

CPP - CONSULTORIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS
RUDÁ RICCI
FREDERICO SOTERO
LEONARDO A. A. BARBOSA

GESTÃO PARTICIPATIVA EM REDE

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO
POPULAR EM GESTÕES MUNICIPAIS

1. APRESENTAÇÃO 2

2. Do estado burocrático ao participativo 5

3. capital social: a solidariedade territorial 14

4. descentralização dos órgãos de gestão pública 16

5. gestão participativa em rede: como implantar? 19



GESTÃO PARTICIPATIVA EM REDE

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR EM GESTÕES MUNICIPAIS

RUDÁ RICCI
ruda@inet.com.br

FREDERICO SOTERO
sotero@cpp.inf.br

LEONARDO A. A. BARBOSA
leonardo@cpp.inf.br

1. APRESENTAÇÃO

Nos anos 80 a crise da estrutura burocrática de gestão pública chegou ao seu ápice. As duas décadas anteriores haviam revelado o esgotamento do Estado de Bem-Estar Social, a internacionalização do sistema financeiro (provocada pela desregulamentação dos investimentos nas bolsas européias como uma tentativa de captar recursos externos para manter o Estado de Bem-Estar Social Europeu), a recessão mundial instalada a partir do aumento da taxa de juros norte-americana e o choque do aumento do preço do barril de petróleo (em 1974 e no final da década de 70). Este movimento desencadeou várias proposições de reforma da estrutura do Estado Moderno, em especial, no que se referia ao seu modelo de gestão. Nos anos 80, o programa **neoliberal** sobressaiu-se dos demais, formatando a estrutura de *Estado Mínimo*. Paralelamente, foi tomando corpo um segundo modelo de gestão pública, desenvolvido fundamentalmente no Reino Unido, que ficou cunhado de *Nova Administração Pública*, apelidada no Brasil de *Estado Gerencial*.

Todos esses novos modelos partiam de uma premissa fundamental: o Estado deveria adotar os princípios de gestão empresarial. Deveria transferir, por conseguinte, para o mercado todos os mecanismos de controle econômico e até mesmo alguns serviços que se consagraram na modernidade como fundamentalmente públicos (assistência social, pesquisa e tecnologia, educação) em contratos de parceria.

Na última década do Século XX uma profunda crítica aos novos modelos de gestão pública (tanto o neoliberal, quanto o gerencial) foi se esboçando. Talvez, o maior expoente internacional dessa réplica seja o sociólogo Boaventura Santos, da Universidade de Coimbra¹. Mas tantos outros, procuraram formular críticas, estabelecendo uma prestação de contas com o legado da esquerda, em especial, a esquerda européia, tais como: Alain Touraine, Paul Hirst, Anthony Giddens, Jürgen Habermas, Eric Hobsbawn e Robin Blackburn, entre outros².

¹ Ver, em especial, SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado**, Brasília : Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998. Paper apresentado no seminário *Sociedade e Reforma do Estado*, ocorrido em São Paulo, entre 26 e 29 de Março de 98.

² Ver, entre outras publicações dos autores citados, TOURAINE, Alain. *O Pós-Socialismo* (São Paulo: Brasiliense, 1988); HIRST, Paul. *A Democracia Representativa e Seus Limites* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1992); GIDDENS, Anthony. *Para Além da*



As proposições deste campo (da crítica de esquerda), são variadas e possuem poucos pontos de contato entre si. Variam da sugestão de fortalecimento de grandes instrumentos de representação corporativa (no caso de Hirst); passando pela limitação do Estado e aumento da democracia local (em Touraine); ou pela tradução do Estado como *novíssimo-movimento-social* (Boaventura Santos).

Este texto-provocação, produzido pela CPP- Consultoria em Políticas Públicas, pretende explicitar este debate e apontar uma contribuição operacional para a superação da gestão burocrática pautada pela participação efetiva da sociedade civil e a constituição de redes de serviço e administração pública. Denominamos esta proposição **de Gestão Participativa em Rede (GPR)**.

Esta proposta funda-se em bases teóricas filiadas ao debate crítico ao neoliberalismo que emergiu nos anos 90 e que se estrutura nos seguintes eixos: a) descentralização dos órgãos de gestão pública; b) criação de unidades multifuncionais territorializados; c) foco de atenção na família e na comunidade local; d) gestão comunitária em rede.

A **descentralização da gestão pública** significa a transferência da execução e parte do planejamento de ações para unidades inferiores de administração. Descentralizar não se confunde com desconcentrar, que significa delegar apenas a execução do planejamento (que continua centralizado). Muitas reformas administrativas em curso confundem os dois termos. O objetivo da descentralização é aumentar o poder do território e aproximar a máquina administrativa dos usuários e cidadãos, tal como ocorreu recentemente em Barcelona. Ensaio recente, como os produzidos por Héctor Díaz-Polanco, do Centro de Investigações e Estudos Superiores em Antropologia Social³ do México, aponta uma série de experiências que caminham nesta direção, nos últimos vinte anos, ocorridas na Dinamarca, Espanha, Finlândia, Itália, Portugal, Nicarágua, Colômbia e Canadá. Para este autor, tais características têm em comum a) o reconhecimento das identidades de grupos específicos; b) a eleição de autoridades locais pelas coletividades, constituindo "autogovernos"; c) reconhecimento de um âmbito territorial próprio, estabelecendo direitos "culturais"; d) competências locais para preservar e intercambiar seus complexos socioculturais (usos e costumes, valores, linguagem); e) garantia de participação em instâncias e órgãos de decisão nacional, evitando a o isolamento ou a formação de instâncias regionais autárquicas; f) possibilidade de manejar recursos próprios. Obviamente que essas referências constituem o eixo de intervenção e organização das populações indígenas mexicanas, mobilizadas desde a década de 90 pela reconquista da autonomia das aldeias, até então garantidas pelo artigo 27 de sua Constituição Federal (denominados por eles de "ejidos"). Mas os termos gerais são instigantes e comparecem em vários fóruns internacionais onde se debate a democratização das instâncias públicas.

Nasce, desta formulação geral, instâncias operacionais, como é o caso das **unidades multifuncionais**, coordenadas por equipes multidisciplinares e conselhos de gestão com representação de moradores da comunidade. A estrutura burocrática de gestão funda-se nos planejamentos de ações especializadas. A secretaria de educação, à título de ilustração, planeja apenas ações vinculadas à sua jurisdição temática. Ocorre que o desempenho de uma criança na

Esquerda e da Direita (São Paulo: Unesp, 1996) ; HABERMAS, Jürgen. *La Necesidad de Revisión de la Izquierda* (Madrid: Editorial Tecnos, 1996); HOBSBAWN, Eric. *Estratégias par auma Esquerda Racional* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991); BLACKBURN, Robin (org.) *Depois da Queda* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992).

³ Ver seu texto "La Autonomía y la Reforma Constitucional en México", publicado no site www.alainet.org/index.html.es.

escola depende de uma série de fatores que vão além da educação: renda familiar, saúde, transporte, acesso aos bens culturais. Um pai desempregado, uma família doente, uma escola distante da moradia do aluno, um bairro com poucos equipamentos comunitários ou de expressão cultural dificultam em muito o desenvolvimento integral de uma criança.

A estrutura fragmentada e especializada do Estado burocrático impede ações articuladas, justamente porque seu foco é a própria reprodução da secretaria ou os sintomas sociais que repercutem em seu âmbito de competência. Acreditamos que **este foco deve ser deslocado para a família, para a comunidade, para as causas dos sintomas**. Com unidades multifuncionais operando tal deslocamento, é possível forjar serviços integrados, orientados por diagnósticos realizados através da ação de equipes multidisciplinares. A burocracia acredita que a realidade é passível de reduções que operam a partir da criação de categorias ou setores estanques, os quais, justapostos, formam o desenho social. Esta premissa, entretanto, desconsidera os múltiplos vínculos estabelecidos entre as necessidades humanas, bem como o alto grau de complexidade das relações sociais contemporâneas. Uma política respaldada pela constante produção de conhecimento e direcionada para famílias e comunidades implica em um instrumental diferenciado de administração pública, cuja principal característica é a atenção integral ao homem integral. Uma política que opera à margem de setores e repartições para dialogar com a percepção que o cidadão tem acerca de seus problemas, com suas identidades e sua prática social.

