

GESTÃO LOCAL, PARCERIA E CAPITAL SOCIAL: ALGUMAS REFLEXÕES¹
LOCAL MANAGEMENT, PARTNERSHIP AND SOCIAL CAPITAL:
SOME REFLECTIONS

Lília Aparecida de Toledo Piza MARTINS²

RESUMO: trata-se da sistematização de um conjunto de iniciativas inovadoras, desenvolvidas em diversas localidades brasileiras no âmbito dos governos locais. Com o levantamento de 1653 experiências, foi realizado um exercício de classificação por tamanho de municípios, por setor de atividade, por público-alvo, por atores sociais envolvidos e assim por diante. Foi construído um banco de dados para ser realimentado e disseminado. O denominador comum que resulta não é sofisticado, mas de grande importância prática: as experiências que dão certo são quase sempre as que recorrem a parcerias, a novas arquiteturas organizacionais, construindo sinergias entre diversos atores interessados e também ao capital social acumulado, em diversas realidades locais. O conjunto das experiências sinaliza que um novo caminho pode estar sendo construído na gestão pública brasileira; mostra ser possível construir uma gestão pública e efetivamente democrática. Mais importante do que o número de experiências que surgem são as que permanecem, criam raízes, consolidam-se, concretizando, de fato, a mudança.

PALAVRAS-CHAVE: gestão local; parceria; participação popular; transparência administrativa; democracia.

ABSTRACT: this present work is about the systematization of a set of innovating initiatives developed in several Brazilian locations under local authorities. From the survey of 1653 experiences, it was carried out a sort out by size of counties, by sector of activity, by target audience, by social actors involved and so on. A database was built to get feedback and to be spread out. The out coming common denominator is not sophisticated, but it is of a great practical importance: the successful experiences are almost always the ones that resort to partnerships, to new organizational architectures, building synergies among the different actors involved and also to the social capital accumulated in several local realities. The set of experiences indicates that a new way may be in use in the Brazilian public management; it shows to be possible to build a public and effectively democratic management. More important than the number of emergent experiences are the ones that remains, grow roots, consolidating and making the changes real.

KEYWORDS: local management; social capital; popular participation; administrative transparency; democracy.

¹ Este artigo é um desdobramento do trabalho de doutorado *Gestão Pública e Democrática: Um Caminho em Construção*, desenvolvido pela autora na PUC-SP, sob a orientação do Prof. Dr. Ladislau Dowbor.

² Professora da Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP. Endereço: Rua Luiz Razera, 300, ap 51, Edifício Ferrara, CEP 13-417-530, Piracicaba, São Paulo, Brasil.

APRESENTAÇÃO

Nos anos 1980, a idéia da descentralização decisória e financeira avançou no país, e junto a isso veio à tona a discussão sobre o papel dos municípios na Federação e as mudanças na forma de gestão das políticas públicas. A descentralização, entendida como uma forma de redistribuição de poder político, teve como marco no Brasil a Constituição de 1988, a partir da qual ocorreu avanço no aumento da participação dos estados e municípios na receita, tanto do imposto de renda (IR) como do imposto sobre produtos industrializados (IPI).

Apesar das dificuldades ligadas ao processo de descentralização, chegou a ser formado certo consenso em torno do assunto. Ao seu redor, convergiram tanto forças da direita como da esquerda, entendendo-a como um bom instrumento de engenharia político-institucional da democracia que emergia.

Em termos de políticas públicas, o que predominou e ainda predomina são as práticas clientelistas, da troca de favores, em que as instâncias locais de poder público se transformam em agenciadoras de recursos da União para estados e municípios. As políticas públicas sociais eram – e ainda são – marcadas pelo seu caráter setorial, ou seja, concebidas de forma isoladas, por áreas de atuação, e não de forma integrada. A especialização acabou por se traduzir em autonomia: cada política social e cada área de serviço público são concebidas sem articulação entre as ações de diferentes áreas.

No período mais recente, os municípios ganharam mais autonomia, e diversos governos locais buscam democratizar os processos decisórios e realizar importantes parcerias com a sociedade civil. Diversas iniciativas inovadoras começaram a ser implementadas na gestão pública com a eleição de prefeitos de oposição em diversos municípios brasileiros, desde o final dos anos 1970.

Atualmente, os municípios vêm sendo chamados a responder a uma grande agenda de desafios. Temas, que até há pouco tempo não faziam parte da sua realidade, passaram a fazê-lo. Assuntos como desenvolvimento econômico, formação de mão-de-obra ou cooperação intermunicipal entraram na agenda dos municípios, somando-se a outros já existentes. Importantes instituições no país vêm se dedicando ao trabalho de coletar e disseminar experiências inovadoras na gestão pública. Instituições como a Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, Instituto Pólis, Fundação Abrinq, Cepam, IBAM, por exemplo, têm se dedicado muito a atuar nessa direção, e têm contribuído para o

desenvolvimento de novas iniciativas.

Assim como é importante disseminar as experiências, é importante também buscar a sistematização do conjunto de iniciativas que estão sendo desenvolvidas e criar metodologias de classificação que balizem as análises e ajudem a compreender a mudança que pode estar se delineando. Os estudos de casos das experiências são importantes, pois permitem um aprofundamento das análises dos empreendimentos, e podem servir de referência para a viabilização de outras iniciativas, em outras localidades, indicando caminhos e evitando erros. Contudo, são importantes também estudos abrangentes que possibilitem uma boa visão de como as coisas evoluem no conjunto.

Na linha do desenvolvimento de estudos abrangentes, na área das políticas públicas, foi realizado um estudo com um universo de 1.653 experiências³; foi elaborada uma metodologia de sistematização que pode contribuir com o trabalho de outros pesquisadores e de instituições que atuam nessa área e apostam na construção de uma gestão pública e efetivamente democrática.

Sendo assim, o objetivo deste artigo é apresentar a proposta metodológica construída e os principais dados encontrados no estudo desenvolvido. É dado destaque a três aspectos que se sobressaíram no estudo e que podem ser considerados elementos básicos de uma nova gestão pública, a saber: a) a participação popular e os agentes comunitários; b) as parcerias; e c) os pólos irradiadores de iniciativas inovadoras. Na primeira parte, será discutida e apresentada a proposta de sistematização; na segunda, serão discutidos os dados obtidos; e, na terceira, os aspectos que se destacaram. Conclui-se abordando o potencial dos governos locais no sentido de promover mudanças.

Antes de iniciar a discussão, é importante referir que se acredita que as iniciativas que vêm sendo implementadas em diversas localidades são importantes e estão contribuindo na construção de uma gestão democrática e efetivamente pública no Brasil. Isso quer dizer, como assevera Luiz Eduardo Wanderley e Raquel Raichellis (1991), que há os seguintes atributos: a) *visibilidade social* – refere-se à questão da

³ É importante destacar que o número de experiências não tem validade como amostra, pois não representa um percentual de um conjunto maior de experiências viabilizadas nos municípios brasileiros. Entretanto, é importante ressaltar que ele é significativo. Foi produzido um CD-ROM, organizado para o desenvolvimento do trabalho, com o intuito de socializar as informações e experiências armazenadas no banco de dados.

transparência. As ações governamentais e dos atores sociais devem se expressar com transparência e não se limitar aos envolvidos de forma direta; b) *controle social* – significa o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, tornando viável a participação da sociedade civil na elaboração e na revisão das regras que levam às negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo; c) *representação dos interesses coletivos* – implica a formação de sujeitos políticos ativos, que despontem na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exerçam papel de mediador; d) *democratização* – implica a abertura de meios e instrumentos para que se tenha acesso às informações. Contempla o fortalecimento das organizações representativas da população e também na participação nas decisões e no poder em todas as esferas; e) *cultura política* – refere-se ao enfrentamento do autoritarismo social e da *cultura privatista* de apropriação do público pelo privado, levando à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena da esfera pública.

