Cadernos Gestão Pública e Cidadania

Revista do Centro de Estudos
de Administração Pública e Governo

Escola de Administração de Empresas
de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

ISSN 1806-2261
Jul./Dezembro 2005 Vol. 10 Número 47

FGV
EAESP

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Vol 10. Número 47 – Julho/Dezembro de 2005

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Revista do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Julho a Dezembro de 2005 –Vol 10. Número 47

Os Cadernos Gestão Pública e Cidadania do Centro de Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas, publica artigos preferencialmente inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* estão abertos para a publicação de artigos, relatos de pesquisas, estudos de caso e ensaios no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla. O processo de avaliação dos artigos é de *blind peer review.* Os artigos da Revista estão disponíveis na página: http://inovando.fgvsp.br

EXPEDIENTE

EDITORES: Marta Ferreira Santos Farah
Peter Spink

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Jacqueline I. Machado Brigagão

CONSELHO EDITORIAL:
Bruno Lazarotti Diniz Costa (Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro)
Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)
Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)
Enrique Cabrero (Centro de Investigación y Docencia Económicas - Mexico)
Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)
Gonzalo de La Maza (Programa Ciudadania y Géstion Publica – Universidad de los Lagos Chile)
José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)
Ladislaw Dowbor (PUC-SP)
Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marlene Libardoni (AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)
Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)
Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)
Silvio Caccia Bava (POLIS –Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

CAPA: Carlos André Inácio

IMPRESSÃO: DEG – Divisão de Editoração e Gráfica
Tiragem deste número: 150 exemplares
Data: Julho de 2005

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – Vol 10 – n. 47 – São Paulo: 2005
V1. n1. (Jan./Fev. 1997) – São Paulo
Bimestral 1997 – 2002
Mensal 2003 – 2004
Semestral (2005 –)

ISSN 1806-2261

1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico I. Escola de Administração de Empresa de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

SUMÁRIO

A Administração cotidiana e a heterogeneidade da pobreza

Public management and the heterogeneity of poverty

Peter Spink _____ 05

Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da *Accountability* no Brasil.

Contributions of the Fiscal Responsability Law to accountability in Brazil

Ana Rita Silva Sacramento _____ 21

O Programa Paidéia de Saúde da Família uma nova perspectiva no campo da produção da saúde.

The Program Paidéia de Saúde da Família a new perspective in the field of health production.

Jacqueline I. Machado Brigagão e Fernanda Martinez de Oliveira _____ 51

Renovação e Gestão de cidades: Experiências Participativas no Centro Histórico de São Paulo.

Renovation in city management: experiences of participation in the São Paulo historic downtown.

Sirlei Pitteri e Priscila Perazzo _____ 63

Trabalhadores informais e governo local: o caso do carnaval do Recife

Informal workers and local government: the case of the Recife carnival

Fernando Burgos Pimentel dos Santos _____ 93

A Administração cotidiana e a heterogeneidade da pobreza[1]

Peter Spink[2]

RESUMO: As discussões recentes sobre a pobreza têm revelado como tendência geral, a busca para abordagens mais interativas, considerando não somente as capacidades e os recursos individuais e sociais, mas também a provisão e o acesso aos serviços e bens necessários para uma vida digna, menos desigual e com exercício pleno da cidadania. Ter renda adequada para uma vida digna, ter acesso a conhecimentos, às ferramentas de trabalho e créditos necessários para assumir um papel na comunidade de cabeça erguida, passa por caminhos diferentes em lugares diferentes e como conseqüência, torna-se quase impossível, a formulação adequada de políticas públicas e de ações governamentais nos moldes tradicionais. Trabalhando com experiências identificadas e analisadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, apresentaremos as lições aprendidas no nível meso das ações publicas onde atores públicos, técnicos e agentes comunitários estão buscando soluções específicas nos limites de suas necessidades e territorialidades. O resultado é um realinhamento da política pública a partir do local entendido como lugar, e o reconhecimento das possibilidades de novas re-articulações dos processos de gestão intergovernamental partindo de matrizes interorganizacionais de médio alcance.

PALAVRAS CHAVE: Administração Pública: pobreza, governo local, cidadania, políticas públicas.

ABSTRACT: Recent discussions of poverty have shown the general tendency to adopt more interactive approaches that consider not only individual and social capacities and resources but also the supply and access to the services and goods necessary for a life that can be lived with dignity, less unequal and with a fuller exercise of citizenship. However, to be able to have adequate income, access to knowledge and skills, to the tools and financial credits necessary to assume a dignified role within a community are objectives that are built through different paths in different places and, in consequence, are very difficult to be specified in the more traditional "one size fits all" approach to policy making. Working with experiences identified and analyzed by the Public Management and Citizenship Program, this paper discusses some of the lessons learned at the mid-range of public action, where public agencies, specialists and community activists are seeking specific solutions within the limits of specific territorial arrangements. The result has been the re-alignment of public policy with an emphasis on the places of everyday action and the recognition of the importance of new articulations in intergovernmental management within a matrix of mid-range relationships.

KEY WORDS: Public Management, poverty, local government, citizenship, public policy.

[1] Texto apresentado no painel Pobreza, realidades locais e protagonismo social no : X Congresso Internacional del CLAD. Santiago, Chile 18-21 Outubro 2005.

[2] Professor Titular da Fundação Getulio Vargas de São Paulo e Coordenador do Centro de Administração Pública e Governo.

Introdução

O Brasil se costuma dizer são muitos Brasis ao mesmo tempo; mas o Brasil que os governos e os partidos políticos não gostam que seja discutido no cenário internacional é o Brasil cujo perfil atual é bem resumido na seguinte frase: *"A América Latina é talvez o continente mais desigual no mundo e o Brasil é o país mais desigual deste continente"*. Esta frase é do Relatório Desigualdades na América Latina: rompendo com a história (Banco Mundial 2003).

Assim, podemos dizer que campeão em muitas esferas o Brasil é atualmente o vice-campeão da desigualdade. Em termos de distribuição de renda, os 10% mais ricos da população Brasileira concentram quase 50% de toda a renda do país; ficando os noventa por cento restantes com a outra metade. Na outra extremidade, os 10% mais pobres são donos de somente 1% da renda. Há entre nós, pelo menos 50 milhões (30% da população) de pessoas vivendo com renda familiar per capita de menos de 80 reais por mês (um dólar por dia); Somente 15% das famílias brasileiras tem uma renda familiar de mais de quatro mil reais (1,500 US$) – suficiente para entrar no mercado de bens de consumo e interessar o capitalismo internacional.

A taxa de desemprego nas grandes cidades brasileiras como Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte está atualmente variando entre 15% e 20% chegando até quase 30% em algumas cidades do Nordeste como Salvador. Entretanto estas porcentagens – mesmo sendo alarmantes - são médias, se as analisamos em relação ao gênero descobrimos que a taxa de desemprego das mulheres é maior do que dos homens ou em relação à etnia, os números demonstram que o nível de desemprego entre a população negra é maior do que entre a população branca. Aliás é necessário – até obrigatório – num país com tal grau de desigualdade como o Brasil, olhar com bastante suspeita qualquer estatística apresentada em termos de uma média populacional geral. Por exemplo, não há duvida que a mortalidade infantil para menores de cinco anos tem diminuído no país. Mas não podemos esquecer, que as crianças que nascem nas famílias mais ricas, têm de três a cinco vezes, mais possibilidade de sobrevivência nos seus primeiros cinco anos do que as crianças que nascem nas famílias mais pobres.

A alfabetização é outro grande jogo de esconde-esconde, culpado por tudo e constantemente refém do jogo dos indicadores. Ou seja, o que adianta dizer que a taxa de analfabetismo tanto para homens quanto para mulheres já baixou para 13% quando a variação entre a zona urbana e a zona rural é de três vezes e a variação geral entre as regiões e de quatro vezes; ou seja, de 7% até 26% na média geral. Então, o que adianta falar em alfabetização sem lembrar os argumentos de Paulo Freire (2001) de que, aprender a ler e escrever, somente são necessários porque o acesso ao poder, às oportunidades e aos processos de transformação no nosso tipo de sociedade tornou tais competências essenciais.Enquanto que, não poder agir efetivamente num mundo de formulários e documentos é o dia a dia de 30% de brasileiros; vinte quatro porcento na zona urbana e cinqüenta e quatro porcento na zona rural. Em termos regionais estas porcentagens chegam até quase 90% em algumas áreas rurais; condições perfeitas para a atuação do trabalho escravo.

Poderíamos continuar com mais e mais estatísticas, sobre a segurança pública, sobre a habitação, mas prefiro terminar esta introdução com somente duas. A primeira foi retirada de um excelente estudo recente realizado pela Fase no Rio de Janeiro em 2003 sobre Novos Marcos para Relações Raciais. Utilizando os dados do censo e outras fontes eles recalcularam o IDH para três Brasis. O primeiro é o Brasil geral, o Brasil da média, que ocupa o septuagésimo nono lugar no mundo. O segundo é o Brasil branco, que ocupa o quadragésimo nono lugar e o terceiro é o Brasil negro que ocupa o centésimo oitavo lugar (quase sessenta lugares mais para baixo).

A segunda vem de nosso trabalho no programa Gestão Pública e Cidadania na Fundação Getulio Vargas de São Paulo, onde desde 1996 estamos trabalhando na identificação e disseminação de iniciativas de governos subnacionais brasileiros (estados, municípios e os governos próprios dos povos indígenas), que não somente melhoram os serviços públicos mas, geram um impacto positivo na construção da cidadania. Até hoje temos mais de oito mil experiências registradas oriundas de quase 900 municípios, além de estados e muitos dos povos originários. Ao analisar estas experiências, vemos que são provenientes de municípios de todos os tamanhos, de todas as partes do País; de partidos políticos os mais variados e sobre tópicos e questões que se colocam no dia a dia da vida local. Podemos falar de municípios onde entre 75% - 90% da população está sendo atendida nos seus

domicílios pelas equipes de saúde local; onde questões complicadas como violência contra a mulher, geração de emprego e renda, recuperação ambiental e muitas outras questões estão sendo trabalhados com bastante criatividade. Há trabalhos que interconectam gerações; outros que interconectam saberes e muitos que simplesmente conectam pessoas e começam a resolver os problemas do dia a dia.

A conclusão inicial portanto, têm dois lados: de um lado uma situação historicamente construída, descrita por um colega como sendo um desastre em câmara lenta; de outro, sinais de reação a partir da base da sociedade, especificamente do nível local e municipal, buscando agir dentro daquilo que é possível.

Práticas Públicas e Pobreza

Em outubro de 1998, o Programa Gestão Pública e Cidadania com o apoio da Fundação Ford realizou o primeiro de um ciclo de seminários voltados à análise e reflexão sobre estratégias locais para redução da pobreza. Em cada encontro de dois dias, por volta de 30 pessoas de diferentes universos de ação estiveram presentes para debater o espaço possível de ação local no enfrentamento da pobreza.Os encontros eram marcados pelas discussões de programas e políticas locais, desenvolvidas por governos municipais, estaduais, pelos povos indígenas e pela sociedade civil. A questão que orientava as discussões era simples e direta: "*Há indícios de que há um espaço de ação de combate à pobreza entre as macropolíticas nacionais e as ações desenvolvidas a partir da sociedade civil*?".

As regras dos encontros eram igualitárias. Todos os participantes tinham a oportunidade de discutir e argumentar, havendo um equilíbrio satisfatório entre as apresentações acadêmicas, os relatos das experiências e as análises técnicas.As experiências discutidas e analisadas foram escolhidas a partir do banco de dados do Programa Gestão Publica e Cidadania e complementadas por outros casos identificados a partir de estudos sobre o papel de alianças entre organizações públicas, não-governamentais e privadas na redução da pobreza, desenvolvidos com o apoio do Banco Mundial (Camarotti & Spink, 2000a, 2000b). Durante o debate, outras experiências e iniciativas foram mencionadas pelos participantes.

As discussões

No inicio dos encontros, as falas de todos os participantes pareciam revelar uma leitura de que a situação que o país enfrenta é um produto, em parte, das abordagens simplistas sobre o fenômeno da pobreza, presente não somente em estudos, mas também no imaginário social, que buscam explicar o fenômeno, ora pela ausência de recursos materiais dos indivíduos – "pobre" é quem não tem dinheiro – ora, exclusivamente pelos efeitos da globalização e das políticas macroeconômicas, deixando em segundo plano os múltiplos mecanismos que produzem a desigualdade social e a exclusão e as ações administrativas que contribuem para a sua manutenção.

À medida que as discussões foram sendo ampliadas, ao longo das oficinas, houve uma tendência a buscar uma abordagem mais plural, focalizando não somente as capacidades e os recursos individuais ou sociais, e as estratégias de promoção do desenvolvimento econômico socialmente sustentável, mas também a provisão e o acesso aos serviços e bens necessários para uma qualidade de vida mais digna, menos desigual e caracterizada pelo exercício pleno da cidadania.

Observou-se, conseqüentemente, que para repensar os caminhos que levarão à redução da pobreza, é essencial entendê-la como uma questão de cidadania, de democratização da sociedade e de construção de novos padrões de sociabilidade. Sem uma atenção prioritária à temática da pobreza, assimilada a partir do enfoque da exclusão e da desigualdade social, a situação no país só tende a se agravar. Tornar políticas públicas, ações administrativas e programas especiais efetivamente sensíveis à questão exigirá - de acordo com as análises feitas durante os encontros - intervenções em níveis institucionais diversos e, também em distintas dimensões do processo de exclusão, por meio de novas configurações e relações entre os diferentes atores envolvidos: as instituições e representações do Estado nacional e subnacional, a sociedade civil e o meio empresarial. Enfim falar em pobreza é acima de tudo falar em falta de cidadania.

Nos discurso dos participantes das oficinas fica evidente a concepção de que qualquer governo nacional eleito democraticamente é responsável pelas conseqüências sociais de suas políticas e ações em qualquer área ou campo de atuação e, também pelo seu impacto nas condições de vida da população, nos direitos individuais e coletivos e no exercício

pleno da cidadania. E que a questão social não pode ser reduzida a uma área específica de atuação governamental, mas deve ser considerada como permeando toda e qualquer ação, incluindo a econômica.

Podemos concluir que o enfrentamento da pobreza deve ser entendido como uma questão de construção de cidadania, de democracia, de *empowerment*, de emancipação, de dar voz e vez às populações em situação de pobreza. E que é necessário confrontar as relações paternalistas e clientelísticas. Neste sentido, é essencial que as organizações comunitárias sejam reconhecidas enquanto tais, sem maior preocupação com a sua profissionalização. Deve-se evitar, portanto, a criação de novos mecanismos que possam vir a substituir essas mesmas organizações a pretexto de maior eficiência.Qualquer tentativa de reduzir a desigualdade deve levar em consideração também que o acesso ao "bem-estar" é um jogo de soma zero face aos recursos e serviços implicados, como também em relação ao poder. É muito importante reconhecer que os interesses que se encontram mais bem representados normalmente se apropriam da parcela mais significativa dos bens e serviços, simplesmente por ser mais bem posicionado. A superação da desigualdade requer o enfrentamento e a efetiva redistribuição de poder, ampliando o espaço público para a incorporação de saberes diversos e às vezes conflitantes. A sustentabilidade das ações voltadas para o combate à pobreza se ancora na coesão social. A articulação política e social local é uma constante em muitas das experiências que conseguiram criar raízes.

As discussões foram marcadas por um sentimento de que o período atual se caracteriza como uma encruzilhada ética e moral, na qual o passivo social dos modelos de desenvolvimento pregressos e do ajuste estrutural atual é imenso, levando ao desgaste da própria noção de coesão social e civilização. Por outro lado, encontramos no âmbito local sinergias diversas que recuperam a noção do "compromisso social" e avançam na criação de um espaço público permitindo à sociedade civil uma volta à cena política. Nessa ótica, a definição do interesse público, não mais parece restrita a um conjunto limitado de atores, mas se amplia para incorporar a presença e as demandas de setores até então excluídos e permitir, desta forma, a possibilidade de um espaço público mais abrangente e inclusivo. Assim, a compreensão de que a pobreza e a exclusão social são conseqüências dos impactos de políticas públicas, de prioridades e de escolhas, as possibilidades de superação da pobreza também dependem de uma ação incisiva no campo das políticas públicas.

Durante os debates, aprendemos algumas lições a partir da troca de experiências e da análise dos programas, ações e políticas locais de sucesso, que contrastavam com muito que é discutido na literatura de desenvolvimento; especialmente aquela parte influenciada pela linguagem de gestão de projeto, de metas, objetivos e de formulários padrão de ação, incluindo "best practices". As principais lições são identificadas a seguir.

Lições aprendidas com as oficinas e as experiências

Primeira: as iniciativas demonstram a potencialidade das ações locais e a presença de uma tecnologia social subjacente. Revelam toda a vitalidade e também a possibilidade de replicação tanto em termos de estratégias, quanto em termos de ação específica. A sua disseminação é importante, como também a sua efetiva avaliação. Por isso, há necessidade de se trabalhar com indicadores que possam ser utilizados para esta finalidade.

Segunda: há uma capacidade empreendedora presente nas experiências discutidas. Entretanto, as experiências também sinalizaram para a carência de ação governamental em diversos níveis. Torna-se necessário, portanto, criar políticas, regras e instrumentos mais flexíveis e também novos arranjos entre esferas de governo. Os exemplos são vários: falta de integração entre políticas públicas e atividades de geração de renda, impasses entre jurisdições subnacionais e impasses entre as ações locais e a política nacional. A impressão geral é que o desenvolvimento local se realiza apesar da política nacional e sem o seu suporte.

Terceira: as ações locais precisam de maior integração. A ausência dessa integração tem implicações diretas na sua sustentabilidade. No entanto, há uma distinção importante a ser feita entre a necessidade e o desejo de desenvolver ações intersetoriais e a dificuldade encontrada para criar formatos viáveis para a sua execução - em termos de políticas e desenhos organizacionais e gerenciais.

Quarta: os mecanismos de controle social continuam frágeis, embora exista uma participação ativa da população-alvo e das organizações da sociedade civil nos projetos contemplados. Essa participação é observada sob diferentes formas e aspectos e coloca em destaque a importância de aprofundar toda essa diversidade e opções de engajamento, o que

leva a crer que o espaço público emergente é um espaço híbrido e não pode ser reduzido a uma série de conselhos consultivos.

Quinta: a territorialidade dos exemplos de ação eficazes também é um elemento importante a ser levado em consideração. É fundamental reconhecer a territorialidade enquanto alcance. Territorialidade não é sinônimo de Estado ou de Município e freqüentemente ela está relacionada aos espaços intermediários, de região intermunicipal ou de distrito intramunicipal. Territorialidade emerge também como um elemento significativo em termos identitários: o lugar, as raízes históricas e culturais.

Sexta: intersetorialidade e multissetorialidade são em geral resultados e não pontos de partida das ações eficazes de combate à pobreza. Nesse processo, à medida que as ações evoluem, aspectos diversos são contemplados a partir de uma visão sistêmica ou de um encadeamento de iniciativas que tentam conjugar melhoria de qualidade de vida, emancipação social e geração de atividades produtivas. Apesar da sinalização de bons resultados, promover ações intersetoriais e multissetoriais não é uma tarefa fácil, elas exigem novos arranjos institucionais, novas posturas e também novos valores políticos.

Sétima: a temática de emprego e renda está sempre presente na discussão sobre estratégias de combate à pobreza, seja em relação à promoção de atividades econômicas, seja em relação à sua inserção em outras atividades integradas como, por exemplo, a urbanização e o desenvolvimento rural. Ficou também evidente, a partir das análises e debates, a necessidade de deslocar a discussão sobre emprego e renda do estritamente econômico para o campo da ética e dos direitos.

Oitava: no tema de geração de emprego e renda observa-se ainda uma questão fundamental relativa à adequação entre oferta e demanda: a públicos específicos, oferta específica. Neste sentido, deve-se levar em conta toda uma pluralidade de instrumentos, modalidades de apoio, flexibilidade de metodologias e harmonia no enfoque. Trata-se aqui de buscar maior complementaridade entre a realidade, os saberes e as oportunidades que emanam da população-alvo.

Nona: além da flexibilidade, adequar oferta e demanda requer, sensibilidade às questões de gênero, que são em grande parte ignoradas. Na área específica do crédito, há uma dificuldade freqüentemente assinalada e que se refere ao próprio processo de exclusão - o

que foi chamado por muitos de "bloqueios aos sem acesso". Os relatos das experiências também revelaram os impasses criados tanto no âmbito urbano quanto no âmbito rural, para os pequenos agrupamentos em fase de formação como também em relação aos acessos a linhas de financiamento para organizações já constituídas. O apoio ao acesso e à articulação junto aos mercados é vital para a sobrevivência das pessoas envolvidas nos projetos. A capacidade de identificar e avaliar os elementos-chave que compõem as cadeias produtivas (organização da produção, transferência de tecnologia, financiamento, capacitação, processamento da produção e comercialização) é um dos caminhos para intervenção, na medida em que torna mais visíveis os elementos de desigualdade e exclusão social. A economia solidária também oferece caminhos e precisa ser compreendida como confrontação com outros modelos econômicos e não como simples complementação.

Décima: programas de capacitação privilegiam em demasiado a formação técnica, considerada imprescindível para as oportunidades de trabalho, esquecendo a importância de igualmente privilegiar a construção de uma consciência cidadã e de se atribuir maior respeito ao conhecimento e às habilidades já existentes na população.

Décima primeira: faz-se também importante ampliar a temática de emprego e renda, e associá-la aos outros campos e áreas, incluindo as arenas interorganizacionais emergentes, como os consórcios intermunicipais. Porém, uma provável descentralização nas esferas de poder exigirá certamente mudanças na cultura política, superando-se a lógica clientelista que reproduz "balcões e grupos cativos de 'pobres' atendidos por este ou aquele segmento da máquina governamental", como foi assinalado por um dos participantes dos nossos encontros.

Décima segunda: o caminho para a intersetorialidade parece ser o enfoque territorial, conduzindo os diversos elementos para dentro de um contexto onde o controle social é possível. O lugar é, portanto essencial, seja ele submunicipal, municipal ou supramunicipal. A criação de esferas públicas ampliadas nas quais emancipação e transferência de poder (*empowerment*) levam ao confronto e geram a conexão entre serviços, parece ser um bom caminho a ser privilegiado. Há um grande número de ações acontecendo de baixo para cima, em que pessoas estão conseguindo desenvolver atividades produtivas. Não obstante, falta uma atitude, uma ação no sentido oposto - de cima para baixo - desbloqueando os

impasses que, ao não distribuir adequadamente as oportunidades, acabam por reproduzir, quando não produzir, a desigualdade e a exclusão social. Há necessidade urgente de assumir o desafio e aceitar o conflito da discriminação positiva.

Décima terceira: a questão da discriminação positiva, ou ação afirmativa torna-se mais visível quando se discute prioridades. Face ao imenso contingente de pessoas em situação de pobreza, em relações socioeconômicas de exclusão e desigualdade, qual deve ser a prioridade? Percebe-se que muitas iniciativas acabam não atingindo as pessoas que se encontram em situação de extrema precariedade. Nessa perspectiva, corre-se o risco de reproduzir processos de discriminação e exclusão dentro do próprio campo da ação para a redução da pobreza e para inclusão. Não é fácil decidir quem deve ser priorizado. Reconhecendo que toda política pública deve ser considerada de fato distributiva – no sentido de que não há neutralidade na política pública – resta, portanto, saber para quais setores a distribuição efetivamente se orienta. Assim, pergunta-se quem de fato é beneficiado pelas ações públicas e quem deve ser beneficiado.

Décima quarta: durante o processo de discussão sobre as diversas experiências apresentadas, tornou-se claro que, em resposta à questão levantada no início do processo: "há um espaço de ação de combate à pobreza entre as macropolíticas nacionais e as ações desenvolvidas a partir da sociedade civil?", a resposta foi positiva, há sim, um espaço para a ação subnacional. Entretanto, esta ação vem sendo construída na ausência de uma política pública nacional de redistribuição de renda, comprometida em combater efetivamente a pobreza.

Décima quinta: os diversos arranjos locais e subnacionais - sejam estes de estados, municípios, de agências regionais e locais do governo nacional, de alianças com organizações não governamentais e comunitárias, empresas e cooperativas e toda uma variedade de instituições e organizações cívicas nas quais a igreja católica continua demonstrando uma competência especifica e exemplar - têm muito a contribuir e mostram caminhos possíveis, construídos a partir de soluções simples e concretas. Porém, vale salientar que estes caminhos não podem ser considerados como substitutos de uma responsabilidade institucional maior, na qual o papel do Estado é central.

Consensos

Este ciclo de debates permitiu a troca de experiências entre diferentes atores, o que possibilitou a realização de análises complexas acerca das iniciativas discutidas e das estratégias locais de superação da pobreza. Além disso, foi possível discutir o contexto onde as ações se desenvolvem e as dificuldades enfrentadas no cotidiano para transformar a realidade local. Durante os debates construímos alguns consensos que possibilitam uma mudança de perspectiva na análise da pobreza. O primeiro deles é o de que há um espaço de ação no âmbito local, que precisa ser urgentemente assumido e ocupado e que vem demonstrando sinais animadores da conquista de poder e de oportunidades, não se pode ignorar o contexto mais amplo dentro do qual o fenômeno de pobreza e exclusão se constrói: os dramas decorrentes da globalização, das políticas de ajuste estrutural, que não privilegiam o social. É urgente a adoção de políticas que garantam um mínimo social, sensível às questões de gênero, da infância e adolescência, viabilizadas por meio de abordagens simples, como programas de renda-mínima, salário social, bolsa-escola, que demonstram na prática a eficiência das soluções simples.

Assim, frente às possibilidades de agir para transformar a realidade, diversos são os temas a serem contemplados: a importância e a dificuldade de criar abordagens intersetoriais; a necessidade de políticas públicas que estimulem a co-responsabilidade e o protagonismo; a presença na política social da temática de trabalho e renda dentro da ótica de um mínimo social enquanto direito fundamental; a capacidade de efetivamente atingir os grupos mais vulneráveis; a importância de se dar maior visibilidade aos novos mecanismos interorganizacionais e o papel formador de ações sociais de controle do agir público.

