

Ladislau Dowbor

O que é  
**Poder Local?**





Ladislau Dowbor

# O que é **Poder Local?**

Edição revista e atualizada em 2016

*Copyright* © 2016 by Ladislau Dowbor

O conteúdo deste livro é de livre uso, não comercial,  
respeitada a citação do autor.

Download integral e gratuito em PDF no portal dowbor.org  
Para obter este livro impresso apenas pelo custo gráfico, para fins  
não comerciais, contate através do e-mail [eticaeditora@gmail.com](mailto:eticaeditora@gmail.com)  
(a partir de 50 exemplares).

Projeto gráfico:

**Ética Editora**

Coordenação editorial:

**Adalberto Franklin**

**Ribamar Silva**

Ilustração da capa:

**Olga Lannik / Corbis**

Impressão e acabamento:

**Ética Editora**

(sistema digital)

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D744q Dowbor, Ladislau.

O que é poder local / Ladislau Dowbor. –  
Impertriz, MA: Ética, 2016.

144 p. ; 19 cm.

ISBN 978-85-88172-50-0

1. Democracia — Participação Política. 2. Governo Democrático — Participação Social. 3. Políticas Públicas.

I. Título. II. Dowbor, Ladislau.

CDD 321.8

---

Depósito Legal na Biblioteca Nacional

“Alcançar o sucesso e a sustentabilidade no processo de desenvolvimento exige o envolvimento de todos os grupos, para assegurar que as necessidades de todos sejam atendidas, e em última instância para promover a igualdade” – United Nations, *The Inequality Predicament*, New York, 2005



## SUMÁRIO

O Poder local .....	9
Os desequilíbrios herdados .....	15
Os paradigmas perdidos .....	21
Urbanização e gestão descentralizada .....	25
A democracia local .....	29
Vantagens e desvantagens .....	35
Buscando novos caminhos e propostas .....	47
Mercado, planejamento e outros .....	53
O enfoque da sub-utilização de recursos .....	67
Organizar a participação .....	91
Recomendações de leitura .....	105
Sobre o autor .....	107





## O Poder local

Quem visita um conjunto habitacional em Grenoble, na França, descobre o funcionamento de um espaço organizado pelos seus habitantes, que quiseram otimizar as suas condições de vida, e não por uma empreiteira que iria maximizar os lucros sobre o terreno e a construção. Os diversos prédios do conjunto são interligados em diversos andares, que permitem fácil comunicação interna. A escola, no térreo, permite que uma criança vá comer um sanduiche em casa entre uma aula e outra.

As outras atividades que respondem a necessidades diárias estão dispersas no espaço do conjunto: o mercadinho, a farmácia, a lavanderia e outros, compondo o chamado espaço “de a pé”, que permite ao homem e à mulher trabalharem sem se verem submetidos ao suplício diário quanto ao horário da criança na escola, da compra esquecida. E como o espaço externo dos prédios é comum, há ampla possibilidade de esportes, de bancos de jardim, de convívio social efetivo.

Não temos aqui nenhuma pretensão de transportar para o Brasil um pedaço da França, ainda que alguns pedaços sejam bem agradáveis. O que queremos sugerir é que, quando uma comunida-

de de famílias decide organizar as suas condições de vida de forma humana, isto é possível. Não há nenhuma lei que defina que para levar a criança para a escola seja obrigatório correr e estacionar em fila dupla ou levantar de madrugada e enfileirar diversos meios de transporte. A moradia é muito mais do que a casa ou apartamento: é também a organização racional do entorno.

A realidade é que somos condicionados, desde nossa infância, a acreditar que as formas de organização do nosso cotidiano pertencem naturalmente a uma misteriosa esfera superior, o “Estado”, ou aos poderosos interesses da especulação imobiliária e das empreiteiras.

Em todo caso, acabamos convencidos de que a única opção que temos é nos inserirmos da forma mais vantajosa possível no mundo tal como existe, definido por outros. A própria forma de definir o mundo que nos cerca seria coisa de terceiros. E se estamos insatisfeitos, e temos os recursos, mudamos de casa, em vez de mudar o ambiente.

Por outro lado, aceitamos que a modernização econômica e social seja feita à custa do indivíduo, como se o conforto de um rio limpo, de ruas arborizadas (talvez até com frutas), ou simplesmente transitáveis, de espaços livres para o convívio e brincadeiras das crianças fosse incompatível

com o desenvolvimento. Pensamos nisto como em coisas do passado, quando justamente as novas tecnologias tornam isto mais possível do que nunca. Somos mais ricos, mas esmagados pelo uso absurdo da forma como utilizamos essa riqueza.

O problema central, portanto, é o da recuperação do controle do cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das coisas concretas que levam a que a nossa vida seja agradável ou não. Mais uma vez, não há nenhuma lei que determine que devamos nos matar todos de trabalho para criar um mundo que não queremos. Já é tempo de nos tornarmos exigentes.

Para quem anda em São Paulo, a coisa é evidente: temos seis milhões de automóveis, que não andam. Temos apenas quinze mil ônibus, e que andam a 14 quilômetros por hora, porque não há espaço nas ruas. Temos apenas 74 quilômetros de Metrô, para 10 mil quilômetros de ruas, porque as opções básicas são pelo carro. Assim, não há espaço nem nos ônibus nem nas ruas. E temos cinco milhões de pessoas que diariamente vão ao trabalho ou à escola a pé. Em outros termos, conseguimos nos paralisar, de certa forma, por excesso de meios de transporte. E a deformação tende a se reforçar, pois quanto pior a circulação, mais o transporte individual aparece como indispensável, e

mais carros entram nas ruas. Avanços recentes, com corredores de ônibus e um plano diretor com visão sistêmica, não mudam o absurdo da herança estrutural.

Este cruzamento, entre os avanços tecnológicos e as formas de crescimento econômico por um lado, e as nossas necessidades como seres humanos, está no centro do debate. O que queremos é viver melhor, nas diversas dimensões do cotidiano, na linha do que urbanistas hoje chamam de *liveability*, que podemos traduzir por qualidade de vida.

A nossa passividade tem sido alimentada e realimentada em duas fontes. A primeira é o neoliberalismo, que nos ensina que devemos evitar de nos intrometer na construção do mundo que nos cerca, porque existe uma “mão invisível”, o mercado, que asseguraria que chegaremos automaticamente ao “melhor dos mundos”. O que nos explicam, na impossibilidade de negar os absurdos, é que os outros caminhos são piores.

A segunda, é a da visão “estatizante”, que nos assegura que o planejamento central porá ordem em nossas vidas, simplificação que já foi desmentida pelos fatos. Essas grandes simplificações ideológicas que ainda hoje tanto tensionam a nossa política, simplesmente não são realistas na complexa sociedade moderna.

Em resposta aos absurdos crescentes que encontramos na favela, no latifúndio e na fumaça das cidades congestionadas surge, com grande força, nas últimas décadas, uma tendência das pessoas se organizarem para tomar em mãos, senão os destinos da nação, pelo menos o destino do espaço que as cerca. E essa tendência se desenvolve hoje também nos países do Leste Europeu, onde a simples privatização, como alternativa ao socialismo, está demonstrando os seus limites.

Este “espaço local”, no Brasil, é o município, unidade básica de organização social, mas é também o bairro, o quarteirão em que vivemos. E como é que se procede a essa racionalização do nosso espaço de vida? Como é que o cidadão recupera essa dimensão da sua cidadania?

Este pequeno livro vem trazer para o cidadão, para a organização comunitária, para o prefeito, para o vereador, uma série de ideias sobre como criar num município uma capacidade de auto-transformação econômica e social. É o que aqui chamamos, de forma ampla, de “poder local”.

A questão do poder local está rapidamente emergindo para se tornar uma das questões fundamentais da nossa organização como sociedade. Referido como *local authority* em inglês, *communautés locales* em francês, ou, ainda, como “espaço local”, o poder local está no centro do

conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas “tecnologias urbanas”.

No caso dos países em desenvolvimento, a questão se reveste de particular importância na medida em que o reforço do poder local permite, ainda que não assegure, criar equilíbrios mais democráticos frente ao poder absurdamente centralizado nas mãos das grandes oligarquias nacionais e transnacionais. O poder local não é condição suficiente para mudar o mundo, sem dúvida, mas é sim condição necessária: à democracia começa por casa.

## Os desequilíbrios herdados

Por trás desse problema está o problema básico da nossa sobrevivência econômica. Muitos não têm visão da gravidade da situação que enfrentamos neste início de século.

Os países capitalistas desenvolvidos têm a riqueza que sabemos, e os próprios países do Leste europeu, hoje em plena transformação, possuem amplas infraestruturas econômicas e sociais, além de um nível muito elevado da cultura técnica, que lhes devem permitir uma nova dinâmica neste novo milênio. Mas o que ocorre com o mundo subdesenvolvido, o Terceiro Mundo ao qual pertencemos? Alguns dados precisam ser lembrados.

Em 2016 somos cerca de 7,2 bilhões de habitantes no planeta. Destes, cerca de 1,2 bilhões vivem em países desenvolvidos. do Leste Europeu. O restante, mais 6 bilhões, incluindo a China, hoje com 1,3 bilhões, vive em países em desenvolvimento. São mais de três quartos da população mundial. A população dos países ricos aumenta atualmente de cerca de 7 milhões de habitantes por ano. A dos países pobres, 70 milhões. Nestes próximos anos, o Terceiro Mundo representará quatro quin-

tos da população do planeta. O grande problema que enfrentamos, neste início de século, é o problema da desigualdade. O Banco Mundial, no seu estudo da exclusão econômica no planeta, avalia em 4 bilhões o número de pessoas que “não têm acesso aos benefícios da globalização”, ou seja, estão fora. (Banco Mundial, *The next 4 billion*)

Uma análise fria deste mundo subdesenvolvido revela cerca de 1 bilhão de pessoas vivendo em estado de miséria, abaixo de 1,25 dólar por dia. Cerca de 800 milhões vivem em estado de subnutrição. Cerca de 5 milhões de crianças com menos de cinco anos morrem de fome anualmente. Segundo a Unesco, os analfabetos ultrapassam 800 milhões, e o seu número aumenta de cerca de 7 milhões por ano. A metade da população dos países em desenvolvimento não tem acesso ao saneamento básico, o que gera sobrecustos absurdos em termos de saúde.

Segundo as Nações Unidas, “o fosso mais profundo situa-se no Brasil, onde a renda *per capita* dos 10% mais ricos da população é 32 vezes a dos 40% mais pobres. Os níveis mais baixos de desigualdade de renda na região podem ser encontrados no Uruguai e na Costa Rica, países onde as respectivas rendas *per capita* dos 10% mais ricos são 8,8 e 12,6 vezes mais elevadas do que as dos 40% mais pobres”.(ONU, *Inequality...* p. 50)



As raízes desta situação catastrófica são mais políticas do que econômicas. O mundo produz atualmente perto de 10 mil dólares de bens e serviços por pessoa e por ano, o que significa que, com uma repartição um pouco mais justa, poder-se-ia assegurar uma vida digna e normal para toda a população do planeta, sem miséria, sem fome, e sem as manifestações de violência que resultam da opressão.

No próprio Brasil, onde se produz anualmente cerca de 9 mil reais de bens e serviços por mês por família de 4 pessoas, uma repartição mais justa permitiria assegurar um nível de vida confortável para a totalidade da população. A realidade é que a metade do produto social é consumida por 10% das famílias mais ricas do país. O topo da pirâmide social, representando 1% dos mais ricos do país e cerca de 1,9 milhões de pessoas, obtém uma renda de cerca de 15% do total, enquanto a metade mais pobre do país não chega aos 13%. Isto significa que 1,9 milhões de ricos podem consumir mais do que os 95 milhões de pobres do país.

A vida torna-se absurda, com pobres que não vivem por insuficiência de meios, enquanto os ricos, escondidos atrás de grades e guaritas, imaginam sequestros em cada esquina, criam condomínios irrealistas protegidos por cães de guarda e sistemas eletrônicos futuristas, como se o objetivo da nossa

vida fosse a guerra social, e ainda criticam qualquer iniciativa de redistribuição de renda.

Ao problema da desigualdade, sem dúvida, o principal problema que o país enfrenta, soma-se a tragédia ambiental. Hoje não há mais dúvida quanto à dimensão dos desafios: o aquecimento global, a destruição das florestas, a erosão do solo, o esgotamento da vida nos mares pela sobrepesca, a redução da biodiversidade, a transformação da água no hoje chamado “ouro azul” por simples uso irresponsável, a poluição generalizada — tudo isso afloira à medida em que o universo de estatísticas do planeta vai sendo preenchido, dando-nos uma imagem realista dos impasses.

São os dois imensos dilemas que enfrentamos, da desigualdade e da destruição ambiental. Até há pouco tempo nos contentávamos com o crescimento econômico, acreditando que o resto seguiria. Hoje já não há dúvidas de que precisamos de mecanismos muito mais ativos de intervenção organizada para enfrentar os desequilíbrios herdados, envolvendo todos os atores sociais — Estado, empresa e sociedade civil — na luta por uma sociedade economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável. Esperar que a *mão invisível* do mercado resolva, inclusive com alguma ajuda do Estado, simplesmente não resolve. O nosso problema central não está na falta de recursos, e sim

no processo decisório absurdo que preside à sua utilização. Não se trata aqui apenas da corrupção, da evasão fiscal e outros desvios: o próprio uso dos recursos está divorciado das necessidades reais da população.

