



PRÊMIO ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL

COLETÂNEA DE ARTIGOS | 2015



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

**PRÊMIO
ATLAS DO
DESENVOLVIMENTO
HUMANO NO BRASIL**

COLETÂNEA DE ARTIGOS



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

As informações e opiniões prestadas nos artigos desta publicação são de responsabilidade dos respectivos autores. Os editores não assumem qualquer responsabilidade pelo conteúdo das mesmas, nem garantem que os pressupostos em que tais informações e opiniões se baseiam se encontram corretos.

Prêmio Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: coletânea de artigos / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundação João Pinheiro. – Brasília: PNUD: IPEA : FJP, 2015. 224 p. : il., gráfs., mapas color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-85-88201-30-9

1. Desenvolvimento Humano. 2. Índice de Desenvolvimento Humano. 3. Indicadores Demográficos. 4. Indicadores Sociais. 5. Pobreza. 6. Governo Local. 7. Regiões Metropolitanas. 8. Brasil. I. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Fundação João Pinheiro.

CDD 361.10981

Publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Esta publicação é fruto de uma parceria entre o PNUD, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro.

© PNUD 2015

Impresso no Brasil

PRÊMIO ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL

COLETÂNEA DE ARTIGOS



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

FICHA TÉCNICA

Realização

Niky Fabiancic
Representante Residente do PNUD no Brasil

Supervisão

Maristela Marques Baioni
Representante Residente Assistente para Programa - PNUD

Coordenação

Andréa Bolzon
Coordenadora do Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano - PNUD

Parceiros Institucionais

Marco Aurélio Costa
Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea

Maria Luiza Marques
Pesquisadora em Ciência e Tecnologia
Fundação João Pinheiro - FJP

Comissão Julgadora

Ana Amélia da Silva
Coordenadora de Curso da Coordenação Geral de Projetos de Capacitação - ENAP

Andréa Bolzon
Coordenadora do Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano - PNUD

Fernando M. Prates
Pesquisador em Ciência e Tecnologia - FJP

Marco Aurélio Costa
Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais - Ipea

Maria da Graça R. das Neves
Assessora Técnica da Superintendência Geral - IBAM

Maria Luiza Falcão Silva
Diretora de Estudos Educacionais - Inep

Maria Paula G. dos Santos
Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - Ipea

Moema Freire
Oficial de Programa - Justiça, Direitos Humanos e GRD - PNUD

Mônica Galupo F. Costa
Pesquisadora em Ciência e Tecnologia - FJP

Equipe Técnica

Jacob Said
Analista de Comunicação do Relatório de Desenvolvimento Humano - PNUD

Samantha Salve
Analista de Ciências Sociais do Relatório de Desenvolvimento Humano - PNUD

Vanessa Zanella
Assistente de Ciências Sociais do Relatório de Desenvolvimento Humano - PNUD

Colaboração

Braskem, Petrobrás, Sebrae, Banco do Nordeste do Brasil, Furnas, Fapemig, Secretaria de Governo da Presidência da República, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Apoio Institucional

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Edição PNUD Brasil

Projeto Gráfico Impresso Júlio Leitão

Revisão Ísis D. M. Z. Táboas

Primeira edição Novembro 2015

Tiragem 3000 exemplares

Impressão Gráfica e Editora Brasil

SUMÁRIO

Introdução

Municípios e gestão descentralizada.....	07
<i>Ladislau Dowbor</i>	

Desenvolvimento Humano nas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs)

Vulnerabilidade, pobreza e a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) do Distrito Federal.....	35
<i>Flávio Gonçalves de Oliveira, Danielle Oliveira Valverde, Keli Rodrigues de Andrade, Thiago Mendes Rosa</i>	

Análise das UDHs de Salvador com IDHM Muito Baixo em 2000: problematizações sobre a evolução dos indicadores demográficos e sociais entre 2000 e 2010	52
<i>Vitor Matheus Oliveira de Menezes</i>	

Inferências sobre o Desenvolvimento Humano no município de São Luís: um estudo das UDHs do "Ranking 3+" e "Ranking 3-"	68
<i>Laura Regina Carneiro, Eduardo Celestino Cordeiro, Vânia Cristina Oliveira Coelho, João Danniell Silva Curvina</i>	

Desenvolvimento Humanos nos Municípios

Localizando o desenvolvimento humano: municípios pobres multidimensionais no Brasil – 1991-2000-2010.....	87
<i>Antônio Maria Claret de Souza Filho, Samanta Maria Natenzon</i>	

A mortalidade jovem no Brasil e suas conexões com as condições de vida nos domicílios, nos municípios e nas Unidades Federativas.....	103
<i>Fabiano Neves Alves Pereira</i>	

O desenvolvimento e suas representações em três municípios paulistas.....	119
<i>Julio Cesar Bellingieri, José Gilberto de Souza</i>	

Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas

Desenvolvimento humano e bem-estar urbano nas regiões metropolitanas brasileiras	137
<i>Daiane Boelhauer Menezes, Ana Júlia Possamai</i>	

Pobreza e desenvolvimento humano na Região Metropolitana de Belém: uma análise comparativa entre os indicadores linha de pobreza, IDHM e IPM para os anos de 2000 e 2010	155
<i>Danuzia Lima Rodrigues, Ricardo Bruno Nascimento dos Santos, Danilo Araújo Fernandes</i>	

Desenvolvimento Humano nas Macrorregiões e Unidades Federativas

Desenvolvimento humano e convergência de renda: evidências para a região Nordeste do Brasil no período de 1991 a 2010.....	173
<i>Luiz Eduardo Vasconcelos Rocha, Tacyana Carvalho</i>	

A sustentabilidade do desenvolvimento humano.....	191
<i>Monique dos Santos Barreto</i>	

Avaliação da sustentabilidade por meio de indicadores no Rio Grande do Sul	206
<i>Cássio Florisbal de Almeida</i>	

MUNICÍPIOS E GESTÃO DESCENTRALIZADA

Ladislau Dowbor¹

O Brasil é composto por 5.570 municípios. Grandes ou pequenos, litorâneos e turísticos, rurais ou industriais, perdidos na Amazônia ou formando gigantes espalhados por dezenas de quilômetros, constituem os blocos com os quais se constrói o país. Se os blocos que constituem a construção não são sólidos, não haverá desenvolvimento equilibrado, da mesma forma como não há uma indústria pujante se as empresas não se administram de maneira competente. Ao fim e ao cabo, cada município, cada cidade com o seu entorno rural, tem de assumir a tarefa de administrar de maneira coerente e equilibrada o conjunto dos seus recursos, e de assegurar o objetivo maior que é a qualidade de vida de todos.

Assistimos nos últimos anos a avanços absolutamente impressionantes. Cerca de 40 milhões de pessoas foram tiradas da pobreza crítica. O brasileiro ganhou 10 anos de esperança de vida. Expandiu-se de maneira radical o emprego formal. O estudo “Atlas Brasil” (PNUD; IPEA; FJP, 2013) mostrou que enquanto em 1991 tínhamos 85% dos municípios no grupo de IDHM “Muito Baixo”, em 2010 apenas 0,6% municípios ainda estavam nesta situação catastrófica. O desemprego, indicador essencial da qualidade do desenvolvimento, na faixa de 6%, é um dos mais baixos da história do país.

O desmatamento da Amazônia, de 28 mil km² em 2002, baixou para cerca de quatro mil em 2014. Jovens com curso secundário completo que representavam 13% do total em 1991 passaram a representar 41% em 2010. Todos estes indicadores têm em comum o fato de mostrar avanços indiscutíveis, e o amplo caminho que temos de percorrer. Ter dividido a área anualmente desmatada na Amazônia por sete representa uma imensa vitória, mas os quatro mil que ainda desmatamos continuam sendo um desastre. Os rumos estão certos, mas o caminho é longo.

A Constituição de 1988 criou bases jurídicas e institucionais para uma participação maior dos poderes locais na gestão dos recursos do país. Prevê inclusive o desenvolvimento de formas de participação direta, ao lado do sistema formal de representação. No entanto, quando em 2013 milhões de brasileiros desceram às ruas para reivindicar melhores serviços de saúde, de educação, de mobilidade urbana e outros direitos básicos, ficou claro que entre as necessidades da população e o processo decisório atual formou-se um hiato muito grande. Quando tanta gente busca

¹ Ladislau Dowbor é professor de economia e administração na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), e consultor de diversas agências das Nações Unidas. Os seus trabalhos estão disponíveis em *Creative Commons* em <http://dowbor.org>. E-mail: ladislau@dowbor.org.

manifestar o seu descontento nas ruas, é evidente que não estão funcionando as correias de transmissão que a descentralização e a participação direta deveriam garantir. Há um salto de qualidade a se assegurar nesta área.

O objetivo no presente texto é lembrar alguns pontos de referência básicos deste eixo de racionalização da gestão, amplamente subutilizado apesar de previsto na lei, que são as políticas descentralizadas de gestão do desenvolvimento.

