



Resenha

SPINK, P. , CACCIA BAVA, S., PAULICS, V. (orgs). **Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis/FGV/EASP, 2002. 336 p.

Novos Contornos da gestão local: conceitos em construção

Emerson Charnet¹

Sandra Aparecida Nogueira de Oliveira Boffi²

Justificativa

Com este livro Peter Spink, Silvio Caccia Bava e Veronicka Paulics, organizadores, e colaboradores, planejam sustentar “o processo de reflexão a partir da busca de conceitos provisórios” sobre o desenvolvimento local. O tema começou a ser estudado em 1992, época em que se estava terminando os primeiros mandatos dos prefeitos eleitos após Constituição de 1998, responsável pelo reforço a autonomia dos municípios, conferindo maiores responsabilidades e permissão para o desenvolvimento de políticas tributárias próprias. Levantavam-se indagações sobre “novas soluções” que alguns municípios tinham encontrando para atender as adversidades da população, além da preocupação da utilização de mecanismos que proporcionassem a inclusão da população excluída.

Em 1993 o Instituto Pólis foi pioneiro na documentação e apresentação de várias experiências de sucesso no Boletim DICAS – Idéias para a Ação Municipal, que tinha como objetivo apresentar o que havia sido feito e como estes conhecimentos poderiam ser transportados para outros locais. A partir daí surgiram outras

¹ Mestrando em Gestão e Desenvolvimento Regional (Universidade de Taubaté)

² Mestrando em Gestão e Desenvolvimento Regional (Universidade de Taubaté)

iniciativas com o mesmo objetivo: destacar novas formas de administração dos serviços públicos.

A obra

Os organizadores estruturaram a obra em 10 capítulos, nos quais apresentam: conceitos sobre o desenvolvimento local; alguns exemplos de gestão local que conseguiram mudar o contexto; formas de participação cidadã; políticas de igualdade entre os sexos; parcerias com organizações não-estatais; estratégias de negociação entre municípios, estados e União; consórcios intermunicipais; ações integradas; desafios da gestão com transparência; e indicadores.

O capítulo 1, escrito pelo sociólogo Francisco de Oliveira, introduz o que chama de “Aproximações ao Enigma”, e tenta responder a seguinte questão: o que quer dizer desenvolvimento local? Segundo ele, é preciso desmistificar o entendimento do desenvolvimento como sendo apenas crescimento econômico. O desenvolvimento local, conforme trabalhado pela ONU em relação ao desenvolvimento humano, é a “satisfação de um conjunto de requisitos de bem-estar e qualidade de vida”.

O autor enfatiza que somente estas definições não são suficientes para a compreensão do “enigma”; é necessário entender as especificidades históricas do não-desenvolvimento e suas conseqüências, e o que vem a ser cidadania.

Ainda neste capítulo são apresentadas as limitações do conceito de desenvolvimento local, que possui potencialidades e virtualidades resultantes das políticas e seus efeitos. Estas, por sua vez, despertaram a atenção das esquerdas para os governos municipais, devido a dificuldade de sua inserção nos níveis mais altos do poder, denominando, assim, o local como impulsionador de movimentos de esquerda e acreditando “ser possível exercer neste nível uma outra forma de poder e uma outra forma de gestão do Estado”. Questiona-se se o local pode ser um agente capaz de criar um novo global, mas responde-se, com a definição de que o global não é resultado da soma dos poderes locais.

Analisa-se que, no Brasil, a sustentação dos poderes municipais está ligada a falta da implementação da lei, a sociedade precisa aprender a se organizar e lutar pelo direito da transparência nos negócios públicos e pelo desuso do comportamento passivo mediante a exclusão social imposta pelo capitalismo.

No capítulo 2, de Ladislau Dowbor, são apresentadas as grandes mudanças da administração no ambiente local. Pontua-se, de início,

que “foi-se o tempo em que construir um viaduto e inaugurar alguns postos de saúde resolveria o problema de uma gestão”. Hoje, segundo ele, é necessário a adaptação à globalização e suas exigências, tanto nos municípios grandes, quanto nos pequenos. A sobrevivência do local e sua adaptação à nova realidade está inversamente localizada na utilização de meios superficiais de ajuda mútua, e, por várias vezes, acordos inescrupulosos que garantam ao governo eleito sua manutenção no poder pelo maior tempo possível.

