Editorial

Com a publicação desta edição, concluímos os dois números dos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* previstos para 2009. Esta edição reflete o encaminhamento das mudanças que começaram a ser introduzidas no início do ano: a recomposição do Conselho Editorial, estendendo sua área de abrangência e representação; a criação do Conselho Científico; a ampliação da participação de pesquisadores externos à FGV-EAESP, tanto nos processos de avaliação por pares, sem identificação de autoria ("*blind peer review*"), quanto na autoria dos artigos; e, finalmente, a ampliação do escopo temático dos artigos publicados.

Os *Cadernos* também encerram 2009 com a publicação de 15 artigos inéditos (sete no primeiro número e oito neste), de diversas temáticas e focos empíricos, apoiados também em distintas abordagens metodológicas, cumprindo assim o objetivo de diversificação a que a revista se propôs.

A diversificação também se verifica na inserção institucional variada dos autores publicados, dando continuidade à política editorial iniciada em 2005. A publicação de artigos de diversas instituições contribui para que a revista se torne cada vez mais um *locus* de divulgação dos resultados de pesquisas e análises sobre gestão pública desenvolvidas em distintas universidades e faculdades do Brasil e do exterior.

Para este número foram selecionados oito artigos, que abordam diversos temas: políticas urbanas, modelos de gestão, gestão pública nas áreas de saúde e educação, desenvolvimento socioterritorial e avaliação de políticas públicas.

O primeiro artigo, "Os caminhos (e descaminhos) da democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo?", de Flávia de Paula Duque Brasil e Ricardo Carneiro, analisa o desenvolvimento das políticas urbanas nas esferas local e federal, com foco nas relações entre Estado e sociedade, na democratização e na inclusão socioespacial. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade recebem especial atenção, dado seu impacto nas políticas urbanas, assim como as inovações ocorridas na esfera local, especialmente quanto à ampliação da participação, e as novas lógicas de planejamento das cidades.

O artigo "A educação permanente em saúde como estratégia de formação de gestores municipais: o Fórum de Educação Permanente de Bragança Paulista" possibilita uma avaliação da educação permanente na formação dos gestores de saúde. Os autores, Wanda Nascimento dos Santos Sato, Luiz Carlos de Oliveira Cecílio e Rosemarie Andreazza, apontam como resultado positivo desse Fórum a articulação entre os gestores municipais e sua maior capacidade de mobilização junto ao gestor estadual. Dentre as dificuldades,

01-Iniciais.indd 7 20/08/10 11:26

destacam a terceirização dos serviços, a precarização das relações de trabalho, a rotatividade dos gestores, as interferências políticas e a baixa capacidade de respostas do órgão regional da Secretaria de Estado da Saúde.

O terceiro artigo, "Analyzing the influence of economics on management education and practice: a criticism through the concept of development", de José Antonio Puppim de Oliveira, apresenta uma oportuna crítica às teorias de gestão (*management*) baseadas na economia neoclássica, uma vez que elas consideram as soluções de gestão como "alternativa única" (*market based solutions*) e propagam valores incompatíveis com uma sociedade socialmente desenvolvida.

Eliana B. M. Lopes e Maria Teresa Miceli Kerbauy são as autoras do quarto artigo "Desenvolvimento local e a construção de uma nova territorialidade: a implantação do Programa Território de Cidadania no Norte Pioneiro do Paraná". As autoras analisam a implantação desse programa de desenvolvimento rural e os pressupostos subjacentes à sua estratégia, concluindo que sua ênfase recai mais sobre a efetividade da descentralização que na concretização da gestão social.

Educação volta como tema do quinto artigo, "O Programa Escola do Campo de Araraquara (SP): a EMEF Hermínio Pagotto e o assentamento Bela Vista do Chibarro", de Ricardo Bresler, Telma Hoyler, Marcela Amaral, Henrique Heidtmann, Gesley Fernandes e Marc Grau. O artigo analisa um programa inovador de educação rural por meio do estudo de caso de uma das escolas do programa, reconstituindo as trajetórias dos assentados que integram a comunidade, suas lutas, alianças e conflitos, desenvolvidos no próprio assentamento, e seus reflexos no cotidiano escolar. Os autores concluem que a Escola revigora a comunidade e que esta se apropria da Escola, em um processo de reforço mútuo que ambos instituem.

Avaliação de políticas públicas é o tema do sexto artigo, "Análise do Programa dos Minidistritos: novos enfoques na avaliação de políticas públicas", de Claudia Moreira Borges e Dante Pinheiro Martinelli. O artigo analisa uma política pública de incentivo à implantação de minidistritos industriais em São José do Rio Preto (SP), com uma metodologia quantitativa, rara nos estudos dessa área (estatística multivariada e geoprocessamento). Os autores destacam diferenças econômicas e sociais, ao compararem regiões com e sem minidistritos.

Ainda sobre avaliação de políticas públicas, Regina Silvia Pacheco debate um tema tão controverso quanto atual: mensuração de desempenho. No artigo "Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate", a autora discute as polêmicas criadas em torno da aplicação dessa ferramenta de gestão no setor público, buscando sistematizar o debate a partir

das referências encontradas na literatura internacional, assim como das visões presentes no debate brasileiro em torno do tema.

O último artigo retoma o tema do desenvolvimento socioterritorial, considerando a contribuição de atores não governamentais. “Fundações comunitárias no Brasil: perspectivas de liderança em processos de desenvolvimento socioterritorial”, de Anderson Giovani da Silva e Paula Chies Schommer, discute o desenvolvimento histórico e conceitual das fundações comunitárias, tendo em vista o contexto de seu surgimento originalmente nos Estados Unidos e posteriormente no Brasil, discutindo seu potencial para o exercício da liderança no desenvolvimento socioterritorial.

Para finalizar, gostaríamos de mencionar que três artigos publicados no último número dos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* foram vencedores da primeira edição do *Prêmio Políticas Públicas e Equidade: Avanços Práticos***,** desenvolvido pelo CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, da FGV-EAESP, com apoio da Fundação Ford. O prêmio, que terá sua 2ª edição em 2010, consiste em um concurso de ensaios e monografias sobre experiências inovadoras no campo das políticas públicas, cujo foco é a redução de desigualdades.

Os trabalhos premiados foram: “Poder Judiciário e políticas públicas de saúde: participação democrática e equidade”, de Daniel Wei Liang Wang (vencedor); “Implicações e impasses do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no semiárido baiano (1997-2008)”, de Aline dos Santos Lima (menção honrosa); e “A conversação cívica sobre o Bolsa Família: contribuições para a construção da cidadania e da autonomia política de mulheres pobres”, de Ângela Cristina Salgueiro (menção honrosa).

Ana Cristina Braga Martes

Marta Ferreira Santos Farah

Editoras

Os caminhos (e descaminhos) da democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo?

Flávia de Paula Duque Brasil[1] e Ricardo Carneiro[2]

RESUMO: O presente artigo aborda os avanços nas políticas urbanas, nos âmbitos federal e local, ocorridas no Brasil a partir do final dos anos 1980, endereçadas à democratização das relações entre Estado e sociedade, ao aprofundamento da democracia e à inclusão socioespacial. Para tanto, em seguida à discussão introdutória, pontuam-se, na primeira seção, os antecedentes dessas políticas, os modelos de planejamento urbano e os padrões de relação entre Estado e sociedade. Na segunda seção, são examinados os avanços e as contradições nos processos de construção e de implementação dos novos marcos jurídico-institucionais, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, que reenquadram as políticas urbanas, bem como a referência à atuação do governo federal na área. A terceira seção discute as tendências e inovações que têm ocorrido no âmbito local desde o período de redemocratização do país, voltadas mais especificamente para três eixos: a criação de instâncias de participação, nas políticas urbanas; as novas lógicas de planejamento que se apresentam nos planos diretores atuais, e as intervenções voltadas para a inclusão dos assentamentos informais nas cidades brasileiras. Seguem-se as considerações finais, apontando para os potenciais e os alcances desses avanços. Além da revisão bibliográfica pertinente, o trabalho recorre a bases de dados e a fontes documentais.

PALAVRAS-CHAVE: política urbana, democracia, participação social, inclusão, avanços institucionais.

ABSTRACT: *This article approaches innovations in the urban politics, in the federal and local governments in Brazil from the end of the years 1980, addressed to the democratization of the relations between State and society, the deepening of the democracy and to social-spatial inclusion. In order to do so, right after introductory notes, the first section briefly approaches the trajectory of urban policies in Brazil, with special attention to the models of urban planning and of State-society relation standards. The second section examines the advancements and contradictions in agenda setting and implementation processes of the new legal-institutional frameworks as the Federal Constitution of 1988 and Statute of the City, which provides new references to the urban policies. The section also point out to the action of the Federal Government. The third section explores the tendencies and innovations that have been occurred in the local level since the period of democratization of the country. More specifically it identifies three innovation paths: the creation of institutional participation spaces in the urban politics filed; the reconstruction of urban planning premises; the logics that imbeds the new local master plans; and the interventions addressed to the social-spatial inclusion of the informal settlements in the Brazilian cities. The final considerations aim to point some potentials and limits of these advancements. Beyond the pertinent bibliographical revision, the work employed data basis and documental sources.*

KEYWORDS: *urban policies, democracy, social participation, inclusion, institutional innovation*.

[1] Arquiteta, especialista em Urbanismo. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutoranda em Sociologia pela UFMG. Pesquisadora e Professora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. E-mail: flaviaduquebrasil@terra.com.br.

[2] Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Economia pela UFMG. Pesquisador e professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. E-mail: ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br.

02-cap01.indd 11 20/08/10 10:10

Introdução

O presente artigo parte de referências à trajetória das políticas urbanas brasileiras, tendo em vista explorar os avanços institucionais que se apresentam no âmbito federal e no âmbito local, ao longo das duas últimas décadas, sobretudo com base na atuação de novos atores coletivos sob o mote da reforma urbana.

Em sintonia com essa perspectiva analítica, a abordagem de avanços institucionais sustenta-se a partir dos desenvolvimentos contemporâneos na teoria democrática, especificamente no campo da democracia participativa e deliberativa. Ambas as correntes convergem ao constituírem esforços de ultrapassagem das concepções elitista e pluralista de democracia e, sem o descarte dos mecanismos e lógicas fundados na representação, endereçam-se às possibilidades de aprofundamento democrático. Os debates nesse campo apontam para os potenciais e alcances da participação e da deliberação como meios complementares de inclusão política e social[3]. Ambas as vertentes compartilham da ênfase conferida aos atores coletivos societários, apontando para as conexões entre os processos de inovação social, em especial a constituição de atores coletivos e a tematização de novas questões, bem como os processos de inovação institucional, no âmbito da formação de políticas públicas (BRASIL, 2007; 2009).

Nessa direção, Warren (2002), dentre outros autores, tem sublinhado a pluralização e complexificação das formas de ação coletiva contemporânea, além dos papéis dos atores coletivos no aprofundamento democrático, encampando de movimentos sociais e redes societárias às diversas formas de associação contemporânea. Esses papéis, de fato, têm sido há muito sublinhados nas abordagens dos movimentos sociais, podendo-se referenciar a autores como Offe (1985), para o qual estes distendem as fronteiras do que é político, e Melucci (1996), que aponta para a politização de novas questões e temas nos espaços públicos por esses novos atores. Mostram-se também especialmente relevantes as contribuições de Cohen e Arato (1992), que, com base em seus esforços de teorização da sociedade civil, apontam para a dupla orientação, e a lógica de ação coletiva dos atores coletivos contemporâneos, voltada tanto para a construção de identidades quanto para as possibilidades de influência nos domínios institucionais (BRASIL, 2005).

Destaca-se, aqui, a experiência da construção democrática brasileira nas últimas décadas, que se caracteriza, nos termos de Santos e Avritzer (2002), pela atuação coletiva de atores sociais

[3] Sobre o debate no campo da teoria democrática contemporânea e possibilidades de radicalização da democracia, ver também Faria (2008), Santos e Avritzer (2002). Especificamente no campo da democracia deliberativa, centrado nas contribuições habermasianas, ver Marques (2009), que reúne textos dos principais expoentes teóricos.

02-cap01.indd 12 20/08/10 10:10

que constroem alternativas de organização social e política, engendrando possibilidades de experimentalismo e inovação institucional, notadamente na esfera local. No mesmo sentido, Dagnino (2002) aponta para a possibilidade de trânsito de projetos configurados no interior da sociedade civil para a esfera do Estado, endereçados à democratização das políticas públicas, às premissas de inclusão, cidadania e equidade, sobretudo na esfera local. Nessa linha, procura-se identificar as possíveis interseções entre as questões tematizadas e as proposições construídas no âmbito da sociedade civil organizada, de um lado, e os avanços institucionais relativos aos marcos jurídico-institucionais, processos de formulação e gestão das políticas urbanas no país, do outro.

O exame dos avanços institucionais requer, necessariamente, a referência aos padrões tradicionais e anteriores à intervenção do Estado e de suas relações com a sociedade. A centralização das decisões e recursos, a fragmentação institucional, a segmentação no atendimento dos serviços públicos, a atuação de cunho estritamente setorial, a impermeabilidade das políticas e agências públicas aos cidadãos, a penetração dos interesses privados na esfera estatal e a ausência de controle público e de avaliação das políticas, dentre outros aspectos, caracterizam os padrões de intervenção que, contemporaneamente, se têm buscado superar em experiências de gestão pública. Tais padrões de intervenção demarcam as possibilidades de inflexão e de inovação, no que se refere à ampliação da oferta e tipologia das políticas e de seu conteúdo substantivo, ao seu formato e características institucionais, e aos processos de formulação e de gestão, os quais envolvem a incorporação de novos atores, apontando, portanto, para a democratização das políticas públicas e para possibilidades de inclusão sociopolítica (FARAH, 1997).

São características que se aplicam, em particular, ao padrão tradicional de intervenção na área urbana. Nesse campo, pode ser destacado o forte cunho tecnocrático de suas práticas, no âmbito das quais a presença marcante dos interesses imobiliários e vinculados à acumulação urbana faz um nítido contraste com a ausência de possibilidades de participação cidadã na cunhagem das políticas produzidas e ofertadas. Ao lado disso, as deficiências e mesmo a omissão do poder público no enfrentamento da problemática urbana no curso histórico da urbanização brasileira resultaram num quadro socioespacial precário, caracterizado por desigualdades e processos de exclusão, e pela magnitude do déficit habitacional e da informalidade de ocupação, dentre outros aspectos.

No entanto, algumas inflexões na direção de políticas mais justas – e includentes– referentes às temáticas urbanas apresentam-se a partir do contexto mais recente da democratização do país. Essas inflexões constituem o objeto principal do presente trabalho, que explora,

02-cap01.indd 13 20/08/10 10:10

basicamente, três eixos de avanços nos padrões de intervenção na área: a possibilidade de democratização das relações Estado-sociedade por meio da criação de instâncias de participação; as possíveis mudanças nas lógicas de planejamento, especificamente em relação ao instrumento do plano diretor; e a inclusão socioespacial das áreas informais e de seus moradores, que aponta, em alguma medida, para a concretização do direito à cidadania.

Tendo em vista esse propósito mais geral, o artigo estrutura-se em três seções, além destas notas introdutórias. A primeira seção percorre brevemente a trajetória das políticas urbanas no país, com atenção para os aspectos relativos aos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, às lógicas de planejamento e às intervenções na cidade informal. A segunda seção aborda o contexto de redemocratização do país e a plataforma societária de reforma urbana, que desembocam num conjunto de avanços no âmbito federal, desde a Constituição Federal de 1988 à aprovação do Estatuto da Cidade, passando, mais recentemente, pela criação do Ministério das Cidades (MCidades) e do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). A terceira seção explora os avanços no campo das políticas urbanas na esfera local, a partir dos três eixos mencionados.

Antecedentes: política urbana, planejamento e relações estado-sociedade no Brasil

De acordo com Ribeiro e Cardoso (1996), historicamente a questão urbana não chega a se constituir como um objeto de intervenção e de reforma social incorporado de forma consequente à agenda governamental. De fato, as intervenções nas cidades brasileiras, que antecedem a intensificação do processo de urbanização no curso do século XX, se dão sob o rótulo de urbanismo em sua versão higienista. Conforme Pechman (1996), inicialmente o urbanismo se legitimou no ambiente brasileiro como saber científico sobre a cidade, isento de todo embate político e da possibilidade de emergência da questão da cidadania e do direito à cidade. Nesse contexto, molda-se alijado de premissas de inclusão social que remetem ao direito dos trabalhadores à cidade e se articulam a políticas urbanas consequentes. Descartando as premissas e as promessas de reforma social, tais intervenções, no dizer de Pechman (1996, p. 357), "fazem cidades, mas não fazem cidadãos".

A década de 1930 constituiu um marco divisor no processo de urbanização brasileiro, que, analogamente aos demais países latino-americanos, vinculou-se à gradual inserção da economia nacional no contexto mais amplo do capitalismo mundial, com os esforços estatais centrando-se na promoção da dinâmica de acumulação urbano-industrial. O Estado brasileiro

02-cap01.indd 14 20/08/10 10:10

afirma-se, então, como agente fundamental na mediação dos processos de industrialização e urbanização, o que se expressa na regulamentação da relação capital-trabalho, na ampliação de seus papéis na provisão de serviços urbanos e na criação de agências públicas para lidar com temáticas específicas, como a regulação do comércio exterior e o estímulo à atividade produtiva (NUNES, 1997; LIMA JR., 1998; DRAIBE, 2004). No entrecruzamento desses processos, configura-se, para as cidades, o papel de centros políticos e de produção, concentrando capital e trabalho.

Como mostram Ribeiro e Cardoso (1996), ao longo da era Vargas (1930-1945), nacionalidade e modernização impõem-se como ideias nucleares. A tematização da questão social orienta dois veios de intervenção estatal. No primeiro, destaca-se a construção de uma política de previdência e assistência social, estruturada em torno dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), que pretendia atender ao conjunto dos assalariados urbanos (NUNES, 1997; DRAIBE, 2004). O segundo tem a ver com a melhoria das condições de vida dos trabalhadores, encampando ações relacionadas à alimentação, educação e habitação; esta última limitada à tímida promoção do acesso à moradia por meio de planos de financiamento[4].

Em outros termos, a cidade não constitui objeto de tematização e tampouco de políticas urbanas federais. A prevalência de uma perspectiva de *laissez-faire* em relação à questão urbana implica a resolução da questão da moradia pelos próprios trabalhadores e outros segmentos populacionais inscritos na pobreza urbana. Isso se faz por meio de mecanismos variados, o que envolve loteamentos clandestinos e invasão de terrenos públicos ou de particulares, no tocante ao acesso ao lote urbano, e práticas de autoconstrução, no que se refere à edificação do imóvel (SOUZA e CARNEIRO, 2007). Desse processo advém a conformação de uma cisão entre o tecido formal e as ocupações informais. Cabe registrar que, no período, elaboraram-se os primeiros planos diretores em algumas capitais, com o cunho regulamentador e estritamente físico-territorial, balizado por princípios do urbanismo modernista.

O período que vai do pós-guerra até 1964 marca o início de um segundo ciclo sócio-econômico, ancorado nas estratégias de modernização produtiva atreladas à estratégia de substituição de importações. No molde keynesiano-desenvolvimentista, o Estado assume, progressivamente, o papel de assegurar as condições para a industrialização fordista da economia nacional. Endereçadas ao desenvolvimento do setor privado, as estratégias de modernização preveem a

[4] Essa linha de intervenção pode ser associada à criação das Cooperativas de Casas que, lastreadas nas Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, canalizavam recursos para a construção de imóveis residenciais, destinados a trabalhadores formalmente inscritos nos respectivos institutos (SOUZA e CARNEIRO, 2007).

02-cap01.indd 15 20/08/10 10:10

produção pública de infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos, que possibilitam o aumento da produtividade e a aceleração da acumulação de capital (DRAIBE, 2004)

Coube ao governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) − inscrito em um ambiente de ampliação da participação política − assumir, em sua deriva modernizadora, o planejamento como instrumento com vistas à resolução dos problemas brasileiros. A questão urbana passou a ser formulada sob a baliza do objetivismo tecnocrático, dirigindo-se ao projeto nacional-desenvolvimentista e à primazia do eixo econômico (RIBEIRO e CARDOSO, 1996; NUNES, 1997). Ao referido governo, associa-se a primeira iniciativa de porte, visibilidade e amplitude nacional de planejamento urbano no país: a construção de Brasília. Contudo, as políticas urbanas voltadas para a equidade, e com um corte redistributivo, não comparecem a esse cenário, ainda que, especialmente no início dos anos 1960, a questão habitacional configurou-se como objeto emergente de tematização em espaços da sociedade civil e como elemento central da plataforma de reforma urbana, a qual se esboça no bojo das denominadas reformas de base.

A inserção periférica do país na divisão internacional do trabalho e o processo de urbanização − que redesenham as cidades brasileiras − aprofundam-se sob a égide da Ditadura Militar, implantada em 1964. Entre o final da década de 1960 e o início da década de 1980, com o recrudescimento dos fluxos migratórios campo-cidade, tem-se o ápice do processo de crescimento urbano e de metropolização, pautado por algumas características que se revelam na problemática socioespacial atual: a expansão urbana por meio da constituição de periferias precárias e distantes, conformadas pelas dinâmicas especulativas que se alimentam da provisão pública de infraestruturas; e a multiplicação de favelas e de outras tipologias de informalidade, destituídas das mínimas condições de habitabilidade. Enquanto as lógicas seletivas de provisão de infraestruturas sustentam um padrão de expansão urbana periférica e desigual, extensas porções precárias e informais das cidades são deixadas à deriva. Evidenciam-se os arranjos constitutivos do espaço urbano brasileiro: a maior parcela da população, constituída pelos segmentos de mais baixa renda, assume os custos sociais da urbanização. A acessibilidade que o urbano traduz e os benefícios da urbanização realizam-se seletivamente para as classes favorecidas.

No ambiente de modernização conservadora e centralizadora do governo militar, o padrão emergente de intervenção do Estado nas cidades encampa a atuação nas áreas de saneamento, transporte e habitação, e marca-se pela oferta dos serviços urbanos nos moldes empresariais (FERNANDES, 1998). Implantam-se novas estruturas governamentais federais e, em decorrência, também nos âmbitos subnacionais, voltadas para as políticas urbanas, como o

02-cap01.indd 16 20/08/10 10:10

Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1964 e extinto em 1974, e o Banco Nacional da Habitação (BNH), instituído à mesma época, que não chegou a cumprir o objetivo expresso em seu nome, sem alcançar os segmentos sociais inscritos nos estratos inferiores de renda, inicialmente focalizados (SOUZA e CARNEIRO, 2007). Em meados da década de 1970, iniciativas subsequentes podem ser lidas como ensaios na direção de uma política urbana de cunho compreensivo, como a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, de composição multissetorial e, adiante, sua reconfiguração como Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Entretanto, esvaziados de poder efetivo, tais órgãos não logram assumir o papel de coordenação das políticas urbanas federais, pensado para eles. Dessa forma, como assinala Azevedo (1994), embora as iniciativas de criação de estruturas revelem a presença mais atuante da União nas atividades urbanas, elas não implicam a conformação de uma política urbana integrada.

A despeito do panorama das cidades no auge do processo de urbanização, nota-se a ausência, na esfera federal, de instrumentos regulatórios de política urbana, propiciando a atuação especulativa do mercado imobiliário. As ações governamentais, no contexto centralista-autoritário da ditadura militar, norteiam-se e legitimam-se por diferentes modalidades de planejamento, expressas em planos nacionais, regionais e setoriais. A influência da linhagem cepalina no planejamento governamental, de abordagem compreensiva e integrada, tem ascendência expressiva no planejamento urbano, nas suas diversas escalas. A codificação da problemática urbana que comparece na formação da agenda governamental funda-se na premissa do caos ou da desordem urbana – como elemento natural e inerente à urbanização –, a ser respondida no âmbito racional do planejamento. Conforme Maricato (2000), em que pesem as diferentes moldagens e abordagens dos planos urbanos, o planejamento urbano vai se constituindo, em seus "anos dourados", na dobradiça da influência do urbanismo modernista-progressista e dos determinantes do contexto fordista-keynesiano, que impõem o Estado como personagem central do desenvolvimento e como portador privilegiado, se não exclusivo, de racionalidade.

Com base em estudos relativos à rede urbana brasileira, formula-se uma estratégia espacial de desenvolvimento urbano, inscrita no contexto mais amplo da política de desenvolvimento econômico regional. Dois elementos podem ser destacados nessa estratégia. O primeiro remete ao planejamento regional e se refere às diretrizes voltadas para o fortalecimento dos polos nacionais e regionais de desenvolvimento, que irá desembocar na institucionalização das regiões metropolitanas, ocorrida em 1973. O segundo tem a ver com a promoção do planejamento integrado no âmbito local, cuja elaboração realiza-se mediante o financiamento e a assistência técnica do governo federal.

02-cap01.indd 17 20/08/10 10:10

Sucedâneos dos planos diretores de caráter fundamentalmente físico-territorial produzidos nas décadas anteriores, os referidos planos locais integrados recodificam o planejamento urbano. Imantados por pressupostos racionalistas-compreensivos, tais planos ancoram-se em extensos diagnósticos multissetoriais − abrangendo todos os aspectos das cidades − e experimentam destinos e resultados, no mínimo, incertos (BRASIL, 2005), como o arquivo morto de algum órgão público.

Diversos aspectos dessa lógica de planejamento têm sido problematizados (ROLNIK, 1997; VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2000; SOUZA, 2002; BRASIL, 2005). Um primeiro ponto refere-se à disjunção entre os planos elaborados e a realidade em que visam intervir, o que se evidencia, em particular, na desconsideração sistemática do tecido informal. Um segundo ponto tem a ver com a disjunção entre planejamento e gestão, na qual se superestima a capacidade estatal efetiva no âmbito local, de um lado, e se subestima o poder de atuação dos agentes privados e a influência dos fatores institucionais e burocráticos, de outro, tendo, como resultante, o descompromisso quanto à implementação ou a sua inviabilidade. Um terceiro ponto remete à concepção tecnocrática do planejamento que, afinada com os formatos tradicionais de relações entre Estado e sociedade, conduz ao privilégio do mercado e das lógicas de acumulação urbana em detrimento de premissas de inclusão social. Por fim, há uma ambiguidade fundamental na estratégia da promoção do planejamento urbano no âmbito local como sendo uma linha de intervenção federal, considerando-se a estreita margem de autonomia municipal no contexto centralista, sobretudo nas dimensões política e financeira.

Com o relativo esgotamento do ciclo de expansão acelerada da economia brasileira – o denominado "milagre econômico" – na primeira metade dos anos de 1970, o aprofundamento das desigualdades sociais desvela a cidade como um lugar privilegiado e objeto dos conflitos sociais. Observam-se algumas inflexões na atuação do Estado centralista-autoritário, nas quais se inscrevem a tímida produção de instrumentos regulatórios[5] e o descarte das tentativas de planejamento compreensivo.

As crescentes tensões entre o Estado e a sociedade brasileira, que desembocarão na gradual abertura política e na redemocratização do país, expressam-se, em meados dos anos 1970, em derrotas governistas nas eleições subnacionais, assim como na emergência e proliferação dos movimentos sociais urbanos. A restrição à participação política e a repressão à organização e à ação social marcam o ciclo autoritário. Contudo, os espaços públicos de sociabilidade primária e cotidiana conformam-se como *locus* de resistência nos interstícios dos arranjos da

[5] A criação das regiões metropolitanas, em 1973; a aprovação da Lei Federal 6.766/79, que regulamenta o parcelamento do solo urbano; e algumas leis ambientais (BRASIL, 2005).

02-cap01.indd 18 20/08/10 10:10

ditadura, constituindo o terreno do qual surgem os movimentos sociais, voltados para reivindicações relativas à esfera do consumo coletivo e à melhoria das condições de vida. (COSTA, 1997). Nesse contexto, Avritzer e Pereira (2002) reportam ao crescimento expressivo do número de associações civis e comunitárias ocorridas a partir do final dos anos 1970 no Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Reportam, também, aos novos formatos de organização dos movimentos sociais e associações civis, seguindo o percurso de redemocratização do país, com a emergência, inclusive, de associações temáticas, de corte pós-material. No mesmo sentido, Cymbalista (2001) ressalta o fortalecimento de tais movimentos, a capacitação política de suas lideranças e a articulação em redes, que vêm a se conformar como vetor político no período de redemocratização e na posterior consolidação democrática.

No que se refere à reforma urbana, para além de movimentos sociais urbanos e do associativismo, destaca-se, no período, a configuração de articulações desses atores coletivos, que constituem as bases sociais do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), atuante no contexto da Constituinte. As bases de organização desse movimento remontam ao início dos anos 1960, na conjunção entre atores oriundos da academia, atores de conformação corporativa, como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), e partidos de esquerda em conjunto com os movimentos sociais de moradia e associações de moradores, apoiados, por sua vez, por entidades ligadas à Igreja, como as Comunidades Eclesiais de Base e a Pastoral da Terra. Essas bases se ampliam no período da Constituinte, consolidando a plataforma de reforma urbana que já consistia em objeto de tematização e de proposições (BRASIL, 2004; 2005).

Redemocratização e políticas urbanas federais a partir de meados dos anos 1980: avanços e contradições

Os anos 1980 marcam-se pela crise fiscal do Estado e assistem ao esvaziamento do planejamento e da política urbana no país, bem como à revisita crítica de suas práticas. O BNH é extinto em 1986, indicando um processo mais amplo de desconstrução das estruturas administrativas federais voltadas para as questões urbanas. Essas estruturas desmontadas não se recompõem e as remanescentes são atomizadas ou repartidas em diferentes ministérios, assinalando a saída de cena do governo federal do referido campo das políticas urbanas, num contexto de retração e inflexão do papel do Estado. Mais do que os modelos anteriores, prevalece então − nos diversos níveis de governo − um planejamento de caráter incremental, ao lado de experiências incipientes e localizadas de planejamento participativo, com caráter instrumental de participação.

02-cap01.indd 19 20/08/10 10:10

No transcurso do processo de redemocratização do país, a convocação da Assembleia Constituinte culmina na promulgação da nova Carta Constitucional, em 1988. Nesse contexto, afirmam-se a atuação e o papel da sociedade civil, com plataformas de cunho democratizante e voltadas para a inclusão e ampliação dos direitos sociais. O período pode ser considerado um momento de construção de agenda e da definição dos marcos das políticas nacionais. A organização e mobilização societárias ocorrem sob diversas formas – movimentos sociais, associações de várias bases sociais, redes de atores organizados, sindicatos, entre outros –, sendo canalizadas para influir no conteúdo do texto constitucional, inclusive mediante a possibilidade de apresentação de emendas populares. No âmbito mais geral, cabe sublinhar a mobilização em torno das propostas de descentralização – entendida sob diferentes premissas por atores distintos – e de municipalização, bem como de reconhecimento e ampliação dos direitos sociais e de democratização das relações entre Estado e sociedade. Pode-se considerar que tais processos constituíram os três eixos fundamentais de avanços constitucionais que moldam os marcos das políticas sociais brasileiras.

No campo urbano, dentre outros atores coletivos atuantes no período, destaca-se o já referido Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cuja plataforma condensa-se no período dos princípios do direito à moradia e à cidade, bem como da função social da propriedade. A estruturação desse movimento, em si, representa uma novidade no que se refere às formas de organização e ação coletiva – inclusive no que diz respeito às lógicas de atuação –, voltadas a influir nos domínios institucionais sem o descarte de orientações mobilizatórias de ação e do fortalecimento de identidades coletivas. O MNRU aglutinou movimentos por moradia, redes de associações de moradores, entidades profissionais e ONGs, e apresentou, à Assembleia Constituinte, uma emenda popular com 161 mil assinaturas, centrada em torno dos princípios mencionados. Sua ação deu-se mediante mobilizações e caravanas a Brasília, ao lado da atuação em canais institucional-parlamentares e mesmo nos moldes de grupos de pressão. A função social da propriedade, o direito à moradia e à cidade e o planejamento e a gestão democrática das cidades podem ser destacados como pilares da plataforma de reforma urbana no período (BRASIL, 2004).

A emenda popular foi assimilada parcialmente em dois artigos constitucionais referidos à política urbana – artigos 182 e 183 –, que garantem ampla autonomia para os municípios em relação ao desenvolvimento urbano. A função social da propriedade é enunciada no art. 182, associada ao plano diretor, e é posta também no artigo relativo aos direitos e garantias fundamentais. Nota-se que, no âmbito da questão habitacional, a pauta do movimento não se voltava apenas para a provisão de moradias, mas, em especial, para o reconhecimento das ocupações informais e sua

02-cap01.indd 20 20/08/10 10:10

regularização urbanística e fundiária. Em sua pauta, o MNRU defendia, ainda, a democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, por meio de instâncias de participação no planejamento e gestão das cidades, bem como a maior autonomia do município.

Os artigos relativos à política urbana, sobretudo nos aspectos vinculados à questão da propriedade, foram objetos de conflitos nas comissões e espaços de negociação da Constituinte. Junto com a participação do MNRU, observaram-se a atuação de grupos de interesse ligados ao setor da construção civil e ao mercado imobiliário, bem como de segmentos técnicos da burocracia (SILVA, 2002; BRASIL, 2005; AVRITZER, 2007).

A Constituição Federal de 1988 apresentou avanços significativos de ordem geral que redesenharam o contexto político-institucional brasileiro. Na desembocadura das bandeiras municipalista e de redemocratização − plataformas de um amplo escopo de atores sociais e políticos heterogêneos −, tais avanços vinculam-se aos arranjos de descentralização e autonomia municipal, ao reconhecimento dos direitos sociais e à incorporação da dimensão participativa da democracia. No que tange à questão urbana, podem ser apontados avanços e inflexões significativos no texto constitucional:

a) A ampliação das competências e atribuições municipais e o papel central reservado aos municípios no enfrentamento da questão urbana, garantindo-lhes autonomia legal, ressalvadas as competências e responsabilidades para os demais níveis de governo relativas à produção de normas gerais e de cooperação conjunta na oferta de políticas públicas;

b) As possibilidades de participação cidadã, inclusive no âmbito da política urbana, assinaladas no art. 29, que prevê a cooperação de associações no planejamento municipal e a iniciativa popular de projetos de leis e programas e, mais genericamente, no art. 5°, que trata do reconhecimento dos direitos difusos, nos quais se pode remeter à questão urbano-ambiental;

c) O capítulo inédito de política urbana, constituído pelos artigos 182 e 183, pode ser tomado como marco jurídico para o direito urbano, na medida em que explicita o princípio da função social da propriedade e da cidade;

d) O artigo 182 atribui aos governos locais um papel central no desenvolvimento urbano, associado ao cumprimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar, destacando a faculdade de elaboração de legislação para este fim. Vincula o princípio da função social da cidade às exigências dos planos diretores, leis aprovadas pelas

02-cap01.indd 21 20/08/10 10:10

Câmaras Municipais, então definidos como obrigatórios para municípios de mais de 20 mil habitantes. A Constituição Federal, portanto, confere um novo significado ao conceito de plano diretor, balizado pelo princípio da função social;

e) O reconhecimento, pelo art. 183, do direito à ocupação informal, por meio do usucapião urbano, inclusive coletivo, após cinco anos, que remete ao princípio da função social da propriedade.

Tais avanços, contudo, mostram-se aquém das pretensões mobilizatórias dos atores da sociedade civil engajados com a plataforma de reforma urbana. Deve-se observar, ademais, que a inclusão da obrigatoriedade de planos diretores não integrava o conjunto de propostas apresentadas (SAULE JUNIOR, 1997).

Os conflitos no período revelam-se nas inúmeras questões que a Constituição Federal deixou para regulamentação posterior, implicando, na prática, a manutenção do *status quo*, e no caráter inconcluso e ambíguo do modelo de descentralização brasileira. Em diversos pontos, o texto constitucional avança contemplando demandas sociais, mas, ao remeter para a legislação complementar, determinadas matérias contemplam os interesses privados. No caso da política urbana, pode-se supor o escopo de conflitos mais expressivos, na medida em que envolvem o direito à propriedade[6]. De fato, a ausência da legislação complementar, que se estende até a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, implicou um obstáculo expressivo à autonomia dos governos locais quanto à aplicação de dispositivos constitucionais e de instrumentos de política urbana no sentido da concretização do direito à cidade. Implicou, ainda, descompromissos das diferentes esferas de governo, no caso das competências e atribuições compartilhadas. No entanto, mesmo nesse ambiente de arranjos contraditórios e de constrangimentos para o efetivo exercício da autonomia municipal, os governos locais − sobretudo aqueles de perfil mais progressista – afirmaram-se, ao longo dos anos 1990, como pontas de inovação, conformando novas linhagens nas políticas urbanas e no planejamento.

Nota-se que somente adiante, por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000, inclui-se a moradia no rol dos direitos sociais enunciados no art. 6º. Assim como a aprovação do Estatuto da Cidade, essa emenda constituiu objeto de mobilização da sociedade civil, organizada ao longo dos anos 1990. Nesse contexto, o MNRU rearticula-se como Fórum Nacional de

[6] A partir do estudo comparativo das políticas urbanas e de saúde, pode-se remeter ao escopo de conflitos mais expressivos no campo das políticas urbanas, ao cunho de atuação mais institucional do Movimento de Reforma Sanitária, bem como o estabelecimento de alianças de espectro mais amplo que este efetuou. Outro possível argumento seria que, nas reformas da saúde e da assistência, os atores teriam conseguido maior visibilidade e adesão às suas ideias e propostas no Estado e na sociedade (MENICUCCI e BRASIL, 2005).

02-cap01.indd 22 20/08/10 10:10

Reforma Urbana (FNRU), reconfigurando suas bases, que se ampliam. Assim reconfigurado, passa a atuar, dentre outros motes de mobilização, em processos de elaboração das Leis Orgânicas e planos diretores de grandes cidades brasileiras.

A agenda federal minimalista nos anos 1990 e o Estatuto da Cidade

Nos anos 1990[7], em consonância com os processos globais, retraem-se as intervenções públicas na área social. No país, a atuação federal circunscreve-se a uma agenda minimalista, marcada pelo recuo no campo das políticas urbanas, estabelecendo-se um relativo vácuo de intervenção na área. O rearranjo institucional efetuado confere, a esse campo, um espaço delimitado à margem da estrutura ministerial, na forma de uma secretaria vinculada diretamente à Presidência da República − a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU)[8] −, com autonomia, estrutura e recursos bastante limitados e circunscritos, autorizando a leitura do tratamento residual da questão urbana.

No que se refere aos padrões de relação entre Estado e sociedade, se, no âmbito local, amplificam-se experiências de participação em canais institucionalizados, no âmbito federal Diniz (1997, p. 179-183) aponta para os padrões de insulamento do Estado. Examinando o período desde a transição democrática até 1995 − o primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso −, a autora nota que a formação de políticas no período ocorreu "enclausurada na alta burocracia", e, mais além, com o "executivo usurpando o legislativo" na profusão de medidas provisórias, tendência sustentada e ampliada nos anos subsequentes. Ao lado da ausência ou dificuldade de controle público, sua análise também ressalta a generalização dos *lobbies,* a despeito da fragmentação e heterogeneidade das elites, além de padrões de redes envolvendo atores públicos e privados, de conotação *rent-seeking,* bem como de relações de clientela. Ou seja, os avanços constitucionais endereçados à democratização do Estado e de seu relacionamento com a sociedade não se realizam em arranjos institucionais e em políticas

[7] A despeito de diferenças substantivas das condições de governabilidade e da orientação política dos governos, dentre outros pontos fundamentais, considera-se que, no período até 2002, as agendas se tangenciam na perspectiva de retração da intervenção do Estado na área social. O período corresponde aos governos Sarney (até 1990); Collor (1990-1992); Itamar (1992-1994); e Fernando Henrique (1995-2002). Vale dizer que se trata de um período bastante distinto, destacando-se as crises e instabilidades políticas, que têm seu ápice no *impeachment*, que coloca em foco os padrões mais problemáticos das relações entre Estado e sociedade. Pode-se considerar o governo Fernando Henrique bastante distinto dos governos antecedentes no sentido da estabilidade macroeconômica e política. Ver Diniz (1997).

[8] A responsabilidade pela política urbana e habitacional cabia, anteriormente, à Secretaria Especial de Política Urbana (SEPURB) e, depois, à SEDU; ao Ministério do Planejamento competiam as decisões relativas à implementação de programas e projetos.

02-cap01.indd 23 20/08/10 10:10

públicas no âmbito federal, enquanto o forte insulamento obstacularia o controle público. Segundo Diniz (1997, p. 181), os modelos de formação de políticas caracterizam-se "por decisões tomadas em total liberdade, sem consulta e sem transparência, por um pequeno grupo que se localiza nas camadas da alta burocracia", sugerindo uma "concepção estreita de eficiência estatal" atrelada, única e diretamente, à racionalidade governamental.

O percurso de negociação e aprovação do Estatuto da Cidade, que se estendeu por mais de 12 anos, autoriza reafirmar que as políticas urbanas não constituem um campo privilegiado pela esfera federal. Os processos de reelaboração, negociação e aprovação dessa legislação envolveram, ao longo do período, um esforço significativo dos atores organizados, com destaque para o FNRU. Nesse percurso, as propostas do FNRU, relativas ao direito à cidade, foram parcialmente assimiladas em virtude dos conflitos e interesses dos setores imobiliários[9].

A aprovação do Estatuto da Cidade tem sido tributada, sobretudo, à atuação e mobilização de atores societários, ao lado de outros fatores institucionais que podem ter favorecido seu trâmite final em 2001, tais como a realização da HABITAT + 5 pela ONU[10]. Dentre os fatores que podem ser associados ao sucesso do FNRU, que logra influir decisivamente no processo, cabe destacar a composição de sua base social – formada por redes de movimentos e associações de moradia, associações profissionais, federações de sindicatos e ONGS −, que sustenta uma atuação tanto na linha do ativismo quanto em espaços institucionais, como o Congresso (BRASIL, 2004; 2005). Ao lado disso, a despeito das conexões com partidos de esquerda, o FNRU logrou aglutinar outras forças políticas de centro (AVRITZER, 2007).

O Estatuto da Cidade aprofunda os avanços constitucionais, dotando de conteúdo o princípio da função social da propriedade, e instrumentaliza os municípios para o alcance de um patamar razoável de desenvolvimento socialmente justo das cidades. Dentre os avanços mais específicos que aporta, destacam-se, em linhas gerais:

a) A regulamentação de instrumentos voltados para a regularização fundiária das áreas informais, especificamente o usucapião urbano e, adiante, por meio de medida provisória, a concessão de uso especial para fins de moradia, ao lado da identificação de outros instrumentos que já vinham sendo empregados no âmbito local, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);

9 Para esse processo, ver, além de Brasil (2004, 2005), Avritzer (2007), que explora com detalhes os trâmites da referida legislação e o papel dos partidos políticos no processo.

10 Avritzer (2007) aponta também uma interpretação alternativa para a aprovação do instrumento, remetendo à influência de um membro da academia do círculo pessoal do presidente como um fator-chave.

02-cap01.indd 24 20/08/10 10:10

b) A regulamentação de instrumentos de desenvolvimento urbano, em especial voltados para o controle e coibição da especulação imobiliária e da captura da mais-valia do solo urbano;

c) O requisito da participação social no planejamento e na elaboração de planos diretores, bem como a previsão da criação de canais de participação – órgãos colegiados, gestão participativa do orçamento, conferências, audiências e debates públicos, dentre outros – em seu capítulo de gestão democrática das cidades;

d) A recomendação de articulação do plano diretor com instrumentos orçamentários, bem como a previsão de sua revisão periódica, a ser feita, no máximo, a cada dez anos.

Ao mesmo tempo em que amplia os casos nos quais é obrigatório o plano diretor[11], o Estatuto da Cidade reenquadra esse instrumento, apontando para a superação dos modelos e lógicas de formulação anteriores. Isso se coloca, quer por meio do requisito de participação e gestão democrática, quer por meio da compatibilização com o planejamento orçamentário ou, ainda, por meio da disponibilização dos instrumentos mencionados.

Alguns autores sustentam que o principal núcleo de inovação dos novos planos diretores potencialmente se vincula à possibilidade de democratização e politização do planejamento. Em outros termos, a lógica esboçada sustenta-se na democratização do planejamento. Para Villaça (1999), essa politização imprime, à década de 1990, o caráter de um possível marco divisor na história do planejamento urbano brasileiro. Em contraposição aos modelos tradicionais de planejamento e à noção de gestão urbana afinada com premissas neoliberais, os novos pressupostos reconectam o planejamento e a gestão, bem como as dimensões técnicas e políticas. Conformado por essas premissas, o plano diretor redefine-se a partir de uma leitura da cidade concreta como "um conjunto de regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano" (PÓLIS, 2001, p. 40), e aponta para a dimensão política e pactuada do planejamento e da gestão urbana. Essa nova leitura:

> [...] parte do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um pacto que corresponda ao interesse público da cidade. As novas práticas

[11] Além dos casos de municípios de mais de 20 mil habitantes, incluem-se: municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de interesse turístico, inseridos em áreas de grandes empreendimentos ou de impactos ambientais; e onde o poder público pretenda utilizar instrumentos previstos no art. 182 da CF 1988.

02-cap01.indd 25 20/08/10 10:10

> substituem o plano que prioriza tudo – ou seja, não prioriza nada – pela ideia de plano como processo político, por meio do qual o poder público canaliza esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários (PÓLIS, 2001, p. 40).

No mesmo sentido, Ribeiro e Cardoso (2003), que têm explorado a expressão "planejamento politizado" – inclusive no sentido normativo-prescritivo − para remeter às inflexões no campo do planejamento pavimentadas pelo movimento de reforma urbana, também evocam a dimensão de pacto territorial − nucleado pelos direitos urbanos, pelo enfrentamento das desigualdades socioespaciais e por parâmetros de qualidade de vida e de preservação ambiental −, estruturado a partir das forças sociais e dos respectivos interesses que gravitam em torno da questão urbana. Ainda conforme os autores:

> O planejamento politizado pressupõe uma nova concepção de plano e gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos. Para tanto é fundamental partir-se de um quadro de referências que coloque a cidade como palco e objeto dos conflitos no centro do "diagnóstico dos problemas urbanos" e da formulação das "diretrizes de desenvolvimento urbano". O plano constituir-se-á no mapeamento dos interesses e do pacto territorial e servirá de base para a gestão democrática da cidade (2003, p. 111).

Ao lado desses avanços normativos, um ponto problemático refere-se ao repertório dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, que em grande parte apresentam um grau considerável de complexidade. Vale dizer, sua aplicação não se mostra exatamente fácil para os governos locais, nem sua apropriação se mostra simples pelos atores sociais envolvidos nos processos de participação.

Tanto de uma perspectiva mais cética quanto de outra mais otimista, o Estatuto da Cidade, para os municípios, constitui tão somente um ponto de partida e lastro para avanços no âmbito do planejamento urbano e da gestão das cidades. Como será abordado na terceira seção deste texto, antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, diversos municípios brasileiros já haviam incorporado premissas e instrumentos nele previstos.

Inflexões e reconstrução das políticas urbanas federais no governo Lula

Em linhas gerais, podem-se sinalizar inflexões na atuação do poder executivo federal a partir do governo Lula, iniciado em 2003, que tem assumido um papel mais atuante no campo das políticas urbanas, reintegradas à agenda governamental. A criação do Ministério das Cidades, nesse mesmo ano, constituiu um fato novo e implicou diferentes iniciativas, redefinições e

02-cap01.indd 26 20/08/10 10:10

reformulações para o escopo das políticas federais na área. Registra-se, ainda, o ciclo de Conferências das Cidades, promovido também em 2003, que teve como pressuposto a participação dos diversos atores sociais e visou ao estabelecimento de diretrizes de atuação governamental, a partir da realização de conferências municipais e estaduais, desembocando na realização de uma conferência nacional. Criou-se, ainda, o Conselho das Cidades, que só foi regulamentado em 2006[12], devendo-se observar que seus arranjos mostram-se aquém do esperado, na medida em que ele não tem caráter deliberativo mais amplo, mas consultivo para algumas matérias. Nota-se, contudo, que o ConCidades tem produzido uma série de resoluções relativas às políticas urbanas e habitacionais, que expressam avanços normativos. No âmbito da política habitacional, institui-se, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social[13], com seu respectivo fundo a ser gerido por um conselho com tal finalidade, o que se faz envolvendo mobilização social recorrente de movimentos de moradia.

É interessante observar que, no momento de criação do MCidades, a composição de seus quadros deu-se a partir da assimilação de segmentos da burocracia estatal, associada à incorporação de novos quadros vinculados ao campo da reforma urbana: de um lado, especialistas notórios recrutados da academia; de outro, lideranças de redes movimentalistas na área urbana e da moradia e outros segmentos organizados. Ou seja, em seu quadro inicial tem-se uma composição heterogênea de *expertises*, que aponta para uma expressiva inclusão da sociedade civil em sintonia com as plataformas de reforma urbana. Essa equipe de orientação progressista é responsável pela efetiva formulação das políticas e dos programas federais nos diversos campos das políticas urbanas – habitação, programas urbanos, saneamento, transporte e mobilidade –, com avanços significativos, inclusive no que se refere à maior oferta de programas e de linhas de crédito voltadas à habitação de interesse social.

Não cabendo inventariar, neste artigo, o rol e conteúdo das novas políticas, destacam-se os esforços empreendidos na direção do estímulo e fortalecimento das capacidades locais de planejamento municipal, especialmente nos casos dos municípios que têm obrigatoriedade de elaboração de planos diretores[14], e do estímulo à gestão democrática das cidades, inclusive por meio de realização de Conferências das Cidades, tendo em vista a implementação do Estatuto da Cidade. Assim, pode-se indicar um cenário favorável ao redesenho do repertório das políticas urbanas federais, com possíveis repercussões na esfera local.

[12] Decreto 5790/2206.

[13] Lei Federal 11124/1996.

[14] Ou, ainda, do suporte mais recente à elaboração de Planos de Habitação.

02-cap01.indd 27 20/08/10 10:10

É relevante, nesse percurso, a saída do ministro Olívio Dutra da direção do MCidades, ocorrida em 2005. Isto acarretou a saída imediata de alguns quadros que haviam sido recrutados junto à academia e aos movimentos populares, tendência que se manteve nos anos seguintes. Embora possa se observar a continuidade nas ações do MCidades na linha anterior, pode-se indagar sobre as possíveis repercussões e reorientações políticas em virtude de tais mudanças.

Governos locais e inovações nas políticas urbanas

Os governos locais têm sido especialmente destacados no contexto contemporâneo como *loci* de inovações democráticas endereçadas à inclusão social e aprofundamento democrático. De forma mais geral, Brugué e Gomá (1998) sustentam que a agenda dos governos locais tem se distendido, implicando o alargamento da oferta de políticas locais nos âmbitos de intervenção social, econômica e urbana. Ao lado disso, os autores destacam ainda os novos papéis que tais instâncias de governo têm assumido e seus potenciais democráticos.

No caso brasileiro, diversos autores têm observado a construção de inovações institucionais na esfera local (FARAH, 1997; SPINK *et al.*, 2002; DOWBOR, 2002; BRASIL, 2007). A partir do Banco de Experiências do Programa Gestão Pública e Cidadania, Spink (2002, p. 142) nota que os municípios brasileiros:

> Por uma variedade de razões, sejam estas positivas ou negativas, estão cada vez mais ativos na promoção de serviços necessários para a vida diária e a dignidade de seus moradores e comunidades. Possibilidades de ação vão sendo descobertas porque há problemas a serem resolvidos, e problemas, por sua vez, são um estímulo para construir conhecimento.

Com base no mesmo banco de dados, Farah (1997) argumenta que os governos locais não apenas têm ampliado sua esfera de ação, mas têm atuado de forma distinta em relação aos padrões anteriores e produzido inovações em seus diversos campos de intervenção. Em linhas gerais, dentre outros aspectos, a autora mapeia, com base em experiências dos governos locais, algumas vertentes de inovações, referidas à ampliação da oferta de políticas, mediante a inclusão de novos temas e conteúdos substantivos como objeto de intervenção ou de novos segmentos, como público-alvo dos novos programas e projetos; às mudanças nas características institucionais e no desenho das políticas, programas e projetos, como, por exemplo, o cunho intersetorial; à inclusão de novos atores nos processos de formulação e gestão; e à democratização das relações entre Estado e sociedade.

02-cap01.indd 28 20/08/10 10:10

Nesta seção, contudo, a abordagem restringe-se a três vertentes mais gerais de avanços institucionais que podem ser observadas no contexto brasileiro recente, na esfera local, já mencionadas: a criação de instâncias de participação voltadas para as políticas urbanas; as novas lógicas e processos envolvidos na elaboração dos planos diretores; e a incorporação da "cidade informal" como objeto de planejamento e de políticas urbanas.