Um outro aspecto que precisa ser repensado é a proliferação de conselhos e outras instâncias formais de decisão e consulta no âmbito de políticas públicas específicas. Reconhecer o potencial de complementaridade horizontal dos diversos colegiados pode levar ao fortalecimento do seu papel fiscalizador e orientador, enfrentando assim as tentativas da sua apropriação artificial por interesses hegemônicos de elites e grupos profissionais específicos. Há muitos exemplos de situações em que as informações e oportunidades não chegam onde deveriam, e em que as exigências de consulta acabam por virar barreiras em relação ao que buscam: o engajamento efetivo da comunidade.

Houve um consenso em torno da centralidade de uma nova concepção do local visto como lugar, que não se traduz em nenhum nível específico de governo, mas sim um lugar onde a lógica da proximidade, do encontro e do confronto é possível. O lugar não é dado, mas se define e se redefine a partir das ações, remetendo a um contexto de relações que não é somente local. Requer dos agentes públicos uma prática pedagógica ética e cívica que evidencie a promoção da cidadania. Requer, também, instrumentos de avaliação que estimulem o debate e possam produzir conhecimentos. É preciso lembrar que as ações emergentes, reposicionam o papel do Estado, mas não reduzem o seu papel central no enfrentamento da pobreza percebida a partir da ótica da exclusão e da desigualdade social. As múltiplas organizações da sociedade civil, ao apresentarem soluções, dão sinais evidentes de uma responsabilidade social e de um engajamento cívico, porém não desobrigam, em nenhum momento, as organizações públicas de uma ação igualmente responsável e comprometida.

Podemos dizer ainda, que as soluções locais na área de emprego e renda são freqüentemente resultados de ações que favorecem o microcrédito e a capacitação, mas que são também frutos do diálogo e do apoio direto à população envolvida. Aprender a reconhecer e a respeitar os muitos saberes existentes e, também, levar em consideração a importância de uma solidariedade no quotidiano são elementos que criam condições para o êxito dos projetos voltados para redução da pobreza. Para atingir resultados concretos, observa-se ainda a necessidade de flexibilizar linhas de apoio e de ações técnicas; algo que infelizmente muitos dos programas e organismos públicos têm dificuldade em assumir. A lacuna que se cria, em conseqüência, é em si a expressão da permanente produção e reprodução da desigualdade e da exclusão social. Grosso modo, a máquina pública parece não estar ainda preparada, ou mesmo disposta, a encarar seriamente a necessidade de redução da pobreza, da exclusão ou da desigualdade no Brasil.

A partir do entendimento de que a emancipação cívica e a conquista da cidadania ativa é um processo de destruição dos mecanismos de tutela e ampliação do universo cultural e educacional. É necessário buscar e dar visibilidade aos caminhos que dão voz e vez a um maior número de pessoas, favorecendo a criação de novos espaços públicos. Qualquer programa de enfrentamento da pobreza é parte desse processo e precisa ser avaliado nesse sentido.

Finalmente, podemos dizer que o espaço local entendido como o motor de arranque do processo de enfrentamento da pobreza precisa ser privilegiado. A construção de múltiplas formas de identificação e de avaliação de práticas e de soluções eficazes - por instâncias independentes - pode prestar um serviço importante à sociedade. No Brasil, não há uma tradição de efetiva avaliação de políticas públicas da parte de organismos governamentais. Além do que, a produção de dados sobre a heterogeneidade da pobreza, a desigualdade, como também sobre os resultados e impactos de ações - sejam estas positivas ou negativas - é essencial para evitar que o fenômeno perca seus contornos sóciopolíticos e gere uma individualização tutelada, transformando a pobreza em "pobre". A criação de indicadores de avaliação e de uma base independente de dados estatísticos socialmente adequados é de extrema importância para a mudança da nossa realidade.Vale lembrar que falta de renda não é sinônimo de pobreza, mas é um dado importante a ser considerado, chamando a atenção para as conseqüências das relações socioeconômicas constitutivas do quotidiano. Porém, ações nesta área precisam reconhecer a importância da emancipação política e do engajamento de atores locais na discussão do desenvolvimento do "lugar". Essas ações precisam se iniciar a partir de bases sólidas, simples e participativas, permitindo resultados concretos e sustentáveis. Nesse sentido as experiências demonstram que integração entre outros atores e setores, quando acontecem, são normalmente resultados de um processo gradual de aproveitamento de oportunidades, de aprendizagem e de luta, abrindo possibilidades de escolhas seguindo o cronograma dos atores e acontecimentos.

Implicações para a administração cotidiana

Os resultados das experiências analisadas e das oficinas de discussão e debate deixaram muito claro o quanto à construção e reprodução da pobreza e da desigualdade se faz presente no cotidiano, nas pequenas práticas públicas que caracterizam os lugares e os horizontes do dia a dia, nas muitas barreiras sutis e não sutis que afastam este ou aquele grupo do acesso a um serviço de qualidade e a uma dignidade básica.

Durante muito tempo, a discussão sobre reforma administrativa focalizava –seja na sua vertente burocrática, seja na vertente gerencial – o eixo dos serviços. A suposição de que é melhor ter mais serviços, mesmo que os mecanismos de acesso a estes sejam pouco

transparentes, é uma característica constante em muitos programas de desenvolvimento. Mas, o resultado destes programas é que muitas vezes, os mais bem situados na pirâmide social tiram mais vantagens dos serviços oferecidos.Ou seja, uma estratégia baseada na mera expansão dos serviços corre o risco de reproduzir os padrões de exclusão existente.

O que parece ser necessário é reconhecer as possibilidades de ação de uma gestão pública na perspectiva da cidadania e dos direitos (Spink, 2000).Isto é, uma gestão pública preocupada com o impacto dos serviços e das ações públicas no cotidiano do exercício da cidadania entendido no seu sentido mais amplo. Onde os serviços serão julgados eficazes não porque são mais rápidos ou mais baratos, ou ainda porque produzem mais ação, mas por gerarem conseqüências tangíveis, aceitáveis e claras para as condições e a prática da cidadania, para a redução da desigualdade e da pobreza; tanto para quem recebe quanto para quem fornece e para quem participa da comunidade mais ampla em que as ações ocorrem. O foco, portanto é com o lugar, com as barreiras, os bloqueios e com as maneiras em que milhares de pequenas ações e possibilidades de ação são interpretadas e reinterpretadas (Lipsky 1980, Spink 2003).

O desafio não é de criar ou conceituar esta nova perspectiva, mas ao contrário, de reconhecer o que já existe e dar voz às suas idéias e práticas.

Bibliografia

Camarotti, Ilka & Spink, Peter (2000a). *Parcerias e Pobreza: soluções locais na construção de relações sócio-econômicas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas.

Camarotti, Ilka & Spink, Peter (2000b). *Parcerias e Pobreza: soluções locais na implementação de políticas sociais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas.

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) (2003). *Estudo sobre indicadores de desenvolvimento humano no projeto Brasil 2000 – novos marcos para as relações raciais*. Rio de Janeiro.

Freire, Paulo (2001). *Ação Cultural para a Liberdade*.São Paulo: Paz e Terra.

Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Spink, Peter (2000). "The rights based approach to local public management: experiences from Brazil". *Revista de Administração de Empresas*. 40, 3, 45-65.

Spink , Peter (2003). "Poverty and Place". In Carr, Stuart C. & Sloan, Tod. *Poverty and Psychology : from global perspective to local practice*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Artigo recebido em 20/10/2004. Aprovado em 20/03/2005.

Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da *Accountability* no Brasil

Ana Rita Silva Sacramento[1]

RESUMO: O objetivo deste paper é apresentar uma revisão da literatura que aborda a questão da accountability no Brasil recente. Para tanto, constrói-se um referencial teórico apresentando-se inicialmente o conceito de accountability, termo que como se sabe ainda não tem tradução direta para o português. Em seguida, revisa-se as suas principais características e a visão predominante dos estudiosos que consideram os mecanismos brasileiros de accountability deficientes. Não obstante tal deficiência, devido à concretização de algumas iniciativas, pouco a pouco a accountability parece-nos estar se fortalecendo no Brasil. Dentre essas iniciativas priorizamos a análise da Lei de Responsabilidade Fiscal sob tal enfoque e concluímos que a referida Lei constitui-se num avanço concreto e atual desse processo. Importante salientar o caráter preliminar desse estudo, visto que a análise está concentrada no referencial teórico e que a coleta de dados empíricos encontra-se em fase de andamento. Ademais, dado a crescente literatura sobre o tema, reconhecemos que este paper não esgota o assunto, uma vez que outras abordagens relevantes possivelmente não estão tratadas aqui, inclusive por razões de espaço e de prioridades analíticas.

PALAVRAS CHAVE: responsabilidade fiscal, accountability

ABSTRACT: The purpose of this paper is to present a review of the literature that approaches the issue of accountability in recent Brazil. For this reason, a framework was built to show firstly the concept of accountability, an expression for which, it is known, do not have equivalent meaning into portuguese language. Secondly, a revision was done as to the predominant vision of experts who consider the Brazilian mechanisms of accountability as deficient. Notwithstanding such a deficiency, due to the realization of some iniciatives, accountability seems little by little to get stronger in Brazil In these iniciatives we give priority to the Fiscal Responsibility Law under such a focus and conclude that the afore mentioned Law represents a concrete and current advance of this process. It is important to emphasize the preliminary nature of this study as the analysis is focused on the theoretical basis and the assessment of empirical data is still under way. Moreover, because of the increasing literature on this subject, we realize that this paper does not exhaust the subject since other relevant approaches are possibly not mentioned here including for reasons of space and analytical priorities.

KEY WORDS: Fiscal Responsibility Law, Accountability

[1] Mestre em Administração UFBA pesquisadora do NPGA / EAUFBA. Rua Taperoá, 182- Condomínio Villa Verde, n° 27 - CASEB - Feira de Santana - Bahia - CEP: 44.040.140 e-mail : anasacramentos@bol.com.br

Accountability: A construção de um conceito

De origem anglo-saxão e ainda sem tradução direta em outros idiomas como o português (CAMPOS, 1990:30) e o francês (TROSA, 2001:265), palavra *accountability* geralmente tem sido tratada na literatura por responsabilização e, nas atuais discussões sobre a eficiência da ação governamental e da democracia, tem ocupado posição de destaque. Segundo Schedler (1999:13-27) muito embora em todo o mundo instituições financeiras, lideres de partidos, ativistas de bases, jornalistas e cientistas políticos, tenham descoberto as bênçãos e aderido à causa da *accountability* pública, devido a sua relativa novidade esta ainda representa um conceito sub explorado, cujo significado permanece evasivo, com fronteiras indefinidas e estrutura interna confusa. Neste cenário, a busca de instrumentos que contribuam para a sua introdução ou ampliação do seu grau na administração pública tem sido também uma tônica do debate político e objeto de inovação institucional nos Estados democráticos contemporâneos que, adeptos a gestão pública orientada pela lógica do cidadão-cliente, colocaram o tema da *accountability* definitivamente na agenda de reformas (LOUREIRO & ABRÚCIO, 2002:65).

Num dos trabalhos seminais que buscam a sua compreensão no idioma português, Campos (1990) inspira-se em Frederich Mosher para concluir que a *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma. Ainda segundo esta autora, o grau de *accountability* avança na medida em que os valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade, também avançam. Pensamento semelhante encontramos em Anastasia & Melo (2002:25) que também admitem a *accountability* como um atributo da democracia que implica o controle dos governantes pelos governados e em Levy (1999:390) que a define como a "obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante aos cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado objetivando criar transparências e, conseqüentemente, maiores condições de confiança entre governantes e governados". Ainda segundo esta autora, a *accountability* "se refere não somente à premissa da prestação de contas, mas também a definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas". Para Stark & Bruszt (1998) a expressão "prestar contas de" tem ao mesmo tempo, o sentido de contabilidade e narrativa. Essas duas dimensões partem de julgamentos, e cada uma pressupõe a outra.

Para Przeworski (1998:61) os governos são responsáveis se os cidadãos têm como saber se aqueles estão ou não estão atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar as sanções apropriadas, de tal modo que os políticos que atuarem a favor dos interesses dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o tenham feito percam as eleições.

Neste ponto, concorda-se com Schedler (1999), para quem a verdadeira razão de ser da *accountability* reside na pressuposição da existência do poder e, neste sentido, o seu principal objetivo não é eliminá-lo, mas controlá-lo. Ainda segundo este autor, o "estreito acasalamento" da *accountability* e a viabilidade de sanções, reflete o senso comum neoinstitucionalista. Nesta literatura, as regras para serem efetivas devem estar acompanhadas de mecanismos de monitoramento, evitando que violações passem desapercebidas e trapaças permaneçam impunes (SCHEDLER 1999:16).

Trosa (2001: 264) alerta para a necessidade de uma visão moderna de responsabilidade, visto que esta não pode ter como base a ameaça e a sanção, mas um sentimento interiorizado que "cada um faz parte da solução e não apenas do problema". Esta acepção está alinhada ao que Campos (1990) denomina de responsabilidade subjetiva, isto é, à cobrança que a pessoa exerce sobre si mesma quanto à necessidade de prestar contas a alguém.

Observa-se até aqui a existência de um consenso na literatura pesquisada de que a *accountability* é um subconjunto da democracia, pois como afirmam Anastasia & Melo (2002), apesar da controvérsia suscitada pelo último conceito esta diz respeito à, no mínimo, "processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes" (DAHL, citado por ANASTASIA & MELO, 2002:25) ou ainda Schedler (1999), que considera a *accountability* antitética ao poder monólogo, visto que uma vez que estabelece um relacionamento entre atores responsáveis e responsivos opõe-se não apenas ao poder mudo, mas também ao controle silencioso e unilateral do poder e mais ainda O`Donnell (citado por FEDOZZI, 1997:93) ao chamar a atenção para dois aspectos principais da accountability: a) a obrigação do governante e do funcionário de sujeitar seus atos à lei; b) a obrigação do governante de prestar contas dos seus atos, com suficiente transparência para que a cidadania possa avaliar sua gestão e, mediante procedimentos democráticos, ratificá-las ou rechaçá-la.

Do exposto, conclui-se que a *accountability* é uma das características do sistema político que nos regimes democráticos se impõe ao administrador público. Portanto, a *accountability* não só diz respeito à imposição, pelo sistema, em caráter continuado, de visibilidade e transparência nos atos do governo como também à responsabilização dos governantes, inclusive com a possibilidade de sanções, pelos governados.

Nesse *paper*, adotamos o conceito de *accountability* de Loureiro & Abrúcio (2002:59) por considerar que este contempla o que foi acima exposto. Para estes autores:

> *"Accountability é um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente. Para isso, são necessárias regras e arenas nas quais a accountability é exercida, além de práticas de negociação ampliadas entre os atores, para tornar as decisões mais públicas e legítimas".*

Aspectos gerais da *accountability*

A concepção de O'Donnell (1998) estabelece que são duas as dimensões da *accountability*, a vertical e a horizontal. As ações realizadas individualmente e/ou coletivamente, com referência aos que, eleitos ou não, exercem posições em instituições do Estado fazem parte da *accountability* vertical, ao passo que, as agências estatais possuidoras de direito, poder legal, disposição e capacidade para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do estado que possam ser qualificadas como delituosas, fazem parte da *accountability* horizontal. Destacam-se como principais integrantes da primeira dimensão as eleições eleitorais, as reivindicações sociais livremente proferidas e a atuação da mídia divulgando tais reivindicações - ao menos as mais visíveis – e os atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. E, como mecanismos da segunda dimensão, as instituições clássicas das poliarquias a saber: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. Conclui-se, portanto, que na concepção desse autor, enquanto a dimensão vertical pressupõe uma

ação entre desiguais – cidadãos X representantes - a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais –"*checks and balances*" entre os poderes constituídos.

O'Donnell admite a fragilidade dos mecanismos de *accountability* vertical quando, embora admitindo as eleições como seu canal principal, reconhece que, pelo fato destas só ocorrerem de tempos em tempos, em adição à existência de sistemas partidários pouco estruturados, a alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pobremente definidos, e reversões políticas súbitas, a eficácia da *accountability* eleitoral torna-se bastante fragilizada. As eleições inevitavelmente têm característica de plebiscito: por mais bem informados que estejam os eleitores, a eleição permite apenas que ratifiquem ou rejeitem, de tempos em tempos, as decisões tomadas pelas equipes formadas por seus representantes, que competem e cooperam umas com as outras (BOBBIO, citado por PRZEWORSKI, 1998:66). Idéia semelhante encontra-se nos argumentos de Stark & Bruszt (1998), quando reconhecem que o caráter episódico da responsabilidade eleitoral proporciona aos políticos o espaço de manobra para levar a cabo o programa vencedor que haviam oferecido ao eleitorado e em Przeworski & Stokes ao admitirem que "a votação retrospectiva que toma informações apenas no desempenho passado do candidato, não é suficiente para induzir os governos a atuarem responsavelmente" (PRZEWORSKI & STOKES, citados por O'DONNELL 1998:29).

A eficácia dos demais mecanismos de *accountability* vertical – as reivindicações sociais e atuação da mídia – também é questionada por O'Donnell (1998). Este autor considera que a mídia, agindo parcialmente, ao denunciar possíveis delitos, nomeando os supostos responsáveis, contribuem para que algumas autoridades corruptas sejam poupadas, enquanto inocentes são condenados pela opinião pública e que as reivindicações sociais dependem fundamentalmente das ações que as agências estatais autorizadas tomem para investigação e punição dos delitos.

Com referência à dimensão horizontal, O'Donnell considera que sua efetividade depende não apenas de agências isoladas lidando com questões específicas, mas com uma rede dessas agências, vez que normalmente as decisões são tomadas pelos tribunais ou, em caso de *impeachment*, dos legisladores. O'Donnell reconhece ainda a possibilidade de violação da *accountability* horizontal através da usurpação ilegal da autoridade de uma agência

estatal por outra e da corrupção, que consiste na obtenção de vantagens ilícitas por uma autoridade pública para si ou para aqueles de alguma maneira ligados a ela. Figueiredo (2001) considera que, embora divergentes nas explicações para a fraca fiscalização dos governos pelos legislativos, tribunais e outras agências criadas para este fim, os analistas políticos parecem ter chegado a um consenso sobre a deficiência da *accountability* horizontal nos sistemas presidencialistas da América Latina. Reconhece a autora que a concentração de poder legislativo no Executivo tornou-se um traço comum nesses regimes.

Stark & Bruszt (1998) destacando a importância dos mecanismos de *accountability* afirmam que, contrariamente a crença convencional de que executivos não limitados têm mais autoridade para executar reformas, autoridade e responsabilidade não são contraditórios. Através de estudo comparativo de vários países da Europa Central, esses autores concluem que existe uma correlação negativa entre autoridade executiva concentrada e coerência nas políticas, ou seja, as políticas são coerentes e sustentáveis onde as estruturas institucionais colocam fortes limites à autoridade do executivo. Esses autores sugerem ainda que a responsabilidade horizontal – entre instituições internas ao Estado - defendida por O'Donnell avance para o que eles denominam de "responsabilidade em escopo", através da inclusão de outras instituições políticas, notadamente outros agentes organizados da sociedade, em redes de responsabilidade. Nesse aspecto, Campos (1990:35) chama a atenção para o fato de que, em termos ideais, a tarefa de controlar não pode ficar nas mãos do Estado, posto que esta se constitui numa prerrogativa da cidadania organizada

Sobre essa inclusão, vale destacar que Przeworski (1998:67), admitindo que, ainda que todas as instituições democráticas clássicas estejam funcionando bem, elas não são suficientes para garantir a *accountability* e para capacitar os cidadãos a obrigarem os governos a cumprir com o seu dever, pois estes sempre disporão de informação privada sobre seus objetivos e sobre as relações entre as políticas e seus resultados, também sugere a criação de instituições independentes de outros órgãos do governo e que ofereçam aos cidadãos as informações necessárias para que estes aperfeiçoem sua avaliação a *posteriori* dos atos do governo, e não apenas dos resultados. Já para Schmitter (1999:59), dado que a noção de accountability horizontal de O'Donnell inclui apenas os agentes estatais, sugere que um outro tipo de *accountability* pode ser concebido para abrigar as instituições não estatais: a *accountability* oblíqua.

Sobre o estabelecimento de mais uma dimensão de *accountability* convém destacar que Schedler (1999) considera que, dada à assimetria entre atores estatais e não-estatais, é fictício um cenário em que o controle de poder é perfeito e alerta para o fato de que as associações civis, embora representem poderes fáticos, nunca se igualam ao Estado, que detém o poder de monopólio da violência legítima e posição privilegiada como fonte de lei, concordando, dessa maneira com O'Donnell para quem o abrigo de tais instituições independentes é a dimensão vertical da *accountability*, não havendo, portanto, necessidade de criação de mais uma dimensão.

Completando esse breve estudo vale a pena ainda acrescentar que a noção de *accountability* política, para Schedler, possui caráter bidimensional: a) a capacidade de resposta dos governos, isto é, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem e explicarem os seus atos – *answerability* e b) a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos – *enforcement*.

Construindo uma concepção radial da *accountability*, este autor identifica nesta três questões, que podem ou não estar juntas para que existam atos de *accountability*, quais sejam: informação, justificação e punição. Nessa concepção, as duas primeiras questões– informação e justificação – remetem à *answerability*, e a última – punição – à capacidade de *enforcement*. *Accountability* política implica, portanto, mais do que geração de dados e interação de argumentos, mas também a possibilidade de punir comportamento inadequado. Exercícios de *accountability* que expõem delitos sem a imposição de conseqüências materiais aparecerão, segundo este autor, como fracas e diminuídas formas de *accountability*.

A *accountability* no Brasil

Considerando, portanto, que o conceito de *accountability* está intimamente relacionado com a questão dos direitos dos cidadãos e deveres dos administradores públicos, nos Estados cuja democracia tem sido adjetivada como delegativa (O'Donnell:1991) o baixo grau ou até a completa inexistência de *accountability* é um traço distintivo.

Campos (1990:35-37) destaca que não haverá condição para a *accountability* enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor. Ademais, considera ainda esta autora,

a virtual ausência do conceito de *accountability* no Brasil decorre da sua pobreza política, uma vez que as pessoas optam por esperar que o Estado defenda e proteja os interesses não organizados, ao invés de atuar na organização para agregação de seus próprios interesses, ou para enfrentamento do poder do Estado. Tais características são típicas das democracias delegativas. Nesse sentido, consideramos que vale a pena verificar se a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal contribui para a ampliação do grau de *accountability* vigente no Brasil.

Os mecanismos de *accountability* vertical e horizontal existentes no Brasil têm sido qualificados pela literatura como deficientes. Pode-se pressupor que a correta aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal possa contribuir para a redução da deficiência de tais mecanismos.

Para Campos (1990), por exemplo, embora essencial, o processo eleitoral, por si só, não é ágil bastante para salvaguardar o interesse público, uma vez que muitos eleitores trocam votos por dinheiro e por empregos nos órgãos públicos, abdicando do direito de cobrar de seus candidatos programas que alterem a hegemonia de grupos tradicionalmente favorecidos; à imprensa tem faltado organização e autonomia para poder agir e reagir como instituição, pois fragmentada e subserviente a interesses e conveniências particulares não tem desempenhado o papel de vigilante, que geralmente lhe cabe nas sociedades politicamente avançadas. Falta credibilidade também ao poder legislativo, cujos "representantes" não sendo pressionados a cumprir as promessas de campanha, preocupam-se apenas com os seus interesses pessoais e as conveniências de seus parentes e amigos e ao Judiciário dependente do Executivo até para obtenção de recursos orçamentários. Este cenário de debilidade das instituições em adição ao baixo nível de organização da sociedade civil é o que explica, segundo esta autora, a má qualidade do processo de informações entre governo e sociedade e permitiu a supremacia do Executivo federal sobre os níveis estaduais e municipais, bem como sobre os poderes Legislativo e Judiciário no Brasil. Nas palavras dessa autora *"imune a controles externos, a burocracia pública é corrupta e ineficiente, enquanto os cidadãos continuam sem qualquer proteção contra as decisões arbitrárias"* (CAMPOS, 1990:42).

Na análise efetuada por Figueiredo (2001), a deficiência dos mecanismos de *accountability* horizontal no Brasil, decorre do padrão de formação de governos de coalizão aliado ao fato de que a Constituição brasileira concede ao executivo fortes poderes legislativos e de agenda, tais como: exclusividade de iniciativa na introdução de legislação administrativa, orçamentária e fiscal; poder de pedir urgência para as leis que apresenta; autoridade delegada de decreto; e autoridade para editar decretos, com força de lei e de vigência imediata, as Medidas Provisórias, e, não menos importante, que os regulamentos do Congresso concedem aos líderes de partidos amplo controle sobre o processo legislativo – definição de pauta e poder de representar a bancada. Cumpre acrescentar que dentre todas estas prerrogativas, o poder de editar medidas provisórias com força de lei, é o instrumento que mais concentra poderes de agenda nas mãos do presidente (ANASTASIA & MELO, 2002; AMORIM NETO & TAFNER, 2002) e, neste sentido, à medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizão governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo, possibilitando ao governo funcionar como se houvesse uma fusão de poderes (FIGUEIREDO, 2001:02). Esses mencionados recursos institucionais permitem aos governos aumentar a coesão das coalizões que os apóiam e promover ações coordenadas, capacitando-os a evitar ou controlar as ações de fiscalização do Congresso, especialmente as atividades de investigação. Nesse contexto, a eficácia da *accountability* horizontal passa a depender da atuação dos mecanismos da *accountability* vertical, como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados (FIGUEIREDO, 2001:02-03). Por outro lado, como "os mecanismos de cobrança horizontal obrigam o governo a justificar e defender suas ações perante outros órgãos de governo, servem também para informar os cidadãos" (PRZEWORSKI, 1996:32 citado por FIGUEIREDO, 2001), a autoridade concentrada no executivo reduz a transparência das decisões públicas, privando os cidadãos da chance de obter informações sobre políticas, reduzindo assim sua capacidade de controlar as ações do governo. Com referência à debilidade dos mecanismos de *accountability* horizontal no Brasil, Anastasia & Melo (2002) também afirmam que a concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos do Executivo, em uma das Câmaras, e/ou nas mãos da bancada governista, o acentuado grau de centralização política no nível nacional e a assimetria informacional entre os atores centrais, cidadãos, líderes de coalizão e legisladores, favorecem a autonomia das burocracias públicas, enfraquecendo,

portanto, a responsabilização do Executivo por controle do Legislativo. Lecionam esses autores, no caso brasileiro, como, de resto, em qualquer sistema presidencialista, os instrumentos de *accountability* horizontal incluem, além dos mecanismos de controles mútuos entre os poderes Executivo e Legislativo, aqueles referidos à fiscalização de ambos pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público. Acrescentam ainda os citados autores que literatura tem se apoiado no conceito de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) para caracterizar o padrão de relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil. Esse arranjo institucional, para esses analistas, embora produza estabilidade política, limita a *accountability* horizontal e diminui a densidade democrática a representação, vez que dificulta aos agentes, especialmente situados na oposição, a vocalização de suas preferências e controle dos atos e omissões dos governantes. Para Nicolau (2002), como nos governos de coalizão as políticas públicas são compartilhadas, a capacidade de o eleitor atribuir a um único partido a responsabilidade pelas políticas implementadas é bastante reduzida, o que equivale a dizer que nesse tipo de governo onde não há clareza de responsabilidade, o controle dos cidadãos sobre o legislativo, também é limitado.

