
**AVANÇOS NAS PREFEITURAS:
NOVOS CAMINHOS
DA DEMOCRACIA**

JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO

MARA BIASI FERRARI PINTO

EDUARDO CESAR MARQUES E
HAROLDO DA GAMA TORRES

PAULO DE MESQUITA NETO

CLÓVIS BUENO DE AZEVEDO

LACIR FERREIRA BALDUSCO

**AVANÇOS NAS PREFEITURAS:
NOVOS CAMINHOS
DA DEMOCRACIA**

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Conselho editorial

Antônio Octávio Cintra Maria Clara Lucchetti Bingemer
Fernando Limongi Maria Tereza Aina Sadek
Fernando Luiz Abrucio Patrícia Luiza Kegel
José Mário Brasiliense Carneiro Paulo Gilberto F. Vizentini
Lúcia Avelar Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Marcus André Melo Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Coordenação editorial
Cristiane Duarte Daltro Santos

Revisão
Cristiane Duarte Daltro Santos

Capa
Isabel Carballo

Diagramação
Matiz Designers

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer V (2004), nº 1
Avanços nas prefeituras: novos caminhos da democracia
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, junho 2004.
ISBN: 85-7504-062-6

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 3º andar
CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

Índice

OS AUTORES	7
APRESENTAÇÃO	9
MUNICÍPIO: PARTE INTEGRANTE DA FEDERAÇÃO?	13
<i>José Mario Brasiliense Carneiro</i>	
A REFORMA URBANA E O ESTATUTO DA CIDADE	23
<i>Mara Biasi Ferrari Pinto</i>	
POBREZA E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE GRUPOS SOCIAIS NA METRÓPOLE DE SÃO PAULO	35
<i>Eduardo Cesar Marques e Haroldo da Gama Torres</i>	
OS MUNICÍPIOS E A SEGURANÇA PÚBLICA	51
<i>Paulo de Mesquita Neto</i>	
APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA EM MUNICÍPIOS: ALGUMAS REFLEXÕES CRÍTICAS; E O CASO (EXEMPLAR) DE JACAREÍ	69
<i>Clóvis Bueno de Azevedo</i>	
ITAPECERICA DA SERRA E AS POLÍTICAS MUNICIPAIS PREMIADAS: PLANO DIRETOR, HABITAR BRASIL E BARRAÇÃO CULTURAL DA CIDADANIA	85
<i>Lacir Ferreira Balduino</i>	

Os autores

José Mario Brasiliense Carneiro é bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e doutor em Administração pela mesma FGV-SP. Foi coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer por dez anos e desde 2002 é diretor da Oficina Municipal, organização parceira da Fundação Adenauer ocupada com a capacitação de servidores, gestores e lideranças políticas municipais.

Mara Biasi Ferrari Pinto é mestre em Administração Pública pela Universidade da Califórnia, Los Angeles – UCLA; bacharel em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP, da Fundação Getúlio Vargas e atualmente é superintendente geral do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM.

Eduardo Marques é mestre em Planejamento Regional (IP-PUR/UFRJ) e doutor em Ciências Sociais (IFCH/Unicamp). É professor do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap). **Haroldo da Gama Torres** é mestre em Demografia (Cedeplar/UFMG) e doutor em Ciências Sociais (IFCH/Unicamp). É pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap).

Paulo de Mesquita Neto é doutor em Ciência Política pela Universidade de Columbia, pesquisador sênior do Núcleo de Estudos da Violência da USP e secretário executivo do Instituto São Paulo Contra a Violência.

Clóvis Bueno de Azevedo é formado em Administração Pública pela EAESP/FGV e em Ciências Sociais, com mestrado e doutorado em Ciência Política pela USP. É professor adjunto do Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos da EAESP/FGV. É administrador de carreira na Prefeitura do Município de São Paulo onde exerce atualmente o cargo de chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Segurança Urbana.

Lacir Ferreira Baldusco é formado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Belas Artes de São Paulo e cursa mestrado em Arquitetura e Urbanismo no Instituto Presbiteriano Mackenzie e MPA Profissional em Gestão de Cidades na Fundação Armando Álvares Penteado. Atualmente, exerce seu segundo mandato como prefeito de Itapeperica da Serra, SP.

Apresentação

Com as eleições municipais se aproximando, é interessante realizar uma discussão sobre a administração municipal no Brasil. Haverá eleições para prefeitos e vereadores. Pensando em vereadores, é oportuno dizer algumas palavras sobre a decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pela extinção de 8.500 vagas nas Câmaras Municipais para as próximas eleições. Esta decisão foi aplaudida pelo público em geral, pois cada vereador no Brasil custa quase R\$ 90.000,00 por ano. Mesmo assim, a Comissão de Constituição do Senado contestou a decisão do TSE, buscando preservar a maioria das vagas para a representação nas Câmaras Municipais.

A preocupação e a discussão sobre os custos das Câmaras Municipais, sem dúvida alguma, são muito importantes. É inevitável procurar caminhos que correspondam às possibilidades de gastos do país. Mesmo assim, me parece lamentável que reduzir custos signifique redução de postos de participação e de representação.

A qualidade da democracia depende da possibilidade real de participação e de uma representação adequada. Não depende do montante de pagamentos aos vereadores. Na verdade, seria melhor reduzir gastos que suprimir vagas. No Brasil há 5.561 municípios e conseqüentemente 5.561 parlamentos locais, as câmaras municipais. Parece que alguns acreditam que isso seja um exagero. Discordo! 5.561 câmaras para 170 milhões de pessoas não é um exagero. Há muitos países com mais municípios e câmaras que no Brasil. Na Alemanha, por exemplo, existem por volta de 13.500 municípios

para 80 milhões de habitantes; além disso nos maiores há conselhos distritais, com uma representação com base em eleições democráticas. Junto com o conselho geral do município são eleitos também os integrantes destes conselhos. Isto significa que, com a metade da população, há na Alemanha muito mais representantes e mais espaços de participação política para os cidadãos.

Em vez de limitar as vagas de representação, não seria melhor criar mais foros de participação, mas – isso sim – com uma redução drástica das despesas e regalias para os vereadores do regime atual? Aumentar os espaços de participação significaria, criar, pelo menos nas grandes cidades, mais instituições de participação e representação política, por exemplo, ao nível de bairros ou sub-distritos municipais. Estes conselhos devem ser providos de certas atribuições políticas.

Por outro lado, os custos para os representantes têm que ser reduzidos drasticamente. Em muitos países, a função dos vereadores não é de dedicação exclusiva, ou seja, jornada completa, e como resultado não são remunerados. Na Alemanha, por exemplo, os vereadores recebem uma diária para despesas pessoais relativas ao seu mandato, mas essa diária em muitos casos tem um caráter mais simbólico e, mesmo nas cidades maiores com diárias mais elevadas, essas não permitem o sustento do representante. Os vereadores não possuem assessores pessoais, nem carro oficial com motorista disponível e tampouco um escritório pessoal às custas do município.

O trabalho político dos vereadores deve ter um caráter honorífico. Pois a política não é uma profissão como qualquer outra, mas um serviço para a comunidade.

Nesta edição dos *Cadernos Adenauer*, trazemos uma coletânea de artigos reunidos por José Mario Brasiliense Carneiro, diretor da Oficina Municipal, organização parceira da Fundação Adenauer ocupada com a capacitação de servidores, gestores e lideranças políticas municipais. Os primeiros artigos fazem uma discussão mais ampla sobre gestão municipal e os dois últimos trazem duas experiências exemplares de administração municipal.

Quando os municípios, serão, de fato, parte da Federação? Para responder a tal pergunta, José Mario Brasiliense Carneiro aponta a falta quase absoluta de clareza na distribuição das competências e responsabilidades na gestão da coisa pública no Brasil como uma entre outras dificuldades neste sentido. Diante do esgotamento financeiro do Estado, uma das poucas e honrosas saídas para as políticas públicas seria a de “somar esforços”. Nesta linha, com a tendência da descentralização das políticas vêm se firmando, por exemplo, diversos consórcios intermunicipais nas áreas de saúde, recursos hídricos, gestão ambiental, infra-estrutura vicinal etc.

Fazendo um breve histórico sobre as reivindicações em favor da reforma urbana e tendo o Estatuto da Cidade como pano de fundo, Mara Biasi Ferrari Pinto apresenta várias questões relativas ao desenvolvimento dos municípios, especialmente no que concerne à redução da pobreza urbana, dado que o bom funcionamento da cidade é, mesmo em municípios que têm nas atividades rurais a sua principal base econômica e um percentual elevado da população vivendo no campo, um componente estratégico para a promoção do desenvolvimento local sustentável.

Eduardo Cesar Marques e Haroldo da Gama Torres apresentam informações sobre pobreza e segregação em São Paulo em período recente, através de um mapeamento geográfico da cidade, especificamente tendo em vista a questão do espaço urbano.

No que diz respeito à segurança pública, Paulo de Mesquita Neto questiona se os governos municipais e os governos estaduais poderão debater, negociar e decidir conjuntamente a melhor política de prevenção do crime e da violência e melhoria da segurança pública para cada município e se poderão integrar, juntamente com o governo federal, ações na área da segurança pública, superando eventuais conflitos decorrentes de interesses partidários e eleitorais.

Os dois últimos artigos trazem exemplos de administrações municipais em que se configuram iniciativas muito interessantes do ponto de vista gerencial. Clóvis Bueno de Azevedo apresenta um exemplo bem sucedido de gestão de pessoal, na prefeitura do mu-

nicípio paulista de Jacareí. O exemplo não é sem importância; é ao contrário extremamente relevante, por concernir ao tratamento concedido aos trabalhadores públicos: os responsáveis diretos pela prestação de serviços à coletividade. E o último, de Lacir Ferreira Baldusco, relata como, nos últimos oito anos, para reverter a situação de empobrecimento do município de Itapecerica da Serra, a estrutura administrativa da cidade optou por projetos pouco onerosos, mas de grande alcance, que beneficiassem toda a população, rompendo antigos esquemas de descaso e de uma política ineficaz.

Boa leitura e boas eleições municipais!

WILHELM HOFMEISTER

Município: parte integrante da Federação?

JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO

Este ano de 2004 será marcado pelas eleições municipais. Nas capitais a disputa se apresenta acirrada. Nestes pontos do tabuleiro democrático montam-se as estratégias para as eleições para governador e presidente da República daqui há dois curtos anos. Na toada do calendário eleitoral brasileiro, o Poder Executivo reforça sua hegemonia frente aos parlamentos. Aqueles mesmos parlamentos que deveriam democraticamente propor e debater – nos âmbitos das três esferas de governo, e por que não? – a reforma política (inclusive o equilíbrio de poderes), a reforma eleitoral e partidária, a reforma federativa, a reforma tributária e demais temas que estruturam a vida da Federação. E tratando-se da Federação, o silêncio parlamentar acusa a omissão cívica dos brasileiros no seu direito-dever de pressionar o Congresso: até hoje não se discutiu a fundamental regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que deu competências comuns às esferas da Federação sem definir seus contornos. Diante de tamanha indefinição, como se pode governar o país? Questão existencial para cientistas políticos, administradores públicos, economistas, governantes, e, principalmente, para as dezenas de milhões de famílias em situação de pobreza e miséria.

Enquanto mudanças estruturais não ocorrerem, prefeitos seguirão servindo muito bem para sustentar governadores que, por sua

vez, de mãos dadas com deputados e senadores, sustentarão presidentes da República. Nesta sustentação vertical do poder dentro do eixo do Executivo e na busca das maiorias alinhadas tem se resumido o tema da “governabilidade”. Não será pouco? E os temas da legitimidade, da participação, dos controles sociais? Ainda não têm a força que mereceriam. Sem dúvida, graças à democracia, descobrimos que o voto é fundamental, mas não basta. Na arquitetura institucional brasileira, deverá ser buscada uma solução institucional que dê conta da simbiose entre a débil militância político-partidária e os precários mecanismos de controle intra e extra-poderes. Os cientistas políticos poderão afirmá-lo de forma mais clara. De toda forma, a olhos nus, não há hoje quem duvide das dimensões estruturais da injustiça social, da corrupção pública e privada, da concentração de riqueza econômica e da centralização de poder político.

Por onde iniciar mudanças? No que podem contribuir as eleições locais? O tema instiga a academia e qualquer idealista de um Brasil diferente. Desde o clássico de Victor Nunes Leal (*Coronelismo, enxada e voto*), ganhou importância a descrição das dinâmicas de poder envolvendo chefes políticos locais, estaduais e o governo federal. Tais elos eram muito claros naquela sociedade patrimonialista rural dos coronéis. Hoje o Brasil é um país urbano. A democracia brasileira amadureceu muito. Novos atores sociais e políticos entraram em cena. As instituições se fortaleceram. Ainda assim, como dissemos, é claro um tipo de vínculo frágil e limitado na sustentação dos poderes executivos entre as esferas de governo. Dentro da nova dinâmica, o termo da moda, que hoje define a relação entre poder local e governo federal é a “federalização”. Fala-se em “federalização da campanha” para tal ou qual prefeitura, principalmente das capitais de estado, mas não somente, já que as capitais de pólos de desenvolvimento entraram definitivamente na agenda nacional.

Ou seja, evocando-se a Federação se define o alinhamento político vertical entre município, estado e União. Este alinhamento faz parte do jogo, não resta dúvida. Ainda que no caso brasileiro remeta às nossas origens de Estado unitário monárquico. O que nos

instiga é o seguinte: onde é que fica a trave horizontal da cruz federativa? Onde foi lançado o eixo da “cooperação solidária” e dos “freios e contrapesos” entre as esferas de governo? Onde estão se dando relações inter-governamentais que escapem à lógica dos privilégios, das proteções e da guerras fiscais (abertas ou mascaradas)? Como se pode fugir às imposições de quem está no comando do “governo central” da Federação – uma contradição em termos –, não importando a coloração partidária que esteja no poder?

1. O município na Federação

Estas questões têm hoje enorme importância, principalmente para os estados federados e os municípios do país. Diante do esgotamento financeiro do Estado, uma das poucas e honrosas saídas para as políticas públicas seria a de “somar esforços”. Nesta linha, com a tendência da descentralização das políticas vêm se firmando, por exemplo, diversos consórcios intermunicipais nas áreas de saúde, recursos hídricos, gestão ambiental, infra-estrutura vicinal etc. Na economia real os programas sociais mais importantes, dentre eles os de combate à fome e à miséria, deverão ser, mais e mais, promovidos no nível sub-nacional da Federação e, muito provavelmente, através de parcerias cada vez mais eficazes. Não resta dúvida de que municípios e estados estarão por muito tempo na berlinda dado o tamanho do desafio. Quando as luzes do palco se acendem vemos que os atores governamentais neste nível estão de fato de mãos atadas. Os tempos de “vacas magras” os obrigam a estabelecer pactos e mini-pactos federativos de curto alcance. Faltam a estes pactos de sustentabilidade, institucionalidade e controles públicos. É por isso que, finalmente, se debate a regulamentação do artigo 241 da Constituição Federal que trata dos mecanismos de cooperação inter-federativa. A palavra “consórcio” resume o espírito desta cooperação à qual se espera dar corpo e alma. O debate apenas se inicia, mas em breve deverá chegar às comissões do Congresso Nacional e à discussão pública.

Ao lado deste esforço em favor da institucionalização dos mecanismos de cooperação observamos movimentos de prefeitos e governadores deslocando-se à Brasília em demonstrações que tocam o cerne do pacto federativo, notadamente, no que diz respeito ao âmbito tributário. Agendas são negociadas de forma muito pouco organizada e clara. A dívida externa, a recessão econômica e a queda da arrecadação pressionam os atores. A arquitetura político-administrativa do edifício do Estado é iluminada de fora para dentro pela mídia. Os cidadãos têm a oportunidade de ganhar consciência da situação complexa que envolve o desenho federativo brasileiro. A Federação por muitos considerada um “capricho” de elites esclarecidas está definitivamente na pauta da política nacional. A questão que discutimos neste texto é: e os municípios, quando serão, de fato, parte da Federação?

A resposta não é simples e tende a se desviar de um curso de efetiva solução quando o debate se resume ao problema – oxalá cada vez mais pontual – da criação precipitada de municípios e dos focos de corrupção em prefeituras controladas por interesses privados existentes em todo o país. Infelizmente estes aspectos inegáveis dizem respeito a segmentos da elite que se articulam em uma rede política perversa que, obviamente, tem pontos de apoio em Brasília. O problema fica também insolúvel quando a questão se reduz a aspectos de ordem tributária. Nesta perspectiva a questão federativa, à primeira vista, parece resumir-se a uma luta cega entre aqueles que querem “morder” uma maior fatia do enorme bolo tributário nacional. Um verdadeiro cabo-de-guerra entre as três esferas da Federação que, no calor da disputa, levanta poeira e nos impede de ver o nó da questão. Trata-se do antigo problema brasileiro: a falta quase absoluta de clareza na distribuição das competências e responsabilidades na gestão da coisa pública, já citada quando nos referimos ao artigo 23 da Constituição.

Não resta dúvida de que a regulamentação desse artigo será fundamental para a integração efetiva do município como ente federal autônomo. Desde a proclamação da República – quando a fi-

gura do monarca desapareceu – vimos nos debatendo para saber que esfera de poder é responsável pelo que. No silêncio das responsabilidades caímos na vala comum da irresponsabilidade governamental. Neste hiato de perplexidades surge o movimento de empresários promovendo a responsabilidade social do mundo privado. Não diríamos que se trata de fazer o que o Estado não consegue por incompetência. Trata-se, isso sim, do que sempre coube à sociedade realizar de forma solidária, seja pela via da empresa ou das associações de toda ordem. E nesta ação privada o ponto de contato com a esfera pública é inevitável. É exatamente no nível municipal de governo que se estabelecem os convênios e contratos mais frutíferos e sérios em torno do bem comum. Não há porque falar dos casos negativos. Isso seria dizer que a responsabilidade social – privada e pública – não seja fundamental para sociedade. Graças a tais parcerias – que hoje são chamadas de “PPP” (parceria público-privado) – espera-se que o discurso comum “contra tudo que é governo” diminua no futuro, pois, de alguma forma, todos poderão sentir-se parte co-responsável pelo governo do bem comum. As pedras atiradas sobre a vidraça em cacos da classe política e governamental, mais do que nunca, atingem nossas próprias cabeças. Nossa tese de fundo é que esta lição se aprende na medida em que se processa uma entrada efetiva e responsável dos governos municipais no quadro da Federação, de mãos dadas com a sociedade organizada, e de forma articulada com as políticas estaduais e federais.

2. Princípios orientadores: dignidade da pessoa, solidariedade, subsidiariedade e bem comum

Como abandonarmos de vez a política pequena do “tomá-lá-dá-cá” que insiste em minar as instituições em favor de privilégios pessoais? Não há receita certa para combater estes males em favor do fortalecimento do poder público democrático. Existem, porém, princípios oferecidos pelo Ensino Social Cristão que poderiam ser resgatados e difundidos como luz a iluminar os quadros de obscu-

rantismo. São valores ligados ontologicamente ao inviolável princípio da dignidade da pessoa humana. Em primeiro lugar a sociabilidade que se traduz em outros dois princípios fundamentais para vida política: a solidariedade e a subsidiariedade.¹ A solidariedade é um conceito conhecido e difundido como objeto de campanhas e movimentos heróicos e persistentes. Por sua vez a subsidiariedade é a prima pobre da solidariedade. Tem menos apelo pois requer um tipo de compromisso estrutural. Requer mudanças profundas na organização política da sociedade. Se respeitado tal princípio a responsabilidade pelo bem comum deveria ser assumida (para valer) em primeiro lugar pelas células menores da sociedade: a família, as comunidades, as associações, as empresas etc.