Certamente, há dificuldades no caminho de construção da gestão pública assim entendida, e dentre elas estão a crítica situação financeira dos municípios, as dificuldades da descentralização, a descontinuidade das experiências com as mudanças periódicas dos governantes e a falta de apoio da mídia, que costuma priorizar os grandes assuntos e escândalos nacionais.

1 UMA METODOLOGIA DE SISTEMATIZAÇÃO DAS NOVAS PRÁTICAS DE GESTÃO PÚBLICA

1.1 AS EXPERIÊNCIAS POR SETORES

A classificação das experiências pode ser feita por regiões, estados e municípios, o que permite compreender o desenvolvimento das experiências em termos do espaço geográfico. Outra forma de trabalhar com as informações é o enfoque setorial, ou seja, por áreas e setores. As experiências podem ser agrupadas por áreas – como serviços sociais e infra-estruturas – e por subsetores – como educação e saúde.

Tomando-se como referência a classificação realizada pelo Programa Gestão Pública e Cidadania e a construída pelo Prof. Ladislau Dowbor (1998), em seu trabalho *A Reprodução Social*, que são citados nas referências ao final deste artigo, foi possível construir uma classificação ao conjunto das iniciativas estudadas. Assim, as experiências foram classificadas em cinco áreas, a saber:

- a) *Administração e governo*: formas de gestão e planejamento, finanças e orçamento público, sistemas de informação, patrimônio público, desenvolvimento e administração de pessoal, consórcios e relações intermunicipais, Legislativo, Judiciário;
- b) *Atividade produtiva*: ciência e tecnologia, indústria, comércio e serviços, agricultura, pecuária e pesca, desenvolvimento regional e local em base sustentável, formação de mão-de-obra e geração de emprego e renda, reforma agrária, melhoria das condições e relações de trabalho;
- c) *Infra-estrutura e meio ambiente*: saneamento, energia, transportes, recursos hídricos, irrigação e drenagem, desenvolvimento sustentável, limpeza pública, sistema de tratamento, coleta e destinação de lixo;
- d) *Intermediação comercial e financeira*: intermediação comercial, intermediação financeira;
- e) *Infra-estruturas sociais*: educação, saúde, habitação, trânsito e vias públicas, cultura, lazer e esporte, segurança pública e policiamento, assistência e previdência social, abastecimento.

1.2 AS EXPERIÊNCIAS POR PARCERIA E PÚBLICO-ALVO

1.2.1 CLASSIFICAÇÃO POR PARCERIAS

Na pesquisa não se encontrou nas diversas fontes uma tipologia que pudesse ser seguida para classificar as experiências por parcerias. No entanto, partindo-se da leitura e da análise das experiências organizadas no banco de dados, foi possível construir uma tipologia, que pode ser referência para outros trabalhos.

Analisando as experiências, constataram-se quatro importantes eixos de parcerias, a saber: parcerias do setor público com o setor público; do setor privado com setor público; das organizações da sociedade civil com o setor privado, do setor público com organismos internacionais. Constatou-se que o setor público desenvolve parcerias entre si e entre as suas diferentes esferas (federal, estadual e municipal). O setor privado, por sua vez, desenvolve parcerias com o setor público. As organizações da sociedade civil desenvolvem parcerias com o setor público, nas suas diferentes esferas, com o setor privado e consigo mesma. As organizações internacionais também se articulam em parcerias com o setor público, o setor privado e as organizações da sociedade civil.

Assim, para efeito do trabalho realizado, utilizou-se a seguinte classificação:

- a) *Setor público*: prefeitura (intersecretarias); prefeituras (interprefeituras); prefeituras e governo do estado; prefeituras e governo federal; prefeituras, governo do estado e governo federal; governo do estado e governo federal; estados (intersecretarias); governo federal (diversos ministérios);
- b) *Setor privado*: iniciativa privada e prefeitura; iniciativa privada e governo do estado; iniciativa privada e governo federal; iniciativa privada, prefeitura, governo do estado e governo federal; iniciativa privada, prefeitura e governo do estado; iniciativa privada, prefeitura e governo federal; iniciativa privada, governo do estado e governo federal;
- c) *Organizações da sociedade civil - OSC*: OSC e prefeitura; OSC e governo do estado; OSC e governo federal; OSC e iniciativa privada; OSC, iniciativa privada, prefeitura, governo do estado e governo federal; OSC, prefeitura e governo do estado; OSC, prefeitura e governo federal; OSC, governo do estado e governo federal; OSC, prefeitura e iniciativa privada; OSC, governo do estado e iniciativa privada; OSC, governo federal e iniciativa privada; OSC, iniciativa privada, prefeitura e governo do estado; OSC, prefeitura, governo do estado e governo federal; OSCs;⁴
- d) *Organismos internacionais e instituições locais*.

1.2.2 CLASSIFICAÇÃO POR PÚBLICO-ALVO

No tocante ao público-alvo, foi necessário também criar uma tipologia para classificar a quem os programas se destinavam. Analisando as experiências, constatou-se que um caminho seria a classificação por idade, haja vista que diversos trabalhos se voltavam para crianças e adolescentes, jovens e idosos. Um outro caminho seria a classificação por profissão. Muitos programas destinavam-se a professores, artistas, catadores de lixo, servidores públicos, etc. O

⁴ Segundo o PNUD, OSC “[...] é um conjunto vasto e heterogêneo caracterizado por organizações: (i) estruturadas; (ii) localizadas fora do aparato formal do Estado; (iii) que não se destinam a distribuir lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; (iv) autogovernadas; (v) que envolvem indivíduos num significativo esforço voluntário; e (vi) que produzem bens e/ou serviços de uso coletivo”. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil, 1996, p.146.

terceiro caminho seria a classificação pelo que se chamou de vulnerabilidade social – programas que se destinavam a deficientes, moradores de rua, mulheres, etc. O quarto caminho seria a classificação por gestores sociais, ou seja, programas que visavam a promover mudanças no próprio desempenho dos setores público e privado e das organizações da sociedade civil.

Com esses elementos, foi possível realizar uma classificação das experiências por idade, profissão, vulnerabilidade social, gestores sociais, projetos de impacto geral, como está demonstrado abaixo.

