Prefácio – Por uma Nova Esfera Pública

Ladislau Dowbor*[[1]](#footnote-1)Abril 2000*

Para muitos, a política local e a administração municipal constituem um tipo de política com diminutivo. Coisinhas locais, que não saem no *Fantástico.* No entanto, é no espaço local que vive a população, e as pessoas estão se dando gradualmente conta que a grande política, nacional ou global, nunca terá muito sentido se não se traduzir na prosaica qualidade de vida do cidadão, na segurança do ir e vir, na densidade de espaços verdes, no conforto de serviços bem organizados, na própria beleza da cidade, na or­ganização adequada do seu potencial de trabalho.

Todos sentimos os ventos da mudança. Para a organização da política no nível local, três megatendências são essenciais.

Primeiro, a urbanização, que nos levou de dois terços de po­pulação rural nos anos 1950, para 80% de população urbana ao entrarmos no ano 2000. No campo, uma família resolve os seus problemas individualmente: o lixo é uma valeta, a água se busca no lio ou no poço, o transporte é uma carroça. Na cidade, construir B casa *é* até de menos: é preciso conectar o conjunto de casas com eletricidade, rede de transportes, rede de telefonia, rede de água, rede de esgoto, além de equipar o bairro com saúde, escola, parques etc. Em outros termos, com a vida urbana, descobre-se o peso e a importância da organização social. O governo deixa de ser uma coisa distante de quem gosta de política, tornando-se um elemento essencial do nosso cotidiano.

Como o Brasil se urbanizou muito tardiamente, de maneira acelerada e caótica, gerou-se um trágico descompasso entre o rit­mo da urbanização e o desenvolvimento de infraestruturas e ser­viços, e também entre a urgência dos problemas e o atraso das instituições. Não é surpreendente que as principais inovações e avanços políticos no Brasil estejam se dando no nível das adminis­trações locais.

Uma segunda megatendência é a emergência do setor social. Muito se fala de "serviços" em geral, conceito vago e enganador. O que emerge com maior força, na realidade, são os serviços so­ciais, o conjunto de atividades como saúde, educação, cultura, es­portes, lazer e outros, que têm em comum o fato de investirem no ser humano, na sua qualidade de vida. Vale lembrar que a saúde, por exemplo, representa nos Estados Unidos 14% do Pib, e ul­trapassou de longe as tradicionais locomotivas, como a indús­tria automobilística e a indústria bélica. Este deslocamento do eixo principal de atividades envolve uma profunda transforma­ção na organização política. Com efeito, a saúde, como a edu­cação e outros serviços, constituem serviços capilares, têm de atingir todas as famílias, todos os 160 milhões de indivíduos do país. Não é viável gerir de maneira centralizada problemas tão diferenciados e tão ramificados.

E o raciocínio vale tanto para a burocracia estatal, como para a burocracia das grandes empresas privadas de saúde. Estamos nos dando conta que este gigante que emerge, o setor social, ainda está construindo os paradigmas da sua gestão. E são, sem dúvida, estes problemas, sentidos na pele em cada bairro das nossas cidades, que estão orientando a busca de novas formas de gestão. O social é eminentemente local e, naturalmente, participativo.

Uma terceira megatendência são as tecnologias, e em particu­lar as tecnologias de informação e comunicação, que estão trans­formando o universo do trabalho, abrindo novas possibilidades de articulação social, possibilitando o acesso universal aos dados fi­nanceiros de uma administração através de simples terminais, multiplicando consultas intermunicipais e internacionais sobre melhores formas de enfrentar problemas e assim por diante. Um município, ou um bairro, podem ser pequenos, mas não estarão mais isolados. Os contatos, consultas, reuniões, o conjunto das atividades de gestão, tornam-se mais transparentes, mais acessí­veis ao cidadão. Geram-se novos espaços de democracia direta.

O caminho a seguir é, sem dúvida, ainda longo. O nada sub­versivo Banco Mundial1[[2]](#footnote-2) nos informa que, em média, o Estado gere 50% do Pib nos países desenvolvidos, e 25% nos países do Tercei­ro Mundo. Ou seja, a metade. Os Estados Unidos têm 19 milhões de funcionários públicos, e o número continua crescendo. O Estado mínimo não é só uma bobagem teórica, mas uma deturpação dos fatos. Mais importante ainda é ver onde está o Estado: nos países desenvolvidos, como ordem de grandeza, os poderes locais gerem entre 40 e 60% de (ociosos recursos públicos, coma Suécia atingindo mais de 70%. Nos países do Terceiro Mundo, esta cifra se situa na faixa de 5 a 15%.

No caso do Brasil, o que acontece é simples: os problemas, com a urbanização e o avanço da problemática social, se deslo­caram para o espaço local, mas a administração pública conti­nua centralizada, como no início do século, quando tudo se resolvia no governo central, na capital, porque o resto eram po­pulações rurais dispersas. A constituição de 1988 representou um pequeno avanço, e os municípios brasileiros atingem provavel­mente 17% dos recursos públicos.