Em um crescendo, em direção às esferas de poder da sociedade política, a gestão da coisa pública deveria se iniciar (para valer) no plano dos municípios, tema deste artigo. Esgotadas todas as suas possibilidades, e somente então, as políticas deveriam passar às mãos das unidades estaduais (no caso das federações) até chegar à União. Em um mundo dito globalizado, este mesmo princípio deveria orientar a ordem mundial que se estabelece na porosidade das fronteiras nacionais, dando poderes em primeiro lugar ao plano de blocos regionais (Mercosul, Pacto Andino, Alca, União Européia etc.), com voz, vez e voto anterior ao das organizações multilaterais de caráter mundial (ONU, OMC, FMI etc.). Estas últimas deveriam agir somente em caráter subsidiário e sob a orientação demandante das esferas menores (o contrário é o que ocorre de praxe).

Para o Brasil esta dinâmica subsidiária (e solidária) certamente colocaria em questão nosso modelo presidencialista extremamente centralizado. Se fosse levada a sério levaria ao debate de alternativas como o parlamentarismo (em suas diversas gradações e modelos) e, com ele, o chamado *voto distrital*. Não é à toa que estes temas sigam presentes ao menos no inconsciente de muitas lideranças. Até porque as campanhas políticas organizam-se já de maneira regional

1. Quadragesimo anno (79s.), Mater et Magistra (53ss.).

porém sem uma estrutura formal para tanto. Direta ou indiretamente tudo isso diz respeito à ordem federativa que apresentamos inicialmente como núcleo do problema. No fundo, está sobre a mesa o impasse da complicada distribuição do poder de governo em um país-continente e injusto. E injustiça, no Brasil, tornou-se sinônimo daquela pobreza que atinge e aproxima ricos e pobres dentro dos complexos metropolitanos. A chave da solidariedade será imprescindível para que possamos superá-la.

Neste cenário o município se coloca como espaço de resistência. Aí se firmam novas alianças entre forças políticas que buscam agir sob a orientação da ética. Este é um fenômeno crescente em todo o país ainda que não generalizável. De qualquer forma, há muita gente apostando na esfera local – nunca como panacéia – mas como espaço de mudanças possíveis. Todos observamos, há mais de 20 anos, práticas virtuosas que poderiam ser sintetizadas em algumas palavras-chave: movimentos comunitários e sociais; defesa de direitos e minorias; participação na gestão pública; conselhos de representação; municipalização de políticas; responsabilização social da empresa; redes federativas; coordenação regional; gestão ambiental; planejamento urbano; parcerias público-privado etc. Todas estas idéias-força apontam em uma direção comum, a superação de desigualdades sociais e econômicas. A chave da solidariedade será novamente fundamental para o encontro destas realidades com as políticas macro-econômicas do governo federal e com as políticas de infra-estrutura dos governos estaduais.

De fato, o esforço político em favor da solidariedade é mais fácil de ser encarado no plano local e regional. Para argüir em favor desta tese retomamos aqui alguns pontos do livro publicado pela Oficina Municipal e pela Fundação Konrad Adenauer, de autoria de Andréas Krell (*O município no Brasil e na Alemanha*, 2003). Ali constatamos que a Alemanha pode ser tomada como bom espelho para o Brasil por se tratar também de uma federação. Desde o pós-guerra aquele país percorreu as trilhas de uma cooperação federativa solidária. E graças a este percurso resgatou e amadureceu suas

instituições democráticas chegando a uma estabilidade que a fez assumir um papel protagonista no plano internacional. E nos perguntamos, sob a forte inspiração da Alemanha re-unificada: haverá outro caminho para a unidade senão a aproximação entre vizinhos, por mais diversas que sejam as suas realidades? A diversidade permite a unidade. E a prática confirma a tese de que é no cotidiano das pessoas que se constroem os caminhos estreitos do diálogo verdadeiro em favor do bem comum.

Especialmente em tempos de re-estruturação nacional, a palavra cooperação surge ao lado de outro conceito essencial, a responsabilização. Ambas apontam para um caminho antagônico à “rota de fuga” pregada por várias gerações do Brasil que apostaram na centralização de poder associada à concentração da economia. Na outra ponta da corda, os agentes políticos locais e estaduais bem sabem que a autonomia equilibrada das esferas, garantida pelas instituições do Direito e da Administração Pública, são instrumentos estratégicos para colocação de um novo ponto de equilíbrio na balança federativa.

As pressões sociais por políticas públicas de desenvolvimento humano e econômico devem merecer resposta imediata. Elas se fundam no mesmo princípio da proteção à dignidade da pessoa. Tais pressões devem nortear as correções da bússola política e institucional da Nação. A Constituição Cidadã de 1988 abraçou o espírito e conteúdos da Declaração de Direitos do Homem. Isso não basta. A gestão do bem comum precisa de instituições fortes. Importa, portanto, saber se o projeto de uma Federação sólida está maduro. Caso não esteja, será necessário propor o debate em torno de uma reforma política sub-nacional envolvendo de forma responsável estados e municípios, ao lado da União. E neste debate, por que não colocar o princípio da subsidiariedade como orientador da re-arquitetura política do país? Sem dúvida os municípios terão muito a dizer sobre isso. Mas não estarão sozinhos. Quem sabe, num tal debate ideal em torno da Federação será bom que os “municipalistas” se tornem mais “estadualistas”; e que os “estadualistas”

se tornem mais “federalistas”; e que por sua vez, os “federalistas” sejam mais “municipalistas”? Uma dança das cadeiras saudável para a Federação e, o que é mais importante, para o povo brasileiro.

Referências bibliográficas

Encíclica *Quadragesimo Anno*, de Pio XI, 1931.

KRELL, Andréas Joachim. *O município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

Resumo

Quando os municípios, serão, de fato, parte da Federação? A resposta não é simples e tende a se desviar de um curso de efetiva solução quando o debate se resume ao problema – oxalá cada vez mais pontual – da criação precipitada de municípios e dos focos de corrupção em prefeituras controladas por interesses privados existentes em todo o país. O problema fica também insolúvel quando a questão se reduz a aspectos de ordem tributária. Nesta perspectiva a questão federativa, à primeira vista, parece resumir-se a uma luta cega entre aqueles que querem “morder” uma maior fatia do enorme bolo tributário nacional. Trata-se do antigo problema brasileiro: a falta quase absoluta de clareza na distribuição das competências e responsabilidades na gestão da coisa pública.

Não resta dúvida de que a regulamentação do artigo 23 da Constituição de 1988 será fundamental para a integração efetiva do município como ente federal autônomo.

A Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade

MARA BIASI FERRARI PINTO

Ao definirem suas plataformas de governo, os candidatos a prefeito costumam dar indicações de como se propõem a enfrentar os principais problemas dos seus municípios. Pelo menos dois temas estarão presentes em todas as agendas políticas – independente da população, tamanho, porte econômico e localização do município –, considerando a situação social e econômica do país: a pobreza urbana e o desemprego. Diferentes propostas de ação visando combater a pobreza urbana e promover a geração de emprego e renda deverão ser apresentadas aos eleitores, dependendo das percepções dos candidatos sobre os direitos de cidadania e de suas visões sobre o futuro das suas cidades e municípios.

Combater a pobreza urbana e o desemprego requer, entre outras políticas públicas, políticas sociais e urbanas destinadas a dar acesso para os segmentos sociais mais vulneráveis da população aos bens e serviços sociais e urbanos essenciais – educação, saúde, habitação, saneamento e transporte. A viabilidade de assegurar a sua provisão pelo município está muito fortemente ligada às reformas tributária e urbana.

1. A reforma urbana e o município

Ao falar de reforma urbana, cabe inicialmente observar que muitos municípios têm nas atividades rurais a sua principal base

econômica e um percentual elevado da população vivendo no campo. No entanto, mesmo nesses municípios, a cidade – sede do governo municipal – é o lugar onde se concentram o comércio e os serviços que servem também a área rural, seus moradores e empresas. Os vínculos rurais urbanos são cada vez mais fortes, em face da interdependência entre a cidade e o campo. Muitos problemas urbanos têm sua origem na área rural e vice-versa, principalmente os de natureza ambiental, exigindo o seu equacionamento com ações integradas no território do município.

Neste sentido, o bom funcionamento da cidade é, em qualquer caso, um componente estratégico para a promoção do desenvolvimento local sustentável. Portanto, na perspectiva do desenvolvimento – humano, social, econômico e ambiental – a municipalidade, atuando em parceria com a sociedade local, tem enormes responsabilidades no exercício de suas funções e competências constitucionais, as quais foram ampliadas pela Constituição Federal de 1988.

Essas responsabilidades vêm sendo progressivamente acrescidas nas duas últimas décadas, seja por efeito das políticas de descentralização, seja por delegação ou omissão dos estados e da União frente a novos desafios que se apresentam ao país. Entre esses desafios destaca-se o crescimento da pobreza urbana e do desemprego.

Pressionados pela fragilidade das finanças municipais, os dirigentes municipais têm que se desdobrar para assegurar a provisão de serviços públicos e moradia adequados para todos. Na busca de novos recursos, indispensáveis ao atendimento das demandas sociais, os prefeitos têm assumido um novo papel – o de agentes de fomento do desenvolvimento local. Ao apoiar a dinamização das atividades econômicas no município, ao mesmo tempo em que são gerados emprego, trabalho e renda, também são gerados novos tributos e receitas municipais com reflexos positivos na capacidade de realizar investimentos públicos em benefício de toda a população.

Combater a pobreza urbana, além de redistribuir renda e benefícios para os mais pobres e grupos vulneráveis, significa construir uma

cidade para todos. Uma cidade democrática e solidária que reconhece os direitos dos seus cidadãos terem igual oportunidade de acesso aos serviços sociais – educação, saúde e assistência social –, aos serviços urbanos básicos – moradia, saneamento ambiental e transporte –, bem como viverem em um ambiente de vida saudável e seguro.

Esses direitos da cidadania estão assegurados na Constituição Federal de 1988 que dispõe, no capítulo sobre Política Urbana (Art. 182), sobre a função social da cidade, conceito que vem complementar o de função social da propriedade. Este reconhecimento, embora tardio para um país que desde 1970 já era predominantemente urbano, vem dar um novo alento aos movimentos sociais e políticos de luta pela moradia e pela reforma urbana. Cabe ressaltar o importante papel de liderança em todo esse processo que vem sendo exercido pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, que agrupa várias entidades representativas dos movimentos sociais, organizações não governamentais e instituições de capacitação e de pesquisa.

2. Um breve histórico da luta pela reforma urbana

A preocupação com a reforma urbana remonta à década de 1960, no contexto das reformas de base propostas no governo Jango Goulart, as quais incluíam também a reforma tributária, administrativa, universitária e agrária.

A reforma urbana foi objeto de ampla discussão no Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) realizado em 1963 no Quitandinha, em Petrópolis, RJ, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com o apoio do IPASE – Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado. Este evento se tornou um marco histórico para os estudiosos da questão urbana no Brasil.

As conclusões desse seminário teriam, pelo menos em parte, servido de inspiração para que o primeiro governo militar criasse, em 1964, o Banco Nacional da Habitação – BNH, e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU.

Se estas instituições tivessem se desenvolvido de acordo com as recomendações do Seminário do Quitandinha sobre a reforma urbana, certamente os problemas urbanos do país não teriam se agravado ao longo das décadas que se seguiram. Apesar dos investimentos realizados por intermédio do BNH, lastreados sobretudo nos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1967, os resultados de sua aplicação ficaram muito aquém das expectativas, conforme demonstrado pelo crescimento dos déficits habitacionais e de saneamento em todo o país.

Como os recursos do FGTS eram disponibilizados sob a forma de financiamento e empréstimos, sua aplicação foi afetada, por um lado, pela baixa capacidade de pagamento das prestações pelos adquirentes da casa própria e, por outro lado, pela baixa capacidade de endividamento dos estados e municípios.

Um dos maiores empecilhos, porém, ao atendimento às demandas sociais – no campo da habitação e do desenvolvimento urbano – era o custo da terra urbana, já que o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) não financiava a sua aquisição nem a sua desapropriação. Cabia aos estados e municípios disponibilizar as áreas e terrenos necessários aos empreendimentos habitacionais, como contrapartida dos empréstimos do BNH.

Sem dispor de instrumentos legais adequados de planejamento e controle sobre o uso e a ocupação da propriedade fundiária que permitissem aos governos locais dar-lhes utilização social, muitos empreendimentos habitacionais e urbanos ficaram inviabilizados. Aos pobres, restou a ocupação ilegal de terras inadequadas à moradia, descartadas pelo mercado imobiliário pela sua localização, condições topográficas ou geológicas. Em consequência, as favelas e os loteamentos irregulares se multiplicaram em todo o país, fenômeno agravado pelo crescimento urbano acelerado, concentrado e desequilibrado que caracterizou a urbanização brasileira.

Duas décadas se passaram até que a redemocratização do país (1985) tenha propiciado a eclosão dos movimentos sociais e a retomada da postulação pela reforma urbana, embora date de 1975 a primei-

ra tentativa de elaboração de um projeto de lei nacional de desenvolvimento urbano, o qual poderia ter promovido a reforma urbana no país. Em 1983, o Executivo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 775/83, redigido pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, o qual igualmente não conseguiu aprovação. Esse projeto de lei já incorporava uma série de dispositivos que iriam ser tratados anos depois pelo Estatuto da Cidade.

Todas essas iniciativas do governo e da sociedade civil, no entanto, foram importantes para que a Assembléia Nacional Constituinte desse a devida atenção à questão urbana. Em consequência, a Constituição Federal de 1988 inclui um capítulo sobre política urbana, compreendendo os artigos 182 e 183.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha introduzido a política urbana como matéria constitucional, reconhecendo – embora tardiamente – o papel central exercido pelas cidades para o desenvolvimento do país e o bem-estar dos cidadãos, a falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à questão urbana, particularmente os Capítulos 182 e 183, impedia os municípios de maior ousadia na adoção de instrumentos de planejamento e gestão urbanos.

Com a finalidade precípua de regulamentar os dispositivos constitucionais, o Senado Federal acolhe a proposta de projeto de lei de autoria do senador Pompeu de Souza, PL nº. 181/89, denominado Estatuto da Cidade, o qual tramitou na Câmara de Deputados como PL nº 5.788-C de 1990.

Somente após 11 anos de tramitação no Congresso Nacional, o Estatuto da Cidade foi aprovado e sancionado pelo presidente da República em junho de 2001. O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais para a política urbana, regula a função social da cidade e da propriedade e dispõe sobre os instrumentos que podem ser utilizados para a gestão democrática da cidade, entre outras matérias relevantes.

Importante ressaltar que o Estatuto da Cidade incorporou, no que cabia, as inúmeras propostas de emendas ao texto original,

encaminhadas ao longo dos anos por parlamentares, além de importantes contribuições de especialistas e lideranças dos movimentos pela reforma urbana. Sua aprovação ocorre em um contexto político que favorece o diálogo e a participação popular no planejamento e na gestão democrática das cidades.

No entanto, a sua mera existência não pode ser vista como uma panacéia para resolver todos os problemas que afligem os moradores das cidades, entre outros, os que se referem à pobreza urbana, à segurança, ao desemprego e à degradação ambiental.

3. O Estatuto da Cidade

Entende-se que os anseios pela reforma urbana foram, em princípio, atendidos pelo Estatuto da Cidade, produto da conscientização de dirigentes políticos esclarecidos, organizações sociais e dos próprios cidadãos de que a reforma urbana é o caminho para a recuperação do processo de deterioração urbana, degradação ambiental e exclusão social das nossas cidades.

É forçoso ter em mente, porém, que os efeitos do novo texto legal não são nem poderiam ser automáticos, pois a sua correta aplicação pelos municípios não está isenta de problemas de várias naturezas – técnica, administrativa, institucional, jurídica, fiscal e econômico-financeira.

A aplicação dos dispositivos legais que assegurem o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana não-ocupada, ociosa ou subutilizada depende da existência de planos diretores atualizados, nos quais estarão indicadas as áreas urbanas sujeitas à sua aplicação. A precisão da delimitação de tais áreas – exigida pela lei – depende de um bom cadastro técnico municipal atualizado. Hoje em dia, os municípios podem contar com o apoio das tecnologias de informação disponíveis, as quais facilitam a montagem de cadastros multifinalitários e georreferenciados, mas muitos ainda carecem dos meios necessários para a sua adoção.

O manejo das técnicas de planejamento e gestão e dos sistemas de informação georreferenciados requer que as equipes técnicas municipais estejam dotadas de novos conhecimentos e capacidades. Trabalhar, como exige o Estatuto da Cidade, com a participação ativa da população também requer dos dirigentes e técnicos municipais a aquisição de novas habilidades, particularmente na solução de conflitos de interesses.

As responsabilidades com a gestão democrática da cidade, com os atributos de eficiência, transparência e justiça social que se espera dos seus administradores, são acrescidas às novas responsabilidades fiscais determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000.

O Estatuto da Cidade introduz na regulação do uso e ocupação do solo inovações – em termos de instrumentos de planejamento e gestão – que permitem ao município exercer sua competência com vistas a assegurar a função social da cidade. Entre outras novidades, alinham-se: as operações urbanas, o direito de superfície e a outorga onerosa do direito de construir (solo criado) e o estudo de impacto de vizinhança.

Embora constasse do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 a aplicação do imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo para os imóveis vazios ou subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, o Estatuto da Cidade vem fortalecer a aplicação deste mecanismo, inclusive possibilitando ao Executivo municipal, onde couber, promover a edificação e o parcelamento compulsórios, sempre em obediência às diretrizes de uso e ocupação do solo previstas em Plano Diretor aprovado por lei municipal.

Tais instrumentos, se aplicados corretamente, poderão viabilizar novos empreendimentos e investimentos públicos e privados que contribuam para a geração de emprego e renda, e para aumentar as receitas municipais, dotando o município de meios para atender às demandas sociais, buscando a universalização dos serviços públicos essenciais.

Assim, estarão sendo dados os passos para uma efetiva reforma urbana.

4. Desenvolvendo novas capacidades de planejamento e gestão urbanos

No exercício de sua missão institucional, consubstanciada na valorização do município como esfera autônoma de governo, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM vem, ao longo de sua trajetória de mais de 50 anos, colaborando para o fortalecimento das capacidades dos governos locais em prestarem os serviços públicos de sua competência.

Atuando através de atividades de capacitação, consultoria, assistência técnica e jurídica, comunicação social e informação, edição e publicação de revista, artigos, textos técnicos, manuais e livros, o IBAM cobre as diversas áreas de interesse municipal, como desenvolvimento urbano e meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, organização e gestão, planejamento e administração financeira, política fiscal e tributária, promoção da cidadania.

Já durante a tramitação no Congresso Nacional do Estatuto da Cidade e a sua aprovação, as equipes técnica e jurídica do IBAM estiveram a postos fazendo uma análise detalhada do texto da Lei e das suas implicações para a administração municipal. A longa e vasta experiência do IBAM no trato das questões urbanas e da legislação municipal nos habilitava a antecipar os problemas que poderiam surgir na aplicação efetiva do Estatuto da Cidade. E, neste sentido, era necessário estar preparado para responder às inúmeras consultas, prestar esclarecimentos e atender às novas demandas encaminhadas pelos municípios – seus sócios-cooperadores e demais interessados.

A própria elaboração ou atualização dos planos diretores passou a exigir dos técnicos municipais o domínio de novas técnicas de planejamento urbano, de modo a permitir a melhor aplicação dos instrumentos regulados pelo Estatuto da Cidade. Tarefa sempre mais difícil para os municípios de menor porte, cuja obrigação de elaborar ou atualizar seus planos diretores não conta com a contrapartida de recursos da União que permitam a contratação, a manu-

tenção e a capacitação de equipes técnicas habilitadas para o exercício das funções requeridas.

Ciente das dificuldades enfrentadas, o IBAM, além de prestar assistência técnica e jurídica aos municípios, oferece também cursos de curta duração – nas modalidades presencial e de ensino à distância – com a finalidade de atualizar os conhecimentos dos técnicos municipais sobre a elaboração e implementação de planos diretores que atendam aos dispositivos do Estatuto da Cidade.