- a) *Idade*: criança e adolescente, idoso, jovem, adulto e gestante;
- b) *Profissão*: artesão, artista, atleta, catador de lixo, empreendedor e pequeno produtor rural, servidor público, agente penitenciário, profissional do ensino;
- c) *Vulnerabilidade social*: deficiente, menino(a) de rua, negro, minorias, mulher, trabalhador, desempregado e população de baixa renda, migrante e morador de rua, morador em áreas de risco, presidiário;
- d) *Gestores sociais*: serviço público municipal, serviço público estadual, serviço público municipal e estadual, empresa pública e privada, serviço público e privado, organização da sociedade civil, serviço público federal;
- e) *Projetos de impacto geral*: população de forma geral.⁵

2 AS NOVAS PRÁTICAS DE GESTÃO: ENFOQUE REGIONAL, ÁREAS E SETORES, PÚBLICO-ALVO E PARCERIA

2.1 AS REGIÕES, ESTADOS E MUNICÍPIOS

Em todas as partes do país, novas práticas em termos de governança vêm sendo tentadas. Em 1989, apenas nas Regiões Norte e Centro-Oeste não foram registradas experiências. Para o mesmo ano, a Região Sudeste concentrou 45% do total das experiências. Em 1996, em todas as regiões do país foram registradas experiências, sendo que a maior parte concentrou-se na Região Sudeste, com mais de 60% do total

⁵ É importante destacar que muitos projetos não se destinavam a um único segmento. Um mesmo projeto pode se voltar tanto para idoso como para criança e adolescente, ou se voltar tanto a servidores públicos e à população de forma geral. Para efeito deste trabalho, os programas foram classificados em apenas uma das possibilidades, com preferência para o público-alvo principal dos programas. Assim, fica claro que é possível efetuar outras classificações além da já realizada.

- região esta que concentra grande parte da população do país -, seguida pela Região Sul, com 21,26% do total de experiências.

Já, para 1997, o que se tem novamente é o predomínio das experiências na Região Sudeste, seguida pela Região Sul. No entanto, nesse ano o número de experiências encontradas na Região Centro-Oeste é expressivo, onde foram desenvolvidos 16,33% do total das experiências. Em 1998, a situação é a mesma dos anos anteriores, destacando-se as Regiões Sudeste e Sul.

Quanto à distribuição das experiências por estados, em quase todos eles algum tipo de experiência inovadora vem sendo implementada. Os estados que registram o maior número de experiências são Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

Assim como boa parte das experiências inovadoras se concentra em alguns estados da Federação, há também uma concentração de experiências em alguns municípios. Na Região Nordeste destacam-se os municípios de Fortaleza, CE; Teresina, PI; e Recife, PE. No Centro-Oeste, destaca o distrito federal, com o maior número de experiências. Na Região Sul destacam-se Porto Alegre, RS; Florianópolis, SC; Curitiba, PR; e Londrina, PR. Na Região Sudeste cabe destaque a Belo Horizonte, MG; São Paulo, SP; Vitória, ES; e Rio de Janeiro, RJ. Os municípios de Belém, PA; Macapá, AP, e Porto Velho, RO, são os que se destacam na Região Norte.

2.2 ÁREAS E SETORES

Em todos os anos registrados, a maioria das experiências foi desenvolvida na área *Infra-estruturas sociais*. Com exceção do período 1989/1992, em todos os anos as experiências nessa área superaram os 60%. Cabe destaque às experiências desenvolvidas nos setores de educação; saúde; assistência e previdência social; cultura, lazer e esporte.

Quanto à área *Administração e governo*, no período 1989/1992, foram desenvolvidas 20% das experiências; em 1996, 18,09%; em 1997, 11,33%; e em 1998, 12,31%. Nessa área, cabe destaque ao setor *formas de gestão e planejamento*.

No período 1989/1992, cerca de 8% das experiências foram desenvolvidas na área *Atividade produtiva*. Já em 1996, pouco mais de 10% delas foram realizadas nessa área. Em 1997, o percentual é de 14,32% e, em 1998, de 13,68%. Cabe destaque aos setores *formação de mão-de-obra e geração de emprego e renda, e agricultura, pecuária e pesca*.

Quanto à área *Infra-estrutura e meio ambiente*, no período 1989/1992 foram registradas apenas cinco experiências, correspondendo a 7,69% do total. Em 1996, 10,31% das experiências foram desenvolvidas; em 1997, 14,32% e, em 1998, 13,68%. Destacam-se os setores *desenvolvimento sustentável e limpeza pública, e sistema de treinamento, coleta e destinação do lixo*.

A área *Intermediação comercial e financeira* tem registrado o menor número de experiências. No período 1989/1992, nenhuma delas foi registrada. Em 1996, desenvolveram-se nessa área 1,74% das experiências. Em 1997, 2,0% das experiências foram desenvolvidas e, em 1998, 1,21%.

Pelos dados, fica claro que em quase todos os períodos foram desenvolvidas experiências nas cinco áreas da reprodução social, com destaque à área *Infra-estruturas sociais*. O Brasil é um país no qual predomina a desigualdade social e a má distribuição de renda; assim, é natural que as demandas sociais se dêem mais nessa área, concentrando-se aí boa parte dos investimentos. Os estados e municípios estão na linha de frente desses problemas, e são levados a investimentos que amenizem a exclusão social.

2.3. PÚBLICO-ALVO

Como citado anteriormente, em termos de público-alvo, as experiências foram classificadas por idade, profissão, vulnerabilidade social, gestores sociais, projetos de impacto geral. A maioria das experiências foi voltada para a população de forma geral. Em 1998, quase 30% delas correspondiam a projetos de impacto geral. Nos anos anteriores, encontra-se a mesma situação. No entanto, os programas e projetos, em boa medida, foram desenvolvidos para um público bem diferenciado.

Na classificação por idade, destacam-se os projetos voltados às crianças, adolescentes e idosos. Em 1998, por exemplo, cerca de 20% das experiências se voltaram às crianças e adolescentes, e cerca 4%, aos idosos. Em Campinas, Jundiaí e Brasília foram criados programas de renda mínima, que buscavam combater a pobreza, tendo como alvo principal crianças e adolescentes.

Buscando atingir mais especificamente os jovens, foram criados programas visando à formação e à capacitação profissional. Em São Luís, MA, foi desenvolvido o projeto *Iniciação do Adolescente no*

Mercado Formal e, em Belo Horizonte, MG, foi desenvolvido o projeto *Trabalho para Adolescentes com Trajetória de Rua*.

Tendo como público-alvo o idoso, foram desenvolvidos o *Programa Pró-idoso* (Juiz de Fora, MG), o *Projeto de Reeducação Global com Idosos Institucionalizados* (Uberlândia, MG) e o *Projeto Conviver* (Dourados, MS), o *Projeto Renascer na 3ª idade* (Colombo, PR), dentre outros. A maioria, visando a tornar a vida do idoso mais saudável, útil e alegre.

Voltados aos deficientes, foram desenvolvidos, por exemplo, o *Programa de Reintegração do Deficiente Físico na Sociedade* (Vitória, ES), o *Programa Oficina de Florestas* (Resende, RJ) e *Iniciação de Pessoas Portadoras de Deficiências no Mercado de Trabalho* (Rio de Janeiro, RJ).

