

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Doutorado em Ciências Sociais

LUCIANA FERREIRA TATAGIBA

**Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão:
A democracia gerencial e suas ambivalências**

Tese de Doutorado em Ciências Sociais
apresentada ao Departamento de Ciência
Política do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Estadual de
Campinas, sob orientação da Profa. Dra.
Evelina Dagnino.

Este exemplar corresponde a versão final
da tese defendida e aprovada pela Comissão
Julgadora em 25/02/2003

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Evelina Dagnino



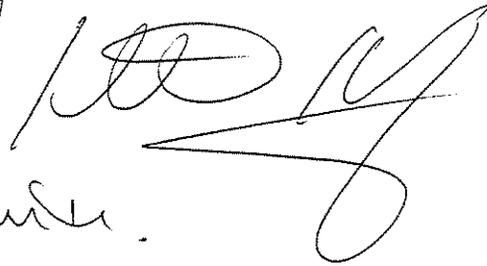
Prof. Dr. Leonardo Avritzer



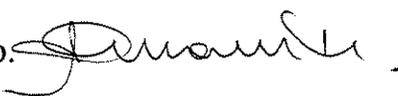
Profa. Dra. Cátia Aída Pereira Silva



Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz



Profa. Dra. Ana Maria Doimo



UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNIDADE	BE
Nº CHAMADA	T/UNICAMP
	T187p
V	EX
TOMBO BC/	54785
PROC.	16-124103
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	23/07/03
Nº CPD	

BRAD. 296170

CM00186332-9

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

T 187 p **Tatagiba, Luciana Ferreira**
Participação, cultura política e modelos de gestão: a
democracia gerencial e suas ambivalências / Luciana Ferreira
Tatagiba. - - Campinas, SP : [s. n.], 2003.

Orientador: Evelina Dagnino.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Participação. 2. Políticas públicas. 3. Democracia.
4. Cultura política. I. Dagnino, Evelina. II. Universidade Estadual
de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
III. Título.

PARA CÉSAR E MARIANA.

RESUMO

Na presente pesquisa, o tema dos impactos culturais e institucionais das experiências participativas é pensado a partir da análise da relação entre duas forças estruturantes distintas e inter-relacionadas: o modelo de gestão e a cultura política local. Para essa análise tomo como referente empírico o Projeto Rede Criança, uma experiência de gestão compartilhada, de iniciativa do governo municipal da cidade de Vitória, capital do Espírito Santo. Os espaços públicos participativos estão inseridos em contextos marcados por tendências e influências diversas e podem ao mesmo tempo servir como fonte de reorientações e deslocamentos importantes, marcando cenários inovadores e mais democráticos, como também podem agir na manutenção das características mais tradicionais e autoritárias presentes nos seus entornos. A persistência do particularismo como uma instituição política dominante em contexto de ampliação e complexificação da arena decisória recoloca o tema das continuidades e rupturas nos padrões de relacionamento Estado/sociedade.

ABSTRACT

In the present research, the theme of cultural and institutional impacts of the participatory experiences is analyzed from the perspective of the relation between two distinctive and interrelated structuring forces: the management model and the local political culture. The empirical reference of such analysis is the "Rede Criança" Project, an experience of shared management undertaken by the Municipal government of Vitória, in the state of Espírito Santo, Brazil. Participatory public spaces are inserted in contexts marked by various tendencies and influences and can serve, at the same time, as sources of important reorientations and displacements, bringing new and more democratic scenarios. But they can also act towards the maintenance of more traditional and authoritarian features already present in the contexts they operate. The persistence of "particularism" as a dominant politic institution in a context of an increasingly complex and enlarged decisional arena poses again the issue of continuity and ruptures in the patterns of relationship between State and civil society.

AGRADECIMENTOS

É com alegria e com a esperança de estar contribuindo para os debates sobre a consolidação e aprofundamento da democracia no Brasil que dou vida pública a esta tese. Resultado de um esforço de análise e investigação por sorte nunca solitário, minha pesquisa tenta responder a perguntas e provocações que tive o privilégio de compartilhar com pessoas profundamente generosas.