APROXIMAR O PROCESSO DECISÓRIO DAS BASES DA SOCIEDADE

A racionalização institucional faz parte de um processo amplo, ultrapassando as simplificações da privatização. A melhoria da governança do país, através da reorganização do contexto institucional do nosso desenvolvimento, constitui um eixo de ação absolutamente vital. O problema central não está na falta de recursos, mas no processo decisório que preside a sua utilização. Não se trata apenas de organogramas, trata-se da lógica do processo, da cultura administrativa herdada pela nação. A dimensão que focamos aqui é a importância da descentralização, da transparência e da participação, essenciais para que os esforços sejam sentidos como pertencentes à cidadania.

Não há muitas novidades no que tange à forma básica de estruturação dos poderes, em torno do executivo, legislativo e judiciário. No entanto, há indiscutivelmente uma compreensão diferente das formas como a sociedade civil se organiza para assegurar a sustentação política do conjunto.

Estamos acostumados a ver o funcionamento do Estado embasado na organização partidária. Este eixo político-partidário de organização da sociedade em torno dos seus interesses veicula em geral, é preciso dizê-lo, as posições dos grandes grupos econômicos, e em particular, do sistema financeiro global. A expressão político-partidária dos anseios da população é insuficiente.

O desenvolvimento dos sindicatos, instância de negociação do acesso ao produto social, fortaleceu outro eixo de organização, o eixo sindical-trabalhista, baseado no espaço de organização que constitui a empresa, e centrado na redistribuição mais justa do produto social. Quando analisamos países caracteristicamente social-democráticos, constatamos que souberam desenvolver este segundo eixo, criando sistemas mais participativos. Em termos práticos, não há dúvida que o fato dos agricultores, metalúrgicos, bancários e outros segmentos estarem solidamente organizados, permite que a sociedade se democratize, e negociações de cúpula características dos partidos encontram um contrapeso democrático nos diversos interesses profissionais organizados.

A organização dos interesses profissionais foi, sem dúvida, facilitada pelo fato de os trabalhadores terem passado a trabalhar agrupados no espaço empresarial, conhecendo-se e constatando o que têm em comum, e não é surpreendente que as grandes empresas apresentem em geral organizações de classe mais sólidas.

Podemos estender o mesmo raciocínio para os impactos do processo moderno de urbanização. É bom lembrar que a história da humanidade é essencialmente rural, que a formação de grandes espaços empresariais data de pouco mais de um século, e que a urbanização generalizada é ainda mais recente. A ideia que queremos trazer aqui, é que quando uma sociedade deixa de constituir um tecido descontínuo de trabalhadores rurais dispersos e passa a viver numa pirâmide complexa de vilas e cidades, começa naturalmente a se dotar de novas formas de organização em torno já não do universo do emprego, mas em torno dos “espaços locais”, do local de residência, do que John Friedmann (1992) chamou de *life space*, ou espaço de vida.

O impacto político da formação deste terceiro eixo de organização da sociedade em torno dos seus interesses, o eixo comunitário, marca a evolução de uma sociedade governada por “representantes” para um sistema no qual a participação direta do cidadão adquire um peso muito mais importante, por simples efeitos de proximidade e convivência: um rio contaminado atrapalha a vida de todos. De maneira diferenciada, sem dúvida, e isto gera tensões, mas numa escala que permite a apropriação e resolução negociada.

O cidadão sueco participa hoje, em média, de quatro organizações comunitárias. Participa da gestão da escola, do seu bairro, de decisões do seu município, de grupos culturais etc. A descentralização dos recursos públicos constitui assim um processo articulado com uma evolução do funcionamento do Estado: quando 72% dos recursos financeiros do governo têm a decisão sobre o seu uso formulada no nível local de poder, as pessoas participam efetivamente, pois não vão numa reunião política para bater palmas para um candidato, e sim para decidir onde ficará a escola, que tipos de centros de saúde serão criados, como será utilizado o solo da cidade e assim por diante. Gera-se uma autêntica apropriação da política.

Não se trata, naturalmente, de reduzir a sociedade ao “espaço local”, na linha poética de um *small is beautiful* generalizado. Trata-se, isto sim, de entender a evolução das formas de organização política que dão sustento ao Estado: a modernidade exige, além dos partidos, sindicatos organizados em torno dos seus interesses e comunidades organizadas para gerir o dia a dia de onde mora. Este “tripé” de sustentação da gestão dos interesses públicos, que pode ser caracterizado como “democracia participativa”, é indiscutivelmente mais firme que o equilíbrio precário centrado apenas em partidos políticos.

Em outros termos, estamos assistindo a um processo amplo de deslocamento dos espaços de administração pública, e devemos repensar de forma geral a hie-

rarquia das decisões que concernem o nosso desenvolvimento. Gerou-se, com isto, o princípio da subsidiariedade, termo obscuro, mas destinado a apontar um eixo básico de gestão do desenvolvimento: na dúvida, e quando possível, as decisões têm de ser tomadas o mais perto possível de quem arcará com os seus impactos.

URBANIZAÇÃO TARDIA: UM ESTADO DO SÉCULO XX NO MUNDO DO SÉCULO XXI

É importante levar em conta que somos um país de urbanização tardia. Ademais, não se trata, como o foi em grande parte no caso dos países desenvolvidos, de uma urbanização por atração dos empregos gerados nas cidades, mas predominantemente por expulsão do campo. O nosso mundo rural foi atravessado por uma poderosa corrente modernizadora que implantou a monocultura e a mecanização, reduzindo drasticamente o emprego e, por outra corrente profundamente conservadora, que transformou o solo agrícola em reserva de valor, que os proprietários não usam nem deixam usar. Sem emprego no campo, ou quando muito com emprego sazonal característico da monocultura, e sem alternativa de acesso à terra, a população foi literalmente expulsa para as cidades, originando periferias miseráveis, com bairros que tiveram frequentemente taxas de crescimento superiores aos 10% por ano.

Este processo de expulsão é hoje agravado pelo impacto das novas tecnologias sobre a indústria e os serviços urbanos, que se vêm obrigados a reduzir a mão de obra empregada, deixando para grande parte da população brasileira a alternativa da informalidade, dos serviços domésticos, de seguranças dos mais variados tipos e outras atividades em que se sabe cada vez menos quem está cuidando de quem. Apesar dos imensos avanços sociais dos últimos anos, o setor informal ainda representa quase 40% das nossas ocupações.

Esta situação implica no surgimento de milhões de pequenos dramas locais no conjunto do país, problemas graves de habitação, saúde, mobilidade, poluição, necessidades adicionais de escolas, organização de sistemas de abastecimento, programas especiais para pobreza crítica, elaboração de projetos de saneamento básico e assim por diante.

Desse modo, os municípios passam a se defrontar com uma situação explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana e de serviços básicos para os bairros ricos. Trata-se de amplos projetos de infraestruturas, políticas sociais e programas de emprego, envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas. Ninguém melhor do que a população local conhece as suas prioridades, por sofrer na pele as deformações.

Os municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mas no último escalão da administração pública. O deslocamento generalizado dos problemas para a esfera local, enquanto as estruturas político-administrativas continuam centralizadas, criou um tipo de impotência institucional que dificulta dramaticamente qualquer modernização da gestão local, enquanto favorece o tradicional caciquismo articulado com relações fisiológicas nos escalões superiores.

Na Suécia, conforme vimos, o Estado gere dois terços do produto social. Entretanto, o trabalho de Agne Gustafsson (1996) sobre “Governo Local na Suécia” mostra que o governo gere muito pouco no nível central. O país tem 9 milhões de habitantes, dos quais cerca de 4,5 milhões ativos, e destes, 1,2 milhões são funcionários públicos de municípios e condados. Ou seja, cerca de um trabalhador em cada quatro é funcionário público local. O resultado prático é o governo central na Suécia se contentar com 28% dos recursos públicos do país, enquanto as estruturas locais de gestão, que permitem participação muito mais direta do cidadão, controlam cerca de 72%. Esta cifra se compara com 5% na Costa Rica, 4% no Panamá, e um provável 13% no Brasil.

Quando os países eram constituídos por uma capital e algumas cidades mais, rodeados por uma massa dispersa de camponeses, era natural que todas as decisões significativas, e sobre tudo o controle dos financiamentos, passassem pelo nível central de governo. Com o processo de urbanização, os problemas se deslocaram, mas não o sistema de decisão correspondente. Assim, o que temos hoje é um conjunto de problemas modernos e uma máquina de governo característica das necessidades institucionais de outros tempos.

RESISTÊNCIAS À MUDANÇA

Olhar as inúmeras inovações que estão se dando no espaço local provoca-nos uma estranha sensação de processos que estão mudando rapidamente, mas dentro de um quadro geral de referência cultural, político e institucional extremamente viscoso. Uma boa imagem, já utilizada para descrever tentativas de reforma universitária, sugere que vejamos esta realidade como jogo de futebol praticado por elefantes. Há movimento, regras, objetivos, há até energia, mas o resultado não é propriamente ágil.