Muitos desses problemas exigirão soluções de nível nacional ou global. Mas o que queremos focar neste pequeno estudo; é o que podemos fazer no nível local, na nossa cidade, no nosso bairro, no espaço onde as pessoas podem se organizar para gerar o que tem sido chamado singelamente de “bem viver”. Não pretendemos aqui sugerir que tudo se resolve assim: o poder local é um instrumento de gestão poderoso, mas insuficiente. Mas é de bom senso pensar que ao fim e ao cabo uma sociedade que funciona tem de assegurar em cada cidade o convívio social equilibrado, um rio limpo, saneamento adequado, riqueza cultural — enfim, uma forma civilizada de vida, e não essa guerra de todos contra todos, a chamada corrida global de ratos.

Faz parte da nossa cultura achar que alguém “em cima” vai resolver os nossos problemas. No entanto, ao olharmos para países que se urbanizaram antes de nós, constatamos que as pessoas não esperam, arregaçam as mangas e enfrentam a resolução de problemas elementares que as cercam. Estamos sem dúvida na era da globalização. Mas nem tudo é global: a qualidade das nossas escolas,

das nossas ruas, a riqueza cultural da nossa cidade, o médico da família, as infraestruturas de esporte e lazer, o urbanismo equilibrado — tudo isso depende eminentemente de iniciativas locais.

A ideia que aqui desenvolvemos é simples: quando as decisões se tomam muito longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades. Assim, a dramática centralização do poder político e econômico que caracteriza a nossa forma de organização como sociedade leva, em última instância, a um divórcio profundo entre as nossas necessidades e o conteúdo do desenvolvimento econômico e social.

O problema do poder local que aqui estudamos envolve, portanto, a questão básica de como a sociedade decide o seu destino, constrói a sua transformação, e, para dizê-lo de forma resumida, se democratiza.

## Os paradigmas perdidos

Com as profundas transformações no Leste Europeu, tivemos todos a impressão de uma “vitória” liberal, para dizê-lo de forma simples. Na realidade, quando vemos as estatísticas do capítulo anterior sobre o drama social e económico que se avoluma nos países em desenvolvimento, e hoje nos próprios países ricos, torna-se evidente que o modelo neoliberal enfrenta hoje enormes problemas e oferece poucas soluções. O “Consenso de Washington” está cada vez mais pálido, e a partir de crise de 2008, passou a ser recolocado claramente em questão.

Além disso, o chamado Ocidente já não pode acusar qualquer movimento que busque justiça social e transformações mais profundas de querer instalar os “soviets”, e, de certa forma, com o desaparecimento do espantalho comunista, o neoliberalismo se vê frente à frente com os próprios dramas que criou. Onde morrem todo ano 5 milhões de crianças de fome ou outras causas ridículas é neste mundo capitalista realmente existente.

Por outro lado, esquecemos frequentemente a que ponto os próprios países capitalistas estão hoje

distantes da proposta liberal. Os liberais nos dizem – “é a culpa do Estado”. E propõem-nos a solução mágica, reduzir o Estado, privatizar. Acontece que uma olhada na evolução da presença econômica do Estado nos países desenvolvidos nos mostra dados surpreendentes. A tabela abaixo mostra justamente que quanto mais pobre o país, mais fraca é a base financeira pública: nos países de renda baixa, a parte do PIB que cabe ao governo central é de 17,7%, elevando-se numa progressão regular à medida em que chegamos aos países de alta renda. Os países ricos também falam mal do governo, atitude normal em qualquer parte do mundo, mas sabem reforçar os seus instrumentos de gestão pública.

<b>Países de:</b>	<b>Governo central, porcentagem do PIB, início anos 2000</b>
Baixa Renda	17,7%
Renda média baixa	21,4%
Renda média alta	26,9
Alta renda	31,9%

Fonte: IMF, *Finance & Development*, December 2007, extraído da tabela 2 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/12/schieber.htm>

Os dados são do FMI, certamente insuspeito de “estatismo”. Para amarrarmos bem o assunto, vamos dar outro exemplo, também da Suécia, e baseado em estudo oficial: o país tem uma popula-

ção ativa de 4,8 milhões de pessoas. Destes, 1,2 milhões trabalham nas administrações municipais e regionais, ou seja, uma pessoa em cada quatro é funcionário público local. O governo central tem quatro vezes menos, cerca de 300 mil funcionários. Assim, a Suécia tem um funcionário público para cada 7 habitantes, enquanto o Brasil tem um para cada 50. Mas a estrutura sueca é essencialmente local, e estreitamente controlada pela população, e inclusive pertencente à própria população.

A conclusão é evidente: não se trata entre nós de um problema de dimensão do Estado, argumento que repousa em má informação ou má-fé. Ao vermos crianças brigando com giz numa escola, poderíamos concluir que se deve proibir o giz, ou reduzir o número de escolas, mas não teria muito sentido. Da mesma forma somos diariamente submetidos ao martelamento de propostas de se “privatizar” e “enxugar” o Estado, quando o que devemos enfrentar é o problema de como o Estado se organiza, quem o controla, e, sobretudo, a quem serve.

Um exemplo prático pode ilustrar o raciocínio: em Santos, havia o eterno problema da limpeza da rua depois da feira. Cansado das reclamações e da inoperância das empresas, o secretário municipal inovou: informou às empresas que só pagaria a limpeza mediante apresentação de carta assinada por

três residentes da rua da feira, de que estão satisfeitos com o serviço. Assim, em vez de contratar mais fiscais, o secretário deu força operacional a quem está mais interessado na rua limpa, que é o residente. O interesse que as pessoas têm no funcionamento adequado da própria cidade pode assim constituir um poderoso instrumento de ordenamento do local onde moram. Esses processos participativos que constroem gradualmente uma âncora de bom senso no conjunto dos processos políticos, a partir da base da sociedade, estão no centro do que aqui chamamos de poder local. Democracia que se resume ao voto é ficção.



## **Urbanização e gestão descentralizada**

O processo de urbanização em nível mundial é extremamente forte. Com a passagem do milênio, o mundo passou a ter metade da sua população nas cidades. Em 1975, o mundo tinha 37,2% de população urbana, e 48,3 em 2003, e da ordem de 55% em 2016. As situações são profundamente desiguais, e pesam muito nestas estatísticas a Índia e a China, por exemplo, que ainda têm grande parte da sua população no campo.

No Brasil, enquanto nos anos 1950 éramos predominantemente um país rural, em 2016 a população urbana atinge 85%. O país se tornou urbano. Esta afirmação tem de ser vista com bom senso. Muitas cidades são pequenas, e constituem mais um aglomerado rural do que propriamente uma cidade. Mas o fato é que mesmo nos municípios pequenos, já é no núcleo urbano local que se tomam as decisões sobre o conjunto do território municipal. Ou seja, a própria articulação urbano-rural se dá a partir das cidades. De certa forma, o país passa a se construir a partir dos núcleos urbanos dos 5.570 municípios que compõem de certa maneira os “blocos” de construção do conjunto.

Temos uma tendência natural para subestimar a importância dos processos graduais, e pouco espetaculares. Assim, como os processos demográficos são muito lentos, às vezes nos escapam as mudanças qualitativas profundas que implicam para a sociedade.

Uma implicação central é a seguinte: há décadas atrás a nossa sociedade se caracterizava por uma capital e algumas cidades mais, cercadas por uma população camponesa dispersa que constituía a ampla maioria. Era natural, nessas condições, que o Estado, com as suas funções burocráticas, se identificasse com a “capital” e que todas as decisões significativas fossem tomadas no “centro” do país, no nível federal.

Hoje, a esmagadora maioria da população, mesmo quando trabalha na agricultura, vive em áreas urbanas, em vilas e cidades. A realidade simples que hoje se descobre é que a maioria das ações que concernem as nossas necessidades do dia a dia, como a construção e gestão das escolas, a organização das redes comerciais e financeiras, a criação das infraestruturas locais, a preservação do meio ambiente, a política cultural e tantas outras, podem ser resolvidas localmente, e não necessitam de intervenção de instâncias centrais de governo, que tende a burocratizar o processo e manter o divórcio relativamente ao que é realmente importante para a população local.

Inclusive, com a constituição de uma complexa pirâmide de vilas, cidades e grandes centros que constituem um “tecido” articulado de interesses, muitas ações que pela sua abrangência extrapolam o município, são geridas com maior competência por uma articulação dos municípios interessados do que pela intervenção do Governo Estadual ou Central, como é o caso dos consórcios intermunicipais.

O Estado centralizado que temos constitui portanto uma sobrevivência de outra época, quando no nível local não existia a capacidade de ação organizada. A realidade mudou. Com poucas exceções, os municípios mais distantes têm hoje acesso à internet, estão conectados e fazem, portanto, parte de um tecido interativo de gestão integrada em construção. Administradores, engenheiros, economistas, assistentes sociais encontram-se em praticamente todas as regiões. O absurdo de querer administrar tudo “de cima” torna-se cada vez mais patente. As instâncias superiores podem e precisam ajudar, e inclusive organizar o controle, mas a iniciativa e o ordenamento das ações têm de ser eminentemente locais. De certa forma, estamos manejando uma máquina administrativa centralizada, típica do século passado, para um conjunto de desafios que exigem soluções de gestão participativa e descentralizada. Não há como um ministério saber quais são as necessidades e prioridades diferenciadas em 5.570 municípios de um imenso país.



## **A democracia local**

Estamos acostumados a que a intervenção do cidadão sobre a transformação social se dê através de dois eixos fundamentais: o eixo político-partidário e, em menor escala, o eixo sindical-trabalhista.

O primeiro tem como instrumento central a eleição de representantes, e como palco de luta o parlamento e as estruturas executivas do Governo. O segundo utiliza o instrumento que constitui a negociação empresarial e a greve, e tem como palco a empresa, visando a apropriação mais equilibrada do produto social. Penetrou muito pouco ainda na nossa consciência a importância de um terceiro eixo que surge com força, que tem como instrumento a organização comunitária ou organização social de forma geral, e como espaço de ação o bairro, o município, o chamado “espaço local”, o espaço de moradia.

De certa forma, o cidadão que vive num bairro que não lhe agrada pensa em mudar de bairro, ou de cidade, mas não pensa muito na sua possibilidade e direito de intervir sobre o seu espaço de vida, de participar na criação de uma qualidade de vida melhor para si e para a sua família

Na Suécia, o cidadão participa em média de quatro organizações comunitárias. Na Colômbia, generalizou-se a organização comunitária nas “veredas”. O Estado de Kerala, na Índia, tem ótimos resultados nas suas políticas em virtude do sistema participativo. Cidades que conseguiram excelência de qualidade de vida, desde Barcelona a Vancouver ou Amsterdã, todas geraram processos decisórios com ampla autonomia local e sistemas participativos sofisticados. Os exemplos se encontram por toda parte, numa verdadeira explosão de organizações que se caracterizam pela gestão participativa do espaço local.

Na cidade de São Paulo constituiu-se, em 2008, uma rede de cerca de 500 organizações da sociedade civil, denominada Nossa São Paulo.<sup>1</sup> Durante a fase preparatória, em 2007, foram-se agregando as comunidades, e 14 comissões elaboraram um sistema de 130 indicadores de qualidade de vida da cidade. Conseguiu-se aprovar uma lei que muda a Lei Orgânica da cidade: o prefeito eleito terá 90 dias para se comprometer com resultados quantificados, as “metas”. O programa municipal já não será do prefeito, que diz “meu programa”, e sim o programa da cidade. Inspirado no exemplo de “Bogotá Como Vamos”,

---

<sup>1</sup> Ver o site [www.nossasaopaulo.org.br](http://www.nossasaopaulo.org.br)

essa experiência consiste na reapropriação das políticas pela comunidade. Ao gerar transparência na política local (democratização das informações), e ao democratizar os processos decisórios (participação da sociedade civil, descentralização em nível de subprefeituras), o movimento está introduzindo uma outra forma de gestão. Várias cidades estão seguindo o mesmo caminho no Brasil, na linha do movimento Cidades Sustentáveis.

Pirai é uma cidade pequena do Estado do Rio de Janeiro. O prefeito da cidade mobilizou um pesquisador do desenvolvimento local, Franklin Coelho, para gerar um processo de inclusão digital na cidade. Um sistema público municipal de acesso internet banda larga generalizado tornou as pequenas empresas locais muito mais produtivas, ao liberá-las dos tradicionais atravessadores. Qualquer empório compra após consulta na internet, buscando melhores preços, e passa a ter mais clientes. É uma desintermediação do ciclo econômico. Os pequenos produtores de tilápia hoje vendem a pele para o Japão, aproveitando a conectividade da internet. Uma pessoa que tem um problema para resolver comunica via internet, em vez de tirar o carro da garagem: são os bits que viajam, não as pessoas. Nas escolas públicas, cada criança recebe um laptop, e numa aula de geografia acessa o *google-earth* para vi-

sualizar a região estudada. Gilberto Gil, o artista-intelectual-político, ao visitar a experiência, já ajudou a construir a ponte entre a conectividade, a educação e a cultura. Trata-se aqui, também, de uma apropriação das transformações pela própria comunidade.

