Gestão social nos municípios: a violência e a cultura de paz*

Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho**
Rose Marie Inojosa***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A ruptura dos laços sociais e a violência; 3. O papel estratégico do município; 4. A emergência dos valores da cultura de paz e não-violência; 5. A solidariedade e a resolução pacífica de conflitos; 6. Ouvindo a sociedade e reconhecendo quem já trabalha pela paz; 7. O desafio da cooperação; 8. Repensando a gestão social.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. The rupture of social bonds and violence; 3. The town's strategic role; 4. The emergence of peace culture and non-violence values; 5. Solidarity and the peaceful settlement of conflicts; 6. Listening to society and recognizing who is already working for peace; 7. The challenge of cooperation; 8. Rethinking social management.

PALAVRAS-CHAVE: cultura de paz; violência; política pública; redes; agenda social.

KEY WORDS: peace culture; violence; public policy; networks; social agenda.

As dificuldades da gestão social nos municípios refletem a inadequação das políticas públicas tradicionais, formuladas para uma pobreza residual e de caráter compensatório, em face das demandas geradas pela crescente desigualdade social, pela ruptura de laços sociais e pela epidemia de violência. É no município, junto às

* Artigo recebido em nov. 2004 e aceito em fev. 2005.

** Secretário do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura do Município de São Paulo, articulador da Rede Gandhi: Saúde, Cultura de Paz e Não-violência pelo Conasems, ex-deputado federal, ex-secretário de Saúde da Prefeitura do Município de São Paulo. Endereço: Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente — Rua do Paraíso, 387, 10º andar, CEP 04103-000, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: eduardo-jorge@prefeitura.sp.gov.br.

*** Membro da Rede Gandhi: Saúde, Cultura de Paz e Não-violência, secretária executiva do Conasems, técnica em planejamento e gestão da Fundap/SP. Endereço: Rua Brasílio Machado, 380, CEP 01230-010, São Paulo, SP, Brasil E-mail: rosemarieinojosa@bol.com.br.

comunidades, onde essa pressão deságua e, também, onde reside a possibilidade e a oportunidade de introdução de novos valores, da cultura de paz e não-violência, orientadores de uma nova política social. Para superar as práticas tradicionais — fiadoras da injustiça social, fragmentadas e ineficientes para lidar com situações complexas — é necessário tecer uma forte aliança entre o governo e a sociedade, que coloque na agenda social o compromisso com o sofrimento do outro, a solidariedade, e se assente na resolução pacífica de conflitos. Do ponto de vista do gestor, repensar a gestão social a partir desses valores passa por decisões como as de ombrear as políticas social e econômica, estimular a análise transdisciplinar das situações, ampliar a ação cooperativa e intersetorial no governo, articular, em redes de compromisso social, as entidades governamentais e não-governamentais, garantir a verbalização dos interesses dos grupos mais vulneráveis, e, como base, apostar na formação para a paz e não-violência para que um mundo melhor seja possível.

Social management in cities: violence and peace culture

The difficulties faced by social management in cities reflect the inadequacies of traditional public policies, formulated for a residual poverty and presenting a compensatory nature, considering the demands of increasing social inequity, the rupture of social bonds and the epidemic of violence. It is in the cities, close to the communities, where this pressure is exerted and where there is the possibility and the opportunity to introduce new values, such as peace culture and non-violence, orienting a new social policy. In order to overcome traditional practices — that sanction social injustice and are fragmented and incapable of dealing with complex situations — it is necessary to establish an alliance between the government and society, which will put on the social agenda the commitment to ease the other's suffering — solidarity — and will be based on the peaceful resolution of conflicts. From the manager's standpoint, rethinking social management based on those values involves decisions such as equalizing social and economic policies, stimulating transdisciplinary analysis of situations, widening the scope of the government's cooperative and intersectoral actions, articulating, in social commitment networks, governmental and non-governmental organizations, guaranteeing that the most vulnerable groups can voice their interest, and, most of all, trusting that education for peace and non-violence will make a better world.

1. Introdução

Este artigo contribui para a reflexão das dificuldades da gestão social e da evidente inadequação das políticas públicas tradicionais, formuladas para uma pobreza residual e de caráter compensatório, para fazer face às demandas geradas pela crescente desigualdade social, a ruptura dos laços sociais e a epidemia de violência. Também para a reflexão sobre uma nova perspectiva para a gestão social, transformadora, ba-

lizada pelos valores da cultura de paz e não-violência, que pode começar a ser tecida na base da sociedade, nos municípios e com a decisiva participação dos novos gestores municipais.

Para isso, compondo um painel que apóie as idéias básicas da reflexão proposta e estimule no leitor a procura de outras referências capazes de ajudar os gestores municipais a ampliar a sua própria crítica e a modelar programas adequados às peculiaridades das situações locais, na perspectiva de transformação da qualidade de vida da sua população.