Um ponto importante, portanto, é constatar a gigantesca força de inércia que permeia a nossa sociedade. Visitamos uma experiência extremamente promissora, e bem concebida, de geração de empregos no interior de Pernambuco, através de agricultura familiar em pequenas propriedades irrigadas com água do Rio São Francisco. Os pequenos agricultores tiram mais de 20 toneladas de excelente uva

por hectare, estão devidamente assentados. Mas é uma agricultura intensiva, e necessita de apoio de crédito, pois qualquer contratempo gera dificuldades para as quais o pequeno agricultor não tem reservas financeiras. Neste momento, entra em jogo a oligarquia tradicional da localidade, interfere na concessão de crédito, leva o pequeno à quebra, e compra barato uma terra preciosa pela infraestrutura construída e água disponível. Num segundo momento, o pequeno agricultor que voltou a uma agricultura miserável na caatinga, é convidado a progredir de novo, com lucro garantido, mas plantando maconha. É a truculência tradicional digerindo a modernidade.

A moral da história não é complexa. Há limites ao progresso de organização social que se pode trazer quando as estruturas políticas continuam sendo controladas por um sistema suficientemente forte para inverter o sentido político de qualquer ação. Não se trata de uma particularidade de *coronéis* pré-históricos. Em São Paulo, Lúcia Bógus (1990) estudou os melhoramentos introduzidos em habitações populares no Jabaquara: a intenção era sem dúvida melhorar as condições de vida de gente modesta. Mas o resultado foi a valorização das casas, o seu controle por especuladores imobiliários, e a expulsão dos pobres que passaram a viver pior em outros bairros. A desigualdade continua a constituir um vetor estruturante da organização socioeconômica.

É instrutivo e clássico o relato da experiência de autoconstrução de casas populares, no Paraná, com a iniciativa dos próprios moradores organizados por um padre cheio de boas intenções. As imagens mostraram as belas casinhas de tijolo, os felizes moradores. Pouco depois, a associação dos arquitetos do Paraná, indignada que se fizesse construção sem a sua aprovação, e sobre tudo sem as empreiteiras, aplicou aos moradores uma multa superior ao valor das casas. Para erguer quatro paredes de tijolo é preciso entrar no sistema, ainda que tecnicamente seja ridículo, e que em termos econômicos seja absurdamente mais caro.

O ponto chave, aqui, e que valoriza os diversos exemplos de real sucesso encontrado nos municípios, é que organizar qualquer ação com a iniciativa dos próprios interessados significa enfrentar poderosas resistências. Em outros termos, quando um grupo ou uma associação popular consegue arregaçar as mangas e atingir um objetivo, trata-se realmente de uma vitória, e se trata seguramente de um despertar político e cultural. Neste sentido, a descentralização no seu sentido profundo de apropriação pelas populações locais dos seus destinos significa não apenas desconcentrar políticas e recursos, mas gerar uma nova cultura política.

A PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO

O conceito chave que aflora, quando falamos de apropriação organizada dos processos pela sociedade, é evidentemente o de capital social. Não é só porque Robert Putnam anda na moda. Depois de décadas de premiação de especialistas em especulação financeira, o comitê do prêmio Nobel finalmente despertou para o fato que a economia tem a ver com seres humanos, e não apenas com lucro, e recompensou os esforços de Amartya Sen. E o que mais se encontra no “Desenvolvimento com Liberdade”, é o conceito de *trust*, confiança, conceito igualmente central no último livro de Putnam (2000), o *Bowling Alone*. Os Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano nos trazem uma nova visão, onde os processos econômicos são devidamente devolvidos ao seu lugar de mero suporte para o essencial, que é a qualidade de vida e o resgate do direito às opções. Estamos construindo, ao tratar de pequenas coisas, algo que historicamente faz sentido?

Um certo comedimento é aqui necessário. É natural que procuremos, em qualquer embrião de renovação social, as esperanças de uma grande utopia. Quando se ouve Paul Singer (2002) falar de empresas autogeridas, assusta a amplitude da esperança, frente ao tamanho relativamente modesto do que acontece. Outros falam de experiências municipais, e geram provavelmente o mesmo sentimento de susto e de esperança. Outros ainda verão, talvez, o brilhante horizonte do futuro social nas organizações da sociedade civil.

Acho que nenhum de nós tem hoje esta ingenuidade. Mas vale a imagem, e a impressionante força da descoberta da cidadania, que realmente reacende o idealismo neste mar de cinismo que assola o planeta. Não tenho dúvida hoje que grande parte da força que animava Paulo Freire, (além evidentemente da Elza), vinha do fato de ter vivido este sentimento poderoso ao ver a expressão de um analfabeto que descobre que *faz cultura*, e o comunica e repete como quem descobriu que a terra gira. Esta reapropriação do universo por parte de um excluído constitui sem dúvida, em termos culturais, um terremoto. Por tanto, comedimento sim, mas uma grande disposição também para devolver ao cidadão o espaço que lhe pertence.

Isto nos leva além, naturalmente, dos resultados práticos em termos de mortalidade infantil, da taxa de crescimento do PIB local. No resgate da cidadania, e na descoberta do fazer juntos, vem a confiança, e a lenta construção da solidariedade social. A força disto vem não apenas do fato de resgatar a dignidade do excluído, mas do fato que a perda de cidadania é de todos nós, e que o processo não consiste apenas em *resolver* o problema do pobre, mas em criar outras relações sociais. O prazer e o entusiasmo que encontramos nas mais variadas faixas sociais que se vinculam a experiências deste tipo, constituem sem dúvida manifestações minoritárias. No entanto, por mais difuso que seja, o sentimento de reencontrarmos o nosso lugar ao sol, ou à sombra da mangueira, como escrevia Paulo Freire, é poderoso.

O VETOR DA IDENTIFICAÇÃO DE SINERGIAS LOCAIS

Esta compreensão é importante para avaliarmos cada experiência. Nem sempre o volume dos resultados físicos é essencial, frente à tão importante mudança cultural, ao resgate da iniciativa de uma comunidade antes passiva. Numa reunião com militares na Unicamp, no quadro de uma discussão sobre novos rumos, abordei o tema do orçamento participativo em Porto Alegre. Um general me interpelou, dizendo que era de lá, que conhecia a situação, e que o orçamento participativo não tinha nenhuma importância, pois envolvia uma porcentagem muito limitada do orçamento.

É preciso ter participado de reuniões de orçamento participativo, para descobrir no olho arregalado de um cidadão pobre o espanto da sua própria descoberta, de que aquele dinheiro é seu, de que trata de uma coisa pública, de que nem tudo é cinismo e trambique. Pedro Pontual apresenta, em seu excelente trabalho de doutorado, este imenso impacto educativo, no sentido mais amplo de resgate de cidadania, das experiências de orçamento participativo. Os generais, é preciso dizê-lo, raramente participam de reuniões de orçamento participativo, e é pouco provável que leiam a tese do Pedro Pontual.

Este enfoque é importante, pois se bem que seja muito importante avaliar os programas pelos efeitos práticos que permitem, por exemplo, pelo acesso à água limpa, ou pela redução da informalidade, temos sempre de avaliar este outro lado, de construção da cidadania e do capital social. Quando se aloca um contrato de construção de casas a uma empreiteira, está se construindo moradia popular, mas, sobretudo, está se desperdiçando uma enorme oportunidade de criar capital social. Quando se constroem cisternas com a participação das comunidades no Nordeste, com ampla participação da ASA (Articulação do Semi-Árido) está se construindo muito mais que reservatórios de água.

Há poucas dúvidas de que as nossas vistas se voltam essencialmente para os pobres, onde se dão os maiores dramas e que exigem toda prioridade. No entanto, é impressionante como a busca dos melhores efeitos multiplicadores pode exigir outros enfoques. Particpei de uma reunião interessante com donos de concessionárias de automóveis de Santo André, no Bairro Casa Branca. Traziam os olhos tão arregalados, ao receberem a visita de um secretário da prefeitura, como os participantes populares de uma primeira reunião de orçamento participativo. A proposta era simples: a compra de um carro é um caso de família, que envolve a comparação de várias marcas e opções. Neste sentido, os administradores dizem que o melhor lugar para um vendedor de carros é estar perto da concorrência. A prefeitura estava sugerindo que aproveitando a proximidade de várias concessionárias naquele bairro, se fizesse um calçadão, um espaço para as crianças, uma política de compra/lazer articulados e assim por diante. Um equilíbrio diferente entre o carro e o espaço a pé, com vantagens compartilhadas.

O curioso é que inicialmente os empresários só pensavam em buracos, guias e sarjetas, coisas de prefeitura. Foi gradualmente surgindo a compreensão de que na realidade podia-se fazer uma racionalização muito mais ambiciosa do espaço urbano, tornando a região ao mesmo tempo socialmente mais agradável e comercialmente mais produtiva. Os diversos segmentos de uma sociedade urbana podem começar a pensar conjuntamente soluções onde se descobrem sinergias. O interesse público e o interesse privado não são necessariamente contraditórios, sobre tudo se podem ser mediados por forte presença da sociedade civil organizada.