O ceticismo quanto à importância estratégica dos mecanismos participativos no nível local ainda é grande. É comum a visão de que a organização comunitária que luta por uma casa de saúde ou pela canalização de um córrego, desaparece necessariamente apenas tenha obtido a sua reivindicação. Essa visão está evoluindo gradualmente para a compreensão de que as comunidades estão simplesmente aprendendo a participar da organização do seu espaço de vida, e de que o processo está mudando profundamente a forma como nos organizamos como sociedade, na medida em que assegura a transição de uma democracia representativa, exercida a cada quatro anos na boca da urna, para uma democracia participativa e permanente.

É bom dizer que também em torno da ideologia do poder local formou-se uma concepção simplificadora, de solução universal na linha das tecnologias alternativas, do pequeno, do comunitário. Dar a devida importância ao espaço local e à participação não significa que esse mecanis-



mo possa assegurar o conjunto dos equilíbrios necessários ao nosso desenvolvimento. Mas no conjunto, este “terceiro eixo” está abrindo um espaço político profundamente renovador na nossa concepção de democracia.



## Vantagens e desvantagens

A descentralização que o poder local permite tem igualmente uma dimensão administrativa extremamente concreta, a dimensão da simples racionalidade no uso dos recursos disponíveis, e na economia dos nossos esforços.

A nossa tradição nos leva a privilegiar as economias de escala. Quando pensamos em empresas que de certa forma simbolizam para nós o desenvolvimento moderno, vemos escalas de produção muito elevadas, como é o caso de empresas automobilísticas ou de eletrodomésticos, o gigantismo da IBM ou dos grandes bancos. É a confiabilidade do gigante. E realmente não se pode produzir carros baratos em fundo de quintal.

O que em geral desconhecemos, é o custo do gigantismo, que os economistas chamam de “deseconomias de escala”, e que resultam em grande parte dos crescentes custos administrativos à medida em que uma empresa ou uma administração se tornam maiores.

Por outro lado, como o gigantismo das empresas as leva em geral a produzir em massa, de forma muito padronizada, perde-se na produção de gran-

de escala a flexibilidade de resposta ao que é realmente necessário para os diferentes indivíduos ou grupos que compõem a sociedade. As fraudes generalizadas nos gigantes corporativos, vítimas da sua própria complexidade burocrática, são hoje amplamente estudadas.<sup>2</sup>

A alternativa que surgiu com força e hoje ganha impacto, é o conjunto das propostas em torno do *small is beautiful* — excelente livro de Schumacher, traduzido no Brasil como *O negócio é ser pequeno* — da tecnologia alternativa, da pequena produção, do espaço local em contraposição ao espaço nacional ou internacional.

Colocada como alternativa, a opção tem pouco sentido: o que tem sentido, é entender o que deve ser feito em grande escala, e como deve ser controlado, e o que deve ser feito em pequena escala. O que deve ser centralizado e o que deve ser descentralizado, de forma que o conjunto das nossas atividades responda efetivamente ao que queremos.

A necessidade de descentralizar e de democratizar a nossa sociedade resulta dos problemas que temos de enfrentar. Se o objetivo principal fosse — como o foi uns tempos atrás — maximizar a

---

<sup>2</sup> Ver o artigo L. Dowbor, Governança corporativa - 2016 - <http://dowbor.org/2015/11/ladislau-dowbor-o-caotico-poder-dos-gigantes-financeiros-novembro-2015-16p.html/>

produção de automóveis e criar aparências externas de país desenvolvido, é provável que realmente poderíamos manter um sistema centralizado. Mas o nosso problema não é produzir mais automóveis e construir mais transamazônicas.

O nosso problema, como vimos, é o da dramática polarização entre ricos e pobres, que está tornando este país simplesmente ingovernável, e o drama ambiental nas cidades e no campo. E isto nos obriga a medidas muito concretas e pragmáticas.

Nesse plano, é indiscutível que aproximar o poder de decisão e de controle sobre os processos de desenvolvimento, das pessoas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, e que estão, portanto, diretamente interessadas nos resultados, constitui simplesmente boa visão administrativa.

Vimos acima a transformação demográfica profunda que atravessa o país, com o êxodo rural e a intensa urbanização. Vimos igualmente a dramática concentração de renda que acompanha esse processo, formando minorias ricas e poderosas e generalizando a pobreza, além dos dramas dos córregos poluídos, habitações de risco e outros problemas ambientais diretamente ligados à concentração de renda.

A articulação desses dois processos — urbanização e concentração de renda — constitui o pano

de fundo sobre o qual devemos procurar as nossas alternativas de desenvolvimento.

No campo, permanecem os fatores de empobrecimento da população. O Brasil, segundo o IBGE, tem cerca de 370 milhões de hectares de terra “ótima, boa e regular” para a agricultura. O Censo Agropecuário 2006 apresenta um total de 355 milhões de hectares de estabelecimentos agrícolas, sendo que 77 milhões apenas são utilizados para a lavoura. A pecuária extensiva, que constitui uma subutilização muito marcante do solo agrícola, ocupa 172 milhões de hectares. Temos, junto com o continente africano, a maior extensão de terra parada ou subutilizada do planeta. E uma massa de pessoas clamando por terra para cultivar.

Essa subutilização geral da terra agrícola no Brasil está diretamente ligada à concentração da propriedade. Como ordem de grandeza, 1% dos proprietários controlam 45% das áreas. Pequenos proprietários, na linha da agricultura familiar, cultivam 65% das suas terras, enquanto nas grandes propriedades a lavoura ocupa tipicamente menos de 10%. A agricultura familiar, mesmo ocupando relativamente pouca terra, contribui para quase três quartos da alimentação do país. Não se permitir acesso à terra por parte de pessoas que querem cultivá-la constitui um absurdo gritante no Brasil. O preço é pago tanto pelos próprios trabalhadores

rurais como pelos habitantes urbanos, submetidos a uma fortíssima pressão demográfica, particularmente nas áreas metropolitanas.

O êxodo rural explode nos centros urbanos e se manifesta em particular nas novas periferias, que cresceram com ritmo extremamente elevado — taxas superiores a 10% foram frequentes — sem que as administrações locais tivessem possibilidade de lhes garantir saneamento, escolas e outras infraestruturas. É bom lembrar a potência desse movimento. Cidade Tiradentes, por exemplo, um bairro da Zona Leste de São Paulo, cresceu com uma taxa de cerca de 7% ao ano. Tem 190 mil habitantes, dos quais 120 mil em idade ativa. Um censo dos empregos existentes contou apenas 2.400 postos de trabalho. São dormitórios explosivos com poucas infraestruturas.

Essa urbanização violenta e caótica, associada a uma grande miséria que resulta da concentração de renda, coloca a administração municipal na linha de frente da nova geração de problemas econômicos e sociais que se avolumam nos países em desenvolvimento.

A pressão explode nos municípios, enquanto os escalões superiores continuam com a sua dramática inoperância, e os mecanismos de financiamento seguem ritmos e burocracias completamente absurdos. Aprofunda-se assim a contradição entre

os problemas que temos de enfrentar, e a estrutura centralizada de Estado que herdamos.

A realidade é que estamos, nos países em desenvolvimento, dando os primeiros passos nessa área essencial do desenvolvimento local. Na Venezuela, por exemplo, é em 1989 que, pela primeira vez, passaram a ser eleitos os prefeitos municipais. A parte do orçamento destinada aos poderes locais atinge 19,4% na Venezuela, 12,3% na República Dominicana, 9,8% na Costa Rica, 6,4% no Paraguai, 5,8% no Peru, 4,2% no Panamá. No Brasil, é com a Constituição de 1988 que começamos timidamente a dar alguns passos, mas continuamos com níveis de financiamento aos municípios característicos de país pobre, inferiores aos 15%.

Nos países desenvolvidos, a proporção muda radicalmente, atingindo 66% dos gastos públicos no Japão, 55% na Suécia, 42% nos Estados Unidos. De forma geral, a ordem de grandeza é que os municípios dos países em desenvolvimento controlam algo em torno de 10% do orçamento, e cerca de metade do orçamento nos países desenvolvidos. Nos países que funcionam, os recursos estão mais perto de onde as pessoas residem, e precisam de recursos públicos.

Enquanto nos países desenvolvidos crescentemente o cidadão resolve os assuntos no próprio município, nos países pobres os responsáveis do



município adotam o sistema de peregrinação, viajando até a capital para cada autorização de financiamento, com todas as deformações políticas no uso dos recursos que isso significa.

Os municípios estão presos em arcabouços jurídicos que tornam a sua administração um verdadeiro pesadelo. A pretexto de existirem menos técnicos em nível local, imagina-se que os recursos não serão bem aplicados se a sua transferência não for cercada de uma selva de leis e regulamentos. A verdade é que quanto mais centralizada a decisão, mais técnicos existem, porém, menor é o controle por parte da população.

A administração local se vê, portanto, esmagada entre as necessidades explosivas que surgem no município, e a inoperância das outras instâncias, e faz um trabalho de contenção de pressões sem os meios correspondentes. Na prática, a administração local se vê na linha de frente das pressões, mas no último escalão do acesso aos recursos.

Essa situação se agrava rapidamente pelo tipo de intervenções que a sociedade exige. Os dois eixos principais de enfrentamento da pobreza e das suas manifestações situam-se na linha da articulação cidade/campo, por um lado, e na resposta aos problemas das novas periferias por outro. Esses dois eixos de ação exigem milhares de pequenas iniciativas de melhoria, tanto de racionalização da pe-

quena e média agricultura e dos “cinturões verdes” das cidades, como de infraestruturas e serviços sociais nas periferias urbanas.

Esses milhares de pequenos projetos exigem um esforço atomizado de organização e controle, que são viáveis apenas com a participação das comunidades interessadas. Em outros termos, há uma contradição crescente entre as formas centralizadas que temos de elaborar, implementar e controlar os projetos, e o fato de as necessidades mais prementes do desenvolvimento exigirem um grande número de ações de lógica local.

Em consequência, a racionalidade econômica exige que as ações se apoiem nos mecanismos locais e participativos. É característico, neste sentido, que a conferência das Nações Unidas sobre os municípios e o meio ambiente tenha chegado à conclusão de que as políticas ambientais somente serão efetivamente implementadas quando as populações interessadas, município por município, decidam defender a sua qualidade de vida. Uma vez mais, não se trata de inverter os processos, substituindo o poder central pelo poder local, mas de equilibrar os diversos níveis do processo decisório.

A racionalidade das ações de desenvolvimento exige, assim, cada vez mais, que se imponha aos projetos o controle no nível do ponto de impacto, através da comunidade organizada, e não mais ape-

nas no nível das instituições financiadoras centrais. Essa compreensão tem levado a um conjunto de iniciativas que apontam caminhos muito positivos. Metodologias como GESPAR (Gestão Participativa) desenvolvida por Tânia Zapata, iniciativas como os Arranjos Produtivos Locais do Sebrae, foram construindo um acúmulo de experiências na linha do apoio ao desenvolvimento local, da organização da participação da comunidade.

Mais recentemente, com a iniciativas do governo na linha do programa Territórios da Cidadania, que atingiu cerca de dois mil municípios, dinamizando Comitês Gestores locais e regionais, o processo poderia atingir escala qualitativamente superior. A pesquisa do Instituto Cidadania, *Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local* sistematiza as demandas e necessidades de apoio das próprias comunidades.<sup>3</sup>

Desta forma, a ação local, apoiada por outras instâncias, está despontando como um complemento essencial das políticas de reequilíbrio que o país precisa dinamizar. Enfim e sobretudo, o espaço local permite uma democratização das decisões, na medida em que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos

---

<sup>3</sup> Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local - 2008 - <http://dowbor.org/2008/03/politica-nacional-de-apoio-ao-desenvolvimento-local-3.html/>

da sua própria vizinhança, e dos quais tem conhecimento direto.

Com o volume de problemas que se apresentam, a administração municipal já não pode mais ser vista, portanto, como um nível de decisão que se limita à construção de praças, recolhimento de lixo e outras atividades de cosmética urbana. Trata-se de um eixo estratégico de transformação da forma como tomamos as decisões que concernem ao nosso desenvolvimento econômico e social, ao potencializarmos o papel articulador do conjunto das iniciativas e agentes econômicos e sociais que agem no território.

A preocupação com o perigo da política local ser muito “bairrista”, de visão estreita, não se justifica. Experiências recentes como dos consórcios intermunicipais, das agências regionais de desenvolvimento no Paraná, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento em Santa Catarina, de Fórum do Grande ABC nas vizinhanças de São Paulo, mostram que há um imenso campo de trabalho na coordenação intermunicipal, que permite políticas amplas e coordenadas, mas respondendo diretamente aos anseios da população.

Na realidade, é o conjunto do processo de tomada de decisão que precisa ser democratizado, aproximado da população, com uma revisão profunda da hierarquia de competências. Precisamos

de um intenso esforço de abertura de espaços, de autonomia local, de renovação tecnológica, jurídica e social. Mas não se trata apenas de descentralização de recursos: muitos núcleos do Minha Casa Minha Vida, por exemplo, em prefeituras sem controle cidadão sobre a gestão municipal, e com capacidade limitada de controle a partir da distante Brasília, resultaram em bairros isolados que aprofundam as divisões sociais.