No entanto, apesar das constantes necessidades de mudanças, tratando-se de Brasil, verifica-se uma “gigantesca força de inércia que permeia a nossa sociedade”, quando são analisados as nossas estruturas políticas, sempre dispostas a inverter o sentido de qualquer ação. O exemplo citado para a validação deste comentário pode ser localizado na cidade de São Paulo, onde se constata que melhorias em habitações populares, resulta em “valorização das casas, o seu controle por especuladores imobiliários, e a expulsão dos pobres que passaram a viver pior em outro bairro”.

Posturas incorretas rendem ao Brasil o título de um dos países mais injustos do planeta. Para o autor, “num país como o nosso, onde a pobreza crítica atinge mais de cinquenta milhões de pessoas, organizar os pobres em torno de seus interesses constitui sem dúvida uma ação política”. Surge, então, a indagação: quais são as medidas de nível nacional que melhoram o espaço e a eficiência da gestão local?

Neste ambiente, a existência de iniciativas devem ser analisadas com a atenção necessária. São apresentadas 25 experiências bem sucedidas de gestão local, a fim de, “sugerir o que se pode aprender cruzando visões teóricas, ideais democráticos e práticas inovadoras”, juntamente com mudanças culturais e integração de diferentes setores e atores. As quais se destacam: as moradias protegidas de Ribeirão Preto – SP; a terra solidária de Iguaraçu – PR; o Horto Municipal de Vitória – ES; a capacitação profissional de Adolescentes em Santos – SP; o incentivo ao Produtor rural de Urupema – SC; entre outros.

No capítulo 3 Silvio Caccia Bava discute as diferentes maneiras de participação, representação e novas formas de diálogo público. Afirma que a gestão pública local tem implementado a participação popular em diferentes graus e formatos, mas ressalta que ainda é necessário alterações substanciais nos governos locais para a implementação de um governo com “regulação social e política mais solidária e participativa”, que articule a “democracia representativa e participativa”.

No Brasil, onde os governos municipais sempre se destacaram em servir apenas aos interesses das elites, a participação cidadã é responsável por alterações. Um exemplo pode ser encontrado, mesmo que de forma tímida, em Lages e Boa Esperança, na década de 70, onde as condições de vida da população mais pobre melhorou após a implantação de iniciativas dos governos municipais.

O autor defende que é preciso discutir o motivo que faz com que, mesmo os governos democráticos mantenham-se em posição “longe de promover a inclusão social e a cidadania”, mantendo nossa sociedade regulada “pela lógica do mercado”, com padrão de “sociabilidade individualista, privatista, competitivo, concorrencial, que desrespeita o interesse público e a ética democrática”.

Pergunta-se: Para que serve um governo democrático e popular? Como resposta a esta pergunta, indaga-se: qual a sociedade que queremos? E, em que projeto político nos engajamos e passamos a dedicar as nossas energias, nosso tempo, nossos talentos, nossos recursos, nossas capacidades? Uma colocação de Betinho é elucidada, “o poder está na sociedade, não no governo”, a força de uma sociedade organizada, aplicada frente aos governos, garante a reação de interesse destes, para os direitos da população.

No capítulo 4, escrito pela organização não-governamental Agende – Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento, cuja missão é “firmar a perspectiva feminista nas agendas políticas e sociais visando a ampliação e o fortalecimento da cidadania e da democracia e o desenvolvimento com equidade”, coloca-se em evidência a exclusão social e seus problemas.

A população que mais sofre com a exclusão social, segundo o texto, são os indígenas e os negros. Os autores são diretivos: a exclusão causa profundos danos, pois nega até mesmo, os mais simples direitos de cidadania. O Brasil, na interpretação do grupo, apresenta grande variação em relação à sua população e à diversidade cultural. Tal fato, se por um lado representa portas abertas à criatividade, por outro, nem sempre possibilita a implementação de políticas sociais universais, gerando a necessidade de “tratamento diferenciado” a cada grupo específico, a fim de gerar condições de igualdade para sustentar o desenvolvimento econômico.

Já no capítulo 5, Parcerias e Alianças com Organizações Não-estatais, Peter Spink trata do que são organizações não-estatais e por que o poder público municipal deveria buscar formas de trabalhar em conjunto com elas. Com base em dados colhidos do Programa Gestão Pública e Cidadania, que teve seis anos e duração, Spink verificou que

das 4.500 experiências submetidas ao programa, 76% vieram dos municípios.