A COMPLEXIDADE DO PROCESSO DECISÓRIO LOCAL

Este ponto é importante porque toca as nossas tradicionais simplificações sociais. Na nossa cabeça, sobrevivem as visões da gangorra teórica: privado *ou* estatal, mercado *ou* planejamento, social *ou* individual e assim por diante, heranças das grandes dicotomias do século passado. São hoje muito conhecidas experiências como da Emilia Romagna na Itália, de Barcelona na Espanha, de Jacksonville nos Estados Unidos, bem como de inúmeros municípios brasileiros que introduziram o orçamento participativo e outros mecanismos mais democráticos de gestão.

Independentemente das experiências ou projetos isolados, o que mais marca é a imensa complexidade e diversidade de soluções articuladas. Articulam-se empresas, Estado e organizações da sociedade civil; sistemas de planejamento central com mercado e mecanismos de decisão participativa da comunidade; espaços de sociabilidade diferenciada. O que estamos aprendendo, ao ver boas propostas que funcionam, e outras que não funcionam, é que temos pela frente toda a complexidade da sociedade moderna.

Articular dinâmicas diferenciadas, que obedecem a culturas e ritmos desiguais, nos obriga a exercícios mais complexos, mas, sobretudo, que exigem um respeito muito maior das dinâmicas sociais tais como são sentidas pela própria sociedade. É sem dúvida mais difícil ser parceiro de um meio-termo que articula interesses diferenciados, que traçar as grandes avenidas teóricas sobre o que seria o ideal.

A nova sociabilidade que se constrói hoje traz toda a complexidade que encontramos, por exemplo, com o novo peso da televisão e da internet, o imenso impacto da urbanização, o drama das imensas periferias urbanas, o deslocamento dos tradicionais eixos produtivos e das articulações profissionais e assim por diante. De certa maneira, ao ver como são diferenciadas as arquiteturas políticas de apoio às experiências que estão dando certo, passamos a entender que os caminhos têm de ser reinventados a cada vez. E cada nova experiência aumenta a nossa com-

preensão de como se articulam forças em torno aos processos de transformação. A gestão social, constatámo-lo cada dia mais, consiste menos em saber mandar, em empurrar o nosso modelo, que em saber ouvir e interagir.

Não é só porque são politicamente e economicamente excluídos que os pobres se surpreendem com espaços de diálogo. É porque o conceito político de uma gestão que ouve e articula diversos interesses é novo na cultura política do país. O conceito de *win-win*, com os trabalhos de Hazel Henderson (1996ano), não faz propriamente parte da cultura geral. E neste sentido, a incompreensão atinge tanto pobres como empresários. A questão que se coloca é que dificilmente construiremos a mudança de cultura política ao buscar introduzi-la apenas nos segmentos mais pobres da sociedade. O que está se construindo é uma articulação social no sentido mais amplo, e a modernização da visão de segmentos privilegiados pode ter efeitos multiplicadores intensos em termos de cultura política, particularmente quando estes segmentos são frequentemente os politicamente mais atrasados. Não há espaço aqui para fórmulas mágicas e argumentos simplificadores. É o reino do bom-senso, sustentado por um profundo conhecimento da realidade local.

UM NOVO *MIX* DE ATIVIDADES PRODUTIVAS

Estamos vivendo um deslocamento profundo dos processos produtivos. Primeiro, é bastante óbvio que enquanto a agricultura perdeu grande espaço, ou centralidade, nas dinâmicas econômicas, sendo seguida com algumas décadas de atraso pela perda de espaço relativo da indústria, os setores sociais estão, pelo contrário, se expandindo de maneira rápida. O gigante que representa hoje a educação envolve, entre alunos, professores e administradores, mais de 50 milhões de pessoas. O principal setor econômico dos Estados Unidos não é a indústria bélica ou automobilística, mas a saúde, representando hoje praticamente 20% do PIB do país. A totalidade dos setores industriais emprega menos de 10% da mão de obra, sendo que a metade destes empregados industriais está em atividades burocráticas.

Se somarmos, no caso americano, a saúde, a educação, a segurança e o novo gigante constituído pela cultura, transformada ali em *entertainment industry*, devemos ir para algo da ordem de 40% do PIB norte-americano. Trata-se, sem dúvida, do grande setor emergente. Amartya Sen se indignava recentemente que ainda haja gente que acha que dinheiro colocado no social deve ser considerado como *gasto*, enquanto na indústria deveria ser considerado investimento. Trata-se, no caso da área social, de investimento no homem, de atividade econômica com grande retorno em termos de produtividade sistêmica.

Ajuda bastante desfazer um pouco da confusão que reina em torno ao conceito geral de “serviços”. De forma geral, trata-se de um conceito residual, que joga na cesta de “outros” qualquer atividade que não lida com terra (primário) ou com máquina (secundário). Temos assim um gigantesco universo de “outros”, (terciário ou serviços, segundo as preferências) que representa como ordem de grandeza 70% das atividades modernas. Analisar a nossa realidade quando o “outros” representa esta dimensão, simplesmente não é sério, e Manuel Castells (1996) se indigna com razão contra o conceito.

Na realidade, a agricultura não perdeu tanta importância: é que o agricultor moderno utiliza serviços de inseminação artificial, serviços de transporte, serviços de análise de solo, serviços de silagem e assim por diante. Constitui uma confusão teórica interpretar a sofisticação tecnológica da agricultura, que hoje ostenta uma maior composição de atividades intensivas em conhecimento, como um novo setor. Fazer a mesma coisa com tecnologia mais avançada não representa um novo setor, representa uma elevação do nível tecnológico do mesmo setor.

Devolvendo a César o que é de César, vemos que grande parte do que chamamos de serviços constitui formas mais avançadas de fazer agricultura e de fazer indústria, o que é importante para lembrarmos que as atividades produtivas continuam a ter uma grande dimensão na economia em geral. Mas passamos também a ver com maior clareza o universo próprio que representam as áreas sociais, universo que constitui dentro do confuso conceito de serviços uma área coerente, que exige formas diferenciadas de gestão, e que tem por arena prioritária justamente o desenvolvimento local.

Esta área, que se avoluma de maneira impressionante, e que qualificamos de forma ampla de “social”, envolvendo setores como saúde, educação, cultural, esporte, informação, lazer, habitação e segurança, está, portanto, no centro desta curiosa confluência de práticas participativas, de parcerias, de novas relações de produção. E não é surpreendente que estruturas participativas como as organizações da sociedade civil se encontrem justamente nesta área.

A lógica é simples. As atividades da área social são capilares: a saúde tem de chegar a cada criança, aos 60 milhões de domicílios do país. O essencial, para nós, é que este tipo de atividade exige relações sociais de produção diferentes do que se definiu como paradigmas para a agricultura ou para a indústria. A saúde não funciona quando é tratada como indústria da doença, nem a educação vista como indústria do diploma e assim por diante. São setores onde por definição deve predominar o interesse público. A pessoa pode ou não querer comprar uma roupa da moda, e o mercado funciona. Mas o acesso à saúde ou à escola é um direito público.

As áreas sociais adquiriram esta importância apenas nos últimos anos. Ainda não se formou realmente uma cultura do setor, a não ser em países que se dota-

ram de um Estado de bem-estar já há muito tempo. Os paradigmas de gestão que herdamos – basta folhear qualquer revista de administração, ou o correspondente currículo universitário – arrastam sólidas raízes industriais. Só se fala em taylorismo, fordismo, toyotismo, *just-in-time* e assim por diante. Como é que se faz um parto *just-in-time*? Gera a tragédia dos mais de 50% de partos com cesariana. A cultura como indústria do entretenimento dominada pela publicidade gera um universo de idiotices. As políticas sociais fazem parte do universo de direitos, e não de uma opção mercadológica.

Este novo peso das políticas sociais no conjunto das nossas atividades aponta para sistemas muito mais descentralizados de gestão, não por alguma visão bucólica do local, mas porque a extrema capilaridade destas atividades, a diferenciação das exigências segundo as regiões, e sua própria interação entre os diversos setores levam a que uma política local integrada seja muito mais eficiente. E se trata, nas sociedades modernas, dos principais setores de atividade econômica.

POLÍTICAS SOCIAIS E MODELOS DE GESTÃO

Seria relativamente simples considerarmos o social como sendo naturalmente de órbita do Estado. Aí, temos outros paradigmas, os da administração pública: Weber, a Prússia, as pirâmides de autoridade estatal. Há cada vez menos espaço para simplificações deste tipo. Como se atinge 200 milhões de habitantes a partir de uma cadeia de comando central? As áreas sociais são necessariamente capilares: a saúde deve atingir cada criança, cada família, em condições extremamente diferenciadas. A gestão centralizada de grandes pirâmides administrativas deste porte é viável?