No argumento desenvolvido por Anastasia & Melo (2002), quando a assimetria informacional entre os atores diminui, o desempenho dos mecanismos de *accountability* horizontal e vertical reforça-se mutuamente. Dito de outra forma, o bom ou o mau desempenho dos mecanismos de uma dimensão incide positivamente ou negativamente sobre a outra dimensão e vice-versa. Assinalam ainda esses autores que "*as possibilidades de mobilização eficiente dos procedimentos eleitorais para fins do exercício da responsabilização política crescem na medida em que diminui a assimetria informacional entre representantes e representados"*, uma vez que "*o poder legislativo terá mais incentivo a atuar como órgão de controle sobre o poder executivo na medida em que seja, ele próprio, passível de controle pelos cidadãos"* (SHUGART, MORENO & CRISP citados por ANASTASIA & MELO, 2002:29).

As variáveis que afetam a constituição da representação política e o exercício da *accountability* vertical e horizontal no Brasil, notadamente os sistemas eleitoral e partidário no primeiro caso, e as regras constitucionais e regimentais que distribuem poderes de agenda e de veto entre os poderes Executivo e Legislativo no segundo, são examinadas por

esses pesquisadores que argumentam que as opiniões e os interesses do eleitorado terão maiores chances de incidir sobre a ação dos representantes eleitos se o Poder Legislativo se constituir enquanto espaço institucional de expressão política das diferentes minorias e se existirem dispositivos constitucionais e regimentais capazes de permitir a participação institucionalizada dos cidadãos, nos interstícios eleitorais. Tais sistemas, para esses autores, exercem forte impacto sobre a constituição do poder legislativo, uma vez que é do sistema partidário a função de definir o número e perfis de agentes disponíveis para os cidadãos, e do sistema eleitoral encorajar a eleição de maiorias legislativas ou favorecer uma equitativa representação dos múltiplos partidos existentes.

Para esses autores, embora se reconheça fragilidade nas organizações partidárias brasileiras, inclusive nos vínculos destas com o eleitorado, alta incidência das migrações e profusão de legendas de aluguel, *"não se pode afirmar que o sistema partidário torne artificial a expressão da competição política nacional*", além disso, *"em que pese o alto grau de fracionamento do sistema partidário, as interações ocorridas no seu interior têm sido do tipo moderada, não se verificando a presença de partidos relevantes claramente anti-sistema nem de intensidades de preferências tão altas que inviabilizem a prática de negociação e da barganha*" (ANASTASIA & MELO, 2002:37).

O sistema eleitoral brasileiro possui características bastante particulares: lista aberta, possibilidade de o eleitor votar apenas na legenda, possibilidades de os partidos fazerem coligações, grande número de partidos e candidatos concorrendo. Tudo isso provoca, segundo a análise desse pesquisador uma distorção entre o conjunto de preferências manifestas pelo eleitorado e a real distribuição de cadeiras entre os partidos, visto que há evidências indiretas de que o eleitor no Brasil escolhe, na maioria das vezes, o seu candidato sem levar em conta o partido no qual este está filiado, o chamado voto personalizado, e a suposição do desconhecimento por parte do eleitor de como funciona o mecanismo de transformação de votos em cadeiras, visto que aqueles, independentemente das opções de escolhas conferidas ao eleitor, são contabilizados em termos partidários, adotando-se posteriormente algum mecanismo de transferência no interior da lista como forma de se chegar aos eleitos (NICOLAU, 2002; ANASTASIA & MELO, 2002). Como lembra Nicolau (2002), no Brasil partidos coligados podem eleger candidatos mesmo sem atingir o quociente eleitoral, candidatos podem aumentar sua votação e não se reeleger,

enquanto outros podem obter número de votos menor e mesmo assim garantir sua reeleição. Ademais, o representante eleito depara-se com um cenário no qual o atingimento dos compromissos assumidos com os eleitores somente será possível se estiverem compatíveis com as preferências dos líderes partidários, uma vez que são a estes que, conforme dito anteriormente, são conferidos, pelos regulamentos das Casas Legislativas, o poder de definição de pauta e de representação da bancada.

Tudo isso para concluir que o eleitor brasileiro teria mais facilidade de acompanhar o processo legislativo se designasse, como seu agente, o partido e não o candidato individualmente e que os mecanismos de *accountability* vertical, notadamente as eleições, momento privilegiado para punir ou recompensar os responsáveis pelo governo: bons governantes seriam reconduzidos ao poder, enquanto os ineficientes seriam afastados (NICOLAU, 2002), não tem sido capaz de incidir sobre os processos de *accountability* horizontal.

Ainda sobre a participação institucionalizada dos cidadãos nos interstícios eleitorais, cumpre informar que Anastasia & Melo (2002) reconhecem que, nos últimos anos, tanto o Executivo quanto o Legislativo, no plano federal, tem tomado iniciativas que ampliam a possibilidade de intervenção dos cidadãos no processo decisório, de forma contínua, destacando no que se refere às iniciativas do poder Executivo: 1.a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal; 2. O funcionamento do SIAFI, sistema considerado como principal instrumento de administração orçamentária e financeira da União, por meio do qual são obtidas as informações que subsidiam o balanço geral da União e os relatórios de execução do orçamento e de administração financeira, que compõe, a demonstração das contas apresentadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República; 3. O acesso, via Internet, ao processo de transferências dos FPE e FPM (respectivamente Fundos de Participação dos Estados e Fundos de Participação dos Municípios); 4. A disponibilização pública das informações sobre a implementação e avaliação contínua do plano plurianual, através do *site* do ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e das informações necessárias à fiscalização rotineira e detalhada da execução do Orçamento da União através da Internet pelo PRODASEN, sistema de processamento de dados do Senado; e 5. A criação da Corregedoria Geral da União, com atribuições de correção, controle interno, auditoria pública e de ouvidoria geral no âmbito do Poder Executivo Federal, objetivando

dar o necessário andamento às representações ou denúncias fundamentadas, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (ANASTASIA & MELO, 2002:40-41). Tais iniciativas têm, segundo esses pesquisadores, facilitado o acesso à informação sobre o exercício do governo no Brasil, uma vez que os parlamentares, de posse de tais recursos, podem trazer para o debate público eventuais problemas detectados e vice-versa.

Já quanto aos avanços nas relações entre o Legislativo, notadamente entre o Congresso Nacional, e os cidadãos, os autores destacam: 1. A comunicação direta com o cidadão a partir do funcionamento das TVs Câmara e Senado, bem como das Rádios Câmara e Senado; 2. A disponibilização, através dos respectivos *sites* de informação detalhada sobre o funcionamento de ambas as casas; 3. A criação, em 2001, da Ouvidoria da Câmara dos Deputados. No Senado, a ouvidoria é feita através de um serviço tipo 0800; 4. A criação da Comissão de Legislação Participativa, também em 2001, com poderes para acolher e transformar em proposição legislativa sugestões apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil ou pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais; e 5. A modificação do Artigo 53 da Constituição Federal, processada em Dezembro de 2001, dando nova redação à questão da imunidade parlamentar e tornando os deputados e senadores passíveis de processo pelo Supremo Tribunal Federal sem a necessidade de licença prévia da Casa- podendo esta, no entanto, sustar a ação por maioria de votos em um prazo de 45 dias. Entretanto, mesmo reconhecendo a importância de tais instrumentos, esses autores assinalam que estes são insuficientes para que se possa afirmar que o eleitor no Brasil esteja em condições de instruir ou responsabilizar os seus representantes, dado que o processo de tomada de decisão envolve uma série de atores com alguma capacidade de interferência, um Executivo com poderes de legislar e vetar, duas casas legislativas com capacidade de modificação recíproca às iniciativas, o multipartidarismo e instrumentos judiciais que são com freqüência chamados a resolver questões de ordem política (ANASTASIA & MELO, 2002:44-45).

Constata-se assim a existência de um avanço gradual no processo de institucionalização da *accountability* no Brasil. Neste processo observa-se que a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal tem ocupado relevante espaço nos estudos dedicados ao tema,

sendo, por isso, escolhida para apresentação e análise detalhada nesse *paper*, conforme segue.

A Lei de Responsabilidade Fiscal

Regulamentando, doze anos depois, o disposto no artigo 163 da Constituição Federal, que estabelece que "*lei complementar disporá sobre (I) Finanças Publicas*", foi aprovada em 04 de maio de 2000 a Lei Complementar nº 101/2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Com alto índice de votos favoráveis – 385 votos a favor, 86 contra e 04 abstenções – a Lei de Responsabilidade Fiscal (doravante LRF) está estruturada por setenta e cinco artigos e promove uma mudança institucional no trato com o dinheiro público. Constituindo-se no principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, espera-se que a sua correta aplicação fortaleça o processo de *accountability* no Brasil.

No entendimento de Vignoli (2002) trata-se de uma das mais rigorosas legislações a respeito deste tema. De fato, o estudo comparativo realizado por Oliva (2001) entre as recentes iniciativas de sete países, incluindo o Brasil, para o estabelecimento de regras fiscais, confirma essa tese. Oliva (2001) admite ainda que implementar a responsabilidade fiscal não é uma tarefa fácil, fato alertado também por Dias Filho (2003:03) quando este afirma que para o seu equacionamento depende da mobilização de recursos humanos, tecnológicos, financeiros e principalmente da capacidade de enfrentar resistências de ordem política e cultural. Porém, no caso específico brasileiro, além dos méritos técnicos da Lei, Oliva (2001) reconhece que o processo público de consulta realizado e o consenso político obtido atuam como elementos chaves para a sustentabilidade dessa reforma estrutural.

O equilíbrio fiscal é apontado por Dias Filho (2003:03) como necessário para a superação de graves problemas que afetam o bem estar social, tais como inflação, taxas de juros restritivas, desemprego e insuficiência de serviços públicos como saúde, segurança e educação. Entretanto, para este autor, a questão não se resume apenas a arrecadar mais e gastar menos. Se tudo dependesse de arrecadar mais, Dias Filho (2003) chama a atenção para o fato de que sendo a carga tributária brasileira uma das mais altas do mundo, chegando a ultrapassar 36% do PIB em 2002, o Brasil seria um dos últimos países a experimentar os efeitos de um déficit fiscal. Portanto, para este autor, é necessário explorar

com eficiência e justiça todo o potencial tributário disponível em cada ente da federação, o que naturalmente vai exigir um aparelho eficiente na atuação da gestão tributária capaz de aumentar o número de contribuintes, cobrando menos de cada um e mais do conjunto. Quanto ao controle dos gastos, este autor alerta que, além de fechar as comportas do desperdício, é preciso levar em conta que gastar pouco não significa necessariamente gastar bem, asseverando que:

> *Não se trata apenas de economizar cada centavo do erário, mas principalmente de aplicar bem os recursos existentes para que eles gerem mais benefícios ao menor custo possível para a sociedade. Um pouco mais que se aplique adequadamente em prevenção de doenças e em educação, por exemplo, pode evitar gastos públicos significativos no futuro e, assim, aliviar as pressões que recaem sobre o sistema tributário. Para se ter uma idéia, estima-se que cada real investido em saneamento pode proporcionar uma economia de quatro no orçamento da saúde.*

O pensamento deste autor alinha-se bem com o de Batista (1995:121) quando este, embora reconhecendo que a âncora fiscal é fundamental para o restabelecimento da confiança na capacidade governamental de gerir a moeda, considera que na proposta neoliberal a necessária distinção entre despesas correntes e de investimentos, por razões talvez mais ideológicas do que econômica, não é levada em conta, visto que as últimas podem e devem, segundo este autor, ser financiadas por empréstimos, de preferência internos a externos. Assim, também para este autor:

> *O que não se deve é, em nome de um falso conceito de responsabilidade fiscal, buscar equilíbrio em nível tão baixo de receitas e despesas que inviabilize o desempenho pelo Estado de funções essenciais de incentivador do desenvolvimento, de promotor do pleno emprego e da justiça social.*

Análise e aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal

De total abrangência, uma vez que se estende à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, à administração direta e indireta, e em cada uma dessas esferas de governo, aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público, a LRF está apoiada em quatro eixos, quais sejam planejamento, transparência, controle e responsabilização (KHAIR, 2001) e define no seu parágrafo primeiro do artigo primeiro a responsabilidade na gestão fiscal como sendo a "*ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar" (grifos nossos).*

Do planejamento

Expresso literalmente no texto da LRF, o planejamento figura, por assim dizer, como o ponto de partida para o seu entendimento. Contando com vinte e oito artigos que tratam direta ou indiretamente desse tema, a LRF cria novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, para a geração de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, para assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito, incluindo antecipação de receita orçamentária (ARO), e para a concessão de garantias, o que evidencia que a disciplina fiscal somente poderá ser alcançada com o adequado planejamento das ações de governo e da execução orçamentária (VIGNOLI, 2002).

Nesse sentido, as três peças orçamentárias constitucionalmente instituídas, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, em especial, a Lei Orçamentária Anual, revestem-se de significativa importância. Como se sabe, o Plano Plurianual (PPA) é a peça que estabelece os programas e ações de governo com horizonte temporal mais largo – quatro anos; já à Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) cabe o estabelecimento das prioridades, metas e premissas básicas norteadoras da elaboração do orçamento anual; e,

finalmente, à Lei Orçamentária Anual (LOA) a elaboração detalhada da programação a ser realizada em determinado exercício financeiro (1ºde janeiro a 31 de dezembro).

No entendimento de Vignoli (2002: 15-17) desde a Lei 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, já existem as condições para a efetiva integração entre planejamento, programação e orçamento no Brasil, fato que também é reconhecido por Khair (2001) quando este afirma que, se a referida Lei já tivesse sido observada, o equilíbrio das contas públicas há muito já poderia ter ocorrido. De fato, a alínea "b" do artigo 48 da Lei 4.320/64 estabelece como um dos objetivos que, quando da fixação de cotas da despesa para cada unidade orçamentária, o Poder Executivo deverá manter, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria. Entretanto, em que pese os instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) serem absolutamente interdependentes, tradicionalmente o orçamento público, ao invés de se constituir em um verdadeiro instrumento diretor de curto prazo, constituía-se em um documento meramente formal a ser encaminhado para atender aos preceitos estabelecidos pela legislação em vigor. Com a obrigação agora imposta pela LRF, espera-se, segundo Vignoli (2002:16) que tais hábitos enraizados, pouco saudáveis e muitas vezes prejudiciais ao interesse público deverão ser substituídos por condutas adequadas de gestão responsável no trato dos negócios públicos, uma vez que esta, além de consolidar, aprimora esses três pilares do planejamento do setor público brasileiro. Assim é que, a partir de então, a LDO deixa de ser um instrumento totalmente desconectado do PPA e da LOA para constituir-se numa referência para o efetivo planejamento das ações de governo, e, ao estabelecer as metas e prioridades para o exercício subseqüente, passa a efetuar a necessária ligação entre o PPA e a LOA. Para VIGNOLI (2002), isso significa que o processo de planejamento se inicia bem antes da efetiva elaboração do orçamento.Tanto é que, a não ser por meio de Lei específica que autorize a sua inclusão no PPA, a LOA não poderá destinar recursos para qualquer investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem que haja previsão na LDO e no PPA.

Além de procedimentalizar a conexão e a articulação entre tais instrumentos (LINO, 2001:31), a LRF introduziu a necessidade de elaboração dos Anexos de Metas Fiscais e de

Riscos Fiscais, os quais deverão integrar a LDO. No Anexo de Metas Fiscais deverá ser discriminadas as metas de arrecadação e de gastos e, da comparação entre eles, a previsão de resultados primário[i] e de resultado nominal[ii]. Claro está, portanto, que meta fiscal é o que se estima arrecadar e, com base nessa estimativa, o que se gastar (VIGNOLI, 2002). Já no Anexo de Riscos Fiscais deverão estar discriminadas e avaliadas as possibilidades de se incorrer em pagamentos para os quais não se possui convicção plena (por exemplo, as decisões judiciais), bem como a não realização de receitas previstas. Constata-se, portanto, que a preocupação constante na LRF é buscar o equilíbrio entre receitas e despesas. Neste aspecto, concorda-se mais uma vez com a afirmação de VignoliI (2002: 52), de que para a LRF o Déficit não pode existir.

Outro relatório estabelecido pela LRF, objetivando o controle de observância dos limites e condições, é o Relatório da Gestão Fiscal. De acordo com o exposto no seu artigo 54, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, os titulares dos Poderes, Tribunais de Contas e do Ministério Público deverá publicá-lo, com amplo acesso ao público. Este relatório deverá conter o comparativo com os limites de que trata a LRF, a indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites, além de demonstrativos, no último quadrimestre, da disponibilidade de caixa em 31 de dezembro e da inscrição em restos a pagar e do cumprimento dos prazos das AROs (antecipação de receitas orçamentárias). O quadro abaixo ilustra os limites estabelecidos pela LRF:

[i] Resultado Primário corresponde à diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, não considerando o pagamento do principal e dos juros da dívida. Se o total das receitas for maior que o total das despesas temos uma situação de Superávit Primário. Na situação inversa, Déficit Primário (VIGNOLI, 2002:51-52).

[ii] Resultado Nominal corresponde à diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, considerando o pagamento do principal e dos juros da dívida. Se o total das receitas for maior que o total das despesas temos uma situação de Superávit Nominal. Na situação inversa, Déficit Nominal (Idem).

Quadro 1
Limites Estabelecidos na LRF

Serviço da dívida	13% da receita líquida real
Dívida consolidada	1,2 vezes a receita corrente líquida
Novação ou refinanciamento de dívida	Proibida
ARO	Proibida entre 10 de dezembro e 9 de janeiro do ano seguinte e no último ano de mandato.
Despesa de pessoal	60% da receita corrente líquida, sendo 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo.
Aumento da despesa de pessoal	Proibido se não previsto na LDO e na LOA
Despesa com inativos	12% da receita corrente líquida
Aumento da despesa de pessoal no segundo semestre do final do mandato	Proibido
Se a despesa de pessoal exceder a 95% do limite	Proibido aumento da despesa de pessoal
Operações de crédito	Não podem superar as despesas de capital
Despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da divida.	Sem limite para as definidas na LDO, desde que respeitadas as restrições da LRF.
Inscrições em restos a pagar	Só se inferior à disponibilidade de caixa no último ano do mandato.
Contrair obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato.	Proibida se não puder ser paga com recursos do mandato.
Transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social.	Sem limite.
Novos projetos	Só após adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.
Renúncia de receita (anistia, remissão, subsídio, isenção, redução de alíquota e/ou base de cálculo)	Deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois subseqüentes, bem como de medidas de compensação.
Despesa obrigatória de caráter continuado (superior a dois anos).	Deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois subseqüentes, bem como a origem dos recursos para o seu custeio.

Fonte: KHAIR (2001:85). Com adaptações.

Da transparência

Ao contemplar a criação de uma série de relatórios e demonstrativos, objetivando comparar o que foi planejado (PPA, LDO e LOA) com a execução orçamentária (prestação de contas e o respectivo parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, relatório resumido da execução orçamentária e o relatório da gestão fiscal), permitindo também conhecer as medidas adotadas pelos gestores públicos para assegurar o equilíbrio das contas públicas, constata-se que o famoso ciclo da Gestão pela Qualidade Total – planejar, executar, verificar e atuar – está presente na LRF. Estabelecendo no seu artigo 48 que tais instrumentos serão objetos de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público e também o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, a LRF introduz, segundo Vignoli (2002) o real entendimento de transparência da gestão fiscal. Para este autor, como tem sido comum a simples publicação dos atos oficiais, das leis relativas aos orçamentos e dos relatórios exigidos pela legislação vigente, restringindo-se, na maioria das vezes, ao mínimo necessário, a utilização do termo transparência no texto da LRF evidencia o desejo de estabelecer com rigor a distinção entre o termo utilizado e aquilo que a prática tem referendado.

Ademais, com a determinação de se assegurar a transparência por meio da participação popular no processo de elaboração dos planos, LDO e LOA, literalmente contida no parágrafo primeiro do referido artigo, a instituição de mecanismos de interação sociedade / governo, a exemplo do orçamento participativo, passa a ser fortemente estimulada. Assevera Vignoli (2002) que a discussão dos investimentos contemplados obrigatoriamente no PPA implicará também a discussão do custeio desses investimentos, resultando, no médio prazo, na participação popular da definição de parcela cada vez mais expressiva do orçamento. Considera ainda o referido autor que o sucesso do orçamento participativo depende também da participação popular durante a execução orçamentária, visto que é nesta fase que se obtém a certeza quanto ao cumprimento do que foi anteriormente definido. É assim que a transparência e a continuidade do processo fica assegurada.

Do controle

Conseqüência natural da transparência e da qualidade das informações, o controle das contas públicas com o advento da LRF foi bastante aprimorado. Os controles clássicos ou tradicionais da *accountability* horizontal são citados no artigo 59 quando este estabelece que a fiscalização das normas contidas na referida Lei Complementar será exercida pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo sistema de controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público. Nesse aspecto, os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas assumem grande relevância, pois funcionarão também como instrumento de transparência da gestão fiscal. Para Vignoli (2002), tais julgamentos poderão assegurar que a norma técnica e legal prevaleça sobre os critérios obscuros que muitas vezes acabam norteando a apreciação do parecer prévio do Legislativo.

Convém observar ainda que a LRF fixou o prazo de sessenta dias após o recebimento das prestações de contas para que os Tribunais de Contas emitam o parecer prévio das capitais e municípios que tenham mais de duzentos mil habitantes, impedindo inclusive o recesso dos tribunais enquanto existirem contas pendentes de pareceres prévios. Tal medida evita o atraso na apreciação das contas dos gestores de recursos públicos.

Além disso, os Tribunais de Contas deverão alertar os Poderes ou órgãos sujeitos ao seu controle quando constatarem que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais; que o montante dos gastos com pessoal e os níveis de endividamento ultrapassou noventa por cento do limite; que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; que houve comprometimento dos custos ou dos resultados dos programas de governo e que existem indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Já no aspecto do controle social, aquele que é exercido pelos cidadãos em defesa de seus interesses, o incentivo à instituição de mecanismos de participação popular, a exemplo do orçamento participativo, assume grande relevância, pois, como bem lembra Campos (1990):

> *Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capazes de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são conseqüência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação.*

Da responsabilização

A responsabilização constitui num aspecto contundente da LRF e deverá ocorrer sempre que houver descumprimento das regras nela estabelecidas. Assim é que para assegurar a efetividade da LRF, foram criadas as sanções institucionais (aquelas que recaem sobre o ente público) e pessoais (que recaem sobre o agente que der causa ou infração administrativa) e através da Lei 10.028/00, de 19.10.00, denominada Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, alterações foram processadas no Código Penal Brasileiro para garantir a responsabilização dos seus transgressores. O quadro ilustrativo elaborado por Khair (2001) e abaixo reproduzido, demonstra as punições fiscais que recaem sobre os que incorrem no descumprimento das regras estabelecidas na LRF:

Quadro 2

Punições ao Descumprimento da LRF

INFRAÇÃO	PUNIÇÃO AO ENTE PÚBLICO
Não instituir nem efetuar a previsão e arrecadação de todos os impostos de sua competência.	Vedadas as transferências voluntárias.
Não eliminar no prazo estabelecido o excedente da despesa com pessoal.	Vedadas, enquanto perdurar o excesso: as transferências voluntárias, obtenção de garantia e contratação de operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da despesa de pessoal.
Não se adaptar aos limites da despesa de pessoal no prazo.	Suspensão, enquanto perdurar o excesso, de todos os repasses de verbas federais e estaduais.