O autor apresenta dados que mostram os municípios muito mais ativos na busca por parcerias na promoção de serviços necessários para a dignidade e bem estar de seus moradores. Os municípios perceberam que é possível fazer muito mais através das parcerias, uma vez que o compartilhamento de recursos de gestão e apoios administrativos potencializam os impactos do projeto. Outra detalhe importante é o fato de que 88% dos projetos que sobreviveram às mudanças de governo municipal em 1997 tiveram diferentes formas de parceria.

No decorrer do artigo também são apresentados os tipos de organizações que firmaram parceria com municípios (divididas em três blocos distintos) e as alternativas de escolha dos parceiros. Diversos tipos de vínculos, conseqüentes das ações de parceria, também são mostrados, divididos em dois níveis. O primeiro é aquele que permeia a temática da comunicação com o intuito do compartilhamento de informações, opiniões, apoio na formulação de políticas, dentre outros. No segundo nível, são estabelecidas as ligações de cooperação, onde os vínculos são fortalecidos principalmente pelas relações de amizade.

Outro ponto importante do artigo é o papel dos gestores e outros envolvidos no mundo das alianças entre o setor público e a sociedade civil em “reconhecer que a escolha de como agir deve ser, na medida possível, uma escolha estratégica, de saber as vantagens e desvantagens, de escolher pensando em futuras possibilidades e oportunidades e também nas conseqüências que podem resultar”.

Para o autor cabe ao governo municipal, em relação à temática das parcerias, demonstrar um bom uso dos recursos disponíveis. Uma vez que o alicerce das alianças e parcerias são os recursos que estas mobilizam, e não há nada melhor para atrair as organizações que pensam em se engajar em ações públicas do que uma gestão local que usa seus próprios recursos de maneira responsável e transparente.

O capítulo seis, intitulado Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União, foi escrito por Evelyn Levy. Nele são identificados os fatores que têm sido determinantes para o estabelecimento de relações de efetiva cooperação entre os municípios, os estados e a União. São tratados, também, os mecanismos de *governance*, quais são esses mecanismos e como podem ser empregados. O ensaio busca, ainda,

mensurar se com o emprego de tais mecanismos, consegue-se fortalecer a cidadania e a sustentabilidade das localidades.

Apesar da vasta gama de definições sobre *governance*, a autora referencia somente duas delas. A primeira, conforme descrito no ensaio, tem origem na vertente neo-institucionalista, onde as instituições são a sustentação da ação coletiva. Entenda-se instituições como “regras formais, constrangimentos informais e formas de assegurar seu cumprimento”. Ou seja, dependendo do modo como são construídas, podem estimular comportamentos cooperativos que geram melhoria global na situação dos indivíduos ou grupos. Na segunda definição, o termo *governance* é utilizado para designar mecanismos de coordenação e cooperação não necessariamente pautados no uso da autoridade pública.

A formação de redes de *governance* é consequência de realidades novas, tais como a formação da Comunidade Européia, o fortalecimento das regiões enquanto atores políticos e as tendências à descentralização na política pós-moderna. Segundo a autora, as tendências mais recentes nas relações inter-governamentais no Brasil parecem também indicar essa direção.

No decorrer do texto, a partir dos relatos de algumas experiências de Gestão Local, identifica-se quais foram os prováveis fatores que determinaram o sucesso de municípios ao se comporem com estados, a União e outros para empreendimentos comuns. Segundo Levy, é importante ressaltar que os municípios muito pequenos adquirem uma posição favorável ao participarem de consórcios ou projetos regionais, do qual participam municípios igualmente pequenos ou maiores.

Por fim, o texto indica o possível alargamento da esfera local, através de uma expansão que vem se estruturando nas duas últimas décadas. Isto acontece principalmente pela incorporação de novos entrantes no cenário político, possibilitando a democratização e o fortalecimento da cidadania e, “a possibilidade de novos arranjos institucionais para vencer os desafios de desenvolvimento econômico e social”.

O capítulo 7, Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente, foi escrita por Maria do Carmo Meireles Toledo Cruz e trata, principalment, da conceituação dos consórcios, identifica os pressupostos e etapas para sua constituição, discute a sua estruturação hierárquica e gerencial e as possibilidades para financiamento e tratamento de seus recursos humanos. Apresenta, também, as diferenças entre os consórcios e as outras formas de

cooperação intermunicipal (surgidas a partir da década de 1990). Finalmente faz análise sintética das experiências de cooperação entre municípios brasileiros, nas mesmas bases de dados consultadas em outros artigos deste livro (No banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, há 15 experiências de cooperação intermunicipal).