No que tange aos trabalhadores e aos desempregados, com o objetivo de qualificar profissionalmente adolescente e adulto desempregado ou de baixa renda, foi desenvolvido o *Projeto SOS Trabalhador - Fábrica Escola de Alimentos*, em Vitória, ES. Outro exemplo é o *Programa de Minidistrito Industrial e de Serviços*, em São José do Rio Preto, SP, onde foram criados pólos de desenvolvimento econômico em região periférica.

Já com relação à classificação por profissão, destacam-se projetos voltados aos profissionais do ensino: 11,24% dos projetos em 1998, e projetos voltados a empreendedores e pequenos produtores rurais, com 4,41% do total.

Em 1998 o maior número de projetos desenvolvidos se voltou aos deficientes - 7,44% do total de experiências - e aos trabalhadores, desempregados e população de baixa renda - 6,8% do total.

Quanto à classificação gestores sociais, pode-se dizer que os projetos e programas são poucos, mas estão presentes. Destacam-se projetos voltados ao próprio serviço público municipal, com 1,21% do total das experiências desenvolvidas.

2.4 PARCERIAS

Vale lembrar que neste trabalho não há a pretensão de discutir experiências específicas. Considerando-se que estudos caminham nessa direção, o objetivo é o de coletar e organizar o que vem sendo feito em termos de gestão pública local, e tentar analisar as experiências no seu conjunto.

No estudo identificou-se que as experiências que contaram com algum tipo de parceria se deram entre o setor público com o próprio setor público; em segundo, parcerias entre o setor público e o privado; em terceiro, parcerias entre as organizações da sociedade civil com os setores público e privado; e, por último, parcerias entre organismos internacionais e locais.

Em 1998, foram encontradas experiências envolvendo parcerias entre o próprio setor público. Em 1996, foram registradas 112 experiências com esse tipo de parceria; em 1997, foram 26 e, em 1998, 73 experiências. O que predomina nesse caso são as parcerias de prefeituras, ou seja, intersecretarias. Do total de experiências, em 1996, cerca de 8% registraram esse tipo de parceria; em 1997, 3,33%; e, em 1998, 6%, com 31 experiências. Destaca-se também o número de experiências desenvolvidas entre prefeituras e governo do estado. Em 1996, 5,18% das experiências contaram com esse tipo de parceria e, em 1998, 2,9%.

Do conjunto das experiências sustentadas por parcerias, o número envolvendo os setores público e privado é pouco expressivo. Em 1996, do total das experiências com parceiras, 4,38% tiveram parcerias entre os dois setores; em 1997, foram 3,88%; e, em 1998, apenas 1,54% do total. Nesse caso, o maior número de parcerias se dá entre prefeitura e iniciativa privada.

Entretanto, o que mais se destaca é o número de experiências desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil e os setores público e privado. Em 1996, 67,52% correspondem a esse tipo de parceria. Já em 1997, verifica-se que em 77,22% das experiências ocorreu a mesma coisa, e, em 1998, o mesmo se dá em mais de 80% das iniciativas. Em 1998, quase 50% das experiências que têm parcerias foram desenvolvidas de forma conjunta pelas organizações da sociedade civil e prefeituras. Esse percentual, sem dúvida, é expressivo. Observando-se os anos anteriores, a importância desse tipo de parceria também se manifesta.

3 OS ELEMENTOS BÁSICOS DE UMA NOVA GESTÃO PÚBLICA

3.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR E OS AGENTES COMUNITÁRIOS

No Brasil, o que predominou – e ainda predomina – nas políticas públicas são as práticas clientelistas, da troca de favores, em que as instâncias locais de poder público se transformam em agenciadoras de recursos da União para estados e municípios. Além disso, na maioria dos projetos, a população interessada não era e, ainda

hoje em muitos casos, não é envolvida no seu desenvolvimento. As iniciativas caem de cima para baixo e não há um diálogo com o público-alvo. Entretanto, nos últimos tempos, em diversas localidades, práticas alternativas vêm sendo desenvolvidas e tem crescido o desenvolvimento de projetos envolvendo diretamente a população interessada. O que se quer dizer é que diversas iniciativas vêm abrindo espaços para a participação popular.

O avanço da participação popular e da democratização da gestão fica claro quando se fala em orçamento público. Diversos municípios vêm desenvolvendo o orçamento participativo com êxito, e dentre eles estão: Santo André, SP; Porto Alegre, RS; Ipatinga, MG; Angra dos Reis, RJ; Franca, SP; Vitória, ES; Belo Horizonte, MG; Campo Mourão, PR; Soledade, RS; João Monlevade, MG; Gravataí, MG; Medianeira, PR; Juiz de Fora, MG, e Piracicaba, SP.

A participação popular e a democratização da gestão não se restringem ao orçamento público. Em todas as áreas e setores em que são registrados os programas e projetos vêm sendo criados canais para a participação. Em diversos municípios foram criados conselhos populares. Isso ocorreu na área da saúde, educação, cultura, desenvolvimento econômico, dentre outras.

No *Programa República Bem-Viver*, de Santos, SP, por exemplo, os idosos participaram em todas as fases de implementação do programa; estabeleceram o regulamento de funcionamento da república, definiram a periodicidade e dinâmica das reuniões, dividiram entre si o aluguel social e definiram como queriam a alimentação. O programa surgiu após a criação do *Conselho Municipal do Idoso* e a realização de duas conferências municipais.

O *Plano de Desenvolvimento Rural do Município de Chopinzinho*, PR, que tinha como objetivo promover ações orientadas visando à sustentabilidade do processo de desenvolvimento rural e desenvolver condições para viabilizar a pequena propriedade, articulando os aspectos econômicos, sociais e ambientais, é outro exemplo de abertura de espaços para a participação popular. O plano agiu dentro das premissas da democracia e participação da população atendida em todas as instâncias do projeto, desde a seleção de prioridades da comunidade, a discussão no conselho, a aprovação do plano e a seleção do público-alvo. Para a viabilização do plano foi criado o *Conselho Municipal de Desenvolvimento Social*.

É interessante destacar também que, no conjunto das iniciativas, aparece uma nova personagem, ou seja, o *agente comunitário*, com a função de aproximar o governo local e a comunidade. Em algumas localidades, foi criada a figura do *agente comunitário de educação*, com o intuito de integrar a escola, a família e a sociedade, buscando combater a evasão e a repetência. No setor cultura, lazer e esporte, em alguns casos, foi criada a figura do *agente comunitário de cultura*.

Com a função de, nos bairros, orientar a população para a participação nos treinamentos gratuitos – cursos profissionalizantes e criação de novos negócios – e oferecer consultorias de empresas, foi criada em alguns municípios a figura do *agente comunitário de desenvolvimento*. Na área da intermediação financeira – especificamente o crédito – foi criada a figura do *agente comunitário de crédito*.

Quanto aos canais abertos de participação popular e da democratização do processo decisório que vem ocorrendo em diversos municípios, é possível fazer alguns questionamentos. Ela vem realmente transferindo poder à população? Os meios e instrumentos postos à disposição dos setores populares estão reforçando e fortalecendo a organização autônoma desses setores em relação ao estado? Quais as mediações efetivas que as administrações municipais têm propiciado para a participação se sustentar de forma estável, sem retrocessos com as mudanças nas administrações municipais? Esses e outros questionamentos podem ser feitos e, certamente, precisam ser mais bem investigados, o que ultrapassa o nosso objetivo.