Entretanto, é necessário evitar a pulverização dos serviços públicos em múltiplos territórios. Procuramos trabalhar um conceito que tem sido proposto por várias ONGs e alguns setores do Estado, qual seja, o de **ação em rede**. Rompendo com o desenho hierarquizado e rígido da burocracia, as redes surgem como organização horizontalizada e flexível de diversos agentes sociais. Dentro desta proposta, tanto as unidades multifuncionais quanto os movimentos organizados ou em organização de um dado território, são convidados a um trabalho com esta característica, onde o espaço do município se integra através de ações complementares e solidárias, desenvolvidas conjuntamente por atores estatais e não-estatais. Essa concepção pressupõe que os recursos sociais encontram-se distribuídos por uma variada gama de atores, cujo potencial é melhor aproveitado através de sua articulação diante de situações concretas⁴.

Estas são as balizas do GPR.

Este texto-provocação está dividido, além desta apresentação, em 4 partes. A primeira, trata da análise da estrutura burocrática de gestão; a segunda, trabalha o conceito de Capital Social, empregado em grande parte dos estudos recentes sobre gestão pública, em especial, nos órgãos vinculados à Organização das Nações Unidas; a terceira parte analisa o conceito de descentralização administrativa; e o quarto capítulo analisa a operacionalização da Gestão Participativa em Rede, destacando a constituição de Unidades Multifuncionais Territorializadas (UMT), que integram equipes e equipamentos em áreas homogêneas dos municípios, possibilitando ações públicas integradas cujo foco passa a ser a comunidade e as famílias da localidade.

Rudá Ricci
Frederico Sotero
Leonardo A. A. Barbosa
www.cpp.inf.br

⁴ Em espacial nos espaços urbanos desfavorecidos, a organização em rede floresce como uma possibilidade de ação social solidária e criativa, como é o caso da Rede de Movimentos Sociais do Alto Vera Cruz, em Belo Horizonte. Superando a ausência do Estado, as redes reorganizam os recursos sociais disponíveis em uma comunidade construindo novas e interessantes experiências de gestão do espaço público.



2. DO ESTADO BUROCRÁTICO AO PARTICIPATIVO

O Estado sempre foi um aparelho administrativo apoiado por grande número de funcionários: diplomatas, advogados, conselheiros. O mundo moderno aumentou ainda mais esta estrutura. Dividiu-se em poderes diferentes (legislativo, executivo e judiciário), em esferas diferentes (municipal, estadual e nacional) e criou inúmeras agências (bancos, autarquias, fundações, secretarias, câmaras etc.). A estrutura que foi se consolidando do século passado para cá foi denominada de burocracia (buro= escritório; cracia = poder, ou seja, o poder da administração).

Na história da humanidade, podemos observar várias modalidades desta estrutura administrativa. Encontramos formas primárias desta organização no Egito Antigo. Mas, após a revolução industrial, a organização burocrática se desenvolveu e se universalizou. Isto porque o funcionário da estrutura burocrática passou a ser estimulado, pela escala de salários em função da competência técnica, a se qualificar para ser promovido. Antes, a estrutura burocrática apoiava-se em grupos de conselheiros que emitiam seus pareceres a partir da experiência e habilidades pessoais. Muitas decisões eram tomadas por pura intuição. Com a revolução industrial, o aumento de competição entre empresas, que desejavam ampliar seu mercado consumidor, impeliu-as a procurar precisão e rapidez na tomada de decisão. Ao competir, uma empresa necessitava tomar decisões com agilidade, evitando ao máximo o erro. A estrutura burocrática atendia tais exigências.

E no caso da esfera pública, quais seriam as características da burocracia?

A burocracia estatal apoia-se em alguns pilares, a saber⁵:

- a) possui uma hierarquia fundada na competência, ou especialização. Significa dizer que um membro desta hierarquia não é nunca promovido ou recrutado por sua relação pessoal com os chefes (ou fidelidade), ou qualquer laço de afetividade ou parentesco com outros membros da organização. Seu principal atributo é a competência técnica (que o auxilia a tomar decisões precisas e rápidas). Daí porque as grandes estruturas burocráticas são “frias” e impessoais. O que interessa é a formação técnica, não a capacidade de convívio social. No caso do Estado Moderno, a Razão de Estado, ou seja, a missão que subordinaria todos os membros da hierarquia seria: a) defesa da soberania e do território nacional; b) defesa da moeda nacional; c) garantias de segurança e paz aos indivíduos; d) garantia de realização de expectativas individuais; e) sustentação da legitimidade (ou busca do reconhecimento pela sociedade) das instituições públicas;
- b) organiza-se em áreas jurisdicionais de competência. Cada especialização organiza-se com grande autonomia e define uma subordinação hierárquica. Os funcionários recebem, assim, um treinamento especializado. Este princípio procura evitar conflitos no interior da organização. Uma demanda jurídica é encaminhada diretamente ao departamento competente, trabalhado por uma equipe técnica especializada no tema. Sua decisão não é questionada por outros departamentos;

⁵ Para uma análise mais profunda sobre o tema, ver texto clássico sobre estrutura burocrática de autoria de Max Weber, um dos fundadores da sociologia. Uma boa tradução pode ser encontrada numa coletânea de textos do autor intitulada *Ensaios de Sociologia* (Rio de Janeiro: Zahar, 1982). A tradução foi realizada por Waltensir Dutra e a revisão técnica por Fernando Henrique Cardoso.



- c) Regras gerais com grande estabilidade: toda organização burocrática funciona a partir da observação de regras que são públicas. Assim, todos funcionários sabem os limites de cada chefe ou superior e a regra, ao se tornar pública, constitui-se numa defesa do subordinado. Um chefe não pode tudo. Exige somente aquilo que está definido previamente na regra (ou estatuto da empresa). Em outras palavras, todas as ações são limitadas, incluindo as do mais alto posto da organização. Este princípio procura consolidar uma organização que estimula a competição no interior da empresa. A lógica é simples: se cada pessoa possui um cargo que o estatuto (ou regra geral da empresa) define que deve ser preenchido por uma determinada competência pessoal, é fácil perceber se uma regra está sendo cumprida ou não. Se houve favorecimento, qualquer funcionário pode apoiar-se no estatuto e exigir a correção da promoção ou contratação de um funcionário. E mais: um funcionário de baixo escalão sabe o que precisa adquirir (tempo de serviço, qualificações) para subir de posto. Se for motorista, sabe que cursos deve fazer para atingir a qualificação exigida para se tornar chefe do setor de trânsito. Todas definições estão expressas no estatuto ou regras gerais da empresa. Este expediente transforma a organização burocrática numa estrutura muito competitiva: todos funcionários sabem que ao se especializarem, sobem de posto e recebem mais proventos. Quem ganharia com esta competição seria a empresa, que teria ganhos com o aumento de qualificação de seus funcionários;
- d) Profissionalização. Todos funcionários de uma organização burocrática são, assim, especialistas e profissionais de sua área. Buscam qualificar-se e estudam permanentemente as regras gerais da empresa, que se tornam um aprendizado técnico especial. Por este motivo os documentos escritos (arquivos de departamentos ou repartições) são parte integrante da paisagem das burocracias: a história de “como fazer” está registrada em cada arquivo de cada departamento. Um novato precisa, antes de tudo, ler e estudar o conteúdo dos arquivos. Cada burocracia, enfim, possui sua história, sua hierarquia e seus procedimentos determinados. Como a relação no interior da organização é impessoal, o funcionário é leal apenas à *missão* da instituição, nunca à uma outra pessoa. Outra regra de ouro sugere que o funcionário não deve se envolver com paixões ou afetos no momento de decisão. Em suma, ele não pode freqüentar a arena política. Para alguns autores, por este motivo, os funcionários devem ser entendidos como *cidadãos especiais*, que decidem tecnicamente, descartando as demandas e paixões das massas. Ao se envolverem, estariam substituindo as decisões técnicas (e pretensamente precisas) pelas demandas da população. Por este motivo, os funcionários das burocracias públicas necessitariam garantias de estabilidade. Eles não poderiam ser pressionados a tomar uma decisão em função da possibilidade da perda de emprego. Assim, tais funcionários não poderiam ser eleitos, para não se envolverem em disputas políticas. Daí o caráter fechado de corporação no interior das burocracias.