Com o grosso da população hoje nas cidades, necessitando de infraestruturas e serviços sistemicamente coerentes, e portanto de políticas públicas muito mais performances; com a pressão das imensas necessidades da área social que busca formas renovadas de organização; e com a força das novas tecnologias que mudam a própria lógica da gestão e da organização social, a construção da nova *governança* urbana se tornou uma questão premente, inclu­sive com imensa visibilidade mundial.

O último relatório das Nações Unidas, depois de se referir à experiência de Porto Alegre, faz um balanço eloquente: "O processo de orçamento participativo *(participatory budgeting)* tem sido instrumental para reduzir a corrupção, priorizar as necessidades dos pobres urbanos, legitimar as organizações de base comunitária (OBCs), aumentar a capacidade de resposta e responsabilização do governo da cidade, e desenvolver a infraestrutura física da cida­de". Quem faz este balanço não é um administrador petista, mas Bharat Dahiya, pesquisador da Universidade de Cambridge, ex-funcionário do Banco Mundial.[[3]](#footnote-3)

Uma olhada nas premiações nacionais e internacionais de ex­periências exitosas na gestão local mostra uma presença fortíssima das administrações progressistas no país. Este fato é em si muito significativo. O século XX nos aprisionou em duas gigantescas simplificações, o estatismo da esquerda e o liberalismo da direita, cada um com as suas classes redentoras, proletariado e burguesia. Curiosamente, fruto da derrota das suas simplificações, a es­querda está buscando de maneira muito criativa novos cami­nhos, descobrindo parcerias, responsabilização, participação, um conjunto de formas democráticas e mais humanas de orga­nização social. O liberalismo, com toda a sua força, tornou-se a única grande ideologia extremista, trancada no vale-tudo das em­presas globais, no surrealismo da especulação financeira, na con­centração de renda com as suas trágicas consequências sociais, na corrupção e perda de governabilidade, e sobretudo na perda gene­ralizada dos valores que já o moveram.

O impressionante avanço dos municípios brasileiros que ado­taram o sistema de orçamento participativo torna-se assim muito mais visível, pois mostra que até com os magros recursos aqui dei­xados às administrações locais pode-se obter imensos avanços.

Ao assegurar uma administração muito mais racional dos re­cursos públicos, o orçamento participativo rompe com a própria cultura política herdada das velhas e corruptas oligarquias que ain­da controlam o país. Ao restituir a decisão sobre o uso dos recursos públicos à própria população, devolve à política o seu caráter de dimensão inalienável de cada cidadão, em vez de ser a especialidade de uma "classe" política que faz a política *"para"* nós. Ao organizar o cidadão para a discussão dos seus problemas, reconstrói a *agora,* o espaço social de discussão política, em vez do tradi­cional comício onde se bate palmas para um candidato. Ao favorecer um tecido de organizações sociais em torno dos seus interesses, leva a que a política se tome uma dimensão permanente da nossa vida, em vez de ser uma atividade formal de um voto a cada quatro anos. Ao reunir técnicos e população para discutir problemas práticos, gera uma nova cidadania que sabe quanto custa asfaltar um quilômetro de rua, que passa a conhecer quem polui a água do seu bairro, que transforma sua irritação em ação construtiva.

Não basta, e não substitui a cidadania nacional, ou a cidadania global que está emergindo, Mal uma cidadania consciente e or­ganizada constitui, sem dúvida, o investimento mais sólido, a médio e longo prazo, para conseguirmos transformações políti­cas mais amplas. Um estudo como este, apresentando nomes de primeira linha, cruzando visões de pesquisadores com a expe­riência de administradores, abre caminhos que são de imensa im­portância para todos nós.

1. Ladislau Dowbor é doutor em Ciências Econômicas pela escola Central de Planejamento c Estatística de Varsóvia, professor titular da PUC de São Paulo e da Universidade Metodista de São Paulo, c consultor de diversas agências das Nações Unidas. É autor de "A Reprodução Social", Editora Vozes, 1998, e de numerosos trabalhos sobre planejamento econômico e social. Foi Secretário de Negócios Extraordinários da Prefeitura de São Paulo. Fone: (Oxxll) 3872-9877; Fax: (Oxxll) 3871-2911; *E-mail* [ladislau@dowbor.org;](mailto:ladislau@ppbr.com) artigos e estudos disponíveis na home page[*http://www.dowbor.org*](http://www.dowbor.org) [↑](#footnote-ref-1)
2. Banco Mundial - *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997: o Estado num Mundo em Transformação,* Washington, 1997, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org). [↑](#footnote-ref-2)
3. BHARAT DAHIYA, *The Impact of Decentmlization Policies in índia,* The United Nations Centre for Human Settlements, 1999, vol. 5, n. 4, p. 2 (Habitat Debate, [habitat@rio.rj.gfov.br](mailto:habitat@rio.rj.gfov.br) e [www.unchs.org](http://www.unchs.org)). [↑](#footnote-ref-3)