## **Buscando novos caminhos e propostas**

O espaço local está em plena transformação. Surge com a informática e a internet uma nova geração de inovações no plano das técnicas de gestão municipal. Pela primeira vez torna-se relativamente barato ter e manter sistemas de informação atualizados. As fotos de satélite nos permitem assegurar um seguimento mais sofisticado, por exemplo, na área ambiental. O custo de terminais de computador, que tem caído vertiginosamente, permite sistemas de informação ao cidadão nos próprios bairros e uma nova transparência administrativa, com tudo o que isso pode representar em termos de democratização. Até o fim desta década, praticamente toda a população terá acesso à banda larga, transformando profundamente as formas de interação cidadã.

Na área da limpeza pública, está igualmente despontando uma nova geração de tecnologias, envolvendo a participação do cidadão na separação do lixo limpo, e as diversas formas de reciclagem que isto permite: compostagem, produção de energia, reaproveitamento de diversos produtos, evoluindo gradualmente para a própria redução da pro-

dução de resíduos e sistemas de fabricação que já envolvem no design dos produtos a recuperação e reciclagem das peças e materiais.

A própria forma de enfocar as finanças municipais está evoluindo, levando a novos sistemas jurídicos orientados para uma política ativa de redistribuição de renda, com o IPTU progressivo, que encontra forte resistência por parte da população mais rica, mas que é vital para ir gradualmente restabelecendo o equilíbrio, nesta “Casa Grande e Senzala” que são as nossas metrópoles, com dramáticos desequilíbrios entre centro e periferia. Mais importante ainda é a batalha pela transparência das contas municipais, que hoje podem ser disponibilizadas online para a cidade. A subprefeitura de Casa Verde, em São Paulo, organizou um sistema de informação descentralizado, permitindo um gerenciamento efetivo do seu território. Um programa como *Planejasampa* facilita o acesso do cidadão; às iniciativas são tomadas no município e na sua região. O próprio orçamento participativo, que já se tornou referência no país, está sendo replicado em diversas partes do mundo.

A prefeitura de Pintadas, no interior da Bahia, foi conquistada por uma rede de organizações da sociedade civil. Em represália, o governo do Estado mandou fechar a única agência bancária que existia no local. Aproveitando a existência de uma cooperativa de crédito embrionária, a cidade pas-



sou a administrar as suas próprias poupanças, financiando um conjunto de infraestruturas locais. Constatou-se que a antiga agência bancária na realidade passava um aspirador nas poupanças locais para aplicá-las em regiões mais ricas ou na especulação financeira. Com a recapitalização do município, os trabalhadores que antes saíam todo ano para cortar cana no Estado de São Paulo, passaram a trabalhar no avanço da sua própria região. Uma parceria com a Universidade Federal da Bahia permitiu elaborar um plano de saneamento e de recuperação de terras da região. O currículo escolar foi modificado para incluir o estudo do semi-árido, visando formar uma nova geração capaz de entender a sua própria realidade. Em de servir de trampolim para o jovem escapar da sua realidade, o estudo passa a formar gente que ajuda a transformá-la. Neste caso de Pintadas, constata-se a que ponto é viável dinamizar uma região pobre através de políticas integradas.

Muitas regiões estão batalhando a flexibilização da Lei 8.666, de Licitações. Hoje,, como resultado de uma iniciativa batalhada em particular pelo Sebrae, um município já pode contratar um conjunto de ações privilegiando as micro e pequenas empresas locais. A contratação local da merenda escolar, em particular, permite dinamizar a pequena produção hortifrutigranjeira local, escapando da

grande rede de atravessadores que encarece os produtos e reduz a qualidade.

Constatamos igualmente uma nova geração de soluções e propostas na área dos problemas ambientais urbanos, particularmente das grandes cidades, onde Curitiba abriu uma série de caminhos. Os limites da política local também se apresentam, por exemplo, no caso dos municípios da região amazônica, onde empresas poderosas nos setores de grãos, de madeira e de gado se aliam com políticos locais para desenvolver atividades frequentemente destrutivas. Outros exemplos, como do Amapá, mostram como se pode transformar a economia da castanha ao extrair essências e abastecer a indústria francesa de perfumaria, com alto valor agregado, e de maneira sustentável. Enfim, soluções não faltam, falta é vontade política e a organização adequada de processos decisórios.

O movimento Nossa São Paulo, que vimos acima, além de desenvolver um sistema de informação que possibilita um início de controle pelo cidadão, gera um espaço de participação conjunta de centenas de organizações da sociedade civil. A obrigação legal do prefeito se comprometer com resultados quantificados já foi aprovada também em cidades como Ilha Bela e Teresópolis. Há inovações na área de transportes, de tratamento de esgotos, de segurança municipal, e um grande nú-

mero de outros setores. E constata-se igualmente uma expansão das próprias atribuições das administrações municipais, como é o caso do apoio à pequena e média empresa, articulação cidade/campo com a promoção dos “cinturões verdes” em torno dos centros urbanos.

Os resultados da conjugação de iniciativas do governo federal, que a partir de 2003 lançou um conjunto de programas de redução das desigualdades e de promoção do mais de 60 milhões de deserdados do país, com iniciativas locais de desenvolvimento, foram quantificados no estudo *Atlas Municipal do Brasil 2013*, que mostrou que enquanto em 1991 85% dos municípios do país tinham um IDH (Indicador de Desenvolvimento Humano) classificado como “muito baixo”, em 2010 apenas 0,6% ainda estavam nesse “buraco” em termos de renda, saúde e educação. Nesse período, o brasileiro médio passou de uma esperança de vida de 65 anos para 74 anos, um imenso avanço. O interessante aqui é constatar que o ideal mesmo é quando a iniciativa local encontra apoio nas políticas mais gerais, e os projetos nacionais passam a contar com uma âncora de capacidade organizada de recepção e dinamização no nível local.

De toda forma, o espaço local é um espaço em plena revalorização e em plena transformação. E devemos nos dotar dos instrumentos políticos, financeiros e de gestão correspondentes.



## **Mercado, planejamento e outros**

A valorização recente do poder local não pode ser vista de forma isolada: trata-se de uma transformação lenta e profunda do conjunto dos mecanismos que o mundo “realmente existente” utiliza para organizar o seu desenvolvimento. Não se pode entender a nova dimensão do poder local sem entender essa transformação mais ampla.

Sem dúvida, o grande debate ainda se dá em torno das alternativas privatização/estatização, com os seus respectivos mecanismos de regulação, que são o mercado e o planejamento. Na realidade, a rapidez das transformações sociais, os avanços tecnológicos e a complexidade crescente das nossas sociedades estão impondo formas mais flexíveis e diversificadas de gerirmos o nosso desenvolvimento. Os mecanismos de regulação econômica e social se diversificam, e se articulam de formas diversas.

Antes de tudo, vamos fazer um pouco as pazes com o conceito tão amplo, geral e polivalente de “mercado”.

No caso do mercado, é preciso ultrapassar a atitude ideológica de ser a favor ou contra, e pas-

sar a entender o seu impacto diferenciado em diversos setores e subsetores, além de entender as suas funções relativamente a outros mecanismos de regulação. O mercado no sentido original hoje funciona apenas em segmentos delimitados da economia.

Vejam, por exemplo, o caso da Souza Cruz e dos produtores de fumo: a empresa detém 85% do mercado e constitui, sem dúvida, um monopólio, mas reproduz ativamente o mercado para que os produtores de fumo exerçam a “livre competição” entre si. Reproduz-se assim a competição entre os pequenos e o mercado não “desaparece”, mas se desloca para um bolsão de atividades econômicas. A visão simplificadora do capitalismo monopolista torna-se, assim, insuficiente, como é insuficiente a teoria do meio-termo, da “concorrência monopolística”: não se trata de um meio termo, mas de uma articulação de mecanismos diferentes.

Surge com força uma série de atividades modernas e de ponta onde a tecnologia permite a produção flexível, com séries curtas e facilmente adaptadas às flutuações de mercado. Aqui, o mercado está recuperando espaço. É o caso da mecânica, por exemplo, onde as máquinas informatizadas permitem responder a necessidades individualizadas sem aumentar significativamente os custos.

Em torno das grandes multinacionais produto-

ras de bens de consumo final, forma-se o “mercado induzido”, em que o mercado é moldado através de gigantescas campanhas publicitárias, sendo mais interessante para essas empresas adaptar o consumidor ao produto já lançado em outros países, do que responder a necessidades e níveis de renda diferenciados.

Na área dos bens de capital – produção de máquinas e equipamento pesado – trata-se de “mercado administrado” (managed market). Ninguém vai produzir, por exemplo, mais ou menos turbinas de grande porte segundo flutuações de mercado. Abrir “mercado” nessa área se faz, em geral, através de pressões políticas de empreiteiras, de financiamentos ilegais, de acordos interempresariais e de processos de concertação. Estamos longe de Adam Smith.

Nos países em desenvolvimento, o segmento “nobre” das atividades industriais e de serviços produz para o “mercado solvente”, ou seja, os ricos. Como os dois terços das populações desses países vivem em estado de miséria e não encontram resposta às suas necessidades no setor formal – nem todo mundo pode manter um “bebê Johnson” –, desenvolve-se de forma muito dinâmica o “mercado informal”, que hoje ainda representa, no Brasil, cerca de 40% do emprego, apesar dos grandes avanços de formalização na última década.

Em consequência, já não se pode falar de mercado como de uma coisa só. É sumamente útil, hoje, analisarmos com frieza o que é realmente o “mercado” que conhecemos, partindo do “mercado” de mão de obra, do “mercado” de capitais etc., para redimensionarmos o papel desse mecanismo de regulação, diferenciar as realidades que o conceito recobre. Curiosamente, hoje, quando se fala em “os mercados”, o que se entende são os sistemas financeiros especulativos que dominam as nossas atividades econômicas – e frequentemente políticas.

Por outro lado, o planejamento central, apesar das declarações dos que estão presos na visão neoliberal, não foi para o congelador. Todos hoje constatamos a necessidade do planejamento central, mas não como mecanismo universal. Os grandes eixos de infraestruturas, ligados à política energética, de telecomunicações, de transportes, de controle de águas, por exemplo, implicam visão de conjunto, enormes investimentos, e têm de obedecer às necessidades de desenvolvimento equilibrado e de longo prazo de cada país, quando não de um conjunto de países. Deixar o desenvolvimento desses setores a uma regulação de mercado tem pouco sentido. Os maiores fluxos de investimentos hoje, como o programa de infraestruturas na Comunidade Europeia, com centenas de bilhões de dólares, são regulados por planejamento centralizado, com forte dominância de iniciativas públicas.



Na própria área industrial, as grandes opções tecnológicas do Japão na área da microeletrônica, por exemplo, ou da Suécia na área da mecânica de precisão e da química fina, resultam de decisões políticas e de estratégia econômica dos governos, baseadas em na análise de vocações privilegiadas e projeções de longo prazo, e não há nenhuma desregulação à vista nessa área. O Japão, aliás, constitui um exemplo impressionante de articulação de mecanismos de mercado com sólido planejamento central.

Essa necessidade do planejamento foi redescoberta e se desenvolve hoje de maneira generalizada nas grandes corporações, através do planejamento empresarial, que harmoniza as relações intra e interempresariais, permitindo que as inevitáveis complementariedades de um processo moderno de produção sejam organizadas de maneira flexível e pelos próprios interessados, assegurando ao mesmo tempo a estabilidade que uma produção com profunda divisão técnica exige. Em termos práticos, isso significa que hoje as grandes empresas trabalham em espaço “organizado”: grandes empresas automobilísticas, por exemplo, simplesmente montam produtos que são produzidos segundo contratos plurianuais, frequentemente em regime de subcontratação da totalidade da produção, com condições comerciais e técnicas predefinidas, utili-

zando técnicas sofisticadas de planejamento inter-setorial.

As corporações coordenam assim amplos espaços econômicos, segundo as suas necessidades de longo prazo, e administram as suas “pirâmides” produtivas, que hoje as Nações Unidas qualificam de “galáxias” econômicas. Essas “galáxias”, articuladas através de uma série de mecanismos de dependência, que transferem produtos entre matriz e filial ou entre filiais segundo preços administrativos, e que realizam frequentemente um produto superior ao valor do PIB da maior parte dos países, continuam a falar de mercado como se nada tivesse mudado. Na realidade, trata-se de mecanismos de planejamento empresarial (veja-se os estudos do Banco Mundial sobre o “Corporate Planning”) que é melhor estudar como mecanismo novo, ainda que articulado com interesses privados. Um excelente documentário científico sobre o funcionamento dessas corporações pode ser encontrado no DVD *A corporação*, e na área financeira, em *Trabalho Interno*.

Uma imensa área de atividades escapa aos mecanismos de mercado e constitui hoje um instrumento essencial de política econômica dos governos: as políticas que regulam a conjuntura e em particular os equilíbrios de acesso aos recursos da sociedade. A sua importância hoje absolutamente

fundamental resulta da necessidade de se buscar os equilíbrios macroeconómicos da economia, num mundo em que os mecanismos financeiros ganharam vida própria. Resulta igualmente do fato de que o mercado pode assegurar a coerência da produção em numerosas áreas, mas constitui reconhecidamente um mecanismo muito deficiente de distribuição.