As instâncias institucionais de participação cidadã nas políticas urbanas

Como já posto, a participação cidadã nos governos locais constituiu um ponto central de tematização no campo das políticas urbanas, na perspectiva de publicização de conflitos, de diálogo e negociação entre segmentos sociais e de afirmação e (re)construção de identidades coletivas. Nesses termos, a participação tem sido entendida como um ponto de partida para a democratização das políticas públicas e vincula-se à perspectiva de inclusão social e de redução das desigualdades. A criação dos novos espaços de participação consiste em um elemento nuclear de inovação democrática, potencialmente redesenhando a relação entre Estado e sociedade, e prefigura possibilidades de avanços nas políticas urbanas.

A despeito dos antecedentes pontuais de experiências de participação nos governos locais desde meados dos anos 1970[15], a multiplicação de instâncias de participação ocorreu, sobretudo, no contexto brasileiro dos anos 1990, no qual se observa também sua pluralidade quanto aos diversos campos setoriais ou temáticos, moldes, formatos e arranjos institucionais. O conjunto dessas experiências nas políticas urbanas envolve conselhos e outros órgãos colegiados; Orçamentos Participativos (OP); Conferências Municipais, além de canais de participação associados ao processo de elaboração dos novos planos diretores. Têm-se, ainda, constituído espaços transitórios ou episódicos, debates e audiências públicas, voltados para discussões específicas ou atinentes a casos de conflitos ambientais e urbanos. Conformam-se, assim, instâncias diversas de participação e interlocução entre o governo e a sociedade, pautadas nos debates e na lógica deliberativa (BRASIL, 2007). Nesse panorama, a despeito de suas trajetórias e características distintas, podem ser destacados os Conselhos Municipais, especialmente pela magnitude do fenômeno nos anos 1990, e o OP, pela sua proposição originariamente atribuída à sociedade civil e pelo seu formato deliberativo inovador.

Os dados do perfil dos municípios referentes a 1999 já refletiam a expressão dos conselhos locais: foram contabilizados, naquele ano, 26,9 mil conselhos nos municípios brasileiros, que

[15] Ver esta revisão em Teixeira (2000).

02-cap01.indd 29 20/08/10 10:10

apresentavam um número médio de 4,9 conselhos por município, alcançando 7,92 conselhos no caso daqueles com população superior a 500 mil habitantes. Prevalecem, nesse cenário, os conselhos gestores de políticas públicas, em decorrência dos dispositivos da própria Constituição Federal ou de legislação federal complementar subsequentemente aprovada (IBGE, 2001). Isso leva a supor que a previsão legal ou obrigatoriedade, no âmbito federal, constitui um elemento propulsor decisivo da implantação desses espaços participativos.

Encontrava-se, à época, uma proporção notadamente menor de conselhos setoriais nos campos das políticas nos quais sua criação não estava sujeita à exigência ou previsão legal. Porém, exatamente esses casos merecem atenção, por se tratar de iniciativa autônoma dos governos municipais e de criação de espaços de participação, como ocorrem nos casos dos Conselhos de Política Urbana ou de Desenvolvimento Urbano, presentes em 6% dos municípios em 2001 (IBGE, 2003). Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, a conformação de tais espaços passa a ser formalmente prevista, ainda que sem caráter obrigatório. Contudo, observa-se uma tendência à ampliação de seu número ao longo dos anos mais recentes, o que pode ser atribuído ao capítulo de gestão democrática do Estatuto da Cidade e à atuação do Ministério das Cidades. Em 2008, o percentual dessas instâncias de participação alcançou 19,2% dos municípios brasileiros e, na mesma direção, ampliou-se o percentual de Conselhos de Habitação, presentes em 30,7% do total (IBGE, 2008).

Dentre as instâncias de participação, o OP tem sido especialmente destacado como uma experiência democrática inovadora, articulando formas de participação e deliberação, ao lado de mecanismos de representação. Além do controle público, tem-se ressaltado seu potencial de democratização das políticas públicas e das relações entre Estado e sociedade, que se traduzem no aprofundamento democrático e no fortalecimento da sociedade civil. Registra-se, em 2000, de acordo com Ribeiro e Grazia (2003), um total de 103 municípios que desenvolviam experiências de OP. Embora não se trate de um percentual expressivo de municípios, é significativa sua difusão no período de uma década, bem como seu transbordamento para além do espectro dos governos petistas que o cunharam. No período 2001-2003, o Projeto Democracia Participativa (UFMG, 2009) contabilizou 194 experiências.

Nos limites deste trabalho, pode-se observar a difusão de tais experiências, mas não se pode problematizar sua heterogeneidade quanto à amplitude, alcance e efetividade. Contudo, pode-se sinalizar que sua abordagem na literatura indica, a despeito de problemas e limites que as revestem, a ocorrência de avanços por elas engendrada, sobretudo de cunho normativo, bem como o favorecimento à inclusão socioespacial (BRASIL, 2005).

02-cap01.indd 30 20/08/10 10:10

Os novos planos diretores

Como discutido na seção anterior, o plano diretor revela feições distintas em relação aos padrões pretéritos, a partir do princípio da função social da propriedade, da previsão dos novos instrumentos urbanísticos e dos preceitos de gestão democrática das cidades. Ao lado disso, o requisito de participação no processo de sua elaboração remete a uma lógica também distinta de planejamento em relação às práticas anteriores. Ou seja, potencialmente pode-se considerar a renovação desse instrumento para além de uma simples reciclagem de modelos anteriores, implicando rupturas conceituais com os formatos pretéritos e imprimindo novas lógicas de formulação e gestão, assentadas na participação cidadã.

O núcleo das inflexões presentes em planos diretores de várias cidades brasileiras nos anos 1990 ancora-se principalmente na democratização do planejamento e gestão das cidades, que já se anunciava no conteúdo das Leis Orgânicas Municipais. Nesse sentido, conforme Silva e Saule Júnior (1993), a maioria das leis orgânicas das capitais previu a participação popular em todas as fases do planejamento, sobretudo a partir das reivindicações expressas nas emendas populares. Para os autores, uma nova "percepção de planejamento" emerge do exame das referidas leis, rompendo com o modelo estritamente tecnocrático. Em outros termos, a lógica esboçada sustenta-se na democratização e politização do planejamento. Sobre a questão, Villaça (1999, p. 236) destaca que a "politização [dos processos de elaboração dos planos diretores] ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados, nos legislativos e fora deles, em várias importantes cidades do país".

O quadro heterogêneo e de disparidades das municipalidades, que tipifica a realidade brasileira, não se revelava imediatamente promissor às inovações e avanços institucionais, o que fica refletido na situação encontrada em 1999. A partir da pesquisa do IBGE (2001), 503 municípios haviam elaborado seus planos diretores no período entre 1989 e 1999, ou seja, no decorrer de uma década pós-aprovação da Constituição Federal. Por um lado, os dados indicam que, em 40% dos municípios que então dispunham de plano diretor, este se encontrava desatualizado, e certamente fora elaborado nas concepções em circulação até os anos 1980. Por outro lado, pode-se indicar um movimento considerável de elaboração de planos diretores no período subsequente à Constituição Federal e antecedente à aprovação do Estatuto da Cidade. Esses instrumentos foram cunhados no ambiente de debate e retematização da questão urbana e da democratização da gestão das cidades (BRASIL, 2007).

Ao lado disso, 140 municipalidades elaboraram o referido instrumento no período entre 1999 e 2001, imediatamente antecedente à aprovação do Estatuto da Cidade. O panorama relativo

02-cap01.indd 31 20/08/10 10:10

à existência de plano diretor nos municípios brasileiros em 1999 (IBGE, 2001) endossa o suposto de que quanto maior o porte da cidade – e pressuposta complexidade da estrutura urbana local –, maior a necessidade do plano diretor. Assim, no caso dos 26 municípios com mais de 500 mil habitantes, apenas um não dispunha de Plano Diretor; na faixa entre 100 e 500 mil habitantes, 70 % dispunham do instrumento; na faixa entre 20 e 50 mil, a despeito da obrigatoriedade constitucional, apenas 27% cumpriam o dispositivo legal, proporção que se reduz para meros 9% do total, no caso dos municípios com menos de 20 mil habitantes – faixa populacional para a qual não há obrigatoriedade de aplicação do instrumento. Os dados relativos a 2001 (IBGE, 2003) mostram um discreto acréscimo no número total de municípios que dispõem de plano diretor, que passa de 840, correspondendo a 15,1% do total, para 980, 17,6% do total.

Esse panorama alterou-se significativamente nos anos mais recentes, o que pode ser atribuído à autuação do MCidades. De fato, dados mais atualizados indicam a tendência de ampliação do emprego do plano diretor, que, em 2008, alcançou 33,8% do total de municípios (IBGE, 2008). Considerando os casos nos quais o instrumento é obrigatório, correspondentes a 1.682 municípios, a maior parte havia cumprido o dispositivo legal, ou seja, 92,58% do total. É relevante observar que, de acordo com a mesma pesquisa, os novos planos diretores, na maioria dos casos, atenderam, ao menos formalmente, aos requisitos de participação nos processos de sua elaboração. Entretanto, apenas 21% dos planos diretores elaborados previram a participação no acompanhamento de sua implementação (MCIDADES, 2007).

Novamente, ressalta-se que aqui se apresenta um panorama, não se podendo avaliar a qualidade desses processos de adesão ao instrumento, certamente heterogêneos nos diversos contextos, refletindo a atuação dos diversos atores envolvidos, como alguns estudos comparativos têm sugerido[16]. Ao lado disso, autores como Souza (2002, p. 167) reconhecem "uma certa incorporação do ideário de reforma urbana" nos planos diretores dos anos 1990, mas referem-se às dificuldades mais gerais da perspectiva de planejamento politizado no contexto das administrações municipais, inclusive oriundas do tecnocratismo, e às possibilidades de implementação dos planos diretores, afirmando que os "os novos planos diretores da cepa do planejamento politizado brasileiro têm tropeçado em muito mais obstáculos do que previa a maioria de seus inspiradores". Prosseguindo, Souza (2002, p. 72) argumenta que:

[16] Ver, por exemplo, a pesquisa realizada por Valle (2007), que mostra situações diversas quanto à amplitude e ao alcance dos processos participativos na elaboração de planos diretores em municípios mineiros.

02-cap01.indd 32 20/08/10 10:10

> Não se podem minimizar as dificuldades e contradições de toda natureza nos processos de formulação e implementação dos instrumentos de política urbana, sobretudo se apontam para a superação de uma ordem urbana configurada há longa data e de padrões de ação estatal e de padrões tradicionais de relação entre Poder Público e sociedade. Nesse sentido, a rota do planejamento politizado e da incorporação das premissas de reforma urbana – inscrita nas lutas pelo direito à cidade – implica obstáculos relativamente maiores e, se não o alargamento, a explicitação dos conflitos urbanos.

Esse contexto delimita novas fronteiras e motes de mobilização e luta pelos direitos à cidade e à cidadania no âmbito local. Ao mesmo tempo, sugere a relevância das iniciativas voltadas para o fortalecimento das capacidades locais de planejamento e gestão, sobretudo dirigidas para sua democratização e para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que potencialmente podem intervir – na medida de seus alcances – nas dinâmicas de desigualdade, segregação e exclusão socioespacial, bem como na qualificação mais justa da estrutura urbana e no acesso à terra e à habitação, que representam os desafios centrais no campo das políticas urbano-ambientais brasileiras.

A inclusão da "cidade informal" como objeto de políticas locais

As políticas urbanas trazem à pauta, necessariamente, a questão da exclusão socioterritorial, as dimensões espaciais da pobreza, a precariedade das condições de vida e a clivagem entre o tecido formal e informal das cidades. Dessa forma, a construção e o emprego de instrumentos voltados para a inclusão da cidade informal, redefinindo territórios socioespaciais, constituem um avanço central na orientação e substância das políticas locais. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constituíram o primeiro instrumento aplicado às áreas informais, implicando o reconhecimento do Poder Público à sua ocupação. Com isso, a regularização urbanística e fundiária dessas áreas afirma-se como objeto de políticas públicas. O instrumento apresenta afinidades com o zoneamento – que define a localização dos usos e parâmetros de ocupação do solo urbano, podendo incorporar as ZEIS –, o que autoriza Souza (2002, p. 261) a referenciá-lo como "zoneamento includente".

Destaca-se que a origem do instrumento associa-se às plataformas dos movimentos sociais ao final dos anos 1970. A despeito da ausência de um marco legal de política urbana federal nessa direção, alguns municípios – Belo Horizonte, Recife e Diadema – precursoramente criaram o instrumento em meados dos 1980, ao lado de programas de urbanização e regularização

02-cap01.indd 33 20/08/10 10:10

fundiária. Tais avanços, notadamente no caso das experiências referenciadas, desenharam-se a partir da mobilização e propulsão da sociedade civil organizada, por intermédio dos movimentos de favelados e de luta pela moradia. Nesse sentido, conforme Fernandes (1998, p. 133),

> Ao reconhecerem os direitos dos favelados de terem acesso ao solo urbano e à moradia, bem como a obrigação do poder público de urbanizar as favelas, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, as leis de Belo Horizonte e Recife constituíram um avanço significativo no reconhecimento dos direitos sociais no Brasil. Tais leis contribuíram não apenas para a caracterização dos favelados como sujeitos de direitos, mas também provocaram uma importante mudança de enfoque: enquanto cidadãos, os favelados devem ter acesso garantido a um lugar na sociedade e a um espaço na cidade.

Um panorama da aplicação do instrumento no país mostra sua anterioridade em relação ao Estatuto da Cidade, que o inclui no rol dos instrumentos jurídico-políticos de política urbana e promove avanços ao regulamentar mecanismos de regularização fundiária passíveis de serem aplicados nas áreas informais. Em 2001, 11,6% do total dos municípios dispunham das ZEIS, percentual que se mostra expressivo ao se considerar a existência de favelas em 28% dos municípios, correspondendo, em geral, àqueles de médio e grande porte (IBGE, 2003). A partir da pesquisa realizada pelo Crea/Confea (MCIDADES, 2007), nota-se ainda que 21% dos planos diretores previram a instituição das ZEIS em seu texto.

No que toca à regularização urbanística e fundiária, as ZEIS constituem tão somente um ponto de partida, cabendo referenciar as possibilidades de aplicação dos demais instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade para essa finalidade. Compõem o repertório, desde o texto constitucional: o usucapião urbano individual e coletivo, passível de aplicação em terras particulares; a concessão de uso especial para fins de moradia, para o caso de terras públicas; e a regulamentação suplementar do instrumento de concessão de direito real de uso, anterior ao Estatuto, para os casos de programas habitacionais em áreas públicas. No caso dos dois primeiros instrumentos, um avanço fundamental refere-se à possibilidade de emprego do usucapião coletivo e de concessão de uso para fins de moradia coletiva, que, segundo Alfonsin (1997), alarga em muito as possibilidades dos programas de regularização fundiária. Ainda conforme a autora, anteriormente ao Estatuto da Cidade apenas os municípios de Diadema e Recife haviam logrado obter a regularização fundiária por via da concessão coletiva. A previsão e a utilização desses instrumentos de regularização fundiária pelos municípios são ainda incipientes. Ou seja, pode-se indicar, como eixo de inovação, a incorporação da cidade informal, mas também relativizar tais avanços, inclusive a partir da constatação de que

02-cap01.indd 34 20/08/10 10:10

> [...] apesar de os programas de regularização fundiária terem se disseminado nas cidades brasileiras nos últimos anos, é flagrante a inexpressividade dos resultados, especialmente nas capitais. Existe uma imensa defasagem entre o número de famílias potencialmente beneficiárias dos direitos e o número de famílias objetiva e finalmente titulares do direito à terra (ALFONSIN, 1997, p. 268).

No sentido da disseminação desses programas, cabe notar que, a partir dos dados recentes do IBGE (2008), 17,2% dos municípios brasileiros dispõem de programas de urbanização de áreas informais, e que 25,4% dispõem de programas de regularização fundiária. No caso de municípios com mais de 500 mil habitantes, os programas de regularização fundiária saltam para 91,9% do total. Ainda que tais áreas não tenham se estabelecido como prioridades de investimentos públicos mais intensivos e concentrados que possibilitem a relativa equalização das condições de infraestrutura e serviços urbanos com o tecido formal da cidade, é indiscutível que se apresentam, hoje, como objeto perceptível de intervenção.

O caso de Belo Horizonte destaca-se como uma das experiências pioneiras, iniciada nos anos 1980. A partir de 1992, reestruturam-se e ampliam-se a política habitacional e os programas voltados para a regularização urbanística e fundiária, inclusive incorporando instâncias participativas. O Programa de Intervenções Estruturais tem se balizado pela elaboração de Planos Globais Específicos para as Vilas-Favelas de Belo Horizonte[17], que se pautam em pressupostos de intervenção integral, nas linhas de regularização urbanística, fundiária e de desenvolvimento social. O próprio diagnóstico socioeconômico das famílias, em paralelo aos levantamentos urbanísticos e fundiários, permite detectar os grupos mais vulneráveis no contexto de cada vila-favela – que, em si, corresponde a um somatório de recortes de exclusões e vulnerabilidade –, balizando intervenções específicas para esses grupos. Atualmente, tais intervenções têm ocorrido a partir do Programa Vila-Viva[18]. Contudo, no que se refere à regularização fundiária, os resultados são ainda relativamente inexpressivos. No período de 1986 a 2007, 40 vilas-favelas foram objeto de regularização urbanística e fundiária, mas apenas 11.719 títulos de propriedade foram emitidos, conforme dados da PBH (2009).

Considerações finais

O exame das políticas urbanas brasileiras no curso do século anterior permite observar os avanços normativos desde a CF-88 e o Estatuto da Cidade, que incorporam elementos da

[17] Tais planos foram realizados para 33 vilas-favelas no período 1999-2007.

[18] Este programa ampliou a escala de intervenções e na área social, bem como agregou novas linhas de ação, especialmente no campo da geração de trabalho e renda.

02-cap01.indd 35 20/08/10 10:10

agenda movimentalista de reforma urbana. Como discutido, em ambos os casos apresentam-se inovações importantes no tocante ao direito à cidade e moradia, bem como à democratização do planejamento e gestão urbana. O Estatuto da Cidade aponta para uma lógica de planejamento que rompe com padrões tradicionais, especialmente ao assentar-se na participação cidadã. O percurso de construção dos avanços nesses marcos jurídico-institucionais, brevemente examinado, permite vislumbrar a relevância da atuação dos atores coletivos societários organizados em torno da plataforma de reforma urbana, quer por meio de ações na linha do ativismo, quer por meio da participação em ocasiões mais institucionalizadas.

No âmbito federal, pavimentam esta trilha a criação do MCidades e do ConCidades e a consequente ampliação da oferta e dos conteúdos substantivos das políticas e de programas nas diversas áreas no campo urbano, que consistem em avanços significativos no contexto brasileiro. Além disso, pode-se observar que a atuação do MCidades tem impulsionado iniciativas municipais, desde a elaboração de planos diretores à criação de instâncias participativas.

A abordagem dos governos locais permite perceber seu potencial de cunhar avanços e inovações, que têm ocorrido no contexto brasileiro mesmo antes da promulgação da CF-88 e do Estatuto da Cidade, nas interseções entre governo e agendas da sociedade civil organizada. Esses marcos, contudo, significaram um inegável impulso nas políticas urbanas, que foram discutidas a partir de três eixos de avanços. No primeiro caso, mostrou-se que a multiplicação de instâncias de participação nas políticas urbanas tem ocorrido desde os anos 1990, corporificando-se como tendência. Tais instâncias podem contribuir para a construção de uma nova gramática relacional entre governo e sociedade, que propicie a inclusão socioespacial e a garantia do direito à cidade. No segundo, abordaram-se os novos planos diretores, observando-se a assimilação desse instrumento e sinalizando-se mudanças nos processos de sua elaboração. O potencial dos referidos planos na construção local do direito à cidade vincula-se aos processos de elaboração por meio de processos participativos, bem como a previsão de formas de gestão democrática. No terceiro, apontou-se para as novas iniciativas de inclusão socioespacial das áreas informais, que passam a constituir objeto de intervenção dos governos locais.

Nesta linha, a agenda de pesquisa que se apresenta neste campo e já vem se delineando nas últimas décadas aponta para o exame dos processos de implementação e dos resultados das novas políticas que vêm sendo criadas na esfera federal, a qual reassume suas atribuições na área urbana, bem como das políticas e instrumentos que vêm sendo constituídos e empregados no âmbito local, inclusive de forma inovadora. No que se refere às novas instâncias participativas, seu desenho e funcionamento, a amplitude e qualidade dos processos de participação, de deliberação e, ainda, dos mecanismos de representação presentes constituem referências

02-cap01.indd 36 20/08/10 10:10

relevantes para o aprimoramento de tais espaços. Uma questão central para a abordagem desses canais de participação reside na efetividade das intervenções nos processos decisórios e nos avanços concretos que estes têm engendrado no âmbito do aprofundamento democrático e da inclusão socioespacial. Ainda no que toca à participação, considerando seu lastro nos atores coletivos, a multiplicação das instâncias endereçadas à participação institucional no Brasil contemporâneo reafirmam a pertinência da abordagem dos processos de organização, de mobilização societária e de reconstrução de identidades coletivas.

Finalmente, a discussão efetuada também sinaliza alguns limites e contradições na produção de avanços institucionais que, em parte, podem ser associados à natureza especialmente conflitual das políticas urbanas e aos interesses econômicos envolvidos. Contudo, as dificuldades e contradições nos caminhos de aprofundamento democrático e de efetiva concretização dos direitos urbanos não invalidam os avanços que têm sido construídos, especialmente a partir das novas relações que vêm se estabelecendo entre Estado e sociedade e dos processos de aprendizagem coletivas nesse terreno.

Referências

ALFONSIN, B. *Direito à moradia:* instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE/GTZ/IPPUR, 1997.

AVRITZER, L. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, L. *Urban reform, participation and the right to the city in Brazil.* Institute of Development Studies. 2007. Disponível em: http://www.id.ac.uk. Acesso em: 22 jul 2009.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. *Democracia, participação e instituições híbridas.* Belo Horizonte: DCP/NUPASS, 2002. Mimeografado.

AZEVEDO, S. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, E. *et al*. *O Brasil no rastro da crise:* partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos anos 90. São Paulo: Hucitec, 1994a. p. 244-270.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Pesquisa Planos Diretores Participativos*. Brasília: MCIDADES/CREA/CONFEA, 2007.

BRASIL, F. P. D. Democracia participativa e política urbana na experiência de Belo Horizonte a partir dos anos 1990. *Revista Observatório do Milênio*, v. 2, n. 1, 2009.

02-cap01.indd 37 20/08/10 10:10

BRASIL, F. P. D. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcances e limites. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil.* Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007.

BRASIL, F. P. D. *Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005, Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BRASIL, F. P. D. Participação cidadã e reconfigurações das políticas urbanas nos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e regionais*, v. 6, n. 2, 2004.

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. (Coord.) *Gobiernos locales y políticas públicas:* bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel, 1998

COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory.* Cambridge: Mit Press, 1992.

COSTA, S. Contextos da construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos*, n. 17. São Paulo: CEBRAP, 1997.

CYMBALISTA, R. *Os conselhos de habitação e desenvolvimento urbano: desafios e riscos de uma política em construção*. In: CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES, 3, 2001, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2001. 1 CD-ROM.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-303.

DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DOWBOR, L. A comunidade inteligente: visitando as experiências de gestão local. In: SPINK, P.; PAULICS, V.; CACCIA BAVA, S. *Os novos contornos da gestão local:* conceitos em construção. São Paulo: Polis, 2002.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses*: Estado e industrialização no Brasil – 1930-1960. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FARAH, M. F. S. Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 31, p. 191-194, 1997.

FARIA, C. *O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos*. In: ENCONTRO DA ABCP, 6, 2008, Campinas. Campinas, 2008.

02-cap01.indd 38 20/08/10 10:10

FERNANDES, E. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, E. (Org.) *Direito urbanístico.* Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 133-169.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros 1999*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros:* gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros:* gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros:* gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 2, p. 5-32, 1998.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.) *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARQUES, A. C. S. (Org.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MELUCCI, A. *Challenging codes:* collective action in the information age. Cambridge: University Press, 1996.

MENICUCCI, T.; BRASIL, F. P. D. *Construção de agendas e inovações institucionais:* análise comparativa da reforma sanitária e reforma urbana. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 29, 2005, Caxambu. Caxambu, 2005.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil*: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

OFFE, C. New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. *Social research*, n. 52, p. 817-868, 1985.

PECHMAN, R. O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das ideias urbanísticas nos anos 20. In: RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. (Org.) *Cidade, povo e nação:* gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

POLIS. *Estatuto da Cidade:* guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

PREFEITURA Municipal de Belo Horizonte (PBH). *Programa de Regularização Fundiária – Dados*. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade. Acesso em: 04 abr. 2009.

02-cap01.indd 39 20/08/10 10:10

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. *Experiências de orçamento participativo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. (Org.) *Cidade, povo e nação:* gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-80.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano diretor e gestão democrática de cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. *Reforma urbana e gestão democrática:* promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. S. (Org.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana:* o futuro das cidades brasileiras na crise. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 351-361.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.) *Democratizar a democracia:* os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-83.

SAULE JÚNIOR, N. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro:* ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997.

SILVA, A. A.; SAULE JÚNIOR, N. A cidade faz a sua constituição. *Polis*, v. 1, n. 10, p. 1-98, 1993.

SILVA, C. A. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, E. (Ed.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 143-183.

SPINK, P. Parcerias e avanços com organizações não estatais. In: SPINK, P.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. (Org.) *Novos contornos da gestão local:* conceitos em construção. São Paulo: Polis/FGV, 2002. p. 141-175.

SPINK, P.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. (Org.) *Novos contornos da gestão local:* conceitos em construção. São Paulo: Polis/FGV, 2002.

SOUZA, J. M.; CARNEIRO, R. Moradia popular e política pública na região metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil.* Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007.

02-cap01.indd 40 20/08/10 10:10

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade:* uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TEIXEIRA, E*. Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: UFBA, 2000. 415 p.

UFMG. *Prodep*. Disponível em:

http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html. Acesso em: 05 maio 2009.

VALLE, M. I. *A participação social na elaboração de planos diretores em Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado da Escola de Governo Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2007.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: USP, 1999.

WARREN, M. What can participation mean today? *Political Theory*, v. 30, n. 5, 2002.

Artigo recebido em 17/09/2009. Aprovado em 25/11/2009.

02-cap01.indd 41 20/08/10 10:10

A educação permanente em saúde como estratégia de formação de gestores municipais: o Fórum de Educação Permanente de Bragança Paulista

Wanda Nascimento dos Santos Sato[1],
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio[2] e
Rosemarie Andreazza[3]

RESUMO: Com o objetivo de avaliar a contribuição da educação permanente na formação dos gestores de saúde de uma região do Estado de São Paulo, realizou-se um estudo de caso do Fórum de Educação Permanente para Gestores Municipais de Saúde. A observação participante dos pesquisadores apontou três dimensões de resultados: a primeira, de autoanálise dos gestores, ao aumentar a reflexão sobre o "fazer gestão" de forma compartilhada; a segunda, de caráter pedagógico, aumentando a "caixa de ferramentas" compostas por saberes operatórios para a gestão; e a terceira, política, ao melhorar a compreensão do SUS como política no quadro mais amplo do papel do Estado. A melhor articulação dos gestores municipais, aumentando sua capacidade de mobilização junto ao gestor estadual, foi um resultado positivo. A rotatividade dos gestores, as interferências políticas locais e a baixa capacidade de respostas do órgão regional da Secretaria de Estado da Saúde foram dificultadores ao sucesso da experiência.

PALAVRAS-CHAVE: educação permanente, gestão em saúde, municipalização, Sistema Único de Saúde, descentralização.

ABSTRACT: *The aim of this paper was to assess the contribution of permanent education towards the formation of health managers in a given region of Sao Paulo state, Brazil, a case study of the Permanent Education Forum for Local Health Managers (Fórum de Educação Permanente para Gestores Municipais de Saúde). The participating observation of the researchers allowed checking the results within three dimensions: the managers self-analysis as the reflection on their own work is increased; a pedagogical feature, increasing the comprises operational knowledge on management; and the political feature, which broadens the understanding about the Brazilian Health Care System. The enhanced articulation of local managers, increasing their capacity to make pressure against the state manager was a positive result. The managers' turnover, the local political interferences as well as the low capacity to provide answers on part of the regional public entity were stumbling-blocks to the success of this experience.*

KEYWORDS: *permanent education, health management, municipalization, Brazilian Health Care Service, decentralization.*

[1] Mestre em Saúde Coletiva. Enfermeira do Departamento de Medicina Preventiva da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). E-mail: wandasato@bol.com.br.

[2] Doutor em Saúde Coletiva. Professor Adjunto Livre-Docente do Departamento de Medicina Preventiva da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). E-mail: cecilioluiz@uol.com.br.

[3] Doutora em Saúde Pública. Professora Adjunta do Departamento de Medicina Preventiva da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). E-mail: ra48@terra.com.br.

03-cap02.indd 43 20/08/10 10:10

Introdução

Os gestores municipais de saúde como atores estratégicos na atual etapa de implantação do SUS e os desafios de sua formação

Criado pela Lei Federal 8080/88, o Sistema Único de Saúde (SUS) tem experimentado importantes avanços, mas também vivido novos e crescentes desafios para cumprir seus princípios e diretrizes, na proporção em que se avança em sua implementação e consolidação em todo o território nacional, em particular a partir do processo de municipalização ocorrido na década de 1990.

Desde a sua criação e da edição dos subsequentes instrumentos de regulamentação, os municípios têm visto aumentar suas responsabilidades em relação à organização e operacionalização dos sistemas locais de saúde. Esse movimento de descentralização, de conjunto importante de responsabilidades e de recursos das esferas superiores do sistema para os municípios é reconhecido, hoje, como uma verdadeira reforma setorial do Estado (LEVCOVITZ, LIMA e MACHADO, 2001; NEPESS, 2006; PESTANA e MENDES, 2004).

Da Norma Operacional Básica 01/1993 até o Pacto pela Saúde, editado em 2006, que sintetiza a mais recente política do Ministério da Saúde ao estabelecer as atribuições dos vários entes governamentais na configuração do SUS, vem sendo reforçado o protagonismo dos municípios na execução da política de saúde. O fato de os vários municípios apresentarem histórias e trajetórias muito distintas entre si de implantação dos seus sistemas locais de saúde aponta novos desafios na construção do SUS, em particular a formação de seus gestores locais (SCATENA e TANAKA, 2001; SILVA, 2001; VIANA *et al.*, 2002; BRASIL, 1993 e 2006; CECILIO *et al.*, 2007).

A diversidade dos perfis dos gestores municipais de saúde, somada à complexidade que a configuração do sistema vai assumindo, tem demandado estratégias de formação para esses atores fundamentais para a consolidação e aprimoramento do SUS. Levcovitz *et al*. (2001), em artigo sobre as dificuldades na implementação do SUS, destacam os seguintes pontos relativos aos "recursos humanos": diferentes formações dos profissionais de saúde; heterogeneidade das equipes técnicas; dificuldade de contratação; pressão para redução de gastos com pessoal e distribuição de forma heterogênea dos profissionais de saúde pelo território nacional. Com relação à organização do sistema, destacam a heterogeneidade na capacidade de gestão nos diferentes níveis de governo, além dos conflitos e competitividade nas relações entre tais níveis.

03-cap02.indd 44 20/08/10 10:10

Com o objetivo de melhorar a formação de gestores municipais, foi criado, em 2005, na Região de Bragança Paulista, o Fórum de Educação Permanente (FEP), por iniciativa do então Departamento Regional de Saúde de Campinas (DRS-VII), órgão regional da Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo (SES-SP).

A Região de Bragança Paulista apresenta um dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH-M) mais baixos do Estado de São Paulo. É heterogênea quanto ao tamanho das populações, dimensão territorial e tipo de atividade econômica desenvolvida pelos vários municípios, prevalecendo, no entanto, aqueles com menos de 15 mil habitantes. Apenas duas cidades têm mais de 100 mil habitantes. Duas cidades da região possuem menos de cinco mil habitantes. Somente o município de Bragança Paulista tem condições de atender às necessidades de saúde nos níveis de maior complexidade ao dispor, em seu território, de ambulatórios e hospitais públicos, além de um complexo universitário privado prestando serviços na área da saúde. Pelas características dos municípios, em particular o pequeno número de habitantes e a baixa capacidade tecnológica local, impunha-se a necessidade de um processo de regionalização solidária, aliada a um forte investimento na formação de seus gestores. A organização do FEP na região surgiu para tentar suprir tais necessidades.

Educação permanente em saúde: uma aproximação ao conceito

A educação permanente como estratégia pedagógica foi assumida como conceito-chave na década de 1970, a partir da 15ª Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Essa conferência, que tinha como intuito dar nova orientação para os sistemas nacionais de ensino, elaborou 21 princípios norteadores da educação permanente, dos quais destacamos:

- A educação permanente deve ser a pedra angular da política educacional, tanto para países desenvolvidos como para aqueles em desenvolvimento;
- A educação permanente deve ser prolongada durante toda a vida, adquirindo dimensões de movimento popular;
- A educação permanente não tem a finalidade de formar num determinado ramo profissional, mas oferecer recursos para o crescimento do indivíduo (SILVEIRA, 2006).

Seguindo a linha proposta pela Unesco, em 1984, após intensas discussões com representantes dos governos nacionais, e frente aos problemas de fragmentação do saber no campo da saúde,

03-cap02.indd 45 20/08/10 10:10

em especial na América Latina e no Caribe, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPS) resolveu propor a educação permanente em saúde (EPS) como uma estratégia de "identificar a forma ideal de diminuir a fragmentação das ações e saúde e do ensino e ampliar a democracia, buscando a equidade nos serviços de saúde" (HADDAD, 1994, p. 1). O trabalhador passa a ser o principal ator nessa transformação, pois só através da sua conscientização poderiam ser alcançadas mudanças na atenção à saúde da população. Transformar o trabalhador seria a principal preocupação da EPS, tornando-a um instrumento de desenvolvimento social, através das mudanças na atenção à saúde da população (QUINTANA *et al.*, 1994).

A noção de aprender a aprender contida na proposta da EPS e a assunção do trabalho cotidiano como objeto de aprendizagem individual, coletiva e institucional pressupõem processos de ensino-aprendizagem significativos. Para Moreira (2000), a partir de uma visão crítica de educação, "o fato mais importante para a aprendizagem significativa é o conhecimento prévio, a experiência prévia, ou a percepção prévia, e o aprendiz deve manifestar uma predisposição para relacionar de maneira não arbitrária e não literal o novo conhecimento com o conhecimento prévio" (p. 15).

Nessa perspectiva, o Ministério da Saúde (MS), mais especificamente o Departamento de Gestão da Educação na Saúde (DGES), adotou, a partir de 2003, a educação permanente em saúde como uma estratégia fundamental para a formação e desenvolvimento dos trabalhadores do SUS. O MS assumiu essa proposta como uma política de governo através das portarias 198/GM de 13/02/04 e, mais recentemente, reafirmou essa política com a portaria n.º 1996/GM de 20/08/2007 (BRASIL, 2007). A proposta de EPS do MS-DGES tem

> Como estratégia de ensino a aprendizagem significativa, a perspectiva de formação de profissionais de saúde, com o objetivo de mudar o panorama da atenção à saúde no país. Através da problematização das situações cotidianas, do envolvimento dos atores, na direção da construção do conhecimento ampliando e buscando a concretização do SUS, na perspectiva democrática de descentralização (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005).

Para autores como Ceccim (2005) e Merhy *et al.* (2006), a construção dos coletivos de produção de EPS poderiam propiciar processos nos quais seria possível "desmascarar" as relações que os indivíduos e os grupos estabelecem com as instituições, criando-se, assim, possibilidades de autoanálise e de explicitação em espaços coletivos dos inúmeros atravessamentos (dados pelas relações de poder, posições na equipe, ideologias, classe social, núcleos profissionais, entre outros) a que as práticas e o trabalho em saúde estão submetidos. Segundo Ceccim (2005):

03-cap02.indd 46 20/08/10 10:10

> O desafio da política brasileira foi o de ultrapassar a utilização pedagógica de natureza educacional, da formulação trabalhada pela OPS, relativa à EPS, para implicá-la com o caráter situacional das aprendizagens nos próprios cenários de trabalho da saúde, em todas as suas dimensões, conectando-as às ações contra-hegemônicas necessárias.

A formulação trabalhada pela OPS dá especial atenção à metodologia de avaliação de resultados nos processos de educação permanente, a qual deve contemplar níveis progressivos de complexidade e "objetivação" dos resultados. O primeiro nível diz respeito à caracterização das opiniões dos participantes sobre o processo de educação permanente. Contudo, isso não bastaria, e seria necessário ir para o segundo nível de avaliação, com o objetivo de se avaliar o rendimento dos sujeitos após certo tempo de participação em processos de capacitação. O terceiro nível de avaliação corresponde à avaliação da transferência do aprendizado à prática, ou seja, um sujeito pode completar exitosamente a avaliação da aprendizagem, porém não conseguir aplicar o aprendido no plano prático da ação. Por fim, um último nível que remeteria à avaliação dos resultados ou produtos, seria o mais complexo, pois implica uma avaliação dos contextos reais de atuação dos atores (ROSCHKE, 2006). Se considerarmos a complexidade das organizações de saúde, podemos imaginar como é desafiador cumprir todos esses níveis de avaliação.

O objetivo deste estudo foi avaliar a contribuição da educação permanente para a formação dos gestores municipais de saúde de uma região do Estado de São Paulo, especificamente a estratégia denominada Fórum de Educação Permanente para Gestores Municipais de Saúde (FEP), da Região de Bragança Paulista. A metodologia adotada pelos idealizadores do FEP não explicitou, quando de sua formulação, todos os níveis de avaliação preconizados pela OPS. Na verdade, a proposta de avaliação do fórum só foi definida na pesquisa que gerou o presente artigo, resultado de parceria entre a Universidade Federal de São Paulo e os gestores, e reflete, portanto, a própria metodologia adotada no estudo.

O contexto do estudo

O funcionamento do Fórum de Educação Permanente

O órgão regional da SES/SP (DRS-VII), à época do estudo, estava organizado em quatro microrregiões, sendo Bragança Paulista, com seus 11 municípios, uma delas. Uma técnica do DRS-VII era responsável pelas atividades de contato com os gestores municipais, principalmente para cobranças ou encaminhamentos vindos do Ministério da Saúde ou da Secretaria Estadual, mas com pouca atividade de coordenação técnica e política efetiva, o que

03-cap02.indd 47 20/08/10 10:10

só passou a ocorrer com mais nitidez a partir do funcionamento do FEP. Essa iniciativa nasceu como uma oferta do órgão regional e depois, aos poucos, foi conseguindo a adesão dos gestores municipais. A microrregião transformou-se em uma das "regiões de saúde" criadas pelo Pacto pela Saúde (BRASIL, 2006b).

Participavam do fórum o secretário municipal ou o diretor de saúde – dos 11 municípios, apenas três gestores tinham status de secretário –, membros da equipe dirigente local, muitas vezes funcionários do quadro estável de técnicos e a profissional do DRS-VII. Pesquisadores da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) também participavam dos encontros, compartilhando sua coordenação com o órgão regional. A participação dos pesquisadores se manteve mesmo após o final da pesquisa, prolongando-se até o fim dos mandatos dos gestores municipais (dezembro de 2008). Como será visto adiante, o engajamento dos pesquisadores em todos os encontros resultou em estreita proximidade com os gestores municipais, configurando o que é denominado de observação participante, transformando-se no procedimento metodológico mais importante do estudo, embora não tenha sido o único.

O município que recebia os componentes da reunião mensal do FEP se responsabilizava pela infraestrutura organizacional (espaço físico, equipamentos didáticos, alimentação, entre outros). Cada encontro tinha a duração de aproximadamente seis horas e, quando necessário, era dividido em dois períodos.

O FEP não teve como ponto de partida uma pauta preestabelecida de temas ou conteúdos a serem desenvolvidos, como nos cursos mais tradicionais de formação de gestores. A coordenação (DRS-VII/Unifesp) trabalhava tanto com algumas ofertas de temas – que podiam ser apresentados na forma de uma rápida aula expositiva – como com a escuta das questões ou problemas vividos pelos gestores. Em todas as reuniões, era apresentado um elenco de possibilidades de discussão e, com o amadurecimento do FEP, a pauta do encontro seguinte era definida junto com os próprios gestores.

Uma estratégia pedagógica importante era a definição de "práticas gerenciais" para serem desenvolvidas entre os encontros presenciais mensais, com o objetivo de propiciar aos gestores o entendimento de temas e/ou ajudar na tomada de decisão, como, por exemplo, a identificação de indicadores diversos para ajudar no planejamento e/ou redirecionamento de ações; listagens de especialidades médicas e os gastos financeiros correspondentes; resolutividade e atendimento das demandas da população; articulação com prestadores de serviços de média e alta complexidade; relatos de modelos assistenciais existentes etc. Todos os gestores experimentaram momentos de sistematização e apresentação das "práticas" desenvolvidas em seus municípios. O papel da coordenação era comentar os conteúdos apresentados, estimular

03-cap02.indd 48 20/08/10 10:10

o debate entre eles e fazer uma síntese teórico-conceitual ao final do encontro. Os temas teóricos surgiam a partir dessas discussões, entre os quais poderiam ser lembrados: a gênese do SUS como política de saúde e seus instrumentos legais; as necessidades de saúde e modelos tecnoassistenciais; programação e planejamento em saúde, em particular o uso de parâmetros para o dimensionamento de necessidades de serviços; a gestão do trabalho médico; vigilância à saúde; protocolos de saúde; regulação em saúde; controle social no SUS; assistência farmacêutica; o papel do hospital no SUS etc. Desse modo, a pauta de conteúdos ia sendo montada na própria dinâmica dos encontros, a partir das necessidades ou dificuldades concretas vividas pelos gestores, de modo coerente com os princípios da educação permanente.

Nos encontros mensais, eram desenhadas estratégias para o possível enfrentamento das situações, principalmente aquelas dependentes de uma melhor pactuação intergestores, em particular novos fluxos de referência e contrarreferência entre os municípios da Região. Frequentemente, o encontro do FEP era desdobrado em alguma reunião de um grupo técnico para o detalhamento de um encaminhamento específico. Na Tabela 1 são apresentados os núcleos temáticos das reuniões durante o período de observação (fevereiro a dezembro de 2006). Nela se pode constatar que a maior dificuldade para esse grupo de gestores era a resolução do acesso dos municípios às ações de média e alta complexidade tecnológica, tema que ocupou metade das reuniões durante o ano de análise.

Tabela 1 – Núcleos temáticos do FEP de Bragança Paulista desenvolvidos em 2006

Mês	Núcleo Temático
Fevereiro	Dificuldades dos gestores municipais com a Média e Alta Complexidade (MAC).
Março	Organização dos serviços de saúde. Discussão sobre consórcio na microrregião.
Abril	Apresentação da Universidade São Francisco (USF) ao grupo.
Maio	Gestão do trabalho médico. Compra de serviços de MAC. Modelo de atenção à saúde.
Junho	Organização do trabalho médico. Precarização e privatização do trabalho em saúde.
Julho	Organização da atenção básica em Bragança Paulista. Custeio hospitalar. Privatização da saúde.
Agosto	Política de distribuição de cotas da média e alta complexidade pelo Hospital Universitário de Bragança Paulista.

03-cap02.indd 49 20/08/10 10:10

Mês	Núcleo Temático
Setembro	Discussão sobre a Vigilância Sanitária (VISA) e Vigilância Epidemiológica (VE). Modelo de atenção à saúde em Atibaia.
Outubro	Discussão sobre VISA e VE. Papel do Departamento Regional de Saúde.
Novembro	Especialidades Médicas e procedimentos de MAC.
Dezembro	Avaliação anual do fórum e confraternização.

Fonte: SATO, 2008.

Nos últimos meses do FEP, foram propostas práticas gerenciais que consistiam em fazer um balanço do que houve de avanços e problemas na gestão que se encerrava e na elaboração de novas estratégias para os próximos anos pelos futuros gestores. Isso era denominado de "exercício de transição republicana", isto é, tentar inaugurar uma prática de governo que não se pautasse por rupturas quando da mudança periódica dos governantes, mas que conseguisse construir, no tempo, uma política pública como é o SUS.

Uma caracterização dos gestores municipais que participaram do Fórum de Educação Permanente

Entender quem é o gestor municipal, sua história, sua capacidade de governo, entre outros aspectos, ajuda a compreender algumas características da gestão municipal, em particular a importância do FEP na formação desses gestores. Durante o período de observação, constatou-se que havia uma mudança relativamente frequente dos gestores municipais e que alguns deles eram pouco experientes ou não tinham nenhuma experiência na área de saúde. Dos 11 municípios que compunham o FEP de Bragança Paulista, em seis houve mudança do gestor no decorrer de um ano de acompanhamento, sendo que em dois municípios a troca aconteceu por três vezes.

Entre os nove gestores municipais da Região, três estavam em seu primeiro mandato frente à secretaria/departamento de saúde. Um deles vinha de uma experiência de longos anos no sistema bancário. Outro desfrutava de larga experiência na área de educação pública, facilitando assim sua compreensão dos trâmites burocrático-administrativos do setor público e, mesmo sem formação específica sobre a gestão em saúde e/ou política de saúde, podia estabelecer alguns paralelos entre saúde e educação. Apenas dois gestores tinham formação e experiência em gestão de serviços de saúde, porém não participavam com frequência das reuniões dos FEPs.

03-cap02.indd 50 20/08/10 10:10

A não valorização do controle social no SUS e sua importância na definição e destinação de verbas para a saúde, a baixa capacidade técnica, política e gerencial, fruto da inexperiência e despreparo desses gestores na gestão da saúde, agravadas pela intensa troca de dirigentes da saúde, justificavam a necessidade de estratégias de formação desses quadros.

Outro traço importante do perfil desses atores é que o cargo de gestor municipal de saúde é fundamentalmente político. A indicação por compromissos com as forças políticas partidárias do próprio município é a regra e sobrepuja, na maioria das vezes, a preocupação com a construção do projeto ético, político e social expresso nos princípios e diretrizes do SUS. A contratação de parentes e amigos para os cargos de gestão criava a figura do "gestor de fachada", ou seja, o gestor ocupa formalmente o cargo, mas a gestão da secretaria é feita, de fato, por técnicos estáveis do seu quadro. O nepotismo é bastante comum, pois vários gestores guardam algum grau de parentesco com o prefeito.

Metodologia

A pesquisa de caráter qualitativo, um estudo de caso (YIN, 2005), é parte integrante de uma pesquisa maior intitulada "O gestor estadual e os gestores municipais na construção do sistema locorregional de saúde: desafios da gestão descentralizada do Sistema Único de Saúde (SUS)", doravante denominada de "pesquisa-mãe" e realizada com recursos CNPq/FAPESP, de 2005 a2007 (CECILIO *et al.*, 2007). Uma das técnicas de coleta de dados da pesquisa-mãe foi a observação participante dos pesquisadores em dois fóruns de educação permanente existentes na região de Campinas, sendo um deles o de Bragança Paulista. A participação nos fóruns revelou-se tão rica em si mesma, propiciou um envolvimento tão próximo com os gestores, que acabou gerando a dissertação de mestrado de uma das pesquisadoras da Unifesp e permitiu uma reflexão sobre o processo de educação permanente que se apresenta no presente artigo.

A observação participante é uma técnica de pesquisa que resulta em processo construído duplamente pelo pesquisador e atores sociais envolvidos. Quase sempre marcada por relações informais do pesquisador no campo, essa informalidade é apenas aparente, à medida que se reveste de pressupostos, cuidados teóricos e práticos, que podem fazer avançar ou prejudicar o conhecimento da realidade. O observador participante é, ao mesmo tempo, parte do contexto em observação, modificando e sendo modificado por ele. O pesquisador deve disponibilizar-se a viver no contexto, aberto à realidade do grupo pesquisado (MINAYO, 1994).

03-cap02.indd 51 20/08/10 10:10

Por outro lado, a pesquisa se filia ao campo teórico marcado pelos seguintes princípios: a) a explicação não é entendida como verificação objetiva de hipóteses, mas como um processo de produção do conhecimento que se adapta progressivamente através da interação entre observador e observado (MELUCCI, 2005); b) se a pesquisa social ignora ou desconsidera totalmente a alteridade (a relação como os atores institucionais), ela é condenada a fechar-se em uma cilada, reduzindo-se, nos casos mais graves, a uma atividade totalmente autorreferenciada, incapaz de explorar mundos sociais e realidades inéditas (RANCI, 2005); e c) o impacto do conhecimento nesse tipo de investigação é inseparável de uma ação de comunicação de resultados, através da qual se consegue modificar a compreensão dos interessados sobre seu contexto. A produção do conhecimento e sua utilização na prática estão intimamente ligadas (FRIEDBERG, 1993).

Pretendia-se, pois, uma metodologia de investigação que conseguisse produzir um conhecimento que fosse apropriado, imediatamente, pelos atores da pesquisa, buscando contribuir para o enfrentamento de problemas concretos que vivem na função de gestores de sistemas locais de saúde.

O período analisado está restrito ao ano de 2006, perfazendo a participação e observação de 11 encontros. Dados obtidos na pesquisa-mãe, em particular os resultados de dois grupos focais realizados com os gestores municipais e entrevistas com dirigentes do DRS-VII, também foram utilizados no momento de análise, à medida que propiciaram uma compreensão, sob outros ângulos, das contribuições do FEP na formação dos gestores.

Para a coleta de dados, utilizou-se de um diário de anotações – diário de campo – e, com o decorrer do estudo, algumas reuniões do FEP foram gravadas em fita magnética, depois transcritas para leitura e análise. No diário de campo foram registradas as impressões do pesquisador sobre funcionamento do FEP e, em particular, anotações sobre as pautas propostas, os temas desenvolvidos, as discussões feitas e os encaminhamentos realizados, além de notas sobre as posturas e considerações dos gestores municipais. Utilizando-se das anotações do diário de campo, foram elaborados relatórios mensais organizados com os seguintes tópicos: pauta do dia; participantes da reunião (gestores, membros da equipe de gestão municipal, representantes do DRS-VII, outros presentes); local de realização da reunião; tema desenvolvido no encontro; descrição das discussões ocorridas na reunião; encaminhamentos e uma apreciação global da pesquisadora sobre o encontro.

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de São Paulo e todos os participantes assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido.

03-cap02.indd 52 20/08/10 10:10

Resultados

Pode-se afirmar, inicialmente, que o processo de educação permanente dos gestores municipais envolve várias dimensões, conforme se depreende da sistematização e análise do material empírico: a) uma dimensão de autoanálise dos gestores, ao aumentar a reflexão sobre o seu próprio trabalho (fazer gestão) de forma compartilhada com outros atores na mesma situação de governo; b) uma dimensão pedagógica, ao aumentar a "caixa de ferramentas" composta por saberes operatórios, de base mais instrumental, para a gestão; e c) uma dimensão política, ao melhorar a compreensão da trajetória histórica do SUS como política de saúde, em particular seus determinantes e sua localização no quadro mais amplo do papel do Estado. A melhor articulação entre os gestores municipais, aumentando sua capacidade de mobilização e pressão junto ao gestor estadual, também pode ser vista nessa dimensão.

Para fins de clareza, a apresentação dos resultados do FEP foi organizada em três blocos temáticos: 1) contribuições para uma melhor compreensão do papel do gestor municipal na atual etapa do SUS; 2) contribuições para uma melhor articulação política dos gestores municipais, aumentando sua governabilidade tanto local como perante o gestor estadual; e 3) contribuições para aumentar a "caixa de ferramentas" conceitual e operatória dos gestores.

Uma melhor compreensão do papel do gestor municipal e sua responsabilidade local para implementação da política de saúde

Alguns gestores referem que seu primeiro contato teórico com o Sistema Único de Saúde aconteceu a partir desses encontros e que, desde então, passaram a ter outro olhar para a Saúde Pública. Essa mudança vem possibilitando atuar de forma mais esclarecida na gestão da saúde de seu município. A seguinte fala de um gestor, avaliando a contribuição do fórum para sua formação, ilustra bem a situação acima relatada: "É assim, eu fui lançado, também, no departamento de saúde, na fogueira, numa gestão que começou na prefeitura [...] há dois anos e eu sou o terceiro gestor, terceiro diretor de saúde... Eu confesso, eu não sabia nada. Eu sou recém-formado, me formei em [...]. A noção que eu tinha do SUS era uma coisinha bem [pequena] e eu não sabia nada de nada". Essa é uma indicação da importância desses encontros e do quanto os gestores carecem de formação gerencial e conhecimento da política nacional de saúde, no sentido de conhecer o próprio SUS, conforme reiterado por mais de um participante do FEP, em várias oportunidades.