Assim, inicia com a discussão do processo de ruptura dos laços sociais e de produção da violência enraizados na crescente desigualdade social, na espiral de perdas que envolve parcelas significativas da população. A seguir, o papel estratégico do município na gestão social, onde deságua a pressão social. O papel de protagonista do município é amparado pela singularidade da Federação, pelo processo de descentralização da prestação de ações e serviços sociais públicos e pelas possibilidades de interlocução com a sociedade. Porém, de outro lado, é limitado pela contradição entre a autonomia formal de que goza o município e sua dependência externa para a efetiva realização das responsabilidades que lhe são atribuídas.

Nesse cenário é introduzida a reflexão sobre os valores da cultura de paz e não-violência, como elementos orientadores da formulação e implementação de uma nova gestão social de caráter transformador. Ressalta-se a importância de pôr na agenda do governo e da sociedade o compromisso com o sofrimento do outro, a solidariedade e a resolução pacífica de conflitos.

Finalmente, considerações sobre o processo para repensar a gestão social, na esfera municipal, a partir dos valores da cultura de paz e não-violência, visando o progressivo e efetivo processo de redução da injustiça social e de melhores condições de vida e oportunidades para todos.

2. A ruptura dos laços sociais e a violência

A produção da desigualdade aprofunda-se tanto na relação entre países como no âmbito dos Estados, especialmente nos países mantidos na periferia do sistema capitalista. Grande parcela da população mundial está imersa em uma espiral de perdas, vulnerável à desfiliação social, limite do desamparo e da ausência de solidariedade (Demo, 1995, 1998; Dowbor, 2001; Kliksberg, 2001; Martins, 2002).

Esse estado de injustiça e de ruptura social é a usina da violência, desde os conflitos armados entre nações e povos até a violência doméstica.

Fonte e lago de sofrimento social e individual, causa e conseqüência, a violência está esfacelando os vínculos sociais fragilizados pelas outras perdas vividas pela sociedade.

A espiral de perdas de uma comunidade começa quando muitos cidadãos já não têm mais trabalho remunerado que garanta seu sustento e o provimento da sua família, e passam a ter extrema dificuldade de acesso a bens e serviços essenciais à sobrevivência e a condições dignas de vida (Paugam, 1999a e b). Quando a pobreza deixa de ser residual, passível de ser compensada pelos outros segmentos da sociedade por meio das políticas assistenciais tradicionais, cresce a vulnerabilidade da sociedade, reduzindo-se drasticamente a capacidade de verbalização dos segmentos da população mais vulneráveis (Castel, 1991, 2000).

A verbalização é essencial para a inserção de demandas sociais na agenda da sociedade e do governo. A desfiliação se dá quando as pessoas não são mais ouvidas, quando ficam tão fragilizadas que não conseguem mais se agregar e apresentar-se coletivamente, defendendo suas necessidades em face de outros interesses presentes na sociedade.

Nessa situação a violência acaba por representar a derradeira ruptura, afastando as pessoas pelo medo, preconceito e ódio, tornando impossível a congregação em movimentos sociais transformadores.

Apesar de suas causas estruturais internacionais e nacionais, da raiz global da injustiça social, os atos de violência não estão apenas nos filmes e fotografias de áreas em guerra declarada, ocorrem no nosso cotidiano, nas comunidades onde se encontram, e muitas vezes convivem, vítimas e agressores.

O Brasil não está em guerra, mas a cada 13 minutos morre uma pessoa vítima de violência. Quarenta mil vidas são perdidas por ano, a maior parte delas homens de 15 a 24 anos. Para cada pessoa que morre, estima-se que outras sete pessoas — crianças, mulheres, idosos, trabalhadores — estão sendo diretamente atingidas física, psíquica e socialmente por atos violentos. Como todas as epidemias, a da violência faz adoecer não apenas indivíduos, grupos, mas toda a sociedade (Minayo e Souza, 2003).

No pano de fundo dessa situação, o sistema político-econômico que a configura, estão os valores que determinam as escolhas e os comportamentos da sociedade e do Estado, de instituições e de pessoas. E é inevitável considerar que "a competição, o autoritarismo, o poder centralizado, o individualismo, o egoísmo, a ganância, a apropriação e a acumulação são valores que permeiam o modo de vida de muitos de nós e acabam gerando a situação a que chegamos" (Aguiar, 2002:45).

3. O papel estratégico do município

A sociedade delega ao Estado a realização de ações públicas que mantenham seu equilíbrio e promovam o bem-estar da população. Porém, é preciso reconhecer que, segundo Demo (1998), "o Estado não pode ser melhor do que a cidadania que o sus-

tenta". Por isso, a ação do Estado e também a ação direta da sociedade por meio de organizações não-governamentais refletem a disputa de interesses que se dá tanto no campo público quanto no privado, disputa onde tem sido frágil a verbalização das necessidades dos grupos mais vulneráveis da população.