Englobamos aqui particularmente a política salarial, a política de preços, a política fiscal-orçamentária, a política de crédito e a política cambial. Esses diversos mecanismos, para o manejo dos quais muitos governos estão hoje se dotando de poderosos instrumentos de intervenção, têm em comum o fato de agirem sobre o nível de remuneração dos fatores, segundo os diferentes grupos de agentes económicos, ainda que não assumam formalmente essa função.

É uma política de renda definida que leva a que, no Brasil, fazer intermediação financeira seja muito mais remunerador do que, por exemplo, produzir feijão. Ao financiar subsídios para alguns setores às custas de emissão monetária e através da inflação, promove-se simplesmente a transferência da renda de uma parte da sociedade para outra. Juros elevados significam que seja mais lucrativo fazer aplicações financeiras e especular com as poupanças de terceiros do que produzir.

A transparência dos mecanismos monetários e dos instrumentos financeiros sendo quase nula para o grande público, formam-se aí gigantescas transfêrencias de recursos da população mais pobre para a população mais rica, ou de países pobres para países ricos, originando uma ampla “mais-valia financeira”: o trabalhador que vê o seu salário diminuído por mecanismos como a inflação ou a taxa de juros, sofre uma segunda exploração que é diferente da mais-valia extraída na empresa, mas nem por isso menos poderosa, e nunca sabe quem lhe tirou dinheiro do bolso. São os mecanismos modernos que reproduzem hoje a concentração de renda e a desigualdade que herdamos do passado.<sup>4</sup>

É dizer que a dimensão nacional da política local de desenvolvimento é importante. Precisamos de políticas nacionais que levem em conta as necessidades locais. Nos Estados Unidos, para dar um exemplo, a lei Community Reinvestment Act (Lei do Reinvestimento Comunitário) obriga as agências bancárias a investir localmente as poupanças que os habitantes de uma região nelas depositam. Como no nível local não há sistemas de especula-

---

<sup>4</sup> Os impactos da dominação financeira nas próprias políticas públicas no Brasil estão sistematizados no documento L. Dowbor – Juros extorsivos no Brasil – 2016 - [http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/Dowbor-Juros-\\_pdf-com-capa.pdf](http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/Dowbor-Juros-_pdf-com-capa.pdf)

ção nem mercado de futuros, as agências se vêm obrigadas a identificar investimentos produtivos que dinamizam a economia, geram empregos e promovem o desenvolvimento. Na Alemanha, por exemplo, as poupanças das famílias não são depositadas em bancos, mas em caixas econômicas municipais, as *sparrkassen*, e servem para o desenvolvimento local, segundo decisões dos residentes, em vez de saírem para aplicações financeiras no Deutsche Bank e semelhantes. Controlar o uso e a produtividade dos recursos financeiros é essencial para justamente desenvolver as atividades que interessam às comunidades.

Um outro conjunto de mecanismos engatinha, mas é essencial: trata-se do sistema de concertação internacional. Há uns quinze anos, Samir Amin publicou vários trabalhos sobre uma contradição maior: a economia se internacionalizou, enquanto os mecanismos de política econômica continuam sendo nacionais. As Nações Unidas têm o peso que tem a boa vontade, o Gatt foi absorvido pela OMC, o FMI transformou-se em simples instrumento de pressão sobre os países pobres, o Banco Mundial não consegue cortar o seu cordão umbilical norte-americano. O resultado é, por um lado, que o mundo vive em reuniões de presidentes, de ministros de finanças, de ministros da energia, de mecanismos “ad hoc” para responder a problemas que des-

pontam e que exigem concertação internacional, buscando respostas pontuais no G8, e outros “Gs” que se multiplicam. .

Todos se preocupam hoje com essa dimensão mundial do nosso desenvolvimento, Nas Nações Unidas, esse problema de capacidade de governo mundial é estudado como “internacional governança”, capacidade necessária para ultrapassar os “mecanismos nacionais tradicionais e obsoletos de regulação”. A realidade é que, frente à mundialização da economia, continuamos ainda sem os competentes instrumentos de gestão. Temos uma economia mundial e mecanismos de regulação fragmentados em 193 nações, cada um buscando se equilibrar ou puxar mais recursos.

Assim, o controle de fato dos processos de comercialização mundial fica nas mãos das empresas transnacionais, que tiram proveito das diferenças econômicas, jurídicas e políticas entre países, e hoje controlam os mecanismos concretos de ordenamento dos fluxos internacionais, através das suas redes mundiais de serviços financeiros, comerciais e de comunicação.

A verdade é que ninguém – e muito menos o mercado – controla o caos internacional que progressivamente se instala, e do qual a dívida externa, a especulação financeira, a concentração de renda, o comércio da droga, a produção e comer-

cialização de armas e a destruição do meio ambiente global constituem apenas alguns exemplos.

É paradoxalmente frente a essas transformações que o instrumento básico do poder local, a participação comunitária, adquire uma importância de primeiro plano, ainda que como complemento de outras transformações concomitantes. Porque, em última instância, toda atividade está localizada em algum lugar, e se as comunidades, hoje essencialmente nas cidades, se organizam em torno do resultado final que nos interessa – a qualidade das nossas vidas – o conjunto do processo passa a ter uma âncora e passa a fazer sentido. Trata-se da descentralização, do planejamento municipal, dos diversos sistemas de participação das comunidades nas decisões do espaço de vida do cidadão e que dão corpo ao chamado “poder local”.

A participação comunitária constitui hoje claramente o mecanismo mais racional de regulação das principais atividades da área social, da urbanização, da pequena e média produção, além de constituir um “lastro” indispensável para o equilíbrio do conjunto das atividades no nível macroeconómico.

Nos países em desenvolvimento, esses mecanismos ainda são relativamente frágeis. Os países capitalistas desenvolvidos, e particularmente os países escandinavos, têm muito a nos ensinar sobre o peso da organização comunitária, e em parti-

cular das organizações da sociedade civil, como forma de assegurar que as atividades econômicas e sociais respondam em última instância às nossas necessidades. Afinal, para que é que trabalhamos? Basta olharmos para os países com o melhor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do planeta: aí encontramos os países escandinavos, o Canadá e outros que se caracterizam por sistemas de democracia intensamente participativa.

Temos que rever, em particular, sob essa perspectiva, as atividades da pequena e média empresa, bem como do setor informal, que desempenham um papel fundamental como contrapeso das atividades das grandes corporações; a organização dos sistemas participativos da população, para que o cidadão possa efetivamente exercer a sua cidadania e influir sobre as suas condições concretas de vida no espaço local; a criação de uma nova cultura urbana que permita à população viver e não apenas se proteger e sobreviver.

Estamos na era das transformações tecnológicas profundas, da “aldéia global”, que outros chamam de “espaço-nave terra”, para acentuar o nosso destino comum e interdependência. É a era dos processos econômicos e sociais articulados, da diversificação e complexidade globais que exigem participação consciente e contribuição organizada de todos. Não são coisas que se resolvem com a



“mão invisível” de Adam Smith, ou com um núcleo tecnocrático de planejamento, o “Gosplan” universal. Resolvem-se com a articulação de diversos mecanismos e com muito pragmatismo na busca de soluções. Somos sociedades demasiado complexas para soluções ideológicas simplificadoras, nas luta absurda que opõe privatização ou estatização, mercado ou planejamento.



## **O enfoque da subutilização de recursos**

Ninguém vai pedir desculpas a um município que se deixou invadir por uma monocultura qualquer, permitiu que as terras fossem esgotadas ou utilizadas apenas pela pecuária extensiva, o agricultor transformado em trabalhador temporário, a cidade tensionada por um cinturão de boias frias, deixando o município empobrecido e desarticulado; perguntarão apenas por que ele não teve capacidade de defender os seus interesses, de promover a sua racionalidade sistêmica.

Defender os interesses do município é promover o desenvolvimento equilibrado, com uma base econômica variada, uma situação social mais justa. Trata-se de promover uma visão de longo prazo, entendendo-se que o município, o bairro, ou ainda um vale numa área rural, será o lugar de vida dos filhos, dos netos, a quem é preciso deixar algo melhor: é este problema que enfrentamos.

É óbvio, entretanto, que se trata de dinamizar o que já existe, e não de inventar uma visão futura idealizada, desgarrada da realidade. Trata-se, antes de tudo, de ter os pés no chão, de conhecer profundamente a dinâmica existente para então intervir.

No Brasil, voltando ao exemplo da terra, dos 850 milhões de hectares que compreendem o território nacional, temos cerca de 370 milhões de hectares solo “ótimo, bom e regular”. Utilizamos na lavoura, somando a permanente e a temporária, cerca de 70 milhões de hectares. O Brasil possui a maior reserva de terra parada do planeta, além das imensas reservas de água e de um clima propício. Enquanto isso, no país, temos milhões de trabalhadores desempregados ou subempregados. Apenas recentemente conseguimos tirar o Brasil do mapa mundial da fome, mas era uma situação absurda num dos países mais bem dotados em recursos naturais e humanos.

Esta situação, em nível do país, resulta de um acúmulo de subutilização de recursos em milhares de municípios. E cabe a cada município analisar como se manifesta concretamente essa deformação no seu território, tanto no caso do solo e água como em outros numerosos casos de subutilização ou de má utilização dos recursos disponíveis.

Em termos práticos, a pergunta que se deve fazer em cada município é a seguinte: quais são os recursos disponíveis e como estão sendo utilizados?

Um bom exemplo é o do solo urbano: São Paulo, uma das quatro maiores metrópoles do mundo, tem 25% do seu solo vazio, aguardando valoriza-

ção por esforço alheio, obrigando as pessoas a viver em bairros muito distantes ou em cortiços no centro, reduzindo a racionalidade do uso do recurso mais escasso da cidade.

A subutilização de terras rurais que vimos acima resulta em grande parte de simples especulação. O Brasil ainda é um dos poucos países no mundo onde se utiliza a terra como reserva de valor. Em outros termos, em vez de o empresário procurar desenvolver a produção, imobiliza a terra, na espera de que atividades de investimentos do Estado ou de outros empresários venham valorizar o seu imóvel. Como tem medo de perder a sua terra para alguém que efetivamente a faça produzir, exerce uma permanente vigilância sobre os possíveis “posseiros”. A subutilização é disfarçada com pecuária extensiva, que gera pouco valor e emprego. Cria-se, assim, uma casta de proprietários que nem produzem, nem deixam produzir, e criam um “peso” de imobilismo que paralisa o município.

Outro recurso geralmente subutilizado é a água. Mais uma vez, há um conhecimento insuficiente desse recurso. Um estudo aprofundado dos recursos hídricos pode apresentar um imenso potencial subutilizado em termos de acesso à água potável, promoção de irrigação, desenvolvimento de piscicultura e recuperação de terras por drenagem de várzeas. O desenvolvimento de infraestruturas para

o cinturão verde das cidades, com horticultura intensiva em pequenas propriedades, permite absorver o desemprego ou assegurar a atividade da mão-de-obra subutilizada durante certos períodos do ano, sobretudo no caso de municípios com forte proporção de monocultura, bem como promover a ação produtiva dos idosos através da jardinagem recreativa ou lucrativa.

A água é um recurso social e o seu uso racional no município deve ser planejado: devem ser estudadas as diversas fontes, confrontadas com os diversos usos. Lembremos que uma boa utilização de água potável constitui muitas vezes a forma mais rápida e mais barata de eliminar as principais doenças, e que o ordenamento racional do uso da água pode dinamizar fortemente tanto a agricultura como a indústria. Os avanços com o movimento de construção de cisternas no Nordeste, como a Articulação do Semiárido, são um bom exemplo. A falta de controle do uso da água, por outro lado, leva em geral a problemas ambientais dificilmente reversíveis, e a problemas dramáticos da qualidade de vida. Hoje se sabe que um real investido em saneamento básico economiza entre 4 e 5 reais de gastos com doenças.

Um outro recurso, geralmente pouco estudado e subutilizado, é o material de construção. Trata-se de material pesado, e o não aproveitamento de re-

curso locais significa custos de transporte elevados de produtos de outras regiões. É preciso realizar o balanço de materiais de construção e conhecer a fundo os recursos locais: pedra, argila, madeira, fibras etc. Esse conhecimento permitirá ao município, por sua vez, adotar uma política tecnológica de construção frente às empreiteiras, privilegiando as empresas dispostas a utilizar materiais de construção locais, reduzindo os custos. No Estado de Minas Gerais, por exemplo, segundo informações do seu secretário do Planejamento, apenas um terço dos municípios realizou alguma prospecção do subsolo para conhecer seu potencial.