Destacamos aqui uma das reuniões do FEP, quando um gestor relata que melhorou seu entendimento sobre seu papel de gestor municipal, graças à sua participação no fórum. Em

03-cap02.indd 53 20/08/10 10:10

suas palavras: "[Houve] um aprendizado permanente, que considera como educação permanente, pois não conhecia minhas obrigações (leis, portarias, decretos e normas que regulamentam o setor saúde)".

Apesar de o FEP não ter partido de uma pauta fechada de temas que desse conta de todo o complexo universo do cotidiano dos gestores, com o correr dos encontros uma agenda de "importâncias" foi sendo construída. Essa dinâmica foi estimulando os gestores, como afirmavam em seus depoimentos, a ficar mais atentos a temas que antes lhes passavam despercebidos. Em mais de uma oportunidade houve gestor que afirmava "não sei o que eu faria se não tivesse esse espaço do fórum para me apoiar".

Uma melhor articulação política dos gestores municipais, aumentando sua governabilidade tanto local como perante o gestor estadual

A criação de relações de confiança e troca entre todos os participantes do fórum pode ser vista como uma contribuição positiva dessa estratégia pedagógica, propiciando o compartilhamento de problemas e de suas respectivas soluções. O fato de se encontrarem periodicamente, cada vez em um dos municípios, e conversarem sobre seus problemas, os fortalecia. Um bom exemplo disso foi o modo organizado como se posicionaram, a partir das discussões no FEP, perante o hospital universitário localizado no município-sede da região, resultando numa melhor sistematização do acesso dos usuários (vindos de toda a região) às especialidades médicas e exames mais complexos oferecidos pelo hospital.

Uma dificuldade vivida no FEP foi a pouca participação dos secretários de saúde dos municípios maiores, muitas vezes com mais autonomia política, financeira e administrativa para resolver os problemas de saúde da sua cidade. Essa ausência dos colegas nas reuniões, quase sempre substituídos por alguém de sua equipe, era motivo frequente de queixas dos participantes.

Os gestores municipais atribuem ao FEP mudanças percebidas em sua relação com os membros da DRS-VII, seja a partir de um entrosamento maior entre eles, seja no modo de enfrentamento de problemas próprios da regionalização. A fala de um gestor ilustra essa transformação: "Hoje é diferente de um ano atrás: hoje a situação está mudando", comparando a situação daquele momento em relação ao início do fórum um ano antes. Aqui, o gestor fala das difíceis relações com o órgão regional, sempre visto como instância de cobrança e ameaças. A presença da representante do DRS-VII em todos os encontros parece ter facilitado a aproximação dos gestores municipais com o gestor estadual.

03-cap02.indd 54 20/08/10 10:10

Segundo Merhy, Feuerwerker e Ceccim (2006), "uma das finalidades da EPS, portanto, seria a contribuição para que cada coletivo possa conquistar a capacidade de ser seu próprio coautor por meio de um processo de reinvenção das instituições de saúde" (p. 154). Nesse sentido, o coletivo representado pelos gestores e equipes de gestão que constituem o FEP foi capaz, em boa medida, de produzir pactos e acordos que desdobraram em propostas e projetos potentes para transformar algumas práticas de saúde da região, operando em realidades "vivas", através da ação dos atores em cena e por meio da construção de relações de confiança e responsabilidade assumida pelos sujeitos desse coletivo.

O FEP foi se tornando, com o correr dos encontros, espaço político de articulação e formação, de alguma forma substituindo o papel que deveria ser do gestor estadual, através de seu órgão regional.

Um enriquecimento da "caixa de ferramentas" conceitual e operatória dos gestores

Em um dos momentos de avaliação do FEP, um gestor relatou que veio da área da educação e constatou sua dificuldade em decifrar as siglas: "Você vai vivenciando as estruturas, as mudanças, no meu caso em educação, as leis novas, as novas estruturas, os novos processos de alfabetização. Você foi vivenciando. É o que aconteceu com esse pessoal que [está] aqui com um ano de janelinha [no fórum]! Mas eu... É PIB, PAB, POB... Até a terminologia, até a gente se familiarizar, não é fácil! Então você vê, o fórum nasceu com a preocupação da [formação dos gestores]. (...). Nota mil pro fórum, se não fosse o fórum, eu acho que a metade já tinha desistido da função de gestor".

Até mesmo a terminologia e o uso excessivo de siglas, razoavelmente tranquilo para quem está há muito tempo no SUS, causa estranheza e dificuldades para os novos gestores que, como se viu, nem sempre são oriundos da área da saúde. Um gestor chegou a produzir – e levar para um dos encontros – um pequeno glossário que havia elaborado sobre as siglas existentes na área da saúde e que facilitava seu trabalho, uma vez que sua origem profissional era a área de administração de empresa privada na área educacional. Esses depoimentos vão ao encontro das discussões apresentadas por autores que falam da sobrecarga de responsabilidades, da necessidade de investimentos nesses gestores que, em geral, não estão preparados para arcar com a quantidade de atribuições que lhes são conferidas e ainda com o agravante da falta de formação na área das políticas de saúde.

A coordenadora da região de saúde fez o seguinte relato em uma reunião de avaliação da coordenação do FEP (DRS-VII/Unifesp): "O que me anima é que desde que eu [comecei a

03-cap02.indd 55 20/08/10 10:10

acompanhar], no início do fórum de [....], que os gestores vêm crescendo e vêm dando contribuição. Mesmo na gestão dos municípios [...]. Como eles estão crescendo com o fórum! E eles falam muito isso, que antes do fórum era uma coisa e agora eles cresceram. E eu também cresci muito, aprendi muito com eles e todo mundo, [...] E anima, também, a participação deles lá na CIR com mais intensidade". A CIR era a Comissão Intergestores Regional que existiu até o Pacto pela Saúde, da qual participavam todos os gestores dos municípios que compõem o DRS-VII. O diretor do DRS-VII, em entrevista realizada para a pesquisa-mãe, reconheceu explicitamente que "a participação dos gestores no FEP mudou o caráter da participação deles nas reuniões da CIR; agora estão mais atentos e atuantes".

Por fim, eram frequentes os relatos, nas próprias reuniões do FEP, de como os gestores se apropriavam da experiência apresentada nos encontros anteriores e buscavam aplicá-la em seus municípios. Com o correr do tempo, foram se tornando frequentes as visitas de gestores entre si, nos intervalos dos encontros, para conhecer com mais detalhe alguma inovação na gestão que lhes havia interessado. A coordenação do fórum adotava como orientação dar destaque a toda experiência bem-sucedida em qualquer dos municípios, utilizando-se dela para propor novas intervenções. Alguns exemplos dessas trocas entre os gestores: a utilização de protocolos de cuidados com hipertensos e diabéticos e adoção de ações programáticas para qualificar o cuidado; mecanismos de regulação da utilização de exames de média e alta complexidade e de encaminhamento para especialistas; e mecanismos de gestão do trabalho médico, em particular a apropriação de alguns indicadores de produtividade, entre os quais a relação entre exames solicitados e consultas realizadas. Sempre havia alguma experiência mais qualificada nos vários municípios e o FEP se tornou, com o tempo, uma espécie de "mercado" de troca de tecnologias de gestão e de organização do cuidado.

Discussão

A municipalização foi uma das bandeiras mais importantes do movimento sanitário brasileiro em sua luta pela reordenação do setor da saúde no Brasil. Trazia implícita a ideia de que a gestão do setor saúde, feita no nível municipal, seria um facilitador do controle social, pelo melhor acesso dos cidadãos e suas demandas aos seus governantes. Hoje, já temos a compreensão de que as coisas não eram tão simples assim. O estudo permite apontar que muitas variáveis têm contribuído para relativizar a aposta que se fazia no processo de municipalização, entre as quais o despreparo e a alta rotatividade dos gestores, a ingerência político-partidária na saúde e a quase ausência de mecanismos regionais de coordenação, além do bem conhecido problema de subfinanciamento do setor (SANTOS, 2007).

03-cap02.indd 56 20/08/10 10:10

O despreparo e a rotatividade dos gestores municipais poderiam inviabilizar a pretensão de processos de educação permanente, contínuos no tempo? Essa foi uma interrogação muito presente no correr de todo o estudo. Houve uma visível rotatividade de parte importante dos gestores no correr do ano observado. Por outro lado, houve uma boa estabilidade de membros das equipes gestoras municipais, compostas, quase sempre, por pessoal dos quadros permanentes dos municípios e que parecia resistir às mudanças tão frequentes dos gestores. Uma indicação que o estudo permite fazer é que futuras iniciativas parecidas com o FEP devam ter especial cuidado com a incorporação e valorização dos quadros estáveis. Assim será possível contribuir para a construção de uma tecnoburocracia detentora de uma "caixa de ferramentas" conceitual e operatória, que se transforme em patrimônio técnico dos sistemas locais de saúde, contribuindo para alguma qualificação da gestão municipal em contextos mais desfavoráveis.

A maior contribuição do FEP parece ter sido possibilitar a construção de um espaço político no qual foram exercitadas formas mais solidárias de relacionamento, tanto entre os gestores entre si, como entre eles e o gestor estadual. Diante da evidente falta de protagonismo do órgão regional da Secretaria de Estado da Saúde na articulação de uma política regional de saúde, o FEP de alguma forma se antecipou à proposta dos "colegiados regionais", criados pelo Pacto pela Saúde, em 2007, propiciando ambiente favorável ao exercício de formas de regionalização mais solidárias.

Há indicações de precarização da força de trabalho na região, que precisaria ser mais bem caracterizada em outras investigações. Precarização entendida como a utilização de força de trabalho sem vínculo formal com a instituição e, por consequência, sem a garantia dos direitos trabalhistas garantidos pela legislação. Um bom exemplo disso é a "contratação" de médicos como "autônomos" através de "empresas" de fachada, muitas vezes de propriedade de um médico com boa articulação na região. Foi visto, no espaço do FEP, como muitos gestores estão terceirizando os serviços de saúde, entregando-os à iniciativa privada, com o objetivo de reduzir gastos, tendo como justificativa a Lei de Responsabilidade Fiscal. Uma consequência disso é que os trabalhadores contratados para prestação de serviço nos municípios não são da responsabilidade direta do gestor municipal de saúde. Um dos municípios já estava com toda a assistência à saúde terceirizada, inclusive a rede básica. O que significa ser gestor de saúde nessa situação? O que ele governa de fato? No limite, ele passaria a ser um fiscal com a responsabilidade de supervisionar os contratos de prestação de serviços?

03-cap02.indd 57 20/08/10 10:10

Conclusões

Dois questionamentos poderiam encerrar o artigo: a) qual a reprodutibilidade em outros contextos da experiência que está sendo analisada aqui?; e b) o aprendizado dos gestores ao participarem no FEP impacta, de fato, a micropolítica dos sistemas municipais de saúde, produzindo mudanças reais na organização dos processos de trabalho que resultem em melhor assistência para os usuários?

Em relação à primeira pergunta, é possível afirmar que os recursos mais importantes para a criação e manutenção de um fórum de educação permanente, nos moldes da experiência aqui relatada, são: a vontade política e a adesão dos gestores à proposta e a existência de uma coordenação com formação, experiência e legitimidade junto aos gestores para conduzir os trabalhos. Os demais recursos logísticos – local para o encontro, alimentação e transporte – foram bancados, de forma solidária, pelos próprios municípios e não constituíram problemas para a viabilização da estratégia.

Considerando que os processos de educação permanente são bastante "abertos", isto é, trabalham com uma metodologia pedagógica problematizadora e significativa, que se expressa na composição de pautas e temas a partir dos interesses dos participantes, a coordenação precisa estar apta e ter traquejo para fazer uma boa escuta da dinâmica dos encontros, promovendo sínteses, propondo temas de estudo e reflexão e, sempre que necessário, aportando conteúdos teóricos adequados para o momento. Nessa medida, a competência e o preparo da coordenação tornam-se o recurso vital para o sucesso do programa. O FEP tinha um desenho bem diferente dos cursos de especialização em gestão tradicionais, organizados com temas preestabelecidos, na forma de aulas, com bibliografia definida já no programa, de modo que a coordenação sempre teve algum controle sobre o desenrolar do curso. A educação permanente é uma construção que vai sendo feita no encontro com os participantes e, por isso, exige bem mais flexibilidade e experiência de quem faz a coordenação.

Uma discussão que esteve sempre presente na condução do FEP é se ele devia adotar uma pauta mais fechada e predefinida de temas obrigatórios a serem desenvolvidos, tendo em vista o despreparo dos gestores e a heterogeneidade de formação que eles traziam, ou se poderia trabalhar com uma pauta mais aberta, construída em contexto e com os gestores, a partir de suas dificuldades. No caso de prevalecer a primeira concepção, o FEP deveria ter uma definição prévia de "competências" a serem adquiridas, o que permitiria processos mais estruturados de avaliação do próprio processo de formação dos gestores. No caso que está sendo analisado, não houve, de fato, uma definição prévia de conteúdos e competências, mas a coordenação sempre

03-cap02.indd 58 20/08/10 10:10

trabalhou com "ofertas" de alguns temas que avaliava como sendo importantes para os gestores, quase sempre o desdobramento da discussão de algum problema real. Olhando retrospectivamente, e revendo os temas desenvolvidos, pode-se verificar que se compôs um "programa" de estudos bastante abrangente, embora os temas não apresentassem um encadeamento "lógico" que os programas mais tradicionais de formação em gestão oferecem.

Nesse sentido, o objetivo do estudo de avaliar a contribuição da educação permanente para a formação dos gestores municipais de saúde fica condicionado, ou subordinado, à própria dinâmica do FEP. Os idealizadores do fórum não explicitaram, quando de sua idealização, uma metodologia de avaliação que desse conta de todos os níveis de complexidade, como preconizado pela OPS. Isso quer dizer que não seria possível fazer uma avaliação estruturada do maior ou menor sucesso do fórum pelo grau de alcance de competências ou conteúdos previamente estabelecidos e, mais do que isso, sua capacidade de provocar alterações efetivas no plano das ações governamentais nos municípios participantes. O alcance maior do fórum parece ter sido, como mostram os resultados, a produção de um coletivo de gestores com maior capacidade de articulação, compreensão do seu "papel de gestor" e, em algumas situações, o desencadeamento de ações gerenciais nos seus municípios. Trata-se, pois, de estudo conduzido no SUS, no qual se buscou produzir uma "validação de resultados" junto aos atores institucionais diretamente envolvidos, no sentido de se reconhecerem nos achados da pesquisa e de se apropriarem deles para transformações em suas práticas, como um coletivo em ação transformadora.

Junto da criação das regiões de saúde previstas no Pacto pela Saúde (BRASIL, 2006b), veio a diretriz da adoção de processos de educação permanente dos gestores das regiões, nos moldes do que foi experimentado no FEP de Bragança Paulista. Uma das dificuldades para a proposta foi a constatação de que não havia, nos órgão regionais da Secretaria de Estado da Saúde, profissionais preparados para assumir os processos de educação permanente nas regiões. Para superar tal limitação, o Ministério da Saúde, em parceria com algumas instituições privadas, tem promovido cursos para formação de "facilitadores" desses processos junto às microrregiões. O FEP de Bragança Paulista só foi viabilizado através de uma parceria com a Universidade Federal de São Paulo e, nesse sentido, foi pioneiro, antecipou-se, e pode oferecer algum exemplo para esse novo momento do SUS, sendo essa sua pretensão maior.

A segunda pergunta, qual seja, se o aprendizado dos gestores no FEP impacta na vida de suas secretarias, promovendo transformações visando aprimorar os processos de trabalho e suas práticas organizacionais, o recorte metodológico do estudo não permite responder com segurança, apesar dos vários relatos de mudanças positivas nos sistemas locais de saúde feitos pelos gestores, como vimos antes. De qualquer forma, é necessário reconhecer que há, sempre,

03-cap02.indd 59 20/08/10 10:10

resistência por parte dos trabalhadores para transformar suas práticas na direção desejada pelos dirigentes, o que coloca o desafio de praticamente desdobrar o processo de educação permanente vivido pelos gestores no FEP para um conjunto mais amplo de atores institucionais.

Referências

BRASIL (Ministério da Saúde). Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde NOB-SUS-93. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1993.

BRASIL (Ministério da Saúde). Departamento de Gestão da Educação na Saúde. A educação permanente entra na roda: polos de educação permanente: conceitos e caminhos a percorrer, p. 1-35. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Brasília: Editora do MS. 2005.

BRASIL (Ministério da Saúde). Secretaria–Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. Regionalização Solidária e Cooperativa: orientações para sua implementação no SUS. 44 p. *Série Pactos pela Saúde*, v. 3, 2006. Brasília: Editora MS, 2006.

BRASIL (Ministério da Saúde). Portaria/GM 399, de 22.02.2006. Divulga o Pacto da Saúde 2006 – *Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto*. Ministério da Saúde, Brasília, DF, 2006.

BRASIL (Ministério da Saúde). Portaria GM 1996, de 20.08.2007. Dispõe sobre as diretrizes para implementação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde. *Diário Oficial da União*. Brasília DF, 22 de agosto de 2007. Brasília DF: Impressa Oficial. Edição 162, seção 162.

CECCIM, R. B. Educação Permanente em Saúde: desafio ambicioso e necessário. *Interface, Comunicação, Saúde e Educação,* v. 9, n. 16, p. 161-67, 2005.

CECILIO, L. C. O. *et al*. O gestor municipal na atual etapa de implantação do SUS: características e desafios. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação na Saúde*, v. 1 n. 2, p. 200-207, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução n.º 335 de 27.11.2003. Afirma a Política Nacional de Formação e Desenvolvimento para o SUS [...]. DOU. Poder Executivo, Brasília, DF, 05.02.2004.

FRIEDBERG, E. *O poder e a regra:* dinâmicas da ação organizada. Lisboa: Instituto Piaget, 1993. 230 p.

03-cap02.indd 60 20/08/10 10:10

HADDAD, J. Q. Elementos para el análisis y la caracterización del contexto en que se dan los procesos educativos en los servicios de salud: tendencias y perspectivas. In: HADDAD J. Q.; ROSCHKE, M. A. C.; DAVINI, M. C. (Eds.) *Educación permanente del personal de salud.* Washington, DC: OPS, 1994. p. 1-30.

LEVICOVITZ, E.; LIMA, L. D.; MACHADO, C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001.

MELUCCI, A. *Por uma sociologia reflexiva:* pesquisa qualitativa e cultura. Petrópolis: Vozes, 2005. 183 p.

MERHY, E. E.; FEURWERKER, L. C. M.; CECCIN, R. B. Educación permanente en salud: una estrategia para intevernir en la micropolítica del trabajo em salud. *Salud Coletiva*, v. 2, n. 2, p. 147-60, 2006.

MINAYO, M. C. S. Introdução à metodologia de pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento:* pesquisa qualitativa, 3. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1994. p. 22-88.

MOREIRA, M. A. Aprendizagem significativa subversiva. *Encontro Internacional sobre Aprendizagem*, 3, 2000, Lisboa. Lisboa: Atas, 2000.

NEPESS (Núcleo de Estudos e Pesquisas de Sistemas de Saúde). *Estudo analítico e prospectivo sobre as relações entre concepção de distrito sanitário e as diretrizes de regionalização expressas na NOAS* (Relatório Técnico). São Paulo, 2006, 173 p.

PESTANA M.; MENDES E. V. Operacionalização da regionalização cooperativa. In: PESTANA M.; MENDES E. V. *Pacto de gestão:* da municipalização autárquica à regionalização cooperativa. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais, 2004, p. 55-71.

QUINTANA, P. B.; ROSCHKE, M. A. C.; RIBEIRO, E. C. O. Educación permanente, proceso de trabajo y calidad de servicio en salud. In: HADDAD J. Q.; ROSCHKE, M. A. C.; DAVINI, M. C. (Eds.) *Educación permanente del personal de salud*. Washington, DC: OPS, 1994, p. 33-61.

RANCI, C. Relações difíceis: a interação entre pesquisadores e atores sociais. In: MELUCCI, A. (Org.) *Por uma sociologia reflexiva*: Pesquisa qualitativa e cultura. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 43-66.

ROSCHKE, M. A. (Ed.) *Evaluación en procesos de educación permanente y evaluación en salud:* experiencias y lecciones. Washington, DC: OPS, 2006.

03-cap02.indd 61 20/08/10 10:10

SANTOS, N. R. Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 2, p. 429-437, 2007.

SATO, W. N. S. Fórum de Educação Permanente com estratégia de capacitação dos gestores municipais de saúde. Dissertação de Mestrado em Saúde Coletiva da Universidade Federal de São Paulo, 2008.

SCATENA, J. H. G.; TANAKA, O. Y. Os instrumentos normatizadores (NOB) no processo de descentralização da saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 10, n. 2, p. 47-74, 2001.

SILVA, S. F. Municipalização da Saúde. In: SILVA, S. F. *Municipalização da saúde e poder local:* sujeitos atores e políticas. São Paulo: Hucitec, 2001, p. 49-87.

SILVEIRA, Z. S. Educação profissional no Brasil: da industrialização ao século XXI. Disponível em: http://www.educacaopublica.rj.gov.biblioteca/educacao/educ109.htm. Acesso em: 11 set. 2006.

VIANA, A. L. A. *et al*. Descentralização no SUS: efeitos da NOB SUS 01/96. In: NEGRI, B.; VIANA, A. L. A. (Orgs.) *O Sistema Único de Saúde em dez anos de desafio*. São Paulo: Sobraviem/Cealag, 2002, p. 471-488.

YIN, R. K. *Estudo de Caso:* planejamento e métodos, 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005, 87 p.

Artigo recebido em 24/09/2009. Aprovado em 24/11/2009.

03-cap02.indd 62 20/08/10 10:10

Analyzing the influence of economics on management education and practice: a criticism through the concept of development

José Antonio Puppim de Oliveira[1]

ABSTRACT: *This article is a criticism of the neoclassical economics influence on theories of management using the experience and lessons from the evolution of the debates in development studies. I argue that this influence has introduced values that are incompatible with the values of what could be a socially responsible society in a modern view of what is development. The article firstly examines the evolution of the debates of the concept of development, as they moved from being forums dominated exclusively by economists – who saw development as synonym of economic growth – to a multi and interdisciplinary debate over several dimensions of development, including social, environmental and democracy issues. Secondly, it criticizes management theories based on neoclassical economics through the experience of the development debate. I argue that management theories based on economics see the management solutions as a one-way alternative (market- based solutions), influence the thinking of both the means and the ends of organizations, and have propagated a series of values that are not compatible with a socially developed society.*

KEYWORDS: *development, neoclassical economics, teaching curriculum, ethics, values.*

RESUMO: Este artigo é uma crítica à influência da economia neoclássica em teorias de gestão usando a experiência e lições da evolução dos debates em estudos de desenvolvimento. O autor argumenta que esta influência vem introduzindo valores que são incompatíveis com os valores do que poderia ser uma sociedade socialmente responsável em uma versão moderna do que é desenvolvimento. O artigo primeiramente examina a evolução dos debates do conceito de desenvolvimento, deixando de ser fóruns dominados exclusivamente por economistas – que viam desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico – passando para um debate multi e interdisciplinário sobre diversas dimensões do desenvolvimento, incluindo questões sociais, ambientais e democráticas. Em segundo lugar, o artigo critica teorias de gestão baseadas na economia neoclássica por meio da experiência do debate sobre desenvolvimento. O autor argumenta que as teorias de gestão baseadas na economia vêem as soluções de gestão como uma alternativa de via única (soluções baseadas no mercado), influenciando o pensamento tanto dos meios quanto dos fins das organizações, e propagando uma série de valores que não são compatíveis com a sociedade socialmente desenvolvida.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento, economia neoclássica, currículo de ensino, ética, valores.

[1] Pesquisador sênior e diretor assistente do Instituto de Estudos Avançados da Universidade das Nações Unidas (UNU-IAS), no Japão. Doutor em Planejamento pelo Massachusetts Institute of Technology, nos Estados Unidos. E-mail: joseantonio_puppimdeoliveira@yahoo.com.

04-cap03.indd 63 20/08/10 10:10

Introduction

This article is a conceptual criticism of the influence of economics[2] on the theories of development and management and consequently on the formation of managers and on practice. The paper points that this influence has introduced (consciously and unconsciously) values that are incompatible with the values of what could be a "good society" (developed society) in a modern view of what is development. It tries to bring the development literature to the management education debate in order to improve social responsiveness of managers.

Business scandals and corruption cases in government continue to pop up all over the developing and developed world, sometimes involving former management school students. Moreover, the rapid economic growth and prosperity in the last years have not been able to solve social, environmental and security issues (UN, 2005). Even though many management schools, governments and companies have made considerable efforts to introduce ethics and more social and environmental aspects in their curricula and policies, those efforts may not be enough to contain the tremendous impacts of economic theory on how to think the functioning of society and management practice. Not even the growing importance of issues like stakeholder management, participation, transparency, ethics and sustainability, helped to stop ethical and social problems, because even those issues are taught with an "economicist" bias.

A key point of this paper is the link between management, society and development. We cannot think about development "one-dimensionally"; it means regarding only the economic dimension: nor in the ends neither in the means of development. Interestingly, the initial focus of American management schools was on preparing managers to take care of society interests, both economic and non-economic interests (GALBREATH, 2006). Later on, because of he broad influence of shareholder and economic theories in management, management schools moved their curricula to teach how people are self-interested and need to be regulated, neglecting society and non-economic interests. This influenced public management practice and schools through the New Public Management (NPM).

The concept of development evolved from being a pure synonym of "economic growth" before the 1950s to a much complex concept nowadays. Today, there is a growing consensus that development involves several dimensions of individuals and society, such as social, environmental, political and ethical aspects. Society is increasingly interested in these other dimensions of development, such as political dimension (freedom), social sphere (distribution

[2] I use 'Economics' as synonym of Neoclassical Economics when not specified.

04-cap03.indd 64 20/08/10 10:10

of the assets) and environmental aspects. Therefore, a "developed society" (or "good society") should have individuals (and organizations) with values that permeate all these dimensions to think both in the ends and in the means of development.

Not differently from Economics and Management, the field of developmental studies is permeated with ethical values. The different interpretations of what is development or wealth is such a big debate because less of disagreement on the "scientific methods" of defining or calculating development and more because exactly the definitions and means are fully embedded with ethical values.

The present article is divided into two basic parts. Firstly, I examine the evolution of the debates of the concept of development, as they moved from being forums dominated exclusively by economists, who saw development as synonym of economic growth, to a multi and interdisciplinary debate over several dimensions of development. Secondly, I criticize Management Theories based on Neoclassical Economics through the experience of the development debate. I argue that management theories based on economics see the management solutions as a one-way alternative (market-based solutions), influence the thinking of both the means and the ends of organizations and have propagated a series of values that are not compatible with a developed society.

The evolving concept of development

The concept of development has been the main reason of a long debate in academia and practice involving several disciplines, including economics, sociology, anthropology, political science and planning. Although there is no general consensus about both the ends of and the means for development, the field of development studies evolved from an economic centered debate led by economists to a more multi and interdisciplinary debate, which included other dimensions for thinking development, such as the social, environmental, ethical and political dimensions (HARRISS, 2002; KANBUR, 2002).

The initiatives of trying to understand development in a more organized field of knowledge started after the Second World War, when economists, in the so called field of development economics, searched for a way to reconstruct Europe and boost the economy of developing countries in other continents (INGHAM, 1993). By the time development was synonym of economic growth, the main idea behind the minds of the first development economists was that economic growth patterns could be copied and replicated from the experience in the 19th century of the development countries in Europe, USA and Japan. There was the idea that paths

04-cap03.indd 65 20/08/10 10:10

of economic development were linear, and every country had to follow the same paths. For example, the economic historian Rostow (1959-1971) had built an influential theory that looked at the development history of the main development countries and classified development as a path to be achieved escalating five stages, from the traditional society to the age of high mass consumption. Later on, this theory was questioned by several scholars with different points (GERSCHENKRON, 1966; HIRSCHMAN, 1958; 1970). Some found that the developed countries had actually different paths of economic growth. Gerschenkron argued that the industrialization of late comers' economic powers in Europe, such as Germany, differed significantly from the first movers of the industrial revolution, such as Great Britain. Even though the idea of linearity in development studies has still a stronghold, as the aim of developing countries are to be like the today's developed countries, many scholars and practitioners agree that there are different conceptions and paths to reach development (HIRSCHMAN, 1958).

The economic dimension of development was hegemonic until the 1970s. Development was considered economic growth. The level of development was measured by the typical economic indicators, such as Gross Domestic Product (GDP) and GDP per capita. Even though other dimensions, such as social issues, were mentioned as part of the end or means of the development, they were considered consequences of economic dimensions. For example, it would be normal to have an increase in income inequalities as a country grew economically, but it was assumed that they would be automatically reduced later on, when that country reached high economic levels (the principles of the Kuznets curve). However, studies showed that other countries, like Brazil, had enormous continuous economic growth in the 1960s and 1970s, but the benefits were captured mostly by the richest and even some poor people were worse off in the process (FISHLOW, 1972).

Thus, in the process of changing the concept of development, in the 1970s and 1980s, scholars and practitioners thought that other dimensions of the economic sphere were necessary to explain what development, beyond the mere economic growth was. Basic needs, poverty reduction and income distribution became part of the discourse and actions. Even some of the most conservative development organizations, such as the World Bank, moved its agenda of development to consider the social dimensions of economic development (WORLD BANK, 1972). Nowadays, economic growth without redistribution of wealth is not considered good for development, as paths of economic development must include also growth with income distribution. However, income distribution and basic needs are still centered in a pure economic materialistic (good-oriented) view of development. Some social scientists and

04-cap03.indd 66 20/08/10 10:10

development economists, like Amartya Sen (1999), argued that development should be centered in the human part of the people, more specifically on the human freedom. As a result of these debates, development became a broader concept related to the human freedom (SEN, 1999). For measuring other dimensions of development, the United Nations Development Programme (UNDP) has created the Human Development Index (HDI) to challenge the economic-oriented development index that existed until the 1980s. HDI measures development as a proxy of not only economic well-being, but also other factors, such as longevity and literacy. The UNDP launched HDI in 1992 (UN, 1992) and since then it became the main indicator of development in practice.

In the 1980s and 1990s, others issues arose in the agenda of development, such as democracy and environmental protection. Environmental issues were the main concern of the conference of the United Nations Conference for Human Development held in Stockholm in 1972, when the industrialized countries, under pressure of Non-governmental Organizations (NGOs), recognized that economic growth had come at the expense of the environmental quality. In 1987, the Brundtland Report popularized the concept of Sustainable Development, which is defined as long term development in the economic, social and environmental dimensions (UN, 1987). The Environment was an important asset to be preserved for the sake of the next generations and for a sustained social and economic development.

Democracy was another dimension that came to the development debates in the 1980s and 1990s. Many developing countries, especially in Latin America and Eastern Europe, went through democratization processes starting in 1980s. Dictatorships and centralized governments were replaced with elected governments. Democracy and political rights were a fundamental sphere of human development, as many defended (SEN, 1999). Democracy also was valued not only as an end of development, but as well as a means to achieve sustained economic growth and distribution, as countries that had long periods of economic growths in 1980s, including many developed countries, had more democratic systems of government (WORLD BANK, 1989). Also, democracy was said to be fundamental to build social capital and good governments and systems of governance (PUTNAM, 1994).

However, even though the concept of development moved away from the uni-dimensionality of aggregate economic indicators in the last decades and as consequence development studies have become more than a mere field of economics (development economics), economics has been the most influential discipline in the debates of development along the years. The lost of economics in influencing the definition of the ends of development since the 1970s was not enough to impede the advances of economics in influencing the means to achieve

04-cap03.indd 67 20/08/10 10:10

development. For example, the Washington Consensus, in the 1980s and 1990s, was the main axe for the social and economic reforms designed for many development countries to insert themselves in the globalization process (GORE, 2000; RODRIK, 2003). It has set a series of institutional changes – such as deregulation of markets, privatization and fiscal austerity – to supposedly reduce the role of governments to a minimum and increase the role of markets in order to boost social and economic development (WILLIAMSON, 1980). Pressured by multilateral organizations, as the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank, many developing countries, especially in Latin America, engaged in a series of reforms based on the Washington Consensus. The main result were economic crises – which basically led literally to the bankruptcy of several countries especially those that implemented the reforms more seriously – followed by social and political unrests, like in the case of Argentina and Ecuador (STIGLITZ, 2002), as well as the appearance of populist leaders like Hugo Chavez.

New Public Management (NPM) is another influential paradigm of economics in the means of development. Based on mainstream economics and game theory, NPM brings to state and public organizations the dynamics of incentive systems of private enterprises, such as the introduction of performance based indicators and individual rewards based on it. The principles of NPM were applied in the reforms of public organizations and systems since the Thatcher era in the U.K, and later translated by development organizations to be applied in developing countries. Up to now, the results of reforms based on NPM in developing countries have been questioned. In Brazil, for example, the reforms inspired in the NPM tried by the former government of Fernando Henrique Cardoso led many public employees rush for retirements as they fear changes in the public service rules, which skyrocket the deficit in the public pension system, and there is no indication that the reforms reached the expected efficiency results in the public machine. NPM has shown, so far, that is one more good idea in theory and a bad one in practice for developing countries. Therefore, approaches based on economics are also limited to provide solutions to the means of achieving goals of social and economic development.

What is a developed society? The answer to that question is always evolving, as new approaches and dimensions to development appear. Actually, this dynamic evolution of the concept of development is even more desirable than a static definition, as it can adapt to the different conditions, the changes in societies and the ways they are understood. There is also a stress on the ethics of development by some authors (GOULET, 1992; SEN, 1999), as they claim that development policies are not value free and there are ethical considerations when decisions are taken by individuals and society. Thus, even though the concept evolves, the modern debates on development give certain directions and ethical principles to determine

04-cap03.indd 68 20/08/10 10:10

what it is. First, development is not economic growth; other dimensions of development are important as well, such as social, environmental and political (SEN, 1999). Second, both the ends and the means of development are important. Development should take place with priority to the poor and weak, equality of opportunities and distribution of resources and protection of the environment (INGHAM, 1993). Third, there is more than one path to develop. Several alternatives to development exist and each society, or even individuals, should find the best way to develop. Fourth, development should be centered in human development. Individuals should have satisfied their material needs, have political and other freedoms, as their human rights. Fifth, democratic principles should be in place as a means and end of development at the macro and micro level. Trust should be in place to help develop the relations among individuals and organizations.

As both means and ends matter for thinking and promoting development, the principles above are important to be introduced in organizations and individuals to have long term impacts on society. If they are not in that place in the process of development, the ends will possibly fail as well.

A criticism of management theories based on economics through the lenses of development

The field of mainstream economics has been very influential in management, both in theory and in practice, especially in the last decades when economics-based MBA teaching has boomed in the North America and around the world (MINTZBERG, 2004). However, recently scholars have challenged the way schools engage with society (BOYLE, 2004; BOEHM, 2005) and teach management (DONALDSON, 2002; PFEFFER and FONG, 2002), especially management theories based on economics (GHOSHAL, 2005; FERRARO *et al*, 2005). This comes in a time management when academia is still trying to understand "what went wrong?" and "how to form more ethical management students?", after a landslide of scandals in the business world – as happened with Parmalat, Eron and Worldcom –, many times involving former MBA graduates from some of the leading management schools.

The relation between management, society and development had been much closer in the past. Early management education intended to prepare future managers to defend the interest of society (GALBREATH, 2006), including non-economic issues. As shareholder interest theories and neoclassical economics became popular, the focus of management education changed. Management schools now form managers to think organizations as a bundle of self-interested economic rational individuals. In the 1970s, management schools started

04-cap03.indd 69 20/08/10 10:10

to include more ethics content in their curricula, but there is still a debate that ranges over whether teaching those topics has any effective change in managers' behavior or what is the best way to teach ethics (SIMS and FELTON, 2006; RITTER, 2006). My argument is that those topics may not be enough to counterbalance the rational maximizer behavior propagated by all other courses and contents based on neoclassical economics.

Thus, this section analyzes the limitations of management theories based on neoclassical economics through the less of the lessons of the evolution of the debates on development. First, the article examines that economics, and its management theories, gives a one-way linear solution to management issues (market-based private solutions). Experience in development studies has shown that there is several ways to real-world problems. This one-way approach is limited, and even dangerous in certain situations. Second, the section analyzes the influence of economics in analyzing both the ends and means of an organization. I mention that dealing with the influence of mainstream economics in the ends of organizations is less complicated than dealing with the means. Third, I argue that mainstream economics, and its management theories, has propagated values that are incompatible with values of a developed society, in the modern way of thinking development.

The one-way solution of neoclassical economics

The idea the market solutions are the best alternatives for solving problems of efficiency and distribution of resources and it is the basis of the modern economics. Adam Smith (1776) created the concept of the "invisible hand", in which self-interested individuals could lead to optimal economic results for society both in terms of economic growth as well as distribution of resources. Friedman (1977) defended the extreme use of the invisible hand. He supported free market solutions would be preferable for society in any situation, from improving education systems to combat racism, even recognizing certain roles to government and the limitations of the economic theory in practice. Even the realm of New Institutional Economics (NIE), which many see as the "missing link" between economics and the real-world, are centered in the creation of well-functioning market rules as solution for economic development (NORTH, 1990).

However, there are severe limitations in the use of market solutions for solving many societal and organizational problems, which can even be aggravated by this use. On the one hand, there are the intrinsic problems even mainstream economists recognize in their theories, such as how to deal with distributional effects and inequality; individuals are different consequently the performance in a market-based system would be different, generating rich and poor people.

04-cap03.indd 70 20/08/10 10:10

On the other hand, there are a series of other problems regarding structure of market functioning recognized by mainstream economists. The supposedly effects of the "perfect" invisible hand (or perfect market), appears when several conditions are in place, such as perfect competition, symmetry of information and rationality of economic actors (SEN, 1977). They are necessary to be in place for validating theories of economics and its effects. Nonetheless those conditions are non-existent in the real world, even in the most dynamic markets such as stock markets. Most of other real-world situations do not get even close to satisfy any of the conditions. Therefore, economics are very important to theorize on how the world would function under extreme (and unreal) conditions, but poor to understand real-world phenomena of management (which goes beyond economics), and much more to provide solutions to its problems.

However, mainstream economics is as much an ideology as it is a science, when trying to find solutions for development and management problems. The trend of neoclassical economists is to find market-based, private solutions to all societal problems, not because it is supported by evidence, but by ideology. For example, this is clear when Friedman (1977) discusses monopoly. He argued that it is preferred a private monopoly than a public monopoly, even though he recognizes that there is no evidence the former is better for society or for the economy. Actually, critical economists, like Nobel Prize Joseph Stiglitz, argue that there is no evidence in practice that public organizations are less efficient than private ones (STIGLITZ, 2001), only in economics and management theory.

The consequences of applying solutions of mainstream economics to real world problems can lead to catastrophic results, such as the case of the reforms based on the Washington Consensus in Latin America (see the previous section). Economists, especially in the multilateral organizations that promoted the consensus, assumed that markets would be "more perfect" with the reforms and thus foster economic prosperity. However, they just destroyed the fragile (but existent) real-world rules that regulated the economic actors and replaced with non-functioning and ineffective market rules, which led to economic stagnation or even chaos.

Regarding management theories, many of the scandals resulted from the design of managers' incentives based on companies' results. Those were one of the applications of the principles of the agency theory – which are strongly influenced by mainstream economics – to solve governance conflicts between owners and managers. However, this led to managers to become more self-interested and ultimately pay them off to take the risk of making up balances to increase their results.

04-cap03.indd 71 20/08/10 10:10

Therefore, when organizations and rules to govern them are shaped by theoretical concepts that are unreal and unachievable in the real world, the results can be disappointing, as they were not expected. The understanding of how the real-world in real situation and conditions function are fundamental to create real-world solutions.

Economics' influence in shaping the means and ends of managing organizations

The influence of mainstream economics in management could be divided into two types connected respectively to the end and the means of managing an organization. The problem in the ends would be related to the utility maximizing goal (economic or political) of a typical organization.

The second set of problems (means) seems to be more complicated. Neoclassical economics have permeated the way individuals and organizations are understood and consequently how they should be managed. Especially after the rise of agency and game theory, management schools and specialized media have propagated the idea of individuals as being selfish utility maximizers, so they should be treated as such by the others and by organizational rules. The result is the spread of certain mainstream economics values on how we create rules for organizations and societies (see below and Table 1), which are incompatible with the modern concepts of development. In the end, this can lead individuals to actually behave like selfish utility maximizers, in order to survive or prosper under the rules created by managers, in a behavior previewed by the theory.

Fostering individuals and organizations to behave in a manner that is incompatible with a behavior expected in a developed society, leads to a mal-functional society and consequently mal-functional organizations and individuals.

The influence of economics values in societal values

One of the major differences between social and natural sciences is the relation between object and subject. Theories in social sciences not only try to understand a certain object, but their ideas can influence the way the object functions, because humans are influenced by those ideas. When one is exposed to theories of social sciences, it changes the way of perceiving the world and consequently its ideas and behavior.

One of the most perverse consequences of the influence of mainstream economics in management and other social sciences is the spread of their values in individuals and,

04-cap03.indd 72 20/08/10 10:10

consequently, in the way organizations and even States function. Experiment with economists and students of economics have shown that they are much more self-interested and leaned to competition than people of other disciplines (MILLER, 1999). Managers can acquire intrinsic values of economics when they are exposed to theories based on mainstream economics without a proper critical view of its many limitations and possible alternatives.

Economics and Management are applied to social sciences. Sciences, especially in social science, are not value-free. Even when researchers try to put their research as "neutral" and "purely scientific", there are many aspects of it that are shaped by their ethical values. The own view of researchers that truly believe social science can be "purely scientific" is embedded with some ethical values; exactly because of their beliefs that science is "value-free". When (scientific) theories are propagated, they influence the values of individuals and organizations and consequently their behaviors. When economic thought through management theories propagates issues like selfishness, unlimited competition and maximization behavior, it is propagating values that shape individuals and societies.

The values disseminated by mainstream economics and the management theories based on them are not compatible with the values of what a developed society in modern thinking expects for individuals and, consequently, for organizations or States. Mainstream economics assumes that individuals are basically selfish and utility maximizing; they are sensible only to the ethics of market rules and stress the importance of rewarding the most efficient and strongest. Market-based solutions are the only way of achieving economic and social goals. On the other hand, the modern concept of development stresses a series of values that are not present in mainstream economics – such as the importance of equality in the distribution of economic resources and non-economic ends and goals of individuals and societies. Table 1 summarizes most of the value difference between economics and developed society. The construction and maintenance of a developed society depends on the organizations and their managers, which are molded by the values they learn at school and other informal means (news etc). For example, individuals in mainstream economics are based on a maximization behavior, which sometimes is not in the interest of a broad society, while in a developed society satisfaction of individual needs of all is the goal.

Therefore, the values of mainstream economics are propagated at the expense of values of a developed society when principles of mainstream economics are taught without proper criticism at universities and are propagated by the media. This influences the behavior of individuals and, consequently, the behavior of organizations. When those individuals are potential managers, the results can be even more critical, as they are more influential in shaping organizations and other individuals.

04-cap03.indd 73 20/08/10 10:10

Table 1 – Values of Mainstream Economics versus Development

Values propagated by mainstream economics	Values of a developed society
Selfishness	Importance of sharing
Competition as the main solution for distribution of resources	Cooperation and trust
Maximization behavior	Satisfaction of individual needs of all as a goal
Disregard for equality	Stress of social and economic equality
Disregard for the poor and weak	Social sensitivity for the poor and weak
Individual decisions (and consequently power)	Democratic and participatory decisions
Little regard to ethics and morality	Moral correctness with pluralism
Ends (bottom line) that matter most	Means matter as much as the ends
Stress of Utilitarism	Other ethical concerns also matter
One way to achieve the ends	Several paths to achieve the end
Disregard for managing common resources, except when there are price signals	Managing the commons resources as fundamental for sustainability

Conclusions

Economists were important to shape the debate in management and developmental studies. Even though, neoclassical economists try to prove the "scientificism" of their theories and methods, there are many shortcomings. Nobel prizes like Joseph Stiglitz and Amartya Sen, pointed out many of those shortcomings, such as the limitations of the economic theory for dealing with distributional issues, rationality and perfect competition. However, neoclassical economists, consciously and unconsciously, have succeeded in introducing a series of concepts that can influence ethical values in society, such as the need or desirability of agent selfishness, preference of maximization and the need of fomenting competitive behavior for almost every aspects of the management life. Many of these values go against the values of what a "developed society" would defend according to a broader view of development, values such as the social sensitivity for inequalities, the attitude in favor of sharing common resources, the stress to moral correctness and the placement of the means of wealth development (and not only the ends) as fundamental parts of the process of human development. The challenge is how to introduce these values in order to shape attitude and behavior in management, both private and public.

The main theories of management, especially those derivate from neoclassical economics, have many shortcomings and introduce values that are not compatible with what a developed

04-cap03.indd 74 20/08/10 10:10

society should be, but they still persist (PFEFFER, 2005). On the other hand, there is no consistent alternative theory of development, or even a country case that could be a good example of a process of development. Even the so-called development countries receive harsh criticisms with global warming and consumption patterns, which cause global problems. Therefore, we need more research efforts to develop alternative paths to think both the means and ends of development.

If we want to influence knowledge and practice of development and management, we have to create alternative theories, which must be consistent, but with ethical values different from those propagated by the neoclassical economics. It does not mean that alternative theories do not exist, they do. However, they need to be consolidated to be more influential in practice as much as neoclassical economics and its derivatives. In order to build knowledge in the field of management and development, we need to teach and research the most influential theory, neoclassical economics, but with a much critic approach than those given by management schools. Students have to understand that theories in social science are shortcomings or interpretations of the World, and all, without exceptions, are limited. Teaching how to identify shortcomings in theories can help students to be sharp in their critics and their own knowledge building in management, so in the future we will have more practice based on those more critical views. In this way, we would be teaching not only how to be good managers, but also how to be part of a more developed society.

References

BOEHM, A. The participation of businesses in community decision making. *Business Society*, v. 44, n. 2, p. 144-177, 2005.

BOYLE, M. Walking our talk: business schools, legitimacy, and citizenship. *Business Society*, v. 43, n. 1, p. 37-68, 2004.

DONALDSON, L. Damned by our own theories: contradictions between theories and management education. *Academy of Management Learning & Education*, v. 1, n. 1, p. 96-106, 2002.

ECONOMIST, the. The good company. *The Economist*, 22.jan.2005.

FERRARO, F.; PFEFFER, J.; SUTTON, R. I. Economics language and assumptions: how theories can be self-fulfilling. *Academy of Management Review*, v. 30, n. 1, p. 8-24, 2005.

04-cap03.indd 75 20/08/10 10:10

FISHLOW, A. Brazilian size distribution of income. *American Economic Review*, v. 62, n. 2, p. 391-410, 1975.

FRIEDMAN, M. *Capitalism and freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, 1977.

FRIEDMAN, M. The social responsibility of business is to increase its profits. *The New York Times Magazine*, 13 sept. 1970.

GALBREATH, J. Are organization researchers too obsessed with the economic responsibility of the firm? *Journal of Business Ethics*, v. 65, n. 3, p. 287-295, 2006.

GERSCHENKRON, A. *Economic backwardness in historical perspective*. Boston: Harvard University Press, 1966.

GHOSHAL, S. Bad management theories are destroying good management practices. *Academy of Management Learning & Education*, v. 4, n. 1, p. 75-91, 2005.

GORE, C. The rise and fall of the Washington consensus as a paradigm for developing countries. *World Development*, v. 28, n. 5, p. 789-804, 2000.

GOULET, D. Development: creator and destroyer of values. *World Development*, v. 20, n. 3, p. 467-475, 1992.

HARRISS, J. The case for cross-disciplinary approaches in international development. *World Development*, v. 30, n. 3, p. 487-496, 2002.

HIRSCHMAN, A. *Exit, voice and loyalty*: responses to decline in firms, organizations and states. Boston: Harvard University Press, 1970.

HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

INGHAM, B. The meaning of development: interactions between new and old ideas. *World Development*, v. 21, n. 11, p. 1803-1821, 1993.

KANBUR, R. Economics, social science and development. *World Development*, v. 30, n. 3, p. 477-486, 2002.

MILLER, D. T. The norm of self-interest. *American Psychologist*, v. 54, n. 12, p. 1053-1060, 1999.

MINTZBERG, H. *Managers not MBAs*. San Francisco: Barret-Koehler, 2004.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

04-cap03.indd 76 20/08/10 10:10

PFEFFER, J. Why do bad management theories persist? A Comment on Ghoshal. *Academy of Management Learning and Education*, v. 4, n. 1, p. 96-100, 2005.

PFEFFER, J.; FONG, C. T. The end of business schools? Less success than meets the eye. *Academy of Management Learning & Education*, v. 1, n. 1, p. 78 –95, 2002.

PORTER, M. E.; VAN DER LINDE, C. Green and competitive: ending the stalemate. *Harvard Business Review*, v. 73, n. 5, p. 120-134, 1995.

PUTNAM, R. D.; LEONARDI R.; NANETTI, R. Y. *Making democracy work*: civic traditions in modern Italy. Princenton: Princeton University Press, 1994.

RITTER, B. A. Can business ethics be trained? A study of the ethical decision-making process in business students. *Journal of Business Ethics*, v. 68, n. 2, p. 153-164, 2006.

RODRIK, D. *Growth strategies*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, working paper 10050, 2003.

ROSTOW, W. W. *Politics and the stages of growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

ROSTOW, W. W. The stages of economic growth. *American Economic Review*, v. 12, n. 1, p. 1-16, 1959.

SEN, A. K. *Development as freedom*. New York: Random House, 1999.

SEN, A. K. Rational fools: a critique of the behavioral foundations of economic theory. *Philosophy and Public Affairs*, v. 6, n. 4, p. 317-44, 1977.

SIMS, R. R.; FELTON, E. L. Designing and delivering business ethics teaching and learning. *Journal of Business Ethics*, v. 63, n. 3, p. 297-312, 2006.

STIGLITZ, J. E. *Globalization and its discontents*. London: Penguin Books, 2002.

STIGLITZ, J. E. *Improving efficiency and responsiveness of the public sector*: lessons from recent experience. In: CONGRESO LATINO AMERICANO DE DESARROLLO, 6. Buenos Aires. 2001. Buenos Aires: CLAD, 2001.

UN – United Nations. *Human development report*. New York: Oxford University Press, 1992.

UN – United Nations. *Our common future*. New York: Oxford University Press, 1987.

UN – United Nations. *The inequality predicament*: report on the World Social Situation, reported at United Nations. New York: Oxford University Press, 2005.

04-cap03.indd 77 20/08/10 10:10

WILLIAMSON, J. G. *Inequality poverty and history*. Cambridge: Basil Blackwell, 1980.

WORLD BANK, the. *Social indicators of development*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1972.

WORLD BANK, the. *Sub-Saharan Africa*: from crisis to sustainable growth. Washington: The World Bank, 1989.

Artigo recebido em 10/12/2009. Aprovado em 14/12/2009.

04-cap03.indd 78 20/08/10 10:10

Desenvolvimento local e a construção de uma nova territorialidade: a implantação do Programa Territórios da Cidadania no Norte Pioneiro do Paraná

Eliana B. M. Lopes[1] e Maria Teresa Miceli Kerbauy[2]

RESUMO: A abordagem territorial do desenvolvimento assumiu lugar de destaque nas políticas públicas estatais, norteando também ações originárias de distintas organizações da sociedade. O enfoque territorial, influenciado pelas análises relacionadas aos distritos industriais, destaca-se como uma forma específica de tratar processos e situações delimitadas espacialmente. No Brasil, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, desde 2003, o adota-o estrategicamente por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). Em 2008, ocorreu a implantação do Programa Territórios da Cidadania, um desdobramento do PRONAT e das políticas de desenvolvimento rural direcionadas à dinamização de territórios deprimidos, constituídos por pequenos municípios e que, compreendem áreas e atividades rurais e urbanas, superando a ênfase setorial do mundo rural. A análise dos pressupostos subjacentes à adoção dessa estratégia nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil, realizada por meio do estudo da constituição do Território Integração Norte Pioneiro (PR), indica que a ênfase dessa política recai mais sobre a efetividade da descentralização do que a concretização da gestão social.

PALAVRAS-CHAVE: territórios, abordagem territorial do desenvolvimento, PRONAT, Programa Territórios da Cidadania, Território Integração Norte Pioneiro.