Cabe sublinhar que inúmeros municípios, ainda sem contar com o novo quadro legal instituído pelo Estatuto da Cidade, foram capazes de adotar práticas de planejamento e gestão urbanos que resultaram em melhorias tangíveis das condições de vida, moradia e trabalho da população, dando prioridade aos segmentos sociais mais carentes e desprotegidos.

Entre outros exemplos de boas práticas podemos citar:

- O estabelecimento de zonas de especial interesse social – as ZEIS –, facilitando a urbanização e a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos informais.
- As ações de regularização de loteamentos periféricos, facilitando o acesso de seus moradores aos serviços de infra-estrutura e à propriedade imobiliária.
- A destinação de áreas centrais deterioradas para a função de moradia, promovendo a recuperação do estoque habitacional construído.
- A recuperação ambiental das áreas de risco de encostas e margens dos cursos de água, promovendo o reassentamento da população afetada.
- O estabelecimento de padrões de uso e ocupação do solo urbano que viabilizem a oferta de lotes e moradias populares.

- A preservação ambiental de fundos de vale e a sua utilização para usos compatíveis com as diretrizes de planejamento urbano da cidade.
- A gestão integrada de bacias hidrográficas, usadas como unidade de planejamento, considerando as suas dimensões ambiental, físico-territorial, social e econômica e as necessidades e demandas de todos os segmentos produtivos e da população envolvida.

Todas essas experiências apontam caminhos possíveis a serem trilhados na busca de uma reforma urbana que promova uma distribuição mais equitativa dos ônus e benefícios da urbanização.

5. O quadro institucional

A importância do Estatuto da Cidade para a reforma urbana é inquestionável. A sua efetiva implantação, porém, carecia da existência de um órgão federal capaz de aglutinar as diversas iniciativas de governo e da sociedade civil organizada com vistas a dotar os municípios dos recursos humanos, técnicos, institucionais e financeiros necessários. Neste sentido, a criação do Ministério das Cidades pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva se revelou oportuna para o encaminhamento de soluções para os problemas enfrentados pelos municípios na adoção do Estatuto da Cidade.

As inúmeras Conferências das Cidades, realizadas em todo o território nacional, por estados e municípios, culminando com a Conferência Nacional em outubro de 2003, fizeram parte de uma estratégia bem-sucedida do Ministério das Cidades para mobilizar todos os segmentos sociais relevantes e ampliar as discussões sobre a implementação do Estatuto da Cidade.

Tal processo tem continuidade na instalação, em 15 de abril de 2004, do Conselho Nacional das Cidades, órgão superior criado pelo Estatuto da Cidade ao qual caberá, entre outras

funções consultivas, apreciar o conjunto de projetos de leis nacionais e de programas – no campo da habitação, do saneamento, dos transportes e da gestão urbana –, que tenham por objetivo apoiar as políticas urbanas e as ações de desenvolvimento local, dotando os municípios dos meios necessários para realizar a reforma urbana desejada.

O êxito da reforma urbana não depende exclusivamente da vontade política do prefeito nem tampouco dos esforços do Ministério das Cidades, mas de um quadro institucional mais nítido de cooperação intergovernamental, compatível com os princípios federativos e constitucionais, de modo que haja uma distribuição mais equânime de direitos e obrigações entre a União, os estados e os municípios.

Na perspectiva de uma cooperação efetiva, cabe lembrar que, ao promover a reforma urbana, os prefeitos estarão contribuindo para que o país cumpra os compromissos assumidos perante as Nações Unidas quanto ao alcance das metas do milênio, particularmente quanto à redução da pobreza urbana.

6. Concluindo

Os candidatos a prefeito encontrarão no Estatuto da Cidade, nos documentos resultantes da Conferência Nacional das Cidades e na Declaração do Milênio sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos, elementos importantes para inspirar as propostas que defenderão em suas plataformas eleitorais.

Sem a adesão dos prefeitos e o apoio da população dificilmente os ventos favoráveis serão capazes de conduzir o país à reforma urbana desejada e perseguida durante décadas. Uma reforma que transforme nossas cidades em lugares mais saudáveis, seguros, sustentáveis do ponto de vista econômico e ambiental, e socialmente inclusivos e solidários.

Rio de Janeiro, 21 de abril de 2004.

Resumo

Fazendo um breve histórico sobre as reivindicações em favor da reforma urbana e tendo o Estatuto da Cidade como pano de fundo, são apresentadas várias questões relativas ao desenvolvimento dos municípios, especialmente no que concerne à redução da pobreza urbana, dado que o bom funcionamento da cidade é, mesmo em municípios que têm nas atividades rurais a sua principal base econômica e um percentual elevado da população vivendo no campo, um componente estratégico para a promoção do desenvolvimento local sustentável.

Ciente das dificuldades enfrentadas pelos municípios, o IBAM, além de lhes prestar assistência técnica e jurídica, oferece também cursos de curta duração com a finalidade de atualizar os conhecimentos dos técnicos municipais sobre a elaboração e implementação de planos diretores que atendam aos dispositivos do Estatuto da Cidade.

Pobreza e distribuição espacial de grupos sociais na metrópole de São Paulo

EDUARDO CESAR MARQUES
HAROLDO DA GAMA TORRES

Este artigo¹ apresenta informações sobre pobreza e segregação em São Paulo em período recente. São inúmeros os trabalhos que tentam quantificar e qualificar a pobreza no Brasil, assim como especificar os principais elementos causais do problema. Apesar da excelente qualidade dessa produção, sustentamos a existência de uma importante lacuna no debate sobre o tema: a questão do espaço urbano. Se é verdade que uma parcela significativa das famílias em situação de pobreza no Brasil se situa em zonas rurais, também é verdade que uma pobreza talvez de outro tipo, mas certamente de grande magnitude e gravidade, se situa mesmo nos nossos centros urbanos mais prósperos. Assim, para que seja possível entender quais são as características dessa pobreza, temos que utilizar escalas de grande detalhe (que permitam estudar o intra-urbano) e especificar a distribuição espacial dos diferentes grupos sociais, caracterizando um espaço heterogêneo e complexo em termos geográficos.

-
1. O presente artigo utiliza informações produzidas para artigos contidos no livro "São Paulo, 2004: Segregação, pobreza e desigualdade social", organizado pelos autores, em especial os Capítulos 2 e 12 de nossa autoria.

Iniciamos o artigo, na primeira seção, discutindo a importância da pobreza urbana e metropolitana no Brasil, demonstrando com informações quantitativas que se, por um lado, o país exibe regiões rurais ou de baixa urbanização com intensa presença de pobreza, por outro as regiões metropolitanas, inclusive as situadas em regiões ricas como São Paulo, incluem um substancial contingente das famílias em tais condições.

O tema da pobreza urbana, entretanto, só pode ser verdadeiramente analisado quando a dinâmica intra-urbana é levada em consideração. Quando fazemos isso, podemos evidenciar uma intensa heterogeneidade social e espacial nas condições de pobreza. Neste sentido, a segunda seção analisa a questão mais detidamente, ao apresentar os resultados de um estudo sobre a distribuição espacial de diferentes grupos sociais da cidade de São Paulo, utilizando variáveis da amostra do Censo de 2000. Esse estudo realiza uma tipologia das áreas de ponderação da amostra do Censo de 2000 segundo as suas características socioeconômicas. Ao final resumimos os principais elementos tentando apontar as conseqüências da heterogeneidade social e espacial da pobreza para as políticas municipais.

1. A pobreza urbana

Uma das primeiras questões a discutir diz respeito à distribuição macro-regional dos pobres e ao papel a ser atribuído às regiões metropolitanas. De fato, parte da literatura tende a minimizar a importância da pobreza metropolitana, sob o argumento de que os níveis observados para o restante do país são muito mais elevados (ARBACHE, 2003). Apresentamos na Tabela 1, abaixo, um quadro que resume alguns dados sobre a distribuição territorial da pobreza absoluta no Brasil e em São Paulo, entendendo a pobreza como referida às famílias com renda *per capita* familiar inferior a um quarto de salário mínimo.²

2. Esta linha de pobreza tem sido comumente adotada como referência no Brasil. Ver Rocha (2003).

Tabela 1. *Proporção de pessoas residentes em famílias com renda familiar inferior a 1/4 de salário mínimo per capita, por aglomeração urbana, Brasil, Nordeste, Sudeste e Estado de São Paulo, 2001.*

Região	Tipo de aglomeração			Total
	Metropolitana (*)	Urbana não metropolitana	Rural	
Brasil	19,10	46,60	34,30	100,00
Nordeste	11,04	43,80	45,16	100,00
Sudeste	38,78	43,13	18,09	100,00
Estado de São Paulo	54,91	37,64	7,45	100,00

Fonte: IBGE, PNAD 2001

Nota: (*) Inclui Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

Podemos observar que, em escala nacional, a pobreza no Brasil não pode ser considerada um fenômeno metropolitano. As nove grandes regiões metropolitanas, que abrangem aproximadamente 30% da população nacional, contêm apenas 19% do total de pessoas que vivem em domicílios com rendimento familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. A rigor, este resultado é explicável, em grande medida, em função da elevada concentração de pobres em áreas urbanas e rurais do sertão nordestino. Quando observamos a distribuição de pobres no Sudeste, porém, notamos que as regiões metropolitanas “oficiais” (São Paulo, Rio de Janeiro e

Belo Horizonte) respondem por uma parcela muito elevada do total de pobres (39%).³

No caso do Estado de São Paulo, podemos observar que quase 55% dos pobres residem na Região Metropolitana de São Paulo, que abarca em torno de 47% da população. Em outras palavras, tais resultados indicam que nas regiões mais desenvolvidas do país a pobreza é, sim, um fenômeno metropolitano. Se, além disso, considerássemos para o caso do Estado de São Paulo a participação de outras áreas metropolitanas, como as regiões de Santos e de Campinas, veríamos que estas três grandes aglomerações urbanas do Estado englobariam, de fato, uma parcela muito elevada do total de famílias abaixo da linha da pobreza.

Além disso, a pobreza na Região Metropolitana de São Paulo chama a atenção quando tomada em termos absolutos, independentemente de seu tamanho relativo. Segundo a PNAD 2001, existia na região um total de 1,3 milhões de pessoas vivendo em domicílios com renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo (300 mil famílias aproximadamente) e 2,8 milhões de pessoas com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo.⁴ Tal população pobre é similar ao tamanho de algumas regiões metropolitanas brasileiras como Porto Alegre!!

Em outras palavras, os dados acima indicam que a pobreza no Brasil apresenta uma espécie de “duplo” padrão. Por um lado, existe um importante componente de pobreza de origem rural, particularmente no Nordeste brasileiro, pobreza que deve ser enfrentada de modo decisivo pelas políticas sociais. Há que se reconhecer, po-

3. Se considerássemos como metropolitanas as aglomerações urbanas com mais de 500 mil habitantes, a pobreza metropolitana seria claramente majoritária no Sudeste.

4. Em termos relativos, o total de domicílios com renda per capita familiar inferior a um quarto de salário mínimo corresponde a aproximadamente 6% do total da região metropolitana e os com renda per capita inferior a meio salário mínimo correspondem a 20%.

rém, que existe também um significativo volume de pobreza metropolitana, nada negligenciável em volumes absolutos e relativos, principalmente na perspectiva dos governos estaduais e municipais das regiões mais desenvolvidas do país.

Na esteira do processo geral de urbanização, a pobreza metropolitana passou a ser um fenômeno crescente na América Latina, a ponto de alguns autores se referirem a uma certa “urbanização da pobreza” na região (ARRIAGADA, 2000). Além disso, é possível argumentar que a pobreza urbana tem características específicas, uma vez que a população nestes locais tem menor acesso às chamadas rendas não-monetárias (derivadas da produção para auto-consumo), bem como o custo de vida metropolitano tende a ser muito mais elevado do que no interior, particularmente no que diz respeito aos custos de habitação (MINGIONE, 1999).

Em outras palavras, entendemos que, embora o enfrentamento da pobreza rural no Brasil deva ser considerado crucial, o tema da pobreza metropolitana também precisa ser crescentemente incorporado à agenda política brasileira, seja devido às dimensões do problema, seja devido às suas particularidades. Para tratar deste fenômeno, as políticas de caráter territorial têm um papel importante a desempenhar (TORRES, 2004a). Para que essas sejam possíveis, entretanto, é necessário um preciso conhecimento das situações de pobreza vigentes em nossos espaços metropolitanos.

2. Desigualdades sociais e espaciais na metrópole paulistana

De forma a caracterizar as várias situações sociais na metrópole, manipulamos em um sistema de informações geográficas um conjunto de variáveis da amostra do Censo Demográfico para 758 áreas de ponderação da região Mancha Urbana de São Paulo em 2000.⁵ Este

5. A Mancha Urbana abrange 92% da população da região metropolitana em 2000, incluindo 21 municípios.

método, ao permitir a desagregação das informações, evita que incorramos nos problemas associados com médias de regiões heterogêneas, como os distritos censitários, (MARQUES e BITAR, 2002). As áreas de ponderação apresentam grau de detalhe menor do que os setores censitários (21.000 para a região metropolitana em 2000), mas maior do que a dos municípios (39) ou distritos (162). A opção pelas áreas de ponderação (em detrimento dos setores censitários) teve por objetivo incorporar dimensões sociais associadas a variáveis presentes apenas na amostra do censo, como ocupação, raça e origem migratória. De modo a tentar identificar as diferentes características socioeconômicas das áreas de ponderação, combinamos variáveis ligadas à renda e à escolaridade, à migração recente, às taxas de desemprego, à inexistência de infra-estrutura urbana, à presença de pretos e pardos e às taxas de crescimento demográfico.⁶

O resultado final da análise é a descrição detalhada da distribuição espacial dos grupos sociais, mostrando a existência de vários tipos de situações de pobreza e riqueza. Os resultados dessa estratégia analítica confirmam os resultados anteriores, assim como nossas premissas sobre a heterogeneidade social de inúmeros espaços considerados anteriormente como periferias homogêneas. Esse resultado apresenta importância para além do debate sobre a “conjuntura social metropolitana”, visto que tem consequências diretas sobre várias políticas públicas executadas em nossas cidades. Os principais elementos desse exercício são apresentados a seguir.

A análise da distribuição espacial das variáveis socioeconômicas segundo as áreas de ponderação, assim como o seu estudo em modelos estatísticos de análise fatorial, indicaram que duas variáveis representavam de certo modo uma síntese do padrão de distribuição das outras variáveis: rendimento médio mensal e taxa de crescimento demográfico. Assim, submetemos apenas essas duas variáveis

6. Realizamos anteriormente uma análise similar utilizando variáveis do universo do Censo de 2000. Os resultados, compatíveis com os apresentados aqui estão consubstanciados em Torres e Marques (2002) e Cem (2004).

a uma análise de cluster, produzindo uma tipologia de áreas de ponderação segundo suas características socioeconômicas principais.⁷ Essa técnica é particularmente útil para o estudo de áreas urbanas, como o da Região Metropolitana de São Paulo, tanto para estudos acadêmicos, quanto para o planejamento e a execução de políticas públicas (CEM, 2004 e TORRES e MARQUES, 2002). A rigor, esse exercício tenta resumir a diversidade da mancha urbana em um número menor de agrupamentos, de forma a tornar a análise mais simples, sem com isto perder a complexidade das diferentes situações sociais presentes na metrópole. A análise gerou os 10 tipos de áreas de ponderação apresentados na Tabela 2 a seguir. Como podemos ver, a população dos grupos varia bastante, mas mesmo o menor grupo inclui uma população de tamanho expressivo.

O estudo dos indicadores sociais por tipo de área de ponderação indicou que os três primeiros grupos apresentam indicadores sociais precários e renda e escolaridade médias muito baixas, como podemos notar pela observação das duas últimas colunas referentes à renda e a escolaridade. Os espaços de tipo 4 a 7 apresentam características de classe média, sendo os grupos 4 e 5, média baixa e os grupos 6 e 7, média. O grupo 8 pode ser caracterizado como de classe média alta e os grupos 9 e 10 são compostos principalmente por ricos. Inúmeros detalhes podem ser acrescentados à caracterização destes tipos de áreas, mas por falta de espaço não nos referiremos a eles, sendo o leitor remetido para Marques (2004) para uma descrição mais completa. Considerando o objetivo deste artigo, nos deteremos aqui nos grupos com grandes concentrações de pobres – 1 a 3, tanto em seus aspectos sociais quanto espaciais. Habitavam esses espaços pouco mais de 7,1 milhões de indivíduos, ou 44 % da população de metrópole. Observemos as características desses grupos detalhadamente:

7. Para maiores detalhes ver Marques (2004).

Tabela 2. *Características sócio-demográficas, de diferentes tipos de área de ponderação. Mancha Urbana de São Paulo, 2000.*

Tipo de áreas	População	Domicílios	Nº de áreas de ponderação	Renda média domiciliar (S.M. 2000) (*)	anos médios de estudo do chefe
1	3.130.249	812.313	135	5,4	5,42
2	2.519.271	690.478	105	6,1	5,64
3	1.516.073	408.186	64	6,7	5,83
4	1.019.352	276.916	43	9,3	6,75
5	1.735.361	485.044	78	10,7	7,16
6	3.321.056	964.117	168	11,7	7,50
7	1.468.915	451.270	73	18,1	9,06
8	826.933	271.951	45	28,5	10,82
9	683.159	238.808	38	43,3	12,51
10	162.895	50.538	9	40,1	11,41
Total	16.383.264	4.649.620	758	12,7	7,30

Fonte: Elaboração própria a partir das áreas de ponderação do Censo de 2000.

(*) O salário mínimo vigente em julho de 2000 era de R\$ 151,00.

Tipo 1 – Este grupo de áreas agrega a população mais pobre, menos escolarizada e com mais alto desemprego da metrópole. A presença de mulheres chefes de baixa escolaridade é praticamente idêntica à da média da região, o que sugere que essas áreas não podem ser caracterizadas pelo tipo de vulnerabilidade capturada por esse indicador. O grupo apresenta a mais expressiva proporção de população preta e parda e nordestina da metrópole, inclusive migrantes recentes (neste caso a taxa é o dobro da metrópole). A po-

pulação do grupo apresenta a estrutura etária mais jovem da metrópole, as piores condições urbanas (36% sem esgoto e 17,5% das pessoas morando em setores subnormais) e está explodindo demograficamente (7,8%aa).⁸ O grupo incluía 3,1 milhões de habitantes em 2000. Denominamos este grupo de “muito pobres em intensa expansão” ou periferia de fronteira.

Tipo 2 – Esse grupo de áreas é composto por uma população muito pobre, muito pouco escolarizada. Merece destaque a presença significativa de pretos e pardos e nordestinos, assim como uma estrutura etária muito jovem e submetida a alto desemprego. Em termos gerais, as características são similares às do grupo anterior, mas melhores. Esse grupo apresenta uma participação de mulheres chefes de baixa escolaridade mais elevada do que no grupo anterior. As condições urbanas são muito precárias (cerca de 25 % dos domicílios não estão ligados à rede de esgotos) e a população do grupo está em crescimento (2,7%aa). Vale destacar que a presença de moradores de setores subnormais é inferior tanto à do grupo anterior quanto à do próximo grupo. Esse agrupamento inclui 2,4 milhões de pessoas e foi denominado de “muito pobres em área precária em crescimento” ou periferia em crescimento.

Tipo 3 – A população do grupo é pobre, pouco escolarizada e apresenta uma presença relativamente elevada de pretos e pardos, embora os nordestinos migrados recentemente estejam presentes numa proporção ligeiramente superior à média da metrópole. Esse grupo apresenta a maior proporção de mulheres chefes de baixa escolaridade da metrópole (14,2%) e muitas crianças e jovens, embora em proporção inferior à dos grupos anteriores.⁹ As condições urbanas são quase iguais às médias da metrópole no que diz respei-

8. Para maiores detalhes desse fenômeno, ver Torres (2004b).

9. Considerando a estrutura etária muito jovem desse grupo, a elevada presença de mulheres chefes de baixa escolaridade não parece estar associada à chefia feminina por mulheres idosas (típica de outras áreas), mas a famílias com filhos pequenos e apenas um provedor adulto.

to ao acesso às redes de esgotos, mas muito piores no que diz respeito à população habitando setores subnormais (16,3%, o que representa a segunda maior proporção). O grupo conta com uma população de cerca de 1,5 milhões e não apresenta quase crescimento algum (0,4%aa). Denominamos o grupo de “muito pobres em área precária, mas consolidada” ou periferia estabilizada.