Esta é a estrutura básica de uma burocracia. Ocorre que nos últimos quinze anos as mudanças tecnológicas acabaram colocando em xeque esta estrutura. Por um lado, porque aumentou a consciência política da sociedade civil, que passou a exigir um maior controle sobre as ações estatais. E, por outro lado, porque a globalização diminuiu a capacidade de regulação e gerenciamento do Estado, exigindo uma profunda reforma.



A crise do Estado de Bem-Estar Social, que se consolidou no século XX, pode dar uma boa dimensão de como a burocracia pública foi sendo desmontada nos últimos trinta anos.

O Estado de Bem-Estar Social fundou-se a partir de movimentos históricos.

O primeiro movimento, como sugerem Norberto Bobbio e Paul Sweezy, ocorreu entre 1883 e 1889, quando foram aprovadas as leis sociais elaboradas pelo governo prussiano de Bismark⁶. Teria sido a primeira intervenção orgânica do Estado em defesa do operariado, apoiado no sistema de seguro obrigatório contra doenças de invalidez e dificuldades da velhice.

O segundo movimento ocorre no início do século XX, na Inglaterra, quando é instituído um seguro nacional de saúde e um sistema fiscal progressivo. Tais mudanças são colocadas em prática por um governo liberal, que reconhece os direitos sindicais. Ora, esta fase, de consolidação da estrutura do Estado Provedor, se faz a partir da emergência das massas trabalhadoras como base eleitoral do sistema universal de escolha de governantes. Ou seja, os governantes tiveram que levar em consideração as demandas das massas trabalhadoras, porque agora eram seus eleitores.

Nesse período, surgiram os primeiros documentos constitucionais que reconheciam os direitos sociais, a Constituição Mexicana de 1917 (fruto da Revolução Mexicana iniciada em 1910) e a Constituição Alemã de 1919 (mais conhecida como Constituição de Weimar), que acabou se tornando a matriz de um novo movimento constitucionalista. A este propósito, escreve José Luiz Q. Magalhães, citando Mirkine-Guetzevitch⁷:

É em matéria de direitos do homem que essas constituições de após 1918 são particularmente inovadoras. Sua principal contribuição é o alargamento do catálogo clássico: novos direitos sociais são reconhecidos, aparecem novas obrigações positivas do Estado. (...) os textos que daí decorrem começam a ocupar-se menos do homem abstrato do que do cidadão social.

O terceiro momento é o da aplicação das políticas keynesianas. John Maynard Keynes (1883-1946) foi pioneiro da macroeconomia⁸. Foi professor em Cambridge e, em 1930, em meio ao turbilhão do

⁶ Em seu livro *As Metamorfoses da questão social* (Petrópolis: Vozes, 1998), Robert Castel sugere que houve uma passagem do sistema de tutela e coerções do Estado absolutista e organizações tradicionais (leia-se católicas e de assistencialismo privado que elegiam os inválidos e com residência fixa) para um sistema de contrato, de natureza pública, no final do século XVIII, nas formas de gestão de políticas sociais. Esta passagem teria alterado o foco: de uma política marcadamente assistencial para uma política de integração social, sob o signo da sociedade salarial. Nas palavras do autor: *a liberdade e o individualismo triunfantes comportam uma face sombria: a individualidade negativa de todos aqueles que se encontram sem vínculos e sem suportes, privados de qualquer proteção e de qualquer conhecimento. O Estado social foi construído como uma resposta a tal situação.*

⁷ MAGALHÃES, J. L. Q. *Direitos Humanos na Ordem Jurídica Interna*. Belo Horizonte : Interlivros Jurídica de Minas Gerais. 1992.

⁸ Para muitos autores, a formulação teórica original do Welfare State se dá com a obra de Pigou, *Economics of Welfare*, de 1920. Mais tarde, o autor inglês John Strachey e o sueco Gunnar Myrdal (ver a sua obra *Aspectos Políticos da Teoria Econômica*, publicado no Brasil pela Coleção Os Economistas, da Editora Abril, em 1984), aprofundaram as concepções de Pigou. O controle estatal, para Myrdal, que o Estado exerceria sobre o mercado seria, por sua vez, controlado pela sociedade civil, consolidando as máximas da Revolução Francesa.

meses. O mercado do século XXI é movido pela criação de novos produtos, busca de novos investimentos e novos consumidores. Todos disputam com todos, numa velocidade nunca antes vista. As empresas necessitam cada vez mais investimentos para gerar novos produtos e locomovem-se no espaço à procura de incentivos fiscais. Assim, transferem-se de um local para outro, gerando demissões e novas contratações (sempre em menor número que anteriormente).

A flexibilidade e o aumento do risco profissional e de mercado diluem a missão do Estado Moderno. As empresas exigem diminuição da carga tributária, alegando que a competição internacional é cada vez mais feroz; o Estado perde arrecadação e, na medida em que abre as fronteiras alfandegárias (como ocorreu com o Brasil na gestão Collor e Fernando Henrique Cardoso), torna-se frágil frente à mobilidade de capital, de investimentos e do câmbio.

Estas são as razões que motivaram a reforma de Estado.

Inicialmente, a proposta de reforma mais acabada foi a neoliberal. O neoliberalismo não chega a ser uma teoria, é mais uma receita de governo. Os neoliberais, inclusive, afirmam que não se baseiam em demandas sociais, mas em princípios de gestão pública. Numa tentativa de resumo, Schneider sugere os seguintes princípios desta proposição:

Em lugar de ideologia, os neoliberais têm conceitos. Gastar é ruim. É bom ter prioridades. É ruim exigir programas. Precisamos de parcerias, não de governo forte. Falem de necessidades nacionais, não de demandas de interesses especiais. Exijam crescimento, não distribuição¹¹.

Para os neoliberais, as políticas sociais deveriam basear-se, então, em cinco máximas:

- a) os programas deveriam resumir-se às políticas assistenciais, de atendimento e auxílio à pobreza;
- b) toda política social deveria ser complementar à filantropia privada;
- c) os programas não podem dirigir-se a públicos específicos, sob pena de distorcer as relações de mercado;
- d) os programas devem fundar-se na descentralização, na privatização (aumentando a autonomia das relações de mercado) e na focalização dos grupos carentes;
- e) os programas devem concentrar-se na segurança (buscando a estabilidade social) e na capacitação de recursos humanos.

Em suma, diferentemente dos liberais, esta concepção não atende demandas. Ao contrário, define-se a partir da capacidade de gestão do aparelho estatal. Ao contrário da teoria liberal clássica, os neoliberais não defendem a propriedade como meio de assegurar a liberdade a todos os homens. Apoiam-se na figura abstrata do mercado. Questionam, portanto, os fundamentos da democracia liberal moderna.

Na América esta proposição foi traduzida pelo Consenso de Washington. Esta expressão foi cunhada pelo economista, colaborador do FMI, John Williamson, em 1989. O centro da proposta baseava-se em três blocos de reformas¹²:

¹¹ Ver DRAIBE, Sônia. "As Políticas Sociais e o Neoliberalismo", In *Revista USP*, São Paulo: USP, n.17, 1993.

¹² Baseado na palestra de José Luís Fiori (UFRJ), proferida em 4/9/96, no encontro realizado pela Federação Brasileira de Associações de Engenheiros.



- a) Cortes Fiscais: a proposta apoiava-se no controle dos gastos públicos. Na prática, era um conjunto de cortes: corte de salários, demissões, flexibilização do mercado, corte de contribuições sociais, reforma da previdência;
- b) Diminuição do custo de capital: significava dar maior competitividade às indústrias, para poderem navegar no mercado internacional globalizado. Na prática: flexibilizar o mercado de trabalho (em especial, legalizando a contratação temporária e diminuindo os custos sociais), diminuição da carga social com trabalhadores, diminuição de salários;
- c) Reformas estruturais: significava destruir qualquer política de proteção à indústria nacional. Na prática: desregulamentação dos mercados (diminuição das taxas alfandegárias), privatizações e abertura comercial.

