

Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas

ANA LUIZA D'ÁVILA VIANA*

SUMÁRIO: 1. Novos riscos: uma nova questão social; 2. A nova cidade: a cidade como ator político; 3. A experiência recente.

PALAVRAS-CHAVE: novos riscos; nova questão social; intersectorialidade; descentralização.

Este artigo enfoca os novos riscos e demandas sociais — a nova questão social — resultantes do processo de globalização. Essas demandas surgiram junto com transformações profundas no processo de urbanização e com um novo fenômeno, o da cidade como ator político, reforçado pelo processo de descentralização nos últimos anos. O novo espaço urbano e as políticas de descentralização na área social favoreceram uma maior intersectorialidade das políticas públicas locais. Entretanto, devido às especificidades da descentralização no Brasil e ao eventual predomínio da vontade das elites locais na condução das políticas descentralizadas, além de variáveis como a política econômica federal até resistências burocráticas e corporativas nas ações públicas, a adoção dessas práticas intersectoriais tem ficado restrita aos âmbitos local, experimental e temporário.

New risks, the city and the intersectoriality of public policies

This paper deals with the new risks and social demands — the new social issue — brought by the globalization process. These demands appeared together with deep changes in the urban process and with a new phenomenon — the city as a political actor — stressed by the recent decentralization process. The new urban environment and the decentralization policies in the social area favored greater intersectoriality of local public policies. However, due to the specificities of Brazilian decentralization and to the eventual prevalence of the local elites' will when dealing with decentralized policies, besides variables such as the federal economic policy and even bureaucratic and corporate resistance in public actions, the adoption of intersectorial practices has been restricted to the local, experimental, and temporary levels.

* Doutora em economia pela Unicamp e professora adjunta do Instituto de Medicina Social da Uerj.

1. Novos riscos: uma nova questão social¹

As mudanças profundas que se operam no mundo há mais de 20 anos podem ser visualizadas (hoje) como mudanças no padrão de acumulação capitalista, nas formas de operação do Estado nacional e na conformação da sociedade, independentemente de suas origens étnicas, culturais e institucionais.

O processo de globalização, a terceira revolução industrial e as mudanças nas relações sociais e de produção conformam um mundo diferente e uma sociedade bastante distinta da que vigorou até meados da década de 70.

A sociedade baseada no trabalho fabril/industrial, de cunho patriarcal, onde o homem trabalhador era o centro de uma família nuclear e o trabalho desse chefe de família era estável, de longo prazo e envolvia toda uma ordem de proteções sociais — operadas via seguros (ocupacionais ou nacionais) —, que garantiam renda familiar quando de situações de risco (como as provocadas por acidentes de trabalho, doença e envelhecimento), vem-se dissolvendo.

O novo mundo econômico dispensa trabalho, não oferece estabilidade, mas sim emprego fluido, não remunera para garantir a sobrevivência familiar e estabelece diferenciações significativas entre os tipos de trabalho, empregando mais no setor de serviços e utilizando abundantemente a mão-de-obra feminina. Isso ocasiona mudanças importantes nas relações de gênero, levando ao colapso da família nuclear, sendo que o envelhecimento da população tem atuado como um agravante dessa situação.

Esse novo tecido social introduz riscos como: o da velhice prolongada (pelo crescimento da esperança de vida), sem apoio familiar e sem utilidade social; o do novo desemprego, que não é mais temporário mas pode ser permanente e de caráter estrutural; o da nova pobreza, ocasionada por múltiplos fatores, novos e velhos; o da violência e das novas doenças a que todos estão expostos (provocados pela marginalidade urbana e pelo descontrole do meio ambiente); o dos novos tipos de exclusão, por renda, gênero, etnia e cultura.