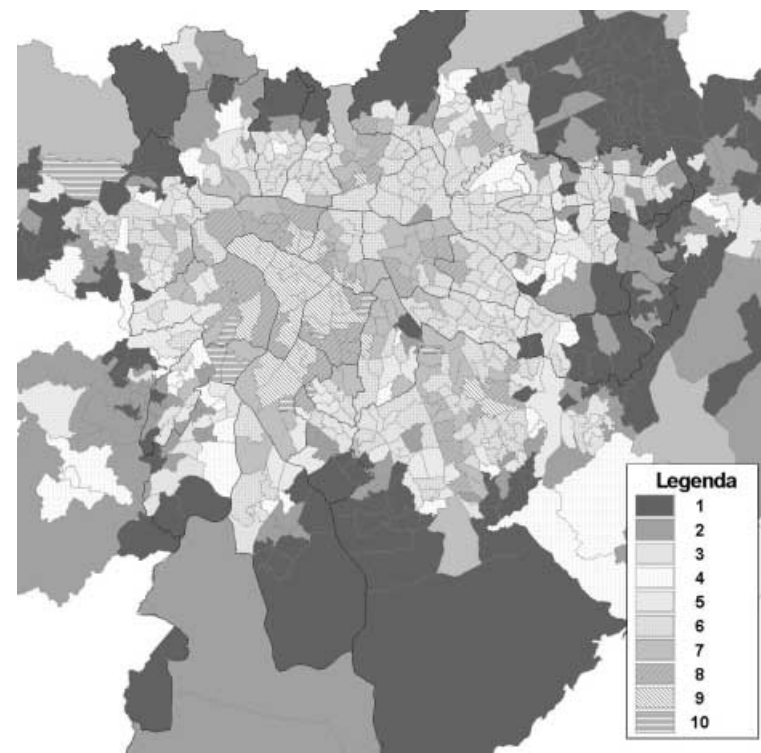
Em 2000, esses três tipos de área conformavam o que classicamente se denomina de periferia, sendo a terceira estabilizada, a segunda em crescimento e a primeira em intensa expansão. Todas as características sociais melhoram à medida que se passa do primeiro para o segundo grupo e deste para o terceiro.

2.1 A Distribuição espacial dos tipos de área de ponderação

Os resultados desta análise de agrupamentos sugerem que a Região Metropolitana de São Paulo é caracterizada por uma importante heterogeneidade territorial. Isto vale para os tipos de áreas mais ricos, caracterizados segundo três diferentes tipos, para os mais pobres, descritos por três outros tipos, assim como para as áreas classe média, agrupadas em quatro grupos. Esses resultados reforçam a hipótese inicial que sustenta a existência de várias formas de pobreza. Na seção que se segue, veremos que quando incorporamos explicitamente a dimensão espacial esta complexidade tende a crescer.

Entendemos que o “destino” dos diferentes grupos sociais não pode ser compreendido apenas a partir de suas características socioeconômicas. A localização de cada grupo social no espaço lhe confere diferentes oportunidades em termos de acesso ao mercado de trabalho, a amenidades e às políticas estatais. De forma similar, o local de residência define o grau de exposição dos habitantes a diversos elementos negativos aos quais os moradores da cidade estão sujeitos (também de forma desigual), como riscos ambientais, homicídios e violência etc. Por esta razão, analisamos a seguir a distribuição espacial de nossos 10 tipos de área de ponderação considerados nesta análise (Mapa 1).

Mapa 1. *Distribuição espacial dos tipos de área de ponderação, Mancha Urbana de São Paulo, 2000.*



Fonte: elaboração própria a partir das áreas de ponderação do Censo de 2000.

Observemos primeiramente a estrutura geral da distribuição espacial. Como podemos ver, os grupos de menor renda e escolaridade – 1, 2 e 3 – tendem a se localizar na porção externa da região, assim como os grupos de melhores condições sociais e urbanas – 8, 9 e 10 – tendem a se localizar na porção interior e central da metrópole. Este comportamento geral está de acordo com várias correntes de estudos urbanos que sustentam a existência de uma estrutura radial concêntrica na distribuição dos grupos sociais em cidades brasileiras. Entretanto, uma análise mais detida do Mapa indica que esta descri-

ção geral é, na melhor das hipóteses, uma aproximação genérica, tanto da caracterização social, quanto da distribuição espacial dos grupos sociais. Isto porque, por um lado, podemos observar diferentes centralidades dos grupos mais bem posicionados na estrutura social e, por outro, a distribuição dos grupos mais pobres nas regiões periféricas se apresenta bastante complexa e heterogênea, inclusive com a presença mesclada no espaço de grupos de renda média e mesmo alta. Observemos alguns sub-espços mais detidamente.

De uma forma geral, portanto, para além da já destacada heterogeneidade das situações de pobreza, podemos observar uma intrincada complexidade na localização dos grupos pobres. Em áreas usualmente consideradas simplesmente como precárias e homogêneas, o mapa acima indica a existência de espaços marcados por inversões e misturas com conteúdos sociais distintos. Não queremos dizer com isto que os padrões de segregação tradicionais já destacados por inúmeros autores tenham desaparecido. A ampla predominância dos grupos mais pobres nas áreas periféricas comprova a existência de intensos processos de segregação. Entretanto, mesmo nos atendo apenas à distribuição de tipos de áreas de ponderação, constatamos que a periferia é mais complexa do que usualmente se afirma. Ao invés de periferia, talvez seja mais apropriado falar de periferias, como sugerido por David Vetter sobre o Rio de Janeiro (VETTER et al., 1979) e como reafirmado recentemente por Valladares e Preteceille (2000) sobre as favelas cariocas e Saraiva e Marques (2004) sobre as favelas paulistanas.

3. Conclusão

Neste artigo destacamos a importância da pobreza urbana e em especial metropolitana, não apenas por razões numéricas, mas também pelas graves condições sociais a que uma parcela significativa da população de nossas metrópoles está submetida. Em seguida, sustentamos a natureza heterogênea da pobreza na cidade de São Paulo. Esta heterogeneidade tem uma primeira dimensão social, ex-

pressa no fato de que há áreas com altas concentrações de pobres e de pessoas de baixa escolaridade com conteúdos sociais distintos entre si. Para comprovar esta hipótese, analisamos indicadores sociais construídos a partir das informações das áreas de ponderação do Censo Demográfico de 2000. A análise indicou a existência de duas grandes dimensões na massa de dados, passíveis de expressão pelas variáveis rendimento e taxa de crescimento demográfico. A associação entre as duas variáveis sugeriu a existência de 10 tipos de áreas de ponderação classificadas segundo as suas características sociais, sendo três delas muito pobres.

A heterogeneidade, entretanto, tem uma segunda dimensão associada ao espaço metropolitano. A distribuição destes grupos sociais no espaço não corresponde exatamente à descrição que a literatura classicamente sustenta e, apenas em sentido geral, os grupos sociais se organizam espacialmente na forma radial concêntrica. Nesse particular, os espaços ocupados pelos grupos mais pobres tendem a ser substantivamente heterogêneos. O mapa aqui apresentado sugere a existência de espaços periféricos bastante complexos, nos levando a destacar a existência de periferias, ao invés de periferia.

Esta heterogeneidade tem importantes conseqüências para as políticas públicas. Ao contrário de demandarem políticas genéricas de elevação dos patamares de equipamentos e promoção de melhores condições de vida, é necessário analisar detalhadamente os conteúdos das várias periferias e desenhar políticas apropriadas às necessidades de cada grupo social e do local específico. Apenas assim será possível construir políticas ao mesmo tempo universais e eficazes. Por outro lado, se estas tarefas forem bem executadas, o desenvolvimento de estratégias espaciais para as políticas sociais tende a ser mais profícuo, facilitando, ou pelo menos tornando mais explícitas as nossas “escolhas trágicas” em políticas sociais, sempre condicionadas pelas fortes restrições orçamentárias (SANTOS, 1979).

Referências bibliográficas

- ARBACHE, J. Pobreza e mercados no Brasil. In: CEPAL. *Pobreza e mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas*. Brasília: CEPAL/DFID, 2003.
- ARRIAGADA, C. Pobreza em América Latina: Nuevos escenarios e desafios de políticas para el hábitat urbano. In: CEPAL – *Série Medio Ambiente de Desarrollo*, n. 27, 2000.
- CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (CEM). *Mapa da vulnerabilidade social e do déficit de atenção a crianças e adolescentes em São Paulo*. São Paulo: Relatório de pesquisa, 2004.
- MARQUES, E. Espaço e grupos sociais na virada do século XXI. In: MARQUES, E., TORRES, H. (Orgs.) *São Paulo, 2004: Segregação, pobreza e desigualdade social*. São Paulo: 2004 (no prelo).
- MARQUES, E., BITAR, S. Grupos sociais e espaço. *Novos Estudos Cebrap*, n. 64, 2002.
- MINGIONE, Enzo. Urban poverty in the advanced industrial world: concepts, analysis and debates. In: MINGIONE, Enzo (Org.). *Urban poverty and the underclass*. Nova York: Blackwell, 1999.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- SANTOS, W. dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.
- SARAIVA, C., MARQUES, E. A condição social dos habitantes de Favelas. In: MARQUES, E., TORRES, H. (Orgs.) *São Paulo, 2004: Segregação, pobreza e desigualdade social*. São Paulo: 2004 (no prelo).
- TORRES, H. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. In: MARQUES, E., TORRES, H. (Orgs.) *São Paulo, 2004: Segregação, pobreza e desigualdade social*. São Paulo: 2004a (no prelo).
- _____. Fronteira Urbana. In: MARQUES, E., TORRES, H. (Orgs.) *São Paulo, 2004: Segregação, pobreza e desigualdade social*. São Paulo: 2004b (no prelo).
- TORRES, H., MARQUES, E. Reflexões sobre a hiperferiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, 2002.
- VALLADARES, L., PRETECEILLE, E. Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca. In: QUEIROZ, L. *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Observatório/Ed. Revan/Fase, 2000.
- VETTER, D., MASSENA, R., RODRIGUES, E. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura no município do Rio de Janeiro. : *Revista Brasileira de Geografia*, Vol 41(1-2), 1979.

Resumo

Este artigo apresenta informações sobre pobreza e segregação em São Paulo em período recente. Na primeira seção, discute-se a importância da pobreza urbana e metropolitana no Brasil, demonstrando que regiões metropolitanas, inclusive as situadas em regiões ricas como São Paulo, incluem um substancial contingente de famílias em condições de pobreza. Na segunda seção apresentam-se os resultados de um estudo sobre a distribuição espacial de diferentes grupos sociais da cidade de São Paulo, utilizando-se variáveis da amostra do Censo de 2000, segundo as suas características socioeconômicas. Ao final, resumem-se os principais elementos, tentando-se apontar as conseqüências da heterogeneidade social e espacial da pobreza para as políticas municipais.

Os municípios e a segurança pública

PAULO DE MESQUITA NETO¹

No Brasil, desde a transição para a democracia e a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios ampliaram sua atuação na formulação e implementação de políticas públicas, particularmente na área da saúde, educação e assistência social. Nas eleições municipais do ano 2000, o tema da segurança pública e mais especificamente do papel dos municípios na área da segurança pública ganhou importância na agenda dos candidatos a prefeito na maioria dos estados do país. A partir de 2001, quando tomaram posse as novas administrações municipais, diversas prefeituras ampliaram significativamente a sua atuação na área da segurança pública e passaram a compartilhar com os governos estaduais e o governo federal a responsabilidade pela prevenção do crime e da violência e melhoria da segurança da população.

Além de criar e fortalecer guardas municipais, diversos prefeituras criaram secretarias, coordenadorias ou órgãos municipais para a área da segurança pública, elaboraram políticas e programas municipais para a área da segurança pública, e criaram conselhos, comissões, comitês ou fóruns para incentivar a participação da comunidade na

1. O autor agradece a colaboração de Carolina de Mattos Ricardo, com quem compartilha os trabalhos da secretaria-executiva do Fórum Metropolitano de Segurança Pública/São Paulo.

formulação e implementação das ações municipais na área da segurança pública.²

Uma série de fatores contribui para a crescente inserção dos municípios na área da segurança pública nos últimos anos, entre os quais se destacam:

- o aumento da criminalidade e da violência urbana, particularmente nas cidades localizadas em regiões metropolitanas, e das demandas da população por ações efetivas visando à prevenção do crime e da violência e à melhoria da segurança pública;
- as limitações da maioria dos governos estaduais para desenvolver ações de prevenção do crime e da violência e melhoria da segurança pública capazes de atender às expectativas da população;
- as possibilidades de diversos governos municipais de desenvolver ações de prevenção do crime e da violência e de melhoria da segurança pública, de forma integrada com ou independente dos estados, através das guardas municipais e/ou das organizações municipais responsáveis pela formulação e implementação de políticas sociais e urbanas.

Além destes fatores, é importante destacar o apoio do governo federal à expansão da atuação dos municípios na área da segurança pública, através do Plano Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de Segurança Pública, lançados no ano 2000. Apesar de ser ainda limitado, este apoio foi reforçado com o lançamento do projeto do Sistema Único de Segurança Pública e a alteração da lei que regulamenta o Fundo Nacional de Segurança Pública em 2003.

Neste contexto de ampliação da atuação dos municípios na área da segurança pública, é importante analisar a natureza da in-

2. Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Salvador e Recife são exemplos de capitais que criaram órgãos municipais, com diversas denominações, na área de segurança urbana, defesa social, cidadania e direitos humanos, que passaram a desenvolver ações na área da segurança pública.

serção dos municípios na área da segurança pública, ao lado dos estados e da União, e as conseqüências deste processo na formulação e implementação das políticas de prevenção do crime e da violência e melhoria da segurança pública em cada município.³

Poderão os governos municipais e os governos estaduais debater, negociar e decidir conjuntamente a melhor política de prevenção do crime e da violência e melhoria da segurança pública para cada município? Ou o processo de inserção dos governos municipais na área de segurança pública levará à intensificação de conflitos entre governos municipais e governos estaduais?

Poderão os governos municipais, os governos estaduais e o governo federal integrar ações na área da segurança pública, superando eventuais conflitos decorrentes de interesses partidários e eleitorais? Ou estes conflitos impedirão a integração de ações municipais, estaduais e federais, sem a qual é praticamente impossível desenvolver e sustentar políticas de prevenção do crime e da violência e melhoria da segurança pública?

Poderá a inserção dos municípios na área da segurança pública contribuir de maneira significativa para a prevenção do crime e da violência e a melhoria da segurança pública no país? Ou a inserção dos municípios apenas aumentará a complexidade e a dificuldade do processo de formulação e implementação de políticas de segurança pública nos estados e municípios, e conseqüentemente reduzirá as chances de sucesso destas políticas?

1. Política de segurança pública nos municípios

No Estado de São Paulo, que pode servir como exemplo para uma análise da inserção dos municípios na área da segurança pública no Brasil, ainda não há uma política estadual de segurança pública que

3. Outra questão importante é a das conseqüências deste processo para a estrutura e funcionamento do sistema federativo, particularmente para o tipo de inserção que o município tem no sistema federativo no Brasil. Esta questão, entretanto, não é objeto de análise deste texto.

integre efetivamente as ações de prevenção do crime e da violência e de promoção da segurança pública desenvolvidas pelo governo do estado e pelas prefeituras municipais. Neste contexto, a política de segurança pública implementada em cada município pode ser analisada como resultado da combinação de políticas, programas e ações do governo estadual e políticas, programas e ações da prefeitura municipal, que podem ter maior ou menor grau de convergência ou divergência.

O Estado

Nos últimos vinte anos, o governo do estado tem atuado na área da segurança pública principalmente através de ações policiais. Ações econômicas, sociais, culturais e urbanas de vários tipos têm sido desenvolvidas, podendo eventualmente contribuir para prevenção do crime e da violência, mas normalmente não têm sido direcionadas para o objetivo de prevenção do crime e da violência e melhoria da segurança pública. Houve um aumento significativo dos investimentos na área da segurança pública, que foram direcionados principalmente ao aumento do efetivo policial, do equipamento e do armamento das polícias. O governo do estado promoveu também a informatização dos registros e do mapeamento de ocorrências criminais, a integração das polícias civil e militar e a criação da superintendência da polícia técnico-científica, a criação da Ouvidoria de Polícia e o fortalecimento das corregedorias da polícia militar e da polícia civil.

As ações policiais do governo do estado podem ser classificadas em dois grupos principais, além das ações voltadas para o atendimento a ocorrências sociais, que ocupam parte do tempo dos policiais. No primeiro grupo, há ações voltadas para o atendimento de ocorrências criminais, a investigação criminal e a prisão dos responsáveis pela prática de crimes, para que eles possam ser processados e julgados. A criação e o fortalecimento de unidades especializadas da polícia militar e da polícia civil reflete e contribui para o fortalecimento deste tipo de ação.

No segundo grupo há ações voltadas para a prevenção do crime e da violência, mais especificamente ações direcionadas para redução dos fatores de risco e aumento dos fatores de proteção – na esfera da família, da escola, do trabalho, da comunidade, da própria polícia e da justiça –, que contribuem para aumentar ou diminuir a incidência e o impacto de crimes num determinado município ou num determinado bairro. As iniciativas de aproximação entre as polícias, os demais órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, através do policiamento comunitário, delegacias participativas, programas de atendimento a vítimas de crimes e violências, refletem e contribuem para o fortalecimento deste tipo de ação.

Apesar de diversas iniciativas no sentido de fortalecer ações voltadas para a prevenção do crime e da violência, as ações policiais voltadas para o atendimento de ocorrências e a aplicação da lei penal são claramente predominantes na política do governo do estado na área da segurança pública – fato este que contribui para o aumento da população prisional no estado, que passou de 55 mil em 1994 para 118 mil em 2003, segundo dados da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária.

O Município

As prefeituras intensificaram sua atuação na área da segurança pública após as eleições municipais realizadas no ano 2000. No Estado de São Paulo, assim como em outros estados, diversos prefeitos foram eleitos com propostas para área da segurança pública e, ao tomarem posse em 2001, criaram secretarias ou órgãos municipais e elaboraram planos municipais para área da segurança pública. Também criaram conselhos, comissões, comitês ou fóruns para incentivar a integração de ações e a participação da comunidade na formulação e implementação das ações municipais na área da segurança pública.

Os prefeitos entendem que as prefeituras têm um papel subsidiário na área da segurança pública, uma vez que a Constituição

Federal atribui ao governo federal e aos governos estaduais a responsabilidade pela organização, preparação e emprego das forças policiais, facultando aos municípios apenas a criação de guardas municipais para proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Mas entendem também que, diante das limitações da União e dos estados para resolver os problemas da segurança pública e das demandas da população por mais segurança, as prefeituras podem e devem ampliar ações na área da segurança pública.

A atuação das prefeituras na área da segurança pública se dá na maioria das vezes através do repasse de recursos para subsidiar a atuação das polícias estaduais (polícia civil e polícia militar). Construção, locação e manutenção de prédios para delegacias e bases comunitárias de segurança, cessão de funcionários para delegacias e bases comunitárias, cessão de viaturas, despesas de combustível e manutenção de viaturas e pró-labore para policiais são exemplos dos subsídios fornecidos pelas prefeituras para atuação das polícias estaduais.

Recentemente, entretanto, as prefeituras começaram a mudar sua forma de atuação na área da segurança pública. Do ponto de vista de muitos prefeitos, o apoio financeiro à atuação das polícias estaduais nem sempre produz os resultados esperados e o município tem pouca influência e controle sobre a aplicação dos recursos municipais repassados às polícias estaduais. Neste sentido, é mais vantajoso para as prefeituras expandir e aperfeiçoar as ações das guardas municipais, ou mesmo criar guardas municipais, e também mobilizar as organizações municipais atuando na área da saúde, educação, trabalho, assistência social, esporte, lazer e cultura, habitação e urbanização, entre outras, para desenvolver programas e ações que contribuam para a prevenção do crime e da violência e a melhoria da segurança pública.