A proposta, como se sabe, desarticulou os mercados nacionais. No caso brasileiro, atingiu a indústria de vestuário, brinquedos, calçados, autopeças, petroquímica, indústrias que não conseguiram se adaptar à forte concorrência internacional. Na verdade, houve transferência de postos de trabalho para outros países, principalmente do sudeste asiático. O corte de investimentos e a flexibilidade cambial, aliada à uma forte política de juros positivos, gerou uma profunda recessão no início de 1999. O fenômeno não atingiu apenas o Brasil e provocou, nas últimas semanas, a reação do próprio FMI, sugerindo maior sensibilidade social.

É na esteira desta crítica que nasce uma outra onda de reformas do Estado. Cito a proposta do Estado Gerencial (aplicada no Reino Unido, onde é denominada de Nova Gestão Pública) e que também sustenta o que os ingleses denominam de Terceira Via¹³. As orientações básicas desta proposição são:

- a) a constituição de organismos descentralizados de gestão pública (*loosely coupled organizations*);
- b) as privatizações, acentuando a distinção ente mercado e Estado;
- c) a adoção de valores gerenciais, de mercado, para definir a performance pública. Em alguns casos, sugere-se a criação de paramercados, ou seja, a transferência de rubricas orçamentárias fixas para agências ou administradores públicos que passam a organizar concorrências públicas para realizar compras e algumas modalidades de prestação de serviços¹⁴;
- d) a valorização do papel dos administradores e gerentes;
- e) a substituição das hierarquias de gestão por administração por contrato.

Na Inglaterra, esta proposição, ao longo dos anos 80 e 90 deu lugar a quatro modelos distintos: dois deles articulados a partir de metas e tarefas a serem atingidas, e outros dois que tinham nos processos e mudanças de hábitos culturais seu eixo articulador. Vejamos, brevemente, os quatro modelos¹⁵:

¹³ Na verdade, a Terceira Via é um conjunto de formulações dispersas que forjam mais uma estrutura discursiva que uma proposição de governo. Para uma análise da estrutura deste discurso, consultar o ensaio de um de seus ideólogos, GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

¹⁴ Esta modalidade de organização atingiu mais duramente o setor de saúde pública na Inglaterra, onde os clínicos-gerais passaram a assumir tarefas gerenciais com grande autonomia. Esta mudança chegou a afetar a formação destes servidores públicos, substituindo as especializações técnicas por formação administrativa-gerencial. Além do Reino Unido, a Nova Zelândia e os EUA adotaram modalidades da administração gerencial no serviço público.

¹⁵ Para uma análise mais detalhada, ver FERLIE, Ewan, ASBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise & PETTIGREW, Andrew. **A Nova Administração Pública em Ação**. Brasília: ENAP/UnB, 1999.



Tatcherismo

Este modelo privilegiou o controle financeiro e a administração hierarquizada. Mas, ao contrário das estruturas clássicas da burocracia estatal, introduziu o monitoramento de desempenho e a noção de orientação para o cliente, incorporando o jargão da administração privada. Desregulamentou o mercado de trabalho e implantou o sistema de bônus e recompensa individual no serviço público. O poder dos administradores aumentou e foi adotado o princípio de administração por empreendimento, o que provocou grande mobilidade dos servidores públicos, alocados por projeto. Finalmente, marginalizou os sindicatos e representantes de categoria das negociações e formulações das agências estatais.

Downsizing

A desestruturação de hierarquias e a redução de cargos são os dois princípios básicos desta concepção. É desta vertente que são gestados os paramercados, separando os setores de compra dos de prestação de serviço. Toda gestão passou a seguir um contrato de metas e trabalho. Como o objetivo é o atendimento ao cliente, o padrão de serviços se alterou e flexibilizou, passando a perseguir as peculiaridades de cada nicho de interesses.

Escola de Relações Humanas

Diferentemente das outras duas vertentes, esta privilegia os processos como mais importantes que os produtos ou tarefas a serem executadas pelo servidor público¹⁶. A cultura institucional passa a ser compreendida como fator de adesão. Por este motivo, são implantados programas de mudança de cultura institucional, procurando introduzir a noção do servidor como empreendedor público, ampliando e dando autonomia para executar múltiplas tarefas.

Orientação para o Serviço Público¹⁷

Esta vertente sugere a implantação de elementos do sistema de qualidade total no serviço público. Entretanto, recusa-se a definir o usuário como cliente, porque privilegia as relações de negociação política e, por este motivo, revela forte descrença em relação ao papel do mercado como definidor de políticas sociais. Pelo contrário, valoriza a legitimidade dos postos eletivos e a capacidade política dos governantes. São privilegiados os trabalhos comunitários e o conceito de responsabilidade pública do servidor.

Alguns autores criticaram duramente o neoliberalismo e a administração gerencial. Boaventura Santos, professor da Universidade de Coimbra (Portugal) chegou a afirmar que sociedade civil e mercado não se combinam. Disse mais: afirmou que algumas organizações da sociedade civil, como as cooperativas de trabalho, que foram criadas no processo de globalização, aproximam-se mais da dimensão de competição de mercado, que da lógica da ação pública. O que este autor está querendo dizer?

Boaventura está sugerindo que a reforma do Estado precisa garantir o poder da sociedade civil, próximo do que Rousseau sugeria. E a sociedade civil, para Boaventura, é o local da solidariedade, da

¹⁶ Seu principal ideólogo foi PETERS, Tom. **Liberation Management**, Basingstoke: Macmillan, 1992.

¹⁷ Ver OSBORNE & GAEBLER. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. Reading Mass: Adisson-Wesley, 1992.

busca coletiva, do diálogo entre interesses, dos valores morais. O autor acredita ser incompatível a reforma do Estado proposta à luz do princípio do mercado, local da competição, da destruição do outro.

Na mesma linha, alguns autores, como Robert Putnam¹⁸, afirmam que as regiões de maior crescimento social e econômico do mundo são aquelas que apresentaram maior coesão e confiança social. Ele dá o nome para este fenômeno de "capital social". Em outras palavras, Putnam sugere que qualquer reforma do Estado deve estar baseada na consolidação de fóruns de gestão pública, ou seja, fóruns regionais de desenvolvimento onde a própria população estuda, elabora propostas e coordena sua execução. Seria uma reforma do Estado de fora para dentro.

Seguindo a mesma trilha, no Brasil, Maria Vitória Benevides sugere a noção de "cidadania ativa". Para a autora

O cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdade em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público. Isto significa que a antiga e persistente distinção entre a esfera do Estado e a da sociedade civil atenua-se, perdendo a tradicional nitidez. Além disso, a possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia. Reforça, ademais, a importância de se somarem os direitos políticos aos direitos sociais - pois os direitos políticos favorecem a organização para a reclamação dos direitos sociais¹⁹.

Tendo em vista que o conceito de Capital Social está se consolidando nos fóruns internacionais de discussão sobre reforma do Estado e geração de políticas públicas, no próximo capítulo deste texto-provocação faremos uma pequena incursão sobre o seu significado.

¹⁸ PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia*. (Rio de Janeiro: FGV, 1996).

¹⁹ BENEVIDES, Maria Vitória. "Democracia e Cidadania", In **Participação Popular nos Governos Locais. Cadernos Pólis**, n. 14, São Paulo: Pólis, 1994.



3. CAPITAL SOCIAL: A SOLIDARIEDADE TERRITORIAL

O conceito de Capital Social, como já citado no capítulo anterior, foi divulgado por Robert Putnam em seu estudo sobre o desenvolvimento desigual da Itália. Originalmente, foi desenvolvido por James Coleman e Glenn Loury, mas rapidamente ganhou variações ideológicas, como o recente estudo de Francis Fukuyama. Na mesma linha conceitual, podemos, ainda, vincular as análises de Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia²⁰.

Vejamos os fundamentos deste conceito.

Segundo a formulação original, capital social seria o conjunto de características da organização social (confiança, normas e sistemas) que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Segundo Putnam, a confiança social possui duas fontes: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação. As regras podem se socializar tanto pelos hábitos sociais, quanto pelas punições para quem as desobedece. A reciprocidade pode ocorrer quando se troca um favor por outro ou até mesmo quando há uma expectativa generalizada que ao se fazer um favor haverá uma retribuição no futuro. Nas sociedades em que as pessoas acreditam que serão retribuídas, existe maior probabilidade de trocas, de reciprocidade. As associações comunitárias são exemplos claros de sistemas de participação cívica, onde não ocorre hierarquia de poder, e onde são desenvolvidas muitas ações de cooperação em benefício de todos. Acabam por estabelecer regras de comportamento baseadas na reciprocidade, facilitam a comunicação e a confiança dos indivíduos.