Quando encerro esse ciclo, me dou o direito de voltar àqueles que foram fundamentais para o início desse processo. É por isso que começo agradecendo ao Alberto Tosi Rodrigues, dileto professor e amigo que me iniciou com entusiasmo, paciência e dedicação na investigação científica, ainda, no Curso de Graduação em Ciências Sociais na UFES. Sua ajuda e compromisso foram inestimáveis. Assim também agradeço a Marta Zorzal e Silva, professora e hoje querida amiga com quem tenho tido a honra de compartilhar as minhas “descobertas” durante esses vários anos. Mais recentemente, com Tosi e Marta pude refinar minhas impressões sobre a cultura política em Vitória durante nossas discussões no Laboratório de Estudos Políticos da UFES. A Ana Doimo, que tive o prazer de ter como professora e amiga, agradeço as trocas tão generosas.

A Evelina Dagnino, minha orientadora, reitero meus já públicos agradecimentos feitos ainda à época do mestrado e a eles acrescento cinco anos a mais de alegria pela possibilidade da partilha e de diálogos tão fecundos. Mais do que me estimular, sua postura me instigou ao aprofundamento teórico e à prática da investigação empírica. Essa tese tenta, de certa forma, responder aos desafios que me lançou durante esses anos.

A Cátia Aida da Silva e Marta Arretche agradeço os comentários feitos durante o exame de qualificação. Suas intervenções apontaram as lacunas e imprecisões da análise e foram determinantes na construção do objeto da pesquisa.

Aos meus interlocutores, durante a pesquisa de campo, quero agradecer a acolhida sempre tão afetuosa. Aos entrevistados, representantes das organizações não-governamentais e técnicos da Prefeitura Municipal de Vitória agradeço o desprendimento com que compartilharam comigo suas esperanças, dúvidas e insatisfações. Aos técnicos da Prefeitura e as lideranças comunitárias

agradeço por poder participar de seus encontros de trabalho. Aos conselheiros do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes o meu muito obrigado por compartilhar suas experiências, e pela forma afetuosa com que sempre me receberam.

A Fabíola Galvão agradeço a força que me deu na organização e digitação dos documentos.

Ao Sandro, querido amigo e antropólogo, agradeço por me acudir com tanta presteza nas minhas angústias durante o difícil trabalho de campo. Suas dicas foram muito valiosas e sua presença sempre muito reconfortante. As minhas amigas Ana Cláudia Teixeira, Ana Paula Paes de Paula, Carla Almeida Silva, Lígia Lúchman, Maria do Carmo de Albuquerque Carvalho e Regina Laisner agradeço pela amizade e pelas partilhas. No Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, junto com outros amigos e interlocutores tivemos a oportunidade de debater muitos dos temas que hoje compõem essa tese. A todos eles agradeço a oportunidade.

A realização deste trabalho eu compartilho com meu marido César, companheiro dedicado e amoroso, minha fonte constante de estímulo e apoio. Foi com este interlocutor, paciente e sagaz, que dividi as dificuldades e angústias do trabalho de campo e as alegrias de cada pequena descoberta. A minha filha Mariana agradeço a alegria da vida cotidiana.

SUMÁRIO

Introdução.....	11
Capítulo 1: A democracia participativa e a renovação da gestão local.....	21
1.1. Do elitismo democrático à democracia participativa.....	22
1.2. A concepção democrática normativa e o conceito de espaço público.....	27
1.3. Os espaços públicos participativos e a renovação da gestão local.....	30
1.4. À guisa de conclusão.....	40
Capítulo 2: Participação, modelos de gestão e cultura política local.....	47
2.1. Crise do Estado e novos modelos de gestão.....	48
2.2. Os modelos gerencial e democrático-popular e o lugar da participação.....	56
2.3. Modelos de gestão e cultura política.....	67
2.4. A cidade de Vitória.....	75
Capítulo 3: Projeto Rede Criança: arranjos participativos e atores estratégicos.....	85
3.1. A participação reticular nos moldes da democracia gerencial.....	85
3.2. Projeto Rede Criança: objetivos e arranjos participativos.....	90
3.3. A rede de atenção às crianças e adolescentes em situação de risco.....	93
3.4. Das experiências de articulação no campo movimentista ao Projeto Rede Criança.....	108
Capítulo 4: Os desafios da articulação na rede “apolítica”.....	117
4.1. Lançando as bases do Sistema Integrado de Atenção: avaliando os resultados.....	118
4.2. O Concav e a Rede Criança.....	127
4.3. Os nós da rede.....	133
4.4. O espaço da política: expectativas, representações e renúncias.....	136
Capítulo 5: “Caminhando Juntos”: a experiência da co-gestão.....	143
5.1. A mobilização das comunidades e a criação dos “Cajuns”.....	145
5.2. O início das atividades: das alternativas para a garantia do atendimento.....	152
5.3. Os desafios da co-gestão nos marcos da relação patrão-cliente.....	161
Considerações finais.....	173
Referências bibliográficas.....	177
Perfil dos entrevistados.....	185