Raichelis e Wanderley (1991), em seu trabalho, aprofundam a discussão sobre os conselhos estudando o caso do *Conselho Nacional de Assistência Social*, e Pontual (2000) estuda a questão do orçamento participativo focando mais a experiência de Santo André, SP. Os dois trabalhos discutem casos específicos.

Pode-se dizer, a partir do trabalho organizado, que há um movimento forte em direção ao fortalecimento da participação popular e da transparência nas decisões. Há um *clima* favorecendo esse caminho, que precisa ser solidificado.

3.2 AS PARCERIAS

Como já referido anteriormente, os projetos envolvendo o setor privado com outros parceiros são poucos.

Quanto a isto Peter Spink (FGV), que prefere trabalhar com o conceito de *alianças* e não de parcerias, diz que o envolvimento

empresarial com programas e projetos é a exceção e não a regra, e o envolvimento, quando acontece, tende a ocorrer de forma passiva, pois as empresas não são ativas. Assevera também que, quando as parcerias acontecem, dão-se nos lugares *nobres*, como em relação às crianças. Problemas sérios também, como favelas, habitação, esgoto, lixo, portadores do HIV, por exemplo, tendem a ser ignorados.

Mas, além disso, é possível até pensar que há um preconceito por parte do empresariado com relação ao envolvimento em programas públicos. Muitos consideram que a empresa envolvida não vai ter um retorno e, portanto, não participa. Entretanto, não é isso o que acontece de verdade; a parceria pode trazer vantagens para todos.

Um caso de parceria bem-sucedida envolvendo o setor privado é o *Programa Parque Municipal Horto Maruípe*, realizado em Vitória, ES. Ele surgiu no início dos anos 1990, com o objetivo de recuperar a área ocupada pelo antigo horto municipal, que tinha sido convertida em depósito de entulhos. A idéia era dotar a Região da Grande Maruípe de uma área verde para o lazer contemplativo, esportivo e de atividades educativas e elevar o índice de áreas verdes no município de Vitória.

A implantação do parque ocorreu em fases. A primeira foi à construção física, a instalação dos equipamentos e o ajardinamento. Conforme as fases iam sendo concluídas, eventos participativos eram organizados, buscando envolver a comunidade. Ao todo, foram realizados sete plantios participativos. Para concretizar a implantação do parque, foi fundamental a articulação com a iniciativa privada, desde a sua implementação até a manutenção e a programação das atividades. A prefeitura do município teve apoio financeiro da *Companhia Vale do Rio Doce*, e a manutenção do parque, atualmente, é realizada pela *Companhia Siderúrgica de Tubarão*, por meio de um convênio de cooperação técnica, firmado entre a prefeitura e a empresa.

Com a implantação do parque, todas as partes envolvidas foram beneficiadas: a população passou a contar com mais área verde e mais um espaço de lazer e recreação; as empresas participantes, financiadoras de boa parte do parque, também ganharam – elas se mostraram preocupadas com o meio ambiente e com o bem-estar da população, o que, certamente, confere a elas benefícios indiretos, tais como a melhoria do seu prestígio entre a população de forma geral.

Assim como este, há outros bons exemplos que poderiam ser destacados no que diz respeito a parcerias envolvendo o setor privado,

e que confirmam que é possível os diversos atores envolvidos serem favorecidos com a parceria.

No entanto, é importante destacar que, na ampla maioria dos projetos, esteve presente a parceria entre os governos locais e as organizações da sociedade civil. A importância do governo local é inegável, pois está mais perto da população e dos problemas existentes no seu espaço, o mesmo ocorrendo com relação às OSCs. Assim, juntos, eles predominam na formação de parcerias.

Um exemplo de parceria envolvendo governos locais e organizações da sociedade civil é o projeto *Descentralização do Abrigo Tô Voltando pra Casa*, desenvolvido pelo governo local em parceria com APAE, Associações de Moradores, entre outras entidades, no município de Volta Redondo, RJ. Tratava-se de uma política de atendimento a crianças e adolescentes, por intermédio das casas comunitárias em bairros próximos da clientela, visando a promover a inserção familiar e comunitária.⁶

Outro exemplo é o *Programa População de Rua*, desenvolvido em Belo Horizonte, MG, visando a construir alternativas de moradia e trabalho para a população de rua, desenvolver oficinas de arte e esporte, estimulando a auto-estima, além de dar a essa população assistência em suas necessidades básicas, como banho, lavagem de roupa, etc. O programa foi desenvolvido em parceria entre a prefeitura do município e o *Fórum de População de Rua*, composto por diversas organizações da sociedade civil, como a *Pastoral de Rua*, *Pastoral de Direitos Humanos*, *Cáritas*, entre outras. Para viabilizar o programa, a prefeitura estabeleceu convênio com as entidades e, através da *Secretaria de Desenvolvimento Social*, fez o repasse dos recursos a estas e, conjuntamente, elaborou o plano de trabalho.

Trata-se de uma parceria bem-sucedida, em que todos os envolvidos ganharam: a população de rua foi amplamente beneficiada, pois passou a contar com a assistência básica e com a possibilidade concreta de dar uma outra direção à sua vida; as entidades passaram a contar com mais recursos e puderam melhorar a qualidade do atendimento oferecido; a prefeitura ganhou com o programa, visto que, em vez de promover as ações, passou a supervisionar o trabalho desenvolvido e a discutir as propostas de ações; os moradores da cidade,

⁶ Programa Gestão Pública e Cidadania. FGV/Fundação Ford. Semifinalista Ciclo de Premiação 97, n. 134/97.

de forma geral, também foram beneficiados, pois o projeto contribuiu para a diminuição do número de andarilhos nas ruas.

Outra experiência interessante foi desenvolvida em Franca, SP. A partir da idéia existente, de criar um cinturão verde e criar condições para que o produtor rural pudesse sobreviver com seu trabalho no campo, foi criado o *Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural*. Ele tinha como objetivo fixar o homem no campo, dando condições favoráveis ao aumento da renda familiar; ampliar a produção agropecuária regional, aumentando a área cultivada e a produtividade, estimulando a criação do cinturão verde da cidade; favorecer a oferta de produtos mais saudáveis à população; e estimular o associativismo e a organização das comunidades rurais.

A viabilização do programa aconteceu com a participação efetiva da prefeitura do município e de três associações de produtores rurais. O financiamento ficou por conta da própria prefeitura, responsável também pelo desenvolvimento do programa, realizando reuniões periódicas e prestando assistência aos produtores. Os maiores beneficiados com o programa são o pequeno produtor rural e a sua família. Entretanto, não são apenas estes que se beneficiam: a população, de forma geral, também, pois, com a constituição do cinturão verde, ela passou a contar com alimentos de melhor qualidade e com preço mais acessível – ao mesmo tempo, ela se beneficiou com a permanência da população no campo, já que a migração tende a potencializar os problemas urbanos; a prefeitura, ao ver diminuído um dos problemas que tem de enfrentar, também ganhou com a viabilização do programa.