Não eliminar no prazo o excedente da dívida consolidada ou mobiliária e das operações de crédito.	Proibida operação de crédito. O ente deverá obter resultado primário necessário à recondução ao limite, promovendo limitação de empenho. Vencido o prazo, e enquanto perdurar o excesso, ficará sem transferências voluntárias. As restrições aplicam-se imediatamente se a dívida exceder ao limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato.
Não honrar a garantia	Ficam condicionadas as transferências constitucionais ao ressarcimento do pagamento.
Dívida que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada.	Suspensão de acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.
Operação de crédito realizada com infração da LRF.	Enquanto perdurar a infração o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, contratar operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da despesa de pessoal.
Descumprimento do prazo para enviar as contas à União ou para a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária ou do Relatório da Gestão Fiscal.	Até o envio, não receberá transferências voluntárias e não contratará operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.
INFRAÇÃO - Lei 10.028/2000	**PUNIÇÃO AO AGENTE**
Contratação irregular de operação de crédito ou se a dívida consolidada ultrapassar o limite máximo autorizado por lei.	Reclusão de 1 a 2 anos.
Inscrição irregular ou acima do limite de restos a pagar.	Detenção de 6 meses a 2 anos.
Assunção irregular de obrigação nos últimos oito meses de mandato.	Reclusão de 1 a 4 anos.
Ordenação de despesa não autorizada	Reclusão de 1 a 4 anos
Prestação de garantia graciosa	Detenção de 3 meses a 1 ano
Não cancelamento de restos a pagar	Detenção de 6 meses a 2 anos
Aumento da despesa de pessoal no último semestre do mandato	Reclusão de 1 a 4 anos
Oferta pública ou colocação de títulos irregulares no mercado	Reclusão de 1 a 4 anos

CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS PREFEITOS - Lei 10.028/2000	**PUNIÇÃO**
Deixar de ordenar, no prazo, a redução da dívida consolidada; ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites; deixar de promover ou de ordenar a anulação de operação de crédito com inobservância de limite, condição ou montante; deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de ARO até o encerramento do exercício financeiro; ordenar ou autorizar refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; e realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com a lei.	Perda do cargo, com inabilitação, por até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública.
INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS - Lei 10.028/2000	**PUNIÇÃO AO AGENTE QUE DER CAUSA**
Deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o Relatório da Gestão Fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei; propor Lei de Diretrizes Orçamentárias que não contenha as metas fiscais na forma da lei; deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; e deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução da despesa total com pessoal que houver excedido à repartição do limite máximo por Poder.	Trinta por cento dos vencimentos anuais, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Fonte: Adaptado de KHAIR (2001:87-89

Considerações Finais

Conforme ficou evidenciado, a literatura qualifica os mecanismos brasileiros de *accountability* como deficientes. Tal deficiência é garantida basicamente graças à formação de governos de coalizão, aos poderes legislativos e de agenda concedidos ao Executivo, às características do sistema eleitoral e ao padrão de relacionamento Estado / Sociedade, evidenciado na relação tutor / tutelado.

Não obstante, alguns avanços têm sido apontados, levando-nos a acreditar que a *accountability* no Brasil, pouco a pouco parece está se fortalecendo. Dentre as principais ocorrências citadas como favorecedoras da *accountability* consideramos que a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal merece destaque e relevância, visto que esta contempla importantes aspectos destacados pelos autores anteriormente citados, quais sejam:

Reforça as dimensões estabelecidas por O'Donnell (1998): a horizontal, quando estabelece no seu artigo 59 que a fiscalização das normas contidas na referida Lei será exercida pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo sistema de controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público, e a vertical, quando no seu artigo 48 incentiva à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual e determinando que tais instrumentos serão objetos de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público;

Em consonância ao exposto por Stark & Bruszt (1998) limita a autoridade do Poder Executivo, visto que procedimentaliza a conexão e a articulação entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, além de determinar percentuais máximos de endividamento e despesa de pessoal, entre outros;

Alinha-se a concepção de Schedler (1999), uma vez que as questões relacionadas a *answerability* e ao *enforcement* encontram- se presente de forma contundente no seu texto, tais como a publicação de relatórios e realização de audiências públicas – respectivamente informação e justificação para a primeira situação - e o estabelecimento de penalidades ao descumprimento das regras estabelecidas – punição, no caso para a segunda questão.

Do exposto, considerando que a nossa análise está baseada apenas no referencial teórico até agora construído,concluímos que, pelo menos no campo formal, a Lei de Responsabilidade Fiscal contribui para que o processo de accountability avance no nosso país.

Não obstante, visto que para uma verdadeira accountability o exercício e o reconhecimento da cidadania devem estar presente no padrão de relacionamento Estado / Sociedade, fato ainda carente de comprovações empíricas, inclusive relacionadas às influências da Lei de Responsabilidade Fiscal no comportamento dos políticos e dos demais cidadãos, já que os dados empíricos, conforme informamos no início deste trabalho, ainda estão em fase de coleta, concluímos nosso paper reconhecendo, além da importância aprovação da referida Lei, que muitos outros passos ainda são necessários para uma melhor aproximação da accountability no Brasil. Afinal, como leciona Madison (citado por PRZEWORSKI, 1998:40):

> *"O objetivo de toda constituição política é, ou deveria ser, em primeiro lugar, guindar ao posto de governante os homens de maior sabedoria para identificar – e maior virtude para buscar – o bem público; o passo seguinte seria tomar todas as precauções para que os governantes se mantenham virtuosos, enquanto merecem a confiança do povo".*

Bibliografia

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. Dados, vol.3, nº 1. IUPERJ. Rio de Janeiro. 1988.

AMORIM NETO, Octávio & TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. Dados, vol.45, nº 1. IUPERJ. Rio de Janeiro. 2002.

ANASTASIA, Fátima & MELO, Carlos Ranulfo F. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. . Em O Estado numa era de reformas: Os anos FHC (Parte 1). Coleção Gestão Pública, volume 7. Brasília, 2002.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latinos-americanos. Em Em defesa do interesse nacional: Desinformação e alienação do patrimônio público. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1995

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, volume 24, 1990.
DIAS FILHO, José Maria. Gestão tributária na era da responsabilidade fiscal: proposta para otimizar a curva da receita utilizando conceitos de semiótica e regressão logística. Tese de doutorado apresentada a FEA / USP. 2003

DURAND, Maria Rita Loureiro e ABRÚCIO, Fernando Luiz. As reformas fiscais no Brasil recente: Gradualismo, negociação e accountability. Em Balanço da Reforma do Estado no Brasil. Coleção Gestão Pública. Brasília, 2002.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre. Tomo Editorial. 1997.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do executivo. Dados, volume 44, n° 4. Rio de Janeiro. 2001.

KHAIR, Amir Antonio. Lei de Responsabilidade Fiscal - Guia de orientação para as Prefeituras. Brasília, 2001.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados: um balanço dos argumentos e da experiência recente. Em O público não-estatal na reforma do Estado. FGV. Rio de Janeiro, 1999.

LINO, Pedro. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Atlas. São Paulo, 2001.

LOUREIRO, Maria Rita & ABRÚCIO, Fernando Luiz. Incrementalismo, negociação e *accountability*: Análise das reformas fiscais no Brasil. Em O Estado numa era de reformas: Os anos FHC (Parte 2). Coleção Gestão Pública, volume 7. Brasília, 2002.

NICOLAU, Jairo. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara de Deputados no Brasil. DADOS- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n° 2, 2002, pp. 219 a 236.

O'DONNELL Guillermo. Democracia delegativa? Em Novos Estudos / CEBRAP, n° 31, pp.25-40. Outubro, 1991.

O'DONNELL Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova. N° 44. 1998.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent* X *principal*. Em Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (orgs). FGV. Rio de Janeiro. 1998.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In The self-restraing state. Power and accountability in new democracies. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds). Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHMITTER, Philippe C. The limits of horizontal accountability. In The self-restraing state. Power and accountability in new democracies. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds). Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999.

SHUGART, Mattew, MORENO, Erica & CRISP, Brian. The accountability deficit in Latin America. Texto apresentado no seminário Instituions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. Notre Dame,8 e 9 de maio, 2000.

STARK, David & BRUSZT, Laszlo. Enabling constraints: Fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 13, n° 36. São Paulo. 1998

TROSA, Sylvie. Gestão pública por resultados: Quando o Estado se compromete. Brasília. ENAP. 2000.

VIGNOLI, Francisco Humberto (coordenador), MORAES, Adelaide M. Bezerra et alli. A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios. São Paulo. FGV / EAESP. 2002

Artigo recebido em: 14/11/2204. Aprovado em 10/02/2005.

O Programa Paidéia de Saúde da Família uma nova perspectiva no campo da produção da saúde

Jacqueline I. Machado Brigagão[1]
Fernanda Martinez de Oliveira[2]

RESUMO: Este artigo busca apresentar os princípios que orientam o Programa Paidéia de Saúde da Família implantado em Campinas. Inicialmente contextualizamos o projeto federal de criação e implantação do Programa de Saúde da Família no Brasil, a seguir focalizamos a discussão no caso específico de Campinas. Esta análise foi realizada a partir da leitura de documentos do Programa Gestão Pública e Cidadania, de documentos oficiais, de observação participante e das respostas a um questionário complementar enviado via Internet. Fica evidente na análise que o Programa Paidéia de Saúde da Família concretiza uma estratégia bem sucedida de implementação no nível local de uma política federal e que introduz práticas que visam a atenção integral á saúde da população além de propor um novo modelo de assistência à saúde pública. Porém, as reformulações propostas pelo novo governo municipal alteraram significativamente as práticas do Programa.

PALAVRAS CHAVE: Programa de Saúde da Família, saúde integral, políticas públicas.

ABSTRACT: This article presents the principles of the Programa Paideía de Saúde da Família(Program Paideía of Health Family) developed in Campinas. First, we present a brief contextualization of the Brazilian Project of Health Family Program and we focus the discussion on the specificities of the Campinas case. This analysis was based on the documents of the Programa Gestão Pública e Cidadania, some official documents, participant observation and the answers of an open inquiry sent by internet. The analysis demonstrated that the Programa Paidéia de Saúde da Família introduce a new model of public health attention and practices that promotes the integral health of the population, although the changes in the municipality government has made important alterations in the practices of the program.

KEY WORD: Family Health Program, integral health, public policies

[1] Doutora em Psicologia pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Professora da Universidade São Marcos.
[2] Mestranda em Administração Pública pela EAESP/ FGSP. Pesquisadora do Faces do Brasil.

A gestão da saúde no Brasil

O processo de redemocratização do Brasil, coroado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem como uma de suas características principais o estabelecimento de um amplo processo descentralização. A partir de diferentes mecanismos legais foram reformulados os papéis e funções dos entes governamentais, oficializando o papel central dos municípios e dos estados na gestão pública brasileira.

O caso da saúde é um dos melhores exemplos deste processo, a partir da institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS). Construído desde a década de 1980 como fruto das lutas de profissionais da saúde, movimentos populares, lideranças comunitárias que compunham o movimento de Reforma Sanitária no Brasil, o SUS tem como princípios orientadores a descentralização, a integração, a regionalização, a hierarquização e a universalização dos serviços. Estas diretrizes foram elaboradas pela Comissão Nacional de Reforma Sanitária, escolhida ao final da 8ª. Conferência Nacional de Saúde em 1986, e estão inscritas na Constituição Federal.

Para garantir esses princípios básicos o SUS foi implementado por meio de uma legislação que delimita as responsabilidades dos diferentes entes federativos[3], garante e regulariza as fontes de financiamento e cria mecanismos de participação popular na gestão da saúde pública. Neste processo há um rompimento com o modelo tradicional de gestão dos serviços públicos de saúde no país: o financiamento das ações passa a ser de responsabilidade das três esferas de governo, mas a execução das ações de prestação de serviços torna-se responsabilidade principalmente dos municípios.

Assim, este modelo foi construído de modo que o município passasse gradativamente a assumir o protagonismo nas ações de saúde locais, já que um dos princípios orientadores dos SUS é a noção de que os problemas locais são melhor compreendidos por atores locais e, deste modo, as ações podem alcançar ter uma maior resolutividade. Ao governo federal cabe a responsabilidade por formular e acompanhar a execução de políticas nacionais de saúde. Os estados, por sua vez, ficaram responsáveis pela prestação de serviços mais complexos, formulação, gestão e coordenação de algumas políticas. Existem atualmente muitas políticas nacionais que são implantadas pelos municípios e estados. Além disso, há

[3] No Brasil, diferentemente da maioria das federações, os mais de 5.500 municípios são entes federativos, juntamente com os 26 estados e o governo federal.

muitos programas que são formulados e pensados em nível local que buscam responder as demandas locais.

É neste contexto geral da saúde no Brasil que o governo federal criou uma política nacional chamada Programa de Saúde da Família (PSF), inspirado por experiências inovadoras desenvolvidas por municípios e estados brasileiros, como o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), desenvolvido no Estado do Ceará desde 1987, e o Programa Médico de Família, desenvolvido a partir de 1992 em Niterói (RJ). Além disso, observa-se também a influencia de modelos internacionais advindos da Europa e de países como Cuba e Canadá. Um dos objetivos centrais do PSF é a promoção integral da saúde, ou seja, as ações propostas buscam incluir o cuidado com os aspectos psicológicos, sociais e biológicos das pessoas nas comunidades onde elas vivem. O fato das ações do PSF serem realizadas nas comunidades – quando as famílias são visitadas em seus lares, o que facilita a identificação de demandas de atendimento e ações curativas e preventivas da saúde para cada família – é o aspecto mais inovador do PSF.

Atualmente pouco mais de cinco mil municípios brasileiros têm Equipes de Saúde da Família implantadas, atingindo uma cobertura de cerca de 78,6 milhões de pessoas, o que corresponde a mais de 40% da população brasileira (MS, 2006). Nas cidades de pequeno porte, parece haver consenso acerca doo sucesso na implementação do PSF, mesmo em localidades com pequena ou nenhuma capacidade instalada. Entretanto, as grandes cidades brasileiras têm tido dificuldades para implementar o Programa, devido a fatores como, por exemplo, a existência de altos índices de exclusão do acesso aos serviços de saúde, agravos de saúde característicos dos grandes centros, *oferta consolidada de uma rede assistencial desarticulada e mal distribuída, predominância de modalidade tradicional de atendimento à demanda e de programas verticalizados sem estabelecimento de vínculos com a comunidade do entorno* (BRASIL, 2005).

Em 2000 passou a integrar a estratégia do Ministério da Saúde a indução da expansão do PSF nas regiões de aglomerados urbanos. Naquela época existiam no Brasil mais de 200 municípios com elevado porte populacional, reunindo uma quantia expressiva da população do país.

Diante deste contexto os gestores da saúde no município de Campinas idealizaram o Programa Paidéia de Saúde da Família, intervenção na qual alguns dos preceitos básicos do PSF são mantidos, mas que busca criar estratégias para superar as dificuldades e atender com qualidade as demandas de um município de grande porte.

Campinas, município com uma população de mais de um milhão de habitantes, é um dos maiores do Estado de São Paulo em termos populacionais. A cidade, que concentra cerca de um terço da produção industrial do estado, constitui-se como sede da região metropolitana de Campinas, formada por 19 cidades e uma população estimada em mais de três milhões de habitantes.

A cidade de Campinas tem uma trajetória no processo de descentralização da atenção à saúde que se destaca em relação à maioria dos municípios brasileiros. Em 1987 se realizou a municipalização das unidades de saúde e, já a partir do novo modelo de saúde instituído pela Constituição de 1988, o município habilitou-se na condição de gestão semiplena em 1996 e, em 2002, tornou-se gestor pleno do sistema de saúde municipal (BRASIL, 2005).

O Programa Paidéia de Saúde da Família

Paidéia é uma palavra grega que pode ser traduzida como "desenvolvimento integral do ser humano". Esse é o princípio que orienta todo o trabalho no campo da saúde pública em Campinas. Assim, o governo municipal, por meio do Programa Paidéia de Saúde da Família desenvolve seu trabalho a partir dos sujeitos concretos buscando promover a saúde e o desenvolvimento integral das pessoas e das comunidades. Daí a necessidade de reorganizar todo o sistema de saúde da cidade para que as instituições possam exercer outras atividades, além de tratar as doenças. Neste modelo são prioritárias as ações no sentido de promover saúde, prevenir e minimizar os riscos, cuidar da saúde e buscar uma integração social das pessoas em seus grupos. Trata-se de uma superação do paradigma tradicional em saúde, como bem define Campos (2003: 86):

> *O Método Paidéia oferece alguns elementos para a mudança de paradigma, ou seja, para urgência de se reconstruir uma teoria sobre o processo saúde e doença centralmente preocupada com a produção de saúde. Note-se que esse novo paradigma tem o*

> *compromisso principal com a prática, ou seja, com a intervenção humana neste processo.*

Estratégias de Implementação

A cidade de Campinas foi dividida em cinco distritos com o objetivo de organizar e criar a rede de atendimento primário à saúde da população. A estratégia de implementação do Programa em Campinas priorizou áreas sem serviços e de difícil acesso, com foco nas áreas com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Dentro de cada um desses distritos existem as unidades de saúde e, em alguns deles, os módulos de saúde. Os módulos foram criados para atender regiões periféricas que ainda não tinham instituições organizadas de saúde. Atualmente a população de Campinas conta com 46 unidades de saúde e 13 módulos de saúde.

Assim, a partir desta rede básica, desde janeiro de 2001 o Programa Paidéia de Saúde da Família vem desenvolvendo uma nova metodologia de assistência, onde cada uma destas unidades conta com, pelo menos, uma equipe de saúde da família. A composição das equipes, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde, aponta para a multiprofissionalidade. Entretanto em Campinas, além de médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde, as equipes que formam o Programa Paidéia são compostas também por especialistas em clínicas básicas e equipes de saúde bucal (Brasil, 2005).

Vale ressaltar que o agente de saúde desempenha um papel muito importante nas equipes, já que ele conhece a realidade local por ser selecionado entre os moradores do bairro que sua equipe atende, configurando-se como a ponte inicial entre as pessoas e as equipes de saúde. Por outro lado, às vezes o fato demorar no bairro termina por sobrecarregar os agentes, já que as pessoas muitas vezes recorrem a eles em todos os momentos, comprometendo assim o lazer e o descanso desses profissionais no momento em que não estão trabalhando.

Cada equipe é responsável pelo acompanhamento de cerca de mil famílias de uma determinada área, o que totaliza cerca de 3 mil a 4 mil e 500 pessoas atendidas. Como se trata de uma cidade com grande porte populacional, na maioria das unidades de saúde há

duas ou mais equipes de saúde da família. Caldas E. & Eller E. (2005: 292-293) descreve as equipes de referência:

> *As equipes de Referência fazem visitas regulares e programadas, visitas de diagnóstico e visitas programadas para o acompanhamento terapêutico definido conjuntamente. Essas equipes se reúnem uma vez por semana, por pelo menos três horas, em encontros nos quais não há hierarquia e privilégio de encaminhamento, na definição dos projetos terapêuticos singulares para cada paciente com a saúde debilitada. Desse modo é possível perceber quais são os problemas coletivos e individuais mais freqüentes na comunidade e assim definir quais os maiores riscos presentes para o planejamento das ações.*

A idéia central é realizar o atendimento a famílias de um determinado bairro por uma mesma equipe que, por meio de visitas domiciliares, cria vínculos que possibilitam a realização de ações para além dos aspectos curativos da saúde, ou seja, ações que promovem o desenvolvimento integrado do ser humano e da comunidade. Deste modo, se estabelece uma relação mais próxima entre a família e sua equipe de referência e, como a equipe passa a conhecer bem as necessidades de cada membro da família, estas são capazes, por exemplo, de realizar projetos terapêuticos singulares[4] para atender as demandas individuais específicas.

Além disso, as equipes de saúde da família passam a ser o canal direto destas famílias com o sistema de saúde. Assim, quando são necessárias intervenções mais complexas, são as equipes de referência que fazem os encaminhamentos e os agendamentos do atendimento.

No momento das visitas iniciais as equipes de referência registram as famílias e delimitam quais famílias vão ser de responsabilidade de uma dada equipe. Este registro é baseado na territorialidade, ou seja, na região que as pessoas moram. Um outro modo de fazer o

[4] Os projetos terapêuticos singulares são tratamentos individualizados para os usuários que demandam esse diferencial de tratamento em conseqüência da debilidade de suas saúdes.

registro é nas unidades de saúde, onde as famílias que ainda não foram registradas pelas equipes são registradas seguindo o mesmo critério.

Um aspecto interessante do Programa Paidéia é a criação de uma modalidade de acolhimento, onde sempre que um usuário busca uma unidade de saúde sem qualquer tipo de agendamento prévio, existe um profissional treinado para ouvi-lo e atendê-lo. A idéia é que o usuário possa ser bem atendido nas unidades de saúde, que suas necessidades sejam ouvidas e se apresente a ele possibilidades de resolução imediata.

As ações do Paidéia estão em constante acompanhamento e avaliação tanto nas reuniões das equipes de referência que ocorrem semanalmente, como pelos núcleos de saúde coletiva. Formados por três representantes de cada equipe de referência de uma determinada região, os núcleos se reúnem periodicamente para discutir e analisar as ações. Por meio dessa reflexão coletiva os núcleos identificam as principais necessidades de cada região e implementam ações específicas para realizar o atendimento. Um bom exemplo deste tipo de ação ocorreu no Bairro de São Cristóvão, onde o núcleo de saúde coletiva planejou e executou ações de saúde bucal nas escolas. Os núcleos de saúde coletiva são regionais e incluem mais de uma unidade de saúde.

Outro destaque do Programa Paidéia é que em algumas unidades existe um colegiado gestor composto por dois representantes de cada equipe de referência e pelo coordenador da unidade. A partir da análise dos problemas locais cuja resolução vai além das ações realizadas nos postos de saúde, este conselho organiza com outros parceiros intervenções mais amplas de promoção de saúde, como nos conta (Caldas E. & Eller E. 2005: 294):

> *De acordo com a demanda local ou a descoberta de problemas recorrentes na comunidade, como pressão alta ou dores lombares, por exemplo, o Colegiado pode providenciar a introdução de medicinas alternativas, como a acupuntura ou a oferta de aulas de ginástica postural, em parceria com grupos de apoio, organizações comunitárias, ou mesmo com outras secretarias municipais.*

A participação dos usuários é uma dimensão considerada muito importante na implementação do Programa Paidéia. Isso envolve tanto a exigência formal de acompanhamento, pelo Conselho Municipal de Saúde, quanto o estímulo para o estabelecimento de sólidos vínculos entre os profissionais de saúde e a população beneficiária, característica fundamental para a transformação do modelo de assistência à saúde. Somando-se ao controle social exercido pelo Conselho Municipal de Saúde e às instâncias de participação criadas pelo Programa (núcleos de saúde coletiva e colegiados gestores), *cada bairro tem seu Conselho Regional de Saúde, que discute as ações de saúde, mas também ações sociais e políticas em suas localidades* (Caldas E. & Eller E. 2005: 294). Além disso, é preciso também considerar a formação de redes de articulação que envolvem não somente os profissionais da saúde, mas também organizações como associações de bairro e movimentos populares.

O orçamento do Programa Paidéia é organizado de acordo com as equipes de referência. Em 2003, o custo mensal de uma equipe era de aproximadamente a R$ 34.000,00. Naquele ano o orçamento total para a área da saúde foi da ordem de R$ 240 milhões, dos quais R$ 85 milhões eram transferências do Ministério da Saúde (Caldas E. & Eller E. 2005).

Em relação aos recursos humanos, o Programa conta com mais de 2800 funcionários diretos, sendo que deste 45 ocupam a função de gerentes e os demais exercem funções operacionais. Com o objetivo de garantir a qualidade dos serviços e a permanência de profissionais qualificados no Programa, a Prefeitura de Campinas criou um sistema de incentivo salarial variável segundo indicadores que medem o risco social da área de atuação.

É importante ainda mencionar que os salários pagos pela Prefeitura de Campinas aos profissionais de saúde são formados não somente pelos recursos repassados pelo Governo Federal, mas também por complementos advindos do próprio orçamento municipal, o que comprova a preocupação da Prefeitura de Campinas em garantir salários justos e qualidade do trabalho no campo da saúde pública.

Em relação aos resultados do Programa Paidéia de Saúde da Família, apesar de não haver nenhuma avaliação de impacto sistematizada, podemos apontar como um dos seus efeitos o aumento de 25% no total de profissionais atuando diretamente na rede de saúde básica do

município. A elevação na oferta de recursos humanos esta intimamente associada ao incremento no acesso aos serviços de saúde: desde a implementação do Programa, houve um aumento de 49% no número de pessoas atendidas na rede. As equipes de saúde são compostas pelos seguintes profissionais: médicos, enfermeiros, médicos especialistas em ginecologia, médicos especialistas em pediatria, dentistas, auxiliares de enfermagem , agentes comunitários de saúde.

Um outro avanço observado em Campinas foi a ampliação dos serviços de atendimento odontológico: no município 12% da população tem acesso a tratamentos odontológicos, o que é um percentual bastante significativo, se comparado aos 5% de atendimento odontológico na média nacional.

É preciso ressaltar também que no campo da saúde materna, as ações do Programa e o contato direto com as equipes de referência tem apresentado resultados importantes. Em Campinas 80% das gestantes realizam o acompanhamento pré-natal, diminuindo assim os riscos associados a gestação e ao parto.

A implementação de um Programa deste porte em uma cidade do tamanho de Campinas não foi uma tarefa fácil e muitos desafios tiveram que ser superados. Uma das principais dificuldades na implementação do Paidéia foi a resistência dos profissionais de saúde, especialmente os médicos, em adotar um modelo mais generalista de saúde. No Brasil estamos culturalmente ainda muito impregnados pela tradição da especialidade médica e da fragmentação dos saberes. Outro grande desafio superado pelo Programa foi incluir um profissional não formado pelas escolas tradicionais de saúde na equipe: muitas vezes o agente de saúde era visto como um estranho nas unidades de saúde.

Considerações finais

O Programa Paidéia de Saúde da Família concretiza uma estratégia bem sucedida de implementação no nível local de uma política federal que propõe um novo modelo de assistência à saúde pública. O governo municipal de Campinas não apenas seguiu as diretrizes de indução federativa do Ministério da Saúde, mas assumiu o protagonismo na implementação deste programa, de modo a responder as necessidades locais de modo criativo e inovador.

São diversos os aprendizados gerados por esta iniciativa. Em primeiro lugar, é preciso destacar que esta experiência traz ensinamentos para a gestão de programas de saúde baseados na comunidade em grandes cidades. A implementação e a gestão dessa experiência mostra um dos caminhos possíveis para a oferta de serviços de saúde humanizados em grandes cidades, onde o cuidado à saúde pelo setor público geralmente se caracteriza pela impessoalidade.

O papel central que a prefeitura ocupa no processo de elaboração e implantação dessa política também merece destaque. A Prefeitura de Campinas demonstra uma vontade política muito grande que viabiliza e agiliza grande parte das ações, como no caso da política de recursos humanos, gerando incentivos financeiros para a adesão dos profissionais de saúde ao Programa.