Apesar de ser urgente uma política social de caráter transformador, que trabalhe para aumentar a equanimidade de acesso a riquezas materiais e imateriais da sociedade, os programas e projetos sociais públicos e privados têm tido acentuado caráter assistencialista, compensatório. Essa ação pública e privada na área social não está se mostrando capaz de conter a epidemia de violência.

Embora compreendendo a violência na sua dimensão global, a situação requer ação local de caráter transformador, capaz de restituir aos cidadãos condições básicas de convivência. A violência "destrói a comunidade e torna impossível a fraternidade. Submete a sociedade ao monólogo e não ao diálogo. Cria amargura nos que sobrevivem e brutalidade nos que destroem" (Martin Luther King Jr. citado em Sader e Mattos, 2003).

Na promoção da paz, o município pode ser o protagonista, amparado pela própria sociedade, pois são os governos municipais que se deparam face a face com as graves conseqüências da desigualdade, com a violência e com grandes contingentes de pessoas vulneráveis pela pobreza.

Por outro lado, a Federação supõe complementaridade e cooperação entre os governos federal, estaduais e municipais, porém, inclusive em função da descentralização da prestação de ações e serviços públicos promovida pela Constituição de 1988, são grandes as responsabilidades atribuídas ao governo municipal na gestão das ações públicas que ocorrem em seu âmbito.

Temos no país 5.562 municípios. Pela Constituição e pelas leis complementares, todos eles têm o mesmo grau de autonomia e as mesmas responsabilidades. No que se refere às políticas sociais, todos devem executar as ações e serviços públicos de forma compartilhada ou com a cooperação técnica e financeira dos estados e da União. No entanto, os municípios compõem um painel com muitas singularidades e diferentes potenciais de ação para os gestores. Há uma multiplicidade de condições socioeconômicas e peculiaridades culturais e ambientais, em um país continental, com profundas diferenças e desigualdades internas. Além disso, mais de 70% dos municípios têm apenas até 20 mil habitantes e 91% até 50 mil habitantes. Nesses municípios vive pouco mais de um terço da população brasileira. Apenas 225 municípios têm mais de 100 mil habitantes, mas neles vivem 51% dos cidadãos brasileiros. Os pequenos municípios têm uma dependência relativamente grande de outros municípios, pólos regionais e do apoio dos governos estaduais, para garantir o acesso a serviços públicos de média e alta densidade tecnológica para seus cidadãos. As pessoas precisam ir para outro município para fazer um exame laboratorial mais complexo ou para cursar a universidade ou fazer pós-graduação, por exemplo. Essa dependência acaba por desenhar

redes regionais que transbordam os espaços territoriais dos municípios. Entretanto, ainda assim, o governo municipal tem a responsabilidade de garantir o acesso de seus munícipes a bens e serviços públicos, quer em seu próprio território, quer mediante a articulação com outros municípios.

De todo modo, o município grande ou pequeno é o local onde as pessoas nascem, vivem com seu núcleo familiar, convivem com os vizinhos. Há uma vinculação, um forte laço social das pessoas com seu local de origem.

No quadro peculiar da Federação, o município pode ser o campo da transformação, mediante um pacto com a sociedade e debruçando-se sobre as especificidades da população que vive em seu território, de modo a trabalhar, em parceria, políticas públicas municipais que contribuam para melhores condições de convivência e para a justiça social.

O papel de protagonista do município no campo da gestão social pode ser exercido no sentido de reproduzir e reiterar políticas compensatórias ou inventar uma nova. Que novo invento é esse? Qual é o sonho que o informa e as bases que o sustentam?

4. A emergência dos valores da cultura de paz e não-violência

Não é possível transformar as condições que geram a violência e nem mesmo minimizar as suas conseqüências deitando "vinho novo em odre velho", trabalhando com o diapasão antigo de contrapor violência com violência e mantendo as condições de ruptura social.

A violência não é apenas um problema da aplicação da lei ou da segurança pública. Nem mesmo seus efeitos podem ser reduzidos à dimensão legal e do aparelho de repressão. Essa dimensão existe e pode ser grandemente melhorada, inclusive com um trabalho intenso com os agentes da lei e, no campo municipal, com as guardas municipais, com os conselhos locais de segurança, com a intensificação da aplicação de medidas socioeducativas. Mas, se, como vimos, a violência tem sua fonte e viceja na desigualdade social, é preciso considerar as suas múltiplas dimensões, como causa e efeito.

A gente da saúde encontra nas ruas, nas emergências, nos hospitais, nos ambulatórios de saúde mental os mais perversos efeitos da violência, traduzidos em morte e em sofrimento intenso e prolongado. A impossibilidade de salvar vidas jovens, que jamais deveriam estar em risco, a necessidade de curar feridas no corpo e na alma de crianças, mulheres e idosos vitimados, de tratar de trabalhadores doentes pela exposição a riscos desnecessários, fez com que pesquisadores e trabalhadores de saúde se debruçassem sobre o fenômeno da violência e compreendessem seu caráter epidêmico, transdisciplinar e intersetorial.[1]

Essa mesma conclusão perpassa as reflexões e estudos da violência em outros setores, como o da educação, da assistência social, do trabalho, da habitação.