Esse novo tecido social — exposto a esses novos riscos — demanda novas políticas sociais, novos tipos de programas sociais, pois aquele tipo de proteção vinculada ao mercado formal de trabalho, para pessoas ocupadas em empregos regulares, é para os chamados riscos clássicos e, além disso, como é

¹ *A nova questão social* é título de um livro do teórico francês Pierre Rosanvallon (1995), onde são acentuadas as mudanças atuais na sociedade capitalista e a separação entre a questão social e os chamados riscos clássicos (como a doença, a velhice, o acidente e o desemprego temporário) que ensejaram tanto os seguros ocupacionais quanto os nacionais.

para uma parcela cada vez menor da população, representa pouca ou nenhuma proteção para a maioria dos cidadãos.²

Assim, esses novos desamparados (velhos sem renda suficiente para morarem sozinhos; mães que trabalham em empregos temporários e informais e têm de manter famílias numerosas; jovens sem instrumentos para ingressar no mercado de trabalho e atraídos, muitas vezes, pela marginalidade; desempregados e/ou mal-empregados) necessitam de políticas diversas que, muitas vezes, não se inscrevem nos conteúdos e programas tradicionais das políticas sociais.

Não se pode afirmar, então, que as velhas políticas setoriais (saúde, educação, assistência, previdência e habitação) tendem a desaparecer, mas, sim, que cresce a necessidade de novos tipos de políticas, muitas vezes de conteúdos, ações e programas que conformam áreas de interseção de uma e outra ou mesmo de diversas políticas setoriais.

Dessa forma, entra na ordem do dia a intersetorialidade das políticas, onde as ações sociais são compostas por diferentes tipos de intervenção pertencentes a diferentes tipos de políticas.

Por exemplo, políticas para jovens, idosos ou mulheres chefes de família pressupõem ações tanto de saúde quanto de assistência e educação, onde o virtuosismo consiste no perfeito equilíbrio entre os diferentes tipos de intervenção, de forma a melhorar a qualidade de vida dessas populações.

2. A nova cidade: a cidade como ator político

Com o processo de globalização, as cidades emergiram na década de 80 como arenas de negociação e salvaguarda dos interesses dos cidadãos.

Já é extensa a lista de autores que advogam um novo papel para o local e vêem as cidades como força de contraposição ao processo de anomia social que a globalização produz.

Milton Santos (1996a) expõe de maneira precisa esse fenômeno ao indicar que as cidades, apesar de rígidas na sua vocação internacional (de cumprir com os requisitos do capital), são, ainda, dotadas de flexibilidade, graças a um meio ambiente construído, que permite a atuação de todos os tipos de capital e, desse modo, admite a presença de todos os tipos de trabalho. Dessa maneira, meio ambiente construído, economia segmentada e população composta são o tripé que explica a atual realidade urbana e o próprio espaço de reação às forças hegemônicas de dominação, para esse autor.

² A proteção do *Welfare State* centrava-se no trabalho abstrato masculino (de massa), onde o risco era homogêneo para uma categoria profissional e a relação contribuição/benefício assentava-se sobre um contrato social solidário.

Castells e Borja (1996), por sua vez, advogam que as cidades emergiram na década de 80 como um ator político que promove acordos e associações, assume responsabilidades diante da sociedade e da nação e representa um pólo central na articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado.

Segundo esses autores, na América Latina, apesar de o processo de democratização e descentralização ter impulsionado o surgimento (também) do fenômeno das novas cidades, a crise econômica retardou esse processo para a década de 90.

Assim, pode-se afirmar que foi nos últimos anos que a cidade como ator político emergiu no Brasil, tendo a redemocratização e a descentralização propiciado maior legitimidade aos governos locais. Segundo os autores, as cidades devem hoje ter os objetivos de estabelecer uma nova base econômica, uma infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade.

Castells e Borja (1996) sublinham que as cidades devem dar respostas integradas, e não setoriais, aos problemas de emprego, educação, cultura, moradia e transporte. A forma de implementar tais ações, ressaltam, passa por estabelecer compromissos públicos e privados e novas formas de relação com as administrações públicas superiores, com o Legislativo local, com o setor privado e com a comunidade, além de incentivar o mais alto nível de cooperação social.³

Por último, os autores reforçam a necessidade de políticas integradas, pois os problemas de moradia, pobreza, meio ambiente, educação e promoção econômica e cultural não podem ser concebidos por intermédio de políticas e organismos setoriais. Dessa forma, devem ser criadas novas políticas intersetoriais, novos blocos de competência, administrados por uma diversidade de modos de gestão.