O uso racional dos recursos não pode aguardar apenas a “mão invisível”. Os recursos naturais, em particular, são não renováveis, ou renováveis a longo prazo (caso das florestas) ou ainda com custos elevadíssimos (caso da água poluída ou da terra esgotada). A destruição da fauna ou dos recursos pesqueiros é também em geral definitiva, e hoje um sem-número de municípios vê uma base importante de produção da sua riqueza simplesmente destruída

Isso resulta dos mecanismos de mercado nessa área da economia. Numerosas empresas pesqueiras, por exemplo, praticam a sobrepesca no litoral ou nos rios, ou seja, a pesca excessiva que não permite a reprodução do peixe e acaba destruindo os

recursos. As empresas deslocam-se então para outras regiões, continuando a destruição. Essas empresas se justificam de forma simples: se não recorrerem a essa prática, outras o farão, levando assim o lucro. Dessa forma, a concorrência, nesses casos, leva a uma destruição da base de reprodução de riqueza da população, o capital natural.

Coloca-se assim o problema mais amplo, de se ultrapassar a opção absurda entre a subutilização dos recursos, ou o seu uso predatório. No Japão, é proibida a pesca, para as grandes empresas, no litoral onde existem municípios com comunidades de pescadores: os barcos de pesca industrial devem buscar o peixe em alto mar, ou firmar contratos no exterior. Isso foi obtido por meio de organização dos municípios e das comunidades.

As empresas de pesca, de madeira, de exploração de petróleo e outras que se apropriam de recursos naturais apresentam as suas atividades como “produção”, quando na realidade se apropriam do que a natureza nos legou, sem repor o que extraem. A área dos recursos naturais exige assim um controle efetivo da comunidade ameaçada, não só para protegê-los, como para assegurar a sua exploração racional.

Isso, por sua vez, exige uma transformação do equilíbrio de decisão política, entre as empresas que exploram os recursos e a comunidade: trata-se de



democratizar a decisão econômica do município. O Brasil ainda é, nesse sentido, um país politicamente frágil, e as empresas consideram que não têm satisfação a dar às comunidades onde se instalam, enquanto muitas prefeituras se limitam a asfaltar ruas e ornamentar praças.

O resultado é o nível impressionante que atingiu no Brasil o esgotamento de solos, a destruição de florestas — com as perturbações de chuvas e de desertificação que resultam — a poluição do litoral de norte a sul do país, o desaparecimento da fauna, do recurso pesqueiro, a poluição dos rios e do ar, dinâmicas cujo impacto sentirá a próxima geração, mas de maneira irreversível se não intensificarmos as providências hoje.

Igualmente significativa é a subutilização dos recursos humanos no país. Cada município dispõe de uma determinada força de trabalho. No Brasil, por exemplo, temos em 2016 cerca de 200 milhões de habitantes. Desses, cerca de 130 milhões, entre 16 e 64 anos, constituem a PIA, população em idade ativa, segundo critérios internacionais. Cerca de 100 milhões trabalham ou estão dispostos a trabalhar, o que constitui a população economicamente ativa, a PEA. Pessoas formalmente empregadas no setor privado são cerca de 45 milhões. Se acrescentarmos o emprego público, limitado a 8 milhões (Os Estados Unidos têm 22 milhões para uma po-

pulação de 310 milhões) chegamos a um pouco mais de 50 milhões de pessoas, quando a PEA atinge quase 100 milhões. Descontado o emprego autônomo, resulta uma elevadíssima cifra de trabalho informal, estimada em cerca de 30 milhões de pessoas.

Se acrescentarmos a essa cifra os milhões de desempregados e subempregados que fazem parte da população ativa, os setores “tampão” do emprego, como domésticas etc., bem como os setores que apresentam baixa produtividade por falta de formação, organização e equipamento minimamente adequados, teremos uma ideia da imensa subutilização do nosso principal recurso: a força de trabalho. Temos dezenas de milhões de pessoas subutilizadas ou simplesmente não utilizadas para efeitos de desenvolvimento econômico.

A subutilização da mão-de-obra constitui seguramente um dos principais problemas que enfrentamos, e a sua raiz se encontra em situações concretas em nível local.

O cruzamento dos dados de subutilização dos recursos humanos com os dados de subutilização de recursos naturais — terra, materiais de construção ou outros — aponta, frequentemente, para soluções práticas que podem ser colocadas para discussão da comunidade, visando a promoção do desenvolvimento do conjunto dos recursos.

Eliminar o analfabetismo, universalizar o ensino formal, melhorar a formação dos professores, adequar o ensino profissional à dinâmica econômica local, envolver as empresas e os meios de comunicação de massa na elevação do nível de formação da mão-de-obra, tudo isso exige visão de conjunto e um ordenamento de ações de longo, médio e curto prazos, que não pode evidentemente ser deixado para a “mão invisível”, já que o mercado e a “livre iniciativa” são, reconhecidamente, inoperantes nos investimentos sociais de longo prazo.

De forma geral, o município no Brasil caracteriza-se pela convivência de setores adiantados e setores muito atrasados. Isso resulta do progresso tecnológico de tipo “vertical”, que faz avançar muito alguns setores e deixa outros estagnados, levando à constituição de ilhas tecnológicas que não conseguem dinamizar o conjunto de tecido econômico da região. Frequentemente, inclusive, essas “ilhas” têm mais vinculações com a área internacional ou com as metrópoles do país do que propriamente com a economia local. Esse tipo de desenvolvimento resulta, obviamente, na subutilização dos recursos humanos.

A monocultura ou excessiva especialização do município — que acaba dependendo de um só ou de alguns produtos apenas — leva a necessidades muito elevadas de mão-de-obra no período do plan-

tio ou da safra, e a um vazio durante o resto do ano. Isso dá origem ao nomadismo rural e à formação de periferias miseráveis e instáveis em torno dos centros urbanos.

O subemprego, a monocultura — com a geração do subemprego sazonal — e o fato de os setores modernos não responderem senão de forma muito parcial às necessidades da parte pobre da população, levam, por sua vez, ao desenvolvimento do setor informal. O balanço da situação social do planeta, feito pelas Nações Unidas em 2006, *The Inequality Predicament*, constata que “o emprego informal responde por entre a metade e três quartos do emprego não-agrícola na maior parte dos países em desenvolvimento. A parte informal dos trabalhadores na força de trabalho não agrícola varia entre 48% na África do Norte e 51% na América Latina e o Caribe, atingindo 65% na Ásia e 78% na África Subsaariana.” Os governos, durante longo tempo, ignoraram o setor informal, mas isso está começando a mudar. Começa-se a entender que o setor informal necessita apoio político e econômico ativo. Afinal, está absorvendo a maior parte dos novos trabalhadores, particularmente de mulheres, jovens e pobres.

Um bom exemplo de dinamização e bom uso do setor informal é a experiência de Villa El Salvador, no Peru, onde um município-dormitório se apro-

priou de uma zona vazia destinada a uma área industrial — e para onde a indústria não foi — e desenvolveu atividades produtivas em pequena escala. A experiência hoje constitui um exemplo de autorresolução de problemas. A iniciativa foi estritamente local, ninguém esperou verbas do governo central, e se baseou nas organizações comunitárias. O Brasil tem inúmeras iniciativas bem sucedidas, estudadas em trabalhos do Instituto Pólis, da FGV-SP e outros centros de pesquisa.

A harmonização interna, no espaço do município, entre atividades industriais, agrícolas e de diversos serviços, a elevação do nível tecnológico do conjunto, visando tanto a plena utilização dos recursos humanos como a homogeneidade tecnológica, exigem evidentemente um espaço de participação ampla nas decisões e uma ruptura com formas centralizadas em que algumas famílias ou algumas empresas ordenam o espaço municipal em função dos seus interesses ou de interesses externos, e de um ou dois produtos.

Descentralização e democratização, nesse sentido, são inseparáveis, e as forças políticas retrógradas terão de se adaptar, abrindo espaço para formas modernas de desenvolvimento. Em termos gerais, a política de recursos humanos, a sua modernização, melhor utilização, melhor formação e nível mais justo de remuneração devem constituir

um eixo essencial de preocupação do planejamento local.

A forte estrutura dos movimentos locais participativos, em particular dos diversos tipos de organizações da sociedade civil, ao lado de outras estruturas tradicionais, como os sindicatos, é indispensável para que interesses mais amplos constituam um “contrapeso” democrático às estruturas esclerosadas das elites tradicionais e das corporações.

As políticas sociais constituem outro eixo que potencializa o desenvolvimento local. Assim, a subutilização dos recursos naturais e dos recursos humanos que vimos acima resulta em boa parte das fragilidade do investimento nas pessoas, na saúde, na educação, esporte, cultura, informação, lazer — áreas que já foram desprezadas no Brasil na linha do “fazer crescer o bolo primeiro, para depois distribuir”, visão estreita que nos levou a acumular gigantescos atrasos. Nos últimos anos, houve fortes avanços nesses setores, conforme se constata no Atlas Municipal Brasil 2013, já mencionado.<sup>5</sup>

Trata-se, sem dúvida, de uma área de intervenção particularmente adequada aos mecanismos locais de regulação. É o município que pode, melhor do que grandes empresas privadas ou buro-

---

<sup>5</sup> Veja entrevista e link do estudo em <http://dowbor.org/2013/10/entrevista-com-ladislau-dowbor-para-serie-atlas-brasil-2013-desenvolvimento-humano-em-debate-outubro-1p-e-13min.html/>

cracias distantes, assegurar que cada comunidade, cada bairro, tenham o seu posto de saúde, a sua escola, os seus núcleos de cultura, espaços verdes, segurança adequada. Nada como o habitante de um bairro para saber onde há lama quando chove, onde o atendimento médico é insuficiente, e não há técnico no ministério nem computador que substitua esse conhecimento.

O debate das comunidades de vários bairros, confrontando as suas necessidades, tem dado melhores resultados do que a avaliação de projetos por instituições financeiras distantes — sejam estatais ou privadas — ou a submissão da dinâmica à voracidade das empreiteiras, que têm tanto mais facilidade de intervir sobre as decisões quanto estas são mais centralizadas.

Nada impede um município de tomar em suas mãos a dinamização das próprias atividades produtivas. É importante notar que o ritmo de *funcionamento* no dia-a-dia do aparelho produtivo depende em grande parte de mecanismos de mercado, dos preços de fatores e dos preços de venda ao consumidor. Mas a própria *criação e estruturação* do aparelho produtivo e das infraestruturas depende em grande parte de uma intervenção consciente e de planejamento, envolvendo uma visão de longo prazo e a harmonização das decisões dos agentes econômicos, privados ou não, que o mercado por si só não pode assegurar.

O município tem que ter essa capacidade de estudar os “nichos” de atividades mais viáveis e promover — através de créditos, isenções, promoção etc. — os investimentos complementares que assegurem a melhor integração entre agricultura, indústria e serviços, e a melhor articulação entre as empresas existentes.

Hoje já não é possível ter uma atitude passiva frente à estruturação do aparelho produtivo do município, pois os chamados mecanismos de mercado não asseguram suficientemente as complementariedades locais. Um município passivo pode se tornar uma simples periferia de uma grande empresa, produzindo matéria-prima para uma transformação cujos frutos não retornam ao município, levando a uma desvalorização progressiva tanto dos recursos naturais como humanos.

Em outro nível, o aparelho produtivo, tanto agrícola como industrial, necessita para o seu funcionamento de um conjunto de infraestruturas econômicas que tampouco se constitui espontaneamente, por influência da “mão invisível”: trata-se da rede de estradas e outras infraestruturas de transporte e armazenagem; da rede de telecomunicações e, em particular, da internet banda larga, permitindo a circulação da informação; da rede energética, permitindo a produção e distribuição da energia; da rede de canalização de água e esgotos.



Um município bem dotado em infraestruturas assegura que novos empreendimentos e as empresas existentes encontrarão uma série de condições básicas para funcionar de maneira mais eficiente, gerando o que os economistas chamam de “economias externas”. São externas à empresa, mas melhoram a produtividade sistêmica de todo o território.

As infraestruturas econômicas constituem uma área privilegiada da ação municipal. Trata-se de investimentos públicos, através dos quais a comunidade financia melhores condições de funcionamento para a empresa. É fundamental, portanto, que esses investimentos sejam organizados de forma que as diversas redes se complementem e permitam o crescimento harmonioso da cidade e das atividades rurais.

É importante lembrar que, ainda que a construção das redes de infraestruturas econômicas possa depender de administrações supramunicipais ou de autarquias, como no caso da energia ou das telecomunicações, a lógica integradora do conjunto das redes depende da influência da prefeitura e da participação comunitária sobre as formas de sua estruturação local.

Por outro lado, como a criação das infraestruturas valoriza as propriedades onde são introduzidas ou melhoradas, o seu planejamento e, frequen-

temente, a realização permitem ampla participação das comunidades organizadas.

O planejamento municipal tem de assegurar o equilíbrio das redes de infraestruturas comerciais, de forma que cada bairro, cada comunidade do município, tenha um acesso fácil aos produtos básicos. A organização das feiras livres, a criação de circuitos diretos de contato produtor-consumidor, a própria defesa do consumidor, cada vez mais esmagado pela força da grande empresa comercial, definem uma ampla área de intervenção reguladora municipal.

A monopolização e especulação sobre produtos básicos constitui uma praga muito generalizada em toda parte. Nos países em desenvolvimento, o problema é simplesmente mais grave, com o impressionante nível de cartelização tanto do comércio como da intermediação financeira, frequentemente dificultando a produção e circulação de bens e serviços, ao invés de facilitá-las. É o eterno problema do atravessador.