A partir da experiência de Campinas também podemos aprender que os programas baseados na comunidade precisam contar com a aprovação e o apoio da comunidade para a sua realização. Isto ocorre de duas maneiras diferentes, de um modo mais individualizado, quando a população adere as novas práticas que estes instauram, ou de um modo mais institucionalizado, quando a população participa da gestão. Nesse sentido, o Paidéia se destaca por privilegiar não somente as estruturas de participação mais tradicionais, como os conselhos de saúde, mas por criar novas instâncias de participação.

O Programa Paidéia de Saúde da Família pode inspirar outras iniciativas de saúde da baseada na comunidade não apenas em grandes cidades brasileiras, mas de outros países.

Notas finais

O Programa foi premiado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania no ano de 2003 e que em 2004 houve mudança no governo da cidade e que grande parte das ações do Programa Paidéia permanece, mas houveram algumas reformulações significativas:

1-O modelo passou a ser misto e a estratégia de saúde da família como eixo estruturante passou a ser utilizado para as áreas mais vulneráveis de acordo com os indicadores de escolaridade, renda mensal, favelização e a dependência dos serviços públicos de saúde.

2- O Programa chegou a contar com 141 equipes implantadas, mas este número foi reduzido para 109 equipes completas e 32 incompletas.

3-A relação de 120 a 1500 famílias por equipe de saúde da família tornou-se inviável e atualmente conta com uma equipe para cada 3.500 habitantes

Bibliografia

Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. Saúde da Família: avaliação da implementação em dez grandes centros urbanos: síntese dos principais resultados – 2. ed. atual. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005. Disponível em: http://dtr2004.saude.gov.br/dab/documentos/miolo_saude_familia.pdf

Caldas E. & Eller E. *Programa Paidéia de Saúde da Família – Campinas, SP*. In: Oliveira, F. M. et alli (orgs.). 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania - Ciclo de Premiação 2003. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005. 348p.

Campos GWS. *Saúde paidéia*. São Paulo: Editora Hucitec; 2003.

Ministério da Saúde. Site institucional. Disponível em: http://www.saude.gov.br

Artigo recebido em 12/12/2004. Aprovado em 30/03/2005.

Renovação e Gestão de cidades: Experiências Participativas no Centro Histórico de São Paulo

Sirlei Pitteri e Priscila Perazzo [1]

RESUMO: A questão dos centros metropolitanos ganha importância cada vez maior para as nações nesta virada de milênio. Os projetos de revalorização das áreas centrais das cidades transformaram-se em uma das funções básicas dos governos, pelo consenso de que as cidades representariam possíveis plataformas de desenvolvimento econômico e promoção da inclusão social mediante a geração de empregos e de renda. Essa abordagem sugere uma reflexão sobre o dilema do desenvolvimento urbano x inclusão social, enorme desafio diante das tendências excludentes, cada vez mais acentuadas, em especial nos países emergentes. A integração entre as esferas pública e privada em experiências participativas é outra questão a avaliar, principalmente em sociedades com processos democráticos ainda não totalmente consolidados. O presente estudo tem por objetivo analisar as experiências participativas de renovação e gestão do Centro Histórico de São Paulo por meio dos projetos estratégicos, seus desdobramentos e resultados, sob a ótica das organizações contemporâneas, com destaque para as ações coletivas e o exercício da cidadania.

Palavras-chave: experiências participativas, renovação de cidades, gestão de cidades, Centro Histórico de São Paulo.

ABSTRACT: The issue of metropolitan town centres has grown more and more important in the last years, with projects to renovate town centre areas assuming particular significance for public administration, the more so because then likely represent a platform for the economic development and social inclusion through the offering of jobs and the generation of revenues. Such an approach invites for a reflexion about the dilemma urban development x social inclusion – a challenge facing the excluding trends haunting especially developing nations. The integration of private and public sectors in participative experiments is yet another issue worth examining, mainly in societies where democracy is still not consolidated. This study purposes to analyse the participative experiments in the plan for the renovation and administration of São Paulo historic town centre by assessing the joint estrategic projects, their unfolding and outcomes, in the view of contemporary organizations, with special attention to collective actions and the practice of citizenship.

KEY WORDS: participative experiments, town centres renewal, town centres management, São Paulo historic town centre.

[1] Sirlei Pitteri. Mestre em Administração. Programa de Mestrado em Administração - Universidade IMES - São Caetano do Sul - SP. Rua Pensilvânia, 742 – apto 42 .CEP 04564-002 – São Paulo – SP. sirlei_pitteri@uol.com.br
Priscila Perazzo. Doutora em História. Professora da disciplina Cidades, Política e Memória, do Programa de Mestrado em Administração – Universidade IMES - São Caetano do Sul – SP.Rua Vitória Regia, 100 09080-320 - Santo André – SP.prisperazzo@ig.com.br

Introdução

As primeiras percepções sobre as recentes transformações urbanísticas por que passa o Centro Histórico[2] da cidade de São Paulo sugerem algumas semelhanças com as imagens oficiais de um sem número de metrópoles em todos os continentes. Os projetos urbanísticos atuais apresentam uma estética voltada ao *embelezamento* das cidades, por meio da reurbanização de áreas degradadas e, atenção especial tem sido dada aos centros das cidades, onde se promovem a renovação de edifícios históricos e a criação de novos espaços de cultura, diversão e lazer.

Segundo Borja (1996), o século XX foi o *século das cidades*, mas o século XXI será urbano: "o progresso econômico, o bem-estar-social e a integração cultural dos povos determinar-se-ão, em grande parte, nas cidades". Mário Covas, ex-governador do estado de São Paulo, lembrava que no Brasil de hoje, como no de ontem, os municípios desempenham papel semelhante na formação dos primeiros alicerces da unidade nacional e a primeira base de desenvolvimento, pois "é nas cidades que tudo se dá: as oportunidades de trabalho e de lazer, a difusão da educação e da cultura, o exercício mais imediato da cidadania" (COVAS, 1999, p.3).

Parece haver um paradoxo entre a importância das cidades no novo ambiente de conectividade global, ou seja, a globalização que maximiza o uso e o poder dos fluxos intangíveis e parece não valorizar o espaço físico. Então, para que cidades? Wilheim (2005) acredita que a vida do século XXI poderá vir a se caracterizar por um novo Humanismo, ou seja, um Renascimento em que as pessoas aprenderão a transformar informação em conhecimento, multidisciplinaridade em transversalidade, neoliberalismo econômico em pós-capitalismo social, trabalho em realização, hierarquias em redes, exclusão social em inclusão, injustiças contra a mulher em valorização das diferenças de gênero. E essas transformações ocorrerão nas cidades, pois é nelas que se dá o processo de transformação, a geração de uma sociedade justa e de uma *res publica*[3] apropriada por todos.

[2] O Centro Histórico de São Paulo foi delimitado pelo Decreto municipal nº 46.507, de 17 de outubro de 2005, contemplando os os sub-distritos Sé e República.

[3] *Res pública* no sentido estrito senso, efetivamente como *coisa pública*, de todos e para todos. Origem do termo república, sistema político no Brasil desde 1889. Designa o estoque de ativos e o fluxo de recursos que o Estado e as entidades públicas não-estatais controlam.

Com relação às transformações urbanísticas no Centro Histórico de São Paulo, Campos (2002) aponta para alguns dilemas da globalização e salienta a contradição existente no processo de inserção da metrópole paulistana na economia globalizada, pelo modelo de cidade mundial terciarizada e centralizadora das redes de informação, enquanto não se atacam os problemas de exclusão social, de renovação das áreas centrais e a busca da qualidade de vida urbana. A conclusão de Campos sugere uma nova atuação dos poderes públicos e da iniciativa privada a fim de se inverter as prioridades na solução dos problemas que, desde 1930, reafirmam o enfoque no sistema viário como solução para as questões paulistanas. Em resposta a esse dilema, percebe-se no Centro Histórico de São Paulo um intenso movimento de recuperação de estações ferroviárias e edifícios degradados, intervenções urbanísticas em praças, parques e viadutos, resultado da articulação entre governos estadual e municipal, empresas, entidades e representantes da sociedade civil.

Levantamentos preliminares indicam que a intensificação de parcerias entre empresas, governos estadual e municipal, organizações não-governamentais e outros setores da sociedade que atuam no Centro Histórico de São Paulo são os principais promotores das ações que começam a ser percebidas pela população paulistana, nesse início de século XXI. A organização não-governamental (ONG), Associação Viva o Centro, formada em 1991, foi a primeira entidade constituída com a finalidade de promover o desenvolvimento da área central e tem sido um importante catalisador, tanto para a execução dos projetos urbanísticos, como na articulação entre governos e sociedade, a fim de criar soluções aos problemas do dia-a-dia.

Os projetos - *São Paulo: Uma Nova Abordagem (1991-2000), Ações Locais (1995-atual) e Ação Centro (2003-atual)* - são as principais referências sobre as experiências participativas que vêm sendo conduzidas no Centro Histórico de São Paulo. O primeiro é o resultado de nove anos de estudos sobre os principais problemas recorrentes na área central, caracterizados principalmente pela degradação ambiental provocada pela desocupação de edifícios e a transformação do espaço público em abrigos para a população excluída. Paralelamente aos grandes projetos de recuperação de praças, estações e edifícios, observou-se a necessidade de melhorar a gestão no entorno, o que envolveria a participação de todos os usuários do Centro Histórico. Assim, foi iniciado o programa de Ações Locais,

em 1995, que dividiu a área central em 50 micro-regiões e em cada uma delas incentivou a formação de núcleos constituídos por moradores e usuários, a fim de se desenvolver uma gestão compartilhada dos espaços públicos. O poder público municipal também vem adotando políticas convergentes a essas iniciativas, como a descentralização da gestão pública, em 2002, por meio da criação de 31 subprefeituras que substituíram as administrações regionais e incorporaram funções das secretarias e investimentos e ampliações das áreas da cultura, lazer e turismo. A criação do programa Ação Centro (2003), por iniciativa da Prefeitura Municipal de São Paulo em parceria com a sociedade civil, é o projeto mais recente e tem como objetivo reverter o processo de degradação e desvalorização afetiva do Centro Histórico.

O crescimento de organizações privadas sem fins lucrativos é um fenômeno mundial e marca a transição para o século XXI, pela percepção da sociedade que o modelo dualista - governos e empresas - é insuficiente para solucionar os problemas contemporâneos. Assim como os governos estão desenvolvendo um caráter mais empreendedor, as empresas estão se tornando mais sensíveis com as questões ambientais. Os critérios de avaliação do sucesso empresarial começam a incorporar valores organizacionais que estão além da sustentação econômica e lucro financeiro. Dizem respeito também à preservação ambiental e à qualidade de vida. Cappellin (2002) lembra que entidade empresarial de sucesso é aquela que sabe sintonizar-se com seu entorno e catalisar esforços da sociedade a fim de solucionar os problemas locais. Atualmente estão se formando, nas localidades onde as empresas se constituem, as corporações não-lucrativas cuja finalidade primordial é promover benefícios coletivos[4]. A transposição do conceito de ações coletivas das grandes organizações para o cenário das cidades é justificável pelo fato de que o discurso contemporâneo sobre os novos arranjos nas organizações e instituições aplica-se às cidades, pois, ao se olhar para uma cidade como uma organização, percebem-se idéias e metáforas pelos traços distintos de complexidade, diversidade, contradição e ambigüidades que ambas possuem (FISCHER, 1996).

A complexidade do ambiente organizacional contemporâneo, colocado nessa perspectiva, evidencia duas possíveis vertentes: a primeira se situa no dilema da renovação de cidades

[4] "Os benefícios coletivos, por natureza e característica, são indivisíveis e generalizados, devendo abranger todos os membros de uma organização independentemente de sua participação no processo que levou à conquista de benefícios" (OLSON, 1971, p.18).

sob a lógica do desenvolvimento urbano que promoveria a inclusão social por meio da geração de emprego e renda. Esse tem sido o grande desafio das metrópoles, em especial nos países emergentes, onde as tendências excludentes têm sido cada vez mais acentuadas nos últimos trinta anos. A segunda vertente se relaciona com a integração entre as esferas pública e privada na gestão das cidades. No Brasil, esse processo é muito recente e está intimamente relacionado ao desenvolvimento da democracia, que sofreu forte ingerência de regimes autoritários e centralizadores e com predominância da tradição paternalista ao longo de quase toda a sua história.

As primeiras indagações surgem a partir da tomada de decisão sobre os projetos que vêm sendo desenvolvidos: O que motiva a escolha dos projetos? A tomada de decisão envolve quais segmentos da sociedade? Os projetos visam o benefício da sociedade através de iniciativas não-públicas? Seriam essas ações capazes de aproximar diferentes setores do governo, a fim de racionalizar e otimizar recursos para executá-las? Esses processos estariam contribuindo para que a população adquira *empowerment*[5] a fim de atuar e transformar efetivamente suas vidas e de seus ambientes? Como ocorre o exercício da *cidadania*[6] a partir da implementação desses projetos? Nesse sentido, de forma geral, pergunta-se: Como ocorrem as experiências participativas para a gestão do Centro Histórico de São Paulo, na perspectiva de uma melhor competitividade da cidade de São Paulo, no cenário globalizado? Tendo em vista tais indagações, esse estudo tem como objetivo geral analisar os projetos desenvolvidos e articulados pela Associação Viva o Centro, na década de 1990, como experiências participativas para a gestão do Centro Histórico de São Paulo. Atualmente, essas questões se justificam, pois, os processos de renovação de cidades vêm movimentando setores públicos e privados em um sem número de localidades, que partem de experiências participativas com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano para erradicar a pobreza, promover a preservação ambiental e criar condições para o desenvolvimento sustentável das localidades, o que pode ser traduzido em inclusão social.

[5] A expressão *empowerment* é comumente utilizada em inglês e deve ser entendida como ganho de poder político da sociedade.
[6] Cidadania, nesse contexto, deve ser entendida como a atitude que leva o indivíduo a se afirmar na sociedade, por meio da aquisição de direitos e sua capacidade de proposição e execução de ações intersetoriais que se traduzam em melhorias da qualidade de vida, individual e coletiva dos moradores e usuários, e da qualidade ambiental das localidades.

Método

Esta pesquisa foi, fundamentalmente, qualitativa. Para se elaborar a pesquisa exploratória, optou-se pela abordagem sistêmica, focalizando o Centro Histórico de São Paulo e a adoção do quadro de análise de *Cidades Estratégicas* de Borja (1996) como referência para a sistematização das análises das principais percepções obtidas, de modo a autenticar os significados entre o referencial teórico e os fatos da realidade. Os três projetos *São Paulo Centro: Uma Nova Abordagem*, *Ações Locais e Ação Centro* foram estudados por meio de pesquisas bibliográfica e documental e validados por meio de observação direta e participante, coleta de depoimentos de autoridades, jornalistas, profissionais e especialistas envolvidos, moradores, comerciantes, usuários e outros. Os procedimentos para coleta de informações se concentraram em verificar se as experiências participativas convergem com o quadro de referência proposto por Borja (1996), conforme Quadro 1, a seguir:

Quadro 1

DIMENSÃO	DESAFIOS
ECONÔMICA Os projetos apresentam evidências sobre a capacidade de reativação das bases produtivas nas localidades?	**NOVA BASE ECONÔMICA** Como estão sendo constituídas as novas bases econômicas no Centro Histórico de São Paulo? **INFRA-ESTRUTURA URBANA** Qual a adequação da infra-estrutura urbana das localidades dos projetos e que medidas estão sendo adotadas para harmonizar os recursos existentes, as funcionalidades dos mesmos e as estratégias propostas?
SOCIAL Existe integração efetiva entre as esferas públicas e a sociedade? As experiências participativas estão contribuindo para que a população adquira *empowerment*? A cidadania, que se exerce nos ambientes renovados, aproxima-se dos conceitos propostos para este estudo?	**QUALIDADE DE VIDA** Como os usuários, servidores públicos, empresários e moradores das áreas que estão sofrendo intervenções urbanísticas percebem a qualidade de vida e a integração social? **INTEGRAÇÃO SOCIAL** Como os usuários, servidores públicos, empresários e moradores das áreas que estão sofrendo intervenções urbanísticas percebem a qualidade de vida e a integração social?
POLÍTICA Os poderes públicos criam incentivos que complementem as dimensões anteriores?	**GOVERNABILIDADE** Quais as medidas que estão sendo adotadas para viabilizar a governabilidade do Centro Histórico de São Paulo?

Quadro de referência de Cidades Estratégicas de Borja (1996).

O conceito de *Cidades Estratégicas*, na concepção de Borja (1996), está intimamente relacionado às novas competências, novos recursos e novos modelos de gestão a serem adotados nas cidades. Entende-se a cidade não só como um território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico, entre poder político e sociedade civil, e simbólico, que integra

culturalmente e confere identidade coletiva aos seus habitantes. A cidade transforma-se, portanto, em um campo de respostas possíveis aos desafios econômicos, políticos e culturais de nossa época. O objetivo principal é encontrar respostas integradas, e não setoriais, para os problemas de emprego, educação, cultura, moradia e transportes. O estabelecimento de compromissos públicos-privados para o crescimento econômico e preservação do meio ambiente, configurando novos espaços e mecanismos que estimulem a participação política e facilitem a relação entre a administração e os administradores são respostas que tendem a concretizar-se na definição de um projeto futuro para as cidades.

Embora novos imperativos do planejamento urbano se façam presentes, a desigualdade social não tem sido a questão central, na opinião de Sanchez (2003), pois, os projetos estratégicos em torno das cidades vêm transformando a esfera política local apenas em espaço do exercício de um projeto *mercadológico*, associando pautas para as reformas pública e administrativa dos governos à realização de mega-eventos de caráter internacional.

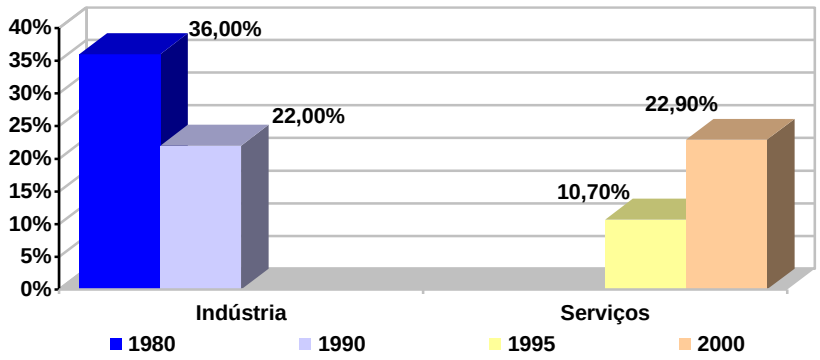
Rattner (2002) lembra que a inclusão social e o exercício da cidadania tornam-se viáveis somente quando, pela participação em ações coletivas, os excluídos são capazes de recuperar sua dignidade e conseguem - além de emprego e renda - acesso à moradia decente, facilidades culturais e serviços sociais, como educação e saúde. Exercitar a cidadania ultrapassa o âmbito estreito dos programas de filantropia e exige o engajamento contínuo do poder público através de políticas pró-ativas e preventivas, sobretudo na área econômica. De acordo com Borja (1996), os projetos estratégicos que pretendem dar visibilidade às cidades para os investidores externos devem levar os atores públicos e privados dominantes a entender que é pouco viável aquela cidade que exclui ou marginaliza parte importante de sua população ou que lhe impõe uma condição de vida difícil de suportar. Questões como trabalho infantil, economia informal, pobreza e outros problemas enraizados no centro das cidades decorrem, sobretudo de processos de exclusão social cada vez mais acentuados pelas políticas econômicas dominantes nos tempos atuais.

Nas metrópoles dos países emergentes, onde os processos de industrialização ocorreram tardiamente, as questões se tornam mais intensas, em função da desigualdade social e pobreza que vêm se agravando nas últimas décadas, excluindo grande parte da população.

Essas metrópoles apresentam escassez de capital, poucos centros urbanos sobrecarregados de mão-de-obra provenientes do campo e inadequadas aos novos modos de produção. A superpopulação ocasionada pela redução agrária provocou uma distribuição espacial urbana com disparidades geográficas e sociais. A fragilidade da atuação do Estado na provisão de serviços urbanos dificulta a atração dos investidores internacionais pela dificuldade em se adotar políticas institucionais que integrem e complementem os mercados onde suas empresas atuam.

Registros históricos demonstram que a formação e a organização da cidade de São Paulo se condicionou pela relação existente entre a industrialização e urbanização, resultantes do próprio processo de *modernização.* Desde o início da redemocratização política, a cidade de São Paulo se apresenta diante do paradoxo de *cidade mundial* inserida na economia global, ao mesmo tempo em que as questões excludentes são cada vez maiores. Uma questão foi levantada por Rolnik (2004): "São Paulo estaria deixando de ser a cidade do trabalho, a força propulsora do país?". Essa inquietação é decorrente dos indícios visíveis, inclusive nas estatísticas oficiais, sobre a transição econômica por que passa a cidade. Ora se traduz por uma percepção do desemprego e o crescimento da informalidade nas relações de trabalho, ora pela imagem de cidade globalizada, visível pelas ilhas de riqueza nas inúmeras centralidades, principalmente no quadrante sudoeste da metrópole. De fato, a redução da participação da indústria metropolitana na força industrial total do estado de São Paulo tem diminuído significativamente ao longo das últimas três décadas, enquanto ocorre um forte aumento do setor terciário, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1



Declínio da indústria e crescimento de serviços em São Paulo.

Fonte: Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), 2005.

Contudo, essa tendência não apresenta novidades significativas, uma vez que a maioria das metrópoles mundiais tem se encaminhado para os setores terciários. De acordo com Rolnik (2004), levantamentos de indicadores econômicos e sociais demonstram que São Paulo continua centralizando as operações financeiras e grande parte dos empregos bem remunerados do país, possui as maiores empresas de telecomunicações brasileiras e 70 % do seu comércio eletrônico é movimentado pela cidade de São Paulo. Esse modelo de negócio, recém iniciado, confirma a importância estratégica da cidade, não apenas nas atividades econômicas geradas localmente, mas também como o maior pólo de reconversão econômica para o resto do país e confirma as afirmativas de Castells (1999) de que são Paulo é um elo importante no espaço de fluxos da grande rede mundial.

O transporte individual continua sendo a primeira opção da maioria da população de classe média e alta, sacrificando principalmente as áreas centrais com congestionamentos insolúveis e principalmente pela reutilização de espaços centrais para estacionamentos. A cidade de São Paulo encontra-se, atualmente, fragmentada, com ilhas de riqueza, enquanto os bairros periféricos continuam com altas taxas populacionais e um cotidiano restrito ao próprio bairro ou entorno.

> *No limite, trata-se da dissolução da São Paulo de fronteiras abertas, que dava a possibilidade concreta do desenvolvimento humano individual e coletivo por meio da intensidade de trocas e interações. As fronteiras internas assumiram a materialidade física dos muros, grades e guaritas, sitiando a cidade e confinando os*

> *cidadãos a uma vida apenas entre familiares e iguais (ROLNIK, 2004, p. 175).*

Desse modo, pode-se concluir que essas novas formas urbanas caracterizam-se, essencialmente, pelas tendências contraditórias das organizações contemporâneas e apresentam características que não se encaixam em nenhum quadro de referência já consolidado. São Paulo apresenta as contradições das formas urbanas que se constituem no novo milênio - as megacidades - como descreve Castells (1999); os paradoxos das megaorganizações, identificadas por Fischer (1996); dispersão e fragmentação, características da cidade contemporânea na perspectiva do cenário global, como escrevem Meyer; Grostein; Biderman (2004); mas também pela agregação e articulação no desenvolvimento econômico sustentável em suas inúmeras centralidades, características das cidades modernas. Concentra pólos de desenvolvimento de produção altamente qualificados, como aponta Rolnik (2004), ao mesmo tempo em que absorve segmentos excluídos da população, provenientes das mais variadas regiões, nacionais e estrangeiras, que chegam em busca de oportunidades de emprego e renda. Convivem, lado a lado, tanto as elites gerenciais formais, quanto as lideranças representantes das redes virtuais e do comércio informal, ambas a serviço do grande capitalismo global. As desigualdades sociais se acentuam cada vez mais, potencializando os problemas crônicos da exclusão social, ao mesmo tempo em que prosperam gerando riquezas e atraindo cada vez mais as populações em busca de emprego e renda. Os desafios em se encontrar novas formas de gestão de cidades por meio de experiências a serem compartilhadas por setores públicos e privados dependem, portanto, cada vez mais, do grau de harmonização entre recursos econômicos, processos políticos, sistemas e funcionalidades dos programas públicos e privados, tomadas de decisão, articulações entre os atores, cultura, atitude pessoal e outros, que se traduzem em valores e crenças compartilhados das populações.

Experiências Participativas na Gestão do Centro Histórico

O surgimento dos movimentos participativos na cidade de São Paulo coincide com o intenso movimento de criação de organizações não-governamentais (ONGs), ao longo dos anos 1990, em quase todas as partes do mundo. No Brasil, tem o seu marco formal na Constituição de 1988, que consagrou o *princípio de participação da sociedade civil*. Esse princípio é explicado por Dagnino (2004) como a consolidação de duas tendências importantes: a primeira se relaciona a uma aposta na possibilidade da ação conjunta, para o aprofundamento democrático, em que a gestão do Estado pudesse ser compartilhada com a sociedade e a segunda é a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, pelo encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo do processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington[7]. Desse modo, a virada do milênio se caracteriza por um deslocamento de papéis entre governos, empresas e sociedade civil, incorporado no ideário das transformações sociais no mundo inteiro. As experiências participativas na gestão das cidades incluem, como principais atributos de sucesso, a integração efetiva entre as esferas públicas e sociedade civil em projetos estratégicos que resultem em desenvolvimento sustentável do ponto de vista econômico, político, cultural e social das cidades.