Assim, a nova questão social é cada vez mais responsabilidade dos governos locais, podendo-se afirmar que muitas das políticas setoriais para as categorias profissionais empregadas (por exemplo, previdência) ainda são de competência nacional. Outras políticas setoriais estão em processo de descentralização (como saúde, educação e assistência social), sendo alvo, nesse novo espaço urbano, de novos desenhos e formas de implementação e gestão.

3. A experiência recente

O Brasil enfrenta problemas de diferentes ordens para enfrentar corretamente os novos riscos sociais advindos do processo de transformações econômi-

³ A cooperação social é atualmente um mecanismo essencial na implementação de ação social, no sentido de que reforça uma idéia de cidadania ativa (direitos e responsabilidades) e explora todos os recursos de uma comunidade para a promoção dos mais necessitados.

cas e para dar um salto à frente nas formas de formulação e implementação de suas políticas sociais tradicionais.

A experiência recente evidencia tanto uma série de inovações e experiências de sucesso, porém de caráter isolado, quanto um infundável número de problemas no enfrentamento da questão social pelos municípios.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que as políticas sociais no Brasil nunca conformaram um sistema de proteção social do tipo proposto pelo WS europeu do pós-guerra. Muitas políticas só se universalizaram na década de 80 (como a da saúde, por exemplo), e não se pode falar de um sistema de proteção social semelhante ao europeu. Entretanto, o processo de globalização e suas consequências atingiram e atingem tanto os países mais desenvolvidos quanto o restante e, dessa forma, muitos dos problemas sociais descritos no início do artigo assolam de forma bastante intensa e aguda os territórios menos desenvolvidos, com um agravante bastante sério: no Brasil, se avolumam camadas de pobreza e desigualdades de diferentes processos e tempos históricos.

Assim, sem ter constituído políticas sociais vigorosas, o Brasil já precisa implementar modificações substantivas nas formas de funcionamento, operação e gestão dessas políticas.

Entretanto, nos anos mais recentes, foi no processo de descentralização e assunção, pelas cidades, de novos compromissos na área social que a face mais criativa e inovadora das políticas sociais emergiu.

Porém, diferentes ordens de problemas também apareceram: no próprio processo de descentralização, no aprisionamento da política pelos interesses das elites locais, no burocratismo e corporativismo que permeia as ações públicas, e nos limites impostos pela atual política econômica.

Veja-se cada um desses problemas separadamente. Em primeiro lugar, os problemas decorrentes do processo de descentralização e suas relações com o aprisionamento da política pelos interesses das elites locais.

Descentralização: balanço de 20 anos

A descentralização é um processo de dois cursos: por um lado, supõe políticas nacionais de descentralização (formulação de estratégias planejadas e graduais de caráter setorial e extra-setorial); por outro, exige a constituição de ação governamental local, de criação de sistemas locais de provisão de bens e serviços. Assim, é um processo que evidencia, como salienta Fausto (1997), os limiares de convergência/divergência entre políticas definidas nacionalmente e políticas aplicadas à microestrutura.

No Brasil, completa-se quase 20 anos do início do processo de descentralização, o que permite realizar uma caracterização mais rigorosa desse processo, inclusive esboçando uma tentativa de periodização.

Sendo assim, pode-se afirmar que o processo de descentralização tem três períodos bem marcados, descritos a seguir.

No primeiro período, que se inicia no final dos anos 70, destacam-se o movimento municipalista, por um lado, e as mudanças na repartição de recursos pró instâncias subnacionais de governo, por outro. A crise e o processo de democratização aceleraram tal processo, inclusive porque a democratização no Brasil se iniciou pelas instâncias subnacionais de governo.