Hoje no Brasil os cartéis de intermediação geram lucros de um nível que os torna autênticos “pedágios” sobre as atividades produtivas. O exemplo de agricultores do Paraná destruindo caixas de tomate por não conseguirem quatro reais por caixa de trinta quilos, quando o consumidor pagava no mercado 1,5 real, portanto o equivalente a 45 reais

por caixa, é característico. Tirar esses tipos de pedágios, desintermediando os processos produtivos, pode constituir uma base importante de dinamização econômica e social. Sair dos cartéis da merenda escolar (a famosa indústria da merenda), dos sistemas de atravessadores de hortifrutigranjeiros e outros, ou pelo menos oferecer alternativas ao consumidor (sacolões e outras soluções) pode constituir boa política.

O município precisa criar a sua “identidade comercial” e deixar de ser simplesmente um ponto de cruzamento de interesses federais, estaduais e de grandes grupos privados. No Brasil, esse problema é particularmente agudo na medida em que frequentemente a monopolização, em nível de circulação, é mais elevada — somos o país dos intermediários — do que no nível da própria produção.

Outra área essencial que deve ser avaliada é a da intermediação financeira. O Brasil herdou do regime militar uma máquina financeira extremamente centralizada, permitindo um elevado grau de cartelização do acesso aos recursos financeiros.

O funcionamento de milhares de agências — hoje um município com menos de 50.000 habitantes frequentemente tem entre 10 e 15 agências bancárias — constitui um custo para a sociedade. Os bancos financiam esses custos e os seus lucros através dos juros elevados, que têm de ser pagos pelas

empresas. Estas, por sua vez, incluem os custos financeiros no custo de produção, aumentando os preços de venda, e é finalmente o consumidor quem paga, no preço mais elevado do produto, os custos e lucros da intermediação, cada agência construída, cada minuto de publicidade, os computadores instalados, ainda que não seja cliente de nenhum banco.

O sistema de intermediação financeira cobra, assim, um tipo de imposto privado, já que o consumidor paga os seus custos de funcionamento, quer o utilize ou não. Essa é a razão por que nos mais diversos países o sistema financeiro é controlado pelo banco central, que concede carta patente para que uma empresa trabalhe com recursos que são da população. No conjunto, sendo financiado por cada um de nós através dos juros e tarifas que pagamos, e tratando-se das nossas poupanças, e não do banco, é natural que esse setor deva ser pressionado para responder a necessidades da sociedade que o financia. Vimos acima como os Estados Unidos, através da lei do reinvestimento comunitário (CRA na sigla em inglês), exercem um controle que entre nós ainda não foi instituído. A Polônia, com os seus bancos cooperativos; a Alemanha, com as caixas municipais de poupança; a China, com o seu sistema descentralizado de financiamento e outros exemplos mostram que a apropriação das

nossas poupanças para que sirvam ao município, e não ao sistema de especulação financeira, pode perfeitamente ser organizada.

O funcionamento do banco sendo um custo para o bolso de cada um de nós, devemos exigir que os custos da intermediação financeira tenham contrapartida na sua contribuição efetiva para o desenvolvimento local.

No Brasil, o controle local sobre os recursos financeiros levantados no município e depositados nos bancos é muito limitado. As agências, pertencentes, em geral, a grandes grupos de São Paulo, obedecem à lógica econômica desses grupos e se orientam para as atividades mais lucrativas, ainda que isso signifique desviar recursos do município mais pobre para o mais rico. É bom lembrar que nos Estados Unidos os cidadãos de um município sabem reclamar se o banco local usa as suas poupanças para criar empregos em outros municípios, e não para os seus filhos. Além disso, criaram, como vimos, uma lei que o assegure. São os sistemas especulativos dos grandes grupos financeiros que geraram a crise de 2008, e não o crédito local.

A própria orientação setorial do uso dos recursos obedece ao interesse dos grandes grupos de São Paulo, ou às orientações globais do governo federal. O município fica, nessas condições, com capacidade limitada de determinar a orientação dos

recursos financeiros segundo as prioridades reais sentidas em nível local: prioridade à agricultura alimentar ou à agroindústria, aos investimentos sociais ou infraestruturas econômicas, e assim por diante.

A virtual inexistência, no Brasil, do sistema local de intermediação financeira, e a excessiva centralização promovida nos últimos 25 anos, levam a que haja financiamento para grandes empreendimentos, enquanto fica dramaticamente subfinanciada a pequena e média empresas, tanto industrial como a agrícola e de serviços. Isso, por sua vez, reforça o profundo desequilíbrio do país entre o circuito superior e o circuito inferior da economia, um dificultando a dinâmica do outro.

Esse setor exige, portanto, uma articulação de vários níveis de intervenção: financiamento dos grandes empreendimentos econômicos através de organismos financeiros estatais, em função de prioridades definidas pelo governo; financiamento de grandes investimentos empresariais através do reinvestimento e do mercado de ações, captando recursos que o público conscientemente deseja aplicar na atividade empresarial; financiamento dos pequenos e médios empreendimentos econômicos através de controle local e comunitário, em nível do banco municipal e controle do volume geral de financiamentos através da política econômica do

Estado, que influi sobre a taxa geral de juros e políticas de crédito em nível nacional.

A necessidade desses vários níveis de regulação dos mecanismos financeiros resulta dos vários tipos de atividades econômicas que necessitam de financiamento. Não se coloca, portanto, a ideia de uma municipalização generalizada da atividade de intermediação financeira. Mas não podemos deixar de constatar que o nível de financiamento local e comunitário simplesmente não existe no mapa financeiro do Brasil, e torna-se indispensável, para a própria racionalidade das atividades econômicas, criar e desenvolver essa área de atividade. Lembremos que Estados Unidos, França, Alemanha e outros países têm todos sólidos sistemas locais e descentralizados de financiamento para pequenas iniciativas, cuja gestão é necessariamente local, pela própria escala da atividade.

Não há dúvida de que hoje as prefeituras têm grandes necessidades de intervenção nessa área: é uma área que está madura para alterações profundas. O tema tem voltado repetidamente à tona, com os “bancos municipais”, “caixas econômicas municipais” e outras propostas. Como vimos, o Brasil já tem mais de 100 bancos comunitários de desenvolvimento; em muitos municípios se trabalha com moeda própria (como o Palma, no Conjunto Palmeira, no Ceará). O atraso na expansão de siste-

mas descentralizados de financiamento resulta, sem dúvida, da força dos grandes grupos econômicos privados e multinacionais, que têm a ganhar com a centralização financeira.

É um espaço ainda muito limitado de ação. Mas a descentralização não existe sem recursos locais. E esses são muito mais do que simplesmente os recursos do orçamento da prefeitura. Trata-se aqui de mais uma frente de luta pela descentralização e pela modernização. Hoje, com as iniciativas de microcrédito, de agências locais de garantia de crédito, de OSCIPs de crédito, ou até de emissão de moeda local no nível municipal, vemos as administrações locais encontrarem formas diversas de escapar do cartel dos grandes grupos de intermediação financeira. O nível de juros praticado — que hoje trava o desenvolvimento de atividades produtivas — pode ser acompanhado no site [www.anefac.com.br](http://www.anefac.com.br). Os entraves do sistema financeiro podem ser vistos na pesquisa *Juros Extorsivos no Brasil* (Ética Editora), disponível online<sup>6</sup>.

Ainda que as soluções sejam relativamente complexas, o problema que enfrentamos é simples: trata-se de assegurar o uso de recursos que permi-

---

<sup>6</sup> L. Dowbor. *Juros extorsivos no Brasil. Imperatriz, MA: Ética*, 2016. Disponível para download em [http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/Dowbor-Juros-\\_pdf-com-capa.pdf](http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/Dowbor-Juros-_pdf-com-capa.pdf). Também disponibilizado em versão impressa no site [lojaeticaeditora.com.br](http://lojaeticaeditora.com.br)



ta maximizar o desenvolvimento. O desenvolvimento deve ser entendido no sentido moderno, incluindo não só o aumento da produção como o equilíbrio social no acesso aos benefícios e a preservação dos recursos não renováveis. De pouco adianta construir usinas e mansões de luxo, que têm de ser guardadas por equipes permanentes de segurança, fazendo o país regredir à Idade Média. E não podemos viver às custas das gerações futuras.

Voltamos a insistir: uma administração municipal que se contente em tapar buracos de rua e ornamentar as praças não necessita de poder local nem de descentralização, e as propostas que aqui desenvolvemos são para uma visão mais ambiciosa, comprometida com o bem-estar da população, e com uma visão política do habitante-cidadão.



## **Organizar a participação**

A participação da comunidade implica uma transformação da cultura administrativa, e um processo sistemático e trabalhoso.

Em outros termos, a capacidade de descentralização se desenvolve progressivamente, e as exigências devem corresponder à capacidade real de execução. A inutilidade dos planos complexos elaborados por empresas de consultoria, que as administrações utilizam para buscar recursos, mas não para ordenar as suas atividades, é, nesse sentido, característica.

O poder local, como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado implica, portanto, alterações na organização da informação, reforço da capacidade administrativa, e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. Trata-se, portanto, de um esforço do município sobre si mesmo.

Antes de tudo, é preciso dizer que não há modelo para a organização da participação comunitária. Essa será diferente segundo o município seja predominantemente urbano ou rural, industrial ou agrí-

cola, relativamente isolado ou situado perto de um grande centro. Será diferente também segundo os equilíbrios políticos locais e o nível de conscientização já atingidos pela população.

É importante igualmente deixarmos claro que é falso o profundo dilema que muitos se colocam, em termos de que o apoio das administrações locais aos movimentos comunitários constitui uma forma de cooptá-los: neste plano, não funcionam nem o espontaneísmo total, nem o autoritarismo. É preciso que se jogue simplesmente com as cartas na mesa, a administração trazendo as suas propostas como poder constituído, a comunidade negociando os seus interesses com clareza. E não há fórmula predeterminada.

O que iremos delinear aqui são, portanto, pontos de referência para uma ação organizativa. Esta deve se adaptar à realidade local e responder a um profundo conhecimento da dinâmica política do município.

Voltemos ao ponto chave: por trás das formas organizativas delinea-se o grande objetivo de reinserir de forma digna, no desenvolvimento económico e político, a população esmagada pelos modelos económicos elitistas. Não há modernização possível sem este objetivo, e se trata, grosso modo, de sólida metade da nossa população, e não de “bolsões” de pobreza, como têm sido caracterizados.

Durante anos, os mesmos interesses que criaram os nossos desequilíbrios organizaram a centralização das decisões, reforçaram a concentração de renda, e hoje pregam a privatização, como se a participação ou não do Estado fosse o essencial do problema, e não as deformações que as elites nele introduziram. O essencial do problema é a democratização das decisões, para que possam corresponder às necessidades da população, e isso implica uma profunda descentralização.

Os que defendem a centralização não são apenas os interesses privados. São também os membros da tecnocracia pública que se apoiam no argumento de que a administração local não tem as “capacidades técnicas” de gerir os seus interesses. Na realidade, as últimas décadas trouxeram duas revoluções profundas na sociedade brasileira, que são a urbanização e a participação da mulher nas atividades econômicas e sociais.

A urbanização, conforme vimos, levou à formação de milhares de centros médios e grandes no país, que dispõem perfeitamente da capacidade técnica de assegurarem a gestão local, e que têm a vantagem de conhecer a situação: já não estamos na idade do interior de população predominantemente rural e dispersa. E a participação da mulher abre rapidamente espaço para uma preocupação maior com a dimensão humana do nosso desenvolvimen-

to, favorecendo o ultrapassar das visões estritamente econômicas. O protagonismo das mulheres, que passam a se empenhar no desenvolvimento adequado do contexto onde vivem, constitui uma das mais importantes fontes de transformação. Mas ainda temos um imenso espaço de progresso pela frente. É significativo o Conselho da Cidade em São Paulo hoje ter representação paritária entre homens e mulheres.

A verdade é que o que tem impacto social tem de ter controle social. Atividades que transformam as condições de vida da comunidade têm de ser consideradas de maneira ampla, recolocando-se a economia no lugar que é o seu — atividade meio — e restituindo-se a prioridade à qualidade de vida que é o nosso objetivo real.

Assim, a humanização do nosso desenvolvimento econômico e social e a gradual civilização das nossas classes dirigentes passam pela participação popular nas decisões econômicas. Esta, por sua vez, exige um sistema de informação efetiva do cidadão e instrumentos práticos de sua participação nas decisões.

Um instrumento chave dessa participação é o planejamento descentralizado: propostas ordenadas e submetidas à comunidade significam a possibilidade de os indivíduos se pronunciarem antes das decisões serem tomadas, em vez de se limitarem a

protestar diante de fatos já consumados. Isto sim, significa respeito à liberdade individual, e não a livre decisão de uma empresa instalar uma fábrica de celulose nos subúrbios de Porto Alegre, de uma empresa rural monopolizar as terras de um município e transformá-lo em plantação ou em reserva de terras ociosas, de conglomerados desmatarem a Amazônia.

Um avanço significativo da participação pode se dar através do meios científicos e educacionais. De forma geral, pode-se pensar num centro de estudos municipais ou equivalente, que permita mobilizar as capacidades científicas locais em torno da resolução dos problemas básicos enfrentados pelo município e pela região. As faculdades locais ou regionais podem perfeitamente ser mobilizadas para tarefas mais amplas do que o ensino.