A prefeitura da cidade de São Paulo, por exemplo, criou a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, elaborou um plano municipal de segurança urbana, fortaleceu a guarda municipal, criou um conselho intersetorial para integrar ações dos diversos setores da

prefeitura e iniciou um processo de criação de comissões civis comunitárias (criadas em cinco bairros até 2003) para incentivar a participação da comunidade nos assuntos de segurança pública. Diversas prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo adotaram iniciativas na mesma direção, entre as quais Barueri, Diadema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Mogi das Cruzes, Santana de Parnaíba e Santo André.

Em relação à atuação das prefeituras na área da segurança pública, é importante diferenciar aquelas que têm guardas municipais e aquelas que não têm guardas municipais. As prefeituras que não têm guardas municipais podem atuar na prevenção do crime e da violência e na melhoria da segurança pública principalmente através de ações sociais e urbanas. As prefeituras, como acontece com o governo estadual, desenvolvem diversas ações na área social e urbana que podem eventualmente contribuir para prevenção do crime e da violência, mas somente nos últimos anos passaram a direcionar estas ações para o objetivo de prevenção do crime, da violência e melhoria da segurança pública.

As prefeituras que têm guardas municipais, por sua vez, podem direcionar as guardas para o atendimento de ocorrências e a aplicação da lei penal, seguindo assim o exemplo das polícias estaduais, ou podem direcionar as guardas para ações de prevenção do crime e da violência, em parceria com outros órgãos da administração municipal e organizações da sociedade civil.

A atuação das prefeituras é condicionada por diversos fatores, incluindo as inclinações dos prefeitos e de seus partidos, mas principalmente pelos problemas de segurança pública no município e pelas demandas da população, pelos investimentos estaduais na prevenção do crime e da violência e na melhoria da segurança pública no município, e pelos recursos disponíveis no município para investimentos na área da segurança pública.

Entretanto, a atuação das prefeituras também é condicionada pelo tipo de relação existente entre o município e o estado na área da segurança pública. Esta relação pode ser influenciada por fatores de

natureza político-eleitoral, particularmente a associação partidária do governador e do prefeito. Mas também pode ser influenciada por fatores de natureza político-institucional. Na medida em que o município procura criar ou fortalecer a guarda municipal, passando a direcionar para a guarda municipal recursos que poderiam ser destinados às polícias estaduais, pode haver uma reação negativa das polícias estaduais, aumentando assim o risco de conflitos e diminuindo a possibilidade de cooperação entre o estado e o município na área da segurança pública.

Os conflitos entre o estado e o município tendem a aumentar quando as prefeituras direcionam as ações das guardas municipais para o atendimento de ocorrências criminais, e reivindicam a mudança da Constituição Federal para regularizar o exercício de atividades de policiamento ostensivo por parte das guardas municipais – atividades estas que são hoje um monopólio da polícia militar, que percebe o fortalecimento das guardas municipais como uma ameaça. Não é por acaso que as polícias militares se opõem à atribuição de poder de polícia às guardas municipais e propõem que as guardas municipais se dediquem exclusivamente às atividades previstas na Constituição Federal, de vigilância e preservação do patrimônio municipal. Quando concordam com a ampliação da esfera de atuação das guardas municipais, as polícias militares propõem que as guardas atuem apenas no atendimento das ocorrências sociais, que atualmente as sobrecarregam e deixam menos tempo para o atendimento das ocorrências criminais.

Estado e Município

Levando em consideração as possibilidades de atuação do estado e do município na área da segurança pública, é possível construir uma tipologia das políticas de segurança pública no município. A primeira dimensão da tipologia seria a atuação do estado na área da segurança pública, que pode estar centrada em ações das polícias estaduais ou em ações sociais e urbanas. A segunda dimensão da tipologia seria a atuação do município, que pode estar centrada em ações da guarda ou em ações sociais e urbanas.

A partir das combinações destas duas dimensões, é possível identificar quatro tipos principais de políticas de segurança pública nos municípios (ver Figura 1).

Figura 1. *Políticas de segurança pública no município.*

MUNICÍPIO	<i>Social/Urbano</i>	Repressão	Prevenção
		Prevenção	Prevenção
	<i>Guarda</i>	Repressão	Prevenção
		Repressão	Repressão
		<i>Polícia</i>	<i>Social/Urbano</i>
		ESTADO	

Um tipo de política de segurança pública está centrado em ações de polícia por parte do estado e ações de guarda por parte do município. Ainda que as polícias estaduais e as guardas municipais possam ser orientadas para ações de natureza comunitária e preventiva, políticas centradas em ações de polícia e de guarda são direcionadas principalmente para o atendimento de ocorrências criminais e a aplicação da lei penal. Este é o tipo de política de segurança pública encontrado mais frequentemente nos municípios do Estado de São Paulo.

Um segundo tipo de política de segurança pública está centrado em ações de polícia por parte do estado e ações sociais e urbanas por parte do município. Neste caso, a política tende a combinar o atendimento de ocorrências criminais e a aplicação da lei penal, realizado pelo estado, com ações de prevenção do crime e da violência realizadas pelo município. Este é o tipo de política de segurança pública defendido pelo governo do estado e por diversas prefeituras para os municípios do Estado de São Paulo.

Um terceiro tipo de política de segurança está centrado em ações sociais e urbanas por parte do estado e ações de guarda por parte do município. Nesta situação, aparentemente excepcional, é possível encontrar municípios em que a presença das polícias estaduais é muito reduzida, inferior à presença das guardas municipais. Neste caso, como no anterior, a política também tende a combinar o atendimento de ocorrências criminais e a aplicação da lei penal com a prevenção do crime e da violência. Mas, através do apoio das guardas municipais às polícias estaduais, o município expande sua atuação na área do atendimento de ocorrências e aplicação da lei penal, enquanto o estado, através de ações sociais e urbanas, expande sua atuação na área da prevenção.

Finalmente, um quarto tipo de política está centrado em ações sociais e urbanas. Ainda que o estado e o município continuem a atuar no atendimento de ocorrências e na aplicação da lei penal, através das polícias estaduais e das guardas municipais, a política de segurança no município é direcionada principalmente para ações de prevenção na área da família, escola, trabalho, mídia, comunidade e saúde. Este é um tipo de política praticamente inexistente nos municípios do Estado de São Paulo, devido à predominância de políticas de segurança centradas no atendimento de ocorrências criminais e na aplicação da lei penal.

O desenvolvimento de qualquer um dos quatro tipos de política de segurança pública mencionados acima pressupõe que estado e município desenvolvem ações regulares, permanentes, na área da segurança pública – o que nem sempre acontece –, e que as principais diferenças entre os municípios dizem respeito ao tipo de política, programa ou ação desenvolvida pelo estado e pelo município.

Além disso, em qualquer das situações descritas acima, as ações do município e do estado podem ser mais ou menos integradas. Por exemplo, pode haver maior ou menor integração entre as ações de polícia do estado e as ações de guarda do município, ou entre as ações de polícia do estado e as ações sociais e urbanas do município. Quanto maior o grau de integração entre as ações do estado e

do município, maior a chance de sucesso na prevenção do crime e da violência e na melhoria da segurança pública no município.

Diferenciar claramente quatro tipos de política de segurança pública que são ou podem vir a ser implementadas em cada município permite que as autoridades políticas e os gestores responsáveis pela formulação e implementação da política de segurança pública analisem as vantagens e desvantagens de cada tipo de política e identifiquem aquela que melhor atende às necessidades do município e as expectativas da população.

É fundamental ter sempre em vista que não há um tipo de política de segurança pública ideal ou superior às outras, que possa ser desenvolvida com maior chance de sucesso em qualquer município. O valor de cada tipo de política de segurança pública descrito acima, do ponto de vista da prevenção do crime e da violência e da melhoria da segurança pública, depende da natureza dos problemas de segurança pública enfrentados no município, dos recursos à disposição do estado e do município para a formulação e implementação de políticas de segurança pública, e das expectativas da sociedade em relação às políticas governamentais na área da segurança pública.

Por exemplo, municípios ou bairros com problemas associados à presença do crime organizado exigem um tipo de política de segurança pública apoiado fortemente na ação das polícias estaduais, o que não acontece em municípios ou bairros onde o crime organizado não está presente, mas há problemas de violência nas escolas ou violência contra mulheres e membros de grupos minoritários.

Outro exemplo relevante: estados e municípios que dispõem de informações confiáveis sobre a incidência e o impacto de crimes e violências, e sobre os fatores que aumentam ou diminuem o risco de crimes e violências podem desenvolver políticas de prevenção do crime e da violência, integrando ações das polícias, guardas e outras organizações estaduais e municipais. Estados e municípios que não têm estas informações, ou que não têm profissionais capazes de analisar e utilizar estas informações, não poderão desenvolver políticas

de prevenção e terão que limitar sua ação na área da segurança pública ao atendimento de ocorrências e à aplicação da lei penal.

2. Condicionantes da atuação dos municípios na área da segurança pública

A inserção dos municípios na área da segurança pública é ainda incipiente, mas pode talvez ser caracterizada como uma das principais inovações produzidas desde a transição para a democracia na estrutura do sistema de segurança pública no Brasil. Entretanto, é um processo que se desenvolve num contexto constitucional adverso, e que se depara com a resistência das polícias estaduais, principalmente das polícias militares, ao fortalecimento das guardas municipais.

A Constituição Federal de 1988 manteve a estrutura básica do sistema de segurança pública constituído durante o regime autoritário, no qual a polícia militar, força de reserva e auxiliar do Exército, é responsável pelo policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, e a polícia civil é responsável pela investigação criminal no âmbito dos estados. Desde o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, as polícias estaduais têm feito oposição a propostas de mudança constitucional visando separar a polícia militar das forças armadas, unificar a polícia militar e a polícia civil e transformar as polícias civis e militares em policiais de ciclo completo. Tais propostas foram inviabilizadas pela resistência e oposição das polícias militares e das polícias civis. Da mesma forma, as polícias estaduais têm feito oposição a propostas de mudança constitucional dotando os estados de autonomia para estruturar seus sistemas de segurança pública e autorizando os municípios a constituir polícias municipais.

Através de lobbies junto ao Congresso Nacional, as polícias estaduais têm procurado impedir qualquer mudança constitucional que quebre o monopólio das polícias militares sobre o policiamento ostensivo e o monopólio das polícias civis sobre a investigação criminal no âmbito dos estados. As polícias militares procuram impedir o envolvimento das polícias civis e das guardas municipais no policia-

mento ostensivo. As polícias civis procuram impedir o envolvimento das polícias militares, das guardas municipais e do Ministério Público na investigação criminal. As polícias civis e as polícias militares procuram impedir o envolvimento da polícia federal na investigação de crimes praticados por policiais estaduais.

A oposição das polícias estaduais à constituição de polícias municipais, ou à atribuição às guardas municipais da autorização constitucional para realizar atividades de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, atende a interesses corporativos bem definidos. Tem como consequência dificultar a inserção dos municípios no sistema nacional de segurança pública em condições de igualdade com os estados. Contribuí, assim, para manter uma tendência histórica, mas fortalecida durante o regime autoritário, de subordinação dos municípios aos estados na área da segurança pública.

A continuidade e o fortalecimento do processo de inserção dos municípios na área da segurança pública, assim como as consequências deste processo para o aperfeiçoamento das políticas de segurança pública, dependerá muito da possibilidade de superação da situação de desigualdade existente entre os estados e os municípios nesta área. Esta desigualdade dificulta o debate e a negociação entre estados e municípios sobre a melhor política de segurança pública em cada estado e em cada município.

A realização de mudanças constitucionais é uma forma de superar a desigualdade entre estados e municípios na área da segurança pública e permitir a inserção dos municípios nesta área em condição de igualdade com os estados. Diante, porém, das dificuldades impostas para mudanças constitucionais pelo lobby das polícias estaduais, outras estratégias têm sido adotadas, entre as quais as articulações entre os municípios, bem como as articulações entre os municípios, as organizações da sociedade civil, o governo federal e os próprios governos estaduais para promover e fortalecer a atuação dos municípios na área da segurança pública. O desenvolvimento deste processo dependerá, entretanto, das respostas da sociedade ci-

vil, do governo federal e dos governos estaduais às iniciativas dos prefeitos. Neste processo, um papel importante pode vir a ser desempenhado por fóruns metropolitanos, que começaram a ser articulados pelos prefeitos para discutir e promover a inserção dos municípios na área da segurança pública. Dois fóruns metropolitanos já foram criados, nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Recife, e um terceiro fórum está em processo de criação, na Região Metropolitana de Porto Alegre.⁴

3. Fóruns metropolitanos

A criação de fóruns metropolitanos é uma estratégia que começou a ser adotada pelos prefeitos, com apoio da sociedade civil, do governo federal e do governo do estado, para promover a inserção dos municípios na área da segurança pública. Através dos fóruns metropolitanos, os prefeitos procuram minimizar as áreas de conflito e ampliar as áreas de consenso entre os municípios, criando condições mais favoráveis para debates e negociações sobre assuntos de segurança pública com o Estado e União.

Em 2001, os prefeitos dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo criaram o Fórum Metropolitano de Segurança Pública, com apoio do Instituto São Paulo Contra a Violência. Desde a sua criação, o Fórum Metropolitano já promoveu, além de ações municipais na área da prevenção do crime e da violência

4. Informações sobre o Fórum Metropolitano de Segurança Pública/São Paulo e sobre a Câmara Metropolitana de Política e Defesa Social e o Fórum Permanente Intermunicipal de Secretários, no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife, estão disponíveis no web-site do Fórum Metropolitano de Segurança Pública: www.forumsp.org.br. Sobre o Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo, ver também Mesquita Neto, Paulo de e Ricardo, Carolina de Mattos, "O Fórum Metropolitano de Segurança Pública e a Ampliação do Debate sobre Violência em São Paulo", paper apresentado no Encontro Anual da Associação Nacional de Pós Graduação em Ciências Sociais (Anpocs) em 2002, disponível no web-site do Fórum Metropolitano.

e da melhoria da segurança pública, a realização de convênios visando integrar ações dos municípios, do governo do estado e do governo federal.

Entre as ações desenvolvidas pelo Fórum, destaca-se a elaboração de um Plano Metropolitano de Prevenção da Violência e o estabelecimento de convênios entre as prefeituras e o governo estadual para disponibilização de mapas e dados de ocorrências criminais registrados pela polícia para o desenvolvimento de programas municipais de prevenção do crime e da violência.

Em 2003, os prefeitos dos catorze municípios da Região Metropolitana de Recife organizaram, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife, a Câmara Metropolitana de Política e Defesa Social, da qual participam representantes do governo estadual, do governo federal, da universidade e da sociedade civil, e à qual está associado o Fórum Permanente Intermunicipal de Secretários. Entre as ações desenvolvidas pela Câmara, destaca-se a elaboração do Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção à Violência na Região Metropolitana de Recife.

O Fórum Metropolitano de Segurança Pública em São Paulo e a Câmara Metropolitana de Política e Defesa Social e Fórum Permanente Intermunicipal de Secretários em Recife são exemplos de experiências inovadoras na área da segurança pública. Nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Recife, o Fórum e a Câmara têm contribuído de maneira significativa para a superação de conflitos entre estados e municípios e entre administrações estaduais e municipais de diferentes partidos, que tradicionalmente têm inviabilizado o desenvolvimento e sustentação de políticas de prevenção do crime e da violência e de melhoria da segurança pública no Brasil.

Em abril de 2004, as experiências dos fóruns metropolitanos de São Paulo e Recife foram apresentadas no Seminário Internacional para Cidades Mais Seguras de Porto Alegre, que teve entre os seus objetivos promover o debate sobre a constituição de um fórum metropolitano de segurança pública na região de Porto Alegre.

4. Perspectivas

A inserção dos municípios na área da segurança pública é um processo novo, ainda incipiente, possivelmente reversível. Há obstáculos de natureza constitucional ao aumento da participação dos municípios na área da segurança pública, particularmente através das guardas municipais. Mas há também incentivos e pressões favoráveis à ampliação da participação dos municípios na área da segurança pública, através de ações das guardas municipais e principalmente através de ações sociais e urbanas desenvolvidas por outras organizações da administração municipal.

As conseqüências deste processo para a estrutura do sistema de segurança pública e para as políticas de segurança pública desenvolvidas atualmente nos diversos estados e municípios do país ainda são pouco conhecidas. Entretanto, o processo de inserção dos municípios na área da segurança pública parece estar transformando a estrutura do sistema de segurança pública e o processo de formulação e implementação das políticas de segurança pública no país, na seguinte direção:

A segurança pública deixou de ser uma área reservada aos governos estaduais e ao governo federal, e passou a ser uma área da qual fazem parte também os governos municipais, além das organizações da sociedade civil.

A inserção dos municípios na área da segurança não implica uma transferência de responsabilidades dos estados, na área segurança pública, para os municípios – uma “municipalização” da segurança pública.

A inserção dos municípios na área da segurança implica um processo de definição do papel do município e de redefinição do papel do estado na área da segurança pública, que amplia o campo de possibilidades abertas para o desenvolvimento de políticas de segurança pública.

Mais especificamente, a inserção dos municípios na área da segurança pública chama atenção para o fato de que as políticas de segurança pública envolvem não apenas ações das policiais estaduais

voltadas para o atendimento de ocorrências criminais e a aplicação da lei penal, mas podem envolver também ações das guardas municipais voltadas para o atendimento de ocorrências criminais e a aplicação da lei penal, e ações de prevenção do crime e da violência desenvolvidas pelas polícias estaduais, guardas municipais e por outras organizações das administrações municipais e estaduais.

Dado o estágio inicial e o pouco conhecimento existente sobre o processo de inserção dos municípios na área da segurança pública, não há ainda informações e dados disponíveis que permitam uma avaliação positiva ou negativa deste processo. Não há nenhuma garantia de que este processo terá continuidade e trará benefícios, nem que trará prejuízos à segurança pública. Não há, portanto, nenhuma razão para defender, por princípio, posições adotadas por prefeituras e guardas municipais, ou posições defendidas por governos estaduais, polícias militares e polícias civis. O mais prudente parece ser acompanhar este processo, eventualmente participar do seu desenvolvimento, possivelmente através dos fóruns metropolitanos, regionais ou locais de segurança pública, procurando explorar e avaliar as diferentes possibilidades de articulação das políticas, programas e ações estaduais e municipais na área da segurança pública.

Referência bibliográfica

MESQUITA NETO, Paulo de, RICARDO, Carolina de Mattos. O Fórum Metropolitano de Segurança Pública e a ampliação do debate sobre violência em São Paulo. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 2002. Disponível em: www.forumsp.org.br

Resumo

Nas eleições municipais do ano 2000, o tema da segurança pública e mais especificamente do papel dos municípios na área da segurança pública ganhou importância na agenda dos candidatos a prefeito na maioria dos estados do país. A partir de 2001, quando tomaram posse as novas administrações municipais, diversas prefeituras ampliaram significativamente a sua atuação na área da segurança pública e passaram a compartilhar com os governos estaduais e o governo federal a responsabilidade pela prevenção do crime e da violência e melhoria da segurança da população.

Questiona-se, no entanto, se os governos municipais e os governos estaduais poderão debater, negociar e decidir conjuntamente a melhor política de prevenção do crime e da violência e melhoria da segurança pública para cada município e se poderão integrar, juntamente com o governo federal, ações na área da segurança pública, superando eventuais conflitos decorrentes de interesses partidários e eleitorais.

Aprimoramento da gestão pública em municípios: algumas reflexões críticas; e o caso (exemplar) de Jacareí

CLÓVIS BUENO DE AZEVEDO

Apresentação

Este artigo tem três propósitos.