ABSTRACT: The territorial approach of development took an important place in the public politics of the State, also guiding the actions originated from different organizations of the society. The territorial focus, influenced by the analysis related to the industrial districts, is highlighted as a specific form to dealing with process and situations spatially delimited. In Brazil, the Secretary of Territorial Development, linked to the Ministry of Agrarian Development, since 2003, has adopted it strategically through the Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). In 2008, had occurs the implantation of the Programa Territórios da Cidadania, a part of the PRONAT and of the rural development politic directed to the dynamization of the depressed territories constituted by small counties that cover rural and urban areas and activities, overcoming the focus on the rural world. The analysis of the assumptions underlying to the adoption of this strategy on the politic of the rural development in Brazil made through the study of the constitution of the Território Integração Norte Pioneiro (PR), which indicates that the focus of this politic falls more on the effectiveness of the decentralization than the concretization, and implementation, of the social management.

KEYWORDS: territories, territorial approach on development, PRONAT, Programa Territórios da Cidadania, Território Integração Norte Pioneiro.

[1] Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual Paulista (Unesp), campus de Araraquara, sob a orientação da professora Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy, bolsista CAPES. E-mail: ebml@uol.com.br.

[2] Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual Paulista (Unesp), campus de Araraquara. E-mail: kerbauy@travelnet.com.br.

05-cap04.indd 79 20/08/10 10:10

Introdução

Este artigo tem como objetivo discutir a constituição do Território Integração Norte Pioneiro do Paraná como produto de uma política pública de desenvolvimento rural, o Programa Territórios da Cidadania, vinculado ao governo federal, e analisar o modo pelo qual este processo vem se concretizando.

Além da literatura consultada, foram realizadas entrevistas com membros da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento do Paraná; com o delegado federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário no estado; ex-prefeitos dos municípios que compõem o território; líderes sindicais e técnicos da Empresa Técnica de Extensão Rural do Paraná (EMATER). Também foram consultadas as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo Conselho Estadual de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural no Paraná (CEDRAF) do Comitê de Articulação Territorial.

Em 2008, participamos de dois eventos relevantes na região: o I Fórum de Desenvolvimento Regional Sustentável, realizado em maio, em Jacarezinho; e a divulgação do estudo realizado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), realizado em setembro, em Ibaiti, intitulado "Diagnóstico Socioeconômico do Território Norte Pioneiro Paranaense". Em ambas as situações, conversas informais e entrevistas com representantes sindicais e técnicos da EMATER foram realizadas, possibilitando a obtenção de informações essenciais para a realização de outras entrevistas em 2009.

Nesse mesmo ano, em março, abril e junho, participamos de todas as reuniões realizadas pelo Conselho Gestor Provisório do Território Integração Norte Pioneiro. No segundo semestre, nossa atenção direcionou-se ao contato com os ex-prefeitos que participaram da constituição do Território Integração Norte Pioneiro (PR) e a obter os documentos no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF), no Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e na delegacia estadual do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A utilização de diversas fontes foi o método escolhido para que as informações obtidas tanto formalmente como informalmente pudessem ser confrontadas, complementadas e comparadas. Vale ressaltar que as referências teóricas consultadas permitiram que fosse estabelecido o referencial de análise e a articulação entre a proposta da política governamental e o que de fato vem ocorrendo no Território Integração Norte Pioneiro (PR).

O Paraná passou por um processo de industrialização significativo nas últimas décadas, resultando numa economia oriunda de uma política agressiva de incentivos fiscais e que se

05-cap04.indd 80 20/08/10 10:10

concentrou, sobretudo, na região metropolitana de Curitiba. No entanto, as atividades do setor primário, tanto as mais modernas como as tradicionais, são ainda bastante significativas e dispersas no interior do estado.

O norte pioneiro é uma das 10 mesorregiões que constituem o estado. Sua ocupação decorreu de uma economia predominantemente cafeeira. O aumento da produção de *commodities*, substituindo os cafezais, aliado à ampliou das áreas de pastagens, principalmente a partir da década de 1970, ampliou as dificuldades na absorção da mão de obra. A região, que tinha no início da década uma das maiores populações do estado, apresentou uma das mais elevadas perdas na esfera estadual ao final dos anos 1970 e nas décadas seguintes. Sua população foi reduzida praticamente pela metade entre 1970 e 2000. (IPARDES, 2004, p. 24). A dinâmica de seu crescimento populacional não apresenta tendências à reversão, sendo que

> As características de sua base produtiva e a restrita perspectiva de investimentos para essa mesorregião indicam que sua condição de esvaziamento tende a perdurar nas áreas rurais, atingindo núcleos urbanos (IPEA, 2000, p. 105).

Em 1996, os 46 municípios abrangidos pela mesorregião possuíam uma densidade populacional média de 34,19 habitantes/km^2, polarizando-se em torno de Cornélio Procópio, Santo Antônio da Platina e Jacarezinho. Nenhum desses municípios apresentava uma população acima de 50 mil habitantes, portanto, eram considerados municípios de pequeno porte[3], sendo mais da metade da população (52,17%) em estado de transição para o urbano, e uma quantidade considerável como rural de pequena dimensão[4] (IPEA, 2000, p. 103).

O norte pioneiro paranaense é caracterizado como "espacialidade com mínima relevância" (IPEA, 2000, p. 205; IPARDES, 2006, p. 14), isto é, sem expressão econômica ou institucional, sendo que as atividades econômicas atuais não parecem suficientes para provocar melhorias nas condições sociais da população, o que tende a reforçar o esvaziamento tanto de áreas urbanas como rurais.

---

[3] Segundo o Censo Demográfico de 2000, apenas cinco municípios paranaenses possuem população acima de 20 mil habitantes.

[4] No final da década de 1990, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), em parceria com outras instituições, empreendeu estudos para a caracterização da rede urbana brasileira, entendida como o "conjunto de cidades que polarizam o território brasileiro e os fluxos de bens, pessoas e serviços que se estabelecem entre eles" (IPEA, 2000, p. 36). A tipologia dos municípios estabelecida considera que são municípios rurais aqueles com grau de urbanização inferior a 50% e atividades centradas no setor primário. Já os que estão em fase de transição para o urbano apresentam grau de urbanização superior a 50%. Em relação aos municípios de média e grande dimensão, pode-se verificar que são aqueles municípios que apresentam uma população superior a 50 mil habitantes e um grau de urbanização acima de 75%, além de possuir atividades focadas na indústria e no comércio (IPEA, 2000, p. 57).

05-cap04.indd 81 20/08/10 10:10

Com o objetivo de estancar e reverter esse processo, assim como buscar melhorias nos indicadores econômicos e sociais, em geral abaixo da média estadual, a Empresa Técnica de Extensão Rural do Paraná (EMATER), vinculada ao governo do estado, vem atuando na região desde 2000 e em algumas áreas de forma conjunta com a Federação de Trabalhadores da Agricultura do Paraná (FETAEP).

As propostas de intervenção direcionaram-se à integração das atividades agropecuárias presentes em municípios contíguos visando ao fortalecimento e à dinamização das cadeias produtivas. Inicialmente denominadas Áreas de Programação Integrada (API), as ações focadas no processo produtivo e nas articulações intermunicipais gradativamente incorporaram outros aspectos ao buscar modificações nas condições das áreas de saúde, educação etc. A configuração inicial do conjunto de municípios abrangidos não se alterou até bem recentemente, mas a ampliação das ações empreendidas depois de 2000 possibilitou a transformação das API em Áreas de Desenvolvimento Integrado (ADI).

As diversas atividades desenvolvidas nessas áreas foram compreendidas como iniciativas territoriais consubstanciadas em uma concepção de território que entende ser este o ponto de partida que tem como resultado uma construção social. A referência a esta concepção remete à abordagem territorial do desenvolvimento, entendida, por sua vez, como subsídio às intervenções para a promoção do desenvolvimento rural e que consiste em um conjunto de orientações teórico-metodológicas que adquire relevância, principalmente a partir da década de 1990, nos países desenvolvidos.

No âmbito da mesorregião do norte pioneiro paranaense, quatro iniciativas territoriais se constituíram e, posteriormente, com a sua integração, formaram o Território Integração Norte Pioneiro. Abrangendo um total de 27 municípios, as três primeiras tiveram participação ativa da FETAEP:

1) Território Vale do Rio das Cinzas, constituído por sete municípios: Jundiaí do Sul, Conselheiro Mairinki, Ibaiti, Japira, Jaboti, Tomazina e Pinhalão. Os trabalhos iniciaram-se no final de 2005 com a participação da EMATER e da FETAEP. O Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território do Vale do Rio das Cinzas (CIVARC) encontra-se formalizado desde junho de 2007;

2) Território Divisa Norte: a EMATER definiu, em 2002, cinco municípios – Salto do Itararé, Siqueira Campos, Santana do Itararé, Wenceslau Braz e São José da Boa Vista –, como constitutivos de uma Área de Programação Integrada (API) e, em 2004, a partir de um convênio estabelecido com a FETAEP, foram incentivados projetos intermunicipais. Os municípios estão negociando a formação de um consórcio;

05-cap04.indd 82 20/08/10 10:10

3) Território G5: resultado de uma parceria entre a EMATER e a FETAEP, iniciada em 2005, para promover projetos intermunicipais. Os cinco municípios que o compõem – Ribeirão Claro, Carlópolis, Joaquim Távora, Guapirama e Quatiguá – estão em processo de formalização do consórcio intermunicipal;

4) Território Nordeste: resultado de ações da EMATER empreendidas em quatro municípios desde 2003, no âmbito das API, e agregou outros municípios nos anos seguintes. Em 2005, dez municípios integraram o Território formalizado, recentemente, no Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Território Nordeste do Estado do Paraná (CODENOP). Os municípios que compõem essa iniciativa são Santa Amélia, Abatiá, Nova Fátima, Ribeirão do Pinhal, Santa Cecília do Pavão, Santo Antonio do Paraíso, Congoinhas, Nova Santa Bárbara, São Jerônimo da Serra e Sapopema.

Em 2003, primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o objetivo de executar o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), implementado no mesmo ano. O foco dessa política territorial foi, e continua sendo, a execução de um conjunto de ações direcionadas à reunião de municípios rurais articulados territorialmente para promover seu desenvolvimento sustentável.

As finalidades desse Programa têm como pressupostos a diminuição da pobreza, a geração de emprego e renda, a preservação do meio ambiente, o estímulo ao empreendedorismo e a formação de arranjos produtivos locais, além do incentivo à participação da sociedade em novos arranjos institucionais em âmbito intermunicipal.

Foram, e são contemplados pelos recursos do PRONAT, os territórios reconhecidos com essas características na esfera estadual. Após uma primeira articulação entre os municípios, faz-se necessária a sua homologação nos conselhos estaduais de desenvolvimento rural, para que possam ser incluídos efetivamente na esfera federal como territórios, permitindo, assim, a consolidação de uma cooperação intermunicipal.

Membros do governo do Estado do Paraná e dos próprios representantes do MDA no estado sugeriram que, em função de existirem limites numéricos para o reconhecimento dos territórios em cada esfera estadual, as iniciativas territoriais no norte pioneiro paranaense deveriam integrar-se em um único território.

Esta proposta foi respaldada pela política territorial adotada pelo governo do Paraná, consubstanciada no Projeto de Inclusão Social e Desenvolvimento Rural Sustentável,

05-cap04.indd 83 20/08/10 10:10

concebido em 2005, por meio das Secretarias de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB) e do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), e que também incorporou as noções de multissetorialidade e a superação da oposição entre rural e urbano para a promoção do desenvolvimento rural. O projeto, atualmente ainda em fase de negociação com o Banco Mundial para a obtenção de recursos para a sua execução, compreende ações em oito territórios do estado e 127 municípios que compõem o "centro expandido", área prioritária para as ações estatais e que visam à redução da pobreza no estado e à minimização dos desequilíbrios intrarregionais (IPARDES, 2007).

A configuração territorial estabelecida pelo governo do Estado do Paraná passou por redefinições com o objetivo de convergir com a estratégia territorial adotada pelo MDA para o estado e este, por sua vez, também trabalhou de modo a consolidar esta identificação, estabelecendo uma convergência no estabelecimento de um recorte espacial-territorial que contemplasse o mesmo conjunto de municípios[5].

Perspectivas convergentes no âmbito estatal, nas esferas federal, estadual e municipal, culminaram na homologação, em 26 de outubro de 2007, do Território Integração Norte Pioneiro. Naquela ocasião, ainda não faziam parte de sua composição os municípios de Santo Antônio da Platina e Jacarezinho, regionalmente mais relevantes do ponto de vista econômico, político e de prestação de serviços.

Ressalte-se que, naquele momento, ainda que se aventasse a possibilidade, por parte dos representantes municipais vinculados às iniciativas territoriais do norte pioneiro paranaense, assim como pelas organizações ali situadas e/ou atuantes, de futura inclusão do Território Integração Norte Pioneiro no Programa Territórios da Cidadania, o objetivo inicial era o acesso aos recursos disponibilizados por meio do PRONAT, o que exigia a homologação como território pelo CEDRAF.

Em 2008, o governo federal lançou o Programa Territórios da Cidadania. A política direcionada aos territórios rurais se manteve, por meio do PRONAT. No entanto, foram priorizadas determinadas áreas para um esforço concentrado visando à transformação desses territórios deprimidos em áreas dinâmicas. A seleção desses espaços ocorreu a partir de indicadores sociais e econômicos territoriais mais baixos em relação às médias nacionais e estaduais.

Dessa forma, os territórios incorporados pelo Programa Territórios da Cidadania tiveram atenção reforçada por parte dos distintos entes estatais, os quais focaram a destinação de

[5] Informações obtidas em entrevista com o delegado federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no Paraná, Reni Denardi, e com Luiz Lopes, chefe do departamento de Desenvolvimento Rural, vinculado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SEAB) do Paraná.

05-cap04.indd 84 20/08/10 10:10

recursos financeiros e humanos para incentivar o associativismo e o desenvolvimento de projetos de forma cooperativa.

No Estado do Paraná, de um total de sete territórios homologados pelo CEDRAF, apenas quatro poderiam ser contemplados por este Programa (sendo dois no primeiro ano, 2008; e dois no segundo, 2009). Dessa forma, em 2008, foram contemplados os territórios Vale do Ribeira e Cantuquiriguaçu e, em 2009, os territórios Paraná Centro e Integração Norte Pioneiro.

Um esforço conjugado por parte de alguns prefeitos municipais do norte pioneiro com outras lideranças políticas regionais (bem como com os técnicos da EMATER e FETAEP) foi empreendido de modo a obter a inserção do Território Integração Norte Pioneiro no Programa Territórios da Cidadania.

Em 25 de agosto de 2008, na 6ª Reunião Extraordinária do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRAF) foram reconhecidos os dois territórios que seriam incluídos nessa política a partir de 2009: o Território Paraná Centro e o Território Integração Norte Pioneiro. Ambos encontram-se situados na região considerada como alvo de ações prioritárias do Estado do Paraná, o centro expandido. Nessa mesma reunião, discutiu-se a necessidade de se incluírem os dois municípios que polarizam os outros 27 abrangidos pelo Território, no caso, Santo Antônio da Platina e Jacarezinho, para que se efetuasse, segundo o presidente do CEDRAF e Secretário de Estado da Agricultura e Abastecimento (SEAB), Valter Bianchini, "um desenvolvimento harmonioso na região" (CEDRAF, 2008).

Assim, os maiores e mais dinâmicos municípios próximos a Santo Antônio da Platina e Jacarezinho foram incluídos formalmente no Território Integração Norte Pioneiro pelo CEDRAF em 26 de novembro de 2008 e considerados "cidades tipicamente rurais", conforme observação do titular da pasta da SEAB, no Paraná. É importante observar que essa incorporação contemplava interesses do Estado do Paraná em sua política de desenvolvimento territorial, por meio de seu Projeto de Inclusão Social e Desenvolvimento Rural Sustentável, denominação atualmente modificada para Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial (IPARDES, 2009).

Nosso argumento é de que a formulação do PRONAT, assim como o Programa Territórios da Cidadania, teve como objetivo a constituição de uma esfera decisória microrregional que atuasse incisivamente nas questões rurais, pois estas, em grande parte, constituíam prerrogativa da União e, de modo mais restrito, dos estados.

Nesses Programas, foi priorizada a descentralização das atribuições no que concerne ao desenvolvimento rural, entendido de forma multidimensional e multissetorial. A agregação

05-cap04.indd 85 20/08/10 10:10

de municípios rurais em conjuntos mais amplos situados entre a esfera estadual e municipal favoreceu a criação de novos arranjos institucionais que podem reportar-se diretamente à esfera federal, o que consiste em uma estratégia de descentralização e, ao mesmo tempo, de minimização dos riscos das práticas clientelistas, sendo os recursos destinados ao território, e não para municípios específicos. Dessa forma, pressupõe-se o estabelecimento de uma prática de controle mútuo por parte dos próprios membros do Conselho Gestor Territorial, dificultando-se, assim, a concessão de privilégios para um ou outro município, ou para conjuntos parciais deles.

Os processos de descentralização política dependem de uma série de condições prévias (históricas, sociais, econômicas) que são específicas do lugar e que podem se concretizar com a participação mais ou menos ativa da sociedade e, juntamente com a qualidade das formas associativas, são fundamentais para a efetividade da gestão social, um dos pilares das propostas de desenvolvimento territorial. A descentralização nesses casos possibilita o compartilhamento das decisões entre a sociedade e o estado, impedindo que a sociedade assuma um papel coadjuvante. Os governos estaduais, nesse contexto, são considerados intermediadores necessários no reforço do pacto federativo, mas assumem ações de cunho mais complementar que propositivo.

No entanto, o acompanhamento do processo que culminou na formalização do Território Integração Norte Pioneiro permitiu verificar que a descentralização em curso prioriza a transferência de atribuições na execução da política em nível territorial, sem que haja correspondência nos processos decisórios, centralizados nas esferas federal e estadual.

Para o desenvolvimento dos pontos apresentados, este artigo estrutura-se em três seções. Na primeira abordamos os pressupostos teórico-metodológicos que referenciam a abordagem territorial do desenvolvimento, ou seja, suas premissas e articulações externas e internas, enfocando, para a análise do caso brasileiro, seus vínculos com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Em seguida, são apresentados, sinteticamente, os critérios utilizados pelo Programa Territórios da Cidadania para o reconhecimento formal dos territórios, as linhas gerais para a sua operacionalização, o processo de constituição do Território Integração Norte Pioneiro do Paraná e sua redefinição em decorrência das políticas públicas estabelecidas nas esferas federal e estadual. As observações efetuadas no que dizem respeito a nossa participação nas reuniões, bem como a explicitação das informações obtidas nas entrevistas, foram de grande valia para o desenvolvimento deste item. Por último, tecemos considerações sobre as perspectivas que se apresentam para a consolidação desse espaço territorial e os obstáculos existentes.

05-cap04.indd 86 20/08/10 10:10

Do local-municipal ao territorial: origens e pressupostos teórico-metodológicos

No Brasil, a crise do Estado desenvolvimentista ocorrida nos anos 1980, a mobilização social em defesa da redemocratização e na construção de um novo marco constitucional que expressasse as demandas sociais, bem como o redesenho federativo propiciado pela Carta Constitucional de 1988 constituem elementos significativos e indicativos das mudanças que se processaram nas décadas seguintes. A institucionalização constitucional de espaços participativos possibilitou a configuração de novos arranjos com o objetivo de estreitar as relações entre sociedade e Estado rumo a uma efetiva democracia.

Os processos de descentralização político-administrativos acompanharam essas modificações e se concretizaram em um contexto internacional e nacional de reestruturação produtiva, desregulamentação do capital e intensificação da globalização. Nesse quadro, redefiniram-se tanto a configuração estatal e social como as próprias relações estabelecidas entre eles. Exemplificando as reconfigurações ocorridas, podemos citar as reformas descentralizadoras nos campos da saúde e da educação; as privatizações e a criação de Agências Nacionais Reguladoras. O incentivo à participação social de forma voluntária e assistencialista em detrimento de ações questionadoras do *status quo* constituíram o substrato de um discurso que previa a modernização brasileira. Concomitantemente, preocupações ambientais adquiriram maior relevância. As agências multilaterais – os meios de comunicação e os movimentos sociais – trouxeram a questão do desequilíbrio ecológico para o debate cotidiano.

No âmbito municipal, experiências ocorridas nos anos 1980 e 1990, geralmente empreendidas por políticos situados à esquerda do espectro político e incentivadoras de processos participativos e descentralizados de gestão, passaram a ser alvo de interesse de pesquisa, como o Orçamento Participativo, que se constituiu numa experiência inovadora implementada pela prefeitura de Porto Alegre. Essas iniciativas passaram a ser vistas como expressão das potencialidades e virtualidades do poder local-municipal e do seu papel fundamental para o desenvolvimento.

Por outro lado, outras posições relacionadas ao desenvolvimento local a partir da escala municipal se configuraram, durante o período, articulando-se em torno de três vertentes: a) os que entendem que, dada a fragilidade dos Estados Nacionais em decorrência do processo de globalização, cabe ao município estabelecer seus objetivos e planos de desenvolvimento local, articulando-se com outras escalas, de modo a integrar-se ao mundo globalizado. O desenvolvimento local-municipal é considerado basicamente como uma questão de

05-cap04.indd 87 20/08/10 10:10

planejamento e gestão (CASTELLS e BORJA, 1996); b) aqueles que assumem uma posição crítica com relação ao desenvolvimento local-municipal argumentando que, na realidade, este é produto de um enfoque neoliberal, que fragmenta as políticas públicas em favor das forças do mercado consoante à proposta do "Estado mínimo" (CACCIA-BAVA, 1996) e c) os que admitem que as iniciativas locais possam ser promissoras em termos de desenvolvimento, porém limitadas geográfica e socialmente se não forem articuladas no âmbito regional, nacional ou global (SANTOS, 2002; CACCIA-BAVA, 1996).

Na década de 1990, essas perspectivas diversas convergiram em torno de um consenso sobre a inviabilidade de se pensar o desenvolvimento de forma restrita, isto é, limitado espacialmente a um único município, em função da heterogeneidade socioespacial existente no Brasil. Isto porque os municípios, embora formalmente dotados das mesmas prerrogativas, dificilmente se equivalem em termos de recursos – financeiros, técnicos e políticos –, potenciais produtivos e associativos.

Além disso, a intensidade dos problemas nos centros urbanos – como transporte, moradia e segurança pública – passaram, cada vez mais, a ser tratados do ponto de vista regional, seja em função dos espaços conurbados, seja em consequência de uma proximidade que facilita os fluxos. Municípios considerados médios e grandes, populosos e economicamente dinâmicos passam a articular soluções conjuntas para as questões que se apresentam[6].

Já para municípios pequenos e localizados em regiões pouco dinâmicas economicamente, surgem outras questões, como taxas de migração negativas, baixa capacidade em arrecadação de impostos, poucas opções de emprego e renda para a população residente. Geralmente associados ao predomínio de atividades ligadas ao setor primário da economia, esses municípios são comumente qualificados como rurais (VEIGA, 2003).

Em ambas as situações, gradativamente ocorrem ampliações e restrições simultâneas relacionadas aos processos de desenvolvimento: amplia-se a escala – do município para áreas mais amplas – e restringe-se a incidência dos programas governamentais ou não governamentais a partir de critérios estabelecidos como, por exemplo, o corte rural-urbano. Assim, articulações intermunicipais territoriais rurais são incentivadas e constituídas a partir desse critério como pressuposto para o desenvolvimento.

[6] Estudo significativo para esta questão e que enfoca a formação do Consórcio Intermunicipal no grande ABC, na Região Metropolitana de São Paulo, foi realizado por Abrucio e Soares (2001).

05-cap04.indd 88 20/08/10 10:10

Contribuíram para esta visão ampliada do local – da escala municipal para a intermunicipal – pesquisas organizadas pelo IPEA sobre a caracterização da rede urbana brasileira e o Projeto Temático Rurbano[7], financiado pela FAPESP e executado pelo Instituto de Economia da Unicamp. Esses estudos buscaram identificar as transformações ocorridas no espaço e forneceram subsídios à adoção do recorte territorial em algumas das políticas públicas, ao constatarem um país cada vez mais urbanizado, com a expansão dos aglomerados e centros urbanos e, como a outra face da moeda, tão rural, caracterização possível a partir de critérios distintos e que superam a sua identificação com o setor agropecuário.

A distinção entre municípios rurais e urbanos passou, assim, a ser uma variável utilizada por vários órgãos governamentais para se pensar os processos de desenvolvimento em uma federação tão heterogênea. A constatação de um "vazio microrregional"[8], isto é, a ausência de políticas direcionadas de forma articulada a conjuntos de municípios, preponderantemente de baixo contingente populacional e com perfil rural, se configurou como um dos passos iniciais para serem propostas ações territoriais como meios de se promover a dinamização de áreas consideradas estagnadas.

Dessa forma, são os territórios economicamente deprimidos, isto é, o conjunto de municípios que apresentam baixo ritmo de crescimento e potencial de desenvolvimento, medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), os novos espaços prioritários para que sejam estimulados novos arranjos socioprodutivos (ORTEGA, 2008, p. 17).

Essa orientação, originada nos países desenvolvidos e disseminada por meio das agências multilaterais e universidades, traz embutida a noção de multifuncionalidade da agricultura e a pluriatividade dos agricultores.

Por multifuncionalidade da agricultura entende-se a produção de bens imateriais que exercem funções não mercantis de caráter social, cultural e ambiental, e que geram efeitos positivos

[7] O projeto foi conduzido por pesquisadores da Unicamp em parceria com outras instituições a partir da segunda metade da década de 1990 com o objetivo de verificar as mudanças no meio rural, principalmente no que concerne ao emprego e renda, gerando um conjunto de publicações que caracterizassem os distintos espaços rurais no Brasil.

[8] Em dezembro de 2002 foi publicada a versão final do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS, 2002). O enfoque do meio rural como territorial, e não setorial, enseja orientações no sentido de articular setores do mercado, sociedade e poderes públicos municipais em direção a uma atuação no nível microrregional ou "territórios geosocioambientais". A constatação de lacunas entre as dimensões mesorregional e municipal, e a criação de novas institucionalidades participativas nos territórios, com a finalidade de promover a sua dinamização e desenvolvimento, é a tônica do documento.

05-cap04.indd 89 20/08/10 10:10

para toda a sociedade[9] (BONNEL e MALUF, 2007, p. 218). O Estado, nesse contexto, pode atuar mais incisivamente ao incentivar novas formas produtivas e corrigindo distorções de mercado, ou exercer um papel regulador a partir das demandas estabelecidas socialmente (BONNEL e MALUF, 2007, p. 220).

No Brasil, as ações estatais enquadram-se no primeiro caso, diferenciando-se as políticas direcionadas ao agronegócio daquelas voltadas à agricultura familiar. Com o objetivo de promover a inserção mercantil dos pequenos produtores e estimular novas atividades que se desenvolvam no espaço rural, foi criado o PRONAT e, mais recentemente, o Programa Territórios da Cidadania. Esses programas associam a multifuncionalidade da agricultura com a noção de pluriatividade do agricultor.

As transformações na estrutura produtiva das atividades agropecuárias, aliadas à expansão e intensificação do processo de urbanização, assim como o próprio desenvolvimento técnico e tecnológico possibilitaram uma aproximação maior entre as atividades ditas "urbanas" e "rurais". Assim como na cidade existem hortas em meio a avenidas e serviços que são oferecidos à população que reside no meio rural, esta última também não restringe a utilização da sua força de trabalho a setores determinados, ou seja, as cidades não se definem pela indústria e nem o campo pela agricultura (ABRAMOVAY, 2003; VEIGA, 2003).

A concepção do espaço rural como continuidade do meio urbano orientou a atribuição de relevância à questão da pluriatividade; isto é, a coexistência de atividades agrícolas com as não agrícolas exercidas por segmentos dos agricultores familiares residentes no meio rural. O trabalhador, portanto, ao direcionar sua força de trabalho para a agroindústria, prestação de serviços de vários tipos ou outras ações correlacionadas, imbui-se de possibilidades de aumentar a sua renda e permanecer no meio rural (SILVA, 1997, p. 15).

Portanto, a caracterização dos municípios como rurais – considerados regionalmente e compreendendo tanto os centros urbanos como as áreas rurais –, a valorização multifuncional das atividades relacionadas ao setor agropecuário (multifuncionalidade) e a constatação de um novo perfil do trabalhador rural (pluriativo) são fatores fundamentais para a proposição de projetos de desenvolvimento que sejam formulados e implementados territorialmente, a partir de orientações que visam à descentralização das políticas com a participação da sociedade, premissas da abordagem territorial do desenvolvimento.

[9] Abramovay (2003, p. 144) enfatiza a dimensão valorativa contida no conceito de multifuncionalidade. Para o autor, a preservação do meio natural e cultural alia-se ao fortalecimento do tecido social, com novos atores participando ativamente da gestão dos espaços rurais.

05-cap04.indd 90 20/08/10 10:10

Além de uma escala, o território é também um campo onde se estabelecem relações de poder, ou seja, "(...) uma arena de disputas de visões de mundo, interesses de atores e alianças políticas visando ao exercício do poder através da dominação" (SCHNEIDER, 2004, p. 109).

A criação de arenas específicas abarcando as demandas e a participação de atores oriundos da sociedade, mercado e estado, e a ênfase nas especificidades de cada região constituem o território de um modo característico de expressar as articulações entre o local-municipal, o regional e o nacional, com a variável espacial adquirindo relevância nas estratégias de desenvolvimento local. Nessa perspectiva, a contribuição de uma nova forma de negociação dos conflitos, compreendendo distintos níveis institucionais e rompendo com formas tradicionais de controle, permitiu a construção da noção de "governança de múltiplo nível" (SOUZA, 2002, p. 433).

A proposta que surgiu em torno da convergência dos eixos "desenvolvimento local-regional" e "abordagem territorial do desenvolvimento", utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), está associada às propostas metodológicas e políticas adotadas e sugeridas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) do início dos anos 1990, que tinham como objetivo comparar os espaços rurais diferenciados dos diversos países que compõem esta organização[10], utilizando-se os critérios de tamanho populacional e densidade demográfica para analisar sua configuração territorial.

No âmbito da União Europeia, a Política Agrária Comum previu estímulos à cooperação entre municípios e lugares distintos de modo a possibilitar o desenvolvimento regional, com a elaboração de projetos inovadores viabilizando a dinamização dos territórios sem exercerem uma restrição ao setor agropecuário (ORTEGA, 2008).

No Brasil, as origens da abordagem territorial do desenvolvimento no meio rural remontam à execução do Programa Nacional de Agricultura Familiar[11] (PRONAF).

Com atividades iniciadas em 1996, o PRONAF foi concebido no âmbito do governo federal para fortalecer a agricultura familiar e promover a sua inserção competitiva nos mercados,

[10] Sobre a abordagem territorial utilizada pela OCDE, estamos nos baseando em Schneider (2004), Veiga (2003) e Abramovay (2003). Em nível regional ou territorial, definido de acordo com a organização político-administrativa dos distintos países, estabelece-se a classificação: a) regiões essencialmente rurais: quando mais da metade da população da área reside em unidades de base rural; b) regiões relativamente rurais: quando entre 15% e 50% da população vive em áreas rurais; c) regiões essencialmente urbanas: quando menos de 15% da população regional mora em unidades de base rural.

[11] O Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROPAP) é considerado o precursor do PRONAF. Foi executado em 2004 pelo Ministério da Agricultura. Uma avaliação do PRONAF em relação aos estados, regiões e famílias atendidas pode ser obtida em IPEA (2005).

05-cap04.indd 91 20/08/10 10:10

facilitando o acesso ao crédito rural para investimento e custeio (PRONAF-C). Outra linha do PRONAF teve por objetivo o financiamento de infraestrutura e serviços em municípios selecionados pelo Conselho Nacional do Programa (PRONAF-M). A inclusão para o recebimento de recursos a fundo perdido exigia a elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR), com a participação dos agricultores familiares e aprovados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR)[12] (ABRAMOVAY e VEIGA, 1998).

Os municípios que apresentassem taxas de distribuição fundiária – empreendimentos agropecuários de pequeno porte – mais pulverizadas em relação ao total estadual, taxas de urbanização menores do que a média do estado e as mais baixas taxas de produtividade agrícola, também em comparação ao âmbito estadual, foram considerados prioritários pelo PRONAF, ou seja, os municípios mais pobres e periféricos[13] – e não necessariamente aqueles com maior presença de agricultores familiares e/ou com possibilidades de participar da elaboração de planos de desenvolvimento (ABRAMOVAY e VEIGA, 1998, p. 9).

A experiência obtida com a execução do PRONAF-M permitiu a revisão das orientações acerca do fato de os "municípios mais pobres e periféricos" – ou seja, municípios tipificados como rurais – promoverem, isoladamente, o seu desenvolvimento, seja em função de seus limites financeiros e técnicos, seja pela importância do entorno regional para potencializar os recursos existentes. As articulações intermunicipais foram, assim, incentivadas como instrumento para o fortalecimento dos territórios, ampliando-se a visão sobre as características do "rural", reforçando-se a complementaridade existente entre campo, cidade/rural e urbano[14].

A partir de 2002 criou-se uma nova modalidade de ações direcionadas à Assistência Financeira a Projetos de Infraestrutura e Serviços, no âmbito do PRONAF, apoiando o desenvolvimento microrregional por meio de consórcios ou associações municipais. Na avaliação dos gerentes do programa, foi diagnosticado que o potencial de abrangência dessas ações era muito maior

[12] O processo de aprovação envolvia a participação dos conselhos e secretarias estaduais e implicava benefícios como rede de energia elétrica, irrigação e habitação rural. Avaliação do PRONAF-C e PRONAF-M, entre 1996 e 1998, foi efetuada por Abramovay e Veiga (1999).

[13] Municípios com índices significativos de pobreza rural e com mais carências nas áreas de saúde, educação e infraestrutura. Em 2002, no entanto, um estudo publicado sugeriu a revisão dos critérios para seleção dos municípios beneficiários do PRONAF-M, pois o valor obtido pela produção industrial e dos serviços, ao não ser contabilizado, provocava distorções, apresentando municípios dotados de mais recursos sendo mais beneficiados em detrimento dos demais (PRONAF, 2002, p. 34).

[14] Outros programas foram implementados no decorrer da década de 1990, como, por exemplo, a iniciativa denominada "Comunidade Ativa", vinculada ao programa Comunidade Solidária para a elaboração e execução de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável.

05-cap04.indd 92 20/08/10 10:10

do que o contemplado até então[15]. Para promover esses objetivos, a partir de 2003 o PRONAF-M passou a ser gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), criada neste mesmo ano para incentivar a dinamização de territórios rurais.

O PRONAF, na linha destinada a apoiar a infraestrutura municipal, pode ser considerado um instrumento utilizado pelo governo federal para induzir a descentralização de políticas direcionadas ao desenvolvimento rural. De acordo com Ortega (2008, p. 131):

> Os municípios rurais deprimidos que eram contemplados pelo PRONAF Infraestrutura e Serviços em larga medida constituíram os territórios rurais do MDA, uma experiência de consórcios intermunicipais, com o intuito, por exemplo, de que os investimentos não fossem pulverizados nos municípios, mas, sim, alocados a iniciativas que aproveitassem a sinergia gerada por uma ação mais abrangente entre eles.

Constata-se uma nova visão do rural fundamentada nos critérios indicados por Veiga (2003), ou seja, densidade demográfica, tamanho populacional dos municípios e localização, e que se baseia nas políticas adotadas e referenciadas pelos países desenvolvidos, articuladas em torno da abordagem territorial do desenvolvimento.

A proposta dos territórios rurais constitui-se numa estratégia de estímulo à cooperação intermunicipal por meio da integração de espaços rurais e urbanos e dos níveis de governo, prevendo-se a gestão decisória compartilhada entre estado e sociedade, a denominada gestão social. Assim, orienta-se o desenvolvimento local não mais a partir de uma escala municipal, visão hegemônica na década de 1990, mas intermunicipal, abrangendo-se, assim, conjuntos de municípios que atuem de forma articulada.

O programa territórios da cidadania e o território integração norte pioneiro (PR)

O diagnóstico sobre a insuficiência de políticas públicas direcionadas ao interior brasileiro, o aumento da pobreza na década de 1990 e a persistência de desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas resultaram na decisão governamental de formular uma proposta articuladora das políticas nacionais com as locais, abrangendo tanto o meio rural

[15] Para o ano de 2001, um total de 1.251 municípios foi abrangido, mas cerca de 4.500 foram considerados predominantemente rurais. Uma das ações para alcançá-los previa o aperfeiçoamento das relações institucionais entre as três esferas de governo (LOPES, 2002).

05-cap04.indd 93 20/08/10 10:10

como os centros urbanos, consubstanciada no Programa Territórios da Cidadania (SDT/MDA, 2005, p. 9).

Esse Programa, concebido como estratégia de desenvolvimento regional proposta pelo governo federal no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário[16] (MDA), parte da premissa de que o desenvolvimento rural deve ser pensado em um quadro territorial no qual a elaboração descentralizada de projetos é mais eficiente para potencializar e valorizar elementos locais e regionais. A dimensão territorial do desenvolvimento é ressaltada para indicar a importância de se estimularem os vários setores produtivos de forma integrada, a articulação entre as diversas políticas setoriais, bem como a inclusão de toda a população residente nessas áreas. Com efeito:

> O enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. Busca a integração interna dos territórios rurais e, desses com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas (SDT/MDA, 2008, p. 21).

O território entendido como um recorte espacial para definir a incidência das ações governamentais engloba aspectos socioculturais, ambientais e produtivos que possibilitam a aproximação e a cooperação entre os atores locais e os municípios envolvidos e "unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que tenham identidade e coesão" (TERRITÓRIOS, 2008, p. 2). Esses municípios, a partir dos critérios de tamanho e densidade demográfica, agregados em escalas mais amplas – microrregiões – inserem-se em áreas "que podem ser caracterizadas como 'essencialmente rurais', incluindo as respectivas cidades de médio e pequeno porte" (TERRITÓRIOS, 2008, p. 16-17).

Os critérios para se definir o reconhecimento oficial do território e sua seleção para o Programa são: a) menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); b) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; c) áreas com expressiva participação de assentamentos da reforma agrária, agricultores familiares, famílias de pescadores, quilombolas, terras indígenas e beneficiários do programa Bolsa Família; d) maior organização social e e) ao menos um território por estado da federação (TERRITÓRIOS, 2008, p. 2-3).

[16] Além do Ministério de Desenvolvimento Agrário, os Ministérios da Integração Nacional, do Trabalho e do Meio Ambiente possuem também projetos fundamentados na abordagem territorial. Também cabe mencionar a existência dos Consórcios de Segurança Alimentar (CONSADS), geridos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e operando por meio de arranjos sociais territoriais, utilizando a mesma matriz que estrutura o programa Territórios da Cidadania (ORTEGA, 2008, p. 174).

05-cap04.indd 94 20/08/10 10:10

As ações envolvem 19 ministérios (consideradas como tais as Secretarias Especiais de Políticas para Mulheres, de Aquicultura e Pesca e de Promoção da Igualdade Racial) e os Bancos do Brasil, da Amazônia, do Nordeste, Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a Caixa Econômica Federal, que articulam as suas atividades em três eixos: a) apoio às atividades produtivas; b) cidadania e acesso a direitos e c) qualificação da infraestrutura (TERRITÓRIOS, 2008).

O programa é complexo não apenas pelos seus propósitos que visam promover o desenvolvimento nas dimensões econômica, sociocultural, ambiental e político-institucional, mas, principalmente, porque reforça o caráter federativo ao combinar ações da União, dos governos estaduais e municipais.

Cada órgão do governo federal propõe um conjunto de ações para o território. Quando o programa é lançado nas comunidades, as reuniões entre a sociedade e os representantes das três esferas de governo devem ser efetuadas para definir o plano de desenvolvimento, que pode incluir ações conjuntas com os governos estaduais e municipais. Definido o plano de intervenção, a execução e o controle das obras podem ser realizados por meio de um portal na internet[17], garantindo a participação e a transparência das ações.

A participação das três esferas de governo é formalizada por meio de um Acordo de Cooperação Federativa, assinado por um representante do Governo Estadual, um do governo estadual e pelo(s) representante(s) do(s) território(s). Embora os documentos institucionais disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) enfatizem a dimensão ascendente do programa – da participação popular para a institucionalidade territorial e desta, passando pelo estado, à União –, o acompanhamento dos trabalhos na constituição e formalização do Território Integração Norte Pioneiro contradiz essa perspectiva.

A questão das relações intergovernamentais e de sua coordenação constitui e perpassa a própria formação dos territórios, embora não seja o único fator que interfira para o êxito de ações. A promoção do desenvolvimento local a partir das articulações intermunicipais, o delineamento das condições para que elas se desenvolvam com estabilidade e sem conflitos e com autonomia territorial são condições que vão determinar se a gestão é efetivamente social, ou se ocorre centralização das decisões em outras esferas de governo.

O enfoque territorial subjacente à lógica de descentralização de políticas tem por objetivos contemplar: a) a dinamização das atividades econômicas; b) a infraestrutura física; c) a gestão

[17] Disponível em: http://www.territoriosdacidadania.gov.br. Acesso em 12 fev. 2010.

05-cap04.indd 95 20/08/10 10:10

dos recursos naturais; d) a construção de espaços de identidade e e) novos espaços de governança (BONNEL e MALUF, 2007, p. 225).

Essa multiplicidade de objetivos coaduna-se com uma visão de desenvolvimento que supera a sua identificação com o crescimento econômico e o considera de forma multidimensional. Tal perspectiva, adotada pelo Estado brasileiro, principalmente desde a década de 1990, traz o entendimento de que "o desenvolvimento integrado é espacialmente localizado em cidades e regiões, e que programas de desenvolvimento devem ser sustentáveis" (FISCHER, 2002, p. 19).

Nesse sentido, o Programa Territórios da Cidadania busca contemplar, simultaneamente, duas lógicas distintas: a) o desenvolvimento orientado para a competição, principalmente na dimensão econômica, sob o discurso e propostas de novas formas de gestão e organização do sistema produtivo para um entorno territorial inovador e b) o desenvolvimento orientado para a cooperação e laços solidários, com o predomínio da lógica social sobre a econômica, como a que se verifica nos pressupostos da economia solidária (FISCHER, 2002, p. 20-21).

As ações propostas pelo Programa, ao incluir desde o apoio às atividades produtivas, à infraestrutura, à cidadania e aos direitos, até aquelas que se destinam a apoiar a gestão territorial, expressam essa composição normativa aparentemente contraditória, mas que se reforça mutuamente, constituindo-se assim uma referência para a análise de processos e dinâmicas territoriais concretas.

O Estado do Paraná tem uma produção expressiva no setor agropecuário. Embora a estrutura fundiária seja mais bem distribuída quando comparada a outros estados do país, há uma parcela de trabalhadores agrícolas – assalariados ou não – que encontram grandes dificuldades para superar a condição de pobreza. Em 2004, enquanto 64,2% das famílias rurais tinham um rendimento salarial de até três salários mínimos, no meio urbano esse rendimento correspondia a 37,7% das famílias (IPARDES, 2006, p. 17).

Outros dados ilustram a situação domiciliar rural no estado, tomando como referência o ano de 2004: a) apenas 8,74% dos domicílios eram adequados[18]; b) Em torno de 73% da população rural não havia concluído o ensino fundamental e c) houve relativa melhora no nível educacional entre 1999 e 2004, o que, porém, não se refletiu nos rendimentos auferidos – cerca de 60% da população rural teve renda inferior a um salário mínimo neste último ano (IPARDES, 2006).

[18] Adequação refere-se ao acesso a bens e serviços e, portanto, a condições dignas de existência, tais como domicílio próprio, água canalizada, lixo coletado, banheiro, saneamento, energia, fogão, rádio ou tevê, geladeira (IPARDES, 2006, p. 25).

05-cap04.indd 96 20/08/10 10:10

O Projeto Paraná 12 meses, executado entre dezembro de 1997 e março de 2006, resultado de um convênio entre o governo do Estado do Paraná e o Banco Mundial, com o objetivo de aliviar a situação de pobreza rural no estado ao atuar nas áreas social, produtiva, de fortalecimento institucional e desenvolvimento tecnológico, procurou alterar essa realidade

Dado que os recursos para a geração de emprego e renda no meio rural foram direcionados à produção agrícola e não obtiveram sucesso em alterar a realidade, os avaliadores, ao final do programa, concluíram que esse caminho para o rural estava esgotado, devendo-se estimular as economias locais e não necessariamente as atividades agropecuárias.

Concomitantemente às ações do Programa, o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), como já mencionado anteriormente, desde 2000 vem atuando no norte pioneiro paranaense para a consecução de iniciativas territoriais, quais sejam: a) Vale do Rio das Cinzas; b) Território G5; c) Território Divisa Norte e d) Território Nordeste.

A iniciativa "Divisa Norte" foi a primeira a constituir-se, fruto de uma parceria entre a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Paraná (FETAEP) e da EMATER, para a capacitação de conselheiros, concomitantemente ao desenvolvimento de projetos voltados à dinamização das cadeias produtivas territoriais. Os territórios "G5" e "Vale do Rio das Cinzas", onde também a FETAEP atuava, surgiram posteriormente. O território Nordeste foi constituído a partir das ações dos técnicos da EMATER. Cabe ressaltar que as políticas do governo federal a partir de 2003, com o PRONAT e o aporte de recursos aos territórios, contribuíram para que essas iniciativas se expandissem e se fortalecessem, o que pode ser constatado por meio da formação de consórcios intermunicipais.

No entanto, há problemas na integração dessas iniciativas em torno de uma concepção territorial mais ampla. Em entrevista com um dos representantes sindicais da iniciativa territorial do Vale do Rio das Cinzas, foi relatado que o fato de este território ter se constituído em Consórcio Intermunicipal possibilitaria a viabilização de projetos, independentemente do vínculo e da participação no Território Integração Norte Pioneiro. Essa declaração sugere uma visão restrita da ideia de participação, bem como de "integração" e de atuação conjunta para se promover o desenvolvimento em nível territorial.

O setor agropecuário é a base econômica dos municípios que compõem o Território. Produtos como café, leite, fruticultura, olericultura e, em algumas iniciativas territoriais, o apoio à agroindústria, têm sido a tônica dos projetos em curso, perpassando, em todas elas, a preocupação ambiental como, por exemplo, os projetos de revitalização da mata ciliar da bacia do Rio das Cinzas.

05-cap04.indd 97 20/08/10 10:10

Recentemente foi aprovado um projeto denominado "Inovação Tecnológica na Cadeia Produtiva do Café, Geração de Renda e Melhoria na Qualidade de Vida da Agricultura Familiar", que visa superar gargalos relacionados à falta de infraestrutura para beneficiamento, classificação e padronização do café, bem como para a sua comercialização. Todos os 29 municípios serão contemplados com os recursos de R$ 1.200.000,00 liberados pelo MDA, com contrapartida territorial de R$ 24.000,00.

No entanto, embora sejam as associações de produtores as gestoras do projeto, este tem como proponentes prefeituras ou consórcios. Ou seja, é possível pensar que, assim como a esfera federal e estadual possuem mais poder decisório em termos de sugerir uma dada configuração e composição territorial, assim também as prefeituras, isoladas ou conjuntamente, poderão sobrepor seus interesses aos das organizações gestoras. Apenas a execução do projeto e sua avaliação futura poderão indicar qual direcionamento se concretizará.

Além disso, embora o Programa Territórios da Cidadania preveja a integração entre o meio rural e urbano, e entre atividades agrícolas e não agrícolas, a própria presença do MDA com seus técnicos (ou articuladores territoriais), e a atuação da EMATER, indicam que, ao menos a curto e médio prazos, serão as atividades agropecuárias as privilegiadas, até porque os municípios que compõem o Território Integração Norte Pioneiro, em sua maioria, estão em grande parte estruturados por elas.

Várias reuniões e encontros, como a realização do I Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável, no município de São José da Boa Vista, em 2000, assim como cursos destinados à formação de agentes de desenvolvimento, oferecidos pela EMATER e MDA, nos anos seguintes, incentivaram a articulação entre os municípios. Através de um processo gradativo e negociado, essas ações culminaram na integração de todas essas iniciativas no Território Integração Norte Pioneiro, ao final de 2007.

Além das orientações efetuadas pelos órgãos estaduais e federais, os membros do Conselho Gestor Territorial Provisório entenderam que havia uma trajetória comum que, embora apresentasse especificidades em relação ao modo como as iniciativas territoriais se constituíram, conforme o conjunto de municípios em questão, a organização social, a realização de reuniões e o exercício do debate eram análogas a todas elas.

Com o início do Programa Territórios da Cidadania, a partir de 2008, dois territórios do Estado do Paraná foram contemplados: o Cantuquiriguaçu e o Vale do Ribeira. No decorrer desse mesmo ano, a expectativa de que mais dois[19] fossem incorporados ao Programa levou a uma

[19] Foram abrangidos pelo Programa, a partir de 2009, o Território Integração Norte Pioneiro e o Paraná Centro.

05-cap04.indd 98 20/08/10 10:10

mobilização dos sindicatos, prefeitos, extensionistas rurais, dentre outros, para que o Território Integração fosse um deles. Para tanto, exigiu-se uma moeda de troca, qual seja, a inclusão de dois novos municípios ao Território (Santo Antônio da Platina e Jacarezinho), polos regionais e administrados por prefeitas filiadas ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Como esses municípios, desde o início dos trabalhos organizados pela EMATER e pela FETAEP, não desenvolveram atividades conjuntas – nem entre eles, nem com outros municípios circunvizinhos –, as iniciativas territoriais já constituídas e integradas em um único território desde 2007 não aceitaram a sua inclusão. No entanto, a possibilidade de se obter, por meio do Programa, mais recursos para todos os municípios abrangidos pelo Território se sobrepôs às discordâncias e a um eventual abalo na concepção de território como "construção social".

A inclusão dos municípios-polo gera problemas para a efetividade da ideia de construção social, associada à articulação político-administrativa entre os municípios, devido a desigualdade de recursos entre aqueles que compõem o território. A relutância em aceitar a inclusão dos municípios mais relevantes em termos regionais também se deu em virtude do desequilíbrio que tal inserção ocasionaria, em termos políticos, econômicos e populacionais, segundo o depoimento de um ex-prefeito da região.

Foram verificados problemas a partir do acompanhamento das reuniões relativas à constituição do Conselho Territorial[20]. As dificuldades de participação da sociedade – por falta de tempo e recursos para o deslocamento, quando não ruídos nos processos de comunicação – resultam no fato de que, comumente, a maior parte dos presentes constituiu-se de técnicos da EMATER e, em menor medida, de representantes municipais e sindicais. Estes, por mais que demonstrassem interesse em que o território adquirisse autonomia, isto é, que fosse apropriado pela sociedade, acabaram conduzindo as reuniões, balizados pelos seus próprios conhecimentos e posições, norteando, dessa forma, a definição das estratégias com dificuldades visíveis de se incluírem outros grupos ou organizações na gestão territorial.

Também é importante ressaltar que, ainda que desde 2009 o Território Integração Norte Pioneiro participe do Programa Territórios da Cidadania, o Conselho Territorial – institucionalidade criada para mediar os conflitos, estabelecer consensos e definir prioridades – concluiu a sua composição e formalização apenas em outubro desse mesmo ano. Isso significa que as decisões, a elaboração de projetos visando à obtenção de recursos e outras negociações territoriais têm se dado por intermédio de um grupo restrito, o que gera questionamentos sobre a efetivação de uma gestão social democrática.

[20] Dados oriundos das atas relativas à realização de reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Estadual de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (PR).

05-cap04.indd 99 20/08/10 10:10

Outra questão importante a ser ressaltada relaciona-se à matriz de ações propostas tanto pelo governo federal como estadual. Muitos dos investimentos já estão no orçamento, como aqueles oriundos do programa Bolsa Família e os Benefícios de Prestação Continuada, dentre outros que não se configurarem como recursos novos. Os participantes dos Conselhos Territoriais não deliberam em todas as situações. Isso significa que já há uma definição prévia sobre quais as prerrogativas do Conselho em cada caso, ações consultivas ou deliberativas, de articulação ou de controle social, sobressaindo-se as duas últimas.

Acrescente-se, ainda, que embora os documentos do governo ressaltem a importância de se estabelecer territorialmente os rumos do desenvolvimento, ou seja, a definição do *para onde se vai* e quais os caminhos para se alcançar os objetivos definidos – o que implica a priorização de ações, setores e atores capazes de articular os distintos interesses em direção a uma convergência política – este encaminhamento ainda não se concretizou no Território Integração Norte Pioneiro. O que se torna um agravante dessa situação é a contratação de uma empresa de consultoria pelo MDA para a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, a despeito das demandas do Território para que esta tarefa fosse elaborada por organizações da região, o que contradiz o pressuposto de uma estratégia de desenvolvimento que parte da sociedade em direção ao estado.