Como descrito no artigo, os consórcios intermunicipais são como instrumentos de cooperação entre governos municipais localizados em uma determinada microrregião ou região. Estes operacionalizam o pacto entre municípios com o intuito de resolver problemas e implementar ações de interesse comum, através da articulação e racionalização dos recursos de cada esfera de poder. Os consórcios são uma forma de organizar a regionalização, uma vez que é formado a partir dos municípios, conhece as características locais e suas dificuldades, para discutir ações regionais, sem que os municípios percam a sua autonomia.

Outra característica importante, conforme o texto em questão, é que os consórcios tem uma potencial função conciliadora das divergências políticas, pois tem mobilizado em torno de um objetivo comum prefeitos de diferentes partidos.

O capítulo 8 “Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos” foi escrito por Caio Silveira e por Tania Zapata. Trata, principalmente, da questão do desenvolvimento local, matéria em crescimento e que atualmente se torna visível no contexto brasileiro. Identificam, por outro lado, um “campo vasto e diferenciado de experimentos relacionados à inclusão social, que veio a se expandir nas diversas regiões do País”. São citadas iniciativas em áreas como fomento ao associativismo econômico, micro-crédito, capacitação empreendedora, treinamento técnico e articulações de mercado, no meio rural e urbano.

Para os autores, o tema do desenvolvimento local indica a necessidade de combinar processos e agendas segmentadas, produzindo alianças estruturadas por redes de atores sociais, institucionais e governamentais, que se organizem de forma participativa, integrem ações e desencadeiem projetos econômicos sustentáveis.

São ainda discutidos no texto temas relacionados ao desenvolvimento local como intencionalidade e campo de experimentação, questões subjacentes ao tema do desenvolvimento local, ênfase na cultura empreendedora, referenciais estratégicos para políticas públicas, elementos de gestão com ações integradas

intersetoriais e indicações sobre a avaliação de experimentos de desenvolvimento local.

Por sua vez o capítulo 9, cujo título é Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal, foi elaborado por José Carlos Vaz e discute a criação de um modelo de gestão municipal que privilegie uma relação com a sociedade baseada na circulação de informações, na co-responsabilização e no controle social das ações do governo. Para tanto, apresenta, de forma sucinta, um conjunto de elementos que podem contribuir para o aumento da transparência da gestão municipal. Estes elementos são apresentados como desafios, 7 no total, para os governos municipais.

Segundo o autor, o objetivo da estruturação do texto por desafios é facilitar o enfoque nas idéias e concepções teóricas para um conjunto de práticas que efetivem a gestão municipal transparente.

Finalizando, o capítulo 10 - Indicadores para o diálogo - foi escrito em parceria por Jorge Kayano e Eduardo de Lima Caldas. Partindo das premissas de que os indicadores devem democratizar as informações disponíveis e ampliar as possibilidades de diálogo da sociedade com o governo, facilitando o monitoramento dos resultados das políticas públicas, os autores têm como objetivo do trabalho compreender o que são indicadores, a necessidade de construí-los e quando surgiram os principais indicadores utilizados atualmente.

Neste contexto, indicadores são definidos como um instrumento, uma forma de mensuração ou parâmetro para controle da gestão e verificação e medição de eficiência e eficácia na administração pública, uma vez que permitem comparar situações entre localidades ou entre períodos diferentes de um mesmo município.

Segundo os autores, os indicadores sociais e as metodologias para sua formulação voltaram a integrar a agenda das ciências sociais e a preocupação dos administradores públicos, principalmente por três motivos distintos. Primeiramente por exigência de organismos internacionais que financiam programas e projetos em políticas públicas, e que precisam aferir resultados. Segundo, pela a necessidade de legitimar empiricamente não só as políticas públicas, mas também as denúncias por parte da sociedade civil. Finalmente, existe a necessidade de democratizar informações sobre as realidades sociais como o intuito de aumentar o diálogo da sociedade civil com o governo.

Por fim, de acordo com o artigo em discussão, como os indicadores servem a vários propósitos, necessita-se de cautela tanto na sua construção quanto na sua interpretação.

Um livro, sem dúvida, importante para que se pense os diferentes desafios da gestão local.