A violência é epidêmica porque ataca, ao mesmo tempo, muitas pessoas e segmentos da sociedade, fazendo vítimas em todas as condições econômicas, sociais, faixas etárias, espaços de convivência. É transdisciplinar porque não pode ser compreendida por meio de uma única disciplina, isto é, de um conjunto de saberes de uma determinada área do conhecimento e da experiência humana. É intersetorial porque não pode ser resolvida por ações setoriais isoladas, nem em seus efeitos nem em suas causas, necessitando da contribuição articulada de todos os setores da sociedade e de profissionais de todos os saberes e fazeres.

Os olhares e a atuação da segurança pública, da saúde, da educação, de movimentos sociais, de organizações públicas, filantrópicas e empresas são todos necessários, mas, isoladamente, insuficientes para a compreensão do fenômeno da violência e para a sua redução e superação.

Também o conceito de paz é transdisciplinar e a cultura de paz precisa de uma ação inter e transetorial. Não como ausência de violência, mas como condição de bem-estar das pessoas e da sociedade, de convívio saudável e de eqüidade social. Assim como na raiz da violência está a desigualdade, a paz se nutre da equanimidade, da convicção do direito de todos a condições para uma vida digna e saudável, segundo as suas necessidades, do sentimento de fraternidade, da percepção de que cada um é, de fato, próximo e *socius*.

É, assim, uma mudança de valores, um processo contra-hegemônico, que reconhece as determinações da violência e decide investir na paz, para mudá-las de forma persistente. Gerar oportunidades de verbalização dos grupos mais vulneráveis e de mediação de conflitos de interesse, de reatamento dos laços sociais por meio do exercício efetivo da solidariedade, do respeito mútuo e da promoção social, com vários segmentos da sociedade como protagonistas.

Políticas públicas são informadas por uma visão da sociedade que se quer e pela análise da situação. O objetivo diz respeito à visão e as estratégias dizem respeito ao processo de transformação da situação encontrada para a situação desejada. Posto assim, parece fácil. Mas é preciso começar pelo compartilhamento do sonho, da utopia, da visão da sociedade que se quer.

---

[1] Entre as importantes contribuições para esse entendimento está o trabalho do Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde (Claves), da Fiocruz, e o estudo desenvolvido pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV), da USP, para o Ministério da Saúde, com o apoio da OMS/Opas (Minayo e Souza, 2003; Ministério da Saúde, 2004; Peres, 2004).

É preciso começar pelo compromisso com o sofrimento do outro e pelo compartilhamento de valores da cultura de paz e não-violência: a solidariedade e a resolução pacífica de conflitos.

5. A solidariedade e a resolução pacífica de conflitos

A paz tem uma dimensão pessoal e outra social, onde seus valores se expressam na relação entre uma e outra pessoa e entre os grupos e segmentos que compõem o quadro social. A solidariedade é indispensável ao esforço de redução da desigualdade. O exercício da solidariedade implica a decisão e a capacidade de compartilhar as riquezas materiais e imateriais existentes na sociedade em determinado momento histórico. Riquezas que atendam as necessidades imediatas e garantam as condições básicas para uma vida digna e saudável para todos. E, também, riquezas que gerem autonomia, oportunidades, capacidade de sustento, verbalização e participação.

Na sociedade capitalista as pessoas e empresas devem pagar tributos, recolher impostos, que, em princípio, teriam o propósito de prover condições coletivas de qualidade de vida. Porém, nem todos os cidadãos compreendem que o recolhimento de impostos é, também, uma forma de prover a solidariedade social. Há em alguns segmentos a idéia de que o imposto ou a maior parte dele deve resultar em benefícios diretamente auferidos pelo mesmo grupo que o recolheu, servindo o Estado apenas de administrador desses recursos. Outros compreendem que existe uma perspectiva redistributiva na aplicação dos recursos chamados públicos. O embate entre esses olhares, que configuram grupos de interesse e de pressão na sociedade, se dá na atribuição de papel ao Estado, na escolha dos governos e da formulação, implementação e avaliação das políticas sociais.

Como os grupos mais vulneráveis têm pequena ou nenhuma capacidade de verbalização de seus interesses, aqueles que têm voz os ignoram ou falam por eles. É por meio dessas decisões que se configuram políticas sociais assistencialistas — que concedem pontual e temporário a bens e serviços a pessoas que estão em situação ou risco de desfiliação — ou transformadoras, que têm o objetivo de alçar esses grupos mais vulneráveis para o patamar do autoprovimento ou da solidariedade continuada, com a garantia do acesso universal e equânime a bens e serviços essenciais para a qualidade de vida.

A solidariedade social se expressa no apoio e participação da formulação e implementação de políticas sociais transformadoras.