Considerações finais

O programa Territórios da Cidadania tem enfatizado a importância de processos cooperativos para o desenvolvimento ao enfocar a "construção social" dos territórios. No entanto, o modo pelo qual se deu a inclusão dos dois novos municípios no Território Integração Norte Pioneiro, que já apresentava uma configuração determinada, assim como os processos por meio dos quais vêm se concretizando as matrizes de ações indicam que essa lógica refere-se mais à descentralização de ações no meio rural, reforçando-se vertical e horizontalmente a integração federativa, do que propriamente a gestão social.

Os projetos que vêm sendo executados em âmbito territorial não resultam de objetivos definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável, até porque este ainda não foi formulado. O que se observou é que há uma preocupação na elaboração de projetos para a obtenção de recursos, enquanto a efetividade da gestão social acaba se subordinando a esses objetivos.

Embora novos espaços institucionais tenham se constituído em nível intermediário entre sociedade e estado, buscando preencher o "vazio microrregional", a referência ao exercício de

05-cap04.indd 100 20/08/10 10:10

uma cidadania ativa deixa a desejar, tanto em função do modo pelo qual as articulações vêm sendo conduzidas pelos agentes estatais, como pelas próprias prerrogativas do Conselho Territorial; observam-se ações restritivas em termos deliberativos e consultivos, predominando as ações de controle social e de articulação. A atuação do Conselho Territorial provisório não expressou a capacidade de propor uma agenda e, dada a sua formalização recente, além do grande número de participantes (88 no total), oriundos de 29 municípios, a tendência é o surgimento de obstáculos para a reversão desse quadro.

A análise realizada até o momento aponta para a hipótese, a ser desenvolvida futuramente, de que o Programa acaba por priorizar a geração de renda sem que outras dimensões do desenvolvimento sejam, necessariamente, contempladas. Nesse sentido, a concepção de desenvolvimento como eliminação das privações de liberdade em todas as dimensões (SEN, 2000), que implica modificar as condições estruturais de uma dada organização social, não indica possibilidades de concretização, ao menos em médio prazo, no que tange às atuais políticas baseadas no enfoque territorial e direcionadas ao meio rural.

Referências

ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural*: o caso do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF). Texto para discussão 641. IPEA, Brasília: 1998. Disponível em: http://www.ipea.gov.br. Acesso em: 30 nov. 2008.

ABRUCIO, F.; SOARES, M. *Redes federativas no Brasil*: cooperação intermunicipal no grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

BONNA, P.; MALUF, R. S. Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil. In: LIMA, N.; DELGADO, N. G.; MOREIRA, R. J. (Org.) *Mundo rural IV – configurações rural-urbanas*: poderes e políticas. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

CACCIA-BAVA, S. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 53-59, 1996.

CASTELLS, M; BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*, n. 45, p. 152-166, 1996.

CNDRS. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

05-cap04.indd 101 20/08/10 10:10

3ª versão. 04 dez. 2002. Disponível em: http://www.mda.gov.br/condraf. Acesso em: 06 fev. 2009. p. 217-235.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (Org.) *Gestão do desenvolvimento e poderes locais*: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

IPARDES. *Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social*. Leituras regionais: mesorregião geográfica norte pioneiro paranaense. Curitiba: IPARDES/BRDE, 2004.

IPARDES. *Os vários Paranás*: identificação de espacialidades socioeconômico-institucionais como subsídios a políticas de desenvolvimento regional. Curitiba: IPARDES, 2006.

IPARDES. *Programa Paraná 12 meses*: avaliação final de impacto socioeconômico da atividade em comunidades rurais pobres. Curitiba: IPARDES, 2006. 138 p.

IPARDES. *Diagnóstico socioeconômico do Território Norte Pioneiro Paranaense*: 1ª fase, caracterização global. Curitiba: IPARDES, 2007. 154 p.

IPARDES. *Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial*: dinâmica econômica e desigualdades regionais no Paraná. Nota técnica. Curitiba: IPARDES, 2009. 28 p. Disponível em: http://www.ipardes.pr.gov.br. Acesso em: 10 nov. 2009.

IPEA. *Políticas Sociais*: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, n. 10, fev. 2005.

IPEA; IBGE; UNICAMP; NESUR; IPARDES. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais Sul*. Brasília: IPEA, 2000. Série caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, v. 6.

LOPES, R. P. *Agricultura familiar*. Brasília: MDA/PRONAF, 2002. Disponível em: http://www.abrasil.gov.br. Acesso em: 19 jan. 2009.

ORTEGA, A. C. *Territórios deprimidos*: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

PRONAF. Planos municipais de desenvolvimento rural. *Cadernos de Capacitação*, n. 4, Brasília: MDA/SAF, 2002. 35 p.

SACHS, I. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garmond, 2004.

SANTOS, B. S.; RODRIGUES, C. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, B. S. (Org.) *Produzir para viver*: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 23-64.

05-cap04.indd 102 20/08/10 10:10

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes*, v. 23, n. 2, p. 99-116, 2004.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, v. 6, n. 11, p. 88-125, 2004.

SDT/MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial/Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. *Série Documentos* SDT n. 1. Brasília: SDT/MDA, 2005 (publicado originalmente em 2003). Disponível em: http://www.mda.gov.br. Acesso em: 03 jan. 2008.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SILVA, J. G. O novo rural brasileiro. *Nova Economia*, v. 7, n. 1, p. 43-81, 1997.

SILVA, J. G. Novos e velhos mitos do rural brasileiro. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 37-50, 2001.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

TERRITÓRIOS da Cidadania: Brasil 2008. Disponível em:

http://www.territoriosdacidadania.gov.br. Acesso em: 05 maio 2008.

VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias*: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. Ed. Campinas: Autores associados, 2003.

VEIGA, J. E. *Pobreza rural, distribuição de riqueza e crescimento*: a experiência brasileira. Disponível em: http://www.nead.org.br. Acesso em: 06 dez. 2008.

Artigo recebido em 15/09/2009. Aprovado em 21/12/2009.

05-cap04.indd 103 20/08/10 10:10

O Programa Escola do Campo de Araraquara (SP): a EMEF Hermínio Pagotto e o assentamento Bela Vista do Chibarro

Ricardo Bresler[1], Telma Hoyler[2], Marcela Amaral[3],
Henrique Heidtmann[4], Gesley Fernandes[5] e Marc Grau[6, 7]

RESUMO: O artigo visa contribuir para a compreensão da centralidade que uma escola pode ocupar em uma comunidade. Descreve o Programa Escola do Campo, a gestão da Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Hermínio Pagotto e a relaciona ao contexto do assentamento Bela Vista do Chibarro (Araraquara, SP). As informações foram levantadas por meio de observação participante em duas visitas de campo. O texto relata a história do Programa e da Escola, descreve equipamentos e cotidiano, compreendendo a gestão a partir das tensões presentes no contexto, e busca aprofundar a compreensão do lugar da Escola enquanto espaço de diálogo e mediação. A EMEF ocupa a centralidade da agrovila e é foco de um processo constante de produção, manutenção e recriação de seu espaço. Qualquer escola está vinculada a uma série de interesses e expectativas e o modo como lida com isso interfere nos resultados que alcança. Nesse caso, e nesse artigo, propõe-se uma compreensão por meio da aproximação da formação histórica, das lutas, das alianças e dos conflitos que produzem o lugar em que comunidade e Escola se situam, do qual são, simultaneamente, reflexo e agente. Ao reconhecer a influência do assentamento no cotidiano escolar, é possível encontrar na Escola as divergências entre os assentados: cada criança traz de casa um ponto de vista e encontra um lugar para dialogar com diferentes. A comunidade coloca a Escola na sua centralidade? Dada a centralidade, a Escola revigora a comunidade? Até onde a pesquisa e este artigo conseguem chegar, a resposta parece ser afirmativa para as duas perguntas, no sentido de um movimento dinâmico de reforço mútuo.

PALAVRAS-CHAVE: gestão escolar, escola do campo, assentamento, reforma agrária, desenvolvimento local.

ABSTRACT: *The article aims to contribute to the understanding of the centrality that a school can have in a community. Describes the Peasant School Program, the management of the Municipal School of Basic Education*

[1] Professor do departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. Pesquisador do CEAPG e coordenador do grupo de pesquisa GUES. E-mail: ricardo.bresler@fgv.br.

[2] Graduando em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. Bolsista do CNPq no PIBIC e pesquisadora do GUES do CEAPG. E-mail: telmahoyler@hotmail.com.

[3] Mestranda em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Bolsista do CNPq e pesquisadora do GUES do CEAPG. E-mail: mamaresia@hotmail.com.

[4] Professor titular da Universidade da Amazônia. Pesquisador do CEAPG e doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. E-mail: henriquehn@gmail.com.

[5] Graduando em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. Bolsista do GVpesquisa no PIBIC e pesquisador do GUES do CEAPG. E-mail: gesleyf@gmail.com.

[6] Pesquisador do Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universitat Autònoma de Barcelona. Foi pesquisador visitante do CEAPG. E-mail: marcgrau1@hotmail.com.

[7] Agradecemos a Veronika Paulics e aos pareceristas dos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* pela leitura atenta e pelas sugestões de melhoria.

06-cap05.indd 105 20/08/10 10:09

(EMEF) Hermínio Pagotto and connects to the context of the Bela Vista do Chibarro Land Reform Settlement (Araraquara, SP). The information was collected through participant observation on two fieldwork visits. The article relates the Peasant Program and the School history, describes the equipment and the School quotidian, considering the management throw the tensions that have place in that context. It also seeks to deepen the understanding of the place of the school as a space for dialogue and mediation. The EMEF occupies the centrality of the agro village, and is the focus of a continuing process of production, maintenance and recreation of that space. Any school is related to a number of interests and expectations, and the school is also defined by the way it deals with those. In this case and in this article, that understanding is proposed by approaching historical formation, struggles, alliances and conflicts that make the place where community and school are located, and which are both reflective and agent. By recognizing the influence of Land Reform Settlement in the school routine is possible to find inside School the differences between the settlers groups: each child brings from home a point of view and finds a place to dialogue among different. Does the community places the school in its centrality? Given its centrality, does the school invigorate the community? As far as the research and this article goes, the answer seems to be positive to both questions, toward a dynamic movement of mutual reinforcement.

KEYWORDS: *school management, peasant school, land reform settlement, land reform, local development.*

Introdução

O Programa Escola do Campo, da Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Araraquara, no Estado de São Paulo, desenvolve uma proposta pedagógica diferenciada para as escolas da zona rural do município. Iniciado oficialmente em 2001, o Programa pretende promover educação de qualidade por meio da valorização da cultura local e da realidade de quem mora no meio rural. A proposta é oferecer ao educando a possibilidade de optar entre permanecer ou não no campo por meio de atividades conectadas ao seu território e à sua comunidade.

Ao todo, o Programa é integrado por três Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs): EMEF Eugênio Trovatti, no distrito de Bueno de Andrada; EMEF Maria de Lourdes da Silva Prado, no assentamento Monte Alegre; e EMEF Hermínio Pagotto, no assentamento Bela Vista do Chibarro.

Diferenciando-se do modelo multisseriado adotado por muitas escolas rurais, essas três EMEFs citadas adotam o sistema seriado de ensino, uma sala para cada série, com um número reduzido de estudantes por sala. Os professores contam com o transporte, que é garantido por lei municipal, além de um adicional salarial de 10% (em parte para compensar o maior gasto de tempo nos translados). Os estudantes residentes nos lotes distantes das escolas contam com o transporte municipal e os que moram nas agrovilas podem caminhar até a escola.

06-cap05.indd 106 20/08/10 10:10

O objetivo deste artigo é fazer um registro do Programa Escola do Campo e, principalmente, descrever as principais características da gestão da Escola Hermínio Pagotto; esta Escola foi escolhida por ser pioneira no Programa. Além disso, ali pudemos observar que os princípios encontram-se mais enraizados e os maiores avanços foram alcançados. Ao longo da pesquisa, a EMEF Hermínio Pagotto possibilitou-nos, ainda, avançar na compreensão quanto à centralidade que uma escola pode ocupar em uma comunidade.

Estruturamos este artigo para, em primeiro lugar, apresentar um breve relato da história do Programa Escola do Campo, afunilando para a história da Escola Hermínio Pagotto. A partir disso, procuramos descrever as instalações físicas da Escola, o seu cotidiano, especialmente no que se refere à participação e à permeabilidade do espaço escolar; na sequência, procuramos descrever seu projeto político-pedagógico, os parceiros e os projetos que a alicerçam.

Em um segundo momento, procuramos abordar a Gestão Escolar, resgatando o contexto no qual a Escola se insere, descrevendo a comunidade e o território do assentamento Bela Vista do Chibarro, bem como as tensões ali presentes, buscando aprofundar a compreensão do lugar da Escola enquanto espaço de diálogo e mediação.

Em um terceiro momento, procuramos sistematizar o que foi visto, apresentando as principais conquistas e desafios do Programa Escola do Campo, além de tecermos algumas considerações finais.

Este artigo foi escrito com base nas pesquisas sobre o campo de Gestão Escolar e Escolas do Campo, além de pesquisas acerca dos assentamentos originados a partir da desapropriação de usinas canavieiras da região de Araraquara. O principal método de coleta de informações para elaborar esse artigo foi a observação participante realizada em duas visitas ao Programa Escola do Campo. Na primeira, entre 3 e 5 de novembro de 2008, visitamos as três unidades escolares do Programa Escola do Campo em Araraquara, além das três escolas que compõem o Programa Escola do Campo no município de Matão (SP), escolas que surgiram a partir da experiência de Araraquara. Na segunda visita de campo, realizada entre 3 e 5 de junho de 2009, optamos por concentrar nossa pesquisa exclusivamente na Escola Hermínio Pagotto. Nesta segunda visita, fomos gentilmente hospedados na casa de Leonel Fernandes Moço, sua esposa Luciana Carla Soares Moço e o filho deles, Leonardo Soares Moço[8].

[8] Agradecemos a todos da equipe da EMEF Hermínio Pagotto e seus parceiros e a Secretaria Municipal de Educação de Araraquara, que gentilmente nos recebeu e compartilhou seu tempo e seus saberes. Quaisquer equívocos que tenhamos cometido neste artigo são de nossa total responsabilidade.

06-cap05.indd 107 20/08/10 10:10

A história do programa escola do campo e da EMEF Hermínio Pagottto

Como outras tantas escolas rurais paulistas, até a década de 1980 as escolas de Araraquara eram estaduais[9]. A maior parte delas operava no sistema multisseriado, enfrentavam dificuldades pedagógicas em relacionar os saberes oficiais aos saberes locais e obstáculos administrativos, que colocavam seu funcionamento em risco.

O que atualmente é conhecido como a agrovila do assentamento Bela Vista era, originariamente, a área destinada à moradia dos colonos da Usina Tamoio. O prédio antigo da Escola Hermínio Pagotto havia abrigado o Grupo Escolar Pedro Morgante (o nome era uma homenagem ao dono da Usina que, posteriormente, foi desapropriada para que se formasse o assentamento – como abordaremos adiante), constituído em 1942 e então vinculado à Delegacia Regional de Ensino Básico de Araraquara, sob a coordenação da antiga Secretaria dos Negócios da Educação e da Saúde Pública do Estado de São Paulo (SME).

Com a falência da Usina no início dos anos 1980, o Grupo Escolar foi fechado. Com o processo de constituição do assentamento em 1990, o Grupo Escolar foi reaberto com o nome de Hermínio Pagotto. Segundo as informações a que tivemos acesso, o funcionamento foi irregular até 1996. Adriana Maria Lopes Morales Caravieri, atual diretora da EMEF Hermínio Pagotto, conheceu o acampamento que ocupava o lugar antes da desapropriação (e consequentemente formação do assentamento) quando era ainda adolescente, acompanhando seu pai em uma missão franciscana. Ela voltou como professora substituta no começo de 1994. No final desse ano, ela voltou, de novo, para substituir o diretor que estava doente e nesse momento ajudou a consolidar a Associação de Pais Mestres (APM), estabelecendo contato mais próximo com os assentados. Entre 1994 e 1996, período em que a Escola quase fechou as portas, ela voltou outras vezes para substituir a direção[10]. Alguns assentados gostaram do trabalho e da dedicação da professora Adriana e a convidaram para que aceitasse assumir a Escola. Em agosto de 1997, ela assumiu como vice-diretora (cargo máximo à época, dado o número de alunos da escola).

[9] Segundo a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB, artigo 10, inciso VI, cabe ao Estado "assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio", sendo de competência dos municípios (art.11, inciso V) "oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental [...]" (BRASIL, 1996). Até a publicação da LDB, a maioria das escolas de ensino fundamental era gerida pelo sistema estadual de ensino. A partir de 1997, começou um movimento nacional rumo à municipalização das escolas de ensino fundamental.

[10] Para mais informações sobre o processo de fechamento de Escolas Rurais e também sobre o processo de municipalização, ver CNE (2002) e também Benjamin e Caldart (2000).

06-cap05.indd 108 20/08/10 10:10

No biênio 1997-1998, a Escola passou por um período de reestruturação. A primeira meta, o embelezamento do prédio, foi realizada com auxílio da comunidade, que participou ativamente dos mutirões de reforma. A segunda meta, a modificação da prática pedagógica, foi também construída em parceria com a comunidade. Adriana, pais e professores iniciaram algumas modificações da prática pedagógica para uma educação mais voltada para o campo.

No início de 2001, Adriana teve o apoio de líderes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)[11] e de Reginaldo Anselmo Teixeira (filho de assentados e atual professor da Escola) para elaborar a proposta político-pedagógica da Hermínio Pagotto.

No final de 2001, Adriana apresentou e defendeu essa proposta na I Conferência Municipal de Educação de Araraquara. O então coordenador de Projetos Especiais na Secretaria de Educação de Araraquara, Alexandre Luiz Martins de Freitas, entusiasmou-se com a proposta e, a partir daí, ela foi estendida também para as outras escolas localizadas na zona rural do município.

Em 2002, Adriana participou do I Seminário Nacional por uma Educação do Campo, realizado em Brasília (DF). A participação de Adriana no seminário fez insurgir ideias para o aprimoramento do projeto político pedagógico da Escola e para a preparação do I Seminário Estadual por uma Educação do Campo, realizado na própria Escola Hermínio Pagotto, em 2003.

Ainda em 2002, a Hermínio Pagotto e a Escola de Monte Alegre (PMA) foram municipalizadas e, com a Escola Bueno de Andrada, passaram a compor o Programa Escola do Campo. Segundo Adriana, "o Alexandre foi bastante articulador, batalhou junto conosco". Hoje, Alexandre é Secretário de Educação do município vizinho, Matão (SP), tendo implementado um programa similar em outras três escolas do campo de Matão.

Ao se formar o Programa Escola do Campo, as diretoras das três escolas passaram a se encontrar para planejar a implementação do Programa. Na época, Rosimeire de Lourdes Botelho Costa (a Rose, coordenadora pedagógica da Hermínio Pagotto em 2008) era coordenadora pedagógica em Monte Alegre. Segundo ela, houve uma grande resistência dos educadores em receber essa nova proposta, uma vez que eles achavam que o objetivo era "formar revolucionários". Para superar essas resistências, a construção da proposta nas três escolas vem sendo gradual e com diferentes nuances em cada uma. Tendo vivenciado a

[11] Em julho de 1998, foi realizada a I Conferência Nacional Educação no Campo, promovida pelo MST, UNICEF, pela UNESCO, CNBB e UnB, que "teve papel significativo no retorno da questão da educação da população do campo para a agenda da sociedade e dos governos, e inaugurou uma nova referência para o debate e a mobilização popular: Educação do Campo e não mais educação rural ou educação para o meio rural" (II Conferência Nacional por uma Educação do Campo).

06-cap05.indd 109 20/08/10 10:10

implementação do programa em outra escola, Rose salientou a necessidade de adaptar o programa dentro da realidade de cada uma: "porque o Programa não é só construir uma horta, um jardim, ouvir uma música de raiz, mas tem que ir a fundo, entender para intervir". Essa fala revela uma das preocupações importantes do Programa desde sua implementação: que os educadores e educandos compreendam a realidade em que vivem e, a partir disso, trabalhem e valorizem sua cultura e sua história.

Nas três escolas visitadas, notamos uma intrínseca relação entre o território no qual elas se inserem e suas características pedagógicas e de gestão. Toda unidade escolar é reflexo do contexto em que se encontra: em cada escola integrante do Programa Escola do Campo, existem especificidades distintas. Assim, ao mudar o entorno de cada escola, são outros também os históricos de formação e de lutas, os tipos de conflitos e tensões que se travam e a compreensão da realidade dos educandos, de modo que a implementação de um mesmo programa não será igualmente realizada em diferentes locais, por isso optamos por concentrar este artigo em uma só escola.

EMEF Hermínio Pagotto

A Escola Municipal de Ensino Fundamental Hermínio Pagotto localiza-se na zona rural do município, no centro da agrovila do assentamento Bela Vista do Chibarro, distando 23 quilômetros da sede de Araraquara, no Estado de São Paulo.

Por estar no centro da agrovila e estar delimitada por uma cerca que não obstrui a visão, todos que estão fora podem ver o que se passa ali dentro, e todos que estão dentro vêm o que se passa do lado de fora. De acordo com Adriana, vedar a escola com muro de concreto seria contrário ao propósito de torná-la um centro de referência para os moradores; além disso, bloquearia a bela vista que os alunos e professores têm do assentamento.

O pátio é repleto de plantas, flores e árvores frutíferas. Ao entardecer, os jovens aproveitam o ambiente agradável e aconchegante para conversar, namorar e recrear. O clima é de acolhimento e a Escola abre suas portas para qualquer projeto ou grupo de pessoas, de dentro ou fora da comunidade, que tenham o interesse em pesquisar ou contribuir com o programa. Essa abertura também pode ser para o uso do espaço para reuniões ou simplesmente para caminhadas, como fazem grupos de idosos do assentamento. Ao abrir suas portas e disponibilizar seus espaços para reuniões, eventos, festas e o cotidiano da comunidade, a Escola se reafirma como um núcleo de referência.

06-cap05.indd 110 20/08/10 10:10

A Escola ocupa um quarteirão inteiro, o maior da agrovila, e é foco de um processo constante de produção, manutenção e recriação de seu próprio espaço. As paredes estão bem pintadas, com cartazes informativos e trabalhos dos estudantes colados por todos os lados. Os banheiros são limpos e com os materiais necessários disponíveis, os servidores e estudantes zelam pelo espaço. As carteiras também estão bem conservadas. Além do prédio principal, a Escola possui um anexo com laboratório, cozinha e biblioteca. Este anexo foi construído com recursos municipais, disputados no Orçamento Participativo, cujas reuniões regionais foram realizadas na própria Escola. A cozinha experimental e o laboratório de ciências são azulejados e bem equipados. Por falta de espaço, uma sala é dividida para biblioteca e informática. A biblioteca é aberta para toda a comunidade do assentamento; com a chegada da internet, os computadores também serão disponibilizados aos moradores. A Escola possui, ao todo, 11 salas.

A quadra de esportes é grande, coberta e bem cuidada. A horta é farta e, além de hortaliças, são cultivadas plantas fitoterápicas. No pomar há árvores frutíferas de várias espécies, todas com plaquetas de identificação e um viveiro de mudas utilizadas para o reflorestamento da mina d'água do assentamento. A cada evento importante para a comunidade, planta-se uma árvore, e cada plantio de árvore torna-se, consequentemente, um evento. O parque de diversões foi inaugurado em 2009, com recursos oriundos de uma premiação (Prêmio do Instituto Embraer). Adriana lembra que cada espaço construído tem um significado especial para a comunidade. A quadra, por exemplo, foi coberta sete anos após sua construção, em 2000. Tudo vai sendo construído e produzido aos poucos; assim, todos podem perceber as transformações e têm o prazer de se sentirem produtores do próprio espaço.

A equipe demonstra uma integração essencial para o bom funcionamento da Escola, sendo que os professores e demais funcionários participam ativamente de sua organização. Em sua maioria, os professores são efetivados e escolheram essa Escola por convicção; eles acreditam em uma educação diferenciada e se identificam com a Escola do Campo. Esta gestão coletiva, na qual a participação de todos é imprescindível, parece ser um dos aspectos relevantes que levam a EMEF Hermínio Pagotto a ser bem sucedida no Programa Escola do Campo. Segundo Adriana, "todos administram a escola; se uma parte não funciona, o todo se desintegra".

A equipe é composta por 29 profissionais que realizam um trabalho conjunto e integrado. Ao todo, são 16 professores e 13 técnicos administrativos. Os professores da tarde (Ensino Fundamental I) são todos efetivos. Segundo Camila Mazzeo, atual coordenadora pedagógica, o Fundamental I "tem uma equipe afinada, estão fixos, se identificaram. Estamos lutando para

06-cap05.indd 111 20/08/10 10:10

que a equipe do Fundamental II também seja fixa e, também, que não precisem dar aula em outras escolas"[12].

O tempo de trabalho dos professores na Escola é bastante variado. Alguns entraram há menos de um ano, mas a maioria já está lá há três, sete e oito anos, demonstrando identificação com o projeto e harmonia de trabalho. Durante o lanche na sala dos professores, por exemplo, uma das professoras do Fundamental II relatou estar ansiosa para o ano que vem: ela é professora volante e está torcendo para que seja aberta uma vaga na Hermínio Pagotto em 2010.

O jardineiro Laudenir Silva de Almeida (o Chico) e a cozinheira Valdirene Aparecida Porteiro (a Val) são parentes de pioneiros no assentamento, ex-alunos da EJA (Educação de Jovens e Adultos) da própria Escola e moram em frente ao local. O motorista da Kombi que transporta os professores também mora no assentamento. Os três passaram no concurso para seus cargos e integram a equipe de gestão escolar. Reginaldo, que é professor de geografia e participou da proposição inicial do projeto pedagógico com Adriana, é filho de assentados e retornou ao Bela Vista para desenvolver seu trabalho. Já trabalhou em escolas no meio urbano, mas optou por voltar para trabalhar em sua comunidade. Esse também é considerado um aspecto que contribui para o desempenho dessa Escola: além de oferecer oportunidade de trabalho para os moradores, a presença de membros inseridos na comunidade fortalece o vínculo e enriquece a compreensão da realidade, renova a perspectiva de vida e permite enraizamento com orgulho.

De acordo com Adriana, os professores quase não faltam e, quando isso ocorre, avisam antecipadamente a direção. Até mesmo os inspetores assumem uma sala de aula para substituir um colega que teve de se ausentar. Conforme observamos, a ausência de um professor não gera maiores transtornos, uma vez que alguém assume a turma. As famílias mostram que sentem esse cuidado e confiam na escola.

O cotidiano da escola

O horário de funcionamento da Escola é das 6h às 21h. No período da manhã funciona o Ensino Fundamental II e na parte da tarde a Educação Infantil e o Ensino Fundamental I. A Escola encerra o expediente após as aulas da EJA.

[12] No ensino Fundamental II, uma vez que as matérias demandam professores especialistas, é menos comum encontrar professores que completem a sua carga de trabalho em uma única escola. Grandes escolas (em termos de estudantes matriculados) abrem várias salas e podem até ocupar toda a jornada de um professor, enquanto a maior parte dos professores acaba compondo a sua jornada em mais de uma escola. No caso dos professores que também trabalham nas Escolas do Campo, essa é uma dificuldade, uma vez que o tempo de deslocamento entre uma escola e outra é consideravelmente maior do que o deslocamento dentro das áreas urbanas.

06-cap05.indd 112 20/08/10 10:10

Em qualquer um dos períodos de aula, ao chegar à Escola, todos encontram uma mesa com comida: logo cedo, um café da manhã; antes das aulas da tarde, um almoço; antes das aulas da EJA, uma sopa. Alguns comem, outros conversam, muitos brincam. Ainda no meio da manhã é servido o almoço para os alunos do Fundamental II; da mesma forma, no meio da tarde é servido um lanche reforçado para os estudantes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental I.

Antes de ir para a sala de aula, todos os estudantes e seus professores participam de uma acolhida, realizada no pátio da Escola (entre a mesa com comida e o corredor com as salas de aula). A condução da acolhida (*quem vai falar o quê, como* etc.) segue uma escala previamente organizada de maneira que, para cada dia, há estudantes e professores responsáveis por preparar uma apresentação para o restante da Escola sobre algum tema. No decorrer de nossas visitas, pudemos acompanhar uma apresentação sobre o *Dia do Meio Ambiente*: houve leitura de textos e histórias e o plantio de um ipê amarelo; houve também um momento em que foram entoadas cantigas de roda e brincadeiras com os alunos da Educação Infantil; também foi aplaudido o time de futsal feminino da Escola, que ganhou uma medalha de bronze numa competição municipal. Nesses momentos de acolhida, fomos apresentados a toda a comunidade escolar (uma vez em cada turno).

Dar as boas-vindas, diariamente, e reunir todos em volta de um tema comum, seja ele uma data mundial, um evento regional da comunidade ou ainda um tema específico da Escola, propicia um espaço de compartilhamento que contribui para a construção de um senso coletivo, o da Escola. Após a acolhida, é como se fizesse mais sentido que cada grupo se disperse nas atividades de cada série, ou nos seus próprios desafios: pertencendo a uma comunidade que lhes diz respeito, é possível se concentrar num microcosmo específico e temático, sem se desconectar da sua comunidade que é constantemente reafirmada.

Depois da acolhida, os alunos vão para seus locais de aula, nos quais serão apresentadas e discutidas as disciplinas curriculares. Segundo a proposta de transdisciplinaridade, por locais de aula entendem-se: gramados, cozinha experimental, salas de aula, laboratório de ciências, horta, quadra e biblioteca. É comum ver alunos e professores ocupando esses espaços. Existem também projetos de música, de dança e de esportes sendo desenvolvidos com os alunos. Os professores têm, inclusive, uma oficina de canto coral e se apresentam em festivais na cidade, ocasiões em que os alunos comparecem, para prestigiar. Atividades como essas tanto fortalecem a identidade interna do grupo quanto fortalecem a imagem do grupo para quem é de fora. Tal qual a recepção que promovem durante as atividades escolares para quem visita a Escola.

06-cap05.indd 113 20/08/10 10:10

Participação e o espaço fluido da escola

A comunidade do assentamento Bela Vista está presente no cotidiano da Escola, seja por meio das caminhadas do grupo de idosos, seja porque é ali que se encontram as caixas de correspondência, ou ainda porque é nas dependências da Escola que são realizadas as reuniões das organizações das quais os assentados fazem parte (INCRA, FERAESP), ou outras que sejam do interesse da coletividade, como a reunião do Orçamento Participativo. Há, também, os espaços institucionalizados de participação da comunidade na gestão da EMEF Hermínio Pagotto, como o Grêmio Estudantil, a APM e o Conselho de Gestão Escolar. Além disso, há um envolvimento cotidiano das famílias com a Escola, sendo que esta se apresenta fluida, com passagens, entrada e saída muito mais livres para a comunidade, sem que com isso a dinâmica da Escola e das aulas seja prejudicada.

Para exemplificar esse espaço fluido e dinâmico é possível citar a sala dos professores: montada no saguão da entrada frontal da escola, favorece o encontro, quase constante, dos familiares e alunos com o corpo docente. Também as caixas de correio dos moradores do assentamento ficam no pátio da escola. Embora haja alguns horários definidos para que os moradores busquem suas correspondências, o acesso à Escola é livre e um dos portões fica sempre aberto caso um pai, uma mãe ou qualquer outro morador queiram entrar.

Além da importância de as mães e os pais participarem das reuniões da APM e do Conselho – de opinarem sobre o uso dos recursos, sobre a estrutura e de conversarem sobre os meios e fins de uma escola –, parece importante a comunidade em geral se apropriar da Escola. Em muitas escolas, alguns pais e mães alegam que não têm formação escolar suficiente para conversar sobre os assuntos da Escola. Por isso, ultrapassar esse preconceito e conseguir participar desses fóruns, estar presente e participar da construção cotidiana do espaço no qual os filhos estudam pode gerar um novo sentido a uma participação no Conselho: ao mesmo tempo, a Escola fomenta transformações na comunidade e se abre para ser construída por ela.

O projeto político-pedagógico

Intimamente relacionada à lógica da produção coletiva da terra e ao resgate da cultura local, a Escola é guiada pela gestão democrática e pela participação coletiva dos estudantes e da comunidade, reafirmando assim o espaço do campo e a organização socioespacial da comunidade, o assentamento. O objetivo da Escola do Campo é desenvolver uma educação de

06-cap05.indd 114 20/08/10 10:10

qualidade social, voltada para o desenvolvimento da cidadania, da solidariedade, do respeito às diferenças e ao meio ambiente. O Programa pretende formar por meio da coletividade, do diálogo, da relação com a família, com a comunidade, com a escola e com os movimentos sociais.

Os princípios que regem a Escola do Campo são:

- Qualidade social da educação;
- Inserção em um contexto global;
- Educação voltada para a valorização da cultura de trabalho no campo, na teoria e na prática;
- Democratização do acesso ao conhecimento;
- Gestão democrática e participação da comunidade na tomada de decisões;
- Espaços e tempos alternativos de educação;
- Construção de um novo homem e de uma nova mulher através do resgate da sua identidade;
- Resistência e luta do homem e da mulher no campo;
- Integração e interação com o meio ambiente e conscientização ecológica e
- Concepção de que a história é construída pelas lutas sociais (SME, 2007).

O currículo foi desenvolvido de acordo com temas geradores obtidos junto à comunidade. O ensino consiste na combinação entre a reflexão teórica e a atuação prática no campo, uma oportunidade de relacionar a vida real com a matéria curricular, tornando a aprendizagem mais significativa para os alunos. As atividades são desenvolvidas em classe e em outros espaços – como a horta, a cozinha experimental, o viveiro de mudas, o viveiro de animais e nos próprios lotes dos assentados. Na cozinha experimental, por exemplo, são trabalhados conceitos de matemática (fração e operações aritméticas), biologia (leguminosas, raízes e tubérculos), história (origem do prato e cultura) e geografia (origem do prato e cultura); a língua portuguesa é trabalhada em seguida com o relato dos alunos acerca do processo de preparação do prato.

06-cap05.indd 115 20/08/10 10:10

As atividades transitam entre as disciplinas, como pudemos presenciar no momento em que o professor de geografia pintava junto com seus alunos para trabalhar o conteúdo sobre meio ambiente. Meios são trabalhados enquanto meios e servem aos fins pedagógicos. As atividades de informática estão contempladas na transdisciplinaridade: a Escola não oferece aulas exclusivas de informática, todos os professores levam os alunos para trabalharem suas disciplinas nos computadores. Forma e conteúdo são utilizados conforme a estratégia pedagógica e os recursos e oportunidades disponíveis a cada momento. Durante a nossa visita, por exemplo, fomos convidados a falar sobre o ex-presidente Getúlio Vargas. O convite surgiu não porque estivesse programada uma aula sobre ele – o tema geral das aulas de história daquela classe estava sendo a história do século passado e nós, pesquisadores de uma fundação cujo patrono é figura histórica importante, estávamos lá.

Coerente com a proposta pedagógica, tudo ocorre de forma muito transparente. As decisões da Escola são tomadas pelo Conselho de Gestão Escolar. Esse Conselho é eleito democraticamente por todos – professores, pais e alunos –, com direito a urna e apuração coletiva dos votos. Os estudantes de Educação Infantil, além de eleger seus representantes de sala, também participam das eleições do Conselho por meio de cédulas diferenciadas que foram criadas especialmente para o domínio da linguagem que essa faixa etária possui.

A EMEF Hermínio Pagotto enfoca os valores humanos como conteúdo básico do seu currículo, mas não só. No dia a dia, professores e funcionários atuam como apoio para quaisquer problemas que as famílias venham a ter. Elas frequentemente buscam na Escola uma orientação para eventuais dificuldades por que estejam passando. Embora isso não faça parte do escopo educacional, reafirma a centralidade da Escola no assentamento Bela Vista, que não conta com outros equipamentos públicos que possam mediar eventuais conflitos ou resolver problemas que a comunidade venha a enfrentar. Problemas familiares ou de vizinhança que influenciam a aprendizagem e o relacionamento dos alunos recaem sobre a Escola, que se configura, de fato, como a autoridade pública para mediar essas questões.

A equipe administrativa e pedagógica procura oferecer a orientação adequada a cada caso e estabelece o contato com outros serviços públicos quando necessário. Adriana relatou o caso de uma mãe que, em decorrência de problemas com alcoolismo, perdeu a guarda do filho e recorreu à Escola. Com o apoio da equipe escolar, a mãe foi buscar ajuda profissional para tratar o alcoolismo e reconquistou a guarda do filho. Adriana também visita as casas dos alunos quando necessário e busca ajuda psicológica para os estudantes que necessitam de apoio. Como este tipo de assistência não está disponível no assentamento, a Escola recorre ao trabalho voluntário de alguns psicólogos de sua rede de contatos.

06-cap05.indd 116 20/08/10 10:10

A Escola procura as pessoas da comunidade quando precisa de alguma coisa: seja um mutirão para alguma melhoria, seja para preparar uma festividade ou para que uma família possa auxiliar outra família que necessite de um apoio naquele momento. Ao mesmo tempo as pessoas recorrem à Escola para quase tudo, e é isso que constitui a centralidade da comunidade. Tudo isso se dá num movimento intenso, e multidirecional, no qual as perguntas que emergem remetem a *quem faz o quê*: a comunidade coloca a Escola na sua centralidade? Dada a centralidade, a Escola revigora a comunidade? A resposta parece ser afirmativa para as duas perguntas, no sentido de um movimento dinâmico de reforço mútuo.

Parceiros e projetos desenvolvidos

Os vínculos com diversos órgãos e instituições são importantes e necessários para alavancar os resultados de qualquer iniciativa governamental, ampliando o conceito de público e a esfera de ação do Estado (SPINK, 2001). Uma escola está vinculada a uma série de interesses e expectativas que podem ser representados por grupos (famílias, professores etc.), ou organizações (Estado, APMs, sindicatos etc.). O modo como esses interesses e expectativas se convertem em vínculos e, como estes são gerenciados, interferem nos resultados que uma escola alcança.

No caso da EMEF Hermínio Pagotto, o vínculo com a comunidade do assentamento Bela Vista é tão intenso que, por vezes, uma escola pública (estadual) se confunde com uma escola (de iniciativa) comunitária. Dada a intensidade dessa relação – Escola e comunidade – pode-se questionar se a comunidade é a principal parceira da Escola, ou se é mais do que isso, uma vez que, além de a Escola ser um agente transformador dessa realidade, ela tem em sua implementação e gestão o reflexo das exigências, anseios e o envolvimento da comunidade. Segundo relatos dos professores e dos moradores do Bela Vista, desde a formulação, a comunidade apoia o Programa e se envolve com as suas práticas. A participação nos mutirões de reforma, na formulação do currículo escolar e o próprio cotidiano da Escola revelam isso.

Para além da comunidade do assentamento, parte da equipe de gestão tem em sua trajetória o vínculo com a Ordem Terceira dos Franciscanos, o que contribui para compreender o calor das inúmeras acolhidas e o sentido dos constantes dizeres de “paz e bem”. É possível que, dessa origem, uma parte das raízes da Escola tenha encontrado respaldo e solo fértil para germinar tantos girassóis que simbolizam e embelezam a Escola.

Parte da equipe de gestão da Escola tem vínculos e participa de redes ligadas à Pedagogia da Terra e aos movimentos sociais que representam trabalhadores sem terra e assentamentos. A participação nessas redes alimenta o Projeto em termos de ideais pedagógicos, pois permite o

06-cap05.indd 117 20/08/10 10:10

encontro com interlocutores nas constantes trocas de experiências e desenvolvimento de recursos didáticos, instiga uma busca perene por novos horizontes e parcerias e, ao fazer tudo isso, amplia os horizontes da Escola na busca por uma boa educação, para além da coletividade do assentamento.

Além da comunidade, e dessas redes, outras parcerias são estabelecidas procurando a continuidade e o aperfeiçoamento do Programa:

a) Projeto Pé Vermelho

O vermelho forte da terra marca os pés dos assentados. Quando apontados pelos garotos da cidade como "os pés vermelhos", muitas vezes, crianças e adolescentes sentem-se envergonhados. A fim de mudar esse estereótipo negativo e transformá-lo em identidade, as coordenadoras do projeto, Silvani Silva e Fabiana Francisca da Silva, engajaram-se na busca do embelezamento da comunidade e no resgate da cultura local para que seus moradores tenham orgulho do lugar onde vivem.

Originado no assentamento, a partir de uma constatação que emergia da Escola, o Projeto Pé Vermelho pretende oferecer condições para contribuir com o fortalecimento da identidade cultural dos jovens assentados, visando prepará-los para a chegada ao ensino médio no meio urbano, com orgulho de ser um pé vermelho.

Com apoio da Secretaria Municipal de Cultura, o Projeto Pé Vermelho oferece, dentre outras coisas, oficinas de música para crianças e adolescentes. As crianças participam de oficinas de música e percussão; neste ano, começaram a trabalhar oficinas de *hip-hop*. De acordo com as coordenadoras do projeto, apesar de uma surpresa inicial por parte de alguns moradores do assentamento (que preferiam que as oficinas ficassem "só na viola"), o *hip-hop* foi escolhido porque essa é a linguagem que os estudantes encontrarão ao chegar ao ensino médio, na Escola Estadual Prof. Victor Lacorte (na periferia de Araraquara). Por meio das oficinas, o objetivo é que os estudantes cheguem conhecendo a linguagem dos jovens urbanos, com a vantagem de conhecerem um *hip-hop* de qualidade (e não somente o comercial, ao qual os jovens estariam expostos na periferia urbana). Hoje o *hip-hop* é um movimento aceito por eles e representa a luta de povos excluídos, como são também os assentados.

O Projeto Pé Vermelho nasceu com a ida de um grupo de cinco jovens da comunidade para a universidade, como veremos a seguir.

06-cap05.indd 118 20/08/10 10:10

b) Universidades

As jovens que criaram o Projeto Pé Vermelho fazem parte da primeira turma do curso de Pedagogia da Terra, iniciado em 2008 pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Essa graduação segue a pedagogia de alternância: nesse caso os estudantes passam 50 dias na universidade e três meses desenvolvendo projetos na comunidade. Segundo Silvani – uma das coordenadoras do projeto –, na universidade elas aprenderam que os problemas apresentados pela comunidade eram fruto de um contexto histórico que deveria ser desvendado e estudado. Elas iniciaram o Projeto Pé Vermelho visando também resgatar a história da comunidade, para que esta se tornasse conhecida e reconhecida por todos.

Além do vínculo concreto com a UFSCar, podemos indicar aqui o potencial de vinculação com o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação; este programa recebeu até junho inscrições de Universidades Federais que quisessem elaborar uma proposta de licenciatura voltada para a Educação no Campo, com recursos do Ministério da Educação.

c) Outros órgãos do governo

Além desses projetos desenvolvidos, há parcerias e apoios com outras secretarias municipais e instituições públicas.

A penitenciária de Araraquara contribui com a construção de móveis para a Escola. A Polícia Militar também disponibiliza pessoas para palestrar sobre a prevenção do uso indevido de drogas. Durante a nossa visita, o soldado Miguel esteve lá para uma dessas palestras e nos contou que, após alguns anos desenvolvendo essas atividades em inúmeras escolas, acreditava que os jovens da Hermínio Pagotto se diferenciavam dos outros jovens pela sua capacidade de diálogo.

O Programa Saúde da Família (PSF) da comunidade trabalha em parceria com a Escola. Além do atendimento no Posto de Saúde, os agentes de saúde fazem um trabalho de prevenção bucal com os alunos e utilizam o espaço escolar para palestrar sobre diversas temáticas ligadas à saúde.

Em parceria com a Secretaria de Esportes, a escola oferece o Projeto Escolinha de Esportes, no qual as crianças praticam vôlei e futebol. Aos sábados e domingos, a quadra é utilizada

06-cap05.indd 119 20/08/10 10:10

para a realização de campeonatos, constituindo uma opção de lazer oferecida à comunidade nos finais de semana. Aqui se encaixa a turma de idosos que, acompanhada por uma professora de educação física da própria comunidade, caminha na pista interna da Escola.

d) Projeto Jovem Aprendiz

Iniciado em 2008, o Projeto Jovem Aprendiz é fruto de uma parceria entre a Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (FERAESP) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAER). O principal objetivo é capacitar para a agricultura de subsistência, desenvolvendo a capacitação adequada, para que os jovens assentados possam tirar o sustento dos próprios lotes. Em 2009, o projeto atendia 33 jovens. Os jovens frequentam o ensino médio na cidade na parte da manhã e passam as tardes na Hermínio Pagotto, participando do projeto. Realizam diversas atividades, como no viveiro de mudas, na horta, na criação de animais, no cultivo de ervas medicinais e aprendem a fazer compostagem. Os jovens utilizam a sala de informática e frequentam aulas de comércio, vendas e marketing, para aprender a vender o excedente da produção familiar ou comunitária. O trabalho em equipe é umas das prioridades do projeto e os professores incentivam os alunos a desenvolverem trabalhos conjuntos e comunitários. No final do curso, os alunos recebem um certificado de formação técnica.

e) Projeto Campo Limpo

Em parceria com a EMEF Hermínio Pagotto, o centro de Referência em Saúde do Trabalhador oferece aos moradores do assentamento Bela Vista do Chibarro o Projeto Campo Limpo. O uso de agrotóxicos pode ser analisado de vários aspectos: como os problemas de saúde que podem ser originados pelo seu consumo ou pela assimetria de poder nas relações comerciais entre as empresas e os pequenos agricultores. Nesse caso específico, o Projeto Campo Limpo busca lidar com um problema mais imediato para os pequenos agricultores que fazem uso dos agrotóxicos e que se expõem à contaminação pela desinformação. O projeto busca prevenir a intoxicação pelo uso indevido de embalagens de produtos agrotóxicos (reutilizadas para outros fins), promovendo medidas educativas e preventivas, além de coletar e encaminhar essas embalagens para locais apropriados.

06-cap05.indd 120 20/08/10 10:10

Como tudo começou: comunidade e território do assentamento Bela Vista do Chibarro

A EMEF Hermínio Pagotto e a comunidade do assentamento Bela Vista estão interligados e só são compreensíveis a partir da interdependência (mais do que parceria como sugerimos) que estabelecem entre si: ambos são motores das transformações que se provocam e ambos colhem os frutos dessa dinâmica.

Vale a pena agora procurarmos as raízes mais profundas disso; propomos uma aproximação à formação, ao histórico de lutas e tensões que se travam, das alianças e dos conflitos que produzem o lugar no qual a comunidade e a Escola se situam, do qual são reflexo e agente do contexto. Olhar o território do entorno permite melhor compreender como se relacionam as características pedagógicas e de gestão da Escola.

A luta pela reforma agrária na região próxima à Araraquara, que levou à ocupação do assentamento Bela Vista do Chibarro, foi marcada pela greve de Guariba (cidade distante 100 quilômetros de Araraquara) ocorrida em 1984. Os trabalhadores assalariados das usinas de cana-de-açúcar, submetidos a terríveis situações de exploração, lutavam por melhores condições de trabalho. O processo histórico dessa luta levou à perseguição dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, à formação do Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. Esse movimento afiliou-se à Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo – FERAESP (VALE; FERAESP), que passou a representar institucionalmente os trabalhadores rurais do Estado de São Paulo.

A primeira ocupação da região, realizada em 1985, foi resultado da desapropriação da antiga Fazenda Monte Alegre (propriedade que pertencia à FEPASA), conhecida hoje como Assentamento Monte Alegre. Em 1989, a Fazenda Bela Vista do Chibarro foi ocupada após o processo que culminou no processo de desapropriação das terras da Usina Tamoio pelo Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Antes disso, após a falência da Usina Tamoio, alguns empregados que ainda tinham a receber da Usina ocuparam a Fazenda como forma de acelerar o acerto das dívidas. Não conseguiram, no entanto, a adesão necessária, e a Fazenda foi dividida em 176 lotes, distribuídos para 176 famílias.

Com a desapropriação dessa Usina e de outras da região, a FERAESP abriu inscrições para que os trabalhadores rurais participassem da distribuição das terras desapropriadas pelo INCRA. Os cadastros foram preenchidos por trabalhadores vinculados a diferentes grupos:

06-cap05.indd 121 20/08/10 10:10

pelos pioneiros da greve de Guariba, por trabalhadores rurais de outras cidades do interior de São Paulo e de outros estados.

Os lotes dos assentamentos da região, incluindo o assentamento Bela Vista do Chibarro, foram inicialmente destinados a grupos de trabalhadores sindicalizados provenientes de diferentes lugares, além de seis famílias de ex-trabalhadores da Usina que permaneceram após a primeira ocupação. Em 1988, começaram a chegar grupos acampados que buscavam terra para trabalhar, conhecidos como os grupos de Sete Barras (de Sertãozinho), o grupo dos 36, dentre outros. Em 1992, chegou o último grupo que formou o assentamento Bela Vista, vindo de Promissão – ligado ao MST e à Pastoral da Terra –; foi nesse grupo que veio, por exemplo, a família de Silvani e de Fabiana (coordenadoras do Projeto Pé Vermelho). Nessa época Silvani tinha 15 anos, e Fabiana, nove. Boa parte dessa história foi contada por João Francisco Silva, o Tio João, pai das duas. João era um dos líderes do grupo, e fazia parte das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Antes de irem para o Bela Vista, tinham participado de outra ocupação. Em seu depoimento, nota-se claramente a dificuldade do início do assentamento, principalmente em relação ao planejamento dessa ocupação, uma vez que não dispunham sequer de espaço para se reunirem, não fosse o apoio de alguns padres que os deixavam usar o espaço da igreja.

A responsabilidade pela organização do assentamento Bela Vista era exclusividade da FERAESP, até a chegada do grupo proveniente de Promissão (em 1992), que veio por meio do INCRA. Nesse momento, surgiram algumas tensões, outras famílias e companheiros desses grupos pretendiam participar da ocupação, mas os lotes já haviam sido distribuídos. Nesse conflito, os pioneiros (ligados ao sindicato dos trabalhadores rurais) fecharam o assentamento e resistiram para que não fossem incorporados outros grupos (assim, o grupo de Promissão foi o último a se instalar).

No assentamento, há uma agrovila no centro, tendo em volta os lotes (as terras cultiváveis). A agrovila do assentamento é composta por 210 casas de alvenaria, uma casa sede (casarão), um posto de saúde, um salão (clube recreativo), quatro igrejas (uma Católica Apostólica Romana, uma da Congregação Cristã do Brasil, uma da Assembleia de Deus e uma Adventista do Sétimo Dia), um terreiro para festejos e manifestações culturais e, no centro de tudo (da agrovila e do assentamento), o terreno da Escola (o maior terreno da agrovila).

A economia do assentamento é voltada à agricultura e pecuária de subsistência; alguns assentados trabalham em regime de empreitada, prestando serviços temporariamente, em fazendas ou na cidade.

06-cap05.indd 122 20/08/10 10:10

Atualmente, o assentamento é administrado pelo INCRA, em parceria com o ITESP. Ciente da dificuldade financeira que os trabalhadores enfrentam para investir em seus lotes, o INCRA permite que os assentados arrendem até 30% de terras de cada lote para as usinas de cana da região – mesmo que quase sempre o acordo com as usinas envolva riscos de desvirtuamento da lógica que origina os assentamentos (FERRANTE, BARONE e DUVALL, 2008).

Alguns assentados foram, ao longo do tempo, excedendo esse limite, o que gerou novas tensões, dividindo o assentamento entre aqueles que concordavam com a regra do INCRA e os que achavam que aquilo era para ser ignorado. Durante alguns anos, o INCRA tentou negociar a volta ao ideal da agricultura familiar, na qual era permitido arrendar até 30% das terras, ameaçando retomar os lotes dos que não se adequassem. Alguns entenderam e seguiram as normas do INCRA. Outros, não, e a situação foi ficando tensa até que, na passagem do ano de 2007 para 2008, o INCRA procedeu a uma nova desapropriação dos lotes irregulares (que arrendavam acima do limite).

Tensões do lugar e a escola como espaço de diálogo e mediação

Na memória e no relato das pessoas, a violência dessa desapropriação ainda está presente: o INCRA recorreu à Polícia Militar para retirar aqueles assentados. Os que foram retirados, alguns à força, eram parentes ou companheiros dos que ficaram; alguns eram parentes de pessoas que tinham se inscrito e receberam autorização de uso dos lotes desapropriados (“primos ficaram com lotes de primos que foram retirados”). Em alguns casos, os que perderam o direito de uso da terra agrediram aqueles a quem eles creditavam o seu desatino – no lugar de confrontar a estrutura que segrega e exclui, confrontaram parentes e ex-companheiros da luta que originou o assentamento. Mesmo os que foram contemplados com os lotes oriundos dessa desapropriação repudiaram a forma violenta como foram retirados os que não seguiam as regras do INCRA: “foram tratados como bandidos, mas era tudo gente trabalhadora, como nós – eles estavam errados, mas não eram criminosos”.