O primeiro é desenvolver algumas reflexões a respeito do tema “aprimoramento dos governos e da gestão pública em nível municipal”, em face do entendimento, ou pressuposto, de que na valorização do nível local (é que) estaria um eixo fundamental – mais ainda, um vetor privilegiado – para o aperfeiçoamento ou reconstrução da democracia, assim como para a conquista de maior qualidade e eficiência da administração pública. O objetivo inicial é questionar, ou relativizar, esta premissa.

O segundo propósito é fazer a apreciação crítica da tese oposta, segundo a qual os municípios e as localidades são o reino do desperdício, da despolitização, da desqualificação, da ineficiência, assim como da corrupção. É a posição muitas vezes assumida pelos defensores intransigentes da centralização e da concentração de poderes e de recursos. Para tanto, valeremo-nos de artigo recentemente publicado – com chamada de capa – em importante revista, de circulação nacional em nosso país.

Em terceiro lugar, traremos de um exemplo bem sucedido de uma boa prática de gestão municipal, mais especificamente de gestão de pessoal, na prefeitura do município paulista de Jacaréí. O exemplo não é sem importância; é ao contrário extremamente relevante, por concernir a um dos principais calcanhares de Aquiles de nossa administração pública, qual seja, o tratamento concedido aos trabalhadores públicos: os responsáveis diretos pela prestação de serviços à coletividade.

1. O hiperlocalismo (ou o municipalismo extremado)

Há quase-unanimidade quanto a que os processos de descentralização – e também os de desconcentração¹ – sejam caminho infalível, não só para a maior legitimidade das decisões políticas como também para a melhor qualidade dos processos de gestão.

É lugar comum, por exemplo, que os cidadãos “moram no município” (mais do que – ou, até, em vez de – no estado e no governo federal); e que, assim, é no nível municipal que as principais decisões de interesse público devam ser tomadas. Vão na mesma direção as teses segundo as quais tais decisões são sempre mais justas e corretas quando tomadas o mais próximo possível dos interessados – proximidade esta entendida como física e geográfica – e ainda mais se tomadas por ele próprios, diretamente. Parte-se, por fim, da premissa de que os governantes e os administradores públi-

1. Descentralização e desconcentração são freqüentemente confundidas. Desconcentração é a transferência de receitas, poderes ou responsabilidades, do centro para a periferia, de um para outro órgão, de uma mesma pessoa jurídica. É o caso, por exemplo, da criação das Subprefeituras na Cidade de São Paulo que, a despeito de sua autonomia, consistem em órgãos (e não em novas pessoas jurídicas) da Administração Direta Municipal. A desconcentração não se confunde, portanto, com a transferência de verbas e/ou atribuições de uma para outra pessoa jurídica. Por exemplo, da administração direta para a administração indireta; ou de um para outro nível de governo: da União para um estado, da União para um município; ou de um estado para um município.

cos são forçosamente mais responsivos² e mais facilmente controláveis (controlados), quando se aprofundam os processos descentralizadores e desconcentradores.

Trata-se, todavia, de um equívoco: se é fato que as decisões tomadas no nível local são, geralmente, mais visíveis e palpáveis, afetando a vida dos cidadãos de forma mais facilmente perceptível, o solo “municipal” é, todavia, simultaneamente estadual e federal (como também regional e global...). E as decisões locais não são necessariamente as que mais afetam os cidadãos.

Basta citar as decisões tomadas periodicamente, no Banco Central, a respeito da taxa básica de juros a vigor no território nacional. Tais decisões não interferem na vida dos cidadãos (inibindo, ou não, a produção; gerando emprego ou desemprego) tão fortemente como a instalação de um poste de luz ou o asfaltamento de uma rua? E, por outro lado, como seria possível que em cada localidade se tomassem decisões macroeconômicas?

Embora não se tenha dúvida a respeito da natureza estratégica das localidades (do “poder local”), “das cidades” e dos municípios e, assim, da importância de (re)valorizá-los, seja no aspecto político, seja sob o ponto de vista tributário, seja no âmbito legislativo, seja ainda sob a perspectiva administrativa e gerencial, o caminho para a democracia e para uma administração pública de maior qualidade não se restringe e nem sequer se dá, necessariamente, ou de modo especial, no nível local. Ao contrário, a (indispensável) valorização do município há que se dar no contexto do desafio e da luta pela simultânea – e articulada – reformulação da administração

2. O neologismo “responsividade” é tradução alternativa (alguns preferem “responsabilidade”), para o português, da conhecida expressão, do inglês, *accountability*. Corresponde à existência de mecanismos que levem a um governo estar objetiva e subjetivamente obrigado a agir em consonância com as preferências e exigências dos cidadãos, assim como a lhes prestar contas de seus atos.

pública, e do Estado, também nos níveis regionais, estaduais e nacionais³ (e, ainda – por que não? –, na esfera global).

O problema da hipervalorização dos municípios é que ela, na verdade, não se dá, ou não se constrói, no mais das vezes, pelo reconhecimento ou pela crença nas efetivas e intrínsecas virtudes das localidades. Decorre, sim: de um lado, da tentativa (“ainda” infrutífera) de resposta à crise de legitimidade do Estado moderno de Bem Estar, de suas instâncias centrais de decisão e dos modelos burocráticos de gestão; de outro lado, da (também malsucedida) intenção de construir e implantar, ou ao menos esboçar, uma alternativa à institucionalidade vigente, a democracia representativa parlamentar, cunhada ao longo dos séculos IX e XX.

Sob este ponto de vista, e quando alimentada por tais razões, a (necessária) valorização das instâncias locais deixa de ser virtuosa e se transforma em uma atitude escapista.

3. Segundo Marco Aurélio Nogueira, em *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*, 2004, “a descentralização foi fortemente aproximada da idéia da democratização, a ponto de se confundir com ela. Fixou-se, por essa, via uma casualidade pouco rigorosa: só seriam democráticos os entes e espaços descentralizados, isto é, capacitados para assumir encargos antes desenvolvidos centralmente e, dessa forma, para neutralizar o excesso de Estado”. Ainda conforme Nogueira, “A descentralização política e administrativa tem méritos intrínsecos. Mas uma coisa é concebê-la como delegação de poder do centro para a periferia, das cúpulas para as bases ou do nacional para o subnacional, outra coisa é traduzi-la em termos de transferência de encargos e responsabilidades. Associar descentralização à entrega de pedaços do Estado para particulares (via terceirização ou privatização, por exemplo) é tão problemático quanto associá-la à chamada ‘publicização’ ou à constituição de um ‘espaço público não estatal’ mediante parcerias com a sociedade civil. A descentralização que perde de vista a revitalização democrática do todo em nome das autarquização caótica das partes não é descentralização, mas ‘centrifugação’, um descaminho fatal que inviabiliza a democracia e a própria convivência na medida em que implica a recusa do viver em sociedade (MARTINS, 1994:297-8). Descentralizar não deveria produzir enfraquecimento dos níveis centrais de governo em benefício dos níveis locais ou regionais, mas sim fortalecimento recíproco de todos eles, uma espécie de repactuação das relações intergovernamentais feita em nome da suspensão da concorrência predatória de todos contra todos.” (O texto citado por Nogueira é *O circuito do Poder*, de Carlos Estevam Martins, 1994)

A ideologia localista (ou descentralizadora), tal como adotada e assumida pela esquerda, especialmente a marxista, paradoxalmente se confunde com a posição neoliberal, na medida em que ambas se opõem, ou são formas de se opor, ao Estado. Para a esquerda, trata-se de, por meio da descentralização, confrontar o “excesso de Estado” burguês (ver nota 3), tido como insuficientemente ou, por definição, não democrático. Para a direita neoliberal, trata-se de se opor ao “excesso de Estado”, pura e simples. Embora não reconheça – e afirme, até, o oposto –, o fato é que a direita considera o Estado, ao contrário do mercado, demasiadamente democrático.

Tanto “à direita” quanto “à esquerda” (assim como no ideário pós-moderno) pôs-se a democracia representativa “na berlinda”. Em quaisquer destas perspectivas, a democracia representativa é questionada, ora por ser mais democrática do que querem, ou aceitam, as elites; e ora é refutada por ser menos democrática do que gostaria e anseia o interesse (e a necessidade) popular.

O problema é que não há – pois não conhecemos e (ainda) não fomos capazes de construir – alternativas mais democráticas do que os sistemas representativos. Embora seja possível – e necessário! – a eles agregar, ou completá-los com processos participativos, nada disto substitui o sistema representativo e parlamentar.⁴

A descrença e a resistência à democracia representativa têm, todavia, levado ao elogio fácil da localidade, ao municipalismo extremado (ou interessado), como se ali fosse possível instituir a sonhada democracia direta, como se ali fosse factível (re)construir uma institucionalidade alternativa; leva, às vezes, até a se desconsiderar que na própria localidade, nos municípios, também se impõe aperfeiçoar (e não abandonar) os sistemas representativos-parlamentares.

De outro lado, não há como questionar que – na justa medida e nas devidas circunstâncias – os processos descentralizadores (e

4. A respeito do debate relativo aos limites e às possibilidades da democracia direta, vejam-se, por exemplo, Norberto Bobbio (1983) e Giovanni Sartori (1994).

também os desconcentradores), assim como os procedimentos participativos, são indispensáveis para o fortalecimento e o aperfeiçoamento da democracia. Não há, tampouco, como negar que os governos municipais são atores fundamentais da federação brasileira. E, assim, que o (re)conhecimento e o estímulo a “boas práticas” em nível local, tanto políticas quanto gerenciais, sejam essenciais, não só para os municípios como, por consequência, para o Estado e a Administração Pública brasileiros.

2. O outro lado da moeda

Na revista *Veja* de 28 de abril de 2004, publicou-se artigo intitulado *Pragas Urbanas: desperdício, desvio e corrupção* (com a seguinte chamada de capa: *Corrupção e inépcia nas prefeituras desviam mais de 20 bilhões de reais por ano*).

Segundo o artigo, assinado pelos jornalistas Alexandre Oltramari, Leandra Peres e Malu Gaspar, nas prefeituras brasileiras estariam os maiores focos, tanto de corrupção quanto de desperdício, e até incompetência, de nossa administração pública. De um lado, dizem eles, nossos municípios recebem quantidade excessiva de verbas (15% da arrecadação do país, contra uma média mundial de 6%). De outro lado, de 10% a 30% desta verba “somem no ralo da corrupção... mesmo porque parte da roubalheira se dá na surdina, no varejo e no anonimato que os rincões oferecem.”

Como agravante, as quantidades, tanto de municípios quanto de vereadores, seriam demasiadas. A maioria dos 1.000 municípios criados no país, desde a Constituição de 1988 (que atribuiu às Assembleias Legislativas o poder de decidir a este respeito), não teria “justificativa econômica”. E, segundo decisão da Justiça Eleitoral, dentre os 60 mil vereadores existentes no país, haveria um excesso de 9 mil.⁵

5. Segundo a Justiça Eleitoral, dentre os 60.000 vereadores brasileiros, haveria um excesso de 9.000, considerando-se a regra estabelecida na Constituição Federal.

Segundo pesquisa do Instituto Transparência Brasil, citada no artigo, para os brasileiros, a corrupção seria o principal problema das nossas cidades; a exceção seria os servidores municipais, pois para eles são mais graves a violência, o narcotráfico e o desemprego, vindo a corrupção em oitavo lugar.

Informa ainda o artigo que, dentre 150 prefeituras auditadas, em 2003, pela Controladoria-Geral da União, 106 haviam “tropeçado em algum tipo de corrupção”. Outras 38 haviam cometido falhas formais e somente 6 tinham suas contas em ordem.

A solução, ditada na mesma revista, em matéria seguinte, intitulada *Como pegar um Corrupto*, seria ficar atento aos indícios de roubalheira; buscar provas, mantendo-se o foco nas mais expressivas; procurar o Ministério Público; brigar por Comissões Parlamentares de Inquérito; procurar a imprensa e fazer barulho.

A informação da revista *Veja* está desatualizada, pois semanas antes, em informativo eletrônico⁶ do governo federal, já se havia divulgado que, dentre 200 municípios fiscalizados pela Corregedoria-Geral, “139 (69,5%) apresentaram indícios de irregularidades, 55 (27%) apresentaram falhas formais e 7 (3,5%) não apresentaram problema administrativo, seja formal ou indicador de desvio criminoso.”

É interessante registrar que, afora a desatualização da revista, o governo federal não está em paz com a matemática, pois a soma de 139, 55 e 7 é 201, em vez de 200. Como se vê, além dos problemas dos municípios, parece que a imprensa e o governo federal também têm os seus.

Não há como deixar de discordar da revista, em diversos pontos.

Em primeiro lugar, a quantidade de recursos à disposição dos municípios brasileiros é, sim, insuficiente, haja vista que – principalmente em razão da progressiva descentralização de políticas públicas sociais – a eles compete, e competirá cada vez mais, por exemplo,

6. Para acessar o informativo, disponibilizado pela Internet, veja-se: emquestão@secom.planalto.gov.br

grande parte da oferta de saúde e educação, sem falar da necessidade de suprir outras tantas necessidades da população local. Ainda que sejam também necessárias competência, eficiência, autonomia e orientação política adequada, como dar conta da tarefa sem bastantes recursos?

Tome-se por verdade que a média mundial de recursos disponíveis para o nível local seja efetivamente 6%. Isto significa apenas que se trata da média. Quem garante que sejam recursos suficientes?

Ainda no campo das comparações internacionais, segundo Dowbor (1994), “continuamos com níveis de financiamento aos municípios característicos de países pobres, da ordem de 10 ou 12%. Nos países desenvolvidos, essa proporção muda radicalmente, atingindo 66% dos gastos públicos no Japão, 55% na Suécia, 42%, nos Estados Unidos, e 50% na Dinamarca, só para dar alguns exemplos”.

Não seriam estes, os do mundo desenvolvido, os exemplos em que devemos nos mirar?

Em segundo lugar, a suposição de que aproximadamente 20% dos recursos locais sejam malversados parece pouco mais do que um “chute”. Como saber se o índice está certo se, por definição, a corrupção se faz às escondidas? Ainda que seja este, por hipótese, o “percentual de corrupção nos municípios” como assegurar que seja maior do que nos estados, na união, ou mesmo em outros países?

Em terceiro lugar, quanto às quantidades de municípios e de vereadores em nosso país, não devem ser estabelecidas exclusivamente – e, talvez, nem especialmente – em função de “justificativas econômicas”. Por mais que a quantidade de recursos seja sempre uma variável importante, não nos parece razoável que a organização político-administrativa do país, assim como a representação política dos cidadãos devam se submeter, principalmente, a preocupações fiscalistas, econômicas e tributárias.

Ainda que não haja correlação positiva entre a quantidade de representantes e a qualidade da representação, faz sentido, em vez

de perguntar quantos vereadores são necessários, buscar reduzi-los apenas para fazer economia? E os custos políticos da decisão?

Em quarto lugar, não procede a insinuação de que os servidores públicos (municipais) sejam omissos, e nem sequer que sejam coniventes com a corrupção. A pretensão é preconceituosa e vai ao encontro da atitude antiestatista que vem sendo assumida por muitos e reforçada por boa parte da imprensa.

Seria possível desassociar a corrupção da violência, do narcotráfico ou, até mesmo, do desemprego? Ao menos nos dois primeiros casos – violência e narcotráfico – a relação não é direta com a corrupção? E, além disso, por que os servidores públicos estariam equivocados em sua ordenação de nossas mazelas? A corrupção, ainda que inadmissível e intolerável, é, por definição, pior que a violência, o narcotráfico e o desemprego?

Em quinto lugar, os caminhos para combater os males da corrupção não se resumem aos indicados pela revista. Estes, por sinal, jamais solucionarão o problema, na medida em que são reativos; em outras palavras, não tocam as razões da corrupção.

Se quisermos efetivamente mudar nosso sistema político – e a conduta dos governantes –, além da vigilância, da denúncia, do controle, do barulho, enfim, é preciso repensar muita coisa: por exemplo, o sistema partidário, o sistema eleitoral, o financiamento e as formas como se fazem as campanhas, o sistema tributário, o sistema orçamentário (tanto do ponto de vista da receita quanto da despesa)...

Há que reavaliar e transformar, ainda, o pacto federativo – não só os municípios devem ser criticados! É preciso reconsiderar igualmente o papel da imprensa. Até que ponto está sendo construtiva em sua forma de vigiar e criticar os poderes públicos?

A própria população poderia refletir mais cuidadosamente a respeito de como está escolhendo seus representantes: um político corrupto é uma surpresa para quem votou com critério e responsabilidade, ou uma possibilidade concreta, um resultado provável, decorrente de uma escolha descuidada?

Por fim, uma das formas de aperfeiçoar os municípios é cuidar melhor dos trabalhadores que a eles prestam serviço. Em vez de continuarmos insistindo apenas em terceirização, privatização, “publicização”, parceria público-privado e tantas quantas forem (e são) as formas de desestatização; em vez de alimentarmos recorrentemente a conduta preconceituosa perante os servidores públicos, de prosseguirmos baixando seu moral, que tal instituímos um sistema de gestão de pessoal adequado: respeitoso, profissional e eficiente? Quer tal investirmos, especialmente, na qualificação e na capacitação do funcionalismo?

Foi o que fez Jacaréí, e é do que agora trataremos.

3. Gestão de pessoal: a valorização do servidor e a escola de desenvolvimento de Jacaréí⁷

Passemos às realizações do governo do município de Jacaréí⁸ – no período 2001-2004 – no que tange à gestão de pessoas (evito, assim, a expressão, “recursos humanos”, que se origina na conservadora pressuposição de que seres humanos devam – ou possam – ser tidos e reduzidos à condição de recursos), mais especificamente à área de qualificação e capacitação.

O propósito é indicar que no município de Jacaréí atentou-se e cumpriu-se com uma exigência indispensável, quase sempre desconside-

7. Esta parte do artigo foi redigida com base em textos e documentos obtidos junto à Prefeitura de Jacaréí, para o que foi indispensável a colaboração de Cibele Franzese, pós-graduanda na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Foi publicada também, com pequenas modificações, em documento elaborado pelo Partido dos Trabalhadores relativo a boas experiências de governos municipais petistas.
8. Jacaréí localiza-se no Vale do Rio Paraíba, no Estado de São Paulo, à beira da Rodovia Presidente Dutra, que liga as cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro. Município de porte médio, com 191.358 mil habitantes, segundo o Censo de 2000, tem 463 km² de área e orçamento de 120 milhões de reais/ano. É a segunda cidade com maior índice de desenvolvimento do Vale do Paraíba, concentrando 10% das grandes empresas importadoras e exportadoras de uma região de 46 municípios, com população de 1,8 milhões de habitantes.

rada, ou tida como secundária, não só em governos de municípios, mas também em estados e no próprio governo federal. Em Jacaréí, concebeu-se e implantou-se uma política e um sistema de gestão de pessoas que visa tanto à eficiência e à qualidade dos serviços oferecidos à população quanto à emancipação integral e cidadã dos trabalhadores públicos.

Pode parecer – e é, a rigor – um ovo de Colombo: parece simples e fácil quando está feito; mas, até então, a maioria não percebe, ainda que possa ser óbvio ou evidente.

O fato é que o adequado tratamento, a correta gestão de pessoal (no caso, de servidores públicos) não é “somente” um imperativo categórico, uma exigência ética ou substantiva, uma imposição, para quem se pretende humanista e democrata, o que já seria mais do que suficiente para justificá-la. Quase sempre é, também, um pré-requisito básico e elementar para que uma organização, seja ela pública ou privada, possa operar e funcionar com competência, eficiência e qualidade. Como dissemos, poucos governos ou órgãos públicos (sejam, ou não, municipais) tiveram, ou têm, a sensibilidade e a perspicácia para conceber e conceder a justa prioridade para a gestão de pessoas.

Como procuraremos indicar, Jacaréí o fez, e vem fazendo, por meio da Escola de Desenvolvimento do Servidor Municipal – EDSM.