Em termos práticos, sabemos que quando ultrapassamos cinco ou seis níveis hierárquicos, os dirigentes vivem na ilusão de que alguém lá em baixo da hierarquia executa efetivamente os seus desejos, enquanto na base se imagina que alguém está realmente no comando. A agilidade e flexibilidade que exigem situações sociais muito diferenciadas não podem mais depender de intermináveis hierarquias estatais que paralisam as decisões e esgotam os recursos.

O SUS, hoje amplamente acompanhado e estudado em outros países, constitui, neste sentido, um grande avanço em sua compreensão da saúde como direito, e portanto, de esfera essencialmente pública, com uma visão de gestão descentralizada. O sucesso da sua arquitetura organizacional deve-se, sem dúvida, à forte participação dos movimentos sociais da área, inclusive no debate da sua constituição.

Mas o sistema se vê travado pelo fator estruturante central de toda iniciativa deste tipo no Brasil, que é a desigualdade. Como em outros países da América Latina, criamos sistemas públicos com recursos insuficientes para as massas e sistemas

caros e privados para as elites. A que ponto o setor virou negócio pode ser visto na distribuição do controle dos 6,2 mil hospitais em funcionamento no país em 2013: o setor público tem apenas 2,1 mil, os comunitários sem fins lucrativos 1,4 mil, e o setor com fins lucrativos 2,6 mil, com fortes interesses financeiros. Só a Rede D'Or faturou 5,5 bilhões em 2014, uma alta de 22% sobre o ano anterior. O setor privado tem interesse essencialmente na saúde curativa, que é onde o faturamento é alto, e evidentemente não na prevenção e nas políticas integradas de saúde que reduzem o número de clientes (KOIKE, 2015) ².

O mundo do lucro já há tempos descobriu a nova mina de ouro que o social representa. Que pessoa recusará gastar todo o seu dinheiro, quando se trata de salvar um filho? E que informação alternativa tem o paciente, se o médico lhe recomenda um tratamento? Hoje nos Estados Unidos um hospital está sendo processado porque pagava 100 dólares a qualquer médico que encaminhasse um paciente aos seus serviços. Paciente é mercadoria? Na Índia hoje se encontram vilas com inúmeros jovens ostentando a cicatriz de um rim extraído: sólidas empresas de saúde de países desenvolvidos compram rins baratos no terceiro mundo para equipar cidadãos do primeiro. Aqui, os planos privados geridos por empresas financeiras de seguro estão transformando a saúde em pesadelo. Qual é o limite?

Tomamos o exemplo da saúde porque ajuda a entender a dimensão organizacional dos grandes setores emergentes: ter uma população saudável exige uma política integrada intersetorial e localizada. Sabemos que um real em saneamento básico reduz os gastos com doenças em quatro reais: é uma das formas mais eficientes de se assegurar uma vida saudável. Entre 1991 e 2010, segundo o "Atlas Brasil 2013", a população brasileira aumentou a sua esperança de vida de 65 para 74 anos, resultado de iniciativas tão diferentes como assegurar que as crianças comam melhor, da vinculação do Bolsa Família com presença nas escolas, de famílias que saíram de barracos insalubres graças ao programa Minha Casa Minha Vida e outros programas. São, sem dúvida, necessárias as políticas nacionais neste sentido, mas a sua materialização e efetividade dependem vitalmente de uma capacidade local de gestão, de forma que os diversos eixos de apoio de ministérios ou secretarias de Estado se transformem em políticas coerentes e sinérgicas em cada cidade ou em cada bairro. Não se trata aqui de uma alternativa entre centralização e descentralização, mas de uma organização coerente dos diversos níveis de gestão, com desburocratização no topo na mesma proporção em que uma gestão participativa na base permite maior flexibilidade.

Mas o raciocínio pode ser estendido a uma série de setores. A televisão, por exemplo, cobre hoje 97% dos domicílios brasileiros. A redução do oligopólio da mídia comercial permitiria o desenvolvimento de programas locais e regionais, com

² O artigo ressalta o interesse de fundos e bancos estrangeiros.

amplo impacto de dinamização das atividades culturais diferenciadas, e a adequação das informações ao que é necessário para o desenvolvimento da região ou do município. A subutilização ou deformação de um meio de comunicação que ocupa várias horas por dia do conjunto da população constitui um desperdício de infraestruturas e equipamentos já pagos, além do tempo das pessoas, e que poderiam constituir um poderoso vetor de elevação do nível cultural e de dinamização das capacidades criativas diferenciadas de cada região ou localidade. Estamos falando em áreas cuja importância relativa no conjunto da reprodução social tende a se tornar central, e cujo papel de estruturação de políticas participativas e de capital social é essencial para um desenvolvimento mais equilibrado.

A área social precisa hoje muito mais de uma reformulação político-administrativa que propriamente de mais dinheiro. Onde funciona, como, por exemplo, no Canadá ou nos países escandinavos, a área social é gerida como bem público, de forma descentralizada e intensamente participativa. A razão é simples: o cidadão associado à gestão da saúde do seu bairro está interessado em não ficar doente, e está consciente de que trata da sua vida. Um pai não vai brincar com o futuro dos seus filhos e quer que a escola funcione. De certa forma, o interesse direto do cidadão pode ser capitalizado para se desenhar uma forma não burocrática e flexível de gestão social, apontando para novos paradigmas que ultrapassam tanto a pirâmide estatal excessivamente centralizada como o vale-tudo do mercado, podem melhorar a produtividade do conjunto³.

Isto não implica, naturalmente, que as políticas sociais possam se resumir à ação local, às parcerias com o setor privado, e à dinâmica do terceiro setor. A reformulação atinge diretamente a forma como está concebida a política nacional nas diversas áreas de gestão social, colocando em questão a presente hierarquização das esferas de governo, e nos obriga a repensar o processo de domínio das macroestruturas privadas que controlam a indústria da saúde, os meios de informação, os instrumentos de cultura, e cada vez mais a educação superior. A descentralização neste sentido constitui uma ferramenta poderosa, mas tão essencial quanto a descentralização é gerar a arquitetura organizacional e financeira correspondente.

As tendências recentes da gestão social nos obrigam a repensar formas de organização social, a redefinir a relação entre o político, o econômico e o social, a desenvolver pesquisas cruzando as diversas disciplinas, a escutar de forma sistemática os atores estatais, empresariais e comunitários. Trata-se hoje, realmente, de um universo em construção.

³ Um bom resumo da organização da área social no Canadá pode ser encontrado no livro de Frank McGilly (1998).

A TECNOLOGIA COMO VETOR DE CONECTIVIDADE

Um dos dados interessantes que surgem da análise mais global das experiências em curso, é que as iniciativas se distribuem de maneira bastante diferenciada entre metrópoles, grandes cidades, cidades médias e pequenas. No geral, aparece que nas grandes metrópoles as experiências levam mais tempo para se tornarem significativas, pelo próprio porte da concentração urbana e o poder das dinâmicas anteriores. Mas em cidades pequenas e médias é também bastante impressionante a intensidade de aprendizagem com o que está se fazendo pelo Brasil afora em termos de desenvolvimento local. Inúmeras experiências em outros países também servem de fonte de inspiração. A gestão local está em pleno desenvolvimento, indo no sentido inverso dos excessos da globalização.

As tecnologias podem ter vários sentidos políticos. Na área empresarial, produção flexível já é um conceito banal, e mostra que, com os processos modernos, pode-se produzir em pequena escala, pode-se ser pequeno, conquanto dotado de fortes articulações com os outros – sempre as redes – e que, portanto, as iniciativas não precisam necessariamente vir de grandes empresas, e de cima. Hoje, ser município pequeno envolve, sem dúvida, uma série de dificuldades, mas também abre oportunidades. O principal problema de ser um pequeno município do interior, que é o isolamento, está mudando rapidamente. Multiplicam-se exemplos de pequenos municípios onde produtores locais organizam, via internet, exportação direta para a Europa de produtos sem agrotóxicos. Hoje estamos todos nos integrando na internet, e abrem-se novas perspectivas.

Assim, de uma visão de simples articulação de políticas setoriais, estamos evoluindo, no caso dos municípios, para a compreensão de que uma cidade, ainda que pequena ou média, pode ser vista de maneira ampla como unidade básica de acumulação social, ponto onde se articulam as iniciativas econômicas e sociais, culturais e políticas, para gerar uma racionalidade sistêmica.

Parecerá curioso escrever isto quando só se fala em globalização, blocos, macro políticas. De certa forma, trata-se de entender que quanto mais a economia se globaliza, mais a sociedade tem também espaços e necessidade para criar as âncoras locais.

De forma geral, notamos nas experiências de gestão uma grande subutilização do potencial que as novas tecnologias abrem. Neste sentido, as experiências que acompanhamos são, às vezes, instrutivas pelo que nelas não encontramos. O essencial é que inúmeras cidades estão se dotando do *Wi-Fi* urbano, e esta conectividade de todos com todos deve permitir uma horizontalidade em rede do próprio conceito de gestão. O Plano Nacional de Banda Larga avança rapidamente apesar das resistências do oligopólio das empresas de telefonia. Estas mudanças

são centrais para o nosso raciocínio sobre a descentralização, na medida em que o acompanhamento e coordenação de muitas atividades descentralizadas tornou-se possível a partir de níveis superiores, o que permite aliar a flexibilidade da gestão local com a coerência sistêmica do conjunto.