Outro valor essencial da cultura de paz e não-violência é a resolução pacífica de conflitos, orientada pela busca de uma sociedade não-violenta, não-exploradora, eqüitativa para direitos e oportunidades, calcada na interdependência e na solidariedade entre pessoas, comunidades e Estados. É muito importante que não

se confunda cultura de paz e não-violência com passividade. A cultura de paz reconhece o conflito de interesses e a necessidade de defender, firme e serenamente, o direito de todos e, especialmente, dos mais vulneráveis ao acesso às condições de vida digna e saudável. É preciso e é um dever resistir às agressões, ao preconceito, às iniqüidades sociais, porém sem ameaças e sem o uso de meios de destruição ofensivos e provocadores. A resolução pacífica de conflitos é apoiada no diálogo. Nunca utiliza a estratégia da fuga dos problemas e nem do confronto violento, mas da escuta atenta das razões do outro, da compreensão dessas razões, do posicionamento claro, da negociação de possibilidades de acordo, do cumprimento dos acordos e de ações afirmativas (Galtung, 2003).

6. Ouvindo a sociedade e reconhecendo quem já trabalha pela paz

Para modelar e implementar políticas sociais transformadoras, orientadas pela solidariedade social e pela resolução pacífica de conflitos, é preciso acumular poder. Mesmo tendo sido eleitos pela população e contando com profissionais capazes de desenhar programas e projetos, os governos municipais precisam se fortalecer, se têm, de fato, compromisso com o sofrimento e a visão de que um novo mundo é possível.

Políticas sociais emancipatórias, que visem a gerar condições de vida digna para todos, significam o compartilhamento de riquezas que estão acumuladas em poucas mãos. Interesses serão contrariados e farão oposição. É bom lembrar que, segundo Arendt (1981), o poder existe quando os homens andam juntos e se dissolve quando eles se separam.

Há na sociedade contemporânea uma sensibilização, à custa da dor e do sofrimento causados pela violência. Há um estado de prontidão. As pessoas não suportam mais a pressão da escalada da violência e querem soluções. A visão das soluções é formada pela perspectiva política e pelos interesses dos diferentes grupos: os que somente visualizam a solução da contraposição de forças, da defesa armada, do aparato de segurança; os que percebem que isso não basta nem resolve e pleiteiam a necessidade de articulação de ações de outros setores; e os que já estão experimentando, exercitando a solidariedade social e a resolução pacífica de conflitos.

O governo municipal precisa dialogar com todos, de modo a compreender a situação de seu espaço territorial e, também, do cenário onde se insere. Compreender e compartilhar, o que torna indispensável a abertura de muitos canais de participação.

Os canais de participação não podem ser meros receptores de opiniões. É preciso que o governo municipal se articule para fazer a interlocução ativa. Quem são os interlocutores que certamente vai encontrar se houve um enfraquecimento dos movimentos populares e se o aumento da pobreza fragilizou a voz dos grupos mais

vulneráveis? Essa é uma questão da maior importância para o administrador público que tem compromisso com a superação do sofrimento, das iniqüidades sociais.

Grupos que possuem uma alta capacidade de verbalização de interesses conseguem, muitas vezes, modificar situações a seu favor. Ao contrário, a baixa capacidade de verbalização de interesses dificulta essa interferência. Por esse motivo, demandas referentes a necessidades de grupos e segmentos da população com menor capacidade de verbalização costumam ser atendidas por políticas públicas que geram ações de caráter compensatório (que visam a garantir o provimento pontual de bens ou serviços) e não transformador (que visam a reversão estrutural do processo de exclusão). Por isso é que a maior política social ainda é a econômica e a desigualdade continua a se aprofundar.

O conceito de movimento social nasceu estreitamente vinculado ao papel de protagonista da classe trabalhadora no cenário público, no século XIX. As transformações da sociedade, as profundas mudanças no mundo da produção que esgarçaram as possibilidades de inserção social pelo trabalho, implicaram a reelaboração desse conceito de movimento social vinculado à classe trabalhadora (Doimo, 1997).

Com o enfraquecimento dos movimentos sociais organizados, protagonistas do momento histórico anterior, os movimentos identitários assumiram — raça, gênero, etnia. Esses movimentos pautam-se pela ação direta, por meio de indivíduos que formam grupos de interesse e apresentam demandas diretamente aos centros decisórios dos aparatos do Estado, por fora da intermediação das instituições políticas de representação, como as partidárias e as sindicais. Além disso, os movimentos identitários são compostos por vários grupos, que defendem, às vezes de forma contraditória, interesses particulares.

O Estado, por sua vez, ao abrir em seu aparato governamental um conjunto de espaços aconselhadores, que abrigam esses grupos identitários e de interesses, promove a inevitabilidade da ação direta que nem sempre representa ou verbaliza as necessidades dos grupos mais vulneráveis da população.