Wilheim (2004) aponta para as inúmeras possibilidades que a cidade de São Paulo apresenta nesta virada de século XXI, para a revisão de seu modelo urbano, pela aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE), elaborado com a *efetiva participação* da sociedade, a implantação das subprefeituras e respectivos conselhos de representantes e da obrigatória elaboração dos planos regionais. Vale ressaltar, entretanto, que as 3 mil pessoas e 521 entidades, que participaram da elaboração do PDE, representam uma minoria insignificante, se comparada à população total paulistana, de 11 milhões de habitantes, no ano de 2004[8]. Pode-se afirmar, portanto, que a participação nos processos de gestão da cidade se restringe aos poderes locais, a uma modesta amostra dos formadores de opinião e

[7] O Consenso de Washington foi o resultado de uma reunião realizada, no International Institute for Economy (1989), quando funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos discutiram um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. As conclusões desse encontro passaram a ser denominadas informalmente como o Consenso de Washington, expressão atribuída ao economista inglês John Williamson.

[8] Censo do ano 2000. Fundação Sistema de Análise de Dados (SEADE), 2005.

pequenos grupos que sempre estiveram presentes na vida política e na constituição de São Paulo.

A sociedade paulistana, de modo geral, pode ser associada a um padrão bastante distinto dessa pequena minoria: "Vambora, vambora! Tá na hora, vambora, vambora"[9]. O refrão repetido diariamente pela rádio paulistana e outros símbolos – aqui se trabalha, a cidade que não pode parar, o paulistano é sério e não sabe se divertir, o paulistano está sempre com pressa – testemunham o padrão que se desenvolveu no imaginário coletivo sobre a experiência de se viver em São Paulo. A cidade que acolhe para o trabalho exclui a possibilidade do bem-viver e, com isso, o afeto e a estima pela cidade não são valores que tenham se desenvolvido na população paulistana. A manutenção do emprego, quase sempre obtido com dificuldades, leva as pessoas a conviver com os desafios cotidianos impostos pela metrópole, fria e impessoal, e buscar o refúgio acolhedor do campo ou praia nos finais de semana. A sensação do paulistano de pertencimento ao lugar não se vincula com a cidade em si, mas ao pequeno entorno de seu cotidiano, em geral a rua ou o bairro em que ele vive. Nesse sentido, no que se refere ao sentimento do paulistano sobre a cidade, é importante ressaltar que a cidadania assume graus diferenciados para o seu exercício, dependendo do bairro ou da rua onde se vive, pois, "*não é absurdo afirmar que somos mais ou menos cidadãos de acordo com o espaço em que estejamos inseridos*" (OLIVEIRA, 1999).

As análises desse estudo se baseiam nos projetos estratégicos promovidos no Centro Histórico de São Paulo, inicialmente articulados pela Associação Viva o Centro e que foram sendo remodelados com a entrada de novos atores, em função dos seus desdobramentos e resultados. As principais percepções sobre as experiências participativas para a gestão do Centro Histórico de São Paulo são analisadas a partir do quadro de referência de Cidades Estratégicas, proposto por Borja (1996), estruturadas nas dimensões econômica, social e política. Os principais desafios a serem enfrentados concluem as análises.

[9] Refrão repetido diariamente pela rádio Jovem Pan, especialmente nos horários em que o paulistano se locomove no trânsito nos sentidos trabalho-casa-trabalho, marcados por congestionamentos crônicos.

Dimensão Econômica

No que se refere à capacidade de reativação produtiva dos locais recuperados, pode-se afirmar que, embora o projeto São Paulo Centro: Uma Nova Abordagem seja um detalhado estudo urbanístico sobre a região central da cidade de São Paulo, com sugestões de intervenções em áreas estratégicas, não apresenta análises de viabilidade econômico-financeira e estimativa de retorno para empreendedores que decidam investir nas regiões em que foram propostas ações estratégicas. Ao contrário do que ocorreu no início do século XX, na gestão Antonio Prado (1899-1910), o Centro Histórico de São Paulo, atualmente, não apresenta, aos investidores, motivações diferenciadas das inúmeras centralidades disponíveis em São Paulo e em cidades adjacentes, que competem entre si na atração de novos empreendimentos. Os elementos que levam os investidores a optar por essa ou aquela localidade variam enormemente em função do tipo de atividade a ser desenvolvida, porém, os resultados financeiros são decisivos quando existe equivalência nos outros quesitos. Subsídios tributários ou facilidades para os investidores adquirirem terrenos ou edifícios seriam algumas promoções possíveis aos governos locais, porém, a autonomia das cidades para prover subsídios tributários é mínima, pois os principais tributos são reservados à União e aos Estados[10].

Entretanto, a reativação das bases produtivas do Centro Histórico não parece ser a questão central da região. Atualmente a região oferece mais de 1 milhão de empregos num perímetro de 17 km2, o que significa quase 60 mil empregos por km2 (MEYER, 2000). Possivelmente, esses empregos estejam inadequados ao perfil de cidade cultural e terciarizada, e, portanto, incompatíveis com as expectativas dos projetos que vêm sendo conduzidos, que pretendem maximizar a utilização dos recursos existentes em atividades culturais.

A origem dos recursos financeiros para a construção do Complexo Cultural Júlio Prestes e da Estação da Luz foram provenientes do governo estadual. No primeiro, R$ 44 milhões na gestão Mário Covas e no segundo, R$ 36 milhões na gestão Geraldo Alckmin (VIVA O CENTRO, 2005). Em função das atividades culturais do complexo, principalmente da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESP), que atrai um público de classe

[10] Impostos federais: PIS, COFINS, IRLL, IPI, CSLL, CPMF. Impostos estaduais: ICMS. Impostos municipais: ISS, IRRF e ITBI.

média e alta para a região, existe um esforço para a preservação e manutenção dos edifícios recuperados, por meio de um policiamento intensivo na localidade, pela ausência de outras atividades no entorno, a despeito do empenho que o governo municipal vem dedicando na criação de projetos que se integrem com as novas funcionalidades da área. É o caso da proposta de reativação da área degradada, que ficou conhecida como cracolândia, por abrigar um contingente da população excluída ao longo das últimas décadas. O Programa de Incentivos Seletivos, da Prefeitura Municipal de São Paulo, estabelece um mínimo de R$ 50 mil e os investidores terão como incentivos fiscais descontos de até 60 % no Imposto sobre Serviços (ISS) e 50 % nos Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Transmissão "Inter Vivos" (ITBI), os únicos impostos reservados à cidade, pois, como já se observou anteriormente, esses incentivos são modestos se comparados aos tributos reservados à União e aos Estados. Pode-se concluir, então, que sem uma articulação com outras instâncias públicas, não se cria qualquer diferenciação para os possíveis investidores de outras centralidades da cidade.

A desapropriação e intervenção urbanística proposta para a área destinada ao Pólo Luz teve início em setembro de 2005 e confirmam o pensamento de Sanchez (2003) sobre os imperativos da reestruturação do espaço que não tratam as questões sociais como prioritárias.

Entende-se, nesse caso, que a população esteja inadequada para as novas finalidades da área a ser recuperada e sua transferência para outras regiões da cidade se tornou necessária. Essa desestabilização das organizações não se configura como uma novidade, porém, parece que se tornam mais freqüentes e mais injustas, no sentido que Drucker (1993) adota para expressar a desestabilização social temporária que ocorre nas organizações contemporâneas, caracterizadas pelas rápidas transformações. No entanto, essa constatação tem a finalidade de exercer apenas uma vigilância crítica no sentido de se criar instrumentos sociais que previnam os abusos contra determinados segmentos sociais, pois, como já se discutiu anteriormente, as novas formas urbanas que se configuram na atualidade, ainda se apresentam sem respostas definitivas.

Uma intervenção proposta no projeto São Paulo Centro: Uma Nova Abordagem foi a criação de um centro comercial especializado no Pátio do Pari, que atrairia um sem número

de outras atividades voltadas ao desenvolvimento local e conseqüente geração de emprego e renda. O complexo deveria integrar programas habitacionais, criação de escolas para a capacitação profissional e infraestrutura familiar adequados ao perfil dos novos moradores da localidade, com financiamentos adequados à renda da população potencial para essa área. Identifica-se, nessa proposição, a necessidade da constituição de alianças estratégicas entre empreendedores, poderes públicos, empresários de diversos setores, universidades e outros.

As dificuldades que se apresentam, contudo, são os dilemas que se configuram nas alianças estratégicas necessárias[11]. Numa tentativa de estender esse conceito às experiências entre empresas, poderes públicos e sociedade civil, os interesses podem ser de outra natureza e não apenas resultados financeiros. Contudo, a confiança entre os parceiros parece ser o principal ativo estratégico dessas alianças, pois, de acordo com Hitt (2004), comportamentos oportunistas vêm à tona quando uma aliança é fundamentada na percepção de uma confiabilidade que não existe. Segundo Hitt (2004), as ações governamentais em países emergentes têm se mostrado um dos importantes inibidores dessas alianças, pois o nível de confiança pode ser afetado pela possibilidade, que esses poderes possuem, de modificar as regras do jogo através de decretos que coloquem em risco os acordos iniciais.

Além das questões já mencionadas, a política habitacional brasileira se apresenta como uma das principais questões envolvidas na reativação das bases econômicas do Centro Histórico de São Paulo. Os edifícios degradados, existentes nessa área, necessitam de projetos de reordenamentos habitacionais em função do perfil sócio-econômico-cultural dos novos moradores. O perfil dos novos moradores está vinculado, por sua vez, às características das empresas que irão se desenvolver nas localidades. Um imperativo fundamental para o desenvolvimento de projetos de reordenamentos habitacionais é a flexibilização dos modelos de financiamentos para aquisição de terrenos e moradias. A despeito dos programas habitacionais subsidiados pelos governos, por seus objetivos de cunho social e limitados à população que vive em condições de risco[12], os programas habitacionais

[11] São alianças postas em prática por um grupo de empresas inter-relacionadas e comparáveis, a fim de servir aos interesses comuns de todos os sócios. Quando as alianças ocorrem entre organizações privadas, os resultados financeiros se constituem na principal motivação das alianças estratégicas. A sustentação dessas alianças é mais ou menos efetiva se os resultados comuns são melhores que os resultados individuais de cada parceiro (HITT, 2004).

[12] Programas Habitacionais da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) ou da Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano (CDHU).

brasileiros adotam os modelos instituídos pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), desde o início do regime militar (Lei 4.380/1964) e, a despeito das emendas que modificam apenas os detalhes sobre a alocação dos recursos, mantém as características tecnocratas e centralizadoras, inadequadas para o quadro mutável da sociedade atual.

As principais percepções sobre a dimensão econômica sugerem a falta de uma liderança capaz de conduzir e articular as alianças estratégicas necessárias para se concretizar as ações propostas. Como lembra Borja (1996), o resultado do plano estratégico não é mais uma norma ou um programa de governo, como ocorria nos planejamentos de cidades até o final do século XX. Trata-se de um contrato político entre as instituições públicas e a sociedade civil que definem como será a cidade que querem no futuro. Por isso, o processo posterior à aprovação do plano, sua continuidade e a implementação dos projetos e programas estratégicos são tão ou mais importantes que o processo de elaboração e aprovação consensuais. Os projetos estratégicos que desenvolvem e implementam as ações devem ser flexíveis e articulados em alianças estratégicas que possibilitem a captação de recursos, transferências de tecnologia e cooperação técnica.

Dimensão Social

No que se refere à integração efetiva entre as esferas públicas e a sociedade que contribuam para que a população adquira *empowerment*, se faz necessária uma definição do conceito de cidadania proposto para este estudo. Entende-se por cidadania, no contexto de experiências participativas para a renovação e gestão do Centro Histórico de São Paulo, como a atitude que leva o indivíduo a se afirmar na sociedade pela aquisição de direitos e, com isso, ampliar sua capacidade de proposição e execução de ações intersetoriais que se traduzem em melhorias da qualidade de vida, individual e coletiva dos moradores e usuários, e da qualidade ambiental.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o programa de Ações Locais ocorreu a partir da percepção de que a cidadania poderia ser exercida no âmbito da rua onde se vive, numa postura ativa de negociação com o poder público para obtenção de melhorias e solução dos problemas. E foi uma experiência bem sucedida no que se refere à mobilização da sociedade local, dentro de uma *modelagem organizacional no setor público*, como define Cavalcanti (2005). A despeito da modelagem organizacional ainda não apresentar um

quadro teórico totalmente consolidado, é válido analisar a experiência do programa de Ações Locais dentro da percepção que é possível se estabelecer uma sólida ponte entre a teoria das organizações e a prática da mudança organizacional. As lideranças participam ativamente nos modos de organizar, a fim de se alcançar resultados sofisticados e sincronizados com o mundo empresarial em rápida evolução. Essas novas experiências são decorrentes da administração pública gerencial, cujo objetivo é superar as dificuldades e inconsistências da administração burocrática, mantendo, contudo, alguns de seus aspectos, em especial no núcleo estratégico. O espaço de atuação do programa de Ações Locais situa-se nas atividades transferidas à sociedade mediante o processo de *publicização*, ou seja, a adoção pela sociedade de formas de produção não-lucrativas de bens e serviços públicos[13]. Trata-se, portanto, de um modelo de gestão compartilhada no âmbito local com um formato simples, conforme depoimento do presidente da diretoria executiva da Viva o Centro, Marco Antonio Ramos de Almeida (2005):

> *As Ações Locais partem do particular para o todo, já que é mais fácil uma pessoa cuidar da sua porta do que do bairro inteiro (...) O processo de mobilização social tem se multiplicado rapidamente ao longo dos dez anos do programa: o projeto piloto tinha como objetivo testar a idéia. De lá para cá, não parou de se expandir. E o número deverá aumentar, pois, já há uma movimentação para a abertura das Ações Locais nas regiões da Santa Ifigênia e do Glicério.*[14]

As ações de recuperação arquitetônica e urbanística dos edifícios, praças e ruas para embelezar a cidade requerem ações da população moradora ou usuária a fim de revitalizar o espaço recuperado, ou seja, a vida que volta à localidade deve permanecer. Zelar pela rua em que se mora ou se trabalha a fim de buscar melhorias de qualidade de vida urbana é também o pensamento de Jaime Lerner, que define as ações locais, rápidas e econômicas, independentes dos planos das cidades como *acupuntura urbana:*

[13] O processo ocorre através da transformação de instituições públicas prestadoras de serviços em entidades de direito privado sem fins lucrativos, com o acompanhamento do governo, através de contrato de gestão estabelecido entre as partes, e da sociedade civil, por intermédio de conselhos administrativos. Esse projeto denomina-se Organizações Sociais (OS)[13]. O preceito básico das OS é possibilitar uma administração mais flexível e ágil para as instituições, sem, contudo perder a capacidade de controle, uma vez que atuam em áreas essenciais para a população (CAVALCANTI, 2005, p.77).

[14] Dez Anos de Ações Locais. *Revista URBS*. São Paulo, Ano IX, Nº 38, agosto / setembro 2005.

> *Tais ações locais atuam como uma centelha que se espalha num processo de mudança de atitude da população, cujos efeitos se incorporam no cotidiano e as pessoas passam a admirar e respeitar sua cidade. Não existe um lugar feio na cidade que não possa ser embelezado (...) As escolas também devem incentivar o amor pelas cidades desde cedo, pois, cada criança que sabe desenhar sua cidade vai respeitá-la muito mais (informação verbal)*[15].

Contudo, a questão que se configura no Centro Histórico da cidade de São Paulo, em especial nos três locais observados diretamente - Vale do Anhangabaú, Praça Ramos de Azevedo e Praça da Sé - são suas funções prioritárias como espaços de conexão ao transporte coletivo da população paulistana em geral. O que se observou é que o sistema de transportes coletivos, provenientes de todas as regiões da metrópole, obriga os passageiros a caminharem a pé por esses locais em suas interligações ônibus-metrô-ônibus no trajeto para o trabalho. O resultado é que essa imensa população, que apenas utiliza esses espaços para atingir seu objetivo diário, não desenvolve uma relação afetiva com esses locais, para passeios, lazer ou diversão. Diante do potencial econômico-financeiro dessa massa trabalhadora que circula diariamente pelo Centro Histórico de São Paulo, estimada em 2 milhões de pessoas (MEYER, 2000), novas funções são criadas para esses espaços: o comércio informal e a mendicância.

A economia informal gerada pelos camelôs é questão relevante que desafia o sucesso dos projetos do Centro Histórico de São Paulo, de acordo com a opinião dos promotores das ações. Segundo observações efetuadas, os camelôs ocupam as calçadas de todos os pontos que funcionam como interligação do transporte coletivo e em quase todas as ruas. O pensamento generalizado sobre o comércio dos camelôs é que essa prática esconde aspectos nem sempre evidentes, mas certamente graves, como a questão da criminalidade que não se dá na aparência dos fatos do cotidiano. O deslocamento do poder nas sociedades contemporâneas é uma tendência que tende a se acentuar, por conta das redes virtuais que se organizam independentemente das regulamentações formais dos sistemas políticos,

[15] Entrevista de Jaime Lerner, no lançamento do livro *Acupuntura Urbana*, em São Paulo, 13/10/2005.

como afirmam Castells (1999), Meyer; Grostein; Biderman (2004) e Fischer (1996). Enfrentar o conflito de forma efetiva envolve repensar, inclusive, os sistemas tributários brasileiros, a fim de se criar incentivos reais para que a população informal se inclua nos sistemas formais, naturalmente.

Embora seja inegável o avanço nos processos democráticos no Brasil ao longo da última década, existe uma barreira difícil de transpor a fim de se alcançar o patamar mínimo da cidadania idealizada pelos direitos republicanos, que expressam o conceito de cidadania na sua mais ampla concepção, pois, como reconhece Bresser Pereira (1997), sequer os Direitos Humanos[16] foram totalmente assegurados no Brasil. Os movimentos participativos intensificados pelas ONGs têm contribuído, de fato, para minimizar problemas crônicos relacionados à exclusão social, porém, Dagnino (2004) apresenta uma opinião relevante sobre essas experiências participativas em que a sociedade civil assume as responsabilidades do Estado e questiona se seria papel das ONGs assumir as funções das práticas sociais em vez de promover a discussão dos projetos políticos com os poderes públicos:

> *O processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências (...). [as ONGs] percebem essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: "o que estamos fazendo aqui?", "que projeto estamos fortalecendo?", "não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?" (DAGNINO, 2004, p.98).*

O que está sendo proposto por Dagnino (2004), pode ser interpretado como o deslocamento da sociedade civil no sentido de exigir que o Estado e o Mercado cumpram seus papéis, em vez de trabalhar para o Estado, executando funções de sua responsabilidade. Como lembra Bresser Pereira (1997), viver em sociedade implica na resolução dos problemas da ação coletiva, cuja responsabilidade fica a cargo da

[16] Os Direitos Civis, Políticos e Sociais foram unidos na denominação Direitos Humanos, em 1948.

institucionalização do Estado e o desenvolvimento econômico fica a cargo da institucionalização do Mercado, que pressupõe o trabalho em conjunto a fim de competir pelo produto social.

Dimensão Política

Com relação à existência ou criação de incentivos dos poderes públicos que complementem as dimensões anteriores, pode-se afirmar que as administrações municipais que geriram a cidade até o ano 2001, cujos prefeitos foram eleitos por voto popular após o longo período do Regime Militar (1964-1985) não se ocuparam em promover ações na área central da cidade de São Paulo[17]. Desse modo, a vocação empresarial da Associação Viva o Centro se traduziu em ocupar um espaço político menosprezado pelas esferas públicas municipais ao longo de algumas décadas, no processo de reversão da degradação do Centro Histórico da cidade. Essa iniciativa pode ser entendida de duas maneiras. A primeira é o interesse empresarial resultante da análise dos custos x benefícios entre promover ações de melhorias nos espaços públicos, no sentido de se preservar as empresas localizadas no Centro Histórico, ou mudar as empresas para as centralidades na região sudoeste da cidade, que apresentam uma maior compatibilidade com seus estilos corporativos. A segunda pode ser associada a um questionamento ao governo local, como lembra Borja (1996), pois, questionar o governo local, suas competências e sua organização é o início de uma reforma política radical, sem a qual não se constrói os novos modelos de gestão estratégicos, no sentido de mobilizar os poderes públicos, empresas e sociedade em ações e parcerias eficazes.

As análises efetuadas levam à conclusão que a Associação Viva o Centro vem atuando nas articulações dos projetos de renovação do Centro Histórico de São Paulo motivada pela possibilidade de conciliação entre a práticas de gestão empresarial e a finalidade maior do interesse público, tendo em vista os desdobramentos e resultados que se seguiram, levando o poder público municipal a assumir efetivamente os processos de renovação do Centro Histórico de São Paulo, com a criação do programa Ação Centro, em 2003.

[17] O primeiro prefeito eleito, Jânio Quadros (1986-1988), priorizou as grandes obras de infra-estrutura, especialmente na região sudoeste da cidade de São Paulo. A conclusão dessas obras ocorreu apenas na gestão de Paulo Maluf (1993-1996), pois a gestão Luiza Erundina (1989-1992), antecessora de Maluf, apresentava orientação política diferente e paralisou as obras. A eleição de Celso Pitta (1997-2000) resultou na retomada das grandes obras viárias, com o início da construção do fura-fila, idealizado na campanha de 1996, e que ainda se encontra em adamento, na atual gestão Serra (2005).

Desafios para a Gestão do Centro Histórico de São Paulo

No que se refere aos desafios que devem ser enfrentados, dentro do conceito de Cidades Estratégicas, uma das grandes questões, que podem resultar em conflitos irreconciliáveis, são as grandes redes de poder das elites econômicas informais, como o comércio informal e narcotráfico, originados principalmente fora das fronteiras nacionais e que encontram seus pontos de apoio nas megacidades. A questão dos camelôs é um dos grandes desafios aos projetos, porém, como afirmam Castells (1999), Meyer; Grostein; Biderman (2004) e Fischer (1996), o deslocamento do poder nas sociedades contemporâneas é uma tendência que tende a se acentuar, por conta das redes virtuais que se organizam independentemente das regulamentações formais dos sistemas políticos.

Outro desafio, apontado por Borja (1996), que deve ser enfrentado, é a qualidade de vida. Existem, contudo, grandes obstáculos para se alcançar uma conceituação precisa do que vem a ser qualidade de vida, como lembra Forattini (1991). As percepções individuais, que acentuam seu caráter subjetivo, não podem ser desconsideradas nas possibilidades de mensuração, pois constitui parte que lhe é inerente. De modo geral, reconhecem-se dois tipos de necessidades específicas - as concretas, de caráter geral como alimentação e a moradia, e as abstratas, que se revestem de aspecto mais particular, como a auto-estima. Dessa maneira, partindo-se da premissa de que é a opinião do indivíduo que identifica a ação de fatores determinantes da qualidade de sua vida, buscou-se identificar como ela é percebida, no Centro Histórico de São Paulo, por seus moradores, servidores públicos e empresários que lá trabalham. A população avalia sua qualidade de vida como boa ou adequada. O Centro Histórico de São Paulo possui, ainda, um espaço privilegiado de cultura, história e desenvolvimento urbano que lhe confere atributos e qualidades especiais que o distinguem das demais regiões da cidade. O paulistano, morador do Centro Histórico de São Paulo, demonstra o sentimento de *pertencimento ao local*, visível pelos depoimentos coletados, que transmitem a idéia que o Centro possui todas as qualidades de um bairro, onde se passeia no fim de semana com o cachorro pelas calçadas largas, com serviços de todo o tipo à disposição. E também toda a agitação do coração de uma cidade grande e pulsante, de uma das maiores metrópoles do mundo. Para alguns moradores, o encantamento está na vista que têm de suas janelas, que pode ser um prédio construído na primeira metade do século passado, uma praça cheia de árvores ou simplesmente as luzes

da cidade vistas de cima. A possibilidade de encontrar nas redondezas tudo o que procura - do pão quentinho ao comércio especializado.

A governabilidade parece ser, contudo, o grande desafio para a gestão do Centro Histórico de São Paulo, devido à dificuldade natural da gestão de um espaço para onde converge quase todo o sistema viário metropolitano. Enquanto a população residente é de 500 mil habitantes, a população usuária circulante em função das interligações do sistema de transportes é de 2 milhões de pessoas por dia. A descentralização da gestão pública, por meio da criação das 31 subprefeituras, em 2002, poderá facilitar a solução dos problemas locais, desde que essas subprefeituras atuem muito próximas aos objetivos estratégicos da metrópole como um todo e bem articuladas com a sociedade local. Por outro lado, as questões metropolitanas poderão se tornar mais complexas, pois, enquanto o tema da gestão das áreas metropolitanas vem assumindo um papel estratégico na agenda das políticas públicas, verifica-se, por outro lado, que os arcabouços institucionais não vêm proporcionando soluções satisfatórias. A organização e a gestão das áreas metropolitanas brasileiras se encontram, atualmente, em um vácuo institucional deixado pela Constituição Federal de 1988 e também não ocupado pelas respectivas constituições estaduais (KLINK; SANTOS, 2004).

Essa questão é apontada por Campos Filho (2003) como muito grave e ainda não resolvida no Plano Diretor Estratégico (PDE) para a cidade de São Paulo, aprovado em 2002. Os principais problemas urbanos apontados são o congestionamento crescente, as enchentes e a população sem moradia - favelados, moradores de rua e invasores de mananciais. Essas questões vêm sendo discutidas, ao longo das últimas décadas, por urbanistas e demais setores especializados e, a despeito de possuírem propostas de soluções técnicas, não se viabilizam pela falta de articulação entre os poderes públicos nas três esferas: federal, estadual e municipal[18]. Por outro lado, a Constituição Federal, em seu artigo 182, estabeleceu que a única lei municipal obrigatória a ser seguida pelos níveis de governo estadual e federal é a do Plano Diretor Municipal, como condição para a cidade cumprir sua função social (CAMPOS FILHO, 2003). A questão é que se cada nível de governo

[18] No caso dos congestionamentos, a solução depende do metrô que se encontra nas mãos do Governo Estadual, por ser a instituição que apresenta capacidade financeira e administrativa para conduzir o projeto; as enchentes dependem da construção de piscinões, com obras a serem implantadas com dinheiro estadual em terreno municipal; favelados, moradores de rua e invasores de mananciais necessitam de subsídio para construir suas moradias, cujos recursos se encontram nas mãos do governo estadual – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU).

desenvolver propostas divergentes ou mesmo conflitantes entre si, as soluções deixam de ser soluções e podem agravar os problemas que se quer resolver. Com isso, conclui-se que existe a necessidade de um vínculo garantidor que as condições técnicas estejam coordenadas entre si e que, atualmente, não parecem estar presentes na interpretação que se dá ao que está contido no Plano Diretor Municipal.