As emendas constitucionais do senador Passos Porto e do deputado Airtton Sandoval, que ampliaram a participação das instâncias subnacionais no Fundo de Participação de Estados e Municípios, em 1983/84, foram passos importantes, antes mesmo da Constituição de 1988, no sentido da descentralização de recursos fiscais.

Assim, é característico desse primeiro período um forte movimento de prefeitos aliados a alguns governadores e com alguma base parlamentar. Esses prefeitos eram aqueles que se destacavam em gestões inovadoras, como em Londrina, Campinas, Lajes, Niterói, Piracicaba, e em alguns outros municípios, porém sem respaldo de uma lei maior em prol da descentralização e sem uma iniciativa coordenada no sentido de ampliar as responsabilidades e funções dos governos municipais.

Julga-se que esse período vai até a Constituição de 1988, quando há, aí sim, uma forte mudança no sentido da descentralização.

Em 1988, tem início, então, um segundo momento do processo de descentralização, quando iniciativas de todos os entes governamentais (federal, estadual e municipal) se combinam em torno da meta descentralizante. Esse período é marcado por expressivas transferências de recursos para estados e municípios, principalmente na área social.

Por outro lado, esse período é marcado também por projetos setoriais de descentralização (como o SUS, na área da saúde) e há uma disseminação do lema da descentralização, já associado, nesse momento, a novos tipos de participação da população e do conceito de cidadania, irradiado pela nova lei maior; os conselhos para todas as áreas sociais são conquistas inegáveis desse período.

O terceiro momento, nos anos 90, porém, já se caracteriza por um retrocesso nesse movimento mais geral de descentralização. Isso porque, a partir de 1990, tem início um forte movimento no sentido da recentralização, tanto de recursos fiscais quanto daqueles oriundos do orçamento da seguridade social, o que é aprofundado a partir de 1994, quando se pode falar em um processo de descentralização do ajuste fiscal.

O Fundo Social de Emergência, criado em 1994, e o posterior Fundo de Estabilização Fiscal são instrumentos poderosos de recentralização, como se sabe.

A forma como esses três momentos rebatem no nível local é descrita a seguir.

O primeiro momento é aquele em que os municípios inovam por conta própria e iniciam a luta pela descentralização acoplada à luta antiautoritária, e há um efeito demonstração dessas gestões inovadoras, onde os municípios copiam as gestões tidas como de excelência, através de alianças dentro do próprio bloco municipalista.

Posteriormente, esse processo é solidificado com a eleição de governadores em 1982, na qual muitos investem no lema da descentralização, como o governo Franco Montoro em São Paulo. Porém, a grande característica desse período é a ausência do governo central e de uma proposta mais explícita no sentido da descentralização, isto é, de uma iniciativa de coordenação do processo de descentralização.

Nesse período, por conta também de um novo padrão de urbanização, os governos locais se deparam com a necessidade de organizar serviços sociais para dar conta tanto das novas exigências colocadas pelo desenvolvimento econômico, quanto do crescente nível de desigualdade e pobreza que surge nas novas periferias dos espaços urbanos. O geógrafo Milton Santos (1996b), em seu livro sobre a urbanização brasileira, ressalta esse período, o do final dos anos 70, como de mudanças do padrão de urbanização, com o crescimento tanto das áreas metropolitanas quanto de cidades médias. É desse período a formação de uma nova classe média nesses municípios, consumidora não mais só de produtos, mas cada vez mais de serviços, ao lado de um avanço da pobreza e da desigualdade.

O segundo momento se caracteriza por ser o ápice do primeiro: há descentralização de recursos, por conta da reforma tributária da constituição de 1988, e há um projeto descentralizante de cunho cidadão (contido no capítulo da seguridade social da Carta Constitucional). É quando as iniciativas combinadas dos três níveis de governo parecem encaminhar-se para um outro tipo de federalismo mais cooperativo e menos concorrencial.

Esse momento pode ser visto como o de maximização do município, dentro da proposta nacional de descentralização.