Esse nível de organização permite desenvolver pesquisa de fundo: estudos demográficos, estudos da posse e uso do solo, estudos da própria história do município, criando gradualmente um núcleo capaz de conhecer o município e os seus problemas mais significativos e transmitir esses conhecimentos às forças políticas locais.

Esse trabalho pode ser capitalizado através de diversas iniciativas. Por um lado, pode-se dar assistência às escolas primárias e secundárias, de forma que os alunos possam trabalhar e realizar pesqui-

sas sobre a realidade concreta do próprio município. É perfeitamente viável, por exemplo, introduzir no segundo grau uma matéria específica sobre o desenvolvimento do município, para que os futuros cidadãos adquiram uma outra visão que não a dos discursos oficiais. Um centro de estudos municipais poderia, entre outros, elaborar material didático sobre o município. O Estado de Santa Catarina, com o programa Minha Escola - Meu Lugar constitui um bom exemplo deste potencia, bem como o município de Pintadas, na Bahia, que por se situar no semiárido ensina as tecnologias correspondentes.

Por outro lado, pode-se promover uma reorientação parcial dos eventuais estudos universitários, incluindo no currículo das diversas faculdades ampla pesquisa da realidade local. Isto permite formar gente interessada na realidade do seu município, reduzindo a tendência para a emigração de quadros dinâmicos, na medida em que uma pesquisa voltada para o estudo do potencial econômico concreto do município faz aparecer oportunidades de intervenção e transformação, rompendo o clima de imobilismo que frequentemente prevalece em municípios do interior

Trata-se, sem dúvida, de um investimento de longo prazo, mas que não deve ser subestimado: a formação de uma geração de jovens, conhecedores do potencial da sua região e do seu município,



pode constituir uma alavanca poderosa para a transformação local. Serão também cidadãos que irão voltar e controlar as dinâmicas políticas em outro nível.

Pode igualmente ter um efeito significativo a integração da informação produzida pelas autarquias do Estado: o IBGE local, as empresas de telefone e de energia, as delegações ministeriais como a de agricultura e outras, produzem informações significativas sobre a região e o município. Essas informações são geralmente utilizadas para preparar publicações e estudos de âmbito nacional e não estão sendo suficientemente utilizadas para promover a compreensão dos problemas locais de desenvolvimento pela própria comunidade.

Um outro nível de organização da participação se baseia numa correta divisão espacial do município. É preciso ordenar o espaço municipal de acordo com a sua lógica demográfica, condições de vida, elos comunitários. Nesse sentido, é necessário repensar a divisão por bairros e por zonas rurais, de forma a organizar a participação segundo o sentimento real de identidade local da população. Bairros específicos têm problemas específicos: há os que não têm asfalto, os que são carentes de água, e assim por diante. Esse nível organizacional permite a participação em torno dos problemas de urbanização, de infraestrutura social e outros que têm intensa vinculação ao local de moradia.

É importante criar instrumentos de representação por bairro e assegurar um espaço de reunião e debate que permita discutir a atribuição de verbas, definir as prioridades, debater as próprias formas de participação nas decisões. Particular cuidado deve ser dado à representação das áreas rurais, já que há uma tendência geral para exagerar o peso do setor urbano.

Uma das dificuldades encontradas no trabalho com os comitês do bairro é a exagerada localização das reivindicações: busca-se a praça, o asfalto, o esgoto, a iluminação, mas sem visão dos investimentos mais amplos e das necessidades de mais longo prazo do município como um todo.

Trata-se, sem dúvida, de um problema de maturidade política: somos um país de incipiente cultura participativa e a transformação do nível de consciência sempre leva tempo.

Um outro nível de participação é o dos corpos organizados no município: os sindicatos, as representações profissionais, as associações, as organizações da sociedade civil. De uma forma ou de outra, trata-se de grupos de pressão que já têm tradição participativa ou reivindicatória. Trata-se de ordenar gradualmente essa participação, criando canais regulares de expressão e consulta sobre problemas relevantes do município.

É preciso levar em conta que a participação pode

se dar de forma setorial: os médicos e enfermeiros do município, por exemplo, podem organizar uma campanha de esclarecimento sanitário, e constituir, através dos postos de saúde descentralizados, um canal relativamente permanente de informação aos cidadãos sobre determinadas opções da área sanitária. A saúde, nesse sentido, pode aproveitar a experiência que o setor já tem nessa área para se tornar um articulador da participação cidadã.

Os diversos organismos de participação municipal podem ser coordenados através de um tipo de conselho de desenvolvimento municipal que reuniria os grupos organizados representativos. O corpo de vereadores, por sua excessiva vinculação político-corporativa, dificilmente consegue preencher esta função de um organismo amplo destinado a buscar consensos sobre as orientações de médio e longo prazo do município.

A tendência em tais tipos de organismos é, naturalmente, de um grupo político buscar hegemonia. É difícil evitar a tendência, mas é fundamental buscar sempre uma representação ampla, que permita cruzamento de interesses e dê aos participantes a dimensão social dos problemas que o município tem de enfrentar. As iniciativas do Fórum de Desenvolvimento do Grande ABC, as Agências Regionais de Desenvolvimento do Paraná, os Conselhos Regionais de Santa Catarina — são numerosas

as iniciativas nesse sentido — e a RTS (Rede de Tecnologias Sociais) representa um bom instrumento de navegação entre as experiências.

A tradição do cacique ou do coronel, hoje vestindo gravata e dotado de poderosos apoios de grupos financeiros, é simplesmente uma realidade. A ideia de manter a economia centralizada para evitar o reforço do caciquismo, entretanto, ignora em geral um dado básico: as principais forças econômicas locais são justamente as que têm poderosas ramificações em direção aos centros econômicos do país e do exterior. Em outros termos, os chamados caciques são os que mantêm o município subordinado às políticas centralizadoras tanto do Estado como dos grandes grupos privados nacionais e multinacionais.

Em consequência, a atribuição de maiores recursos ao município e a organização da participação da comunidade nas decisões sobre as formas de sua utilização, constituem a melhor política para limitar o poder centralizador dos grandes grupos econômicos, e para adequar o desenvolvimento às necessidades da população, gerando processos locais mais democráticos.

Vimos acima algumas possibilidades de organização de uma participação sistemática: o centro de estudos municipais, os comitês de bairro, as associações de áreas profissionais, a possibilidade da

formação de um conselho de desenvolvimento municipal, o próprio aproveitamento mais racional dos diversos conselhos municipais setoriais (educação etc.). A organização da participação, entretanto, num país que não tem tradições de política participativa, exige muita flexibilidade e o aproveitamento de todas as oportunidades de mobilização.

Um exemplo é a experiência da discussão pública dos orçamentos municipais hoje regularmente utilizada em numerosos municípios do país. É importante notar que o estudo de centenas de experiências exitosas de gestão local no país aponta para a importância de se organizar parcerias entre os diversos atores do município, buscando a convergência de esforços.

O processo negociado é mais lento, sem dúvida, mas quando se chega a uma decisão é uma decisão que envolve efetivamente quem decide na área, coisa que não acontece com “planos” de origem técnica, que dormem na paz nas gavetas.

Essa forma de trabalho, e os bons resultados apresentados, demonstram a que ponto a sociedade subutiliza as formas organizadas de elaboração de consensos, frequentemente substituindo a participação cidadão por marqueteiros políticos, e deixando que se polarizem posições em torno a problemas frequentemente irrealis.

Podem ser organizadas, de forma semelhante,

reuniões para debates por bairro, ou debates mais amplos sobre as opções mais significativas do município. A consulta à comunidade — sob forma inclusive de pequenos plebiscitos — é utilizada em muitos países como forma de assegurar decisões mais racionais e também de provocar a discussão e conscientização da população.

Em outros termos, há uma gama de instrumentos que podem ser utilizados, visando a formação de uma cultura de planejamento e de participação: é uma forma lenta, sem dúvida, mas profunda, de assegurarmos a utilidade social dos recursos, e a autoridade do cidadão sobre a atividade econômica que, afinal das contas, é o resultado do esforço de todos.

Não há dúvida de que o clima político do país está mudando. Há cada vez menos pessoas dispostas a aceitar as barbaridades que se praticam em nome da liberdade da corporação ou de caciques políticos. A atenção está se voltando para a busca de instrumentos concretos de controle social, diversificado e flexível, sobre o desenvolvimento caótico que temos vivido.

Que o mercado já não constitui um mecanismo suficiente para por ordem na nossa economia é uma evidência. A intervenção do Estado, seja através de planejamento ou diversos mecanismos de financiamento, é necessária, mas não responde à neces-

cidade de implantação de milhares de iniciativas dispersas em 5.570 municípios do país.

O poder local, com os seus instrumentos básicos que são a participação comunitária e o planejamento descentralizado, constitui, nesse sentido, um mecanismo de ordenamento político e econômico que já deu as suas provas e é, sem dúvida, o grande recurso subutilizado no país.





## Recomendações de leitura

Hoje cada vez mais a literatura está disponível na internet, como aliás este próprio texto. Um excelente documento acessível online é *Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local*, disponível em <http://dowbor.org/2008/03/politica-nacional-de-apoio-ao-desenvolvimento-local-3.html/>. Um clássico sempre útil é o livro de V. Schumacher, “*O negócio é ser pequeno*”, da editora Zahar, que abriu perspectivas para uma visão mais moderna do que se pode fazer em nível local. Outro livro antigo mas excelente é “*Lages: a Força do Povo*”, de Marcio Moreira Alves, editado pela Brasiliense: leitura gostosa e cheia de bom senso, hoje disponível através do site EstanteVirtual [www.estantevirtual.com.br](http://www.estantevirtual.com.br). E há uma explosão de publicações que refletem o estado de avanço da discussão sobre a participação e planejamento municipal. No site <http://www.fgv.br/ceapg/> há inúmeras experiências inovadoras descritas. O Instituto Pólis constitui outra excelente fonte tanto de documentação como de experiências cadastradas no programa “*Dicas Municipais*”, [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br). Em termos teóricos, vale a pena ler o trabalho de Robert Putnam, *Comunidade e Demo-*

*cracia*, um pequeno mas rico estudo do capital social. Na mesma linha, o livro não traduzido de John Friedmann, *Empowerment*, editado por Blackwell, Oxford 1992, mostra como os sistemas participativos no nível do poder local estão transformando profundamente o próprio conceito de cidadania e de desenvolvimento econômico e social. Vale a pena ler também o “*Reinventando o Governo*” de David Osborne e Ted Gaebler, sobre a gestão local nos Estados Unidos. Para uma visão aprofundada nossa (LD), ver o livro *A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada* publicado em três pequenos volumes pela Editora Vozes, e o texto *O Pão Nosso de Cada Dia: processos produtivos no Brasil*, [eticaeditora@gmail.com](mailto:eticaeditora@gmail.com) e [lojaeticaeditora.com.br](http://lojaeticaeditora.com.br). Numerosos estudos nossos estão disponibilizados no site mencionado <http://dowbor.org>, inclusive com *links* para as principais fontes de informação sobre o tema. Contato: [ladislau@dowbor.org](mailto:ladislau@dowbor.org)



### **SOBRE O AUTOR**

**Ladislau Dowbor** nasceu na França em 1941, filho de poloneses que, com o final da Segunda Guerra, emigraram para o Brasil. Mora em São Paulo desde 1954. Exilado pela ditadura militar em 1970, ficou 10 anos no exterior, onde fez o mestrado e o doutorado em economia (Escola Central de Planejamento e Estatística, Varsóvia). Com a “Revolução dos Cravos” de 1974, em Portugal, passou a ensinar economia do desenvolvimento na Universidade de Coimbra. A partir de 1977, passou a trabalhar na montagem de sistemas de organização econômica, em particular na Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Nicarágua e Equador, no quadro das Nações Unidas. Atualmente é professor titular nas pós-graduações de economia e de administração da PUC de São Paulo.

É autor de mais de 40 livros, entre os quais “*Democracia Econômica*”, “*A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada*”, “*Tecnologias do Conhecimento: os Desafios da Educação*”, todos pela editora Vozes. Pela editora Senac publicou “*O que Acontece com o Trabalho?*” e as coletâneas “*Economia Social no Brasil*” e “*Administrando a água como se fosse importante*” (ed. Senac). Tem vários livros publicados pela Editora Brasiliense, entre os quais *O que é Capital* (Coleção Primeiros Passos), *Formação do Terceiro Mundo* (Coleção Tudo é História), *Formação do Capitalismo no Brasil*. Seus numerosos trabalhos sobre planejamento econômico e social estão disponíveis no site <http://dowbor.org>

Contato: [ladislau@dowbor.org](mailto:ladislau@dowbor.org)

Este livro pode ser adquirido  
através da loja virtual

**lojaeticaeditora.com.br**

Texto composto em fonte Gotham Book 12/16.  
Miolo foi impresso sobre papel Pólen Avena 80g/m<sup>2</sup>.  
e a capa sobre cartão Supremo L2 250g/m<sup>2</sup>.

<eticaeditora@gmail.com>

Imperatriz, MA, maio de 2016