Criada em outubro de 2001, e depois consolidada por lei, em junho de 2002, a Escola de Desenvolvimento tem a missão de promover a capacitação e a conscientização do servidor, enquanto “agente de desenvolvimento de políticas públicas e de práticas de administração democrática.” Instalada no Centro do Servidor,⁹ a Escola conta com salas de aula devidamente equipadas, auditório e computadores novos, para permitir adequada capacitação dos servidores.

9. Em um prédio próprio, a Prefeitura de Jacaréí organizou um espaço para o servidor. No térreo foi criada uma “praça”, centralizando num só ponto todo o atendimento do “Departamento de Recursos Humanos”. O atendimento era, anteriormente, feito de forma desconcentrada, fazendo com que o servidor tivesse de perambular por vários lugares para solucionar seus problemas. Além disso, a “praça” conta com mobiliário novo e organizado para que o servidor possa aguardar confortavelmente sentado por seu atendimento. No terceiro andar do prédio, instalou-se a Escola de Desenvolvimento.

Até março de 2004, a EDSM proporcionou a realização de mais de 470 atividades, com atendimento a 100% das solicitações, de todos os servidores, gestores e órgãos que a procuraram. Foi realizado, também, um grande conjunto de ações em parceria com diversas organizações públicas e com vários segmentos da sociedade (entre eles, universidades e escolas de governo), o que colaborou decisivamente para efetivar a valorização do servidor e o estímulo à reflexão e à prática enquanto cidadão.

São objetivos da Escola de Desenvolvimento do Servidor Municipal: “a) estabelecer parcerias com diversos segmentos da sociedade; b) contemplar igualmente dimensões informativas, formativas e técnicas; c) aumentar a capacidade dos servidores no atendimento às demandas existentes e geradas pelo novo modelo de gestão; e d) promover ações de reflexão sobre práticas cidadãs e qualidade de vida.”

Esse conjunto de objetivos se fundamenta na valorização da cidadania, no desenvolvimento profissional, na democratização do conhecimento e no crescimento e satisfação do servidor.

A criação e a atuação da EDSM se inserem no “Programa de Modernização Administrativa” promovido pelo governo municipal de Jacareí. A Escola tem como preocupação fundamental propiciar uma resposta consistente e efetiva à crise atual do setor público. A premissa é a de que, apesar dos fatores de cunho nacional, a crise afeta duramente, e talvez em especial, as administrações municipais, pois ao serem a ponta do Estado mais “próxima” das demandas da população são fortemente exigidas no que se refere à melhoria da prestação dos serviços públicos.

A proposta é funcionar de maneira simples, atendendo tanto aos servidores públicos de carreira quanto aos gestores e gerentes, fundamentando a realização dos trabalhos no planejamento estratégico das secretarias. Com base nesse planejamento, a EDSM identifica necessidades e promove os programas de educação continuada, visando a auxiliar o desenvolvimento das atividades dos servidores e dos órgãos em que trabalham.

Os cursos são realizados em resposta às demandas tanto das secretarias e departamentos quanto em decorrência de contatos e sugestões dos próprios servidores. Existe também a solicitação de qualificação externa. Nestes casos, a EDSM providencia inscrição, transporte, hospedagem, alimentação e tudo o que seja necessário para a participação do servidor.

Os Programas de Educação Continuada são ministrados por docentes externos, assim como por servidores qualificados para exercerem a função de facilitadores e devidamente orientados sobre os objetivos de cada curso.

A formação se faz com dois propósitos: o primeiro é atender ao desenvolvimento pessoal do servidor e o segundo, à parte técnica. O desenvolvimento pessoal é trabalhado por meio do resgate da cidadania, da motivação profissional e da busca de melhoria no relacionamento interpessoal. O objetivo é melhorar o desempenho e promover a conscientização do servidor como agente de transformação. A parte técnica é concebida e realizada em consonância com as especificidades de cada função e do cargo exercido pelos servidores.

Um importante aspecto está justamente nesta preocupação pelo avanço simultâneo na capacitação e na formação do servidor municipal, tanto em sua vida profissional como em sua vida pessoal.

Segundo o diagnóstico elaborado pela EDSM, os servidores, até a criação da Escola, na maioria das vezes se encontravam desmotivados e acomodados em seu trabalho.

Por meio dos Programas de Educação Continuada e Cidadania, tem sido possível valorizar os servidores, propiciar motivação, sensibilizar e capacitar para o trabalho. O propósito é prepará-los para os desafios de sua jornada de trabalho, na sua dupla condição de cidadão e de agente público de mudança e transformação. Por meio dos programas, são criadas oportunidades e novas perspectivas, tanto no local de trabalho como em suas outras relações sociais, sensibilizando-o e incentivando-o para o contínuo crescimento pessoal.

Antes da criação da EDSM, a formação se fazia de modo isolado e sem integração: cada secretaria era responsável pela capacitação de seus servidores, sem interação com os demais, e as verbas eram preferencialmente destinadas para propostas que envolviam as funções tidas como mais relevantes: os cargos comissionados. Eram poucos os cursos ou eventos destinados à grande maioria dos servidores públicos municipais e eram raros os programas que permitiam a interação entre diversos órgãos e servidores.

Os resultados comprovam o alcance de melhorias e a concretização de avanços. Com a criação da Escola – e principalmente após a aprovação do Fundo de Valorização do Servidor Público Municipal (1% da receita do município é destinada à formação dos servidores) –, o uso dos recursos ganhou outra dinâmica: a gestão das verbas foi centralizada e elas passaram a ser disponibilizadas, pela EDSM, por meio de programas continuados, de forma mais abrangente, sistêmica e democrática.

Desde a inauguração da Escola de Desenvolvimento do Servidor Municipal, em 2001, até o final de 2003, houve um expressivo, consistente e continuado crescimento na procura e nas inscrições nos cursos, palestras e workshops realizadas pela EDSM.

A ampliação do universo de servidores atendidos tem como contrapartida (causa e consequência) o grande interesse dos servidores por buscar sua qualificação. Criou-se, ao mesmo tempo, uma nova perspectiva no trabalho, diretamente associada à elevação da auto-estima e ao aumento da motivação.

Como consequência deste trabalho de desenvolvimento de pessoas, melhora também a qualidade do serviço público: ganham, assim, não só os servidores e os órgãos públicos mas a própria população!

Referências bibliográficas

- BOBBIO, Norberto. Quais alternativas para a democracia representativa. In: BOBBIO, Norberto. *Qual Socialismo?* Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983.
- DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos)
- MARTINS, Carlos Estevam. *O circuito do Poder*. São Paulo: Editora Entrelinhas, 1994.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994. Capítulo 15.

Resumo

No artigo, inicialmente relativiza-se a questão do aprimoramento dos governos e da gestão pública em nível municipal, em face do pressuposto de que na valorização do nível local estaria um eixo fundamental para o aperfeiçoamento ou reconstrução da democracia, assim como para a conquista de maior qualidade e eficiência da administração pública. Em seguida, faz-se a apreciação crítica da tese oposta, segundo a qual os municípios e as localidades são o reino do desperdício, da despolitização, da desqualificação, da ineficiência, assim como da corrupção. Em terceiro lugar, mostra-se um exemplo bem sucedido de uma boa prática de gestão municipal, mais especificamente de gestão de pessoal, na prefeitura do município paulista de Jacaré. O exemplo não é sem importância; é ao contrário extremamente relevante, por concernir ao tratamento concedido aos trabalhadores públicos: os responsáveis diretos pela prestação de serviços à coletividade.

Itapecerica da Serra e as políticas municipais premiadas: Plano Diretor, Habitar Brasil e Barracão Cultural da Cidadania

LACIR FERREIRA BALDUSCO

O município de Itapecerica da Serra originou-se de um aldeamento indígena, fundado provavelmente em maio de 1689, pelos padres da Companhia de Jesus. Perdeu, porém, todas as suas características coloniais durante as últimas décadas, afetadas pela urbanização típica dos municípios integrantes da periferia das regiões metropolitanas. Itapecerica da Serra, com 315 anos de fundação e apenas 127 anos de emancipação político-administrativa, possui uma população de aproximadamente 143.253 habitantes, em sua maioria residentes em área urbana (99,01% em 1998). Com uma área de 151,8 km², está 100% protegida pela LPM – Lei de Proteção aos Mananciais. Cidade polinucleada, com bairros distanciados entre si, muitos limitados com os bairros mais carentes de São Paulo como Jardim Ângela, Capão Redondo, Itapecerica da Serra vem sofrendo, nas últimas décadas, com um orçamento restrito, com a falta de empregos que a transformou em uma cidade-dormitório e com o constante êxodo da metrópole que expulsa os mais carentes e desempregados, provocando demandas cada vez maiores de infra-estrutura. Em 1970, possuía uma população de

25.314 habitantes pulando para 60.473 em 1980. Já em 1991, o censo do IBGE computou 93.146 habitantes.

Em 1997, o orçamento municipal era de R\$ 38.200,80. Em 2002, o orçamento total previsto foi de R\$ 96.328,00 e em 2004, foi reduzido para R\$ 96.128,00, pois o desaquecimento da economia causou, em 2002, uma defasagem de 8% na arrecadação do ICMS e no Fundo de Participação dos Municípios. O empobrecimento do município aliado ao “inchaço” populacional e ao crescimento desordenado criou vários núcleos habitacionais com falta de infra-estrutura, moradia ou oferta de empregos, resultando em um cenário de exclusão e violência que levou Itapeperica a ocupar o primeiro lugar no ranking das cidades mais violentas do Estado. Nos últimos oito anos, para reverter esse quadro, a estrutura administrativa da cidade optou por projetos pouco onerosos, mas de grande alcance, que beneficiassem toda a população, rompendo antigos esquemas de descaso e de uma política ineficaz.

1. Autonomia, verba mínima e muita criatividade

A Constituição de 1988 proporcionou aos municípios brasileiros um grau de autonomia política suficiente para que possam executar suas ações. Não resolveu, porém, a situação de penúria financeira imposta. As reformas tributárias brasileiras em nenhum momento tiveram a preocupação de repartir os recursos da União de forma a custear os serviços necessários à competência municipal.

Responsáveis por apenas 5% da dívida pública lastreada em títulos, os municípios exigem, além da tarefa política, um constante desafio à capacidade de criação e à solução de problemas.

As prefeituras estão aptas a reverter o quadro de exclusão e carência, pois possuem um alto grau de credibilidade junto à população; estão mais próximas da população; da informação; são mais ágeis no controle e na fiscalização; estão atentas aos anseios e necessidades dos moradores quando da implantação dos serviços necessários; apóiam o surgimento e fortalecimento das associações

comunitárias. Para minimizar suas carências, têm criado vários mecanismos de união e participação como o CONISUD – Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste, o Consórcio Hidromineral, e o Fórum Metropolitano de Segurança Pública que reúne os 39 prefeitos dos municípios da Grande São Paulo. Criado em março de 2001, o Fórum trabalha continuamente na produção de resultados, centralizando e trocando informações, criando mecanismos de pressão junto às esferas estaduais e federais, tornando mais efetiva a redução e prevenção da violência.

O Fórum incentivou a implantação de várias leis como a “Lei Seca” que permite o funcionamento de bares somente até às 22 horas e que é responsável pela diminuição do número de homicídios na GSP; a lei que dispõe sobre a afixação de avisos contendo o número do Disque-Denúncia; a lei que oficializa o Conselho da Cultura da Paz e a lei que veda alvarás para casas de diversões eletrônicas próximas às escolas. A criação e a capacitação das Guardas Civas Municipais tem sido outra preocupação constante do Fórum, aliadas à criação das Secretarias Municipais de Segurança, dos Conselhos Municipais de Entorpecentes e à implantação do Infocrim – sistema que disponibiliza às prefeituras as informações criminais da Secretaria de Estado de Segurança Pública.

2. Binômio educação e saúde

A falta ou baixa escolaridade tem sido freqüentemente apontada como uma das causas do desemprego. Por isso, em Itapeperica da Serra, a administração municipal vem, ao longo de oito anos, investindo pesadamente em educação. Em 1997, existia apenas uma classe de ensino fundamental com 35 alunos e 18 escolas de ensino infantil com 2.275 alunos. Hoje, são 60 escolas municipais que abrigam 13.149 alunos, que consomem, junto com os alunos das escolas estaduais, 50 mil merendas por dia. A cidade tem orgulho de afirmar que não tem “criança fora da escola”. O transporte escolar gratuito registra uma freqüência de 6 mil crianças e jovens/dia.

E não apenas as crianças. Em 12 escolas, 977 jovens e adultos freqüentam o EJA – Educação de Jovens e Adultos, programa implantado no ano de 2000 em Itapecerica que, nestes quatro anos, reduziu em 51,7% o número de analfabetos no município. Hoje, 2.779 moradores-bolsistas, que contam desconto de 20 a 50% nas mensalidades das faculdades, deixam Itapecerica todos os dias para freqüentar cursos de graduação nas universidades conveniadas. A prefeitura tem, ainda, vários programas de geração de renda, efetua parcerias para a formação de cooperativas, além de capacitar adolescentes dentro do Programa de Jovens da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo, parceria com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente/Instituto Florestal e UNESCO.

No início de 1997, o sistema de saúde municipal exibia um quadro caótico: as unidades de saúde funcionavam em pequenas casas alugadas; o Pronto Socorro do Jardim Jacira não funcionava à noite e o PS Central não tinha médicos, medicamentos e material de enfermagem; não existia no município maternidade, hospital e agentes comunitários de saúde. Em oito anos, foi possível dar um salto qualitativo. O Hospital Geral com 204 leitos e a Maternidade Municipal “Zoraide Eva das Dores” foram inaugurados; existem 10 Unidades Básicas de Saúde (espalhadas por todo o município) e um Centro de Especialidades Municipal; 72 agentes comunitárias de saúde contratados pela CLT, treinados e constantemente reciclados que todos os dias atendem os moradores em suas próprias casas. Em setembro de 2004, será inaugurado um novo hospital com capacidade inicial de 40 leitos. Todas essas conquistas estão exemplificadas nos quadros a seguir.

Convém ressaltar que a meta da Organização Mundial de Saúde prevê, para a população com 18 anos, uma meta de 85% com todos os dentes. Em Itapecerica da Serra, 86% da população com 18 anos tem todos os dentes.

Não era suficiente.

O mundo globalizado acentuou várias formas de desigualdade: entre países ricos e pobres, dentro da sociedade dos países pobres e,

Quadro 1. Conquistas médicas de 1997 a 2003.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nº óbitos < 1 ano por 1.000 nascidos vivos	27,99	18,22	25,23	15,2	15,16	10,01	9,90
Óbitos decorrentes de complicações do ciclo gravídico-puerperal	2	4	4	2	zero	zero	*
Total de procedimentos ambulatoriais SIS/SUS	1.268.714	1.612.538	1.711.686	1.707.666	1.817.028	1.965.611	2.027.132

* dado ainda não computado

Quadro 2. Saúde Bucal.

ano	CPO-D aos 12 anos*
1997	2,8
1998	2,3
1999	1,9
2000	1,57
2001	1,57
2002	1,42

* Média de dentes cariados, perdidos e obturados. Média preconizada pela OMS em 2000 = 3,0

Dados são computados de 2 em 2 anos.

sobretudo, a desigualdade de acesso à tecnologia e ao conhecimento, além da perda das identidades culturais. Em Itapecerica, o termômetro social apontava para a necessidade de projetos que revertissem o quadro de desagregação social e o sentimento de “não-pertencimento” à cidade. A prefeitura fez suas intervenções iniciais em três núcleos com alta densidade populacional: Parque Paraíso; região do Jacira; Valo Velho e em um outro bairro, o Jardim Branca Flor, que reunia a maior quantidade de habitações precárias.

Concentramos esforços em dois projetos essenciais: o Plano Diretor Estratégico Municipal e os Barracões Culturais da Cidadania.

3. Plano Diretor Estratégico Municipal

Premiado, em maio de 2002, com a medalha de *Honra ao Mérito em Gestão Ambiental* no 1º Simpósio e Exposição Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Instituto Ambiental Biosfera; com a medalha de *Honra ao Mérito em Gestão Ambiental*, no Congresso de Tecnologia Ambiental, no

mesmo ano e com o prêmio *Melhores Práticas Ambientais* no 1º Congresso Paulista de Comitês de Bacias da Secretaria de Estado de Recursos Hídricos, o Plano Diretor Estratégico de Itapecerica da Serra teve como objetivos instrumentalizar o planejamento territorial, com diretriz orientadora do desenvolvimento socioeconômico e político-ambiental do município, em consonância com as funções sociais da cidade e com seu patrimônio natural, totalmente inserido em área de proteção ambiental, através de um processo democrático permanente de participação da sociedade. Os locais de implantação definidos foram, no município de Itapecerica da Serra, 15 Unidades Territoriais de Planejamento. Todos os habitantes do município (143.253 pessoas) estão incluídos na população beneficiada pelo PDE. A partir de novembro de 1999, iniciaram-se as reuniões de preparação temáticas. A Lei do Plano Diretor Estratégico foi promulgada em maio de 2001 e em setembro do mesmo ano tiveram início os Planos Diretores de Bairro.

O processo de planejamento para a elaboração do Plano Diretor Estratégico e dos Planos Diretores de Bairro contou, desde o início, com a participação da sociedade civil que, através de reuniões temáticas (Fórum de Desenvolvimento Social, Fórum de Desenvolvimento Econômico, Fórum de Desenvolvimento Urbano Ambiental), diagnosticou os principais problemas municipais e definiu as diretrizes básicas para a política de desenvolvimento urbano, elegendo seus cinco grandes objetivos:

- Desenvolvimento econômico;
- Desenvolvimento social;
- Preservação ambiental;
- Reestruturação do território;
- Planejamento e gestão democrática.

Partindo dos objetivos escolhidos pela comunidade e baseado nos dados reais do município e região, o Plano Diretor Estratégico foi formulado para ampliar a base econômica do muni-

cípio, considerando suas condicionantes ambientais e socioeconômicas e a localização estratégica de Itapeverica da Serra, de proximidade com a metrópole paulista, com o eixo para o Mercosul (BR 116) e Rodoanel Metropolitano (Trecho Oeste, pronto e Trecho Sul, em estudos). Salienta-se que sua concepção norteou-se no projeto de lei do estatuto da cidade, em elaboração à época e na proposta de lei específica para a bacia do Guarapiranga, também em elaboração à época, pelo Sub Comitê Cotia Guarapiranga, buscando adequar-se legalmente às propostas legais e futuras.

Como principais características, o Plano Diretor Estratégico estabelece diretrizes de estruturação urbana através do macrozoneamento do território, definido de acordo com o atual uso e ocupação do solo, condicionantes físicas e atividades desenvolvidas. Esse macro-zoneamento visa consolidar, adequar e, se possível, regularizar o território urbanizado existente, buscando promover as melhorias do padrão de urbanização das áreas urbanas consolidadas e conter, nas áreas não urbanizadas, o espraiamento do crescimento exógeno, decorrente da proximidade com a capital paulista, promovendo a recuperação e proteção desse patrimônio natural, que foi definido, por legislação e pela sociedade, como principal possibilidade de desenvolvimento local compatível, devido a sua grande vocação para o turismo ecológico, contemplativo, gastronômico e de interesse didático ao meio acadêmico.

O macro-zoneamento definiu 05 grandes grupos de estruturação urbana: a Macro-zona Urbana, Macro-zona Rururbana 1, Macro-zona Rururbana 2, Macro-zona de Preservação e Macro-zona do Eixo Empresarial Metropolitano.

3.1 Decisões da comunidade

Através dos Planos Diretores de Bairro, o sistema de planejamento e gestão proposto também cria as condições e meios que asseguram à sociedade civil a oportunidade de participar, de forma democrática, do planejamento e gestão, de modo a poder defender

tanto as metas estratégicas do município como as prioridades e recursos necessários à recuperação ou melhoria dos bairros envolvidos. Para implementação dos Planos Diretores de Bairro, o território do município foi dividido em 15 Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), assim definidas por conterem características semelhantes de ocupação do solo e de vizinhança, reconhecidas pela população como tendo um nível de vida coletivo.