Nas sociedades ou regiões onde há forte organização central ou vertical, a comunicação é muito menor, as expectativas se diluem e dificilmente as regras de reciprocidade construídas na base da sociedade chegam a influenciar o topo das organizações. Este é o caso das relações clientelistas, que alguns autores denominam de "amizades desequilibradas". Os "clientes" daquele que tem poder não estabelecem relações entre si, mas cada um com seu "protetor". Chegam, até mesmo, a competir entre si. Assim, impedem ações coletivas e comunitárias. Impedem a participação coletiva na gestão pública. Putnam e sua equipe, ao estudarem por vinte anos as diferenças regionais da Itália, perceberam que as regiões com maior índice de capital social (que eles denominaram de "regiões cívicas") eram as que promoviam o crescimento econômico, ao contrário das regiões com menos associações e mais hierarquia política. Uma das explicações é que as regiões cívicas deixam as instituições públicas eficazes, justamente porque aumenta a comunicação entre cidadãos, fortalece o consenso sobre decisões comunitárias, consolida organizações sociais e a economia local, gera cooperação voluntária. A confiança, neste caso, passa a ser mais que crença. Gera regra e ação comunitária.

²⁰ Ver COLEMAN, James. *Foundations of social theory* (Cambridge: Harvard University Press, 1990); LOURY, Glenn. "A Dinamic theory of racial income differences", In WALLACE, P. & Le MUND, A. (eds). *Womne, minorities, and employeet discrimination* (Lexington: Lexington Books, 1977); FUKUYAMA, Francis. *Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade* (Rio de Janeiro: Rocco, 1996); SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade* (São Paulo: Cia das Letras, 2000).



Numa linha teórica próxima, Amartya Sen sustenta que o desenvolvimento de um país pode ser compreendido como a expansão das liberdades que as pessoas possuem. Liberdade de escolha, de realização que, obviamente, se aproxima do grau de confiança que cada cidadão possui em relação à sua sociedade. Mas as liberdades, segundo o autor, dependem de condições sociais (educação e saúde, por exemplo) e políticas (liberdade de participar de associações e fiscalizações públicas). Finaliza sugerindo que o exercício da liberdade sustenta-se por valores que, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e relações sociais, fundadas na liberdade de participação. A liberdade - e o desenvolvimento de um território - estaria, assim, marcada por cinco princípios, segundo Sen: a) a liberdade política; b) as facilidades econômicas; c) as oportunidades sociais; d) a garantia de transparência; e) a segurança protetora.

Se combinarmos os autores citados acima, percebemos alguns pontos coincidentes, outros complementares. Todos depositam sua crença na idéia do desenvolvimento estar diretamente relacionado com o grau de coesão e participação comunitária intensa dos cidadãos de um dado território. Tal participação social gera uma série de normas e uma cultura de ajuda mútua, aumentando a confiança política e social das pessoas na comunidade em que vivem. Por sua vez, esta confiança torna-se um antídoto contra formas de exploração e dependência política (como o clientelismo), aumentando o controle e a autonomia social. Contudo, a participação ativa da comunidade (e do grau de confiança mútua) funda-se na liberdade social e política, garantida por um conjunto de políticas públicas (saúde, educação, trabalho e a própria garantia de participação e gestão pública compartilhada).

Este seria o centro do conceito de Capital Social.



4. DESCENTRALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE GESTÃO PÚBLICA

Assim como existe uma estrutura de gestão burocrática, verticalizada e impessoal, existe também um estilo de gestão burocrática. Em outras palavras, existe uma cultura burocrática que orienta ações e chega a formatar hábitos políticos e sociais.

A **gestão burocrática**, ou estilo burocrático de governar, apoia-se em algumas características básicas. São elas:

- a) Gestão marcada pelo discurso da competência técnica: os dirigentes de estilo burocrático valorizam planos gerais de ação, conceitos técnicos e regras para o maior número de ações desenvolvidas pelos subordinados. Desprezam a intuição, as crenças não científicas, as decisões fundadas em valores e estilos culturais específicos. Tendem a controlar todos movimentos de seus funcionários. A linguagem que utilizam é tão técnica que poucos entendem o que querem dizer. Seus seguidores seguem seu estilo e costumam citar muitas resoluções, pareceres jurídicos e portarias para inibir uma proposta muito inovadora;
- b) Relações impessoais e frias: fruto do estilo centralizador e muito técnico, o estilo burocrático de governar mantém distância da população e suas paixões. Os funcionários são tratados com frieza e são valorizados pelos resultados de seu trabalho. Não há cortesia neste estilo, mas racionalidade e objetividade. Os dirigentes burocráticos sentem-se desconfortáveis em eventos populares e a população percebe facilmente seu desconforto ;
- c) Dimensão econômica se sobrepõe à dimensão social: como o dirigente burocrático vive em função da capacidade de trabalho da máquina administrativa, a sobrevivência econômica e a capacidade de investimento da burocracia está sempre em primeiro plano. Se há pouco recurso, corta-se a folha de pagamento ou investimentos sociais, mas não se afeta o funcionamento e a rotina da burocracia pública. Este princípio vem sempre justificado com argumentos "realistas", onde uma possível crise impele o dirigente a fazer cortes sociais.

Uma visão de conjunto dessas três características básicas revela que uma gestão burocrática é caracterizada pela centralização das decisões. O governante burocrata seria aquele que acredita que a ação do governo central educa, ou até mesmo cria, a sociedade civil. A racionalidade e a precisão técnicas estariam acima da cultura e experiências cotidianas dos cidadãos. Os dirigentes e técnicos envolvidos com este modelo acreditam que os interesses individuais, egoístas, minam ações mais justas e solidárias e aumentam a demanda social em demasia, chegando a arriscar a saúde financeira do governo. Inverte-se, assim, a noção moderna do Estado como instrumento de promoção dos interesses da sociedade civil.

Mas existe, ainda, um segundo estilo de gestão, muito empregado no Brasil: o tradicional. O **estilo tradicional de governar** é marcado pelo costume e pela fidelidade. Se no estilo burocrático o que conta é a competência técnica e a impessoalidade, no estilo tradicional o que conta é a relação afetiva, muito próxima, e a intuição.



A gestão tradicional pauta-se pelas seguintes características:

- a) Práticas políticas marcadas pela fidelidade e troca de favor: o dirigente tradicional mantém seu poder através da sua capacidade de atender interesses individuais. Ouve muito, portanto. Conversa constantemente com todos, ouve as lamentações e diz que fará tudo para ajudar. E se esforça, realmente. Na medida em que consegue uma solução para um problema específico, cria uma relação de dependência ou favor, administrada com muita habilidade. Por este motivo, o dirigente tradicional evita atender demandas coletivas. Ele prefere atender as pessoas individualmente, criando um laço de confiança, de cumplicidade. Aparece como um patrono, um protetor, alguém íntimo e que se comove com o sofrimento do outro. O seu poder alimenta-se dessa cumplicidade. Por este motivo, seu discurso valoriza a fidelidade e a amizade ;
- b) Ausência de planejamento global de ações (gestão por intuição): como o dirigente tradicional é muito intuitivo, ele não administra através de planos gerais ou planejamento de ações. Se fizesse isso, seria fiscalizado e controlado. Mas o dirigente tradicional necessita manter a política de favores pessoais para aparecer como protetor. Assim, a intuição e os favores personalizados, que nascem de seu próprio discernimento e boa vontade, devem ser preservados. Este dirigente, portanto, rejeita discursos técnicos (porque são muito frios e lógicos) e regras muito fixas. Administra pela intuição e habilidade políticas. Seus assessores sentem na pele este estilo de governar. Nunca sabem onde estão pisando e para onde estão caminhando;
- c) Propostas sociais marcadas pelo assistencialismo: ao contrário do dirigente burocrático, o gestor tradicional procura preservar sua relação de provedor com a população que o elege. Assim, ele procura criar o maior número de ações assistencialistas, que mantém a dependência da comunidade à sua boa vontade. Negam, portanto, qualquer possibilidade de autonomia territorial, porque acabaria com a necessidade de seus favores. O dirigente tradicional não acredita, nunca, que a população de um determinado bairro encontra-se madura para decidir sobre os rumos de sua vida.