O fato foi marcante e a Escola continuou na centralidade da comunidade do assentamento. Segundo Adriana, alguns moradores estão “com o pé atrás” em relação ao INCRA e algumas famílias têm demonstrado resistência em relação à Escola abrir as portas para as reuniões do INCRA. O mesmo ocorria em relação a outro grupo que faz parte da história da Escola – o MST. Hermínio Pagotto não é uma escola do MST; o assentamento não é fruto de uma conquista do Movimento. Independentemente disso, o MST faz parte da história do assentamento e da Escola, a equipe de gestão participa da rede de educadores do campo e

06-cap05.indd 123 20/08/10 10:10

alimenta as perspectivas da Escola em encontros da pedagogia da terra. Mesmo com tudo isso, e com a defesa dos "direitos da terra" e outros símbolos decorando a Escola, muitas famílias tem grande aversão ao MST. O fantasma que os meios de comunicação frequentemente produzem a respeito dos movimentos sociais está muito presente, como se as pessoas não vissem o que existe de concreto, na importância histórica dos movimentos, nem nos símbolos expostos na Escola, conforme explica Camila Mazzeo (atual coordenadora pedagógica da Hermínio Pagotto).

Para alguns, esse debate não existiria, uma vez que cada um trabalha por si. Para outros, a cooperação no trabalho é possível. Esses relatam como os assentados estão ficando mais unidos. Concretamente, pudemos observar alguns empreendimentos coletivos. Além da construção coletiva da Escola, em si, o que mais chamou nossa atenção foi a dimensão da fábrica de farinha que está em fase de finalização e foi construída em forma de cooperativa (com apoio da FERAESP), na qual 15 mulheres trabalharão e que terá capacidade de processar cinco toneladas de farinha seca por dia (com previsão de duplicar essa capacidade na mesma edificação). Além disso, existem duas grandes hortas comunitárias no assentamento, numa delas trabalham somente jovens na faixa dos 20 anos de idade. Na outra, Jesus, um dos pioneiros do assentamento, que chegou antes da desapropriação formal da Usina (1988), descreveu um pouco os percalços da produção coletiva: "para trabalhar em grupo tem que confiar, tem que ter afinidade".

A violência da desapropriação, de 2007 a 2008, parece ter trazido à tona também algumas conversas em torno dos objetivos da reforma agrária, *do que é propriedade individual*, o *que é propriedade coletiva* e de *quem tem direito a quê*. A lógica de um assentamento reside na propriedade coletiva, mas vivemos numa sociedade que cultua, por meio de quase todos os meios de comunicação, o triunfo do indivíduo, da propriedade privada e do aumento do patrimônio familiar. O debate é bem-vindo, tem sido bem encaminhado e não tem data para encerrar, tanto com pessoas que defendem que os lotes se tornem propriedade das famílias ("afinal meu pai trabalhou tanto tempo nessa terra"), como os que defendem a propriedade coletiva ("eu não sou agricultor, trabalho com educação, o que vou fazer com o lote quando meus pais não puderem trabalhar mais lá?").

Encontrar um consenso em temas dessa natureza parece impossível, no assentamento ou fora dele. Se levarmos em conta que o assentamento foi fundado pela ocupação de grupos de diferentes origens, isso se torna menos provável ainda, uma vez que remetem a contradições da própria sociedade. O que talvez valha ressaltar, como salutar, é o exercício do diálogo: mesmo repudiando a violência de determinados episódios, as pessoas continuam a debater os diferentes pontos de vista e buscas, as diferentes expectativas e interesses que estão presentes

06-cap05.indd 124 20/08/10 10:10

na comunidade, empoderando a Escola como espaço de mediação dos diferentes grupos que compõem o assentamento.

Reconhecendo a influência do assentamento no cotidiano escolar, é possível encontrar, no espaço da Escola, questões de divergência entre os assentados, uma vez que essas mesmas questões fazem parte do cotidiano da sociedade em que estão inseridas essas crianças. Cada criança traz de casa um determinado ponto de vista e encontra na Escola um lugar onde pode dialogar com diferentes opiniões.

Nesse sentido, a construção de um espaço em que afloram as questões conflitantes, a Escola, marca algumas tensões que têm origem no seu entorno: da agrovila e da comunidade e do assentamento, até os contextos municipais, estaduais, nacionais e mundiais. Independentemente da origem das tensões, a Escola não se furta a elas. Pelo contrário, a Escola trabalha a partir das contradições do seu meio, quaisquer que sejam as dinâmicas: campo e cidade; Escola Rural e Escola do Campo; propriedade familiar e coletiva; rico e pobre; e os processos nos quais os pobres se voltam contra os pobres, que é exemplificado no preconceito dos jovens da periferia em relação aos jovens do campo.

Na Escola não se mascaram essas tensões que a circundam. A Escola é tida, justamente, como local no qual devem emergir diferentes interesses e interpretações e no qual são trabalhados esses conflitos, de maneira que as crianças, ao mesmo tempo em que vivenciam os conflitos, vivenciam também o modo como são encaminhados na construção social para serem coletivamente construídos e desconstruídos para se abrir a novos diálogos.

Conquistas, desafios e algumas considerações

A proposta diferenciada para a educação do campo é um processo que depende de parcerias e da dedicação dos estudantes, professores, equipe administrativa, comunidade, governo, principalmente, mas não só, da Secretaria de Educação e de tantos outros que interagem com a Escola. Nesse caminho, como ocorre com qualquer programa que busca sua continuidade e aperfeiçoamento, a Escola encontra desafios e realiza importantes conquistas.

As conquistas têm origem na luta direta por melhores condições de estrutura para a educação. Algumas vezes essas conquistas são acompanhadas de prêmios que reconhecem o trabalho da Escola. Alguns desses prêmios revertem em investimentos, como a doação realizada pelo Instituto Embraer para o projeto de informática – que veio acompanhado da promessa da Prefeitura de que em breve a internet será conectada no assentamento. O

06-cap05.indd 125 20/08/10 10:10

parquinho da Escola, inaugurado no começo de 2009, também foi resultado de uma premiação do Instituto Embraer.

Dentre os desafios apontados pela equipe de gestão, sempre dentro da lógica de ir construindo aos poucos, está a vontade de construir um espaço exclusivo para a educação infantil (almejando fomentar um espaço para as creches), e conseguir atrair uma unidade para o ensino médio, sob responsabilidade do Estado, para que os estudantes não tenham que necessariamente ir estudar na cidade.

Em relação à possibilidade de novas inclusões, em relação à sua estrutura física, a Escola demandou da prefeitura uma adaptação necessária para que um estudante, com mobilidade limitada, possa voltar a estudar na Hermínio Pagotto.

Buscando melhor atender os moradores do assentamento, e sem que a Escola perca a centralidade e deixe de ser um ponto de encontro e diálogo importante na comunidade, um desafio a ser enfrentado em parcerias com outras secretarias municipais e estaduais é a construção de uma rede de atendimento cidadão no assentamento – além do PSF, já existente, almeja-se contar com postos de outros apoios, tais quais o psicológico, a assistência social e a assistência jurídica.

Para Adriana, o segredo da EMEF Hermínio Pagotto é o casamento entre o poder público, a força da comunidade e a centralidade física da Escola, o que permite à Escola funcionar como referência para a comunidade. Ela conta que, a cada mudança de governo, a comunidade do assentamento fica com receio de que mudem a proposta de educação do campo – receio que não imobiliza, pelo contrário: sempre que preciso, a comunidade se organiza e defende seus interesses perante as autoridades governamentais. Observamos que muitas pessoas incorporaram a proposta político-pedagógica da Escola como algo do assentamento e não como algo que pertença a um governo ou outro, constituindo-se de fato uma política de educação municipal que é sustentada e legitimada pela população que dela se beneficia.

Vale destacar, também, o comprometimento da Escola com a comunidade; comprometimento que é ponto de partida, de processo e de chegada. É por meio da Escola que a comunidade se traduz, valoriza sua história, suas lutas, seus saberes e sonhos. A Escola parte dos saberes locais para trabalhar os saberes oficiais (do currículo oficial), com a finalidade de formar os jovens do assentamento, capacitando-os para o que eles resolverem fazer.

A Escola é também o meio pelo qual a comunidade pode obter o que ainda não tem. É no espaço dela que a comunidade se organiza, se informa e se prepara para reivindicar e assegurar seus direitos. Foi no investimento da comunidade na Escola que não só a educação passou a

06-cap05.indd 126 20/08/10 10:10

estar presente no assentamento, mas também os serviços de saúde passaram a estar mais próximos, bem como os esportes, a tecnologia, a capacitação e a universidade – muitas vezes estando mais presentes no assentamento do que nas periferias urbanas.

A Escola é um equipamento público do qual a comunidade do assentamento se apropriou, além dela existe somente o PSF (em termos de equipamentos públicos), que trabalha em conjunto com a Escola. A comunidade investiu e investe na Escola. Por meio dela o poder público alcança a comunidade do assentamento. A Escola foi capaz de se manter, e se mantém até hoje, por conta da sua capacidade de formular seu projeto político-pedagógico. É por meio desse projeto que ela tem se demonstrado capaz também de alimentar a comunidade – por meio da Escola, a economia, a política, a cultura e a educação, por exemplo, não são mundos separados. Esse processo só é possível porque a Escola está na centralidade da comunidade, produzindo o território e o ambiente no qual ela existe.

Para tudo isso, ainda faltou destacar o papel fundamental de Adriana nesse processo, que conta com o respeito e carinho das pessoas ligadas ao Programa Escola do Campo. Sua capacidade de trabalho é tal que a Escola funciona e flui mesmo nos momentos em que ela não está fisicamente presente. Ao fugir de personalismos, e por acreditar em construções coletivas, seu trabalho permite-nos compreender como a gestão dessa equipe possibilita a construção da Escola, tal qual procuramos descrever aqui. Caminhos para essa compreensão podem ser indicados pela valorização desse espaço fluido, para fluxos de pessoas e informações e também pela maneira com que se permite que os conflitos venham à tona para serem dialogados. Além disso, ao não impedir que todos participem dessa construção coletiva, para zelar pela proposta pedagógica da qual todos são donos, também se possibilita o fortalecimento de uma equipe integrada e capacitada para construir uma educação do campo inclusiva, participativa e transformadora.

Referências

BENJAMIM, C.; CALDART, R. S. Projeto popular e escolas do campo Articulação Nacional por uma Educação Básica do Campo. *Coleção por uma Educação Básica do Campo*, n.° 3. Brasília, 2000.

BRASIL, MEC. Lei n.º 9.394, 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília: 1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 30 nov. 2009.

06-cap05.indd 127 20/08/10 10:10

CNE. Educação do Campo: cultivando um Brasil melhor. *Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo*. Resolução CNE/CEB n.º 1, de 3 de abril de 2002.

COSTA D. II *Conferência Nacional por uma Educação do Campo*: por uma política pública de educação do campo (Texto Base). Luziânia, GO: 2 a 6 de agosto de 2004.

FERAESP. Disponível em: http://www.feraesp.org.br. Acesso em: 12 fev. 2010.

FERRANTE, V. L. S. B.; BARONE, L. A.; DUVAL, H. C. O preço amargo das parcerias dos assentamentos com as usinas. *Retratos de Assentamentos*, v. 11, p. 11-20, 2008.

PMA. Página da Prefeitura Municipal de Araraquara. Disponível em:

http://www.araraquara.sp.gov.br. Acesso em: 12 fev. 2010.

SME. Secretaria Municipal de Educação. *Projeto Político Pedagógico da EMEF do Campo Prof. Hermínio Pagotto* – 2008/2010. Prefeitura do Município de Araraquara – Secretaria de Educação, Araraquara, 2007.

SPINK, P. Parcerias e Alianças com organizações não estatais. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. (Orgs.) *Novos contornos da gestão local – conceitos em construção*. São Paulo: Polis e Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2001.

VALE, S. B.; CASSIN, M. Representações sobre a relação trabalho rural e educação no Assentamento Bela Vista. In: *Congresso de Iniciação Científica e Pesquisa da UNAERP*, 9, 2008, Ribeirão Preto. Anais. Ribeirão Preto: UNAERP, 2008.

Artigo recebido em 15/09/2009. Aprovado em 21/12/2009.

06-cap05.indd 128 20/08/10 10:10

Análise do Programa dos Minidistritos: novos enfoques na avaliação de políticas públicas[1]

Claudia Moreira Borges[2] e Dante Pinheiro Martinelli[3]

RESUMO: O trabalho tem como objetivo a análise da política pública de incentivo à implantação de minidistritos industriais em São José do Rio Preto (SP). Para a análise dos dados, empregaram-se estatística multivariada e geoprocessamento – vistos aqui como instrumentos de avaliação quantitativa que apontam diferenças locais de desenvolvimento. Os resultados do estudo apontam diferenças econômicas e sociais, comparando regiões com e sem minidistritos. A análise do programa permitiu a construção de um modelo que une políticas e atores, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico da região, na qual estão inseridos, no contexto de alternativas endógenas de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: minidistritos, política pública, desenvolvimento local, avaliação, indicador.

ABSTRACT: *This study aims to analyse the public policy of industrial mini-districts in Sao Jose do Rio Preto (SP). Geoprocessing and multivariate analysis were used for identify the microregional differences. The results indicate economic and social differences comparing regions with and without mini-districts. The regions with mini-districts are less developed than regions without this public policy. The analysis of the program resulted in a model that link politics and actors that contribute to economic development of the regions, in a context of endogenous alternatives to development.*

KEYWORDS: *mini-districts, public policy, local development, evaluation, indicator.*

Introdução

A busca de novas alternativas para os modelos de desenvolvimento tem motivado o estudo de novos arranjos e projetos implantados pelos governos locais. Essas políticas vêm sendo avaliadas e debatidas, uma vez que muitas se apresentam como projetos inovadores e encorajados por meio de parcerias envolvendo diversos atores sociais (ROLNIK e NAKANO, 2001).

Ao se analisarem as experiências de políticas públicas em desenvolvimento local, tem-se, usualmente, buscado compreender o processo histórico de sua elaboração e como foram

1 Os autores agradecem à FAPESP pelo apoio financeiro.

2 Professora da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado. Mestre em Organizações pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Email: claudia.borges@fecap.br.

3 Professor Titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Endereço para correspondência: Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Departamento de Administração. E-mail: dantepm@usp.br.

07-cap06.indd 129 20/08/10 10:09

concebidas, para que os problemas potenciais possam ser visualizados como um todo. Essas políticas têm sido desenvolvidas de forma a contemplar as diferenças das localidades, gerando assim contribuições para a minimização das desigualdades (CAMAROTTI, 2004).

Como a medição é parte inerente no processo de gestão, importante para incentivar programas de desenvolvimento e avaliar seu desempenho, a utilização de indicadores é essencial para tornar viáveis programas que não são claramente compreendidos e para avaliar a extensão de problemas detectados, assim como de suas repercussões (JANNUZZI, 2001).

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar a trajetória do Programa dos Minidistritos Industriais e de Serviços, implantado em São José do Rio Preto (SP), com o intuito de refletir, enquanto modelo de desenvolvimento local, e contribuir com novas formas de avaliação quantitativa, para apontar diferenças locais de desenvolvimento. A ferramenta proposta neste estudo procura construir uma metodologia para análise dos indicadores, relacionados aos objetivos de programas de desenvolvimento local, a partir de dados censitários, possibilitando análise das transformações no desenvolvimento do município de São José do Rio Preto.

Desenvolvimento local e modelos de desenvolvimento

Vazquez-Barquero (2001) aponta para conjecturas de onde nasceu a teoria do desenvolvimento local. Essa teoria sugere que as externalidades são condições para o desenvolvimento das cidades ou de regiões, e que o aglomerado de empresas contribui para a geração de novas frentes ou mercados, que dinamizam a economia. Mas, diferentemente da teoria do desenvolvimento, o desenvolvimento local não considera o tamanho das empresas, mas o sistema de empresas existentes.

Outros autores sugerem que, no contexto local, não existe somente um caminho a ser percorrido para se incentivar o desenvolvimento. Ele pode ser influenciado pela articulação de diversas atividades ou setores competitivos, derivada da vocação e do interesse da comunidade (GAROFOLI, 1993; 2002; ÁVILA, 2000).

Na Europa e no Canadá, por exemplo, o desenvolvimento foi impulsionado com o apoio às pequenas empresas na área rural, de forma distinta de outras localidades que incentivaram o desenvolvimento industrial baseado em grandes empresas (GALVÃO, 1999; 2004). Outro estudo, comparando as políticas de desenvolvimento local no Canadá e nos Estados Unidos, mostrou cidades que investem em serviços públicos, no melhoramento urbano, na agilidade de processos burocráticos, na promoção de atividades e em eventos para promoção dessas cidades (REESE e ROSENFELD, 2004).

07-cap06.indd 130 20/08/10 10:09

Baseados em diversas experiências, alguns pesquisadores têm construído diferentes tipologias de modelos de desenvolvimento local (STORPER e HARRISON, 1991; GAROFOLI, 1993; JOYAL, 2002; DUPUIS, 1995). Há uma pluralidade de modelos de desenvolvimento, que revelam as bifurcações de processos de atividades e responsabilidade dos atores sociais locais no controle das transformações do sistema econômico e social (CHIASSON, 2003). Em comum, esses modelos enfatizam a importância de incentivar a criação de pequenos negócios no âmbito local como incentivo ao desenvolvimento.

Os pequenos empresários surgem quando existe o favorecimento para suas atividades na área comercial, na imigração, na área agrícola, na posse da terra e na formação de cultura empreendedora (GALLICCHIO, 2002; ALGABLI e MACIEL, 2002). Obviamente, a utilização da mão de obra local, como suporte a esses empreendimentos, favorece a acumulação de capital local.

Estudos mostram que o ambiente local tem uma função-chave de incentivo para a formação de novas empresas. Autores como Scott e Storper (2003) acreditam que as aglomerações podem ser um fator-chave para impulsionar o desenvolvimento local. Isso se reflete em fatores econômicos, como a importância das interrelações e da troca de informações; outras pesquisas afirmam ainda que locais que possuem grandes concentrações de pequenas empresas têm, provavelmente, maiores taxas de formação de outras empresas (O'FARREL e CROUCHLERY, 1984; LLOYD e DICKEN, 1979).

Ao mesmo tempo, outros estudos apontam que a formação dos indivíduos é um fator que influencia a criação de novas empresas, com médias maiores de criação em áreas com altas proporções de mão de obra qualificada (GOULD e KEEBLE, 1984; WHITTINGTORN, 1984). De acordo com Cross (1981), as pequenas empresas são as melhores incubadoras de capacidade empresarial.

Outro fator interessante é que a urbanização em determinada localidade é ocasionada pela formação de novas empresas. As áreas metropolitanas acabam tendo maiores taxas de criação de novas empresas devido à estratégia de aglomeração (LEONER e STRUYK, 1976).

Estudos apontam efeitos nem sempre suficientes para desencadear um processo de desenvolvimento local, baseado na geração de empresas industriais (FRITSCH e MUELLER, 2004). Uma das alterações se dá na configuração do mercado de trabalho, que não demanda necessariamente mão de obra qualificada. No modelo de produção flexível existe uma perspectiva de responsabilidades quanto ao treinamento dos funcionários para o novo sistema de produção (PIORE e SABEL, 1984), e isso poderia gerar melhores salários. Mas estudos

07-cap06.indd 131 20/08/10 10:09

evidenciam que países com alto crescimento do número de empregos na área de tecnologia estão relacionados a baixos salários (KLAK, 1989).

A teoria sugere que cada local tem sua própria trajetória de desenvolvimento, mas que nem sempre se comporta de modo inovador, e para isso é preciso desenvolver novas capacidades no sistema produtivo (COELHO, 2000; 2001). No campo de políticas, os estímulos governamentais tradicionais têm sido a parceria com bancos para a concessão de crédito, a criação de entidades para auxílio de gestão, a disponibilização de terrenos ou locais apropriados para o desenvolvimento de indústrias, gastos com infraestrutura local, entre outros (HILHORST, 1975).

O aspecto político, componente do desenvolvimento local, refere-se à capacidade de adequação política às mudanças econômicas, sociais, que ocorrem em uma determinada região, com modificações nas influências no poder, provindas do surgimento de novos grupos sociais. Da mesma forma, são importantes as relações de interesse que se estruturam em torno das organizações de diversos tipos.

No aspecto administrativo, o desenvolvimento auxilia a evolução da gestão pública, em todos os níveis – local, estadual e nacional –, uma vez que a descentralização exige procedimentos mais flexíveis para se adequar às mudanças do ambiente, principalmente no que diz respeito à utilização dos recursos (SUAREZ, 1993).

Ainda é necessário ressaltar que a teoria do território dá suporte às concepções do desenvolvimento local. De acordo com Sachs (1986), cada local possui sua história, trajetória institucional, econômica, social e organizacional que, ao longo do tempo, constrói sua própria identidade e lhe possibilita responder aos desafios vigentes.

Várias pesquisas desenvolvidas sugerem que, quando a decisão dos rumos de desenvolvimento é tomada com a participação da população, as regiões criam suas próprias estratégias, em um processo ativo e dinâmico (BECKER e WITTMANN, 2003; BOISIER, 2001; BOURDIN, 2001; BUARQUE, 2004; MARTINELLI e JOYAL 2004; BANDEIRA, 1999).

A partir desse quadro teórico, a próxima seção do trabalho avança no entendimento de um programa governamental, criado para a promoção do desenvolvimento local.

A trajetória do programa dos minidistritos industriais

Na década de 1970, São José do Rio Preto apresentou um acentuado crescimento populacional. Esse crescimento originou dois grandes desafios para a administração local: de um lado, como acomodar a crescente população em condições satisfatórias; de outro, como oferecer emprego

07-cap06.indd 132 20/08/10 10:09

e renda para essa população. A solução foi baseada na criação de micro e pequenas empresas, a partir do Programa dos Minidistritos Industriais.

Os primeiros estudos para a implantação dos minidistritos datam de 1982, com alterações na lei de zoneamento, reorganização do espaço urbano, delimitação para o estabelecimento da área industrial na cidade e criação da zona de expansão urbana. Foram realizados diversos debates e fóruns, no período de 1984 a 1988, para captar sugestões, que foram incorporadas no Plano Quinquenal de Participação Comunitária, entre outras iniciativas que foram importantes para a viabilização do programa e consenso dos interessados.

Já na década de 1970, foi criado o Programa dos Distritos Industriais, com o intuito de incentivar a instalação e ampliação de empresas industriais para a geração de emprego e renda e facilitar para os empresários o acesso a terrenos. Foram criados três distritos, voltados para as empresas de médio e grande porte: Dr. Waldemar de Oliveira Verdi, Dr. Carlos de Arnaldo e Silva e Dr. Ulysses da Silveira Guimarães.

Diferentemente do programa dos distritos, o programa dos minidistritos teve como objetivo apoiar institucionalmente o desenvolvimento das pequenas e médias empresas no município, mas de forma diferenciada das políticas praticadas até então no Estado de São Paulo. Desde seu início, a estratégia não era doar, mas vender os terrenos, sem concessão de subsídios ou isenção de impostos ou taxas (BOLÇONE, 2001).

As principais estratégias desse programa eram intervir no espaço urbano e promover a integração entre a habitação popular e a atividade de micro e pequenas empresas. A política de desenvolvimento urbano de Rio Preto foi redesenhada e, nessa mesma época, articulava-se a política habitacional municipal, que no final da década de 1980 foi consolidada sob forma de lei (n.° 4477/88), com oferta de lotes urbanizados.

A concepção inicial do programa apoiava-se na visão de que o desenvolvimento local devia fundamentar-se no incentivo à industrialização. Diante dos diversos problemas apontados por diagnósticos realizados pela prefeitura, como o documento Perfil Municipal, foram sugeridos diversos projetos para o município cujo conteúdo demonstrava preocupação com as condições em que se encontravam as pequenas empresas, especificamente no setor industrial. Partindo das análises e recomendações do relatório Perfil Municipal, optou-se, então, pelo apoio ao programa de incentivo às pequenas empresas de base industrial.

O Programa dos Minidistritos Industriais contemplou três grandes objetivos em diversas dimensões. No plano *econômico,* o programa buscava ser uma alternativa para a geração de emprego e renda. Para isso, a prefeitura apostava na criação de novos polos de desenvolvimento

07-cap06.indd 133 20/08/10 10:09

(os minidistritos), para descentralizar as atividades da região central da cidade. Essa descentralização, por sua vez, conduziria o desenvolvimento às regiões de menor renda, que se localizavam nos bairros periféricos do município, e onde foram instalados os minidistritos. Os incentivos econômicos às micro e pequenas empresas favoreciam a aquisição dos lotes para a instalação de suas dependências, uma vez que a política não era baseada na doação de terrenos, mas facilitava as condições de pagamento.

Em termos *sociais*, o objetivo era incrementar a renda da população menos favorecida, buscando aproximar o local de trabalho e suas moradias, diminuindo assim o gasto com transporte. O trabalho feminino também era um dos focos do programa, uma vez que os dados revelavam que era cada vez maior o número de mulheres chefes de famílias na cidade. Sendo assim, era necessário criar condições para que houvesse uma inserção da mulher no mercado de trabalho.

Buscava-se, também, dissipar o desenvolvimento para regiões que eram consideradas menos desenvolvidas, com o objetivo primordial de melhorar as condições de vida da população que circundava as regiões onde seriam instalados os minidistritos**.** Esperava-se, dessa forma, um melhor ordenamento, tanto no espaço físico construído para a implantação das micro e pequenas empresas, bem como no atendimento às necessidades dos bairros onde estariam localizadas as empresas.

Outra condição primordial está relacionada com a qualidade de vida dos bairros vizinhos, de modo a separar a atividade industrial da convivência das famílias e localizá-los próximos aos equipamentos urbanos de saúde, educação, assistência à família e aos centros comunitários (BOLÇONE, 2001).

O programa dos minidistritos industriais como modelo de desenvolvimento

Com o foco estruturado nos distritos industriais, o programa aplicado foi construído com base na estratégia de enfrentar as condições de estagnação e diferenças de desenvolvimento, visualizadas na cidade no início da década de 1970. O modelo apresentado teve como objetivo principal o auxílio a criação, suporte, elevação e melhoria de produtividade das pequenas e médias empresas do setor industrial, assim como atender necessidades básicas da população.

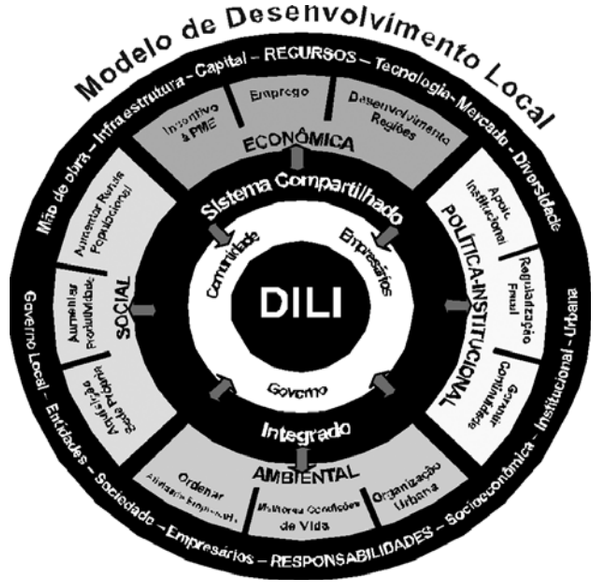
Dessa forma, o modelo considerava como fator prioritário o fortalecimento da indústria e, com sua evolução, o incremento de outros setores, como o de serviços, fazendo com que houvesse uma diversificação da economia ao longo dos anos. Criou-se, assim, um sistema de

07-cap06.indd 134 20/08/10 10:09

serviços e oportunidades de trabalho, garantindo a fixação da população e intensificando o poder de atração da cidade.

O conteúdo da estratégia do programa é mostrado na Figura 1:

Figura 1 – Modelo de desenvolvimento integrado local industrial.



Fonte: Elaborado pelos autores

Partindo-se da análise do programa, concluiu-se que:

a) O desenvolvimento pode ser o resultado da coordenação, em nível municipal, dos objetivos plantados por meio de políticas de desenvolvimento em nível local;

b) O crescimento do número de empresas industriais consiste na chave para o incentivo do desenvolvimento, e seu fomento engloba o incentivo ao desenvolvimento simultâneo de outros setores da economia;

c) O desenvolvimento envolve aspectos sociais, econômicos, ambientais e político-institucionais. Portanto, o planejamento deve conter fatores que envolvam as dimensões conjuntamente;

d) As forças sociais devem desempenhar um papel importante no desenvolvimento local, posto que ele é resultado dos esforços de um grande número de empresários individuais,

07-cap06.indd 135 20/08/10 10:09

cuja disposição e habilidade para participar em qualquer programa ou ação de mudança são essenciais.

O modelo de desenvolvimento local compreende, em parte, um tratamento coordenado dos três setores econômicos e, de outra parte, os diversos níveis espaciais (empresários, sociedade, entidades e governo local), buscando resolver os problemas socioeconômicos, institucionais e físicos do desenvolvimento.

Procedimentos metodológicos para a análise e a avaliação quantitativa do programa

Nesta sessão, apresenta-se a parte quantitativa do estudo, enfatizando a importância de medidas, no âmbito local, de auxílio às potencialidades locais. Outro ponto importante é quanto à medição das possíveis influências geradas por uma política pública no âmbito local.

Para verificar até que ponto o programa dos minidistritos incentivou o desenvolvimento dos bairros atendidos pelo programa, os setores censitários foram delimitados como unidade de análise. Esses setores censitários são utilizados pelo IBGE como fonte de coleta de dados, obedecendo a critérios de operacionalização de modo a abranger uma área que possa ser percorrida por um único recenseador em um mês, e que possua em torno de 250 a 350 domicílios, em áreas urbanas (FIOCRUZ, 2006).

As variáveis disponíveis para a análise, por setores censitários, representam as dimensões consideradas nos objetivos do programa, assim como possibilitam a visualização por meio de mapas. Para a identificação das possíveis contribuições, foi aplicado Teste de Aglomerado, para melhor comparação dos setores e classificação dos setores em *clusters.* O teste foi aplicado com base nos dados dos setores censitários fornecidos pelo Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2000, utilizando 12 variáveis escolhidas.

As variáveis foram escolhidas baseadas na literatura e nos objetivos do programa dos minidistritos. Na dimensão econômica, foram estipulados três níveis de renda de acordo com os dados disponibilizados pelo Censo e correspondentes à faixa salarial dos chefes de família: renda baixa (abaixo de dois salários mínimos), renda média (entre 2 e 10 salários) e renda alta (acima de 10 salários).

Na dimensão social, foi selecionada a variável rendimento das mulheres chefes de família, comparando com renda total dos chefes de famílias. O programa menciona que o minidistrito

07-cap06.indd 136 20/08/10 10:09

pode ser um fator gerador de empregos para as mulheres, auxiliando na igualdade de oportunidades. A escolha da variável população, de 22 a 44 anos, evidencia a presença de espírito jovem e empreendedor no setor censitário. Também foram incluídas variáveis de escolarização.

Na dimensão ambiental, foram selecionadas duas variáveis: densidade habitacional (número de pessoas por domicílio), que expressa melhor qualidade de vida, e o número de domicílios quitados.

Na dimensão político-institucional, as variáveis que demonstram os serviços oferecidos pelo poder público são: abastecimento de água na rede geral, destino do lixo – coletado e esgotamento sanitário – na rede geral.

As variáveis foram transformadas para uma escala de 0 a 1, fazendo as divisões necessárias e eliminado os *outliers.* Dos 432 setores censitários do município, foram utilizados para a análise 427. Os setores eliminados apresentavam dados nulos comprometendo a análise, principalmente com relação a renda e idade.

Para análise dos dados foi utilizado o programa *Statistical Package Social Science* (SPSS), versão 8.0, visando a melhor tratamento e resultados fidedignos.

Como procedimento para analisar o impacto da multicolinearidade, foi rodado um teste para agrupar as variáveis. O resultado mostrou a formação de três *clusters* com distribuição semelhante das variáveis entre cada um. Como método de aglomeração optou-se por utilizar o método hierárquico, para estabelecer o número de agrupamentos, e para a caracterização dos centros dos *clusters*.

Para escolha do número de agrupamentos foram utilizados os seguintes critérios: (a) a razão da variância total dentro do grupo para a variância entre grupos e (b) análise do dendograma. Como saída, foram classificados 4 grupos com características diferentes. Para chegar a esse valor, foi testado o método hierárquico e compararam-se os resultados com o método não hierárquico. Foi também utilizada análise de gráficos *boxplot* e a análise descritiva dos dados. Com esses procedimentos, houve uma preocupação em determinar uma quantidade de *clusters* que fossem condizentes com as diferenças entre os grupos gerados.

Os *clusters* foram criados com o intuito de compreender a diversidade do município e, com a posterior identificação da localidade dos minidistritos industriais, auxiliar na determinação das características predominantes da região em que eles estão inseridos.

07-cap06.indd 137 20/08/10 10:09

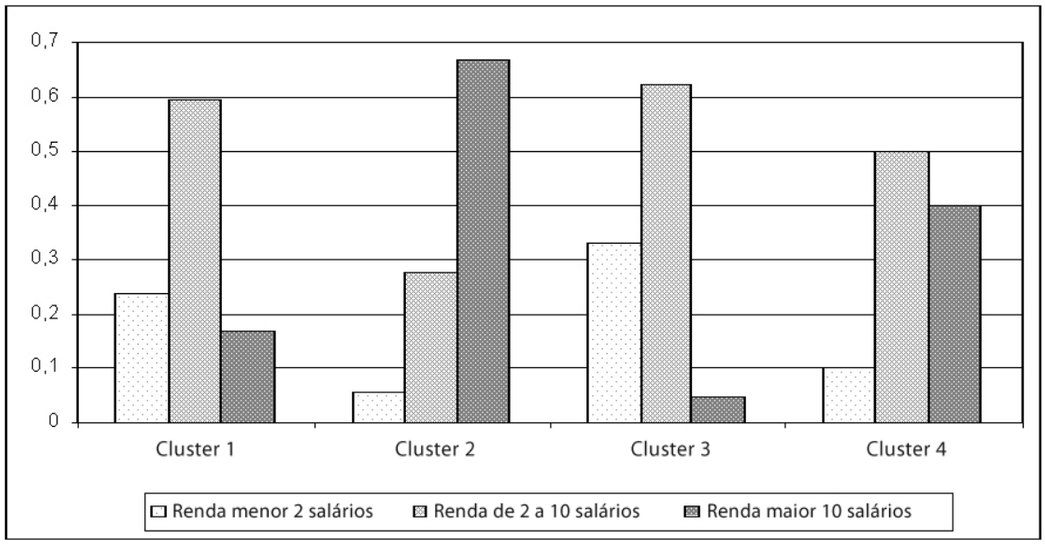
Análise dos dados

Na análise quantitativa, utilizando análise de agrupamentos, foram gerados quatro *clusters.* Cada um foi agrupado com um número determinado de setores censitários. O primeiro possui 177 dos setores censitários (41% dos casos); o segundo, 26 setores (6%); o terceiro, 166 setores (39%); o quarto, 58 setores (13,6%). Mesmo sendo diferente o número de casos em cada um dos agrupamentos realizados, é valido afirmar que essa variabilidade não interfere na identidade do *cluster*.

Caracterizando cada um dos *clusters* gerados, foram analisadas as disparidades de faixas de renda mostradas na Figura 2. O primeiro *cluster* apresentou 60% dos chefes de famílias com renda média (de 2 a 10 salários), 23% com baixa renda e menos de 20% com renda maior que 10 salários. O *cluster* com maior proporção de pessoas com renda alta foi o *cluster* 2.

No *cluster* 3, onde estão localizados 11 dos 13 minidistritos, a renda predominante é a renda média. Nesse *cluster* também consta a maior proporção de pessoas de baixa renda (mais de 30%). No *cluster* 4, mais de 40% possui renda alta e 50% dos chefes de família possuem renda média. Nota-se que um dos objetivos do programa era auxiliar as regiões periféricas no incremento da renda da população. Comparando os dados dos *clusters*, pode-se dizer que a disparidade de rendimentos ainda é acentuada.

Figura 2 – Dados médios das faixas de renda em cada *cluster* gerado

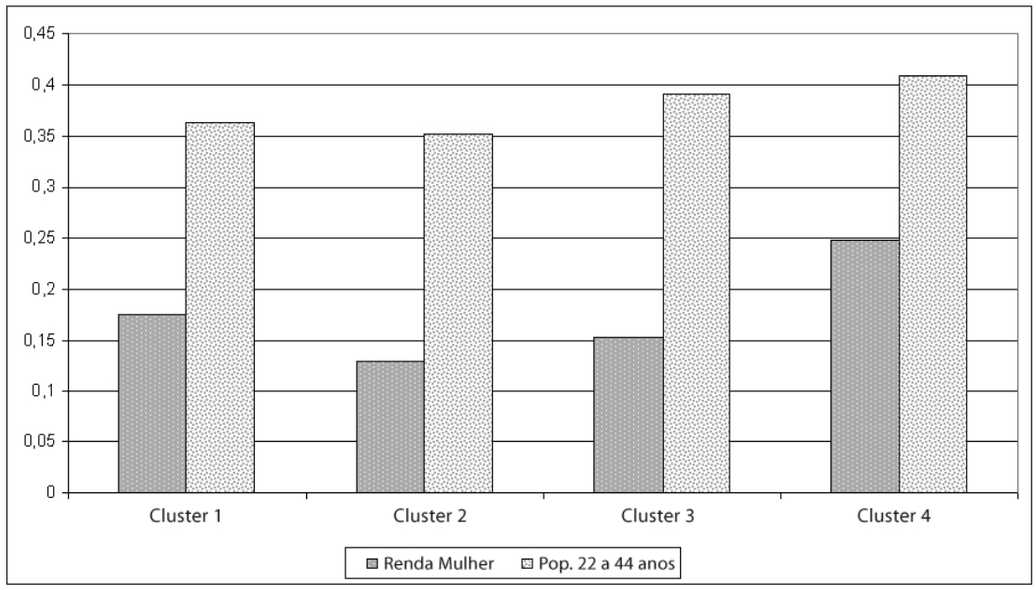


Fonte: Elaborado pelos autores.

07-cap06.indd 138 20/08/10 10:09

Na dimensão social, mostrada na Figura 3, no que se refere à porcentagem do rendimento das mulheres em comparação com o rendimento total dos chefes de família, verifica-se que as mulheres ainda ganham menos que os homens. Nos *cluster* 3 e 1, que possuem minidistritos, o rendimento das mulheres equivale a somente 15% do total dos rendimentos. O maior valor visualizado é no *cluster* 4, mas não passa de 25% do total. A porcentagem da população entre 22 e 44 anos é quase semelhante em todos os aglomerados, não apresentando diferenças significativas.

Figura 3 – Dados médios da proporção do rendimento das mulheres e população de 22 a 44 anos em cada *cluster* gerado

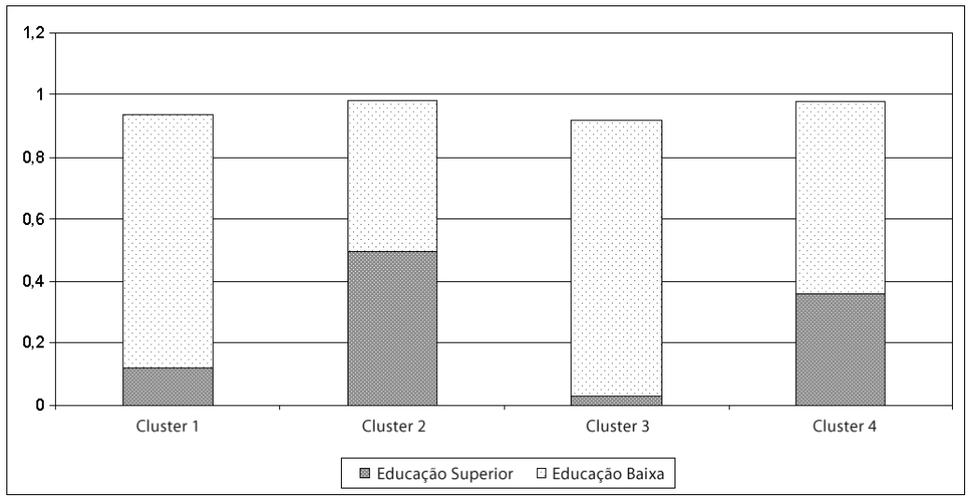


Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto ao nível educacional da população em cada *cluster*, mostrado na Figura 3, pode ser analisado que no *cluster* 3 a disparidade entre aqueles que possuem nível superior e não possuem é maior do que todos os outros. Enquanto somente 3% dos chefes de família atingem o nível superior, 89% possuem ensino fundamental ou escolaridade inferior. No *cluster* 1, 12% dos chefes possuem graduação. O *cluster* 2 é o que apresenta os melhores dados de escolaridade.

07-cap06.indd 139 20/08/10 10:09

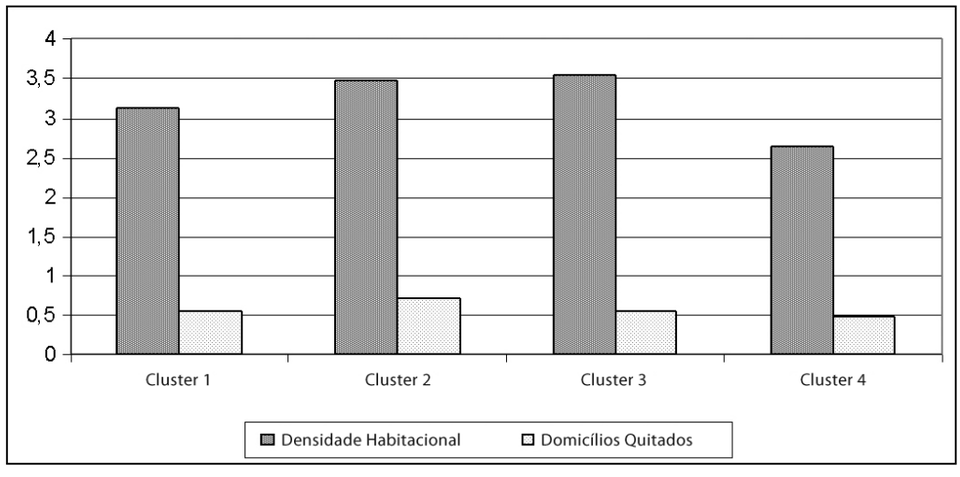
Figura 4 – Dados médios do nível educacional em cada cluster gerado



Fonte: Elaborado pelos autores.

Na dimensão ambiental, mostrada na Figura 5, foram analisadas duas variáveis: densidade habitacional (número de moradores por domicílio) e domicílios próprios já quitados. O número de domicílios quitados é maior no *cluster* 2 (71%), acompanhado do *cluster* 3 (56%), do *cluster* 1 (56%) e, por último, do *cluster* 4 (47%). A conciliação do programa dos minidistritos com o programa habitacional talvez tenha auxiliado a aquisição de moradia no *cluster* 3.

Figura 5 – Dados médios da densidade habitacional e domicílios quitados em cada cluster gerado



Fonte: Elaborado pelos autores.

07-cap06.indd 140 20/08/10 10:09

A densidade habitacional é menor na região central de Rio Preto e é maior nas regiões norte e sul, representadas pelos *clusters* 2 e 3, em uma das áreas que possui minidistritos. A existência de empresas industriais pode ter influenciado a maior ocupação nessa região, sendo que o *cluster* 2 possui distrito industrial, projetado para grandes empresas.

Figura 6 – Mapa de localização dos setores e *clusters* gerados



Fonte: Elaborado pelos autores.

No quesito político-institucional, três variáveis entraram na análise: abastecimento de água, rede geral de esgoto e coleta de lixo. Essas variáveis não apresentaram diferenças entre os *clusters*, mostrando-se com altos valores para todos, de quase 100%. No *cluster* 4 o abastecimento de água chega somente a 80% dos domicílios.

Foram estipulados critérios para classificação dos *clusters* e construiu-se um quadro com a nomeação dos valores estabelecidos. O *cluster* com melhor classificação foi o *cluster* 4. Em seguida o *cluster* 2, o *cluster* 1 e por último o *cluster* 3.

07-cap06.indd 141 20/08/10 10:09

O *cluster* 4 apresentou a melhor classificação na dimensão social e a segunda melhor na dimensão econômica. O *cluster* 2 é o melhor colocado na dimensão econômica e o segundo na social. Já o *cluster* 1 mostra a terceira melhor classificação econômica e a primeira na dimensão político-institucional, juntamente com o *cluster* 3, que em outras dimensões foi o pior classificado, com rendas menores e com nível de escolaridade mais baixa. Nota-se que educação e renda são dois fatores interligados.

Com o auxílio de *software* de geoprocessamento ArcExplorer™ 9.2.0 – Java edition, foram identificados os setores censitários e procedeu-se à classificação com a aplicação do teste de agrupamento. Isso é mostrado na Figura 6.

Cada setor foi classificado nos *clusters* designados e, pela visualização do mapa, foi possível identificar a localização dos setores nos minidistritos. Com isso criou-se uma ferramenta por meio de agrupamento que possibilita melhor constatação da política pública implantada e suas repercussões.

A localização dos minidistritos pode ser identificada pelos pontos azuis no mapa. O mapa construído mostra que as regiões que possuem minidistritos são identificadas pelo *cluster* 3, com menor pontuação. Os setores excluídos também foram mostrados, mas sem classificação.

Nos *clusters* com minidistritos, nota-se que a proporção de pessoas com baixa renda é maior que nos outros *clusters* gerados. Enquanto os *clusters* que não possuem minidistritos apresentam menos de 10% dos chefes com menos de 2 salários, para os que possuem minidistritos passa de 20% para o *cluster* 1 e de 30% para o *cluster* 3. Isso comprova que os minidistritos estão localizados em regiões cujas iniciativas públicas de incremento de renda são necessárias.

Na dimensão social, os *clusters* com minidistritos também apresentam o número de pessoas com menor escolaridade, enquanto nos *clusters* 2 e 4, sem minidistritos, a escolaridade é maior, mas não ultrapassa 50% dos chefes de família. É digno de nota o baixo número de pessoas com o ensino superior no *cluster* 3, onde está localizada a maioria dos minidistritos: somente 3%.

É notável a relação entre a renda e escolaridade: quanto maior a renda, maior o nível de escolaridade. Quando na literatura menciona-se que a existência de empresas industriais está associada à maior escolaridade da população, isso não se aplica a São José do Rio Preto. Talvez pela própria designação do programa, os minidistritos foram localizados nessas áreas justamente para auxiliar o seu desenvolvimento.

Quando se analisam os dados de rendimento das mulheres, verifica-se que a equidade ainda é um ponto a ser trabalhado, não só nas regiões que possuem distritos, mas em todo o município.

07-cap06.indd 142 20/08/10 10:09

Seu rendimento ainda não ultrapassa os 20% do rendimento total (o salário dos homens chefes de família representa aproximadamente 80%). Diferentemente das outras análises, os *clusters* que possuem minidistritos (*clusters* 1 e 3) apresentam melhores resultados. Isso pode ser resultado do incentivo à formação de empregos e do incremento da renda das mulheres, por meio dos minidistritos.

A presença de jovens no município pode ser notada em todos os *clusters*. A quantidade da população, entre 22 e 44 anos, é semelhante em todos os aglomerados, sendo que os *clusters* 3 e 1 apresentam a segunda e a terceira maior quantidade. A população jovem pode ser um fator que incentiva o surgimento de empresas nos minidistritos.

Os maiores resultados de domicílios quitados estão nos *clusters* que possuem minidistritos. Isso pode ter sido influência da conciliação do programa dos minidistritos com o programa habitacional. Na densidade habitacional, percebe-se que nas localidades com minidistrito o aglomerado de pessoas é maior.

A dimensão político-institucional não apresentou muita influência na determinação dos *clusters*, apresentando poucas diferenças entre eles.

De forma geral, há evidências de que os setores que possuem minidistritos apresentam condições econômicas e sociais que evidenciam diferenças, quando comparados com outras regiões. A proporção do crescimento populacional, assim como do número de pessoas jovens na economia, mostra a importância de estrutura social que reforça o espírito empreendedor.

Conclusões

O local deve ser capaz de superar as dificuldades frente às mudanças impostas pela globalização e atender às necessidades da população (BOURDIN, 2001). Para isso, é preciso fixar a população em seu território e incentivar as pequenas empresas, nas diversas atividades e setores, assim como criar alternativas para o desenvolvimento industrial que não seja focado nas grandes corporações (VAZQUEZ-BARQUERO, 2001). Isso faz com que as cidades e regiões possam ser mais competitivas e fortaleçam suas comunidades locais, buscando impulsionar o desenvolvimento local.

O Programa dos Minidistritos Industriais reflete uma dimensão teórica calcada no desenvolvimento local e no apoio às pequenas empresas, com foco no desenvolvimento das regiões periféricas da cidade de São José do Rio Preto. Com a política, incentivou-se a abertura de empresas na área industrial, sendo um incentivo diferencial que privilegiou os potenciais

07-cap06.indd 143 20/08/10 10:09

locais e o maior envolvimento do programa em problemas que afligiam a cidade – como habitação, ordenamento territorial, entre outros.

O desenho do modelo mostrou que políticas que focam na geração de emprego e renda, elementos que contribuem para o desenvolvimento econômico da região, devem ser fundamentadas no desenvolvimento endógeno. Ou seja, para um melhor direcionamento dessas políticas, são necessários a identificação e o aproveitamento das potencialidades de cada local.

A análise do programa ilustra a relação entre aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos, fatores importantes nas políticas de desenvolvimento. Para o fortalecimento do potencial de desenvolvimento, o programa mostra-se com uma estratégia de ação que intensifica as capacidades locais, como recomendado por autores a respeito de iniciativas locais (COFFEY e POLISE, 1984; 1985; GALVÃO, 2004; VAZQUEZ-BARQUERO, 2001).

Além da análise do programa e contribuição para o desenho de novas políticas, por meio da experiência de São José do Rio Preto, foram utilizados indicadores, com análise por setores censitários, para verificar o impacto do programa nas diferentes regiões da cidade. Uma análise quantitativa foi apresentada para fins de constatar quais fatores poderiam ter sido influenciados pelo programa dos minidistritos em cada *cluster,* gerado na análise, onde estão localizadas as empresas.

Percebeu-se que as regiões que possuem minidistritos são as mais carentes, principalmente nas áreas de renda e educação. Isso evidencia a necessidade de implantação de outras políticas públicas conciliadas ao programa. Quando se analisam os dados de rendimento das mulheres, verifica-se que a equidade ainda é um ponto a ser trabalhado, não só nas regiões que possuem distritos, mas em todo o município de São José do Rio Preto. A existência de espírito empreendedor é presente em todos os setores censitários estudados, e isso pode auxiliar a criação de novas empresas.

Os minidistritos estão localizados em regiões com maior aglomeração populacional, tendo a crer que a existência do programa pode ter sido um dos motivos que incentivaram o crescimento populacional na cidade.

Quanto às implicações para políticas públicas em desenvolvimento local, o apoio às pequenas e médias empresas aproveita as potencialidades locais e favorece a formação de outras novas empresas, até mesmo em outros setores. Além disso, pode repercutir no favorecimento de novos projetos estruturantes e de maior amplitude para a cidade. Conforme o crescimento da cidade, o programa ganha novas proporções, sendo necessário criar outros incentivos para que a política tenha continuidade e persevere.

07-cap06.indd 144 20/08/10 10:09

O aproveitamento das potencialidades de desenvolvimento e dos recursos existentes é fundamental para a continuidade da proposta, principalmente no tocante às pequenas empresas, para que fatores e organizações externas não tenham domínio total sobre os potenciais econômicos locais. Consequentemente, a introdução de empresas industriais necessita de serviços de outras empresas, como prestadoras de serviços, pessoas com qualificação, novos centros de formação, auxílio aos empreendedores, para evitar altas taxas de mortalidade, principalmente nos primeiros anos de instalação.

Os efeitos proporcionados por um programa são maiores quando existe um sistema que engloba outras áreas ou quanto há uma integração de objetivos. Se não há articulação dos resultados e dos objetivos do projeto, as ações governamentais funcionarão de forma desagregada.

A contribuição deste estudo deve-se à utilização de instrumentos qualitativos e quantitativos para análise de políticas públicas. Isso possibilitou a construção do modelo do Programa dos Minidistritos Industriais e a utilização de indicadores por setores censitários para uma análise microrregionalizada.

Referências

ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. Capital social e empreendedorismo local. Proposição de políticas para a promoção de Sistemas Produtivos Locais de Micro e Pequenas Empresas. *Redes de Sistemas Produtivos Inovativos Locais*. UFRJ, 2002.