A parceria é cada vez mais importante em termos de gestão pública. Ela não é um ato de caridade. Antes de tudo, ao serem estabelecidas parcerias, todas as partes certamente almejam algum benefício. A parceria, quando estabelecida, contempla uma aliança em que todos os envolvidos podem ganhar com ela.

Outra experiência envolvendo o setor público e as organizações da sociedade civil é o *Programa Pensões Protegidas*, desenvolvido em Ribeirão Preto, SP, numa parceria entre o hospital psiquiátrico local – do estado –, a Secretaria Municipal de Saúde e entidades civis sem fins lucrativos. O programa tinha o propósito de favorecer a desospitalização, por meio da reinserção na sociedade de indivíduos que se encontravam asilados por motivos sociais, e oferecer condições aos pensionistas de experimentar situações próprias da vida urbana comum – moradias protegidas –, representadas pela convivência

com a comunidade e pela independência destes para com o hospital psiquiátrico.

O hospital psiquiátrico, por intermédio de licitação pública, contratou entidades civis sem fins lucrativos para prestar o serviço de gerir cada uma das pensões, ou mais de uma. Os serviços ambulatoriais de saúde mental do município ofereceram a retaguarda assistencial. A supervisão do serviço prestado pelas entidades contratadas foi realizada de forma conjunta por uma equipe formada de profissionais do hospital psiquiátrico e da *Secretaria Municipal de Saúde*. Após um período de convivência nas pensões protegidas, os indivíduos em condições de adaptação à sociedade passaram a integrar o *Programa Residências Assistidas*. Trata-se de imóveis cedidos pela COHAB local, em regime de locação social, destinados aos ex-pensionistas aptos a assumir as suas responsabilidades financeiras.

Por um lado, o hospital foi beneficiado, pois passou a ter um custo anual com o programa – 3% do total de recursos com suas despesas correntes – e, por outro, teve benefício ao diminuir as despesas de manutenção dos pacientes abrigados permanentemente em suas dependências. Os pacientes, por sua vez, ganharam ao adquirir a possibilidade da reinserção na sociedade e de ter uma vida mais autônoma e com mais qualidade, livrando-se da proteção do estado. Para as entidades sem fins lucrativos também foi vantajoso o programa, pois passaram a ter mais recursos financeiros para levar adiante o trabalho que desenvolvem.

3.3 OS PÓLOS IRRADIADORES DE INICIATIVAS INOVADORAS E O CAPITAL SOCIAL

No conjunto das 1653 experiências estudadas, sobressaíram-se as iniciativas desenvolvidas em dois municípios: Santo André, SP, e Porto Alegre, RS. Apesar de ser significativo o número de iniciativas desenvolvidas, o que neles se destacam são a continuidade das experiências no decorrer das sucessivas gestões e também a uma nova cultura que parece estar se formando.

3.3.1 SANTO ANDRÉ: O ENFRENTAMENTO DA POBREZA E DA EXCLUSÃO SOCIAL

A exclusão social é uma questão multidimensional, um fenômeno de ordem econômica, cultural e social, e essas dimensões se articulam entre si, alimentando-se de maneira mútua. Para desenvolver ações de enfrentamento à exclusão social com êxito, é importante buscar

o desenvolvimento de programas que articulem o trabalho de diversas áreas, enfrentando o problema de forma integral: é preciso desenvolver ações que retirem as pessoas do quadro de exclusão.

Quando se discutem as experiências que estão sendo desenvolvidas, é comum se ouvir falar das iniciativas desenvolvidas na Região do Grande ABC, como, por exemplo, a *Câmara do Grande ABC*. A região, que é composta por mais de 2 milhões de habitantes e congrega ao todo sete municípios, é um importante pólo industrial brasileiro.

O município de Santo André tem se destacado nessa região. Diversas experiências vêm sendo implementadas, tais como a participação na *Câmara do Grande ABC*, o orçamento participativo, o banco do povo, a incubadora de cooperativas, dentre outras.

Na questão do enfrentamento à exclusão social, foi criado o *Programa Municipal Integrado de Combate a Exclusão*, procurando caminhar na direção acima exposta, ou seja, do combate ao problema da exclusão de forma multidimensional.⁷

Assim como em outros municípios, em Santo André os pobres moram em núcleos de favela e assentamentos irregulares localizados na periferia da cidade. Os núcleos não possuem infra-estrutura adequada, moradia digna, condições seguras de habitabilidade e são excluídos da cidade formal e legal. A população favelada, geralmente, possui baixo nível de escolaridade e de formação profissional e inserção formal no mercado de trabalho.

Entendendo que a inserção social não deve visar apenas à transformação do meio físico ou à adoção de ações de proteção social, foi criado o programa, estruturado em três eixos norteadores: a) recuperação ambiental e melhoria das condições de habitabilidade; b) melhoria das condições de emprego e renda; c) melhoria dos níveis educacionais. Nessa direção, foram definidos programas, dentre eles *Programa Municipal de Habitação - Urbanização de Favelas -*, *Ensino Profissionalizante e MOVA* e *Programa Renda Mínima - Programa Andrezinho e Ação com Mulheres*.

A intenção era implantar um processo de urbanização nos núcleos de favela. A escolha dos núcleos beneficiados estava relacionada à alocação de recursos municipais para urbanização, definidos pelo *Conselho Municipal do Orçamento Participativo*.

⁷ Programa Gestão Pública e Cidadania. FGV/Fundação Ford. Semifinalista Ciclo de Premiação 98, n. 215/98.

Desde o início, o *Programa Integrado* trabalhou com a premissa básica da participação da comunidade em todas as etapas de implantação, e visava a uma atuação intersetorial, devendo os programas ser desenvolvidos e gerenciados por equipe interdepartamental, formada tanto por técnicos como por dirigentes das secretarias municipais, com a interação entre os programas.⁸

Trata-se de uma iniciativa interessante e que merece ser mais bem estudada quanto aos seus resultados, dificuldades e vantagens também. Eles, com tal iniciativa, estão sinalizando um outro caminho a ser seguido no desenvolvimento das políticas sociais. Em face disso, duas questões se apresentam: por que o município e a região, de forma geral, têm conseguido bons resultados em termos de gestão pública local? Por que o município e a região são hoje importantes pólos de irradiação de programas e projetos inovadores que se articulam entre si? Para se entender isso, são necessários outros estudos. No entanto, é possível sinalizar para uma explicação: acredita-se que, em boa medida, o que há de diferente nessa região e em Santo André é o capital social acumulado nas últimas décadas.⁹

O Grande ABC é uma região altamente industrializada e conta um número expressivo de trabalhadores metalúrgicos. No final da década de 1970, iniciou-se um novo período nas relações entre capital e trabalho no país e, em particular, nessa região. Os trabalhadores ligados à indústria automobilística iniciaram uma fase de greves – braços cruzados –, marcando o começo da reconquista dos direitos sindicais. Iniciou-se um momento de crescimento dos sindicatos, das organizações populares e da contestação da política econômica do governo. Além disso, relevante foi que no Grande ABC também surgiu o Partido dos Trabalhadores – PT em oposição ao governo e defensor de uma sociedade mais justa e igualitária. Diversas lideranças políticas foram formadas nesse período e continuam no cenário político até os dias de hoje.