Como o modelo burocrático de gestão, este também possui a marca da centralização administrativa. Entretanto, no caso da gestão tradicional, as relações afetivas acabam mascarando o verticalismo administrativo. As consultas individuais, as conversas de pé de ouvido, a cumplicidade que o governante de tipo tradicional estabelece com seus governados acaba deixando a impressão que a população orienta alguém que o destino colocou no poder, mas que é igual (nas dúvidas e na simplicidade) aos governados. O governante de tipo tradicional estabelece um discurso da intimidade que desarticula a confiança comunitária, diminuindo o capital social de uma localidade. Na prática, aumenta o grau de dependência política.

Finalmente, registremos o estilo **participativo de governar**. Ele procura superar as duas versões de gestão que indicamos acima. Nos fóruns de discussão de reforma do aparelho de Estado e em alguns estudos recentes sobre o tema, alguns indicadores do que seria participação em gestão pública vão se firmando. Destacamos, a seguir, algumas de suas características:

Estruturas Colegiadas de Gestão: a gestão participativa supera o centralismo das decisões. Na prática, desmonta os modelos personalizados e "imperiais" de gestão. Como exemplo, podemos citar a superação do controle de um posto de saúde por um diretor, sendo substituído por um conselho paritário (técnicos e usuários do posto de saúde) que passa a dirigi-lo. O objetivo, neste



5. GESTÃO PARTICIPATIVA EM REDE: COMO IMPLANTAR?

A Gestão Participativa em Rede, na perspectiva de superar as disfunções do modelo burocrático, sobretudo aquelas que inviabilizam a participação da sociedade na gestão do Estado, estrutura-se em metodologia participativa que busca envolver os mais diferentes atores na leitura dos problemas sociais e na sua relação com o modelo burocrático de gestão adotado pelo Estado brasileiro.

Os princípios da GPR (descentralização dos órgãos de gestão pública; criação de unidades multifuncionais territorializadas; foco de atenção na família ou comunidade local; gestão comunitária em rede) tratam, de forma geral, da potencialização de operações em nível municipal. Tais princípios, entretanto, podem ser traduzidos para diferentes níveis de gestão, cuidando para que, em cada instância, sejam desenvolvidas metodologias adequadas, respeitando as significativas diferenças que marcam regiões distintas de um país do tamanho do Brasil. A seguir trataremos da metodologia desenvolvida para gestão municipal.

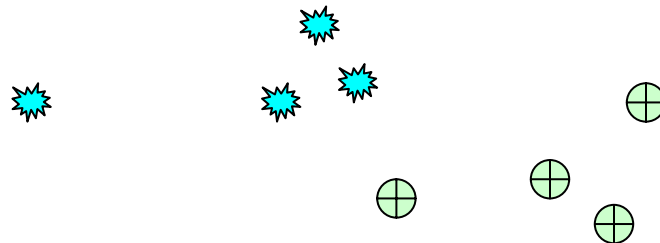
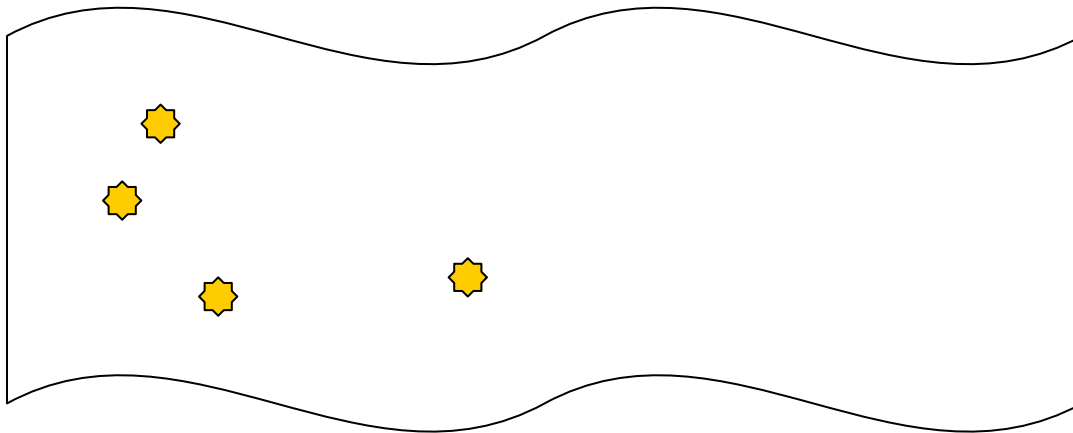
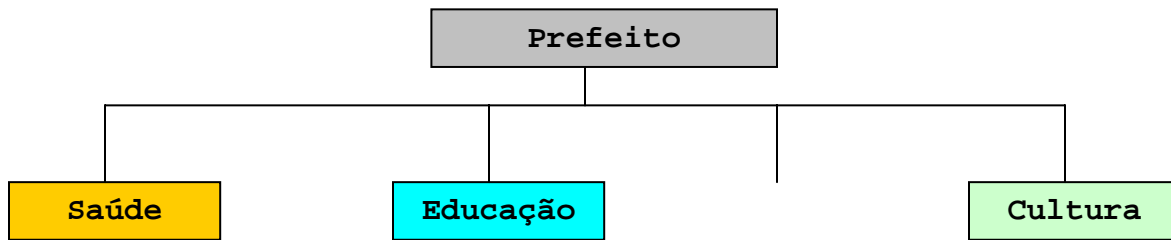
No âmbito municipal, a principal mudança operada pela implantação da GPR é a fusão das ações das secretarias municipais a partir da territorialização da gestão. Esta territorialização se dá através de dois movimentos:

O primeiro deles consiste na criação de equipamentos capazes de formular (através da apropriação de diretrizes municipais gerais) e executar, em cada comunidade, as políticas públicas que atualmente são formuladas e executadas de forma fragmentada pelas mais diferentes Secretarias Municipais e seus equipamentos correspondentes: escola, posto de saúde, quadras esportivas, creches, espaços de lazer, entre muitos outros. Tais equipamentos, que passamos a denominar de **Unidades Multifuncionais Territorializadas (UMT)**, procuram superar a ação pública estruturada em projetos e rotinas específicas de cada secretaria, concentrando-se numa ação integrada de vários serviços públicos a partir de um diagnóstico interdisciplinar realizado em dado território. As UMTs, portanto, além de constituírem um novo equipamento, procuram integrar os demais serviços distribuídos neste território.

Em outras palavras, trata-se de um equipamento que agrega funcionários e técnicos das diversas áreas de atuação da gestão municipal, propiciando a essas equipes a realização de diagnósticos integrados da situação de uma determinada comunidade. O foco passa a ser, portanto, a comunidade local e não mais a rotina ou o projeto de uma dada secretaria. Por outro lado, a UMT, ao se localizar em um espaço local portador de identidades, possibilita um acesso imediato e cotidiano aos executores do serviço público. Assim, demandas sociais e formulação de estratégias de serviços articulam-se num único equipamento, possibilitando romper com a dicotomia planejamento-execução. Quem executa passa a planejar a partir de um constante diálogo e levantamento de demandas sociais.

.....

As ilustrações abaixo representam, do ponto de vista territorial, o tipo de relação estabelecido pelo poder público com a população, no modelo de **gestão burocrático**, o que pode facilitar uma visualização do que se pretende superar com a GPR.