Conclusão

Os projetos desenvolvidos no Centro Histórico de São Paulo apresentam uma consciência e uma intenção convergentes às dimensões que devem ser levadas em conta nas *Cidades Estratégicas*, assinaladas por Borja (1996) e perseguem os objetivos que deveriam minimizar os problemas e desafios a serem enfrentados. No entanto, quando esses projetos são colocados em prática, as dificuldades de articulação e integração entre os atores têm se mostrado quase intransponíveis, pelas questões de governança que ainda não apresentam progressos significativos. As experiências participativas de renovação do Centro Histórico de São Paulo parecem carecer de uma liderança capaz de unir empreendedores efetivamente convencidos que se trata de uma região que se fortalecerá ao longo dos anos, independentemente das mudanças de orientação política dos poderes municipais, o que poderá demandar um tempo significativo ou nunca se efetivar, pois, ao longo da história da formação da cidade de São Paulo o que ficou evidente é que os interesses partidários, pessoais e dos grupos da elite paulistana se sobrepujam aos interesses coletivos.

As experiências participativas para a renovação e a gestão do Centro Histórico da cidade de São Paulo são fundamentais, necessárias e caminham no sentido de se revalorizar um espaço riquíssimo em possibilidades de diversas naturezas, porém, irrelevantes para garantir um posicionamento competitivo da cidade de São Paulo na economia globalizada, pois São Paulo já se encontra nessa posição, a despeito dos contrastes já mencionados. Ao longo do século XX a cidade conviveu e ainda convive com suas contradições: o surgimento de diversas centralidades auto-sustentáveis isoladas umas das outras enquanto centros de poder e de decisão, mas integradas nas suas problemáticas, principalmente nas suas demandas sociais. Cada uma com autonomia e características sócio-econômicas culturais próprias, porém, com uma estrutura funcional que se inter-relaciona, de forma imbricada, principalmente em relação aos sistemas de transportes e demandas sociais,

intensificando as complexidades na gestão municipal para as diversas realidades paulistanas.

Sobre as parcerias entre poderes públicos e sociedade civil na gestão compartilhada do Centro Histórico de São Paulo serem sustentáveis ao longo do tempo, ainda não é possível afirmar se esses processos apresentam efetividade ou não, pois, não se pode afirmar que as parcerias foram resultantes da consistência dos arranjos institucionais ou das lideranças pessoais dos atores envolvidos. O resultado final da acomodação das pessoas nas organizações constitui-se na configuração do campo, *temporariamente*, pois é natural que essa dinâmica se modifique de acordo com a alteração dos recursos de poder dos atores e com a mudança relativa na posição dos mesmos, com a entrada e saída de outros. Os elementos não-racionais presentes nas organizações - liderança, poder, cultura e orientação política - que se traduzem em valores e crenças, nível de confiança entre os parceiros e outros, interferem de modo relevante na condução das ações coletivas.

A questão do desenvolvimento de pólos culturais no Centro Histórico esbarra em dificuldades naturalmente complexas. O Centro Histórico se consolidou, ao longo dos últimos trinta anos, como centro de absorção da população excluída e degradação ambiental, formando-se uma muralha imaginária que isola essa região das centralidades que concentram o poder econômico e financeiro da metrópole. O esforço para se reverter a centralidade enquanto espaço de cultura, diversão e lazer tem sido enorme, com policiamento intensivo, inúmeras ONGs atuando em conjunto com a sociedade civil, empresas e governos. Porém, são necessárias iniciativas integradas para geração de emprego e renda compatíveis às novas funções da região, a fim de que os mecanismos de preservação ocorram naturalmente. Vale lembrar que experiências em outras cidades mundiais resultaram em insucessos quando não acompanhados de ações articuladas e integradas em torno de um mesmo objetivo.

Além das questões racionais envolvidas, existe a questão cultural incorporada no imaginário coletivo do paulistano, que São Paulo não é uma cidade onde se diverte ou um local de *bem-viver*. Pesquisas recentes estão interessadas em avaliar se está ocorrendo uma mudança de atitude do paulistano com relação ao lazer na cidade. O estilo do poder público municipal se modificou com relação a esse aspecto ao longo dos primeiros anos da década

de 2000, demonstrando uma preocupação prioritariamente humanística em suas ações, incentivando atividades culturais inéditas até então, em praticamente todas as regiões da cidade. Contudo, resultados parciais e preliminares de pesquisas revelam que 98 % dos paulistanos se divertem em São Paulo assistindo a televisão em casa com a família.

No âmbito social, o exercício da cidadania no Centro Histórico de São Paulo vem se afirmando por meio das parcerias entre empresas, poderes públicos e sociedade civil na gestão compartilhada para a solução dos problemas cotidianos e com a participação e discussão das questões locais. Os avanços nos processos participativos para a gestão das localidades são visíveis, dado o grau de comprometimento dos atores privados para a manutenção e preservação dos espaços públicos. No momento em que as Ações Locais iniciaram suas atuações, os principais conflitos se tornaram explícitos e tentativas de solucioná-los continuam mobilizando setores empresariais e da sociedade civil. Entretanto, as soluções ainda se apresentam frágeis e se constituem basicamente de paliativos, tanto as ações assistencialistas aos moradores de rua, quanto o policiamento intensivo contra o comércio informal, que se alimenta das grandes redes que abastecem os comércios locais. Essa dinâmica não se modificará enquanto prevalecer o atual sistema de transportes, que concentra os pontos de conexão do sistema viário no Centro Histórico de São Paulo, pelo enorme contingente de pessoas que se deslocam por lá, unicamente como trajeto obrigatório da casa para o trabalho. Essa população não se identifica com o Centro Histórico enquanto espaço de lazer, cultura e diversão e não desenvolverá o sentimento de admiração e de pertencimento à localidade, e, portanto, não desenvolverá vínculos afetivos, necessários para a preservação natural dos espaços públicos.

A percepção da sociedade de que o modelo dualista – governos e empresas – é insuficiente para solucionar os problemas contemporâneos levou ao crescimento dos movimentos participativos com a inclusão da sociedade civil na tentativa de solucioná-los. O propósito das organizações, que até o final dos anos 1980 também podia ser sistematizado dentro desse modelo dualista, ou seja, benefícios individuais decorrem de organizações econômicas e benefícios coletivos decorrem de organizações públicas, também se tornaram simplistas demais para as complexidades das sociedades contemporâneas. Os espaços públicos e privados, que eram sistematizados sob essa mesma lógica, ganharam um componente inédito, ou seja, o espaço virtual.

A gradativa apropriação do espaço público para finalidades privadas ou a absorção dos espaços privados para finalidades públicas não são processos contemporâneos e muito já se discutiu a respeito. A intensificação dessas práticas nas organizações contemporâneas também já se comprovou. O componente definitivo para a mudança de referencial nessa virada de milênio, possivelmente seja a inclusão do espaço virtual no sistema social. O espaço virtual define uma terceira dimensão aos espaços possíveis – nem público, nem privado, porém ambos. As contradições e complexidades das organizações têm motivado inúmeras reflexões, porém, ainda sob a ótica do quadro de referência dualista ajustado a uma realidade multidimensional. A constatação de que as organizações contemporâneas são essencialmente constituídas por contradições e complexidades que desafiam os pressupostos sobre o que seja público ou privado remete para a questão central, anterior, maior e primordial: qual o limite que se quer entre o público e o privado para as novas formas urbanas que emergem nessa virada de milênio?

Referências

BORJA, Jordi. As Cidades e o Planejamento Estratégico: Uma Reflexão Européia e Latino-Americana. In: FISCHER, Tânia. (Organizadora). *Gestão Contemporânea. Cidades Estratégicas e Organizações Locais.* 1ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996. Parte II, cap.1, p. 79-99.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Cidadania e Res Publica: A Emergência dos Direitos Republicanos. In: *Revista de Filosofia e Política – Nova Série*. Vol I, 1997. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia, 1997.

CAMPOS, Candido Malta. *Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002. 660p.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. *Reinvente seu bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade*. São Paulo: Editora 34, 2003. 224p.

CAPPELLIN, Paola. Empresa, Empresários e Globalização. In: KIRSCHNER, Ana Maria; GOMES, Eduardo R.; CAPPELLIN, Paola. (Organizadores). *As Organizações Empresariais Brasileiras e a Responsabilidade Social.* Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. 292p.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, Volume 1*. Trad. Roneide Venancio Majer. 8ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999. 698p.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. *O Gerente Equalizador. Estratégias de gestão no setor público*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 280p.

COVAS, Mario. Apresentação. In: *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. edição especial. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999. p.III.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004.

DRUCKER, Peter Ferdinand. *A Sociedade Pós-Capitalista*. 4ª ed. Tradução: Nivaldo Montigelli Jr. São Paulo: Pioneira, 1993.

FISCHER, Tânia (Organizadora). *Gestão Contemporânea. Cidades Estratégicas e Organizações Locais*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996. 208p.

FORATTINI, Oswaldo Paulo. Qualidade de vida e meio urbano. A cidade de São Paulo, Brasil. *Rev. Saúde Pública*, Vol 25, nº 2, abril / 1991, p.75-86.

HITT, Michael A.; IRELAND. R. Duane e HOSKISSON, Robert E. *Administração Estratégica: competitividade e globalização.* Trad. José Carlos Barbosa dos Santos & Luiz Antonio Pedroso Rafael. Revisão Técnica: Moacir Miranda Oliveira Junior. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2005. 550p.

KLINK, Jeroen e SANTOS, Roberto Elísio. Regionalismo e Reestruturação no Grande ABC Paulista: Uma Perspectiva Brasileira de Governança Metropolitana. *Caderno de Pesquisa Pós-Graduação IMES. Estratégia como Exigência Empresarial.* São Caetano do Sul, Ano 6, N. 11, p.12-22. 2º semestre / 2004.

MEYER, Regina Maria Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 290p.

MEYER, Regina Maria Prosperi. *São Paulo: Uma Nova Abordagem*. São Paulo: Associação Viva o Centro, 2000. 48p.

OLIVEIRA, Marcio Piñon de. *Um Conceito de Cidadania para se Trabalhar a Cidade*. *GEOgraphia*. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro. Ano I – nº 1. janeiro-junho, 1999.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução Fábio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. (Clássicos 16). 201p.

RATTNER, Henrique. Sobre Exclusão Social e Políticas de Inclusão. *Revista Espaço Acadêmico*, Ano II, n. 18, Novembro de 2002. ISSN 1519.6186.

ROLNIK, Raquel. São Paulo, novo século: uma nova geografia? In: In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp.172-177.

SANCHEZ, Fernanda. *A Reinvenção das Cidades Para Um Mercado Mundial*. Chapecó (SC): UNOCHAPECÓ – Argos – Editora Universitária, 2003. 589p.

VIVA O CENTRO. *O Centro de São Paulo ao seu alcance*. Portal Institucional. Disponível em <http://www.vivaocentro.org.br>. Acesso: 05 jan. 2005.

WILHEIM, Jorge. O novo Plano Diretor Estratégico. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. Capítulo 10. pp. 225-228.

Artigo recebido em 20/07/2005. Aprovado em 12/03/2005.

Trabalhadores informais e governo local : o caso do carnaval de Recife[1]

Fernando Burgos Pimentel dos Santos[2]

RESUMO: O objetivo deste trabalho é realizar uma análise preliminar das condições de trabalho de dois tipos de trabalhadores durante o Carnaval de 2005 no Recife: os vendedores de alimentos e bebidas oriundos da Comunidade do Pilar e os catadores de materiais recicláveis, que trabalharam no Bairro do Recife Antigo e que não estão vinculados a nenhuma cooperativa. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e os dados foram obtidos através da observação participante e de entrevistas abertas com os vendedores ambulantes e catadores. Esses instrumentos permitiram a observação *in loco* e possibilitaram uma compreensão mais ampla dos problemas vividos no cotidiano do trabalho. A análise indica que apesar destes trabalhadores contribuírem para o sucesso do carnaval, as condições de trabalho são muito precárias e que apesar do empenho do poder público local no planejamento e realização do carnaval do Recife não há ações específicas suficientes para melhoria da situação destes trabalhadores.

Palavras chave: economia informal, carnaval, catadores de material reciclável, vendedores ambulantes.

ABSTRACT: This article presents and discuss an provisory analysis of the labor conditions of two kind of informal workers: the food and drink street vendors from the Pilar Community and the recyclable materials collectors that have worked at the Old Recife neiborhood during the Recife carnival 2005. That is a qualitative research and the data was collected by participant observation and open interviews with the street vendors and the collectors. These instruments of research made possible a comprehension of the daily problems in this kind of work. The analysis shows that although these workers contributed a lot to make the carnival a success the labor conditions are precarious and there is not enough specific actions from the government to improve it.

Key words: informal economy, carnival, street vendors, recyclable materials collectors

[1] Este artigo foi escrito a partir dos dados obtidos com a pesquisa "A melhoria das condições socioeconômicas dos trabalhadores informais no carnaval do Recife" realizada como trabalho de conclusão de curso em fevereiro de 2005.

[2] Graduado em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getulio Vargas. Av. Floriano Peixoto 200 apt 22.CEP 11060-302. Santos SP. fernandoburgos@uol.com.br

Introdução

O Carnaval é considerada a maior festa popular do Brasil. Sem dúvida, é uma excelente oportunidade de resgatar tradições, preservar a cultura local e reafirmar os estreitos laços de amizade, entre as comunidades que participam desse evento. Mas, é também uma excelente oportunidade de geração de trabalho e renda.

E, desde que o Carnaval começou a delinear o formato atual, a sua capacidade de incrementar a renda das famílias pode ser percebida. Ferreira (2004) cita uma passagem de um jornal da época, que demonstra que o Carnaval já era considerado um bom negócio em 1848:

> *Além do comércio organizado, o cidadão comum também se aproveitava da folia para aumentar seus rendimentos, e novos modos de lucrar com a festa não paravam de surgir, como o de um certo proprietário de imóvel no Rio de Janeiro que oferecia 'quartos decentes para os máscaras se vestirem, ficando-se responsável pelos objetos que os mesmos deixarem depositados' (Jornal do Commercio, de 4 de março de 1848). (FERREIRA, 2004, p.116*).

Como é possível observar, o comércio informal sempre fez parte das comemorações carnavalescas. No entanto, atualmente, sempre que há uma referência a essa possibilidade de reconhecer a potencialidade econômica do Carnaval, ela está diretamente relacionada ao imenso fluxo de turistas, às imagens dos grande hotéis, das companhias aéreas e dos restaurantes. É muito raro ler ou ouvir comentários sobre os trabalhadores informais que aproveitam o evento para aumentar a renda de suas famílias, e conseqüentemente, da localidade.

Ignorar isso é um equívoco, uma vez que, nos dias atuais a informalidade está cada vez mais presente, durante todo o ano, não podendo ser diferente nesse período. De acordo com pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, amplamente divulgado pela mídia no mês de agosto passado, o número de pessoas à procura de trabalho era de 2,1 milhões, apenas nas seis maiores Regiões Metropolitanas do país.

A principal causa disso é a redução dos postos de trabalho e o conseqüente aumento do número de desempregados, principalmente daqueles com baixo grau de escolaridade e capacitação técnica, nas ultimas décadas. Mas, também a informalidade está associada à necessidade de incremento da renda, já que nos últimos tempos, a renda do trabalhador foi "achatada". De acordo com Pochmann et al. (2004), a cidade do Recife teve uma redução na formalização do emprego de 11,7% no período de 1980 a 2000.

Este trabalho tem como objetivo principal realizar uma análise preliminar das condições de trabalho de dois tipos de trabalhadores durante o Carnaval de 2005 no Recife. O primeiro grupo é composto dos vendedores de alimentos e bebidas oriundos da Comunidade do Pilar. O segundo são os catadores de materiais recicláveis, que atuaram no Bairro do Recife e que não fazem parte de nenhuma cooperativa.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa e os dados foram obtidos através da observação participante e de entrevistas abertas com os vendedores ambulantes e catadores. Esses instrumentos permitiram a observação *in loco* e possibilitaram uma compreensão mais ampla dos problemas vividos no cotidiano do trabalho.

Espera-se que esta análise preliminar possa auxiliar na compreensão das condições de trabalho no comércio informal, especificamente em um evento cultural que envolve grande parte da população e mobiliza esforços e recursos do poder público local.

A escolha pela cidade do Recife, como objeto deste trabalho está diretamente relacionada com as preocupações sociais da atual Administração Municipal e com a importância que o Carnaval recebe na agenda de prioridades do município. Além disso, a festa recifense tem um caráter muito democrático, uma vez que permanece como uma das poucas no Brasil, em que a festa continua sendo gratuita e acessível a todas as camadas da população.

A programação oficial de 2005, divulgada pela Prefeitura do Recife, começou no dia 23 de janeiro. Ou seja, os festejos pré-carnavalescos iniciaram quase duas semanas antes da entrega da chave oficial da cidade ao Rei Momo e terminou oficialmente na manhã da Quarta-feira de Cinzas (09 de fevereiro), totalizando 17 dias de festa.

O Carnaval no Brasil

O Carnaval, assim como o futebol, é um dos símbolos do Brasil. A origem desta festa está relacionada a comemorações pagãs das sociedades antigas. Essa festa integrou-se tão bem à cultura brasileira, que muitos imaginam que seja uma criação nacional. No entanto, no formato como a conhecemos hoje, é uma mistura do entrudo português, das festas da Itália Renascentista e de influências africanas.

Em *Carnavais, Malandros e Heróis*, DaMatta (1997) estabelece uma comparação entre o Carnaval e o Dia da Pátria. Essas comparações são em diversos aspectos. Por exemplo, enquanto o Dia da Pátria é realizado em um dia fixo (7 de setembro), o Carnaval não tem data fixa, estando relacionada com a questão religiosa, uma vez que a terça-feira de carnaval é imediatamente anterior à Quaresma.

Além disso, há a diferença que a Festa da Pátria é realizada durante o dia, com todos os ritos formais e seguindo os princípios da hierarquia, tendo os espaços bem marcados (geralmente, uma avenida preparada para o desfile). Além disso, trata-se de um evento comandado pelo poder público (Exército, Marinha e Força Aérea). Já o Carnaval ocorre durante a noite e em diversos lugares das cidades (além é claro, dos lugares especialmente designados para isso), sendo que a sua organização é feita, geralmente, através das organizações privadas, reunindo pessoas de todas as classes sociais (DaMATTA, 1997, p.55-57).

Nesse mesmo trabalho, DaMatta, compara o carnaval do Rio de Janeiro e o *carnival* de Nova Orleans:

> *O Carnaval brasileiro, embora se realize em quatro dias, é percebido como uma festa compacta: 'é o tempo do Carnaval'. Um momento especial, onde tudo pode ocorrer; ou seja, sociologicamente, um período em que o mundo social fica pleno de potencialidade e deixa de ser focalizado por meio de seus medidores sociais ordinários (como profissão, bairro, riqueza, poder etc.) [...] Em Nova Orleans, porém a festividade não é de modo algum compacta. [...] Como os bailes e desfiles são atividades separadas, tendo como contraponto toda a sorte de encontros privados, quando a população se divide entre ricos e*

> *pobres, negros e brancos, o carnaval de Nova Orleans é percebido como algo exclusivo de uma classe, em que elementos de discriminação anti-semita e antiitaliana são também encorajados. (DaMATTA, 1997, p.163).*

Teoricamente, a festa deveria durar três dias – domingo, segunda e terça-feira –, mas o mais comum é que ela dure pelo menos cinco dias (em várias cidades, como Recife, chega a durar mais de uma semana). As comemorações são intensas, com o predomínio do bom-humor e da sensualidade, sendo em geral, acessível a todos. Segundo Araújo (1996):

> *O Carnaval é comumente definido como a festa da confraternização universal, a festa da democracia social e racial, que une e iguala a todos: brancos e pretos, ricos e pobres. Esta pressuposta universalidade da festa, capaz de destruir as diferenças e desigualdades culturais internas, de unificá-las e de promover a integração social, possibilitou sua conversão em símbolo da identidade nacional. (ARAÚJO, 1996, p.19).*

Entretanto essa característica de universalidade da festa vem tornando-se cada vez mais rara, uma vez que ela está diretamente relacionada à universalização do acesso, para todo o povo. No Rio de Janeiro, por exemplo, a grandiosidade do desfile das escolas de samba está restrita aos membros das comunidades ou para os turistas dispostos a desembolsar uma quantia significativa. E, em Salvador, a presença das pessoas junto aos trios elétricos está sujeita à compra do chamado "abadá".

Para a grande maioria da população que não possui disponibilidade financeira, as opções carnavalescas nessas localidades ficam restritas. No Rio de Janeiro, desde que a Banda de Ipanema foi formada em 1965 (Ferreira, 2005), surgiram diversos blocos de rua (como Suvaco do Cristo, As Carmelitas de Santa Teresa, Simpatia é Quase Amor e outras tantas). Embora eles façam sucesso, principalmente por relembrar os tempos mais antigos, são tratados como residuais em relação à grande festa da Marques de Sapucaí.

Em Salvador, há o "folião pipoca", ou seja, aquele que fica do lado de fora dos cordões de isolamento dos blocos, não podendo acompanhar de perto a passagem dos trios elétricos e de seus foliões abastados financeiramente, oriundos das classes média-alta do Nordeste e, cada vez mais, do Sudeste brasileiro. Talvez não seja isso que Dodô e Osmar tenham

idealizado, ao criarem o "trio elétrico", mas é o resultado da organização profissional e comercial que a festa baiana adquiriu.

Essa mistura entre os interesses culturais e econômicos pode ser melhor observada ainda, se analisarmos as micaretas (os chamados carnavais "fora de época", em que predominam o axé music). Analisando esse novo tipo de evento, especialmente o Maceió Fest, Silva (2004) afirma:

> *As pequenas agremiações com formato amadorístico deram lugar às grandes empresas; a lógica do interesse mercantil predomina. As festas se transformaram em grandes negócios, movimentando milhões de reais, e as comemorações carnavalescas atravessaram as fronteiras temporais da quaresma, espalhando-se por todo o calendário na forma de micaretas. (SILVA, 2004, p.13)*

Em Recife, cidade objeto deste estudo, a micareta (Recifolia) vem sendo muito criticada e, após ter sido transferida da Praia de Boa Viagem (Recife) para Jaboatão dos Guararapes (município vizinho) foi cancelada em 2004. De acordo com os organizadores este cancelamento ocorreu por causa do 2º turno das eleições municipais (seria na véspera) e voltaria a acontecer em outubro de 2005, o que não ocorreu. Esse cancelamento foi comemorado no Recife, principalmente por aqueles que consideram que eventos como esse não respeitam o patrimônio cultural pernambucano e, portanto, algumas das tradições locais.

Aliás, esse patrimônio cultural é um dos maiores bens do Estado de Pernambuco e da cidade do Recife. E o carnaval é um fator fundamental na preservação e no resgate das tradições locais. Além disso, a festa pernambucana resgata também o seu caráter democrático, em que todos podem participar, independentemente da classe social ou da capacidade de pagamento. Por mais redundante que possa parecer, em uma festa popular, o povo deve participar. E não como mero coadjuvante, mas sim como ator principal!

E aí reside a diferença do Carnaval do Recife para o de outros lugares característicos no Brasil. De acordo com Cascudo (1988), as peculiaridades do Carnaval recifense são evidentes:

> *O carnaval dos grupos e dos ranchos, das escolas de samba no Rio de Janeiro não é o Carnaval do Recife, o carnaval da participação coletiva popular na onda humana que se desloca, contorce e vibra na coreografia, a um tempo pessoa e geral do frevo, com a sugestão irresistível de suas marchas-frevos pernambucanas, insubstituíveis e únicas." (CASCUDO, 1988, p.198)*

Embora haja muitos ritmos diferentes, o grande comandante da festa é o frevo[3], mas há uma infinidade de ritmos e apresentações diferentes como Maracatus, Troças, Caboclinhos, Ursos, Bois, Blocos, Orquestras, Agremiações e também de muitos artistas de renome nacional e internacional.

Além dessa diversidade artística, a cidade também ganha grande destaque na mídia, durante o Carnaval, em virtude do Galo da Madrugada[4]. Trata-se do maior bloco carnavalesco do mundo, de acordo com o livro dos recordes. Em 2005, mais de 1,5 milhão de pessoas acompanharam o Galo no Sábado de Zé Pereira, dando a "largada oficial" para o Carnaval do Recife.

A Cidade do Recife

Recife é a capital do Estado de Pernambuco e considerada uma grande metrópole regional, cuja influência estende-se por toda a região Nordeste do Brasil. De acordo com o site Pernambuco de A/Z (acesso em 08/06/2005), possui uma "área de 220 km2, sendo 67,43% morros, 23,26% planícies, 9,3% áreas aquáticas [...]. Localizada no litoral do Estado, a cidade é cortada pelos rios Capibaribe e Beberibe"

A cidade é pobre, mas principalmente desigual: "Recife possui 35,1% (132.091) dos seus domicílios considerados pobres; e as RPA 01 e 02 têm 40,9% (30.538) das suas casas sofrendo diretamente com a pobreza. Mais: concentram 23,1% dos pobres de toda a Recife" (POCHMANN et al., 2004, p. 136).

De acordo com o estudo encomendando pela Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), chamado "A Economia da Cidade do Recife" (2003):

[3] Segundo o mito popular, a palavra Frevo é oriunda das classes populares que falavam "frever", ao invés de "ferver", cujo significado está em fervura ou agitação. A primeira vez que se tem notícia dessa grafia "frevo" foi no dia 12/02/1908 no Jornal Pequeno (Recife-PE).
[4] O Galo da Madrugada foi criado em 1977 e desfila pelos bairros de São José e Santo Antônio. A concentração começa às 5:30 e o desfile dura até o final da tarde de sábado, pelo menos.