O terceiro momento, que cobre os anos 90, é, salvo algumas regulamentações setoriais descentralizantes, de retrocesso, por conta dos inúmeros expedientes realizados no sentido da recentralização de recursos. É como se o processo de descentralização no Brasil sofresse permanentes ataques de forças centralizadoras, independentemente do regime político, autoritário ou democrático.

Esse momento, do ponto de vista dos municípios, pode ser visto como de insulamento municipal, quando há uma introversão, causada tanto pela recentralização de recursos quanto pela ausência de políticas públicas federais, que não só coordenem o processo de descentralização como promovam a adoção de novos desenhos e ações. Outra causa é a recentralização das políticas no próprio município, pois há um temor generalizado sobre o processo

de descentralização, e as próprias políticas setoriais não se propõem a adotar projetos integradores.

Em suma, pode-se falar, então, de um processo descoordenado de descentralização, ao longo desses quase 20 anos, com fortes momentos recentralizadores, e caracterizado, ainda, por conflitos intensos.

A maior característica da descentralização brasileira, como salientaram cientistas sociais americanos em um estudo recente sobre o processo de descentralização na América Latina (Garman et alii, 1997), é de ser de um tipo raro e pouco usual, pois combina fenômenos conflitantes: apresenta substancial transferência de recursos do governo federal para instâncias subnacionais e fraco poder regulatório sobre o uso desses fundos, por um lado; por outro, o crescimento da capacidade de tributação realizada com autonomia nos diferentes territórios combina-se com insuficientes e fracos mecanismos delineadores de responsabilidades.

Essas características estão possivelmente ancoradas na heterogeneidade apresentada pelas regiões brasileiras em seus diferentes aspectos (social, demográfico, econômico e político) e, conseqüentemente, na difícil construção de instrumentos equalizadores.

Assim, mais uma vez, o traço marcante desse processo é o de não ser linear e o de não ter um curso único,⁴ porque:

- ▼ a ausência de uma política mais geral visando à descentralização e os repetidos impulsos recentralizadores ocasionam um processo descoordenado e, repete-se, não-linear e uma ameaça permanente à descentralização;
- ▼ pelo fato de os municípios não se apresentarem como territórios livres de interesses e possibilidades de veto, o que pode ocasionar o aprisionamento das políticas locais pelos grupos e interesses municipais, esse movimento não tem necessariamente um curso único em todo o território nacional.

Dessa forma, o êxito está bem mais assentado na possibilidade de expandirem-se os canais de participação popular do que se imaginou há um tempo atrás. Os exemplos recentes que não desmentem essa assertiva são bastante evidentes.

As experiências mais ricas e bem-sucedidas no processo de descentralização das políticas sociais estão fortemente amparadas na mobilização e organização das comunidades, no sentido não só do controle social, mas, mais do que isso, de criação de cooperação social (cidadania ativa e responsável).

⁴ Ver inúmeros trabalhos sobre a municipalização onde esse traço é ressaltado, destacando-se o estudo de Fausto (1997).

Por outro lado, é essa mobilização que pode neutralizar a tendência de aprisionamento da política pelas elites locais, porque, como bem salientou Putnam (1996), a constituição de leis nacionais (externas aos governos locais) não é suficiente para causar mudanças estruturais, pois o desempenho das instituições está condicionado pelo ambiente social, político e econômico em que se inserem essas mesmas leis. Isto é, a efetividade das políticas no plano municipal é dependente da cultura política e institucional local, e somente interesses solidamente organizados podem se opor ou alterar o curso dado pelas instituições (locais).

Em suma, as características do processo de descentralização — ausência de uma estratégia planejada e gradual do nível federal, por um lado, e insulamento das políticas no nível local, por outro, configurando um processo caótico⁵ — impedem uma expansão mais homogênea do novo papel das cidades e, até mesmo, bloqueiam a construção de uma estratégia mais geral de enfrentamento das questões sociais.