Outro fenômeno importante nesse cenário foi o aumento e a transformação de organizações privadas com fins públicos, as ONGs. Com a introdução de modificações relevantes na vida política, decorrentes de mudanças estruturais e globais, cresceu em setores influentes da sociedade a tendência à defesa da restrição da intervenção do Estado na vida social, o apoio à privatização da execução de serviços públicos. Elas surgiram em um primeiro momento, como contraposição ao aparato governamental, com críticas à sua ineficiência e ineficácia, com vínculos variáveis com movimentos identitários e abrigando, em seus quadros, uma parcela da classe média que perdeu espaço no aparato do Estado com as suas reformas.

Ainda há quem acredite que as organizações não-governamentais são substitutas do Estado; num movimento de contraposição, outros as demonizam como o retrato da privatização. Mas, no geral, prevalece a percepção de que elas representam

uma importante parceria entre sociedade e Estado, que provoca efeitos benéficos como a capilarização de programas e projetos, a experimentação de inovações gerenciais e a articulação de ações setoriais. Não têm, nem lhes cabe, a responsabilidade pelo extenso conjunto de dependentes e assistidos pelo Estado, mas, atendendo com eficiência e eficácia sua clientela, contribuem para o arejamento do próprio aparato governamental.

Os governos municipais compromissados com a proposta de formular e realizar uma gestão social transformadora precisam acolher e trabalhar com essas parcerias de organizações da sociedade; com os grupos identitários, compreendendo mas contendo os interesses particulares e imediatistas, e buscando uma sensibilização conjunta para a procura e a escuta ativa dos grupos em condição de maior vulnerabilidade da sociedade que, apartados do acesso aos direitos de cidadania, também estão excluídos de voz. Esses grupos precisam ser ouvidos na formulação, implementação e avaliação de políticas sociais, para que se rejeitem os programas e projetos que consomem os recursos da sociedade apenas para distribuir bens e serviços que, oferecidos de forma desarticulada e humilhante, não têm promovido uma mudança para melhor na qualidade de vida das pessoas.

Parcerias com grupos e organizações da sociedade que já têm a orientação dos valores da cultura de paz e não-violência são essenciais para o acúmulo de poder necessário à gestão social transformadora.

7. O desafio da cooperação

Além de ouvir e articular-se com a sociedade, de modo abrangente e permanente, o governo municipal que deseje realizar uma gestão social transformadora, orientada pelos valores da cultura da paz e não-violência, precisa dar atenção ao aparato do Estado, às pessoas que produzem e entregam os serviços públicos à população, que têm modos de organizar e de fazer que foram forjados numa visão contraditória à da transformação.

Essa questão tem de ser examinada de dois pontos de vista, a da própria organização do aparato do Estado e a dos saberes e fazeres de que ele se vale para realizar a prestação de serviços.

Do ponto de vista da organização, o governo não é desenhado para ser uma estrutura cooperativa, articulada para reduzir desigualdades, mas, sim, competitiva e eivada pela herança patrimonialista, que favorece a desigualdade.

O desenho da estrutura dos governos, em todas as esferas, inclusive a municipal, superpõe várias divisões sob a mesma lógica da separação. Uma divisão setorial formada pela perspectiva disciplinar — cada objeto de conhecimento gera um setor, isto é, saúde, educação, habitação etc. À divisão setorial, que configura ministérios, se-

cretarias e departamentos setoriais, se superpõe o poder das corporações de cada setor, organizado em níveis hierárquicos. Os setores e suas corporações disputam recursos, prestígio, controle de projetos etc. Essa composição competitiva ainda é reforçada pela prática de loteamento político-partidário dos pedaços setoriais, sendo cada ministério, secretaria ou departamento espaço de determinado grupo ou tendência.

Permeia tudo isso a confusão entre o público e o privado, que ainda viceja por meio dos privilégios, do clientelismo.

Não é fácil instalar um processo cooperativo nesse ambiente e é o primeiro exercício de resolução pacífica de conflitos que o gestor municipal vai enfrentar. Para tanto, é preciso, no mínimo, conseguir compartilhar com esses atores estratégicos do processo de gestão social a visão de futuro, a opção por uma política social transformadora. Esse ponto é indispensável para que possa ocorrer uma ação intersetorial.

Mesmo quando os atores sociais envolvidos concordam com a inadequação da lógica antiga e das práticas que dela resultam, a criação de um modo novo de fazer envolve jogos de poder e a substituição de valores culturais. Uma nova teia de relações precisa ser construída, para dar forma e viabilizar novas práticas. Essa construção social demanda o aprendizado da integração dos poderes, saberes e fazeres, numa perspectiva transdisciplinar e intersetorial.

O conhecimento científico avançou, na modernidade, por meio da especialização, "espartilhando o real" e segregando "uma organização do saber orientada para policiar as fronteiras entre as disciplinas e reprimir os que as quise-rem transportar" (Santos, 2003). Nessa esteira disciplinar, os conhecimentos setoriais são refúgios seguros para os operadores das políticas públicas.