> *A característica fundamental da economia da Cidade do Recife é a presença marcante do conjunto de atividades terciárias compreendidas pelo comércio (atacadista e varejista) e pelos serviços (de distribuição, coletivos, pessoais e pela administração pública). Como grande centro urbano, a economia do Recife é predominantemente uma economia terciária. Seguem a este grande conjunto de atividades, as que constituem o setor industrial compreendido pela indústria de transformação, pela indústria de construção e pelos denominados serviços de utilidade pública (gás, eletricidade e abastecimento de água). (PCR, 2003, p.5)*

O Carnaval representa um crescimento importante no turismo da cidade. Ainda de acordo com a mesma pesquisa, podemos observar na Tabela 1, o número de pessoas formalmente empregadas em atividades relacionadas a esse setor da economia. É importante destacar que a maioria dos empregos está relacionada com restaurantes e estabelecimentos que fornecem alimentação à população e aos turistas.

Tabela 1 - Recife: Emprego Formal em Atividades Selecionadas de Serviços de Turismo 1994-2000 (Em mil pessoas)

Ativ. Selecionadas de Turismo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	10,75	12,24	13,47	15,21	16,18	17,51	17,72
Hotéis e estab/alojam/temporário	3,66	3,75	4,05	4,20	4,41	4,45	4,38
Restaurantes, esta/alimentação	6,46	7,83	8,69	10,27	11,09	12,35	12,55
Agências e organiz. de viagens	0,63	0,66	0,74	0,75	0,68	0,70	0,78

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – RAIS apud PCR (2003, p.32)

A participação popular em Recife é bastante significativa. De acordo com Jan Bitoun, "mais de 700 associações de moradores estão envolvidas em ações de gestão participativa, entre as quais algumas foram institucionalizadas há mais de dez anos" (BITOUN, 2000, p.2). Essa participação popular exerce pressão na definição das políticas públicas, seja em canais institucionalizados (como o Orçamento Participativo) ou em outros não-institucionalizados. A criação dos pólos descentralizados de Carnaval, por exemplo, foi uma demanda popular atendida pela Prefeitura.

Economia Informal

Para facilitar a compreensão semântica do trabalho informal, recorre-se ao seu sinônimo que é o sub-emprego, cuja definição de Sandroni (2004) é:

> *Situação sócio-econômica dos trabalhadores que se dedicam à prestação de serviços avulsos de baixa remuneração ou só encontram trabalho em certos períodos do ano. O subemprego crônico de parte da mão-de-obra é uma característica do subdesenvolvimento. Nos centros urbanos brasileiros, o subemprego se manifesta através da existência de grande número de pessoas que vivem de biscates (venda de mercadorias nas ruas e calçadas, lavagem de carros, etc.), e na zona rural o caso mais típico é representado pelo trabalho temporário dos bóias-frias por ocasião das colheitas de frutas, café, cana-de-açúcar, algodão, etc. (SANDRONI, 1994, p.338)*

O trabalhador informal sofre não só com a instabilidade causada pela não-formalização da sua condição, e suas conseqüências econômicas, mas também com o significado que isso traz, em termos de dignidade e cidadania. Noronha (2003) afirma:

> A invenção peculiar da carteira de trabalho teve variados significados simbólicos e práticos. Durante muito tempo funcionou (e marginalmente ainda funciona) como uma verdadeira carteira de identidade ou como comprovante para a garantia de crédito ao consumidor, prova de que o trabalhador esteve empregado em "boas empresas", de que é confiável ou capaz de permanecer por muitos anos no mesmo emprego. [...] De todo modo, a assinatura em carteira torna mais fácil ao empregado a comprovação da existência do vínculo empregatício. Enfim, popularmente no Brasil, ter 'trabalho formal'é ter a 'carteira assinada'. (NORONHA, 2003, p.113-114)

O contexto do Carnaval do Recife de 2005

Todo ano, a cidade do Recife homenageia alguma figura histórica ligada aos festejos carnavalescos. Os homenageados de 2005 foram Dona Santa (principal rainha do Maracatu de Baque Virado Nação Elefante, que faleceu em 1962) e Mestre Salustiano, ou simplesmente Mestre Salu (rabequeiro, criador do Maracatu Piaba de Ouro, atualmente com 60 anos). Essas homenagens têm um componente essencial de resgate cultural.

A organização da festa é muito complexa. Para começar, foram criados na região central (incluindo o Bairro do Recife, ou Recife Antigo), oito pólos de diversão: Marco Zero, Mangue, das Fantasias & Carnaval Infantil, de Todos os Frevos, das Agremiações, de Todos os Ritmos, Afro e das Tradições.

Além disso, para confirmar a intenção de descentralização da festa (deslocando parte dela, do centro da cidade para os bairros periféricos), foram criados mais oito Pólos Descentralizados: Nova Descoberta, Chão de Estrelas, Alto José do Pinho, Casa Amarela, Santo Amaro, Afogados, Ibura e Várzea.

Em cada um dos dezesseis pólos, havia uma programação diferente, com ritmos variados e respeitando as tradições locais. Os artistas mais famosos fazem shows em vários pólos, permitindo que a população possa vê-los, sem a necessidade de deslocar-se para o Recife Antigo.

Entretanto, a maior parte do público concentra-se na Região Central. Em todos os pólos, a Prefeitura concede a algumas associações o direito de comercializar produtos em barracas padronizadas. Em 2005, eram noventa, no total. Até alguns anos atrás, a situação era bem diferente, uma vez que o evento era organizado pela empresa "Engrenagem de Produção", que cobrava R$ 2.000,00 (dois mil reais) de cada um dos locatários das barracas.

A partir dessa mudança, a situação dos vendedores melhorou bastante. E, os pólos foram divididos de forma, que as barracas pudessem ser exploradas por associações comunitárias ligadas à região em que está localizado o pólo. Um exemplo disso, é que no "Pólo das Fantasias e Carnaval Infantil", parte das barracas está sob responsabilidade da Associação dos Empreendedores do Pilar.

Análise Preliminar das Condições de trabalho no carnaval do Recife de 2005

Associação dos Empreendedores do Pilar:

A "Comunidade do Pilar" (antiga Favela do Rato, localiza-se no centro do Bairro do Recife. Geograficamente, os seus limites são: Fábrica Pilar (Norte); Moinho Recife e Companhia dos Produtores de Açúcar e Álcool de Pernambuco (Sul); Avenida Alfredo Lisboa (Leste); e Rua do Brum (Oeste).

Esse assentamento teve início na década de 1970 e o seu crescimento "vem sendo significativo, potencialmente atrelado ao sucesso do processo de revitalização do bairro nos últimos anos" (PREFEITURA DO RECIFE, 2001, pg.6). De acordo com dados do Censo Demográfico do IBGE de 2000, o bairro do Recife teve uma taxa de crescimento populacional de 5,63%, bem superior à do Recife (1,02%).

É importante ressaltar que se trata de uma das regiões mais pobres do Recife, embora sua população seja relativamente pequena. Ainda de acordo com o Censo de 2000, 925 habitantes residiam no Pilar. Segundo Prefeitura do Recife (2001):

> *A deterioração da área do Pilar é acentuada. Poucas fachadas dos imóveis desapropriados sobreviveram ao desafio do tempo. Em decorrência do processo de degradação da área do entrono, a Igreja do Pilar encontra-se permanentemente fechada sem qualquer uso e com fachadas deterioradas. As áreas públicas encontram-se em avançado estado de desgaste e com uma comunidade caracterizada por péssimas condições de vida (além de ratos, há alta incidência de escorpiões na área). A população ocupa a periferia das quadras demolidas, nos pequenos barracos de madeira, papelão ou alvenaria em precárias condições de habitabilidade. (PREFEITURA DO RECIFE, 2001, p.6)*

Essas precárias condições de habitação também podem ser observadas em outro estudo da Prefeitura do Recife (2005):

> *Apenas 35% dos seus domicílios estão conectados a rede geral de abastecimento de água e 48% não possuem esgotamento sanitário. Esta situação se agrava quando se verifica que 31% dos responsáveis por seus domicílios estão sem rendimento ou recebem até ½ salário mínimo por mês, e que 41% desses responsáveis não têm instrução ou estudaram menos que 1 ano. (PREFEITURA DO RECIFE, 2005, p.4)*

Para melhorar as condições descritas, a Prefeitura do Recife criou o Plano de Requalificação e Inclusão Social da Comunidade do Pilar, a ser desenvolvido pela URB (Empresa de Urbanização do Recife). A idéia é, a partir da reforma da Igreja Nossa Senhora do Pilar, desenvolver uma série de medidas, cujo objetivo é melhorar a situação da comunidade.

Entretanto, alguns anos antes dessa proposta, já começou a surgir um movimento que está trazendo melhorias para a região. Isso porque, em 2001, foi criada a Associação do Pilar. Essa organização foi juridicamente constituída em abril de 2004. De acordo com o Art. 2º do Estatuto da Associação dos Empreendedores da Comunidade do Pilar (Anexo II), os principais fins são:

> *I - -buscar espaço para seus associados em todos os eventos que acontecerem no Recife e em toda a Região Metropolitana;*
>
> *II- proporcionar meios de trabalho e renda para seus associados;*
>
> *III- promover a capacitação profissional dos associados;*
>
> *IV- construir a união e a solidariedade entre os associados e seus familiares;*
>
> *V - contribuir para o fortalecimento da comunidade do Pilar*

Pode-se portanto perceber a grande importância para os eventos. E como o Carnaval é um dos mais importantes acontecimento no Recife (ao lado da Festa de São João e do Natal), a expectativa em relação à ele é muito grande. Através de entrevistas com os associados,

notou-se que a possibilidade de ganhos faz com que toda a comunidade se envolva no Carnaval.

Em 2005, a Associação do Pilar teve direito a 12 barracas, sendo que a grande maioria delas localizava-se no "Pólo das Fantasias e Carnaval Infantil", na Praça do Arsenal da Marinha. A escolha desse local está relacionada com a proximidade em relação à Comunidade.

Entretanto, alguns associados não parecem satisfeitos com o pólo. Segundo Luzinete do Monte Gomes, moradora do Pilar há 12 anos e uma das fundadoras da Associação, trata-se de um local com "movimento fraco". Isso porque a programação na Praça do Arsenal termina mais cedo do que a dos outros pólos. Realmente isso ocorre (inclusive por ser voltado para o público infantil), mas é preciso ressaltar que a programação desse pólo começa bem mais cedo do que os demais (novamente, por causa das crianças).

Segundo Luzinete, um outro problema está relacionado aos custos fixos para montar a barraca, que são os seguintes:

Tabela 2: Custos Fixos de uma Barraca

Despesa	***Valor***
Aluguel – Toldo Padronizado	R$ 300,00
Aluguel – Freezer	R$ 80,00
DIRCOM	R$ 88,90
EMLURB + CELPE	R$ 60,00
Total	**R$ 528,90**

Para que possa realizar essa montagem, tanto Luzinete como a maioria das associadas, obteve um empréstimo junto ao Banco do Povo. A média do empréstimo era de R$ 1.200,00, que foram utilizados para montar as barracas e comprar os produtos a serem comercializados.

Como a Associação não se reune para realizar compras conjuntamente, estas são realizadas em grandes redes de supermercados, aproveitando as ofertas, de forma a conseguir o menor custo. Os produtos em geral comercializados são cervejas, refrigerantes, água e espetinhos

(de carne, frango, lingüiça e queijo) assados. Ou seja a maioria da renda estava diretamente relacionada à produtos comercializados pela Ambev e pela empresa São Mateus Frigorífico[5]. A "desigualdade de forças" e de poder de negociação fica evidente. Entretanto, a união dos associados poderia melhorar essa situação.

Um outro problema apontado por Luzinete são os ambulantes que, por possuírem custos fixos bem menores, conseguem vender seus produtos mais baratos. Além, é claro, da concorrência entre os demais vendedores.

Em cada uma das barracas trabalham, pelo menos, 4 pessoas, embora esse número possa ser maior, dependendo da localização e do produto a ser comercializado. No caso de Luzinete, trabalhavam quatro parentes e a expectativa é de que no final do Carnaval, cada um iria lucrar R$ 200,00. Em se tratando de um dos principais eventos do Ano e, quando o movimento é maior, essa lucratividade pode ser considerada baixa.

Catadores de Materiais Recicláveis:

A situação dos catadores de materiais recicláveis pode ser considerada ainda pior. Vivendo no limite entre a chamada "vida correta" e a marginalidade, as condições observadas são degradantes. Conforme o relato de um deles: "Nós não trabalhamos com o lixo; nós nos sentimos o próprio lixo".

E, infelizmente, uma parte desse sentimento vem das próprias pessoas e dos turistas que parecem desprezá-los e que muitas vezes chegam até a chutá-los quando estão agachados para catar as latinhas. Sem dúvida, uma atitude lamentável.

A possibilidade de incremento de renda através da comercialização de materiais recicláveis, faz com que muitos bares e restaurantes, utilizem seus seguranças e garçons para recolher o material consumido, dificultando o trabalho dos catadores. Para eles, esse problema e a forma como eles são tratados pelos Policiais, faz com que se sintam envergonhados da atividade.

[5] A São Mateus Frigorífico é a maior produtora de frios e embutidos, nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil e produz os espetinhos que são comercializados na maiorias das barracas durante o Carnaval.

Mais lamentável ainda, é a forma desonesta e desrespeitosa com que a empresa Natureza Viva Reciclagem (vencedora da licitação para a coleta de materiais recicláveis) os trata. Durante o período em que foi realizada esta pesquisa, diversas irregularidades puderam ser percebidas.

A primeira coisa que chamou a atenção foi a fila de catadores que se formava a poucos metros da Praça do Marco Zero (principal cartão postal do Recife Antigo), onde eram realizados os principais shows. Era no final da manhã e muitos deles dormiam ao lado dos sacos que continham o resultado do trabalho. Dentre as 28 pessoas que estavam na fila (além de 4 crianças), a sensação parecia igual para todas: decepção.

De acordo com a informação dos próprios catadores, eles estavam lá desde a madrugada anterior, esperando o caminhão da empresa, que viria pesar o material e pagar aos catadores o valor devido. Ainda segundo eles, o combinado com a prefeitura era de que o caminhão deveria passar a cada duas horas (principalmente à noite e durante a madrugada, em virtude do maior movimento nesses horários), pesar a quantidade coletada e pagar as catadores.

Entretanto, à uma hora da manhã, o caminhão recolheu apenas uma quantidade pequena de materiais e foi embora, alegando que tinha acabado o dinheiro. E, que voltaria logo em seguida. No entanto, esse retorno só ocorreu às 15 horas, ou seja, 14 horas depois do previsto! Isso fez com que todos eles tivessem que dormir na rua, sem poder voltar pra casa, inclusive as crianças.

Segundo o Sr. Teofanes Junior, representante da Natureza Viva, esse problema foi uma exceção e não havia ocorrido em nenhum outro dia. Já os catadores disseram que não era verdade e que todo dia, esta situação se repetia.

Uma outra queixa procedente dos catadores era em relação à balança. Todos diziam que se sentiam roubados, porque tinham certeza de que nos sacos o peso era bem maior do que o apontado na balança. Sem o devido conhecimento técnico, não é possível afirmar que isso estivesse realmente ocorrendo. Entretanto, havia outros problemas em relação à balança.

A empresa alegava que uma das balanças estava quebrada e por isso teria que utilizar uma substituta. O problema é que a balança "quebrada" era específica para pesos menores (até 50kg). Por outro lado, a substituta era para pesos em torno de 300kg. Como, em média, os sacos não passavam de 10kg, a balança não tinha sensibilidade suficiente para identificar

pequenas variações. Ou seja, os catadores sempre recebiam menos do que deveriam. No Carnaval, os valores pagos aos catadores eram:

Tabela 3: Valores por produto

Material	**Valor / Kg.**
Alumínio	R$ 3,50
Garrafa PET	R$ 0,50
Aço	R$ 0,25

Durante as entrevistas realizadas, pode-se constatar muitas semelhanças entre as pessoas. A principal delas é que nenhum deles considerava-se como catador profissional e por isso, não tinham interesse em ingressar em alguma das cooperativas de reciclagem existentes no Recife. Todos tinham uma profissão (mesmo que naquele momento, estivessem desempregados) e dela, orgulhavam-se.

Um exemplo disso é o Sr. João Ferreira Maciel, de 48 anos, que era eletricista formado pelo SENAI. Desempregado há seis meses, ele estava acompanhado da mulher, Dona Antônia e do filho Eliel, de 16 anos. Os três haviam começado o trabalho às 17:00 e terminado às 05:00 do outro dia. Por causa do atraso do caminhão tiveram que se revezar, enquanto dormiam, para cuidar do material coletado. A renda obtida pelo trabalho dos três foi de R$ 29,00. Entretanto, cada um deles gastou R$ 5,00 em comida (café da manhã e almoço) e R$ 3,00 para ir e voltar de ônibus, uma vez que moravam longe do Recife Antigo. Ou seja, ganharam R$ 29,00 e gastaram R$ 24,00. Sobraram R$ 5,00, que dividido entre as três pessoas, resulta em um lucrou R$ 1,67.

Quando questionado se havia valido a pena tanto trabalho, para ganhar menos de dois reais, a resposta do Sr. João foi a seguinte: “pelo menos, conseguimos comer hoje”.

Um outro exemplo foi a Sra. Edineuza, que trabalha como faxineira. Era uma das mais revoltadas com o descaso da empresa responsável pelo pagamento. Ela sempre dizia que se sentia a “própria Escrava Isaura”. Tinha começado a trabalhar às 18:30h acompanhada da sobrinha Edilene, de 14 anos, que trabalha como camelô[6]. Juntas, conseguiram R$ 19,80.

[6]Edilene recebe também R$ 15,00 por mês do Programa Bolsa-Família do Governo Federal.

Tiveram os mesmos gastos da família do Sr. João, sobrando, portanto, R$ 1,90 para cada uma.

A resposta à pergunta se havia valido a pena, foi diferente. Em silêncio, apenas um aperto de mão para despedir-se, e uma lágrima nos olhos.

Considerações Finais

Sem dúvida, o Carnaval do Recife merece muitos elogios. Trata-se de um importante evento que mantém as tradições pernambucanas e brasileiras. A mistura de ritmos e o caráter democrático e popular da festa são as suas principais atrações.

Para organizar essa enorme festa, a Prefeitura e os servidores públicos trabalham arduamente, desde o início do planejamento (que ocorre mais de seis meses antes) até depois da Quarta-feira de Cinzas. Mas, a grande maioria das centenas de milhares de turistas nacionais e estrangeiros que vão ao Recife todos os anos, nem percebe esse trabalho.

Praticamente todos os setores da população pernambucana, de algum forma, são afetados diretamente pelo Carnaval. E, muitos aproveitam a festa não só para se divertir, mas também para conseguir um trabalho e/ou incrementar a renda da família. São milhares de pessoas nessa situação. As empresas também aproveitam essa época para aumentar os seus lucros.

Embora a grande mídia sempre exalte os impactos econômicos trazidos pelo Carnaval, é preciso olhar essas informações com bastante cuidado. Isso porque essa excessiva esperança pode rapidamente transformar-se em desilusão, principalmente para a camada mais pobre da população.

Por uma questão de tempo, foram realizados apenas dois recortes dentro das inúmeras opções de trabalhos informais possíveis. E, mesmo com essa pequena amostra, é possível notar que ainda há melhorias possíveis de serem feitas por parte do Poder Público.

No caso da Associação dos Empreeendedores da Comunidade do Pilar, a baixa lucratividade das barracas é considerável. Sem dúvida, a situação está bem menos precária do que alguns anos atrás, mas poderia ser melhor. Uma das possíveis soluções é a criação

de um Pólo de Gastronomia Regional, na praça do Arsenal da Marinha. Dessa forma, os comerciantes aumentariam sua margem de lucro e diminuiriam o grau de dependência em relação às grandes empresas fornecedoras de alimentos e bebidas.

A situação dos catadores de material reciclável é mais dramática. Essa camada da população encontra-se no limite da marginalidade e sente-se cada vez mais excluída da sociedade. Não bastasse isso, eles ainda foram "enganados" pela empresa que por ter a concessão de um serviço público, deveria demonstrar um mínimo de respeito ao povo. Se toda a renda obtida com o Carnaval fosse, metaforicamente, transformada em um bolo, é bastante razoável dizer que para os trabalhadores informais sobram apenas as migalhas. Os grandes pedaços continuam indo para grandes redes hoteleiras e de supermercados e empresas como a Ambev, Coca-Cola e São Mateus Frigorífico.

Ou seja, até o Carnaval – cujo objetivo é de integrar e trazer alegria às pessoas –, acaba ajudando a acentuar ainda mais a péssima distribuição de renda que temos no Brasil. Infelizmente.

Referências bibliográficas:

AÍMOLA, Luis Antônio Lacerda. *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Organizadores: Gabriela Spanghero Lotta, Hélio Batista Barboza, Marco Antonio Carvalho Teixeira e Verena Pinto. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003, 272 p.

ANDRADE, Jackeline Amatino de & GUERRERO, Raquel P. *Unidades de Reciclagem de Porto Alegre*. Organizadores: Marta dos Santos Farah e Hélio Batista Barboza. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001, 279 p.

ARAÚJO, Rita de Clássica Barbosa de. *Festas: Máscaras do tempo: entrado, mascarada e frevo no carnaval do Recife*. Recife: Fundação de cultura cidade do Recife, 1996.

BARBOZA, Helio Batista et al. Histórias de uma Brasil que funciona. Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004, 106p.

BITOUN, Jan. Territórios do Diálogo: palavras da cidade e desafios da gestão participativa no Recife (Brasil). Recife, Revista de Geografia, vi. 2, 2000.

CASCUDO, Luís da Câmara. *Dicionário do Folclore Brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1988, 812p. 6ª edição

COMUNIDADE DO PILAR. *Estatuto da Associação dos Empreendedores da Comunidade do Pilar*. Recife: 2005, 5p.

DaMATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. 350p. 6ª edição.

DEJOURS, Christophe. *A Banalização da Injustiça Social*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, 160p. 1ª edição

FERREIRA, Felipe. *O Livro de Ouro do Carnaval Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004. 421p.

NERI, Marcelo C. & GIOVANINI, Fabiano da S. *Empresários nanicos, garantias e acesso à crédito*. Ensaios Econômicos, Rio de Janeiro, n. 518, 23p. Dez./2003.

NORONHA, Eduardo Garutti. *Informal, ilegal, injusto: percepção do mercado de trabalho no Brasil.* São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.18, n. 53, p. 111-127, Out./2003.

POCHMANN, Marcio et al. (Orgs.). *Atlas da Exclusão Social no Brasil – Volume 2: Dinâmica e manifestação territorial*. São Paulo: Cortez Editora, 2004. 2ª edição.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. Economia da Cidade do Recife. Recife: 2003, 74p.

PREFEITURA DO RECIFE. Diagnóstico Sócio Econômico – Comunidade do Pilar – Bairro do Recife. Recife: 2001, 20p.

_____. O Bairro do Recife. Recife: 2005, 4p.

SANDRONI, Paulo. *Novo Dicionário de Economia*. São Paulo: Círculo do livro, 1994. 8ª edição.

SILVA, Gustavo Madeiro da. *Carnaval, Mercado e Diferenciação Social*. 2004. 138p. Dissertação (Mestrado, Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE.

THEODORO, Mário et al. *Atividades informais – evolução e condicionantes atuais: o caso dos trabalhadores autônomos do Recife* .IPEA – Texto para discussão, Rio de Janeiro, n. 864, mar/2002.

Consultas - Internet

ABONG, Página Institucional (http://www.abong.org.br) – Acesso em 17/11/2005

MAPA DO TERCEIRO SETOR, Página Institucional (http://www.mapadoterceirosetor.org.br)

PERNAMBUCO DE A a Z, Página Institucional (http://www.pe-az.com.br/recife/recife.htm) - Acesso em 08/06/2005

PREFEITURA DO RECIFE, Página especial sobre o Carnaval 2005 (http://www.recife.pe.gov.br/carnaval/)

VALOR ON-LINE

(http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2005/05/19/ult1913u29895.jhtm)

Artigo recebido em 18/05/2005. Aprovado em 30/06/2005.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Informações gerais

Os Cadernos Gestão Pública e Cidadania do Centro de Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas, publica artigos preferencialmente inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* estão abertos para a publicação de artigos, relatos de pesquisas, estudos de caso e ensaios no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla acerca das possibilidades de inovação nas práticas públicas.

A publicação é aberta para a contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês. A revista se reserva o direito de publicar o artigo na língua original ou em tradução, de acordo com decisão de sua Comissão Editorial, desde que com a anuência do autor.

Ao enviar seu trabalho para os Cadernos Gestão Pública e Cidadania, o(s) autor(es) cede(m) automaticamente seus direitos para eventual publicação do artigo.

Normas para apresentação de artigos

A submissão de artigos deverá estar de acordo coma as seguintes normas :

- Todos os artigos devem conter resumo, de até 15 linhas (150 palavras), em português e em inglês.
- Os trabalhos devem ser digitados em *Word for Windows* ou programa compatível fonte e devem ter no Maximo 20 laudas
- As citações no interior do texto e as referências bibliográficas devem ser apresentadas no final do texto e de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
- Os artigos podem ser encaminhados para o endereço eletrônico :cadernos@fgvsp,br ou em via impressa acompanhada de disquete de 3,5" para o endereço: Av. Nove de Julho 2029 –11 andar . São Paulo 01313-902
- Os originais deverão conter as seguintes informações sobre o(s) autor(es): nome completo e instituição a que está vinculado, além de endereço para correspondência, telefone e fax e a autorização do autor para a publicação
- Todas as contribuições serão submetidas ao processo de "*double blind peer review*" Após a análise os autores serão notificados da aceitação ou recusa do artigo. Os autores que tiverem seus artigos publicados receberão dois exemplares da revista.
- Ao Conselho Editorial reserva-se o direito de aceitar, sugerir alterações ou recusar os trabalhos encaminhados para publicação.

Assinatura

Os interessados em realizar uma assinatura da revista ou receber exemplares atrasados deverá entrar em contato com o Centro de Estudos em Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas : Av. Nove de Julho 2029 –11 andar . São Paulo 01313-902.Telefone: 3281 7904.