Burocratismo e corporativismo das ações públicas

Inúmeras iniciativas recentes de políticas sociais inovadoras têm sido implementadas em municípios brasileiros. Programas como os de Renda Mínima, Agentes Comunitários, e Saúde da Família se inscrevem na tentativa de romper com os limites tradicionais de políticas.

São programas que têm um desenho intersetorial, buscam desenvolver novos tipos de participação da comunidade, estabelecem novas relações com o setor privado, estimulam a cooperação social e introduzem novas formas de gestão e controle social.

Entretanto, barreiras burocráticas e corporativas muitas vezes impedem o pleno desenvolvimento dessas experiências. Muitas ações encontram limites nos diplomas jurídico-administrativos que norteiam as ações do Executivo municipal e na resistência das associações e sindicatos de categorias profissionais a mudanças nas formas de contratação de profissionais e à expansão das atividades de auxiliares, agentes e educadores de uma maneira geral.

Essas barreiras têm induzido, em alguns municípios, ou a criação de novos órgãos administrativos mais flexíveis (como fundações e autarquias especiais) ou o uso de associações da comunidade para a contratação e gestão de recursos humanos.

⁵ A caracterização do processo de descentralização como caótico foi apontado por inúmeros autores (Viana, 1996; Almeida, 1996).

Quanto ao desenho intersetorial de políticas, muitas secretarias municipais setoriais resistem a uma mudança nos seus modelos de prestação de serviços, com medo de perderem poder, recursos etc. Da mesma forma, colocam inúmeros obstáculos à criação de novos desenhos de implementação de políticas (por exemplo, um modelo territorial de descentralização de cunho extra-setorial), pois isso implica transferir, para esses novos espaços organizacionais, recursos financeiros, humanos e técnicos.

Dessa forma, entraves de tipo burocrático e corporativo têm impedido a maior expansão dessas experiências inovadoras de política.

Limites impostos pela atual política econômica

Um dos pontos consensuais nas análises críticas sobre a atual política econômica é seu privilegiamento das questões monetário-financeiras e da meta da estabilidade.

Dentro desse receituário, o ajuste fiscal e, por conseguinte, a recentralização de recursos e o estabelecimento de cortes nos gastos públicos pelas três esferas de governo assumem papel privilegiado na condução das finanças públicas.

Por outro lado, a ausência de um novo padrão de crescimento e de definição do papel da questão social nas estratégias de crescimento impede que a área social como um todo seja passível de planejamento, coordenação e formulação de rumos, objetivos e metas.

O tratamento setorial e não estratégico da área social e a discussão de seus problemas dissociada da discussão de um modelo de crescimento reforçam o caráter experimental, focalizado e temporário das reformas em curso em algumas políticas e minimiza o potencial de mudança do próprio processo de descentralização.

Em suma, são esses, hoje, os entraves mais significativos a uma transformação mais positiva do antigo sistema de proteção social brasileiro, a um enfrentamento mais contemporâneo da questão social e a um uso mais revolucionário do ideário e do próprio processo de descentralização.

Referências bibliográficas

Almeida, M. H. T. Federalismo e políticas sociais, In: Affonso, R. B. A.; Silva, P. L. B. (orgs.). *Descentralização e política social*. São Paulo, Fundap, 1996. (Coletânea Federalismo no Brasil.)

Castells, M. & Borja, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo (45), 1996.

- Fausto, C. R. *Municipalização da saúde — uma experiência no estado do Rio de Janeiro: o caso de Cabo Frio*. Rio de Janeiro, IMS/Uerj, 1997. (Tese de Mestrado.)
- Garman, C.; Haggard, S. & Willis, E. *The politics of decentralization in Latin American*. 1997. mimeog.
- Putnam, R. *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- Santos, M. *Técnica, espaço, tempo – globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo, Hucitec, 1996a.
- . *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1996b.
- Viana, A. L. D. SUS: Entraves à descentralização e propostas de mudanças In: Affonso, R. B. A.; Silva, P. L. B. (orgs.). *Descentralização e política social*. São Paulo, Fundap, 1996. (Coletânea Federalismo no Brasil.)