Os profissionais são socializados e especializados em seus saberes e fazeres e isso os distingue e lhes dá poder. Têm seu objeto, e aprimorá-lo e protegê-lo pode passar a ser mais relevante do que a transformação da vida daqueles aos quais a sua aplicação é destinada, sobretudo porque não é fácil lidar com as desigualdades e a violência. Os saberes costumam dar conta, em alguma medida, dos efeitos, mas dificilmente têm, isoladamente, algum impacto no processo de produção e reprodução da desigualdade e da violência.

Paralisados em seus setores e corporações, cada grupo de profissionais, da saúde, da educação, da habitação etc., cuida dos problemas e dos indivíduos ou grupos que se apresentam em seus setores e serviços, respondendo de forma fragmentada e especializada a fenômenos complexos como o do sofrimento social e da violência. Quanto mais envolvimento, mais angústia pela impotência, pelas limitações de seus saberes e fazeres. E a tendência de autoproteção é fazer cada vez melhor o que se sabe e eximir-se da responsabilidade do que não se sabe e não se pode.

Esse discurso espelha o esgotamento dos projetos e programas sociais que vão ganhando nomes novos a cada novo governo, mas não ganham efetividade, não

têm se mostrado capazes de dar resultados e, por isso, são corroídos por dentro pelo clientelismo, pela ineficiência, pelo embate de interesses alheios ao objeto do programa. Basta de insistir nessas velhas fórmulas, odres velhos que azedam os vinhos novos ou rompem-se deixando que os recursos que deviam servir para a promoção humana escorram pelo ralo da corrupção e do descrédito.

"A implantação de uma cultura da paz implica a organização de espaços de experimentação onde as pessoas possam explorar todas as suas potencialidades na direção de uma convivência de respeito, solidariedade, ajuda mútua, amorosidade, desenvolvendo nossa capacidade de mediar conflitos e descobrir novas formas de relação" (Melman, 2004). Esses espaços precisam ser criados também com e para os formuladores, gestores, parceiros e operadores das políticas sociais, de modo a criar, em conjunto, o novo invento de uma abordagem complexa, transdisciplinar, cooperativa, intersetorial, para os problemas complexos, onde causas e conseqüências estão emaranhadas.

8. Repensando a gestão social

Para repensar a gestão social numa perspectiva transformadora, considerando a situação da violência, é preciso, antes de tudo, que governo e sociedade ponham essa questão na agenda, como prioridade. Compreendam que, apesar da complexidade, não é mais possível ignorar a necessidade de mudar a perspectiva da gestão social.

Kliksberg (2002), que é um estudioso dedicado à gestão social e à desigualdade, realça a necessidade de que quatro dimensões sejam consideradas na hora de repensar a gestão social: acesso das áreas sociais aos centros de poder; coordenação interna da área social; articulação de redes e participação.

A primeira dimensão, que é a defesa de um acesso efetivo das áreas sociais aos centros de poder básicos, com o desenvolvimento de desenhos integrados e não apenas coordenados de política econômica e social, trata do compromisso real da administração municipal com uma política social que não seja subordinada à econômica, mas contribua para a sua própria transformação. Sendo o compromisso com o sofrimento do outro, com a solidariedade, um compromisso de governo e não de um secretário ou grupo.

A segunda dimensão diz respeito à necessidade de um pensar transdisciplinar e do agir intersetorial, que requer mudanças profundas, deliberadas e persistentes nos saberes e fazeres, bem como na organização do aparato governamental.

A dimensão da articulação de redes trata do modelo novo de operação da gestão social, integrando organismos públicos da área social e organizações da sociedade civil. Tecer as redes de compromisso social em que os integrantes, entes públicos

e entes privados, articulem-se livremente, mantendo a sua identidade e construam, a partir de um projeto em comum, uma nova identidade coletiva.

A Rede Gandhi: Saúde, Cultura de Paz e Não-violência, que começou a ser tecida no I Congresso Brasileiro de Saúde, Cultura de Paz e Não-violência, realizado em Natal, em março de 2004, está operando nesse modelo, promovendo a comunicação multidirecional e a articulação de organizações governamentais e não-governamentais que, mobilizadas pelo objetivo de contribuir para a redução da violência e para a introdução dos valores da cultura de paz, organizam e realizam ações conjuntas, diretamente ou por meio de apoio a outras instituições e redes, compartilhando responsabilidades. Dessa forma a Rede Gandhi está apoiando a Campanha Nacional pelo Desarmamento, considerada estratégica para a redução da violência. O modelo de operação em rede é parte do novo invento e exige uma disposição permanente de diálogo e resolução pacífica de conflitos.

A quarta dimensão, que Kliksberg chama de "estratégia mestra", é a participação. Ele utiliza como argumentos o fato de a participação elevar a auto-estima da comunidade e mobilizar as potencialidades latentes e de geração de sustentabilidade. Além disso, é uma maneira de viabilizar a verbalização dos interesses dos grupos mais vulneráveis, condição essencial para que a política social, os projetos e os programas não se percam de seu objetivo transformador.