ÁVILA, V. F. *Formação educacional em desenvolvimento local*: relato de estudo em grupo e análise de conceitos. Campo Grande: UCDB, 2000.

BANDEIRA, P. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Texto para Discussão n. 630. Brasília: IPEA, 1999.

BECKER, D.; WITTMANN, M. (Org.) *Desenvolvimento regional*: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EUNISC, 2003.

BOISIER, S. Desarrollo local: ¿De qué estamos Hablando? In: MADOERY, O.; VÁZQUEZ, B. A. (Eds.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens, 2001.

BOLÇONE, O. J. *Minidistritos Industriais*: uma política pública de incentivos às micro e pequenas empresas (São José do Rio Preto, 1983-1998). Dissertação de Mestrado da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista, 2001.

07-cap06.indd 145 20/08/10 10:09

BOURDIN, A. *A questão local*. Trad. Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BUARQUE, S. C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*: metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

CAMAROTTI, L. Construção de indicadores de desenvolvimento local. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 2004, Madri. Madri, 2004

CHIASSON, G. Territories and actors in local development: new locus of democracy. *Canadian Journal of Political Science – Revue Canadienne de Science Politique*, v. 36, n. 1, p. 214-5, 2003.

COELHO, F. D. *Desenvolvimento econômico local no Brasil*: as experiências recentes num contexto de descentralização. Proyecto CEPAL/GTZ. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago, Chile: 2000.

COELHO, F. D. Desenvolvimento local e construção social: o território como sujeito. In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L. C. (Org.) *Desenvolvimento local*: dinâmica e estratégias. Rede DLIS, 2001.

CROSS. M. *New firm formation and regional development*. Aldershot, Hants: Gower, 1981.

DUPUIS, J. P. *Le modèle québécois de développement économique*: débats sur son contenu, son efficacité sés liens avec les modes de gestion des entreprises. 2. ed. Québec, Canadá: Presses Inter Universitaires, 1995.

FIOCRUZ. *Sistema de informação geográfica*: setores censitários. 2006. Disponível em: http://www.sig.cict.fiocruz.br/setorescensitarios.htm Acesso em: 20 abr. 2007.

FRITSCH, M.; MUELLER, P. The effects of new business formation on regional development over time. *Discussion Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy,* jun. 2004.

GALLICCHIO, E. La experiencia del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en la construcción de alianzas para el desarrollo local. Analisis de tres experiencias. *Conferencia en Asamblea General de ALOP*. Antigua, Guatemala, 9 de mayo de 2002.

GALVÃO, A. C. F.; VASCONCELOS, R. *Política regional à escala sub-regional*: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional. Texto para discussão n. 665. Brasília, 1999.

07-cap06.indd 146 20/08/10 10:09

GALVÃO, A. C. F. *Políticas de desenvolvimento regional e inovação*: a experiência da União Europeia. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

GAROFOLI, G. Economic development, organization of production and territory. *Revue d'Economie Industrielle*, n. 64, p. 22-37, 1993.

GAROFOLI, G. Local development in Europe: theoretical models and international comparisons. *European Urban and Regional Studies*, n. 9, v. 3, p. 225-239, 2002.

GOULD. A.; KEEBLE, D. New firms and rural industrialization in East Anglia. *Regional Studies*, n. 18, p. 189-201, 1984.

HILHORST, J. G. M. *Planejamento regional*: enfoque sobre sistemas. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

JANNUZZI, P. *Indicadores sociais no Brasil:* conceitos, fontes de dados e aplicações. São Paulo: Alínea, 2001.

JOYAL, A. *Le developpement local*: comment stimuler l'économie des régions en difficulté. Diagnotic, Les Presses de l'Unversité Laval, 2002.

KLAK T. Does high technology polarize the work force? Environment and Planning C. *Government and Policy*, v. 7, n. 2, p. 223-241, 1989.

LEONE R. A.; STRUYK. R. The incubator hypothesis: evidence from five SMSAs. *Urban Studies*, n. 13, p. 325-32, 1976.

LLOYD P. E.; DICKEN P. *New firms, small firms and job generation*: the experience of Manchester and Merseyside, 1966-75. Working Paper 9. North West Industry Research Unit, University of Manchester, 1979.

MARTINELLI, D. P; JOYAL, A. *Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas*. São Paulo: Manole, 2004.

O'FARREL, P. L; N.; CROUCHLERY, R. An industrial and spatial analysis of new firm formation in Ireland. *Regional Studies*, n. 18, p. 221-36, 1984.

PIORE, M. F.; SABEL, C. F. *The second industrial divide*: possibilities for prosperity. New York: Basic Books, 1984.

REESE, L. A.; ROSENFELD, R. A. Local Economic Development in the United States and Canada: Institutionalizing Policy Approaches. *American Review of Public Administration*, v. 34, n. 3, p. 277-292, 2004.

07-cap06.indd 147 20/08/10 10:09

ROLNIK, R.; NAKANO, K. Velhas questões, novos desafios. *Cadernos Le Monde Diplomatique*, jan. 2001.

SCOTT, A. J.; STORPER, M. Regions, globalization, development. *Regional Studies*, v. 37, p. 579-593, 2003.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibility, hierarchy and regional development: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. *Research Policy*, n. 20, p. 407-22, 1991.

SUAREZ, A. R. *El desarrollo regional*. Santafé de Bogotá, Colombia: ESAP, 1993.

VAZQUEZ-BARQUERO, A. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

WHITTINGTORN. C. Regional bias in new firm formation in the UK. *Regional Studies*, n. 18, p. 253-6, 1984.

Artigo recebido em 09/11/2009. Aprovado em 19/11/2009.

07-cap06.indd 148 20/08/10 10:09

Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate[1]

Regina Silvia Pacheco[2]

RESUMO: A mensuração de resultados constitui um dos pilares das reformas em curso em diversos países nas últimas duas ou três décadas, sendo a base para outras inovações como agencificação, contratualização de resultados, remuneração variável por desempenho, parcerias, Estado-rede e outras. As polêmicas em torno da aplicação desta ferramenta de gestão no setor público são intensas – tanto entre adeptos como entre críticos e defensores. Este texto busca sistematizar os termos do debate sobre mensuração de desempenho no setor público, a partir da literatura internacional e das visões presentes no debate brasileiro. O objetivo é contribuir para o avanço do debate.

PALAVRAS-CHAVE: mensuração de resultados no setor público, setor público, indicadores de produto x impacto, incentivos, debates em curso.

ABSTRACT: *Performance measurement is one of the pillars of recent public sector reforms in many countries, and the basis for other innovations as agencification, results-based contracts, pay for performance, partnerships, governing by networks. Applying this managerial tool to the public sector has been discussed intensively, giving rise to many controversial issues about its adequacy to public organizations. This paper aims to present the debate on this subject among international researchers and its main arguments and issues, and its feature in the Brazilian context.*

KEYWORDS: *performance measurement in public sector, public sector, performance indicators outputs x outcomes, incentives, controversial issues*.

Introdução

O objetivo deste trabalho é contribuir para a sistematização do debate sobre mensuração de desempenho no setor público. O tema é polêmico e sua implementação nas duas últimas décadas tem sido acompanhada de inúmeros artigos e estudos. Para alguns autores, a mensuração de desempenho no setor público tem contribuído para o alcance de múltiplos objetivos, dentre eles a transparência de custos e de resultados, a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a motivação dos funcionários, sendo um dos pilares mais importantes da nova governança em torno do Estado-rede (GOLDSMITH e EGGERS, 2006; BEHN, 1995). Para seus críticos, no entanto, trata-se de uma transposição indevida de um instrumento

[1] Este trabalho está publicado na Biblioteca Virtual TOP com permissão do autor.

[2] Professora da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas e coordenadora do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas. Foi presidente da ENAP Escola Nacional de Administração Pública entre 1995 e 2002. E-mail: regina.pacheco@fgv.br.

08-cap07.indd 149 20/08/10 10:09

desenvolvido para a gestão empresarial, que gera graves distorções quando aplicado ao setor público (DUNLEAVY e HOOD, 1994; HOOD, 2007).

Apesar da polêmica, as experiências de mensuração de desempenho e contratualização de resultados têm-se expandido tanto em outros países como no Brasil; diferentes governos vêm enfrentando as dificuldades introduzidas por essa nova forma de gestão e procurando aperfeiçoar metas e indicadores.

A mensuração de desempenho é central nas mudanças em curso. É o pilar de sustentação de duas das três inovações responsáveis pela melhoria de desempenho das organizações públicas, segundo pesquisa comparada compreendendo sete países: a contratualização de resultados e o orçamento por produto aliado à contabilidade gerencial (JANN e REICHARD, 2002)[3].

A mensuração de resultados é uma ferramenta constituinte de um conjunto abrangente de mudanças que incluem a revisão da macroestrutura do Estado e a criação de *arm's lenght organizations* (agências e organizações públicas não estatais), a definição prévia de resultados a alcançar, a concessão de flexibilidades à organização que se compromete previamente com resultados e o reconhecimento do papel do *public manager*, a quem é concedida maior autonomia e imputada nova responsabilização pelos resultados visados. Tais mudanças são acompanhadas, portanto, de uma nova distribuição de responsabilidades, ou *accountability* por resultados.

A montante, tais inovações requerem o recurso ao planejamento estratégico a fim de que sejam clareados os objetivos e fixados os resultados visados; a juzante, novas formas de controle são desenvolvidas, menos baseadas no controle formal de procedimentos, e mais voltadas à comparação de resultados obtidos por organizações similares, ou simplesmente maior transparência quanto ao uso dos recursos públicos por meio do acompanhamento dos resultados alcançados. Esta é também a base para o desenvolvimento de novas formas de relacionamento entre entidades públicas e parceiros – públicos, públicos não estatais ou privados.

Duas orientações distintas

Apesar de parte da literatura remeter a gestão pública por resultados a uma única visão – a que vê a gestão privada como superior e quer introduzir seus métodos no setor público –, há autores que identificam pelo menos duas visões distintas como fontes de inspiração das mudanças em curso.

[3] Os países pesquisados têm diferentes histórias administrativas e contextos políticos: Dinamarca, Estados Unidos, Holanda, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça. A terceira inovação identificada pela pesquisa refere-se a mudanças nas relações de trabalho, diminuindo as diferenças entre os contratos de trabalho nos setores público e privado e introduzindo flexibilidades na gestão de pessoas.

08-cap07.indd 150 20/08/10 10:09

Kettl (1997) organiza essas duas correntes em torno de dois lemas distintos: por um lado, "*make managers manage*", reunindo países que criaram incentivos visando influenciar comportamentos; por outro, "*let managers manage*", expressando a visão de que há inúmeras barreiras a serem removidas, regras, procedimentos e estruturas rígidas que impedem o administrador público de administrar. No primeiro caso, a contratualização de resultados representa uma nova forma de controle e vem acompanhada do estabelecimento de sanções positivas e negativas; o país que levou mais longe tal perspectiva foi a Nova Zelândia, com a primeira geração de reformadores. No segundo caso, o acordo de resultados é visto como instrumento de coordenação: ajuste e aprendizado organizacional. A experimentação, e não o controle, é a aposta para a melhoria do desempenho; esta tem sido a marca das reformas na Austrália e Suécia.

De maneira similar, Jann e Reichard (2002) também fazem referência a dois grupos de inspiração distinta, ao analisar a contratualização de resultados. Os autores identificam um dos grupos como os defensores da eficiência (ou minimizadores do custo); o outro, como reformadores em busca da melhoria de desempenho do setor público (maximizadores dos resultados). O primeiro grupo recorre a mecanismos de punição e recompensas de acordo com o desempenho alcançado; para o segundo, o alvo é o aprendizado baseado em relações de confiança como caminho para alcançar melhores resultados. Os autores identificam a escolha racional e a teoria da agência como referência do primeiro grupo, ao adotar o contrato de resultados como um novo instrumento de controle para enfrentar o problema do comportamento maximizador do autointeresse; na segunda vertente, é destacado o comportamento cívico dos agentes, que dá sustentação à lógica do aprendizado mútuo.

Trosa (2001) também destaca as diferentes visões acerca da mensuração de resultados e seu uso por diferentes países e governos. Suas análises são análogas às já citadas; no caso do uso radical da mensuração e contratualização de resultados como nova forma de controle, a autora vê o risco de um novo formalismo e rigidez. Após ter acompanhado a experiência de vários países, Trosa concluiu que os resultados são melhores quando as metas são negociadas (e não impostas unilateralmente) e quando as flexibilidades são concedidas tendo metas a alcançar como contrapartida.

As orientações sobre o tema são tão distintas que levaram alguns autores a defender a existência de uma forma de "mensuração de desempenho à la nórdicos"[4]. Para eles, a perspectiva nórdica

[4] Uma edição especial da *Financial Accountability and Management* foi dedicada ao tema [v. 22, n. 3, 2006], introduzida por Johnsen, Norreklit e Vakkuri (2006), que explicitam e defendem "a nordic perspective on public sector performance measurement".

08-cap07.indd 151 20/08/10 10:09

afasta-se da anglo-saxã, já que esta associa o desempenho à incentivos financeiros individuais, enquanto aquela valoriza o aprendizado:

> Given the egalitarian values, many Scandinavians may well be puzzled by the importance imputed to individual financial incentives in the Anglo-American culture. Organisational learning ... may better suit the Nordic approach. Naturally, in the Nordic countries too, individuals are assessed and rewarded for their contribution to organizational effectiveness, viability and so on, but probably not as extensively, and certainly not as taken-for-granted in such a manner as seems to prevail in some Anglo-American cultures (...) (JOHNSEN, NORREKLIT e VAKKURI, 2006, p. 208).

Distinguir esses dois grupos de inspiração pode ajudar a clarear o debate no Brasil. Aqui, muitos críticos referem-se apenas às experiências mais difundidas, dos países anglo-saxões, que levam a atribuição de recompensas e penalidades até o nível individual. Também é interessante que os formuladores da política de gestão conheçam a experiência dos países nórdicos e possam optar por um modelo ou outro, conhecendo as implicações de ambos.

Polêmicas e problemas frequentes

Apesar de vários autores ressaltarem a importância da gestão por resultados para a melhoria do desempenho do setor público, eles apontam também para as polêmicas e os problemas frequentes associados a essa nova forma de gestão. Tais problemas não têm justificado o abandono do modelo; têm, ao contrário, levado ao seu aprofundamento, buscando corrigir rotas e superar os obstáculos identificados.

Parte dos problemas relacionados à mensuração de desempenho pode ser atribuída à adoção prematura, ou isolada, apenas desta ferramenta, desvinculada do conjunto de mudanças que a acompanham e que constituem elementos de uma ampla reforma da organização e funcionamento do Estado. Assim, são grandes as chances de insucesso quando a mensuração de desempenho é adotada sem que as demais inovações na gestão estejam presentes. O grande risco é que a mensuração se torne um fim em si mesmo, desvinculada do objetivo maior que é a melhoria do serviço público prestado ao cidadão (BEHN, 1995).

Além desse aspecto, a adoção parcial e isolada da mensuração de desempenho, é possível sintetizar as polêmicas em torno da mensuração de resultados em três grupos de temas: a discussão em torno do que mensurar – produtos (*outputs*) ou impactos (*outcomes*); a adoção de sanções positivas e negativas e a vinculação de parte da remuneração individual ao desempenho.

08-cap07.indd 152 20/08/10 10:09

Em texto anterior, sistematizamos o debate em torno do que mensurar – *outputs* x *outcomes* (PACHECO, 2006). A defesa da mensuração de impactos (*outcomes*), ou a contribuição efetiva para a resolução de um problema, tem levado alguns analistas, tanto no Brasil como em outros países, a criticar boa parte das experiências em curso, já que a maioria delas se inicia pela mensuração da prestação de determinados serviços previamente especificados (*outputs*). Mas há autores que consideram tal debate inócuo; para esses autores, ambas as opções apresentam vantagens e inconvenientes. Na mensuração de impactos, é difícil estabelecer relações de causalidade entre as ações empreendidas e o resultado observado – é difícil isolar, dentre as inúmeras variáveis que afetam a situação, aquelas diretamente ligadas aos serviços prestados por uma determinada organização pública. Por vezes, as ações requerem um longo tempo de maturação para que os impactos possam ser observáveis. Os impactos desejados podem depender de mudanças substanciais no comportamento dos cidadãos. Por outro lado, mensurar produtos pode levar a um foco excessivo no curto prazo.

Para Trosa (2001), ambas as formas de contratação são importantes e respondem a duas perguntas distintas. A mensuração de *outputs* permite conhecer o que é efetivamente produzido com os recursos públicos; já a preocupação com *outcomes*, ou impactos, permite indagar sobre a eficácia e utilidade daquilo que é produzido. Segundo a autora, a resposta a esse debate deve ser pragmática: governos devem começar pelos serviços prestados, cuja mensuração é mais fácil, e ir evoluindo em direção aos impactos, por meio da construção da cadeia lógica que liga as ações aos objetivos visados, relacionando impactos, resultados intermediários e ações.

Já Behn (2004) defende enfaticamente a mensuração de *outputs*, dentre outras razões, porque é um instrumento poderoso a ser utilizado pelo dirigente de uma organização pública para motivar seus funcionários; para o autor, o objetivo do administrador é motivar, enquanto o objetivo do economista é controlar. Outra vantagem da opção pela mensuração de produtos é que deste modo é possível definir metas claras a serem buscadas; o autor ressalta que cabe à atividade de avaliação do programa estabelecer os elos entre os impactos visados e os produtos ou serviços a serem prestados, de forma que os nexos lógicos entre estes e aqueles sejam sempre explicitados.

Assim, não há evidências que comprovem a superioridade da mensuração de impactos sobre a mensuração de produtos. As tentativas de opor as duas formas de medidas parecem não fazer sentido, à luz das lições aprendidas da experiência internacional. Países que contrataram extensivamente resultados via produtos (*outputs*) – como a Nova Zelândia – trataram de corrigir os excessos, introduzindo a mensuração de impactos; países que privilegiaram a mensuração de *outcomes* – como a Austrália – deixaram espaço amplo demais às organizações sem cobrar delas um compromisso com as ações diretamente mensuráveis.

08-cap07.indd 153 20/08/10 10:09

Também há variações de um setor a outro. Na saúde, desenvolveram-se os indicadores de produto e de resultados intermediários, e as cadeias lógicas entre produtos e impactos estão mais claramente estabelecidas e aceitas. Na educação, têm-se multiplicado as políticas onde a mensuração de impactos é adotada via avaliação externa do rendimento dos alunos.

No Brasil, o setor de saúde parece muito mais preparado para conviver com a mensuração do que a área da educação, talvez porque a própria lógica de remuneração do SUS, via procedimentos, tenha aberto caminhos para a mensuração de serviços prestados. Segundo depoimento de um gestor municipal, o foco em procedimentos foi tão disseminado pelo SUS que hoje impede avanços para uma visão de "linha de cuidados" ou para procedimentos não finalísticos, como supervisão médica[5]. Na Grã-Bretanha, a política de mensuração de resultados em saúde se aprofunda, com a adoção recente da mensuração da satisfação do paciente sobre a qualidade da atenção médica recebida, com impactos para a remuneração do médico.

Já na área da educação, no Brasil, a adoção de avaliação externa da aprendizagem dos alunos (impacto) tem provocado reação aguda dos sindicatos de professores, com exceção talvez do Estado de Minas Gerais[6]. A principal alegação das lideranças sindicais e de especialistas em pedagogia diz respeito à autonomia do professor, que seria desrespeitada ao se impor a ele metas de aprendizagem a serem alcançadas por seus alunos. Também se alega impossibilidade de atribuição de causalidade entre a atuação do professor e o rendimento do aluno, que estaria condicionado por múltiplos fatores extraclasse, tornando impossível medir o impacto da ação do professor – em sintonia direta com o que foi relatado antes sobre as dificuldades de mensuração de *outcomes*.

Médicos e professores da rede pública fazem parte do segmento denominado por Lipsky (1980) como *street level bureaucrats*, ou funcionários de ponta, especializados, para quem a deontologia de sua profissão está acima de seu vínculo com o Estado, e que resistem a serem submetidos a controles externos. A adoção de medidas de desempenho provoca sentimento de perda de autonomia, que tende a mobilizar uma reação contrária à política. No entanto, temos visto maiores avanços na saúde do que na educação.

Outra explicação para essa diferença, além da já assinalada, pode ser associada ao *status* do gerenciamento nos dois setores: enquanto o diretor de hospital desempenha um papel já aceito e destacado entre os profissionais da área da saúde, o diretor de escola pública é encarado

[5] Palestra da Secretária-adjunta da Saúde de Curitiba, GV Saúde, abril de 2009.

[6] A maior aceitação, pelos professores mineiros, pode ter como parte da explicação o fato de se tratar de uma política abrangente de governo para todos os setores; em outros casos, trata-se de uma política setorial isolada.

08-cap07.indd 154 20/08/10 10:09

como um entre pares, não sendo visto como autoridade legítima responsável pelos resultados da escola que dirige e, portanto, sem poder de direção sobre os outros professores que ali atuam. Outro motivo pode estar vinculado à introdução do novo formato organizacional na saúde – a mensuração de desempenho difunde-se no momento em que são criados os hospitais no novo formato de organização social de saúde, enquanto as escolas públicas permanecem como parte da administração direta, onde ainda impera a ausência praticamente total de autonomia de gestão.

Na área da cultura, a mensuração de resultados está apenas começando; e, também, encontra-se ligada à adoção do formato "organização social". No Estado de São Paulo, adotaram-se os indicadores de produção, bastante simplificados e homogêneos para instituições de natureza distinta. Assim, o desempenho de museus passou a ser medido em termos de número de dias abertos ao público, número de exposições realizadas e número de visitantes, sem distinção entre um museu com vocação para grande público e outro especializado. Um equipamento cultural dedicado à interação entre arte e tecnologia não conseguiu fazer valer o número de acessos ao seu site como indicador de presença junto ao público – a Secretaria Estadual da Cultura insistiu em contar apenas as visitas físicas ao local.

O debate sobre *o que* e *como* medir não chegou à imprensa, a não ser por meio do conflito entre lideranças sindicais dos professores e Secretaria da Educação. Assim, a polêmica fica restrita aos especialistas e afetados pela mensuração, sem que a opinião pública ou os beneficiários do serviço público possam se envolver e pressionar por avanços. Em alguns casos, quando usuários tomam conhecimento do sistema de metas, passam a pressionar por punições caso elas não sejam atingidas – o que nem sempre é o fim visado pelo gestor da política de mensuração de resultados.

O ex-secretário de Modernização Administrativa de Santo André relatou as dificuldades que enfrentou junto aos representantes dos usuários ao adotar a mensuração de resultados nas unidades básicas de saúde – queriam punição aos funcionários a cada vez que uma meta não era cumprida; no entanto, o objetivo da política municipal adotada era o de promover o aprendizado sobre como melhorar o serviço prestado, e não o de aplicar punições em caso de dificuldades com o cumprimento das metas[7].

Na seção anterior, apresentamos as duas visões sobre o tema das recompensas e punições. Tais visões se desdobram, também, na questão da remuneração variável. Assim, os defensores

[7] Marcio Bellisomi, palestra, FGV-EAESP.

08-cap07.indd 155 20/08/10 10:09

da "perspectiva nórdica" consideram que os problemas da mensuração de desempenho aparecem quando se vinculam os resultados às recompensas financeiras:

> In fact, much of the perverse learning from performance measurement may be due to using performance measurement in close conjunction with organisational objectives and financial rewards. Performance measurement has a number of functions, including enhancing transparency, improving organisational learning and appraising performance. The more performance measurement is used compulsively for more of these functions, the more the performance measurement will be experienced as unfair (JOHNSEN, NORREKLIT e VAKKURI, 2006, p. 208).

A associação entre mensuração de desempenho e recompensas financeiras é menos difundida do que se crê: segundo pesquisa realizada pela OCDE, junto aos seus países-membros[8], apenas 18% relacionam orçamento a resultados (Nova Zelândia, Holanda...), sendo que poucos têm mecanismos formais de premiação ou punição segundo resultados; 41% não têm; só 11% dos países sempre vinculam salário ao alcance de metas e 26% fazem tal vinculação esporadicamente[9].

Outro estudo ressalta que o sucesso de sistemas de remuneração variável segundo desempenho depende de fatores como transparência na definição de metas, nas regras segundo as quais os funcionários serão avaliados e nas relações entre medidas de desempenho e remuneração (PERRY, ENGBERS e JUN, 2009, p. 14).

Portanto, mensurar desempenho não implica sempre adotar remuneração variável, ou recompensas financeiras segundo o desempenho. O tema é polêmico e imerso em controvérsias. Há um número significativo de países que adotam a mensuração de desempenho e divulgam os resultados obtidos, globalmente pelo governo ou setorialmente; apenas parte desses países tem atribuído recompensas financeiras a funcionários e, dentre os que o fazem, muitos adotam valores de impacto moderado sobre a remuneração, a fim de não provocar desvios de comportamento importantes.

Em outros casos, aprofundam-se as consequências a partir da avaliação de desempenho. O presidente Barack Obama, em seu primeiro pronunciamento sobre a política educacional nos EUA, afirmou que o mau desempenho de estudantes em avaliações externas de aprendizagem poderá levar à demissão de professores – dando seguimento e aprofundando à política de seu

[8] Dos 30 países-membros da OCDE, 27 responderam à pesquisa.

[9] OECD / World Bank Budget Practices and Procedures Database, 2003.

08-cap07.indd 156 20/08/10 10:09

antecessor denominada "No Child Left Behind" (NCLB), que introduziu metas para aprendizagem de estudantes em escolas públicas em todo o país.

No Brasil, um dos problemas relacionados à remuneração variável por desempenho tem sido sua adoção isolada de outras medidas reformadoras. Na administração federal, a remuneração variável por desempenho foi generalizada no segundo governo FHC, sem que tenham avançado as outras medidas propostas de contratualização de resultados; no governo Lula, os valores variáveis foram aumentados significativamente, passando a representar mais de 50% da remuneração total em muitos casos, para em seguida tudo ser revertido em aumento salarial, incorporando 100% da parcela variável aos salários (transformados em "subsídio").

"Doenças" da mensuração de resultados no setor público

Além das polêmicas frequentes em torno da mensuração de resultados, a literatura aponta problemas inerentes às formas de mensuração de resultados no setor público. Assim,

> A plethora of unintended, negative consequences are documented. Teachers are teaching the test; ambulances are waiting outside of the hospital to improve response times; waiting lists are reduced by creating waiting lists for waiting lists; follow up visits are cancelled; delayed trains are wrongly registered as broken and 'creative accounting' is abound (...) (VAN DOOREN, 2008).

Bouckaert e Balk (1991) sistematizaram um conjunto de problemas relativos à medida de desempenho em organizações públicas, apresentando-os como "doenças", e apontaram as suas prováveis "curas". Os autores organizam as doenças com relação a três diferentes aspectos: 1) alegações para não medir o desempenho; 2) problemas com a percepção das medidas e 3) problemas relacionados às próprias medidas. Ao todo, os autores apontam doze tipos de "doenças" relacionadas à mensuração de desempenho no setor público.

As justificativas para não medir, abrangem a "doença do Dr. Pangloss"[10] ou a insistência em não medir algo por acreditar que aquilo não existe; "doença da impossibilidade", que alega ser impossível medir; "hipocondria", que considera que no setor público não se deve vangloriar de algo que tenha resultados positivos.

As doenças relativas à percepção dos números e volumes abrangem a "doença do côncavo / convexo", que leva à percepção aumentada ou diminuída do que está sendo medido; "hipertrofia

[10] Em referência à obra de Candido Voltaire.

08-cap07.indd 157 20/08/10 10:09

/ atrofia", na qual o ato de medir estimula a produção desnecessária de mais *output* ou sua redução indesejada; e a "doença de Mandelbrot", que ignora o fato de que o resultado da medida depende de como se mede.

Quanto às medidas propriamente, os autores elencam as seguintes "doenças": "poluição", ou o fato de misturar diferentes elementos daquilo que está sendo medido; "inflação", ou o uso desnecessário de grande número de medidas; "doença dos iluminados ou *top-down*", pela qual os dirigentes decidem sozinhos o que e como medir e impõem o conjunto à organização sem suficiente comunicação, levando à desmotivação dos funcionários; "doença do curto prazo"; "miragem", quando se mede algo diferente do que se considera estar medindo; e a "doença de desvio de comportamento" (*shifting disease*), causada por medidas que não contemplam a finalidade da organização e acabam provocando comportamento adverso.

Parte desses problemas é também ressaltada por outros autores. Goldsmith e Eggers (2006) referem-se à competição entre diferentes provedores pelos casos mais fáceis, visando melhorar seu desempenho medido. Ou ainda os prejuízos à qualidade do serviço quando as medidas enfatizam economias, o que pode levar a cortes de custo que prejudicam a qualidade. Os autores também fazem referência à polêmica sobre o que medir – insumos, produtos ou impactos. E apontam problemas decorrentes da ausência de dados confiáveis sobre a situação inicial a ser medida – quando sub-avaliados, podem levar a metas frouxas, muito fáceis de atingir, que podem provocar críticas da imprensa, por exemplo.

Outros autores referem-se ao *cream skimming*, a atitude de prestar os serviços mais fáceis ou atender os usuários mais fáceis, de modo a obter tempos de atendimento menores ou maior número de casos atendidos.

Jann e Reichard (2001) também relataram problemas referentes a metas pouco ambiciosas e falhas no seu monitoramento, dentre outros problemas frequentes.

Lições aprendidas

Em boa parte dos problemas identificados na literatura, mesclam-se as dificuldades de mensuração de resultados no setor público com a introdução de formas de contratualização de resultados, pilar das reformas em curso. Ainda assim, muitos autores consideram ambas como avanços irreversíveis, que continuarão na agenda da modernização do Estado nos próximos anos (LAPSLEY, 2008).

Como buscamos apontar, as dificuldades relativas à mensuração de desempenho no setor público são substantivas, tanto no Brasil como nas experiências internacionais em curso. Não

08-cap07.indd 158 20/08/10 10:09

se trata de atitudes intencionais voltadas à manipulação de dados ou ao falseamento dos resultados; são, antes, dificuldades ligadas à natureza das atividades desempenhadas pelo Estado e ao fato de estarmos diante de um grande empreendimento reformador, do qual a mensuração de resultados é apenas um dos instrumentos – isolá-la do conjunto das reformas em curso é uma distorção que pode comprometer seus resultados.

Os comportamentos adversos não derivam, como vimos, de intenções individuais; são explicados pela assimetria de informações ou por outros construtos da teoria dos jogos, podendo estar presentes em diferentes contextos institucionais ou tradições político-administrativas – não são, portanto, derivados de práticas clientelistas ou desvios de conduta. Na prática, no Brasil, nenhuma denúncia de grande vulto foi associada à mensuração de desempenho ou aos novos formatos organizacionais que a vêm adotando (organizações sociais).

Apesar das dificuldades, o sentido das experiências em curso é o de aprofundar as reformas na direção da gestão voltada para resultados. Isso implica enfrentar as dificuldades de mensuração de desempenho, ultrapassando as justificativas simplistas para não medi-lo ou as críticas superficiais que veem nessas iniciativas a "privatização do Estado", simplesmente porque emprestam técnicas antes aplicadas pelas empresas privadas. Adaptações são requeridas, assim como esforços continuados de aperfeiçoamento das medidas e dos medidores, já que há evidências suficientes que comprovam a contribuição da mensuração de desempenho para a efetiva melhoria de resultados alcançados pelas organizações públicas – principalmente aquelas que prestam serviços, onde é mais fácil mensurar atividades e produtos do que nas secretarias formuladoras de políticas públicas.

As contribuições da mensuração de resultados para a transparência são notáveis. Por mais problemas que tenham os indicadores, é melhor contar com eles do que não os ter. A emenda à lei orgânica do Município de São Paulo, proposta por iniciativa de um conjunto de entidades da sociedade civil, obriga os prefeitos eleitos a partir de 2008 a traduzirem suas promessas de campanha em um plano com metas e indicadores de desempenho. O conjunto de 223 metas apresentadas à cidade, no último dia de março, constitui uma base para o acompanhamento das ações de governo pela sociedade[11]. É possível que haja várias das doenças mencionadas – inflação, poluição, *top-down*; a não estipulação de metas de impacto. Algumas destas são excessivamente genéricas, outras pontuais demais – ainda assim, melhor tê-las e debatê-las em audiências públicas em todas as regiões da cidade do que não as ter.

[11] Disponível em: www.prefeitura.sp.gov.br/agenda2012. Acesso em: 24 fev. 2010.

08-cap07.indd 159 20/08/10 10:09

O mesmo pode ser dito dos avanços recentes da Previdência Social. Ter indicadores e metas sobre o tempo de concessão de benefícios é requisito indispensável para chegar a se conceder aposentadorias em trinta minutos. Pode haver *cream skimming* ou perda de qualidade, caso não haja outros indicadores associados ao tempo de concessão do benefício. Mas uma cesta de indicadores combinados pode contribuir para evitar a *shifting disease*.

Outras experiências em curso merecem atenção por serem abrangentes e constituírem um elemento central, de uma política pública voltada para a gestão – os casos das prefeituras de Curitiba e Porto Alegre e do governo de Minas Gerais. São laboratórios a serem acompanhados, de onde sairão várias lições sobre possibilidades de melhorar o desempenho do setor público, trabalhando e retrabalhando medidas de desempenho, tanto de *outputs* como de *outcomes*, como um dos elementos de um conjunto de ações de modernização do Estado.

Referências

BEHN, R. D. The big questions of public management. *Public Administration Review*, v. 55, n. 4, p. 313-24, 1995.

BEHN, R. D. Why public managers must measure outputs? *Public Management Report*, v. 1, n. 10, jun. 2004.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. *Governar em rede*. O novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006.

HOOD, C. Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? *Public Money and Management*, v. 27, n. 2, p. 95-102, 2007.

JANN, W.; REICHARD, C. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*, v. 5, n. 3, p. 31-50, 2002.

JOHNSEN, A.; NØRREKLIT, H.; VAKKURI, J. Introducing a Nordic perspective on public sector performance measurement. *Financial Accountability and Management*, v. 22, n. 3, p. 207-12, 2006.

KETTL, D. F. The global revolution in public management: driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 16, n. 3, p. 446-62, 1997.

08-cap07.indd 160 20/08/10 10:09

LAPSLEY, I. The NPM Agenda: back to the future. *Financial Accountability and Management*, v. 24, n. 1, p. 77-96, 2008.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy*: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

PACHECO, R. S. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 11, 2006, Ciudad de Guatemala. Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006.

PERRY, J. L.; ENGBERS, T. A.; JUN, S. Y. Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence. *Public Administration Review*, v. 69, n. 1, p. 1-31, 2009.

TROSA, S. *Gestão pública por resultados*. Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

VAN DOOREN, W. Performance indicators: a wolf in sheep's clothing? Mimeo, 2008.

Artigo recebido em 17/11/2009. Aprovado em 14/12/2009.

08-cap07.indd 161 20/08/10 10:09

Fundações comunitárias no Brasil: perspectivas de liderança em processos de desenvolvimento socioterritorial

Anderson Giovani da Silva[1] e Paula Chies Schommer[2]

RESUMO: As fundações comunitárias surgiram nos EUA, em 1914, como alternativa para a administração de doações feitas em benefício de comunidades definidas territorialmente. Desde então, seu conceito e suas práticas vêm avançando, constituindo uma alternativa aos indivíduos e às instituições dispostos a investir recursos para o desenvolvimento de suas comunidades. No Brasil, as organizações inspiradas nesse conceito surgiram nos anos 2000, em condições peculiares, como a cultura ainda predominante de investimento social paternalista e esporádico. Um dos papéis atribuídos às fundações comunitárias é o de liderança em processos de desenvolvimento socioterritorial, o que representa um desafio particular para tais organizações no Brasil, por serem recentes e frágeis. Neste artigo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas, eventos, visitas e participação no cotidiano de fundações comunitárias, busca-se apresentar elementos do histórico, do conceito e das características de fundações comunitárias; analisar o contexto de seu surgimento no Brasil; discutir seu potencial para exercer liderança no desenvolvimento socioterritorial e sugerir tópicos a integrar agenda de pesquisa sobre o tema no país, visando à construção do conceito e das práticas em curso.

PALAVRAS-CHAVE: fundações comunitárias, desenvolvimento socioterritorial, investimento social privado, comunidade, liderança.

ABSTRACT: *Community foundations emerged in the USA, in 1914, as an alternative to managing bequeathed grants to the community. Community foundations evolved during the last century and have proven to be important vehicles through which individuals and other organisations contribute to the development of local communities. Organisations inspired by this concept were established in Brazil in the 2000's, facing difficulties such as a culture of paternalistic and sporadic giving. Brazilian community foundations are still very incipient and fragile and it has been challenging to play important roles such as community leadership. This article is based on bibliographic and documental research, interviews, participation in events, visits and practical experience working in community foundations. A brief history of the community foundations as a concept is presented, as well as the emergence of organisations inspired by this concept in Brazil, discussing how the context of the country may have influenced Brazilian community foundations. Also debated is the potential of these organisations when playing the role of community leadership in processes of local development, and topics are suggested to form an agenda of studies about community foundations in Brazil, in order to strengthen the concept and guide ongoing practices*.

KEYWORDS: *community foundations, local development, philanthropy, community, leadership.*

[1] Graduado em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina. Master in International Studies in Philanthropy and Social Entrepreneurship pela Università di Bologna, na Itália. Fellow do Emerging Leaders International Fellowship Program do Center on Philanthropy and Civil Society da CUNY, nos EUA. Mestrando em Administração pela UDESC-ESAG. E-mail: handersongs@yahoo.com.br.

[2] Graduada em Administração de Empresas pela Universidade de Caxias do Sul. Mestre em Administração pelo NPGA/UFBA. Doutora em Administração de Empresas pela FGV-EAESP. Professora Adjunta da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC-ESAG. E-mail: paulacs3@gmail.com.

09-cap08.indd 163 20/08/10 10:09

Introdução

Fundações comunitárias são organizações surgidas em 1914, nos Estados Unidos, que nasceram para apoiar pessoas com interesse em doar bens e recursos financeiros para sua própria comunidade, aqui definida em termos de limites territoriais[3]. A partir da década de 1980, o modelo espalhou-se pelo mundo, assumindo características particulares de acordo com o contexto social, econômico, político e legal de cada país, e seu escopo passou então a assumir diferentes feições distribuídas entre servir aos doadores e servir às necessidades da comunidade local[4]. Organizações explicitamente inspiradas no conceito de fundação comunitária surgiram no Brasil somente no início dos anos 2000, e estão em processo de adaptação ao contexto nacional.

Este artigo mostra as principais características que identificam essas organizações e como o conceito de fundação comunitária tem se desenvolvido no Brasil, discutindo principalmente seu potencial papel de "liderança comunitária" em processos de desenvolvimento socioterritorial. Em virtude de serem essas organizações um fenômeno recente no país, o objetivo deste trabalho é apresentar informações que instiguem a reflexão e o debate sobre se e como as fundações comunitárias brasileiras podem contribuir para o desenvolvimento das comunidades a que buscam servir, na expectativa de colaborar para futuros estudos que orientem a compreensão e a construção do conceito de fundação comunitária no contexto brasileiro.

---

[3] Neste artigo, utilizamos os termos comunidade e comunitária sempre em referência a um recorte territorial, no sentido de que uma comunidade pode abranger um ou alguns bairros, um município ou uma região integrada por vários municípios. Admite-se, entretanto, que para além de uma delimitação territorial é importante que a noção seja definida por traços de identidade não necessariamente explícitos, pelo senso de pertencimento das pessoas a certa comunidade, algo crucial a ser observado e definido em cada contexto no qual se constitui e atua uma fundação comunitária. De modo geral, pode-se considerar que o termo comunidade costuma ser usado como recurso para representar alguma especificidade entre formas de sociabilidade (GAZENEUVE; VICTOROFF, 1982). De acordo com o *Dicionário do Pensamento Social*, comunidade pode se referir a uma área geográfica limitada, na qual as pessoas interagem mediadas por instituições comuns e pelo senso de interdependência, descrevendo unidades sociais que vão desde uma aldeia e vizinhanças locais, até nações e organizações internacionais (como *Comunidade Europeia*). Nem sempre, porém, pessoas interagindo num território são vistas como parte de uma comunidade; para isso é preciso que se considerem como tais (OUTWAITE; BOTTOMORE, 1996). Já o significado original de comunidade não denota um lugar ou espaço definido por fronteiras, mas sim o compartilhar de certos recursos (na origem indo-europeia, as raízes *kom* (todos) + *moin* (troca, intercâmbio) = *compartilhado por todos;* no latim, *communis* como fonte de certo recurso usado por muitos, como a água; sentido este adaptado pelos franceses em *communer* como "tornar disponível para qualquer um" [SENGE *et al.*, 2000]).

[4] Ao longo deste artigo, utilizaremos *local* como sinônimo de *territorial*, em expressões como desenvolvimento local, desenvolvimento territorial ou socioterritorial, embora se reconheça que haja possíveis distinções entre esses termos nas discussões sobre desenvolvimento.

09-cap08.indd 164 20/08/10 10:09

Considera-se que as fundações comunitárias, ao realizar seu potencial de liderança para o desenvolvimento socioterritorial, podem ser vistas como interorganizações (FISCHER, 2002) que, embora tenham identidade bem definida, articulam diferentes atores, recursos, interesses e escalas de poder, em torno de uma delimitação territorial específica. Nem todas as fundações comunitárias, porém, tendem a desempenhar esse papel de liderança com a mesma desenvoltura, sendo pertinente investigar quais condições tendem a contribuir para que esse papel sobressaia em relação a outros (GRADDY e MORGAN, 2005).

Além de pesquisas sobre a relação entre fundações comunitárias e desenvolvimento socioterritorial, identifica-se a oportunidade para discutir a pertinência da noção de gestão social a fim de compreender e orientar estruturas e estratégias de gestão em fundações comunitárias, uma vez que as consideremos por seu potencial de inovação em gestão. Na medida em que surjam de uma estreita proximidade com as percepções e os interesses das comunidades em que atuam e logrem êxito ao incorporá-los em sua governança, as fundações comunitárias podem constituir espaços de experimentação nos modos de gerir que se diferenciam da gestão pública burocrática e hierarquizada e, ao mesmo tempo, se afastam da lógica subjacente aos modos da gestão privada de cunho empresarial, a qual tende a privilegiar a racionalidade técnica e funcional e o desempenho econômico-financeiro (BOULLOSA e SCHOMMER, 2008; TENÓRIO, 2004; SCHOMMER e FRANÇA FILHO, 2008). Por outro lado, ao construírem suas estruturas e estratégias de governança, correm o risco de reproduzir modos de gerir e configurações tradicionais de poder, contribuindo para manter o *status quo* (ALVES, 2004) em certo território, em lugar de promover transformações de poder que impulsionem o desenvolvimento em seu sentido essencialmente político.

Para além da noção de gestão social, as fundações comunitárias podem ser estudadas pelo viés do novo serviço público, o qual focaliza as estratégias de coprodução do bem público (DENHARDT e DENHARDT, 2003), uma vez que tais organizações tendem a ser canais de participação, de aproximação dos cidadãos das questões públicas e, inclusive, de atendimento a demandas coletivas em dado território, típico de um papel ativo de cidadãos em comunidades, nas articulações com governos e outros atores sociais. Nesse sentido, mais do que competir com o Estado ou reivindicar ações governamentais, as fundações comunitárias podem estimular a aproximação entre o Estado e a diversidade de organizações que integram a sociedade, em torno de ações compartilhadas.

Na primeira parte deste trabalho, apresenta-se uma breve descrição da história das fundações comunitárias no século XX e da sua presença no Brasil. Os procedimentos metodológicos utilizados nessa seção envolvem pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas estruturadas

09-cap08.indd 165 20/08/10 10:09

e não estruturadas, realizadas em meio presencial e eletrônico, além de anotações em eventos, palestras e visitas de campo, realizadas por um dos autores em 2009, em programa de estudos sobre o tema, realizado no âmbito do *Emerging Leaders International Fellowship Program* do *Center on Philanthropy and Civil Society* da *City University of New York*, nos Estados Unidos. Os dados e as análises fundamentam-se, também, na participação de um dos autores como gestor em uma das organizações mencionadas no texto, além de sua dedicação como pesquisador do tema há quatro anos.

A seguir, são apresentados desafios a serem enfrentados pelas fundações comunitárias no contexto brasileiro, desafios estes identificados por meio de processo de consulta realizado no Brasil, com participação de um dos autores deste trabalho, por solicitação do *Global Fund for Community Foundations* (DELLAGNELO *et al.*, 2008). A pesquisa foi realizada em 2008, com o objetivo principal de proporcionar uma noção do estado de desenvolvimento do investimento social local e do papel das fundações comunitárias, considerando o contexto filantrópico local. Para tal, foram entrevistados 19 profissionais selecionados pela relação de seu trabalho com o investimento social no Brasil e conhecimento sobre o tema das fundações comunitárias e da filantropia local. Foi, ainda, aplicado um questionário *on-line* sobre o tema, respondido por 71 pessoas de 16 estados brasileiros. Por fim, foi realizado um seminário com a presença de 33 pessoas (gestores de fundações privadas, institutos empresariais, organizações de suporte, convidados internacionais e organizações da sociedade civil interessadas), que discutiram o tema à luz do movimento internacional das fundações comunitárias e das experiências nacionais em andamento.

Finalmente, discute-se o papel de "liderança comunitária" dessas organizações, apontando sugestões para futuras pesquisas que evidenciem se e como fundações comunitárias brasileiras podem contribuir para novos modos de gestão e para o desenvolvimento do território das comunidades a que servem.

Fundações comunitárias: elementos de seu histórico e sua definição

A primeira fundação comunitária surgiu na cidade de Cleveland, nos Estados Unidos, em 1914. Surgiu como uma maneira de resolver uma dificuldade encontrada pelos bancos em satisfazer as aspirações filantrópicas de seus correntistas quando estes legavam seus bens em testamento para causas sociais. Os bancos não tinham a *expertise* para realizar doações[5] e não

[5] Neste artigo, o termo "investimento social" é empregado tanto como sinônimo de filantropia (compreendida da mesma forma que o termo "philanthropy" na literatura anglófona, e não como "caridade"), como de doação, assim como são tratados como sinônimos os termos "investidor social" e "doador".

09-cap08.indd 166 20/08/10 10:09

tinham interesse em arcar com custos judiciais decorrentes da troca de escopo do legado deixado por seus clientes quando a causa social indicada em testamento não mais fazia sentido à realidade da comunidade beneficiada. A solução encontrada na época foi incentivar os clientes interessados em doar seus bens após a morte a passar sua doação às instituições privadas, governadas por um conselho composto por pessoas consideradas de confiança naquele contexto (reitores de universidades, representantes religiosos, banqueiros e lideranças políticas e comunitárias). Essas instituições decidiriam o melhor uso social dos bens doados, de acordo com as necessidades da comunidade e/ou orientações testamentárias. Dessa maneira, os bancos continuariam como depositários dos bens, porém as decisões sobre o uso dos recursos em doação ficariam a cargo de um corpo privado mais habilitado a responder por demandas de interesse público (CPCS-CUNY, 2009; HAMMACK, 1989).

No decorrer do século passado, o modelo surgido em Cleveland espalhou-se pelos EUA e modificou-se de acordo com a realidade de cada época e local. As fundações comunitárias passaram de organizações criadas para gerenciar doações feitas por testamento para organizações que oferecem serviços a doadores que, em vida, possuem recursos e interesses filantrópicos, mas não o desejo de criar fundações familiares ou privadas (assim como designadas pela legislação dos EUA). Assim, as fundações comunitárias – consideradas como fundações públicas de acordo com a legislação dos EUA – passaram a oferecer a possibilidade da criação de fundos nominais, nos quais o doador tem a faculdade de sugerir a destinação dos recursos a serem doados, garantindo ao doador a perpetuidade de seu nome e intenção social, além de benefícios fiscais, já que o governo americano concede maiores possibilidades de dedução a doações feitas para fundações públicas do que para fundações familiares ou privadas (CPCS- CUNY, 2009; HAMMACK, 1989; IRS, 2009).

A partir da década de 1980, o modelo de fundação comunitária se popularizou em outros países. Embora mantendo características identificadoras do modelo e procurando intencionalmente replicá-lo em cada país, essas organizações têm se configurado de maneira diferente, em acordo com a legislação local e com as características dos doadores ou organizações e pessoas beneficiárias das doações feitas por intermédio das fundações comunitárias. Na década de 1990, com forte suporte técnico e financeiro de grandes fundações dos Estados Unidos, como a Charles Stewart Mott Foundation e a Ford Foundation, o conceito de fundação comunitária se desenvolveu no leste europeu e, a partir daí e de várias maneiras, no restante da Europa continental, na América Latina (em especial no México), na África (sobretudo na África do Sul), Ásia (notadamente na Rússia e no Japão) e na Oceania (SACKS, 2008).

09-cap08.indd 167 20/08/10 10:09

O surgimento de fundações comunitárias em países de realidade diferente dos EUA acabou por demonstrar novas configurações e maneiras de servir a certa comunidade local para o que até então poderia ser chamado de um "modelo". Atualmente, considera-se que as fundações comunitárias, mais do que um modelo, correspondem a um conceito (THOMPSON, 2006) ou constituem um "movimento" que busca adaptar às diversas realidades locais as características que identificam esse tipo de organização. De acordo com delimitação amplamente aceita no âmbito desse "movimento", uma fundação comunitária é reconhecida pelas seguintes características (SACKS, 2008):

- A busca por uma melhor qualidade de vida de todas as pessoas em uma área geográfica específica;
- É independente do controle ou da influência de outras organizações, governos ou doadores;
- É governada por um conselho de cidadãos, que reflete a comunidade servida;
- Faz doações para outras organizações sem fins lucrativos, para que elas possam lidar com uma ampla variedade de necessidades da comunidade;
- Procura construir uma fonte permanente de recursos para a comunidade, mais frequentemente por meio da criação de fundos permanentes formados por uma ampla gama de doadores, incluindo cidadãos, empresas, governos e outras fundações e organizações sem fins lucrativos;
- Proporciona serviços a doadores para ajudá-los a alcançar seus objetivos filantrópicos;
- Envolve-se em atividades de liderança e parceria comunitária, servindo como catalisador, convocador, colaborador e facilitador na resolução de problemas e no desenvolvimento de soluções para questões importantes da comunidade;
- Possui políticas e práticas transparentes em relação a todos os aspectos de sua operação;
- Presta contas para a comunidade, informando ao público em geral sobre seus propósitos, atividades e situação financeira, periodicamente.

Entre as características descritas, quatro são essenciais para diferenciar fundações comunitárias de outras organizações da sociedade civil: 1) a atuação em uma base geográfica definida; 2) o apoio financeiro e técnico a organizações sociais locais; 3) a mobilização de uma ampla gama

09-cap08.indd 168 20/08/10 10:09

de investidores sociais; e 4) a preocupação em estabelecer uma fonte permanente de recursos (DELLAGNELO, 2006).

Diversas organizações ao redor do mundo têm se autodenominado fundações comunitárias porque usam algumas das suas características ou práticas tradicionais, mas ao mesmo tempo operam de maneira similar a outras ONGs tradicionais (até mesmo competindo com elas por investimentos sociais) ou outras fundações (privadas ou de empresas). O uso do nome "fundações comunitárias" dissociado do conceito que se tenta definir a partir das características apontadas anteriormente, particularmente na América do Sul, África e leste da Europa, tem contribuído para o que Carson (2004) aponta como uma espécie de "crise de identidade" desse tipo de fundação. As razões para o interesse em usar a denominação "fundação comunitária" em referência a organizações que dão apoio à sociedade civil ou proporcionam serviços a doadores ou investidores sociais merecem mais estudos.

Quanto ao foco de atuação das fundações comunitárias, elas têm se situado entre os extremos de puramente voltadas às expectativas e interesses dos indivíduos doadores (prática ainda comum nos EUA) e o de puramente voltadas às necessidades e interesses da comunidade como coletividade (encontrado principalmente no leste europeu e na Rússia, onde essas organizações muitas vezes se confundem com outras instituições sem fins lucrativos locais). A maioria das fundações comunitárias busca o equilíbrio entre esses extremos, tratando de atrair doadores e alinhar os interesses destes às demandas da comunidade a que buscam servir, as quais idealmente são definidas por meio de estudos e consultas a órgãos representativos dos diversos setores da sociedade.

A saúde financeira das fundações comunitárias e a regularidade de suas doações dependem da constituição de fundos permanentes, cujos resultados de aplicação devem idealmente cobrir os custos operacionais da organização e ainda proporcionar recursos a serem doados de maneira discricionária na comunidade. Além disso, os doadores remuneram o serviço das fundações comunitárias pelo gerenciamento dos recursos por eles depositados, através de taxas administrativas que podem ser estabelecidas como um percentual do total de recursos aplicados no fundo nominal do doador, ou um percentual de cada desembolso feito daquele fundo.