O Plano Diretor de Bairro é elemento fundamental no sistema de Planejamento e Gestão Urbana de âmbito local, porque depende da participação voluntária da comunidade que, através do conhecimento crítico das necessidades e potencialidades do bairro, no contexto econômico, social, ambiental e político do município, pode assumir a tarefa de planejar e transformar a realidade local, estabelecendo as metas e ações, em conjunto com o poder municipal, identificando e escolhendo os projetos, programas e zoneamento local.

As Unidades Territoriais de Planejamento, correspondendo cada uma à unidade de vida coletiva polarizada por centros comerciais e de serviços, igrejas, associações e seus respectivos Planos Diretores de Bairro, cuja proposta espacial é compatível ao uso e ocupação do solo, condicionantes ambientais e com a capacidade operacional de planejamento, configuram a proposta inovadora de planejar o futuro local com a participação total das comunidades, embasada nas informações institucionais e nas prioridades eleitas pela população, com perspectivas fundamentadas na realidade.

3.2 Resultados já alcançados

O Plano Diretor Estratégico, depois de promulgada a Lei que o instituiu (Lei 1 238 de 29 de maio de 2001), já é uma poderosa ferramenta de organização territorial, determinante de agilização, tanto dos processos de implantação de atividades econômicas legais, de infra-estrutura urbana, de equipamentos urbanos e políticas setoriais, como de contenção ao crescimento desordenado. Os Planos

Diretores de Bairro, com a participação da população, já realizados, identificaram, de forma mais aproximada, as possibilidades do desenvolvimento local, garantindo a implantação das propostas urbanísticas principais e das ações indicadas pela comunidade.

3.3 Pensando o futuro dos bairros

Os Planos Diretores são uma exigência legal, para cidades com mais de 20.000 habitantes. Da sua elaboração depende o tipo de desenvolvimento que terá o município. A forma de desenvolver o Plano Diretor Estratégico Municipal depende de condicionantes físicas e socioeconômicas da região. O Plano Diretor Estratégico de Itapeverica da Serra, além dessas condições, considerou também questões ambientais e democráticas, tendo sido planejado e implantado com a participação da comunidade itapevericana, que compareceu aos vários fóruns de discussão, elaborando, em conjunto com o poder público, o diagnóstico e as principais diretrizes e propostas que ele deveria conter. A lei n.º 1.238, de 29 de maio de 2001, além de definir o macro-zoneamento do município, baseado em suas especificidades de uso e ocupação do solo atual e peculiaridades físicas devido a condicionantes ambientais, pois o município tem 100% de seu território inserido em área de proteção aos mananciais, prevê no seu escopo a elaboração de Planos Diretores de Bairro para as 15 Unidades Territoriais de Planejamento em que a cidade foi dividida. Esses Planos Diretores de Bairro são planejados em parceria com a população e dela dependem para que se tornem lei. Na sua formulação, são pensadas desde as necessidades de infraestrutura local, passando pela proposta urbanística, até a criação de áreas de interesse comum, para o desenvolvimento de atividades econômicas ou habitacionais ou, ainda, de preservação do patrimônio natural, até a proposta mais específica da criação e localização de Unidades de Vizinhança, que já define o zoneamento local, criando ilhas de tranquilidade no interior dos bairros e definindo os tipos de atividades permitidas por setor.

Na unidade Territorial 6 (UTP-6) – Branca Flor, a Lei nº 1272, de 22/11/2001, além de definir o uso e ocupação do solo local, baseado nas características específicas da UTP, criou Unidades de Vizinhança em conjunto com a população, definindo núcleos de moradia centralizados, separados pelas vias de maior trânsito, onde também se instituiu o zoneamento para a implantação de comércio e serviços de grande porte. Isto tem garantido a tranquilidade no interior da Unidade, visando a proteção das crianças, idosos e transeuntes, dado que em seu interior circula apenas o trânsito local e são permitidos apenas os pequenos comércios e serviços.

3.4 Casa nova, rio recuperado

Através do Plano Diretor de Bairro da UTP 6, foi possível implantar o Projeto de Recuperação Ambiental e Remanejamento de Ocupações Irregulares Cerro Largo, no Jardim Branca Flor, com recursos do Programa Habitar Brasil – BID, através da criação de uma área de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), destinada à construção de 480 moradias, incluindo toda a infra-estrutura para o loteamento, visando reassentar 480 famílias residentes em área de primeira categoria, junto à várzea do rio Embu-Mirim, um dos principais contribuintes da Represa Guarapiranga, ocupação iniciada em 1985.

A área de intervenção caracteriza-se como o maior assentamento sub-normal da cidade, com 473 domicílios e uma população estimada de 1.724 pessoas, que ocupam uma área de 50.990m², com problemas recorrentes de alagamentos e enchentes do Rio Embu-Mirim. A renda predominante dos moradores é de três salários mínimos (69,5%); 23,6% declararam não possuir renda e no restante predominou renda de três a cinco salários mínimos.

A proposta visa eliminar o impacto negativo da ocupação atual sobre o meio ambiente; eliminar o risco das enchentes; resolver as condições insalubres das moradias e preservar os laços sociais, históricos e de vizinhança. A ação, que vai remanejar 480 famílias da

área de preservação permanente do Embu-Mirim e beneficiou 1.029 famílias do bairro com saneamento básico e equipamentos públicos, teve como linhas de ação a viabilização de solução habitacional adequada; recuperação da mata ciliar do rio Embu-Mirim; fortalecimento da cidadania; participação popular; implantação de um parque com núcleo de vivência para educação ambiental; quadras de esporte; barracão cultural e área de lazer contemplativo.

O novo conjunto habitacional que foi implantado em gleba vazia, adquirida por desapropriação amigável, conta com 480 casas em lotes individualizados, com projeto para posterior ampliação a ser feita pelo próprio morador e regularização de posse por meio da *Concessão de Direito Real de Uso*.

No quadro abaixo, exemplo das pesquisas preliminares realizadas no Jardim Branca Flor:

Quadro 3. Pesquisas preliminares realizadas no Jardim Branca Flor.

RESULTADOS / ÍNDICES	
total de quadras	35
total de lotes	673
lotes vazios	104
lotes com comércio em todo lote	28
lotes com comércio e com residência	55
total de casas	900
total de famílias	1.029
total de domicílios	1.109
total de pessoas	3.628

continua

continuação

média de lotes por quadra	19,22
% de lotes vazios	15,45%
% lotes com comércio em todo lote	4,16%
% de lotes com comércio e com residência	8,17%
média de casas por lote	1,34
média de famílias por casa	1,14
média de famílias por domicílio	0,93
média de pessoas por casa	4,03
média de pessoas por domicílio	3,27

4. Barracões Culturais da Cidadania

Os Barracões Culturais da Cidadania, que chegaram em 1997, são um projeto da Secretaria de Cultura de Itapeverica da Serra. São espaços multidisciplinares de convivência, participação, criação artística e cultural da população de todas as idades de alguns bairros do município, especialmente os de periferia, que contam com poucos ou nenhum espaços de lazer. Permitem a sociabilidade e oferecem aos seus participantes a perspectiva de inclusão na vida social, priorizando sua identidade; as oficinas de música, teatro, dança, pintura, artesanato e tecelagem são encontros semanais com três horas de duração, monitorados por profissionais especializados que visam mudar e transformar o indivíduo em cidadão, agente multiplicador da cidadania. Essa iniciativa proporciona conhecimentos e desenvolve habilidades, mas há um sentido maior, que é a busca de novas percepções de vida, interferindo positivamente no trabalho, no ritmo e no consumo, enfim, na maneira de viver e interpretar a sociedade.

Inicialmente, o projeto contava com nove oficinas de trabalho com encontros semanais. Hoje, são trinta e quatro modalidades em sete linguagens (música, teatro, dança, artes plásticas, artesanato, comunicação e literatura). Os Barracões se espalharam pela cidade em espaços erguidos pela prefeitura ou em locais cedidos pelas comunidades como igrejas, associações e sociedades amigos de bairro. Representam para os moradores importantes locais para a discussão de problemas ligados à família e à convivência coletiva. Os Barracões Culturais da Cidadania proporcionam uma conversa em pé de igualdade entre os participantes, independente do sexo, raça ou idade, constituindo uma forma de sociabilidade e de resgate da memória cultural, dos sentimentos das pessoas, introduzindo-as no cenário da vida real. Isso é fundamental porque, nos dias de hoje, boa parte da população, especialmente os migrantes, ao perderem suas identidades culturais, vivem em espaços virtuais, e perdem a capacidade de conversar, de amar, de dar um simples “bom dia”. Formam cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, na medida em que abrem possibilidades de diálogo dos moradores dos bairros entre si e com o poder público.

Para dar conta da demanda, a prefeitura de Itapeverica da Serra construiu três barracões: no Parque Paraíso, que futuramente abrigará um teatro municipal; no Jardim Jacira e no Jardim Branca Flor. Enquanto aguardam a inauguração de novos barracões, os moradores de outros bairros continuam participando das oficinas, que acontecem nos salões paroquiais e nas sociedades amigos de bairro.

Para se ter uma idéia do sucesso e importância dos Barracões, basta observar que uma das alunas da oficina de dança começou a dar aulas no pátio da sua escola, ensinando os colegas interessados em participar das atividades, mas sem tempo para participar das oficinas.

4.1 Livros ao alcance de todos

A busca da cidadania cultural envolve ainda a presença da leitura. Os moradores estão lendo mais, não apenas nas bibliotecas tradicionais, que deixaram de ser depósitos de livros para se transformarem

em lugares vivos, de sociabilidade, com exposições, apresentações, discussões. Entre 1970 e 1999, o acervo das bibliotecas da cidade contava com 29.986 volumes, hoje são 36.729 exemplares, registrando um crescimento anual de consultas. Somente em 2003 foram 51.916 consultas e 16.711 empréstimos nas sete bibliotecas do município: uma central, duas bibliotecas ramais (Parque Paraíso e Jardim Jacira) e três malas do livro nos Barracões, além de uma mala do livro domiciliar. A mala do livro domiciliar é uma pequena biblioteca portátil que, pelo período de um ano, fica na casa de um morador da comunidade para consulta, retirada ou leitura.

4.2 Interfaces

Uma das formas encontradas para superar as limitações orçamentárias do projeto é a parceria com a Indústria de Cosméticos Natura, instalada no município, que contribui com aproximadamente 20% dos recursos financeiros do projeto que totalizam a quantia de R\$ 320 mil/ano.

O projeto possui ainda interfaces com a Secretaria Municipal de Saúde, com a Vara da Infância e Juventude e com o Centro Municipal de Habilitação e Reabilitação Arco Íris. Psicólogos da Secretaria de Saúde, dentro do programa de Atendimento às Famílias, encaminham algumas pessoas para participarem das atividades desenvolvidas nos barracões. Além de determinar a prestação de serviços comunitários como penalidade para jovens infratores, a Vara de Infância e Juventude envia esses jovens para a Secretaria de Cultura, para se inscreverem em oficinas de sua preferência. Portadores de necessidades especiais, alunos do Arco Íris, também freqüentam as aulas dos barracões, dentro de um amplo processo de inclusão.

4.3 Resultados

Um dos principais resultados dos Barracões Culturais da Cidadania é criar espaços de convivência nos quais a população, ao

mesmo tempo em que exerce sua criatividade, participa dos debates de temas que atingem toda a comunidade.

Na medida em que a população valoriza e se sente valorizada nas oficinas oferecidas pelos Barracões, aprende a se envolver em outros processos de discussão e participação. Para grande parte da população, os Barracões são lugares onde discutem soluções coletivas para os problemas enfrentados, fortalecem a rede de relações sociais horizontais e pensam no futuro com esperança. Por meio de atividades educativas e culturais e das vivências em cada área, os alunos vão resgatando a auto-estima, percebendo suas potencialidades e suas limitações e transpondo suas experiências de dentro do espaço restrito dos Barracões para suas vidas em família, no trabalho, com os amigos e vizinhos.

O grupo de dança “Mulheres de Santa Julia”, por exemplo, tem, no espaço do barracão e em suas apresentações, discutido sobre violência doméstica, sexualidade e sensualidade femininas. Essas mulheres encontraram na arte uma forma de dizer não à submissão à qual são sujeitas diariamente em seus lares e empregos. Nos bairros construídos no fim de semana em encostas que desafiam projetos de urbanização, se revela a face cruel da violência invisível: contra crianças, mulheres, velhos; nas relações entre patrões e empregados; nas escolas; na discriminação racial, sexual; na violência ambiental do lixo e do esgoto a céu aberto; no silêncio dos moradores. A existência de espaços de cultura, lazer e criatividade é uma alternativa concreta não só para as mulheres, como para crianças e adolescentes, afastando-os do crime organizado, das drogas e da exclusão. Alguns dos resultados constatados são a queda dos índices de violência, da evasão escolar, do uso de drogas e demais fatores que contribuem para a desagregação social.

4.4 Além do município

Ao longo de sua implantação, os Barracões Culturais da Cidadania já receberam vários prêmios. Em 2000, receberam o prê-

mio *Gestão Pública e Cidadania* da Fundação Ford e Fundação Getúlio Vargas-FGV, ficando entre os 20 premiados dos 940 participantes. Criado em 1995 e promovido a cada dois anos pela Fundação Itaú Social e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância-UNICEF, o *Prêmio Itaú-UNICEF-Educação e Participação*, em 2003 contou com 1.834 participantes e somou um total de R\$ 360 mil, mais o prêmio especial *São Paulo* de R\$ 30 mil, concedido aos Barracões Culturais da Cidadania.

A experiência dos Barracões foi notícia na imprensa chinesa, foi matéria do “Le Monde” e faz parte do livro editado pela “Aliança por um Mundo Responsável, Plural e Solidário” da Fundação Charles Lèopold Mayer Pour Le Progres de l’Homme, publicado na Índia, França e Canadá, *O Reencantamento do Mundo: Arte e Identidade Cultural na Construção de um Mundo Solidário*, do Instituto Polis; além de ocupar grandes espaços na mídia do país.

Municípios como Cajamar, na Grande São Paulo e alguns municípios de Alagoas inspiraram-se no projeto Barracões para criar espaços de convivência, aprendizagem e transformação cultural.

A partir do sucesso do projeto foram reabertos e estimulados outros equipamentos e atividades como a exposição “Êxodos” de Sebastião Salgado; lançamento e edição de livros; criação da Comissão de Cultura; do Fundo Municipal de Cultura e da Lei de Incentivo à Cultura; além da criação de companhias de dança, grupos de teatro, música e da Orquestra Infante-Juvenil de Itapeçerica da Serra, que é formada por crianças e adolescentes moradores de um dos bairros mais violentos de Itapeçerica da Serra. Estes jovens músicos conseguem, através da música, romper o círculo da violência e da exclusão.

5. Considerações finais

Com esses projetos criativos, abrangentes e de pouco custo, transformamos importantes estruturas sociais em Itapeçerica da Serra. Uma das mais significativas foi a apropriação do espaço

público, que ao invés de ser considerado de todos era, antes do plano diretor e dos barracões, espaço de ninguém, aberto apenas à marginalidade e ao descaso.

A participação nas decisões; o entender sua casa, sua rua, seu bairro como parte integrante de um todo; a responsabilidade pelo uso e conservação dos espaços foi uma outra transformação na cultura das comunidades itapecericanas.

Durante esses oito anos de administração municipal aprendi que, para implementar políticas municipais premiadas, é preciso sobretudo compromisso com a generosidade, com o cuidado com o que é público, com a socialização das oportunidades e com o constante investimento em qualidade.

Referências bibliográficas

- BARBOSA, Helio Batista, FUJIWARA, Luis. *Histórias de um Brasil que funciona*. São Paulo: Escola de Administração de Empresas. Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- COIMBRA, José de Ávila et al. *Do alicerce ao teto*. Reflexão holística para a edificação de assentos habitacionais sustentáveis sobre uma base educacional. São Paulo: Texto Novo, 1998.
- NERY Jr., José Marinho, SOMEKH, Nádia, ROLNIK, Raquel. *Anais I Seminário Políticas Públicas para o manejo do solo urbano: experiência e possibilidades*. São Paulo: Instituto Polis, 1996.
- POLIS, Instituto. I SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MANEJO DO SOLO URBANO: EXPERIÊNCIA E POSSIBILIDADES, agosto de 1996.
- PÓLIS, Instituto. *Idéias para a ação municipal*. n. 169. São Paulo: Pólis, 2000.
- SOARES, Sebastião. *Os Barracões da Cultura e da Cidadania: a experiência de Itapecerica da Serra*. São Paulo: Instituto Polis, 2000.

Resumo

Itapecerica da Serra vem sofrendo, nas últimas décadas, com um orçamento restrito, com a falta de empregos que a transformou em uma cidade-dormitório e com o constante êxodo da metrópole que expulsa os mais carentes e desempregados, provocando demandas cada vez maiores de infra-estrutura.

O empobrecimento do município aliado ao “inchaço” populacional e ao crescimento desordenado criou vários núcleos habitacionais com falta de infra-estrutura, moradia ou oferta de empregos, resultando em um cenário de exclusão e violência que levou Itapecerica a ocupar o primeiro lugar no ranking das cidades mais violentas do Estado. Nos últimos oito anos, para reverter esse quadro, a estrutura administrativa da cidade optou por projetos pouco onerosos, mas de grande alcance, que beneficiassem toda a população, rompendo antigos esquemas de descaso e de uma política ineficaz.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



Mundo virtual (n. 06, 2003)

Os intelectuais e a política na América Latina (n. 05, 2003)

Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 04, 2003)

Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 03, 2003)

Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas
(n. 02, 2003)

Eleições e partidos (n. 01, 2003)

O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 06, 2002)

O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 05, 2002)

Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)

Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 03, 2002)

Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 02, 2002)

Bioética (n. 01, 2002)
As caras da juventude (n. 06, 2001)
Segurança e soberania (n. 05, 2001)
Amazônia: avança o Brasil? (n. 04, 2001)
Burocracia e Reforma do Estado (n. 03, 2001)
União Européia: transtornos e alcance da integração regional (n. 02, 2001)
A violência do cotidiano (n. 01, 2001)
Os custos da corrupção (n. 10, 2000)
Fé, vida e participação (n. 09, 2000)
Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)
Política externa na América do Sul (n. 07, 2000)
Universidade: panorama e perspectivas (n. 06, 2000)
A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)
Os municípios e as eleições de 2000 (n. 04, 2000)
Acesso à justiça e cidadania (n. 03, 2000)
O Brasil no cenário internacional (n. 02, 2000)
Pobreza e política social (n. 01, 2000)

OBS.: Os Cadernos Adenauer podem ser solicitados diretamente à Fundação Konrad Adenauer.

■ Preço dos 4 volumes editados no ano: R\$ 25,00

■ Preço individual do exemplar: R\$ 8,00



MANUAL PRÁTICO DE MARKETING POLÍTICO

Rubens Figueiredo

Rio de Janeiro, 2004 - 68 páginas

Série Escola Política

A série Escola Política oferece textos para a formação cívica e prepara para participação ativa na política e na sociedade, em partidos políticos, associações e grupos de interesse, ou mesmo como cidadão particular.

A presente publicação, da nova série Escola Política, fornece uma descrição detalhada de todas as práticas e técnicas que se encontram agrupadas sob a expressão “marketing político”, utilizadas em campanhas eleitorais e governamentais, por candidatos e governantes, geralmente com a assessoria de profissionais específicos da área. Com isso, pretende-se fornecer subsídios para melhor entender e avaliar criticamente os produtos do marketing político, com os quais os cidadãos se deparam atualmente, além de permitir ao futuro candidato ter noções básicas de todo o processo de comunicação política.



ESTE LIVRO FOI COMPOSTO
PELA MATIZ DESIGNERS EM AGARAMOND
E IMPRESSO NO RIO DE JANEIRO
POR IMPRINTA EXPRESS LTDA.
EM PAPEL PÓLEN SOFT 80G/M²
PARA A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
NO OUTONO DE 2004.