Finalmente, com o amparo de Melman (2004), propõe-se uma quinta dimensão, que é a de formação para a paz. Precisamos nos formar na cultura de paz e não-violência, pois a nossa formação teve outro paradigma, o da competição e o da fragmentação setorial e corporativa. Precisamos formar pessoas, dentro do governo e fora dele, capazes de liderar e desenvolver tecnologias amigáveis para a resolução pacífica de conflitos, para a compreensão da complexidade, para a formulação, gestão e operacionalização de políticas sociais orientadas pelos valores da cultura de paz, por uma perspectiva transformadora da sociedade. Santos (2003:76), lembrando que no paradigma emergente o conhecimento é total e também local, explica que ela se constitui em redor de "temas que em dado momento são adotados por grupos sociais concretos como projetos de vidas locais, sejam eles reconstituir a história de um lugar, manter um espaço verde, construir um computador adequado às necessidades locais, fazer baixar a taxa de mortalidade infantil, inventar um novo instrumento musical, erradicar uma doença etc., etc.". O autor utiliza uma interessante metáfora para nos aproximar desse novo paradigma: "os temas são galerias por onde os conhecimentos progridem ao encontro uns dos outros" e, desse modo, livre da clausura das especializações, o conhecimento pode avançar à medida que seu objeto se amplia.

A paz certamente é um tema-galeria que pode ser adotado localmente para gerar um avanço de conhecimentos e de propostas para a gestão social municipal, na perspectiva de transformação da sociedade. Pois é preciso compreender como, segundo Martins (2000:12),

> a história irrompe na vida de todo dia e trava aí o embate a que se propõe, o de realizar no tempo miúdo da vida cotidiana as conquistas fundamentais do gênero humano, aquilo que liberta o homem das múltiplas misérias que o fazem pobre de tudo: de condições adequadas de vida, de tempo para si e para os seus, de liberdade, de imaginação, de prazer no trabalho, de criatividade, de alegria e de festa, de compreensão ativa de seu lugar na construção social da realidade.

Referências bibliográficas

AGUIAR, José Romão Trigo. Considerações éticas. In: *Acolhimento:* o pensar, o fazer, o viver. São Paulo: Secretaria Municipal de Saúde; Associação Palas Athena, Unesco, 2002.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEY, M. B.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Orgs.). *Desigualdade e a questão social.* 2. ed. São Paulo: Educ, 2000.

———. As transformações da questão social. In: WANDERLEY, M. B.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Orgs.). *Desigualdade e a questão social.* 2. ed. São Paulo: Educ, 2000.

———. *Da indigência à exclusão, a desfiliação, precariedade do trabalho e vulnerabilidade relacional.* São Paulo: Hucitec, 1991.

DEMO, P. *Charme da exclusão social.* Campinas: Autores Associados, 1998.

———. *Pobreza política.* Campinas: Editores Associados, 1995.

DOIMO, A. M. Movimentos sociais e participação política: a problemática contemporânea da ação direta. In: LHULLIER, L.; CAMINO, L.; SANDOVAL, S. (Orgs.). *Estudos sobre comportamento político teoria e pesquisa.* Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1997.

DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. In: DOWBOR, L.; KILSZTAJN, S. (Orgs.). *Economia social no Brasil.* São Paulo: Senac, 2001.

GALTUNG, Johan. *O caminho é a meta:* Gandhi hoje. Trad. Humberto Mariotti. São Paulo: Palas Athena, 2003.

KLIKSBERG, B. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social:* superando dogmas e convencionalismos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

———. *Falácias e mitos do desenvolvimento social.* São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2001.

———. *O desafio da exclusão* — para uma gestão social eficiente. São Paulo: Fundap, 1997.

MARTINS, J. S. *A sociedade vista do abismo.* Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2002.

———. *A sociabilidade do homem simples* — cotidiano e história na modernidade anômala. São Paulo: Hucitec, 2000.

MELMAN, Jonas. Políticas públicas e violência — seis razões para promover uma cultura de paz. *Revista Conasems,* v. 1, n. 8, set./out. 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinisa Ramos de. *Violência sob o olhar da saúde* — a infrapolítica da contemporaneidade brasileira. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Violência faz mal à saúde.* Brasília: Ministério da Saúde, 2004. (Temas Básicos de Saúde, série B).

PAUGAM, S. O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais — uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. In: SAWAIA, B. (Org.). *As artimanhas da exclusão* — análise psicossocial e ética da desigualdade social. São Paulo: Vozes, 1999a.

———. Abordagem sociológica da exclusão. O conceito de desqualificação social. In: VÉRAS, M. P. B. (Org.). *Por uma sociologia da exclusão social.* O debate com Serge Paugam. São Paulo: Educ, 1999b.

PERES, Maria Fernanda Toutinho (Coord.). *Mortalidade por armas de fogo no Brasil: 1991-2000*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

SADER, Emir; MATTOS, Claudia (Orgs.). *Declarações de paz em tempos de guerra* — trajetórias e discursos de 21 pacifistas laureados com o prêmio Nobel da paz. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências.* São Paulo: Cortez, 2003.