POLÍTICAS NACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Da mesma forma como a economia se apoia num conjunto de empresas, o desenvolvimento do país precisa se apoiar em unidades territoriais básicas, que têm de ser administradas de forma racional e produtiva. Esta visão dos municípios como “blocos” com os quais se constrói o país é essencial, mas não suficiente. As instâncias superiores de gestão são vitais, criando grandes infraestruturas, assegurando equilíbrio macroeconômico, desenvolvendo políticas tecnológicas e assim por diante. Todo este esforço, no entanto, deve se materializar, em última instância, em territórios bem geridos, apropriados de forma inteligente, democrática e participativa pelos atores locais.

Por mais esforços que se façam no plano federal ou estadual, quem tem de por ordem em sua casa, em última instância, é o município, espaço onde os atores sociais conhecem os seus problemas, podem se articular de forma criativa, organizar os seus sistemas de informação e seguimento de projetos, e assim por diante. A questão chave que se coloca é a seguinte: como poderemos ajudar os 5.570 municípios que estão na base do país a se administrarem de forma competente? Porque ao melhorarmos a capacidade de gestão na base do país estaremos melhorando não só a produtividade local, mas a produtividade sistêmica do conjunto dos agentes econômicos e sociais. E ao assegurarmos apoio descentralizado ao pequeno produtor, aos processos participativos de gestão local, estaremos contribuindo para a democratização dos processos locais de decisão.

No conjunto, é necessário que chegue mais apoio. É necessário também que este apoio seja menos fragmentado, e mais integrado no nível local. É preciso assegurar que este apoio não substitua, mas fomente a apropriação local do processo de desenvolvimento. É preciso também formar pessoas para que os recursos sejam mais bem aproveitados. Teremos também que ajudar a gerar soluções institucionais menos rígidas, facilitando a estruturação de consórcios intermunicipais, de parcerias entre os diversos setores, de conselhos, foros e agências de desenvolvimento: a prefeitura e a câmara formam apenas parte do universo.

Mais meios, mais desburocratização e flexibilidade na sua gestão, mais participação organizada dos atores locais, mais formação e informação, soluções que apontem para o pleno emprego e para a sustentabilidade do processo. São os diversos “eixos” de soluções e de apoios que têm sido identificados como necessários.

As grandes políticas, os grandes projetos, são, sem dúvida, necessários. Mas o apoio às pequenas iniciativas e ao desenvolvimento local, liberando o potencial produtivo da base da sociedade, pode em si constituir uma grande política, e ao liberar as instâncias superiores de micro demandas, melhorar a gestão mais ampla do país.

E por que essa insistência na dimensão territorial – a gestão local, de regiões e de microrregiões – do desenvolvimento, quando já existem sistemas setoriais de apoio como os ministérios, como o Senac para o comércio, a Embrapa para a pesquisa agrícola, escolas técnicas para a formação profissional e numerosas outras unidades de apoio? Porque a produtividade sistêmica exige a coerência do conjunto do processo, e não adianta assegurar formação profissional se não houver recursos para investimentos que gerem empregos, não será suficiente o investimento se não houver apoio tecnológico, e assim por diante.

A empresa busca alocar racionalmente os fatores de produção, e para isso temos cursos de administração de empresas, que ensinam como gerir de maneira integrada e eficiente o conjunto dos recursos disponíveis. De forma semelhante, a unidade territorial deve aprender a otimizar o uso dos seus recursos naturais, humanos, sociais, culturais e econômicos. E de forma democrática, pois os membros da comunidade, neste caso, são os donos do empreendimento.

Neste plano, inclusive, abre-se uma linha de pesquisa importante, e na qual avançamos muito pouco no Brasil: quais são as medidas de nível nacional que melhoram o espaço e a eficiência da gestão local? A reforma tributária, a descentralização e a democratização da mídia, a flexibilização do acesso aos financiamentos para a área social e outras iniciativas deverão constituir preocupações crescentes, à medida que as ações locais adquirem maior peso e presença no cenário nacional⁴.

SISTEMAS LOCAIS DE FINANCIAMENTO

Há tempos me comunicaram os dados de uma pequena pesquisa feita em Bertioga, onde analisaram o que acontece com o dinheiro depositado pelos residentes nas agências locais. Constataram que, a cada 100 reais depositados, 92 eram aplicados fora de Bertioga. O que isto significa? Antigamente – hoje antigamente significa algumas décadas atrás – um gerente de agência conversava com todos os empresários locais, buscando identificar oportunidades de investimento na região, tornando-se um fomentador de desenvolvimento local. Hoje, o gerente é remunerado por pontos, em função de quanto consegue extrair. Ontem, era um semeador à procura de terreno fértil. Hoje, é um aspirador que deixa o vazio.

⁴ Neste plano, veja-se o relatório da pesquisa Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local (2008), com 89 propostas práticas nas áreas de financiamento, apoio tecnológico e outras.

No bolo de recursos públicos, os municípios, que subiram para uma participação de cerca de 17% com a Constituição de 1988, hoje estão em nível mais próximo de 13% (nos países desenvolvidos, a participação dos municípios se situa na faixa de 40 a 60%). Se somarmos os impactos da fragilização dos recursos públicos locais e do desvio das poupanças privadas pelas grandes redes de atravessadores financeiros, o resultado prático é que inúmeras pequenas iniciativas essenciais para dinamizar o tecido econômico local, dos 5.570 municípios do país, deixam de existir.

O que acontece com o cidadão comum, que não é nem governo, nem empresário, nem organizador do desenvolvimento local? Ele é tratado como cliente, na concepção moderna do termo. Primeiro, ele não escolhe o banco, pois este lhe é atribuído junto ao emprego. É o que podemos chamar de cliente cativo. Na realidade cada empresa negocia com o banco o seu plantel de futuros clientes. E o cliente abre a conta onde a empresa lhe paga. Este ponto é muito importante, pois significa que para o comum dos mortais, não há realmente concorrência de mercado, e os bancos podem elevar tarifas ou cobrar juros que quiserem, dando apenas uma olhadinha de vez em quando no comportamento dos outros bancos, para não se distanciarem demasiado. O resultado prático pode ser visto das mais variadas formas: aparecem cifras como “juro médio para pessoa física”, que ultrapassa hoje os 100%.

Começam a aparecer alguns dados agregados, ainda que este escândalo maior da nossa economia mereça pesquisas mais sérias. Os resultados que vemos, apresentados recentemente pelo Banco Central do Brasil, é que os custos financeiros consomem algo como 46,5% da renda familiar brasileira. Entra aqui, naturalmente, o fato que empresas comerciais descobriram que se ganha muito mais dinheiro lidando com dinheiro que com produtos. O pobre, por ganhar pouco, pode pagar pouco, e se vê obrigado a parcelar a sua magra capacidade de compra a juros numa altitude onde já começa a faltar oxigênio. Estamos além dos 200% ao ano, por exemplo, no cartão de crédito.

O resultado é que a capacidade de consumo da população, essencial para dinamizar as atividades econômicas do país, é esterilizada, pois grande parte da nossa capacidade de compra é transformada em remuneração da intermediação financeira. Assim, a paralisia atinge o governo, as atividades produtivas, a dinâmica do desenvolvimento local, e o elemento dinamizador tão importante que é o mercado interno, fenômeno curiosamente chamado de “estabilidade”.

A realidade é que a cultura de intermediação financeira que se implantou no país não é mais de se identificar oportunidades de investimento, buscando fomentar produção e prestação de serviços, mas de se tirar a poupança local para transferi-la para diversos “produtos financeiros”. É importante notar que esta cultura impera nos bancos comerciais, mas impregnou também em parte dos bancos oficiais.

Os bancos oficiais, na busca da construção de um sistema de apoio financeiro, estão dinamizando iniciativas de microcrédito, de linhas especiais de apoio à compra de materiais de construção, e temos alguns esforços de regulamentação que permitem às pessoas buscarem um crédito de forma a fazer uma compra à vista, ou ainda pedirem dinheiro emprestado em sua empresa. São iniciativas que ajudam, mas o quadro geral é desolador⁵.

A visão que queremos apresentar aqui é a de que o subsistema de financiamento interessado em fomentar efetivamente as iniciativas locais de desenvolvimento, e com capilaridade grande como têm o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal ou o BNB, deveria estimular a formação de conselhos locais ou regionais de fomento, ou algum outro sistema de articulação horizontal, onde a capacidade de apoio das várias instituições do Sistema S6 – as incubadoras municipais ou acadêmicas de empresas, as organizações da sociedade civil e a própria administração local – possa contribuir para a gestão colegiada de verbas limitadas de recursos de fomento.

INFORMAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Não há participação sem a informação adequada. E isto significa informação bem coletada e atualizada, disponibilizada de maneira competente e de fácil acesso, diferenciada segundo os usuários – em particular a informação gerencial interna e o fluxo de informação para a comunidade – e apoiada por um sistema de comunicação que assegure que seja apropriada pelos agentes econômicos e sociais do município. Não há melhor garantia de uso racional dos recursos do que a visibilidade que gera o acesso à informação. A lei da transparência, aprovada em 2012 para todos os níveis de governo, constitui aqui uma ferramenta poderosa. Cada instituição busca poder constituir o seu próprio sistema de seguimento, avaliação e controle, para poder apreciar a produtividade dos seus esforços.

A descentralização da gestão envolve, portanto, também a organização da informação de base e da informação gerencial que permita um planejamento democrático participativo e uma gestão eficiente. A produtividade sistêmica do território depende de uma grande densidade de informação bem organizada e disponibilizada para todos os atores sociais interessados. Com as novas tecnologias de informação e comunicação, ter uma comunidade bem informada sobre os seus problemas, suas oportunidades e potenciais, tornou-se relativamente fácil e barato. Considerando os ganhos de produtividade obtidos e os custos hoje reduzidos das

⁵ O detalhe de como funciona o sistema de intermediação financeira no Brasil, e de como trava o desenvolvimento, pode ser consultado no artigo “Resgatando o potencial do sistema financeiro do país (DOWBOR, 2015).

⁶ Em particular SEBRAE, SENAC, SESC e instituições semelhantes.

novas tecnologias, organizar um bom sistema local de informação constitui, provavelmente, uma das ações de melhor relação custo-benefício.

O grau de desinformação dos vereadores, frequentemente dos prefeitos, e também dos empresários, dos movimentos sociais, sobre os dados concretos da região onde atuam, é em geral impressionante. Não se imagina um diretor assumir uma empresa sem informações gerenciais. No entanto, é a situação de grande parte dos responsáveis pelas decisões de nível local. O resultado é a grande dificuldade de se administrar o território de forma que as diversas iniciativas possam convergir e gerar sinergias.

As informações existem. Cada secretaria do município produz informações, as empresas são registradas em cadastros, há pesquisas e estudos, levantamentos de empresas especializadas, estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos órgãos estaduais. Mas as informações são fornecidas às instâncias superiores de decisão, e não são devolvidas de maneira organizada para os atores locais. Este sistema permite que se publiquem anuários estatísticos nacionais e que se elaborem teses de doutorado nas universidades, mas para dinamizar a produtividade sistêmica local é preciso que a informação gerada seja organizada e desagregada territorialmente em função das necessidades da racionalização do processo decisório local.

Não há participação cidadã sem informação organizada. A fragmentação das informações existentes, segmentadas em setores, obedecendo a metodologias diferenciadas segundo a instituição externa que as elaborara, não permite que no plano local as informações sejam integradas. As próprias informações financeiras do município são organizadas em função das classificações do tribunal de contas, para efeitos de controle e não para efeitos de gerenciamento financeiro e de racionalização da alocação de recursos.

Os diferentes programas sociais, econômicos, culturais e ambientais só funcionam efetivamente quando há participação cidadã no processo. A participação se dá essencialmente no plano das políticas locais, que é onde as pessoas se conhecem umas às outras, onde podem avaliar os recursos socialmente disponíveis, podem se articular em reuniões de bairro e assim por diante. É essencial que a informação seja desagregada no nível, pelo menos, do município, para permitir a ação local informada. É teoricamente viável uma pessoa de um município concreto buscar nas diversas instituições as informações sobre a sua própria realidade, mas a existência fragmentada de milhares de informações dispersas em diversas instituições nacionais, com metodologias e classificações divergentes, e inclusive com divisões territoriais que não coincidem, torna a tarefa pouco viável.

O fato é que as administrações locais são vistas de forma geral como *forneedoras* de informações, para que os centros de decisão que ficam mais acima possam

levar os seus interesses em consideração, ou assegurarem melhor os seus próprios interesses. Este tipo de filosofia da informação é coerente com uma ideologia política que vê a sociedade como usuária, ou até como “cliente”, mas não como sujeito do processo decisório. O eixo central, portanto, consiste em entender que é o conjunto dos atores locais que deve ser adequadamente informado, para que estes possam participar ativamente das decisões sobre os seus destinos. É uma condição tanto da racionalidade da gestão local como da promoção de processos mais democráticos.

De certa forma, o mundo tecnológico da informação mudou radicalmente, mas continuamos a produzir a informação da maneira tradicional, segundo categorias, formas de organização e de acesso que obedecem a outra era. A luz mal direcionada apenas nos ofusca, não ilumina nosso caminho. O grande desafio que se coloca é o da organização da informação segundo as necessidades práticas dos atores sociais que intervêm no processo de desenvolvimento local. O grande investimento, que é a produção da informação, já foi efetuado. Trata-se de agregar uma forma complementar de sua utilização. Com as tecnologias atualmente existentes, trata-se de um projeto relativamente simples, e de produtividade social extremamente elevada.

Segundo o *World Information Report*, da UNESCO (1995), “há uma grande diferença entre ter um direito e poder exercê-lo. Pessoas pouco informadas se vêm frequentemente privadas dos seus direitos porque lhes falta o poder para o seu exercício... O acesso à informação é um direito que temos, como o acesso à justiça, e deveria ser assegurado gratuitamente como outros serviços públicos”.

Além de um direito, a informação bem organizada e disponibilizada constitui um poderoso instrumento de autorregulação na base da sociedade, pois todos os atores sociais, empresários, secretários municipais, organizações comunitárias, passam a tomar decisões melhor informados. E aqui, os imensos avanços nas tecnologias da informação tornam esta visão muito viável a baixo custo.

SUGESTÕES PARA A GESTÃO DESCENTRALIZADA

Visitas a experiências interessantes em curso nos trazem um sentimento interessante. Por um lado, claramente, não há catecismo, e cada lugar tem de reinventar a forma de construir a renovação política. Por outro lado, quando vemos uma boa experiência, sabemos imediatamente que é boa. Temos, portanto, e seguramente, uma série de critérios mais ou menos implícitos do que é uma boa experiência, ou boa governança, na terminologia moderna. É um fenômeno um pouco parecido com as organizações não governamentais: todos encontram dificuldades em defini-las, mas quando entramos numa sala de trabalho sabemos que estamos numa

ONG. Pelo clima, pelo pique, pelo idealismo, ou quem sabe que característica do que hoje se chama os elementos *intangíveis* da gestão.

A primeira característica que emerge, como denominador comum da ampla maioria das experiências que dão certo, é uma nova arquitetura de articulações sociais. Podem ser conselhos de desenvolvimento que permitem reunir os diversos atores sociais, parcerias de diversos tipos, convênios entre diversas instituições, consórcios intermunicipais, acordos, contratos ou até, simplesmente, um espaço informal de articulação, mas o fato é que o ponto chave de renovação da governança local é a decisão conjunta, participativa, de atores que até então agiam isoladamente.

Um segundo ponto, diretamente ligado ao primeiro, é a filosofia de busca de equilíbrios dos diversos interesses em jogo. Não se trata mais de derrotar os outros, de obter sucesso à custa dos outros, mas de somar o máximo de proveitos para o conjunto. É o jogo *win-win*, ou *ganha-ganha* tão bem sistematizado por Hazel Henderson (1996). No universo particularmente polarizado do Brasil, trata-se provavelmente do maior desafio, mas o fato é que inúmeras atividades podem resultar em vantagens para todos. E muitas situações conflituosas resultam em paralisia que prejudica a todos. As instâncias superiores de governo podem ajudar bastante aqui, condicionando o financiamento à constituição de instâncias participativas de definição dos programas financiados.

Outro ponto importante é entender que uma atividade que funciona representa sempre um ciclo completo. Não adianta formação profissional se não se gera emprego. Não é suficiente gerar uma incubadora de empresas se não se cria o mecanismo de crédito correspondente, e assim por diante. A introdução do planejamento democrático, que permite ter uma visão de conjunto e de mais longo prazo do que projetos individuais, pode ajudar muito no processo. O fato é que formamos técnicos em administração pública ou administração empresarial, mas raramente na gestão integrada do território, área de formação muito tradicional, por exemplo, no quadro do *aménagement du territoire*, ordenamento do território.

É igualmente essencial a orientação por resultados finais, em termos de qualidade de vida da população, pois frequentemente nos satisfazemos em analisar os meios invertidos. Quantas vezes encontramos notícias sobre o muito que uma entidade gastou em formação profissional, ou o número de viaturas que a polícia colocou na rua? Estivemos numa reunião sobre problemas de crianças de rua, onde o Ministério Público apresentou o seu relatório sobre quantas empresas multou por utilizarem trabalho infantil, e em seguida a Secretaria do Trabalho apresentou um relatório mostrando quantas crianças conseguiu tirar da rua conseguindo-lhes emprego. A intensificação dos meios é frequentemente confundida com a realização dos objetivos.