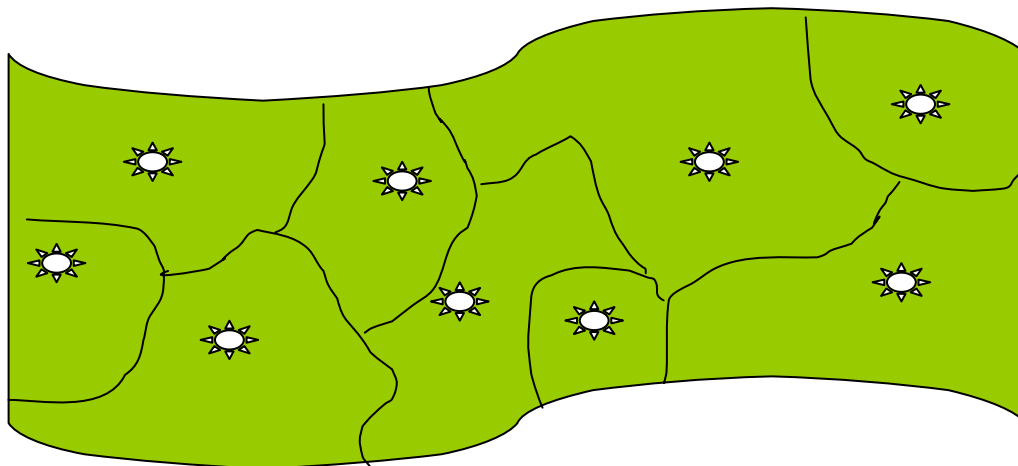


Como é possível perceber, o gabinete do prefeito relaciona-se diretamente com as secretarias de governo. Os espaços políticos de tais secretarias, em geral, são distribuídos entre partidos, correntes

Município

partidárias ou grupos de diferentes naturezas que compõem determinadas alianças, de caráter eleitoral ou não. Assim, cada uma das secretarias (no esquema representadas pelas secretarias de educação, cultura e saúde) passa a ser dirigida por uma força política aliada ao prefeito, que, por sua vez, possui bases de sustentação em determinados espaços do município. Como está ilustrado no esquema, uma secretaria é impelida, assim, a concentrar certos serviços em determinada região, onde possui maior apoio popular ou onde se localiza a base eleitoral de uma secretaria ou da vereança que apóia tal secretaria. Enfim, a estrutura burocrática, segmentada em vários serviços e secretarias, dificilmente consegue executar programas integrados, entendidos como programas capazes de atender a as demandas dos cidadãos de forma articulada e planejada publicamente. Pelo contrário, as ações integradas são exceções. A regra é o atendimento pulverizado. Cada secretaria, assim, sustenta-se por equipamentos espalhados pelo território municipal. Muitas vezes, uma escola encontra-se a poucos metros de um posto de saúde ou de um centro cultural. Mas, mesmo assim, esses equipamentos não conseguem se articular a partir da construção de uma percepção comum (negociada) sobre a realidade na qual atuam. Toda estrutura de apoio (veículos, almoxarifados etc.) multiplica-se pelo número de equipamentos específicos de cada secretaria. É comum, inclusive, depararmos-nos com programas que são coincidentes ou que se sobrepõem, formulados e executados por secretarias distintas. A estrutura burocrática de governar é, portanto, centralizadora, perdulária e desarticulada.

Qual a alteração proposta pela GPR? Vejamos o esquema da estrutura de gestão de uma GPR, num determinado município.



•
•
•
•
•
•
•

No esquema acima, a segmentação em áreas específicas se dilui. O município passa a ser recortado por áreas homogêneas, que apresentam identidades sociais, históricas, culturais e geográficas. Vejam que, no interior do mapa do município estão dispostos vários equipamentos (representados pela figura de um sol estilizado) multifuncionais, superando aquela pulverização de equipamentos especializados verificada na estrutura burocrática.

O segundo movimento que traduz a territorialização da gestão é a construção das áreas homogêneas. E tal construção não se faz apenas por critérios técnicos, mas resulta da articulação de identidades. Nasce, portanto, de mecanismos de participação popular, similares aos utilizados no Orçamento Participativo. Pode não haver correspondência, portanto, com um determinado traçado de um bairro: a área homogênea pode agregar mais de um bairro ou constituir-se de partes de vários bairros, formando áreas contíguas. O critério determinante é o das identidades sociais dos cidadãos, o que facilita o fomento do Capital Social do município.

Em cada área homogênea são instalados os UMTs (representadas, no esquema, pelo "sol"), que articulam vários serviços antes separados em diversas secretarias e departamentos, compondo uma jurisdição territorial. Entretanto, algumas funções do poder público fogem da governabilidade da UMT. Transporte urbano e coleta de lixo são exemplos de serviços que necessitam um planejamento que supere até mesmo o tracejado do município. Mas grande parte das políticas públicas desenvolvidas hoje (cultura, saúde, desenvolvimento social, educação, esporte, geração de emprego e renda, entre outros) podem ser facilmente integradas nessas unidades, pois têm como foco o homem em sua integralidade.

As equipes multifuncionais ou interdisciplinares integradas em uma UMT passam, então, a organizar um diagnóstico por unidades menores de uma área homogênea (um quarteirão, por exemplo), possibilitando a constituição de um sistema de informação gerencial integrado. Tal diagnóstico facilita focar as ações públicas nas comunidades e famílias. Vejamos um exemplo com a educação. Numa estrutura burocrática, o foco do banco de dados de uma secretaria é o resultado final do desempenho do aluno: índices de repetência e evasão muito altos são sinais de problemas. No caso da Gestão Participativa em Rede, a equipe da UMT faz um diagnóstico global da situação social de uma família ou comunidade. Assim, constróem um banco de dados que possibilita articular o desempenho de um aluno com as suas condições de moradia, de alimentação, de emprego familiar, de acesso a bens culturais, dos valores e hábitos da região.

As equipes multifuncionais conseguem não apenas coletar diversos dados, podendo ir além, levantando hipóteses que integrem observações de técnicos de várias áreas com a discussão das hipóteses diretamente com as famílias visitadas. A GPR, neste caso, aproxima-se das experiências da extensão rural mineira dos anos 50, quando uma dupla de técnicos visitava cada propriedade rural, procurando diagnosticar a globalidade da vida do agricultor e propor, a partir de discussões com os moradores, ações públicas de fomento ao desenvolvimento social da localidade. Um serviço público com forte caráter pedagógico e participativo, portanto. Para potencializar este caráter, cada UMT deverá ser dirigida por representação paritária: representantes daquela área homogênea (escolhida diretamente pelos moradores) e equipes multifuncionais de formulação e execução do serviço público, constituindo um **conselho comunitário de gestão** que se compromete com um plano de ação anual. Os técnicos que integrarem este conselho, por sua vez, como a totalidade dos funcionários da administração pública, devem participar de programas amplos de formação, de forma a garantir que os conselhos sejam, de fato, um espaço democrático de debates, onde o conhecimento é colocado a serviço da realização de fins políticos, democraticamente acordados. Em outras palavras, é necessário evitar a constituição de

uma nova tecnocracia, cuja relação com a população é historicamente marcada por uma *retórica da autoridade*, revestida de formalidade, formulários, ofícios, códigos, regulamentos e prazos. Faz-se necessário que estes conselhos realizem um projeto construído através da ação dos diferentes, “uma configuração de conhecimentos que, sendo prática, não deixe de ser esclarecida e, sendo sábia, não deixe de estar democraticamente distribuída”²¹.

Outro ponto bastante relevante diz respeito ao risco de fragmentação da ação pública. Para evitar a constituição de verdadeiros espaços auto-suficientes, há duas iniciativas importantes. A primeira é a constituição de redes de articulação entre UMTs. A segunda iniciativa é a formação do **Conselho Municipal**, integrado pelo Prefeito, seu gabinete e representantes dos conselhos comunitários de gestão das UMTs. Tal conselho, deliberativo, configura uma instância de decisão estratégica do município, que se reúne periodicamente para avaliar e propor ações integradas. Por sua vez, o gabinete do Prefeito, assim como o Conselho Municipal, é assessorado por um corpo técnico temático e pelas instâncias executivas municipais. Os temas municipais que demandam formulações globais (como é o caso do trânsito, limpeza urbana, manutenção e outros) são objeto de ação das Instâncias Executivas, diretamente vinculadas ao gabinete do Prefeito e ao Conselho Municipal. Por outro lado, as Equipes Técnicas, também vinculadas ao gabinete do Prefeito e Conselho Municipal referem-se à competências específicas (equipes de formação profissional da área de saúde, educação e outras; urbanistas; equipes responsáveis pelo monitoramento da execução orçamentária e outros) que atendem, também, demandas das UMTs, além de promoverem e apoiarem o funcionamento da rede de UMTs, no esforço de elaboração articulada e conjunta das diretrizes da política municipal.