Buscando apresentar algumas características específicas de sua forma de atuar, descrevem-se a seguir algumas das experiências pioneiras no Brasil, orientadas pelo conceito de fundação comunitária. Com base nisso, teremos mais elementos para discutir os desafios de sua constituição enquanto tal no contexto brasileiro e para sua contribuição ao desenvolvimento socioterritorial nos locais em que atuam.

09-cap08.indd 169 20/08/10 10:09

Fundações comunitárias no brasil: iniciativas pioneiras

A primeira organização que se reconheceu como fundação comunitária no Brasil, alinhando-se a um movimento mundial de expansão de um modo específico de realizar investimento social, surgiu no final da década de 1990, no Rio de Janeiro, por meio do Instituto Rio. Em São Paulo, uma experiência liderada pelo Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS) deu origem a organizações de investimento social comunitário, que foram relatadas em 2003 ao *Global Fund for Community Foundations* como um primeiro passo para o que poderia ser o desenvolvimento de fundações comunitárias no contexto brasileiro (SACKS, 2003). Já na década seguinte, foi fundado, em Florianópolis, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom), orientando-se pelas características definidas no âmbito do que aqui chamamos de movimento mundial de fundações comunitárias. Em outros estados, entre eles Maranhão e Rio Grande do Sul, a ideia de fundação comunitária passou a ser discutida[6].

Embora inspiradas no conceito que traz o nome "fundação", essas organizações brasileiras são estruturadas juridicamente como associações, principalmente pelo fato de não contarem com um patrimônio inicial que as permita serem estabelecidas como fundação, de acordo com as determinações do Código Civil Brasileiro[7].

A primeira organização brasileira inspirada no movimento das fundações comunitárias foi o Instituto Rio, voltada para o território que compreende os bairros da Zona Oeste do Rio de Janeiro. Apesar de legalmente estabelecido em 2000, a organização é fruto de quase cinco anos de estudos anteriores realizados por um grupo de ativistas, técnicos e estudiosos do terceiro setor, com o apoio do Instituto Synergos, Fundação Ford, Fundação Avina e da Fundação Inter-Americana. O Instituto Rio procura apoiar doadores interessados em contribuir para o desenvolvimento da região através a) da formação de fundos pelos quais os investidores podem apoiar as causas que lhes são de interesse, dentre aquelas necessárias ao desenvolvimento do território; b) da doação ao fundo permanente já estabelecido pelo instituto, aumentando o capital investido financeiramente e gerando mais recursos para investimentos sociais; ou c) financiando iniciativas do Instituto voltadas ao desenvolvimento institucional das organizações do território. Às organizações da sociedade civil localizadas na Zona Oeste do Rio de Janeiro,

[6] Outras organizações atuantes no Brasil, algumas delas surgidas há várias décadas, apresentam algumas das características típicas de fundações comunitárias. Mas, por não se identificarem com o conceito ou por não apresentarem algumas das características básicas do "modelo", não são consideradas neste artigo como tal.

[7] O Código Civil Brasileiro, no Livro I, Título II, Capítulo III, art. 62, trata da natureza das fundações. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em: 11 abr. 2009.

09-cap08.indd 170 20/08/10 10:09

o Instituto Rio oferece doações para o financiamento de projetos ou infraestrutura e cursos de formação técnica.

Em sua fase inicial, o Instituto Rio recebeu suporte financeiro de fundações internacionais, especialmente da Fundação Interamericana (US$ 168.200, em 2002, e US$ 115.816, em 2006, entre recursos para treinamento, assistência técnica, pagamento de pessoal, custos administrativos, publicações e para repassar como doação a outras ONGs) (INSTITUTO RIO, 2007)[8]. Atualmente, a organização possui dois funcionários, sendo um auxiliar administrativo e um diretor executivo. Para levar a cabo suas atividades, o Instituto conta com consultorias e parcerias, procurando manter baixos seus custos administrativos.

Em 2005, o Instituto Rio recebeu doação de R$ 1,5 milhão de um de seus conselheiros, o que representou um importante marco na história da organização. Esse investidor era um empreendedor envolvido nas suas atividades e compreendeu que o estabelecimento de um fundo permanente era crucial para a independência do Instituto, de modo a garantir recursos que pudessem ser investidos na comunidade, assim como inspirar outros potenciais investidores sociais a fazer sua contribuição (SACKS, 2008).

O fundo permanente paga 5% dos recursos gerados pelo gerenciamento do patrimônio como taxa de administração ao Instituto Rio, cobrindo assim os custos administrativos do Instituto (SACKS, 2008). A existência do fundo permanente tem permitido à organização aumentar substancialmente as doações que faz às ONGs da Zona Oeste do Rio de Janeiro. Antes dele, o Instituto Rio doava uma média de R$ 33 mil (R$ 21.189,00, em 2003; R$ 34.120,00, em 2004; e R$ 44.844,00, em 2005) (INSTITUTO RIO, 2008). Em 2006, o valor doado para as ONGs aumentou para R$ 144.750,00, incrementado com contribuições de outros doadores. Atualmente, o patrimônio do Instituto Rio conta com mais de R$ 3 milhões. A organização tem apoiado financeiramente 119 iniciativas sociais de diversas ONGs na Zona Oeste do Rio de Janeiro, alcançando cerca de 20 mil pessoas.

No mesmo período em que o Instituto Rio iniciava suas atividades no Rio de Janeiro, outra experiência envolvendo filantropia comunitária ocorria no Estado de São Paulo. Entre 1999 e 2000, o IDIS iniciou o Programa DOAR (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Investimento Social na Comunidade), com objetivo de fomentar organizações comunitárias. Na época de sua formação, essas organizações foram consideradas pelo IDIS como um modelo intermediário com potencial de dar origem a fundações comunitárias.

[8] Informações adicionais sobre as doações recebidas pelo Instituto Rio podem ser encontradas no site da Fundação InterAmericana, na seção “Grants” para o Brasil (anos 2002 e 2006). Disponível em: http://www.iaf.gov. Acesso em: 12.04.2009.

09-cap08.indd 171 20/08/10 10:09

O IDIS estabeleceu-se em 1999, com a missão de "promover e estruturar o investimento social privado, como um instrumento de desenvolvimento de uma sociedade mais justa e sustentável" (IDIS, 2009a). Suas atividades se concentram em duas áreas: a) proporciona suporte técnico e informação a investidores sociais e institutos, fundações e empresas que investem na área social; e b) cria iniciativas locais que podem aumentar o impacto social de investimentos sociais. Para estabelecer-se, o IDIS obteve um investimento total de US$ 890 mil da Fundação W. K. Kellogg, utilizados para cobrir despesas administrativas. A estratégia de investimento previu que o Instituto, gradualmente, geraria receitas a partir de outras fontes, reduzindo a participação desse investimento inicial em seu orçamento. O Instituto alcançou sua sustentabilidade financeira com um *mix* de receitas de doações (28%) e prestação de serviços para investidores sociais e outros institutos, fundações e empresas que fazem investimento social (70%) (IDIS 2009b).

O Programa DOAR é uma iniciativa voltada à promoção do investimento social comunitário, ocorrida originalmente no Estado de São Paulo. O programa estimulou a criação de instituições chamadas Organizações de Filantropia e de Investimento Social Comunitário (OFISCs), nas cidades de Botucatu, Guarulhos, Limeira, Penápolis, Santa Bárbara D'Oeste e São José dos Campos, financiadas inicialmente por empresas locais. Essas instituições reúnem empresas, governo local e organizações da sociedade civil para lidar com problemas da comunidade utilizando recursos presentes na própria região, sejam eles habilidades e talentos da população, agências e serviços do poder público, *expertise* e espaços de ONGs locais, além de recursos financeiros das empresas locais.

A ideia original do IDIS, reportada ao *WINGS-CF*: *Worldwide Initiative for Grantmakers Support – Community Foundations* (SACKS, 2005)[9], foi a de adotar um "caminho intermediário para o desenvolvimento das fundações comunitárias no Brasil" (SACKS, 2005, p. 26), um modelo que seria "um primeiro passo no caminho para tornar-se fundação comunitária" (SACKS, 2005, p. 26). Essa postura foi adotada pelo fato de o contexto brasileiro ser marcado pela cultura paternalista e pouco estratégica de doação (SCHLITHLER *et al.*, 2008), além das dificuldades encontradas para se mobilizar recursos para constituição de fundos patrimoniais

[9] A intenção das OFISCs do Programa DOAR de criar fundos permanentes (*endowments*) o futuro foi expressa no *Community Foundations Global Status Report 2005* (SACKS, 2005). É importante esclarecer que algumas das organizações brasileiras mencionadas nesse mesmo relatório, como a ACES – Ação Comunitária do Espírito Santo, a Fundação FEAC e a Fundação Semear, não foram criadas dentro do Programa DOAR, não se declaram como parte do movimento das fundações comunitárias e podem não considerar-se OFISCs. A nomenclatura Organizações de Filantropia e de Investimento Social Comunitário (OFISC) foi criada e é utilizada principalmente pelo IDIS.

09-cap08.indd 172 20/08/10 10:09

que caracterizam as fundações comunitárias, tanto pela falta desse tipo de cultura de doação quanto pela inexpressividade dos incentivos fiscais que poderiam atuar no desenvolvimento de uma nova cultura filantrópica (SZAZI, 2004). Entretanto, diferente da ideia original de tornarem-se fundações comunitárias, as OFISCs acabaram por se afastar do conceito. Essas organizações não buscam a constituição de fundos permanentes, não fazem doações a outras ONGs, não gerenciam fundos ou oferecem serviços dessa natureza a doadores.

As OFISCs assumiram uma identidade particular e atuam essencialmente na articulação de diferentes setores e atores sociais de uma região geográfica específica, o que as faculta um importante papel de liderança. São exemplos desse papel a ação da OFISC "Viva Guarulhos", que convocou os empresários e líderes comunitários para realizarem estudos que dessem suporte ao governo local na implementação de projetos de moradias populares, ou a ação da OFISC "IDELI", que, ao diagnosticar que os indivíduos e empresas da sua região não estavam utilizando os incentivos fiscais para doar ao Fundo da Infância e da Adolescência, mobilizou a comunidade em campanha que resultou no aumento de 90% do valor disponível naquele fundo para doações a atividades de proteção dos direitos das crianças e adolescentes do município onde atua.

Outra organização inspirada no conceito de fundação comunitária e que, assim como o Instituto Rio, se reconhece como tal, é o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom), estabelecido em Florianópolis, no Estado de Santa Catarina, em 2005. A atuação do ICom abrange os municípios da região da Grande Florianópolis, e se caracteriza em três eixos: a) no apoio ao desenvolvimento institucional de organizações da sociedade civil; b) no apoio e no estímulo ao investimento social local; e c) na produção e na disseminação de conhecimento sobre terceiro setor, investimento social local e temas relacionados à qualidade de vida na região.

O Instituto foi estabelecido a partir da liderança de uma ativista local que reuniu estudiosos, profissionais do terceiro setor e empresários em torno da ideia de iniciar em Florianópolis uma fundação comunitária. O ICom obteve suporte financeiro da Fundação W.K. Kellogg (US$ 140.486 para cobrir custos administrativos dos três primeiros anos), da Fundação AVINA (US$ 34.500 para custos administrativos e suporte técnico) e do *Global Fund for Community Foundations* (US$ 23 mil para desenvolvimento organizacional e comunicação, assim como um "financiamento desafio"[10] de US$ 50 mil para estimular o investimento social local e para

[10] O chamado "challenge Grant" é uma doação por meio da qual o doador autoriza o beneficiário a utilizar o recurso somente quando este consegue uma específica contrapartida acordada. No caso do ICom, o *Global Fund for Community Foundations* autorizou o Instituto a utilizar o recurso, desde que mobilizasse a mesma quantia (US$ 50.000) entre investidores sociais locais.

09-cap08.indd 173 20/08/10 10:09

ser doado para outras ONGs da Grande Florianópolis por intermédio de um programa voltado à juventude (ICOM, 2008).

O ICom começou suas atividades mapeando as ONGs que atuam na Grande Florianópolis, com objetivo de identificar as áreas temáticas e territoriais em que atuam e especificidades de sua gestão e financiamento. As ONGs foram convidadas a inscrever-se no processo de levantamento e os dados colhidos pelo mapeamento envolveram somente aquelas que voluntariamente decidiram participar. Nos primeiros anos de atividades, o ICom estabeleceu parcerias com associações, outras organizações que fazem doação localmente, universidades, investidores sociais locais (famílias, empresas e indivíduos), articulando-se em iniciativas para dar suporte técnico e financeiro às ONGs locais (ICOM, 2009).

Em 2008, dentro do eixo produção e disseminação do conhecimento, o instituto começou a publicar o "Relatório Sinais Vitais – Florianópolis", usando metodologia desenvolvida por fundações comunitárias do Canadá. Essa iniciativa reúne acadêmicos, governo, ONGs e empresas para selecionar indicadores econômicos, sociais e ambientais coletados dentre os disponibilizados por agências de pesquisa oficiais. Esses dados são publicados de maneira compreensível para a população, mostrando o desempenho da cidade em áreas como educação, desenvolvimento social, igualdade de gênero, proteção ambiental e desenvolvimento econômico. O relatório é distribuído em universidades, bibliotecas, ONGs e agências do governo local, e busca estimular discussões sobre quais áreas precisam de maior atenção para que se tenha uma melhor qualidade de vida na região. Além de estimular a reflexão e subsidiar a elaboração de iniciativas por parte das organizações da sociedade civil, o documento serve como referência para que investidores sociais, poder público, agências de fomento e outros agentes financiadores possam orientar seus investimentos sociais para áreas cujos indicadores apontem necessidades de melhoria.

A maior parte da despesa do ICom corresponde a doações que faz a outras ONGs, seja em dinheiro, materiais ou suporte técnico. Atualmente a organização dispõe de quatro fundos de investimento social pelos quais realiza doações:

- O Fundo para Empreendedorismo Jovem, que proporciona apoio técnico e financeiro a ONGs para que auxiliem jovens na implementação de negócios que promovam a geração de renda;

- O Fundo Vonpar, formado para gerenciar investimentos do Instituto Vonpar na região, apoiando técnica e financeiramente associações de catadores de material reciclado e outras organizações que trabalham com reciclagem;

09-cap08.indd 174 20/08/10 10:09

- O Fundo Comunitário para Reconstrução, que financia construção de casas para famílias e organizações atingidas pelas enchentes ocorridas em dezembro de 2008, além de financiar um programa de organização e treinamento de voluntários para situações de emergência e apoiar municípios para que desenvolvam planos de contingência dirigidos para a atenção a crianças e adolescentes;

- O Fundo para Desenvolvimento Institucional, que dá apoio financeiro a ONGs para que possam melhorar sua infraestrutura e processos internos de planejamento, a fim de aprimorar sua capacidade de levar a cabo a missão à qual se orientam (ICOM, 2010).

Para consolidar seu trabalho na região e alcançar a sustentabilidade, o ICom busca acordar com os investidores sociais a destinação de 10% dos fundos formados para um fundo permanente. Essa estratégia não é facilmente compreendida por doadores brasileiros, e o Instituto tenta encontrar alternativas para incrementar esse fundo permanente. A organização procura manter seus custos administrativos controlados, contando com três funcionários (assistente de coordenação, coordenador geral e coordenador administrativo financeiro) e consultores que atuam em atividades de produção e disseminação de conhecimento, de desenvolvimento institucional de ONGs e no estímulo ao investimento social local.

Uma experiência nacional mais recente de desenvolvimento das fundações comunitárias está em curso na região da Baixada Maranhense, no nordeste do Brasil. Com um dos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, a região tem sido foco de grande atenção da Fundação W. K. Kellogg através do suporte a várias iniciativas que buscam o desenvolvimento comunitário e a redução da pobreza. Dentre elas, está a que foi realizada em parceria com o "Formação – Centro de Apoio à Educação Básica", instituição fundada por um grupo de educadores, militantes na área da educação básica e da educação popular. A Fundação W. K. Kellogg já investiu mais de US$ 2 milhões[11] nos últimos anos em vários projetos coordenados pelo Formação, que atua como facilitador no desenvolvimento de iniciativas envolvendo ONGs locais, cooperativas, escolas públicas e outros atores da sociedade. Além disso, elabora e executa projetos na área educacional e de mobilização cidadã, servindo como "incubadora" para diversas iniciativas juvenis, organizações, fóruns e conselhos entre a população local.

Em meio ao trabalho de articulação e desenvolvimento comunitário, realizado na região da Baixada Maranhense, o Formação e a Fundação W. K. Kellogg passaram a discutir a possibilidade de estabelecer uma organização independente, formada a partir dos cidadãos locais, que pudesse articular pessoas e instituições e também ser uma fonte permanente de

[11] O registro das doações está disponível em: http://www.wkkf.org. Acesso em: 11 mar. 2010.

09-cap08.indd 175 20/08/10 10:09

recursos financeiros. O Formação apresentou um projeto à Fundação W. K. Kellogg (FORMAÇÃO, 2008) e recebeu apoio financeiro de US$ 200 mil para a constituição de uma nova organização, independente e de base local. Foi fundado então, em assembleia formada por moradores da região da Baixada Maranhense, o Instituto Comunitário Baixada Maranhense, uma associação sem fins lucrativos de direito privado e com autonomia administrativa, financeira e patrimonial[12]. A nova organização vem discutindo a pertinência de tornar-se formalmente uma fundação, de acordo com as exigências do Código Civil Brasileiro.

Os recursos da Fundação W. K. Kellogg possibilitaram a formação de um fundo permanente, no valor de R$ 150 mil, e um fundo de R$ 100 mil para apoio a projetos. O Instituto lançou, na metade de 2009, seu primeiro edital, fazendo pequenas doações de até R$ 2.500 para 10 organizações de base local[13]. O trabalho do Instituto Comunitário Baixada Maranhense é ainda incipiente, mas sua origem e modo de constituição evidenciam potencial para colaborar no desenvolvimento do conceito e das práticas de fundações comunitárias no Brasil (FORMAÇÃO, 2008). É importante salientar que o nascimento do Instituto Comunitário Baixada Maranhense se deu como fruto de um trabalho de vários anos de empoderamento das populações daquela região do Maranhão e pode ser visto como tentativa das organizações de apoio em proporcionar aos cidadãos locais mais um instrumento de autodeterminação.

Além dos casos citados, diversas reuniões têm sido realizadas por todo o país, com objetivo de trocar ideias e experiências sobre o conceito de fundação comunitária e os principais desafios encontrados por organizações nele inspiradas. As organizações brasileiras que se reconhecem como parte do movimento das fundações comunitárias parecem estar em um estágio importante de afirmação, buscando alcançar os meios para desempenhar os papéis que lhes são atribuídos. São muitos os desafios que ainda precisam ser vencidos e a proposta de uma agenda de pesquisa é crucial para orientar os esforços a serem realizados em campo e ampliar a capacidade das fundações comunitárias brasileiras de promover o desenvolvimento socioterritorial.

Desafios ao conceito de fundações comunitárias no contexto brasileiro

É importante observar o papel das fundações internacionais no apoio ao começo das iniciativas inspiradas pelo conceito das fundações comunitárias no Brasil. Doações internacionais têm se

[12] Disponível em: http://www.institutobaixada.org.br. Acesso em: 08 mar. 2010.

[13] Lista completa das organizações beneficiadas disponível em: http://www.institutobaixada.org/index.php?option =com_content&view=article&id=115:instituto-baixada-divulga-projetos-aprovados&catid=36:noticia-principal&Itemid=240. Acesso em: 08 mar. 2010.

09-cap08.indd 176 20/08/10 10:09

provado essenciais na adaptação do conceito, não somente no Brasil e na América Latina, mas também em outras partes do mundo, como na Europa central e do leste, Ásia e África[14].

Em consulta realizada pelo ICom (DELLAGNELO *et al.*, 2008, p. 1-2) por solicitação do *Global Fund for Community Foundations*, acadêmicos e profissionais ligados ao terceiro setor de várias partes do país identificaram desafios que precisam ser vencidos pelas organizações brasileiras inspiradas no conceito de fundações comunitárias:

- Cultura de doação no Brasil, de pontual e paternalista, para cultura de investimento social, mais focalizada, estratégica e articulada;
- Baixo nível de doações individuais e de articulação entre doadores, o que prejudica ou reduz o impacto de suas contribuições;
- Comunidades em extrema pobreza, nas quais se torna mais difícil o trabalho com ativos locais;
- Complexidade e urgência de problemas sociais em algumas regiões do país;
- Falta de incentivos fiscais e de estrutura legal para estimular o investimento social comunitário;
- Desigualdades sociais nas comunidades, o que torna difícil reunir setores diferentes para dialogar como parceiros;
- Investidores sociais com pouco interesse na eficiência e no impacto de seus investimentos;
- Falta de gerenciamento democrático de recursos destinados à área social;
- Desconhecimento por parte de investidores sociais e lideranças comunitárias e de ONGs sobre a importância de fundos permanentes como estratégia de sustentabilidade financeira.

[14] Sobre doações de organizações filantrópicas internacionais para fundações comunitárias, verificar o trabalho de WINGS – Global Fund for Community Foundations (www.wings-globalfund.org), Charles Stewart Mott Foundation (www.mott.org), Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe (www.ceetrust.org), USAID/ Counterpart International (www.couterpart.org), Inter-American Foundation (www.iaf.gov) e Ford Foundation (www.fordfound.org). Acesso em: 08 mar. 2010.

09-cap08.indd 177 20/08/10 10:09

Cada um dos exemplos de iniciativas inspiradas no conceito de fundações comunitárias apresentados neste artigo está lidando com esses desafios de uma maneira diferente. O Instituto Rio alcançou uma conquista importante, relativa à mudança da cultura de investimento social, por meio de seu trabalho de relacionamento com investidores, o que resultou numa significativa doação ao seu fundo permanente. Esse fato provou que, embora ainda raramente, esse tipo de investimento é possível e certamente existem investidores potencialmente interessados em benefícios em longo prazo. O Instituto Comunitário Baixada Maranhense está tentando "driblar" a pobreza extrema trazendo recursos de fora da comunidade. O ICom tem articulado diversos setores da comunidade, reunindo investidores sociais, ONGs, universidades e governo local, além de disseminar informação e conhecimento sobre a região onde atua.

A saúde financeira é um ponto-chave para as fundações comunitárias brasileiras. Ao discutir estratégias como fundos permanentes ou taxas por serviços oferecidos com os investidores sociais, existe um *mindset* a ser desafiado. Embora não existam impedimentos legais para a criação de fundos permanentes, também não existem incentivos fiscais para tal prática. Além disso, o Código Civil Brasileiro permite que um cidadão disponha em testamento somente 50% de seu patrimônio para legados fora do círculo familiar (SZAZI, 2004), o que significa que as fundaçãos comunitárias no Brasil não irão desenvolver-se como ocorreu com suas correlatas norte-americanas, entre 1914 e 1980, quando as fundações comunitárias aumentaram seu patrimônio com base em doações obtidas através de legado (HAMMACK, 1989; REYNOLDS, 2008).

Vadim Samorodov (2008), referindo-se às fases do desenvolvimento da *community philanthropy* nos EUA, apontadas na obra de Bernholz, Katherine e Kasper (2005), *On the brink of a new promise*, aponta a situação das fundações comunitárias mais recentes, que enfrentam desafios próprios da atualidade (chamada pelos autores de "nova era") sem haver passado por etapas anteriores que contribuíram para o amadurecimento do conceito. Comentando sobre as organizações russas, escreve:

> (houve) diversas fases do desenvolvimento da filantropia comunitária nos Estados Unidos: *institucionalização, democratização, era da caridade comercial* e a *nova era* (...) na metade dos anos 90 na Rússia, a situação foi oposta: nós já começamos nessa obscura *nova era* (SAMORODOV, 2008, p. 235).

As fundações comunitárias brasileiras parecem estar em posição similar àquelas russas. Estão enfrentando os mesmos desafios que as fundações comunitárias enfrentam em todos os lugares do mundo, mas sem os mesmos recursos financeiros adquiridos, por exemplo, pelas fundações

09-cap08.indd 178 20/08/10 10:09

norte-americanas em seus primeiros 60 anos de existência. Segundo Johnson e Johnson (2004), os desafios das fundações comunitárias em geral são: a) encontrar o equilíbrio entre necessidades da comunidade e interesse dos investidores sociais; b) decidir entre uma abordagem de doação mais ou menos envolvida com a operação dos projetos sociais; c) elaborar definições do termo "comunidade"; d) desenvolver confiança ou superar a falta de confiança em organizações "intermediárias"; e) enfrentar a competição com fundos de investimento social comercial; ou f) alcançar maior grau de independência organizacional.

Além desses desafios, as fundações comunitárias brasileiras ainda precisam lidar com as necessidades de mudança na cultura de investimento social, envolver pessoas físicas como investidores sociais, evitar competição com outras ONGs e a desconfiança da população para com o terceiro setor como um todo, devido a casos de corrupção nos quais a estrutura jurídica disponível para as organizações sem fins lucrativos foi utilizada para desvio de recursos financeiros. Estudos mostram que essa situação é similar em outras regiões tais como África, centro e leste da Europa, e outros países da América Latina (PISANKANEVA, 2007; SIBANDA, 2007; SACKS, 2008).

Quanto à definição de comunidade, embora aqui tenhamos adotado o recorte territorial como única característica definidora, admite-se a relevância da identificação do que constitui "a comunidade" em cada contexto específico no qual a organização atua, para além dos elementos explícitos. Nem sempre pessoas interagindo num território são vistas (ou se veem) como parte de uma comunidade; para isso é preciso que se considerem como tais. De acordo com o *Dicionário do pensamento social*: "O que une uma comunidade não é a sua estrutura, mas um estado de espírito – um sentimento de comunidade" (OUTWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 116), ou, ainda, um traço de identidade, um repertório, um senso de pertencimento ou uma competência compartilhada pelos seus integrantes (WENGER, 1998). Recomenda-se cautela, no sentido de fugir do romantismo comumente associado ao termo comunidade. O conceito de *comunidade* em ciências sociais costuma ser vago e evasivo, de baixo valor analítico, desafiando definição precisa (OUTWAITE e BOTTOMORE, 1996). O termo costuma evocar conotações emotivas, comumente usadas de maneira positiva, favorável, com ideias implícitas de camaradagem, coesão, comunhão, relações horizontais, mesmo sendo tênues os laços entre as pessoas. Em muitos autores, *comunidade* está associada a uma visão nostálgica e romântica do passado. Tudo isso pode obscurecer o reconhecimento de conflitos e desequilíbrios de poder, bem como inibir transformações no sentido de modernização na gestão e de distribuição de poder.

09-cap08.indd 179 20/08/10 10:09

Alguns dos desafios às fundações comunitárias são comuns a outros tipos de organizações dedicadas ao investimento social privado, que inclui estas, mas também outras que praticam investimento social corporativo ou familiar, entre outras formas de investimento social planejado, sistemático e estável. É o que aponta Schommer (2009, p. 212-5), ao destacar avanços e desafios aos investidores sociais privados nas relações com outros atores na esfera pública, sobretudo no contexto brasileiro, e em países da América Latina, tais como:

- Ampliar a participação no campo das políticas públicas;
- Integrar redes de proteção social, em articulação com outros atores;
- Superar a falta de cultura de parcerias e colaboração e as dificuldades de interlocução entre setores e lógicas distintas;
- Quebrar resistências e superar desconfianças e confusão de papéis entre governos e empresas e sociedade civil para atuarem em conjunto;
- Investir nas parcerias, o que exige a construção de relações de confiança e passa pelo diálogo e pelo respeito mútuo à identidade e à contribuição de cada parte, além de mecanismos de comunicação clara e transparente entre os parceiros que buscam contribuir para um mesmo fim;
- Construir espaços de concertação entre diferentes atores em torno de causas ou regiões específicas;
- Aprimorar a transparência da gestão de políticas públicas, com avaliação contínua envolvendo todos os participantes;
- Exigir mais qualidade nos serviços públicos e respeito a direitos básicos;
- Moldar os investimentos sociais pelos interesses e necessidades das comunidades parceiras, por iniciativas que partam das comunidades, evitando iniciativas geradas de cima para baixo, a partir de uma ideia do investidor aplicada sem consultar a comunidade;
- Escutar diferentes vozes e grupos da comunidade, para identificar necessidades e caminhos, com sensibilidade, comunicação clara, contando com a interlocução de diferentes lideranças locais;

09-cap08.indd 180 20/08/10 10:09

- Possibilitar que "beneficiários" de programas sociais conheçam seus direitos e participem das decisões e, ao mesmo tempo, evitar considerá-los como receptores de favores e sim como sujeitos de direitos;

- Promover o empoderamento (*empowerment)* dos parceiros envolvidos.

O papel de liderança das fundações comunitárias em processos de desenvolvimento socioterritorial: questões para agenda de pesquisa

Dorothy Reynolds (2008) identificou que, independente das características particulares que essas fundações assumem em virtude do contexto do país ou região em que estão estabelecidas, as fundações comunitárias enfrentam o dilema de equilibrar-se entre três papéis fundamentais:

- O de *grantmaker*, ou seja, de ser uma instituição que doa recursos financeiros para pessoas ou outras organizações do terceiro setor;

- O de veículo para filantropia (*vehicle for philanthropy*), que se refere ao papel de apoiar investidores sociais (indivíduos, empresas e outras organizações) a realizar suas doações, seja através da disponibilização de informações sobre as necessidades da comunidade ou da elaboração de estratégias que possam aprimorar o impacto dos investimentos para o desenvolvimento social; e

- O papel de liderança comunitária, que significa servir como uma arena independente e efetiva para lidar com assuntos importantes e/ou advogar por programas, serviços e políticas necessárias à comunidade.

O papel de liderança, apontado por Reynolds (2008), não significa assumir responsabilidades de outros atores protagonistas da vida em certa comunidade, nem tanto representá-los. Ela define o/a líder comunitário/a como "um indivíduo ou organização que indentifica uma dificuldade, tem uma ideia geral a respeito de um resultado desejado, e conduz um processo que inclui uma ampla gama de interesses comunitários" (REYNOLDS, 2008, p. 2). Pela natureza de suas atividades, as fundações comunitárias tendem a acumular a experiência de trabalhar com diversos tipos de organizações, sejam elas sem fins lucrativos ou empresas, ou ainda agências de governo ou universidades. Por isso teriam a tendência a apresentar visão mais ampla das questões que envolvem a comunidade.

09-cap08.indd 181 20/08/10 10:09

Além disso, em países onde o conceito de fundações comunitárias é mais amadurecido e estas já contam com fundos permanentes que lhes permitem certa independência de recursos financeiros para suas atividades, podem também estabelecer programas para lidar com assuntos mais difíceis e controversos nos quais governos e empresas, por exemplo, preferem não tomar partido.

Exercer o papel de liderança comunitária significa reconhecer-se como uma organização que reúna habilidade e capacidade para tal. A liderança apropriada não deve ter a intenção de buscar glória pessoal e deve estar preparada para lidar com as consequências oriundas da dificuldade de encontrar consenso. É essencial para a fundação comunitária estabelecer e comunicar seus valores, que devem ser construídos com base objetiva e de maneira participativa (SILVA, 2009). Estabelecer valores é fundamental para orientar as decisões quando na dificuldade de consenso, fazendo com que ações efetivas sejam levadas a cabo sem serem consideradas como afronta pessoal, no caso em que descontentem um ou outro grupo de influência na comunidade. Além de valores, a capacidade financeira tem se provado um fator determinante para o papel de liderança de uma fundação comunitária.

Em paralelo à capacidade técnica e à independência financeira, o possível papel de liderança das fundações comunitárias em prol do desenvolvimento socioterritorial depende, essencialmente, de capacidade política, de habilidade para intermediar e articular visões, interesses, recursos e poderes presentes em cada território.

Em qualquer território, delimitado real ou virtualmente, convivem diferentes interesses, intermediados por estruturas de poder e modos de gerir tradicionais, os quais costumam ser desafiados ou transformados por inovações em termos políticos, organizacionais e gerenciais. Nesse sentido, poderíamos apostar nas fundações comunitárias como espaços potenciais de inovação em gestão, no que se refere à maneira de articular-se com a sociedade, de estruturar sua governança, de trabalhar em parceria com outros atores, aproximando-se do conceito de gestão social enquanto gestão dialógica, participativa, não hierárquica, que considera a diversidade de esferas da vida – social, política, cultural, estética, ambiental e econômica – na sua maneira de definir objetivos e processos (BOULLOSA e SCHOMMER, 2008).

Possivelmente, a realização desse potencial de inovação em gestão dependerá não apenas de atender ao conjunto de características que definem uma fundação comunitária, mas de vários elementos do contexto político, social e cultural em que cada uma delas atua, bem como das opções dos sujeitos que participam da construção efetiva dessas iniciativas. Ou seja, compreende-se que a realização de um potencial de inovação gerencial e de contribuição efetiva em processos de desenvolvimento socioterritorial não é algo garantido pelo cumprimento

09-cap08.indd 182 20/08/10 10:09

de um conjunto de passos ou ajuste a certas características pré-definidas. É algo construído nas práticas cotidianas, situadas em dado contexto, sempre em processo, sujeito a idas e vindas, avanços e retrocessos, de acordo com a concepção de construção social da realidade (BOULLOSA e SCHOMMER, 2008).

Nesse sentido, cabe especial atenção para a relação entre os interesses particulares que cada fundação comunitária pode representar – definidos por sua história, perfil de seus doadores e perfil de suas lideranças – e a diversidade de interesses que costumam caracterizar a sociedade ou o conjunto de comunidades presentes em um território.

Graddy e Morgan (2005) corroboram essa colocação, observando que nem todas as fundações comunitárias demonstram o mesmo potencial para cumprir o papel de liderança comunitária e recomendam que sejamos cautelosos ao esperar delas que o façam. Os autores sustentam que fundações mais antigas tendem a apresentar melhores condições para tal, enquanto as fundações mais recentes tendem a concentrar-se no papel de intermediação entre doadores e organizações locais. Isso seria explicado porque não se pode esperar das nascentes fundações comunitárias que tenham desenvolvido as conexões locais e a *expertise* que as habilitaria a desempenhar o papel de liderança com efetividade.

Além de características internas da fundação comunitária, como tempo de atuação, tamanho e presença ou não de um fundador majoritário, outras variáveis podem influenciar seu potencial de liderança, segundo Graddy e Morgan (2005), como as características das comunidades servidas pela fundação (extensão da capacidade de doações filantrópicas, capacidades dos parceiros locais e força dos competidores locais), e o papel que venham a desempenhar parceiros estratégicos externos e competidores em âmbito nacional, por exemplo. Além disso, esses autores percebem que a existência de disputa pelo exercício da liderança em certo território, em certa medida, pode estimular as fundações comunitárias a cumprir esse papel.

Pode-se, ainda, pensar nas fundações comunitárias como expressões de novas possibilidades de gestão pública, concebendo a esfera pública a partir de uma perspectiva que coloca a sociedade no centro (em articulação com o Estado), em lugar da visão Estadocêntrica, que talvez ainda predomine no Brasil. Fundações comunitárias podem ser exemplos da viabilidade da concepção de coprodução do bem público, ponto-chave da abordagem do *novo serviço público* (DENHARDT e DENHARDT, 2003). Tal abordagem busca evidenciar a possibilidade de reconstruir a administração pública de modo diferenciado do padrão tradicional burocrático e, ao mesmo tempo, distante da abordagem da *nova administração pública (new public management)*, a qual traz para o campo da gestão pública conceitos e modos de gerir próximos da gestão privada empresarial. No *novo serviço público (new public service)*, a capacidade de

09-cap08.indd 183 20/08/10 10:09

diálogo e de intermediação para a identificação de pontos em comum, em meio a interesses diversos, é essencial na definição do que é o bem público e na própria entrega de serviços públicos. As fundações comunitárias poderiam ser aliadas de governos nessa interlocução e coprodução do bem público.

Como possíveis questões a serem investigadas, no sentido do que foi discutido, apontamos:

- Ao exercer o potencial papel de liderança em processos de desenvolvimento socioterritorial, teriam as fundações comunitárias capacidade para atuar como interorganizações (FISCHER, 2002), intermediando e articulando interesses plurais sobre certo território, delimitado real ou virtualmente, sobre o qual operam distintos interesses, lógicas e atores, oriundos não apenas do local, mas de outras esferas de poder?

- Como expressão que são de certo contexto socioterritorial, de que modo a dinâmica de governança das fundações comunitárias pode fugir da tendência de reproduzir estruturas sociais presentes nos territórios em que atuam, mantendo o *status quo* (ALVES, 2004)?

- Seriam as fundações comunitárias exemplos de coprodução do bem público (DENHARDT e DENHARDT, 2003), evidenciando a possibilidade de redefinir a gestão pública como um todo, de modo mais próximo da diversidade que compõe a sociedade em cada território?

A essas questões, que podem vir a integrar a agenda de pesquisa sobre o tema no Brasil, somam-se outras, com origem em fatores de sustentabilidade financeira e político-institucional, que tendem a influenciar as possibilidades no âmbito político mais amplo, no qual pode ser exercida a liderança no território. No caso de países como o Brasil, onde o conceito é pouco conhecido e as fundações comunitárias ainda não possuem independência financeira, muitas dúvidas ainda pairam:

- Teriam essas organizações a autonomia necessária para liderar sem sofrer influência de grupos econômicos na seleção das questões a serem abordadas para o desenvolvimento comunitário?

- Enquanto são formados os fundos permanentes como fontes de recursos locais independentes da influência dos objetivos filantrópicos de investidores sociais, deveria

09-cap08.indd 184 20/08/10 10:09

a fundação comunitária equilibrar a força do poder econômico dos diversos atores com recursos financeiros externos (de outras fundações privadas, organizações de cooperação internacional ou outras agências de fomento ao desenvolvimento social)?

- Como evitar que as próprias fundações comunitárias reproduzam características assistencialistas e conservadoras no investimento de seus recursos e, eventualmente, reforcem a situação de dependência de recursos e a padronização de características políticas e gerenciais das organizações apoiadas, diante da necessidade destas de adaptarem-se a critérios e modos de fazer definidos pelos doadores e seus intermediários (ALVES, 2004)?

Como bem nos lembra Bauman (2003), em nome do bem que oferecem, comunidades costumam exigir lealdade, conformidade e obediência, sugerindo a troca da liberdade e da autonomia por proteção e, no limite, convertendo segurança em opressão. Nesse sentido:

- Para além da delimitação territorial, como definir, em cada contexto específico, o que constitui ou não uma comunidade, quem se sente parte da comunidade e quem não se sente? Como equilibrar a proteção e a segurança que uma comunidade oferece com a liberdade e a autonomia de seus integrantes?

- Podem as fundações comunitárias representar um caso de inovação em gestão social, no sentido da gestão dialógica, participativa, transparente e não hierarquizada (BOULLOSA e SCHOMMER, 2008)?

- Em que devem diferir das agências governamentais e de outras ONGs os processos de tomada de decisão e de gestão em geral nas fundações comunitárias, para que efetivamente contribuam para o desenvolvimento socioterritorial?

- Considerando que as fundações comunitárias devem possuir uma governança que reflita a diversidade de atores de uma determinada área geográfica e dado o fato de as fundações comunitárias tradicionalmente não operarem programas de atendimento social diretamente, mas fazerem doação a outras ONGs, não seria vantagem que o Estado se utilizasse também dessas organizações para distribuir recursos destinados ao desenvolvimento comunitário?

- Nesse caso, como seriam definidos os critérios de alocação de recursos entre o Estado e as fundações comunitárias?

09-cap08.indd 185 20/08/10 10:09

- Como evitar que, ao servirem de intermediárias entre doadores e receptores e, igualmente, ao desempenharem papel de liderança para o desenvolvimento socioterritorial, as fundações comunitárias evitem obstruir a capacidade de articulação política e de mobilização de recursos das organizações parceiras locais?

Estas são algumas das questões com as quais as organizações brasileiras inspiradas no conceito de fundação comunitária estão se deparando atualmente. Se os papéis de *grantmaker* e veículo para filantropia são aparentemente mais objetivos, embora complexos, o papel de liderança comunitária, que começou a ser discutido principalmente nos EUA nos últimos anos (BERNHOLZ *et al.*, 2005), se apresenta para a realidade brasileira como um desafio homérico, pois é posto a organizações que ainda são estruturalmente frágeis.

Considerações finais

A história das fundações comunitárias mostra como uma solução encontrada inicialmente para satisfazer um problema essencialmente de instituições bancárias acabou por se tornar um importante instrumento de apoio ao investimento social e ao desenvolvimento comunitário. No Brasil, essas organizações estão em estágio ainda inicial de desenvolvimento e esse processo se revela oportuno para aprender com experiências internacionais, refletir sobre seu potencial e sobre o contexto local, elaborando-se formas mais adequadas para atender às necessidades de comunidades específicas, ao mesmo tempo em que se estimula o investimento social estratégico no país.

Em base ao presente estudo, observa-se a necessidade de aprofundamento em alguns temas-chave para o desenvolvimento das fundações comunitárias no Brasil, em especial sobre o papel de liderança comunitária que internacionalmente se reconhece como próprio dessas organizações, como: a) a importância da independência financeira através da formação de um patrimônio, administrando a influência de agentes financiadores; b) como garantir que a estrutura de governança da fundação comunitária brasileira reflita de fato a diversidade da comunidade servida; c) em que grau as decisões nessas organizações são participativas e inclusivas; e d) quais as estratégias mais adequadas para o desempenho dos papéis apontados, de *grantmaker*, veículo para a filantropia e de liderança comunitária.

As questões propostas para uma agenda de pesquisa vão refletir: 1) sobre o potencial papel de liderança por parte das fundações comunitárias, em processos de desenvolvimento socioterritorial, investigando sua capacidade para atuar como interorganizações; 2) se as fundações comunitárias podem representar um caso de inovação em gestão social; e 3) se essas organizações são

09-cap08.indd 186 20/08/10 10:09

exemplos de coprodução do bem público, evidenciando a possibilidade de redefinir a gestão pública para que se aproxime da diversidade que compõe a sociedade em cada território.

Essas preocupações já fazem parte das discussões entre os profissionais envolvidos com o conceito de fundação comunitária não só no Brasil como em outros países nos quais esse conceito acabou de chegar. Atrair a atenção da academia para esse fenômeno tende a enriquecer as discussões e seguramente refletirá em melhores práticas para o investimento social e o desenvolvimento comunitário.

Referências

ALVES, M. A. Fundações comunitárias e parcerias: o paradoxo da solução da dependência de recursos. In: VASCONCELOS, F. C.; VASCONCELOS, I. (Org.) *Paradoxos organizacionais*: uma visão transformacional. 1. ed. São Paulo: Thomson-Pioneira, 2004.

BAUMAN, Z. *Comunidade:* a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BERNHOLZ, L.; FULTON, K.; KASPER, G. *On the brink of a new promise:* the future of U.S. Community Foundations. Blueprint Research & Design, Inc. and Monitor Company Group, 2005. Disponível em: http://communityphilanthropy.org/pdf/FINALfuture ofcommunity_25AUG05_complete.pdf. Acesso em: 21 mar. 2009.

BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. *Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social?* In: ENCONTRO NACIONAL ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2008., Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008.

CARSON, E. *The road not yet traveled:* a Community Foundation movement for social justice. In: *Community Foundations*: symposium on a global movement. Berlin, 2004.

CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO. Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em: 11 abr. 2009.

CPCS-CUNY – Center on Philanthropy and Civil Society of the City University of New York. *Emerging Leaders International Fellowship Program:* Conferences on Community Foundation. Primavera, 2009.

DELLAGNELO, L. *Fundações comunitárias:* alternativa sustentável para investimento social local. In: CONGRESSO SOBRE INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO DO GRUPO DE

09-cap08.indd 187 20/08/10 10:09

INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS, 4, 2006, Curitiba. Curitiba, 24 a 27 de maio de 2006.

DELLAGNELO, L.; SILVA, A. G.; TREVISAN, M. C. *Consultation process – Brazil*. Report of the consultation on Community Foundations in Brazil. The Global Fund for Community Foundations – WINGS, 2008. Disponível em: http://globalfundcommunityfoundations.org/html/documents/GFCFConsultation_Brazil.pdf. Acesso em: 02 mar. 2010.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. *The new public service:* serving, not steering. New York: M. E. Sharpe, 2003.

DICIONÁRIO DE SOCIOLOGIA. Direção de Jean Gazeneuve e David Victoroff. Versão Portuguesa Geminiano Cascais Franco. Lisboa/São Paulo: Verbo, 1982.

DICIONÁRIO DO PENSAMENTO SOCIAL DO SÉCULO XX. Editado por William Outwaite, Tom Bottomore; com a consultoria de Ernest Gellner, Robert Nisbet, Alain Touraine; editoria da versão brasileira, Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos; trad. de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

FISCHER T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (Org.) *Gestão do desenvolvimento e poderes locais*: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.

FORMAÇÃO – Centro de Apoio à Educação Básica. *Projeto Fundação Comunitária Baixada Maranhense*. Proposto em 2008. Disponível em: http://www.formacao.org.br /projetos2.php?id=51. Acesso em: 19 abr. 2009.

GARONZIK, E. Community foundations and civil society. In: BERTELSMANN FOUNDATION (Ed.) *Community foundations in civil society*. Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh, 1999.

GIFE – GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. *O investimento social privado e os fundos patrimoniais:* um estudo de caso sobre o desenvolvimento do endowment. Fundação O Boticário de Proteção à Natureza. Publicação Centro de Referência Patrícia Bildner/GIFE, 2003.

GRADDY, E. A.; MORGAN, D. L. Community foundations, organizational strategy and public policy. Academy of Management Best Conference Paper 2005. *Academy of Management Proceedings*, p. A1-A6, 2005.

HAMMACK, D. C. Community foundations: the delicate question of purpose. In: HAMMACK, D. C. (Ed.) *Making the nonprofit sector in the United States:* a reader. Indiana University Press, 1989. Cap. 34, p. 329-353.

09-cap08.indd 188 20/08/10 10:09

HAMMACK, D. C. V *Congresso GIFE sobre Investimento Social Privado:* experiências locais, transformações globais. Salvador, 2008.

ICOM – Instituto Comunitário Grande Florianópolis. *Relatório de atividades 2007*. Florianópolis, 2008. Disponível em http://www.icomfloripa.org.br/relatorio2007.pdf. Acesso em 13 abr. 2009.

ICOM – Instituto Comunitário Grande Florianópolis. *Relatório de atividades 2008*. Florianópolis, 2008. Disponível em: http://www.icomfloripa.org.br/relatorio2008.pdf. Acesso em: 20 jul. 2009.

ICOM – Instituto Comunitário Grande Florianópolis. *Relatório de atividades 2009*. Florianópolis, 2010. Documento interno, ainda não disponível publicamente. (Uso autorizado pela organização em fev. 2010).

ICOM – Instituto Comunitário Grande Florianópolis. *Community Fund for Youth Social Entrepreneurship*. Relatório para WINGS Global Fund for Community Foundation, 2009. (documento interno, uso autorizado pela organização).

IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social. *Missão e valores*. Disponível em: http://www.idis.org.br/sobre-o-idis/missao-e-valores. Acesso em: 13 abr. 2009a.

IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social. *Relatório de atividades 2007*. Disponível em: http://www.idis.org.br/sobre-o-idis/relatorio-de-atividades. Acesso em: 13 abr. 2009b.

INSTITUTO COMUNITÁRIO BAIXADA MARANHENSE. Relatório Narrativo Projeto Fundação Comunitária. Disponível em: http://www.institutobaixada.org/images/relatorio/relatorio_narrativo_projeto_fundacao_comunitaria.pdf. Acesso em: 25 fev. 2010.

INSTITUTO RIO. *Relatório de atividades 2007 – Instituto Rio*, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.institutorio.org.br/docs/RelatorioIR_2007.pdf. Acesso em: 11 abr. 2009.

INSTITUTO RIO. *Relatório de atividades 2008 – Instituto Rio*, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.institutorio.org.br/docs/RelatorioIR_2008.pdf. Acesso em: 20 jul. 2009.

IRS – Internal Revenue Service. *Website of the Internal Revenue Service.* United States Department of Treasury (EUA). Disponível em: http://www.irs.gov/charities/index.html. Acesso em: 20 jul. 2009.

09-cap08.indd 189 20/08/10 10:09

JOHNSON, P. D.; JOHNSON, S. P. *Tools for good:* a guide to vehicle for philanthropy and charitable giving. International Network for Strategic Planning (INSP). Paper 10. The Bertelsmann Stiftung, 2004.

KLEINER, A. *Schools that learn:* a fifth discipline fieldbook for educators, parents, and everyone who cares about education. New York: Doubleday, 2000.

LEAT, D. *Case studies of organisations supporting Community Foundations*. Philanthropy in a Global Community. Volume 2. Published jointly by the Council on Foundations and Community Foundations of Canada on behalf of the WINGS and WINGS-CF, 2002. Disponível em: http://www.wingsweb.org/download/ csv2.pdf. Acesso em: 13 mar. 2009.

LESSA, C.; ROSSETTI F. *O futuro da filantropia no Brasil* – criando um setor mais diversificado. Rio de Janeiro: Instituto Rio, 2006. Disponível em: http://www.institutorio.org.br/docs/ artigo05.doc. Acesso em: 03 mar. 2007.

PELIANO, A. M. T. M. (Coord.) *Bondade ou interesse?* Como e por que as empresas atuam na área social. Brasília: IPEA, 2001.

PISANKANEVA, M. *The Role of Community Foundations in Re-Inventing Philanthropy in Central and Eastern Europe*. Master in International Studies in Philanthropy and Social Entrepreneurship. Università di Bologna, 2007. (Tese de mestrado).

REYNOLDS, D. *The balancing act*. Monography series published by the Charles Stewart. Mott Foundation, 2008.

SACKS, E. W. *Community Foundations Global Status Report 2003*. WINGS – Worldwide Initiatives for Grantmaker Support, 2003. Disponível em: http://www.wingsweb.org/download/gsr2003.pdf. Acesso em: 25 fev. 2010.

SACKS, E. W. *Community Foundations Global Status Report 2005*. WINGS – Worldwide Initiatives for Grantmaker Support, 2005. Disponível em: http://www.wingsweb.org/download/GSR2005_p1a.pdf. Acesso em: 08 mar. .2010.

SACKS, E. W. *Community Foundations Global Status Report 2008*. WINGS – Worldwide Initiatives for Grantmaker Support, 2008. Disponível em: http://www.wingsweb.org/information/publications_community_2008_main.cfm. Acesso em: 18 mar. 2009.

SAMORODOV, V. Reinventing philanthropy in Russia. In: HERO, P. C.; WALKENHORST, P. (Ed.) *Local mission-global vision:* Community Foundations in the 21st century. Nonprofit Management Guides, Foundation Center, 2008.

09-cap08.indd 190 20/08/10 10:09

SCHLITHLER, C.; KISIL, M.; CORREIA, T. O. *Descobrindo o investidor social local:* perfil e características. São Paulo: IDIS, 2008.

SCHOMMER, P. C. *Responsabilidade socioambiental*. MBA Executivo em Gestão e Negócios do Desenvolvimento Regional Sustentável. Brasília: Banco do Brasil; CAIXA, 2009.

SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MASIH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. (Orgs.) *Gestão social:* práticas em debate, teorias em construção. 1. ed. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. v. 1. p. 61-86.

SENGE, P. M.; CAMBRON-MCCABE, N.; LUCAS, T.; SMITH, B.; DUTTON, J.; KLEINER, A. *Schools that learn*: a fifth discipline fieldbook for educators, parents, and everyone who cares about education. New York: Doubleday, 2000.

SIBANDA, M. E. *Redefining development?* Exploring the emergence of community foundations in post-apartheid South African development and civil society. Master in International Studies in Philanthropy and Social Entrepreneurship. Università di Bologna, 2007. (Tese de mestrado).

SILVA, A. *Brazilian Community Foundations as vehicles for philanthropy:* strategies to engage small and non-traditional donors. Artigo submetido ao Emerging Leaders International Fellowship Program – CPCS/CUNY, 2009.

SZAZI, E. Fundos patrimoniais. In: SZAZI, E. (Org.) *Terceiro setor, temas polêmicos 1*. São Paulo: Peirópolis, 2004. p. 9-24.

TENÓRIO, F. G. *Um espectro ronda o terceiro setor:* o espectro do mercado. Ensaios sobre gestão social. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2004.

THOMPSON, A. Community foundations in Latin America – Can the concept be adapted? *Alliance Magazine*, v. 2, n. 1, 2006.

WENGER, E. *Communities of practice*. Learning, meaning and identity. New York: Cambridge University Press, 1998.

Artigo recebido em 01/02/2010. Aprovado em 08/03/2010.

09-cap08.indd 191 20/08/10 10:09