Um elemento bastante importante a se enfatizar nas diversas experiências de descentralização e de desenvolvimento participativo, é que as organizações da so-

cidade civil não desempenham um papel substitutivo das políticas públicas, ainda que frequentemente apontem suas fragilidades. De certa forma, pode-se dizer até que as ações frequentemente começam “tapando buracos” onde o Estado ou a empresa não dão respostas adequadas. Mas a função mais significativa da organização da sociedade civil reside na articulação das diversas forças sociais, aproximando, costurando, organizando, gerando parcerias, trazendo à tona as necessidades realmente sentidas pela sociedade, quando muitas vezes predomina o interesse da empreiteira. Para uma administração municipal, podem constituir preciosas correias de transmissão entre as tensões e aspirações da população e o processo decisório da administração pública ou de grandes grupos econômicos.

É importante, neste sentido, reforçar os diversos tipos de formação, com cursos e pesquisa correspondentes, buscando reforçar a capacidade local de gestão do território, de maneira que a descentralização de uma série de políticas, em particular nas áreas sociais, possa encontrar no nível local a capacidade de recepção correspondente. Parcerias podem ser constituídas tanto com universidades regionais, na linha, por exemplo, da Universidade Federal da Bahia, como com instituições de apoio, como o Instituto Pólis, IADH⁷, o Sebrae e tantas outras que se debruçam sobre o tema. Esforços como as Escolas de Governo que existem em numerosos estados também podem ajudar. Trata-se de dinamizar uma formação que cruze elementos de serviço social, administração, economia e educação, visando a formação de gestores do desenvolvimento local integrado.

De forma geral, nota-se ainda uma subutilização generalizada do imenso potencial das novas tecnologias de informação. Há, sem dúvida, progressos importantes, como a disponibilização das informações do cadastro empresarial da Secretaria de Finanças de Porto Alegre para facilitar as opções de localização de atividades para novas empresas, ou também a abertura *online* de informações financeiras para a população, para gerar transparência de uso dos recursos públicos. Mas de forma geral, ainda patinam iniciativas essenciais como a organização de sistemas integrados de informação local, envolvendo o centro de informação, indicadores de qualidade de vida, informação gerencial e modernização de arquivos. Informação gera transparência, e transparência gera empoderamento.

O talão de Aquiles das experiências continua sendo a comunicação. Uma série de municípios ainda trabalha comunicação na linha do marketing político, outros comunicam mal por deficiência de organização de informação sistematizada, outros ainda simplesmente não entenderam que a comunicação é essencial, faz parte dos direitos fundamentais do cidadão, o que nos Estados Unidos, por exemplo, se caracteriza como *right to know*, direito de saber. Nunca é demais lembrar que o município é o proprietário, por assim dizer, da empresa.

⁷ Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano.

Nota-se um forte avanço, nos últimos anos, em termos de relações externas, inclusive internacionais, por parte das prefeituras. Nas organizações não governamentais, a compreensão da importância destas iniciativas já é bastante mais desenvolvida. E algumas prefeituras desenvolveram redes de contatos internacionais dinâmicas e funcionais. Mas no geral, há um grande caminho pela frente, tanto em termos de conhecimento de experiências internacionais de desenvolvimento local, como em termos de abertura de mercado de comércio eletrônico para as empresas locais, abertura de convênios culturais para a dinamização da educação em rede, e assim por diante.

Estas constatações, por óbvias que sejam, são importantes para deixar claro que a racionalização institucional faz parte de um processo mais amplo, ultrapassando as simplificações da privatização. Por outro lado, mostram que a reorganização do contexto institucional na base da sociedade e a recuperação da governabilidade do país, constituem um eixo de ação absolutamente vital. Não se trata, portanto, de organogramas apenas, trata-se da lógica do processo, da cultura administrativa herdada pela nação. O município, unidade básica da estruturação do país, ganhou força e autonomia com a Constituição de 1988, e a descentralização, que permite ações diferenciadas e mais finamente adequadas às condições de cada localidade, precisa se dotar de instrumentos de gestão correspondentes.

Sugestões nesta área têm sido numerosas. O essencial é a abertura por parte das administrações, para a inovação, para outras formas de organização, para outras regiões do país e do mundo. O debate político e econômico ficou durante longo tempo confinado nas grandes simplificações do século passado, onde tudo se resumia no embate entre privatização e liberalismo por um lado, e socialização e estatismo de outro. Estamos evoluindo para outras formas de organização social, outros paradigmas. Não importa muito se isto pode ser qualificado de terceira ou de quarta via. O que importa realmente é a expansão das liberdades de opção dos segmentos oprimidos ou excluídos da população, é a construção de uma sociedade mais civilizada, ou, como dizia Paulo Freire, *menos malvada*.

REFERÊNCIAS

- CEPAL. **A hora da igualdade**: brechas por selar, caminhos por abrir. Brasília: CEPAL, 2010, 58 p. Disponível em: <<http://bit.ly/bqwYAh>>.
- D'ORFEUIL, Henri Roullé. **Economia Cidadã**: alternativas ao neoliberalismo. Petrópolis: Editora Vozes, 2002, 199 p.
- DOWBOR, Ladislau. Resgatando o potencial financeiro do país. **Dowbor.org**, São Paulo, outubro 2015 Disponível em: <<http://dowbor.org/2015/07/ladislau-dowbor-resgatando-o-potencial-financeiro-do-pais-31p-junho-2015-texto-provisorio-em-construcao-ampliacao-do-artigo-sobre-o-sistema-financeiro-julho-2015-31p.html/>>.
- _____. **O que é Poder Local?** São Paulo;Ed. Brasiliense, 2008. Disponível em: <<http://dowbor.org/08podlocal.doc>>.
- _____. **Redes de informação para a gestão local**. 2001. Disponível em: <<http://dowbor.org/2001/03/redes-de-informacao-de-gestao-local-2.html/>>.
- FRIEDMANN, John. **Empowerment**: The Politics of Alternative Development. [S.l.], 1992.
- HENDERSON, Hazel. **Construindo um mundo onde todos ganhem**: a vida depois da guerra da economia global. São Paulo: Ed. Cultrix, 1996, 386 p. Disponível em: www.pensamento-cultrix.com.br>.
- HENDERSON, Hazel; LICKERMAN, Jon; FLYNN, Patrice. (Eds.). **Calvert-Henderson Quality of Life Indicators**. Bethesda: Calvert Group, 2000.
- KOIKE, B. Investidores já rondam hospitais. **Valor Econômico**, São Paulo, p. B1, 05 fev. 2015.
- KRONEMBERGER, Denise. **Desenvolvimento local sustentável**: uma abordagem prática. 2011. Disponível em: <<http://dowbor.org/2012/04/livro-desenvolvimento-local-sustentavel-uma-abordagem-pratica-2011.html/>>.
- LLORENS, Franisco Albuquerque. **Desenvolvimento Econômico Local**: caminhos para a construção de uma nova agenda política. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- MARTINS, Osvaldo. **Gestão territorial**: os vetores do desenvolvimento local. Dissertação (Mestrado em Administração) – PUC-SP, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://dowbor.org/2013/08/osvaldo-martins-gestao-territorial-os-vetores-do-desenvolvimento-local-sustentavel-dissertacao-de-mestrado-na-puc-sp-defendida-em-agosto-de-2013-orientacao-do-prof-arnoldo-de-h.html/>>.
- MCGILLY, F. **Canada's Public Social Services**. Toronto: Oxford University Press, 1998.
- MOUSSALLEM, Márcia. **Terceiro Setor**: um ator estratégico para o desenvolvimento humano. São Paulo: Editora Plêiade, 2014.
- PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Brasília: PNUD Brasil, 2014.

- PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013. Brasília: PNUD Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>.
- PNUD; BNDES. **Gestão Participativa para o Desenvolvimento**. Recife: BNDES, 2000.
- POCHMANN, Márcio; DOWBOR, Ladislau. **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.
- SACHS, Ignacy ; LOPES, Carlos ; DOWBOR, Ladislau. Crises e Oportunidades em Tempos de Mudança. In: SACHS, Ignacy ; LOPES, Carlos ; DOWBOR, Ladislau . **Desenvolvimento, inovação e sustentabilidade**: contribuições de I. Sachs. Rio de Janeiro: Garamon, 2014.
- SEN, Amartya ; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SINGER, Paulo. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002, 125 p.
- UNESCO. **World Information Report**. 1995, p. 280-282.
- VANNUCHI, Paulo; POCHMANN, Márcio; MARTONE BRANCO, Pedro Paulo; CACCIA, Silvio Bava ; PAULA, Juarez de; DOWBOR, Ladislau. **Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local**. São Paulo: Sebrae, 2008.
- VERGARA, Patricio; ALBUQUERQUE, Francisco. (Orgs.) **Desarrollo económico territorial**: respuesta sistémica a los desafíos del empleo. Buenos Aires: DETE-ALC, 2006.
- VIEIRA, Almir Martins; CASTRO, Dagmar Silva Pinto de; OLIVEIRA, Roberto Joaquim de, (Orgs.). **Políticas Públicas Integradas**: conceitos, metodologias participativas e casos. São Paulo: UMESP, 2013.