Além do risco de fragmentação da ação da administração pública, outro risco que deve ser evitado é o risco da fragmentação social. Isto é, o projeto de administrar um espaço público com referência em identidades sociais construídas historicamente nas várias comunidades/localidades não pode, de forma alguma, deteriorar para a formação de guetos. A valorização e referência às identidades sociais não é o mesmo que sua afirmação incondicional diante das demais, mas, pelo contrário, o pressuposto de seu diálogo com as diferenças. Sérgio Paulo Rouanet²² nos diz da ascensão do quixotismo epistemológico no mundo contemporâneo, uma reflexão que parece ser útil ao debate proposto. Utilizaremos debate tão somente para oferecer um norte de reflexão acerca das possibilidades de desagregação social que estão imbricadas em qualquer projeto que tem como referência identidades locais.

O autor sustenta uma comparação entre Dom Quixote, personagem criado pelo espanhol Miguel de Cervantes, e determinadas posturas cognitivas e morais contemporâneas. Dom Quixote era

²¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução a uma Ciência Pós-Moderna*. 3ª. Ed. Graal : Rio de Janeiro, 1989. Nesta obra, cujo marco proposta para a relação com o conhecimento científico parece extremamente adequada à leitura que desenvolvemos sobre a administração pública, Boaventura sugere a ruptura com a oposição ingênua entre ciência e senso comum, como quem opõe luz e trevas. Recuperando a importância do senso comum, enquanto a forma de conhecimento que “concilia o homem consigo mesmo”, ele defende a constituição da ciência pós-moderna através de uma “dupla ruptura epistemológica”. Em um primeiro momento, a ciência rompe com o senso comum, a fim de constituir-se enquanto prática de conhecimento específica. Em um segundo momento, rompe-se com a própria ruptura, e a ciência assume o compromisso de se tornar apropriável ao senso comum. Não em seu rigor e método, mas enquanto um conhecimento prático. Por isso fala-se em um senso comum “esclarecido” e em uma ciência “prudente”. Só a partir da valorização das identidades sociais envolvidas no processo político da gestão pública e do conhecimento que produzem acerca da realidade que vivenciam é possível constituir um modelo efetivamente democrático de administração do Estado.

²² Em ensaio publicado no Caderno Mais, da Folha de São Paulo de 07 de janeiro de 2001.

um personagem enlouquecido, que havia assumido a identidade fictícia de cavaleiro andante. Esta identidade propunha um modo próprio de perceber o mundo e de agir em relação à ele (uma postura moral, relacionada à razão prática). Como todos nós nos identificamos, em determinado momento da vida, com personagens heróicos ou fantasiosos, é de se perguntar por que nós não padecemos do mesmo mau que afligia O Cavaleiro da Triste Figura. Rouanet responde dizendo que temos, de fato, múltiplas identidades, resultantes de múltiplos processos de identificação. “Nossa personalidade”, segundo o ensaísta, “é um equilíbrio negociado entre elas”. Dom Quixote reduziu sua personalidade a uma única identidade, aprisionando-o a uma única possibilidade de interpretar o mundo e de posicionar-se diante dele, o que recebe o nome, no romance, de “castelo encantado”. Rouanet afirma que este “encantamento”, este “feitiço” hoje radicalizou-se: não se restringe mais somente a Dom Quixote; também Sancho Pança está enfeitado.

S e ele vê moinhos de vento em vez de gigantes, não é que os moinhos sejam mais reais que os gigantes, e sim que é sob a forma de moinhos que aqueles objetos se oferecem aos portadores da identidade única imposta a Sancho. Por ser cavaleiro, Dom Quixote vê gigantes; por ser escudeiro, Sancho vê moinhos. Quem tem razão? Ambos, pois moinhos e gigantes não existem em si, mas somente em razão da identidade de quem os percebe.

Rouanet está, de fato, denunciando que esta perspectiva inviabiliza qualquer diálogo entre diferenças. Segundo ele, após a derrocada do socialismo, “os homens foram bombardeados com a exigência de assumirem identidades particulares, excludentes, de caráter nacional, racial, cultural. (...) os seres humanos deixaram de dialogar enquanto sujeitos e passaram a se confrontar enquanto negros, judeus, mulheres ou homossexuais”. Este pensamento “uni-identitário” está ligado, por sua vez, a uma reedição da tese materialista de que as condições sociais e econômicas produzem a consciência. Desta vez, “o ser continua determinando a consciência, mas agora é um ser cultural, e não mais socioeconômico”. Rouanet coloca, então, que “em contraste com a sociedade, regida pela lei paterna [segundo a teoria freudiana], a cultura é uma figura materna, e por isso não cabe contra ela a rebeldia que segundo Freud é autorizada e até exigida pela relação com o pai. A cultura adquire um caráter sacrossanto, e por isso as identidades culturais se tornam imperiosas.” Rouanet aponta, assim, que tal movimento uni-identitário fragmenta a sociedade, impede a comunicação e o reconhecimento dos “enfeitados” enquanto pessoas humanas, personalidades articuladas através da participação em variados círculos sociais (família, cidade, nação, raça, classe social).

É com referência nas radicais advertências que faz o ensaísta, trazendo a baila a utopia iluminista, que utilizamos, em todo o texto, a expressão identidades, no plural. O que se pretende é contribuir para um movimento em que as comunidades possam se compreender enquanto portadores de identidades diversas, valorizadas pela ação do Estado e em permanente diálogo com as diferenças. Os modos de operacionalizar essa comunicação, essa troca que gera o capital social são diversas, e devem ser formuladas diante de situações concretas. De qualquer forma, acreditamos que este é um debate fundamental. Uma estrutura de administração do Estado não pode estar alheia às conseqüências de sua organização para a sociedade.

Vencidas as advertências, quanto ao risco de fragmentação da administração e o risco de fragmentação social, em uma formulação hipotética, acreditamos que a implantação deste sistema deve ocorrer em algumas etapas. Sugerimos o seguinte:



FASE I: Formação dos Gestores Públicos

A primeira fase de implantação da GPR nos municípios estaria dividida em dois movimentos complementares. O primeiro é a realização de um diagnóstico participativo envolvendo os gestores das Secretarias Municipais que são levados, em processo de auto-conhecimento, a refletir sobre sua prática, produzindo uma leitura crítica do modelo de organização da Prefeitura e sua repercussão na problemática social. Um segundo movimento, é a realização de um diagnóstico participativo envolvendo as comunidades na discussão dos problemas enfrentados em seus bairros.

Estes movimentos objetivam debater com técnicos e comunidades a concepção de administração pública proposta, potencializando sua capacidade para diagnosticar os problemas e construir soluções a partir da releitura dos princípios gerais da GPR em função da realidade local. Em outras palavras, os princípios gerais de uma GPR sofrerão uma releitura, uma reinterpretação dentro de cada realidade, construída pela comunicação entre técnicos e comunidades de um dado município.

Além disso, é preciso construir programas de formação continuada, cujo cerne não está ligado ao desenvolvimento de competências técnicas, mas ao desenvolvimento de competências comunicativas, isto é, procedimentais. Apenas através da apropriação de tais competências e de seu relacionamento com os contextos em que elas se desenvolvem é possível implementar a GPR, conforme já procuramos esclarecer ao tratar dos conselhos comunitários

Este esforço de formação constrói a base social para o processo de reforma administrativa que se pretende realizar com a Gestão Participativa em Rede.

FASE II: Implantação da GPR

A segunda fase de implantação objetiva criar as condições para realização efetiva da GPR e seus princípios na gestão do município.

Neste momento, o diagnóstico participativo realizado anteriormente deve ser complementado por um amplo levantamento de dados, a partir do qual se estruturara um sistema de informação georeferenciado, o qual, por sua vez, subsidiará a formulação das políticas públicas no município. Os instrumentos básicos a serem construídos nesta fase são:

1. Sistema de Informação

Trata-se de um levantamento de dados a ser realizado com as famílias, equipamentos públicos e empresas, além dos dados já sistematizados por pesquisas oficiais, resultando num banco de dados socioeconômico-cultural-urbanístico e ambiental da realidade municipal. Estas informações técnicas devem subsidiar o processo decisório das políticas públicas em âmbito local (isto é, na região de uma UMT). A gestão das políticas públicas, deve estar orientada por informações detalhadas, desde sua formulação, passando por sua execução, monitoramento e avaliação. Neste sentido, as famílias e as unidades de trabalho devem estar presentes em um cadastro ampliado que possibilite a formulação de políticas públicas equitativas e significantes, vinculadas às condições concretas de vida de cada família ou