Pode-se dizer que nessa região foi formada uma cultura de participação, de contestação, de reivindicação, de negociação e de cooperação. Além disso, houve um crescimento também do nível de conscientização política da população, o que, sem dúvida, tem os seus reflexos na administração pública.

⁸ Programa Gestão Pública e Cidadania. FGV/Fundação Ford. Semifinalista Ciclo de Premiação 98, n. 215/98.

⁹ Programa Gestão Pública e Cidadania. FGV/Fundação Ford. Semifinalista Ciclo de Premiação 96, n. 84/96.

No período 1989/1992, foram eleitos na região prefeitos compromissados com os interesses populares e que começaram a desenvolver um novo jeito de governar. Diversos canais de participação da população na gestão foram criados, e a experiência do orçamento participativo foi implementada com sucesso. Entende-se que as experiências inovadoras desenvolvidas no período também contribuíram para aumentar o capital social e favorecer a irradiação de diversas outras iniciativas inovadoras.

Putnam (1996) buscou entender por que alguns governos democráticos conseguem um bom desempenho e outros não. Ele examinou uma experiência que se iniciou em 1970 na Itália, momento em que foram criados os governos regionais. Durante duas décadas, foi analisada a eficácia dos governos regionais, considerando-se as áreas da agricultura, da habitação e também da saúde. Ao final do estudo, constatou-se que o “[...] contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições.” O autor conclui que, para se fazer um bom governo e para a prosperidade econômica, exercem papel decisivo as formas de associação, confiança e também cooperação, ou seja, o capital social.¹⁰

São necessários, certamente, estudos que reflitam mais as experiências de Santo André e do Grande ABC. Contudo, o município de Santo André e a região têm potencial para se consolidar como um pólo de irradiação de novas experiências.

3.3.2 A CIDADE CONSTITUINTE: PORTO ALEGRE

O município de Porto Alegre, RS, assim como Santo André, é um pólo de irradiação de experiências inovadoras que se articulam entre si, buscando enfrentar os problemas existentes de forma plena. A capital gaúcha, que conta mais de 3 milhões de habitantes, implementou nos últimos anos diversas experiências interessantes no governo local. A participação popular vem sendo praticada em diversas localidades brasileiras. Quando se fala em participação, sobressaem-se às experiências do orçamento participativo, e Porto Alegre foi pioneiro nessa experiência.

¹⁰ Os municípios são: Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Estão presentes na região o complexo automotivo e os ramos petroquímico e químico.

Além da experiência bem-sucedida do orçamento participativo, da *Portosol* e de tantas outras, desenvolveu iniciativa visando a ampliar a experiência do planejamento municipal, com o *Programa Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte*. Aprofundando a experiência de participação dos cidadãos na definição dos rumos da cidade, foi criado esse programa que se propõe, num processo de gestão democrática e participativa, definir diretrizes para o futuro da cidade, levando esse processo a projetos e ações a serem implementadas.¹¹

As discussões e decisões do projeto estavam baseadas nas seguintes premissas: a) democratização das relações Estado/sociedade, que implica a construção e o aperfeiçoamento constante de uma esfera pública popular, não-estatal, de controle e indução sobre o Estado; b) redistribuição de renda na cidade; c) priorização de políticas públicas em favor dos marginalizados; d) aprovação da cidade por seus moradores e usuários.

O projeto era dirigido por uma *Coordenação Executiva*, responsável pelo monitoramento cotidiano do processo, pela organização de eventos do projeto e pela articulação dos grupos de trabalho, esferas voltadas a produzir propostas setoriais, e por uma *Coordenação Geral*, formada por entidades e instituições de relevância na cidade, e que realizou reuniões periódicas para avaliação do projeto.

Após seis meses, foram apresentados *Seminários de Compatibilização*, reunindo e integrando os relatórios dos GTs. Os principais resultados dos seminários foram a constituição de uma *Comissão de Sistematização*, encarregada de dar unidade às propostas formuladas pelos GTs, e a elaboração de nove eixos que organizam o conjunto de propostas - *Cidade com Gestão Democrática, Cidade Descentralizada, Cidade que Combate as Desigualdades e a Exclusão Social, Cidade que Promove as Qualidades de Vida e do Ambiente, Cidade Culturalmente Rica e Diversificada, Cidade Atrativa e Competitiva e Cidade que Articula a Parceria Público e Privado*.

Foi realizado o *I Congresso da Cidade*, evento que encerrou o primeiro ano do projeto, com a aprovação de 224 diretrizes organizadas conforme os nove eixos comentados acima. Diversos outros eventos foram desenvolvidos, todos na direção de se definirem diretrizes e ações. Trata-se, na verdade, de um grande esforço de planejamento

¹¹ Putnan faz uma excelente discussão sobre o capital social e a experiência da Itália. PUTNAN, Robert D., *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*. São Paulo: Editora da FGV, 1996.

participativo, que reúne vários atores sociais e interesses. Além disso, há complicações técnicas, já que várias áreas e diversos técnicos estão envolvidos.

Certamente, há dificuldades para se proceder dessa forma. Os próprios responsáveis mencionam que um dos obstáculos é a insuficiência de cultura política para esse tipo de processo participativo da população em geral.

Apesar das dificuldades, que estão presentes também em diversos outros projetos, essa experiência é, sem dúvida, inovadora. Visando a aprofundar a cultura democrática na cidade, o *Programa Cidade Constituinte* tem como característica instaurar um qualificado patamar no processo que põe em confronto as formas tradicionais, autoritárias e populistas de fazer política e de gestão do Estado, com uma alternativa democrático-popular.

Com o que foi referido, ficaram as questões: por que o governo local tem bom desempenho nesse município? Por que ele se constituiu num pólo de irradiação de experiências públicas inovadoras? Entende-se que as respostas a essas questões são muito semelhantes às fornecidas para o caso de Santo André. O que há de diferente em Porto Alegre é o capital social acumulado ao longo da sua história política. Como afirma Putnam (1996, p. 191), “a história condiciona profundamente o desempenho das instituições”. O que marca a história do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre é a intensa imigração italiana e alemã ocorrida no século XIX. O estado, como se sabe, foi palco de grandes revoltas federalistas e as disputas locais se acirraram no início da República, tendo se amainado no período Vargas. Essa terra foi berço de Vargas, Brizola, do PDT e de uma postura de oposição e de contestação da política nacional. O estado, de forma geral, e Porto Alegre, em particular, têm uma cultura de participação que favorece o desempenho de governos preocupados em inovar na gestão pública. O que se quer dizer é que a história do município e do estado contribuiu para a formação do capital social, e que acaba favorecendo o desempenho das instituições existentes.

Esta é uma explicação razoável para o avanço na administração de Porto Alegre e pelo desenvolvimento de iniciativas que estão servindo de modelo para diversos outros municípios que também querem mudar.

Um bom indicador do sucesso do governo local se expressa no processo eleitoral. O que se vê nesse caso é a continuidade política.

O mesmo partido vem governando o município há três mandatos, e iniciou o quarto no início de 2001. Isso mostra que a população está satisfeita com os seus governantes, e que está acreditando e sentindo resultados no novo jeito de governar, revelando que um novo caminho pode estar sendo construído na gestão pública brasileira.

3 CONCLUSÃO: O POTENCIAL DOS GOVERNOS LOCAIS

Discutiu-se que são importantes os trabalhos abordando as experiências bem-sucedidas de gestão pública, mas que são importantes também trabalhos que busquem sistematizar as experiências no seu conjunto, para se compreenderem melhor os possíveis caminhos da mudança. É necessária uma metodologia de sistematização que dê conta de apreender o movimento. Neste trabalho foi apresentada uma proposta que pode ser utilizada em outros estudos.

Para concluir este artigo, é bom explicitar que se acredita que mudanças significativas vêm ocorrendo na gestão pública brasileira, e que um novo caminho começou a ser construído e pode ser potencializado.

Por diversas vezes, insistiu-se em que o problema social é muito grave no país e que precisa ser encarado *de frente*. As ações nesse sentido precisam prosseguir, mas são necessários investimentos no desenvolvimento urbano. São fundamentais, por exemplo, investimentos em saneamento básico.

Entretanto, só isso não é suficiente. Essa forma de agir subutiliza o potencial da capacidade do governo local, que pode e deve atuar como catalisador das forças sociais em torno dos objetivos de médio e longo prazo do município. Ele tem potencial para promover a articulação entre os atores sociais locais e caminhar na direção de organizar redes horizontais de coordenação e cooperação entre si, tanto em torno de questões gerais como de questões setoriais.

Como referido ao longo desta exposição, governos locais estão tentando atuar nessa direção e há um grande potencial a ser explorado. Os exemplos de experiências discutidas são provas de que isso é possível. A *Câmara do Grande ABC*, o *Consórcio do Grande ABC* e vários outros ilustram bem a questão.

A participação popular no desenvolvimento das políticas públicas pode ser ampliada e não se restringe ao orçamento participativo. É possível estendê-las a todas as áreas da reprodução

social. O compromisso com a transparência nas decisões tem sido preocupação de governos locais, que buscam a construção de uma gestão pública e efetivamente democrática.

Os governos locais podem criar foros de elaboração de consensos em torno dos problemas do seu desenvolvimento; isso significa dizer que eles podem ser os impulsionadores das atividades econômicas locais, não necessariamente como investidores, mas como mobilizadores desse processo.

Ao promover o desenvolvimento econômico, os governos locais devem consolidar a questão da sustentabilidade. O desenvolvimento tem de ser economicamente viável, justo em termos sociais, e ambientalmente sustentável. De nada adianta estimular o crescimento com a destruição do meio ambiente e o comprometimento das gerações futuras.

É importante dizer que os governos locais podem avançar em termos da gestão intergovernamental. Dowbor (1998), quanto a isso, refere que nos municípios cruzam-se esferas administrativas de vários níveis, e cada uma delas reportando-se ao seu nível central. Assim, é comum boa parte dos funcionários públicos que trabalham em alguns municípios pertencer a outras instâncias de governo e o prefeito não ter condições de conhecer o que as agências programaram para o município, e sem que essas agências se coordenem entre si. Com isso, as possíveis sinergias se perdem.

Neste estudo, encontraram-se algumas experiências que buscam atuar nesse caminho. Entretanto, há grande potencial de avanço para os governos locais nesse sentido, e que deve ser mais bem aproveitado.

Vive-se um momento de fortes transformações tecnológicas e inovações na área da informática. O avanço dessa tecnologia possibilita aos governos locais a sua modernização e a sua transparência administrativa. A comunidade local pode ter acesso a dados da gestão por meios eletrônicos num curto espaço de tempo, o que é tão importante para o município, como a participação popular e a gestão compartilhada. Os municípios em parceria podem desenvolver redes de informática, beneficiando diversos interesses ao mesmo tempo..

Não se pode esquecer que todo esse potencial só faz sentido se for aproveitado tendo-se como a referência o desenvolvimento humano. Não se pode reduzir o desenvolvimento apenas a fatores

econômicos e tecnológicos, deixando livres as empresas para agir da forma que lhes convenha, esperando que o interesse da comunidade seja contemplado por ações públicas compensatórias.

Dowbor comenta quanto a isso, que “[...] a organização de parcerias sociais na gestão do desenvolvimento implica justamente que todos os atores sociais busquem na gestão compartilhada, e desde o início das ações, o objetivo humano maior” (1998, p. 382).

Sintetizando a discussão, pode-se dizer que governos locais têm grande papel a desempenhar na sociedade em que se inserem. Eles podem estimular o desenvolvimento sustentável e combater a exclusão social. Mais do que isso, pode criar foros de elaboração de consenso em torno dos problemas locais e promover a formação de parcerias entre os diversos atores econômicos e sociais regionais.

Para que isso possa se concretizar, é necessário que esforços sejam empenhados nessa direção, e isso depende dos atores sociais em cada realidade local. Acredita-se ser possível chegar à constituição de uma gestão pública democrática. No entanto, não se pode esquecer que tudo isso só faz sentido se tiver como base o desenvolvimento humano e a construção de uma sociedade mais solidária e justa.

MARTINS, Lília Aparecida de Toledo Piza MARTINS. Local management, partnership and social capital: some reflections. *Revista ORG & DEMO* (Marília), v.7, n.1/2, Jan.-Jun./Jul.-Dez., p.109-134, 2006.

REFERÊNCIAS

CLEMENTE, R.; KEPPEK, R.; SPINK, P. *Governo Local*. Revista de Administração. 1999, p.61-69

_____. (Orgs.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.187p.

DANIEL, Celso. *A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares no Brasil*. Mimeo. Outubro, 1999.

DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

_____; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo Edgar A.(Orgs). *Desafios da globalização*. 302 p. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

FARAH, Marta Ferreira S.; ALESSIO Nelson Luiz N.; FUJIWARA, Luis Mario. (Orgs.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. Programa Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. 161p.

MARTINS, L. Ap. T. P.

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA Uma História de Ação 1990 - 1997., 14p.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS E FUNDAÇÃO FORD. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: FGV, 1996/1997. (Vol. 1-8).

_____. *Práticas Públicas e Pobreza - Projeto Especial do Programa Gestão Pública e Cidadania*. In: *Estratégias Locais para Redução da Pobreza: Construindo a Cidadania - Documento Síntese*. São Paulo: FGV, nov.1999. (Vol. I)

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. *Catálogo de Experiências Municipais - Municípios em Busca de Soluções*. São Paulo: São Paulo, 1998.

FUNDAÇÃO SEADE. *O novo município - economia e política social*. São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação Seade. v.10. n.3. São Paulo, jul-set.1996, 144p.

_____. *Políticas sociais - programas e alternativas*. São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação Seade. v.11. n.4. São Paulo: out-dez. 1997. 96p.

MARTINS, Lília A. de T.P. *Gestão Pública e Democrática: Um Caminho em Construção*.2000. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

PONTUAL, Pedro de C. *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado*. 2000. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo

PUTNAM, Robert de. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro. Editora FGV, 1996. 260p.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo. *Publicização, conselhos e reforma do Estado*. Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: O Brasil e a América Latina no processo de Globalização. São Paulo: FIA/FEA/USP, 1991.