INTRODUÇÃO

Está em curso uma profunda reforma nas estruturas da gestão pública no Brasil, em especial em nível local, que tem como núcleo central e dimensão mais evidente, a intensificação e a institucionalização do diálogo entre públicos e instituições. De norte a sul do país, em cidades marcadas por características as mais diversas, governos comprometidos com a realização de projetos políticos os mais distintos mobilizam as energias societárias no sentido de responder às crescentes demandas por inclusão social, de parcelas cada vez mais amplas da população. Na intenção dos governos e na resposta da mobilização cidadã, soluções inovadoras são propostas para driblar novos e antigos problemas. A participação como elemento de renovação da gestão local, tendo destacado-se como dimensão inusitada do processo de redemocratização no Brasil, impondo novas leituras e interpretações acerca da relação Estado/sociedade mostra-se como registro dos desafios e possibilidades dos processos atuais de consolidação da democracia entre nós. Nesse sentido, é que o tema compõe o universo mais amplo de preocupações que estimulam e orientam esse esforço de pesquisa.

A partir do final da década de 70, o agravamento dos problemas sociais e a crise do setor público – ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do Estado e suas políticas – levavam ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que marcara a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (ênfase na necessidade de *democratização do processo*), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder as demandas sociais (ênfase na questão da *eficácia dos resultados*). No bojo desse processo, a agenda das políticas públicas sofria uma importante inflexão, cuja marca fundamental é a ampliação e complexificação da arena decisória pela incorporação de novos atores e temas (Tatagiba, 2002). Como afirma Melo:

(...) a partir de 1984, o campo conceitual se desloca para a análise do *modus operandi* da mesma [da política pública] e do seu caráter burocrático, privatista, centralizado, excludente e ineficaz. No diagnóstico que os analistas críticos e setores organizados realizaram, dois instrumentos de engenharia político-institucional são apontados para a superação do *mistargeting*: a participação dos setores excluídos na arena decisória (e seu corolário, a transparência nos processos decisórios) e a descentralização (pela qual os problemas associados ao gigantismo burocrático poderiam ser superados). Nesse movimento, as dimensões processuais da democracia passaram, pela primeira vez, a ser colocadas na agenda da discussão pública (...) Introduzida na agenda pública como

princípio democrático, a participação se tornou também pré-requisito necessário para o aperfeiçoamento do *modus operandi* das políticas, para torná-las mais eficientes. (Melo, 1998, p.18-19).

Na evolução do debate sobre as políticas públicas no Brasil essa notável inflexão encontraria formatação legal na Constituição de 1988, que sob as bases de um novo arranjo federativo, instituiria a descentralização e a participação social como princípios regentes das ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social. Alteração sem dúvida significativa quando tomamos como contra-ponto a organização pretérita das ações na área social marcada pela centralização estatal, fragmentação institucional, burocratização de procedimentos, ausência de mecanismos públicos de controle e exclusão da sociedade civil nos processos decisórios (Farah, 1999, p.4), características que deram azo a um sistema facilmente acomodável ao jogo político das clientelas.

Na crítica ao padrão pretérito, a nova agenda das políticas públicas se consolida a partir de dois eixos de inovação fundamentais: as mudanças na *forma* de gestão e no *conteúdo* das políticas. Como explica Farah, (1999), em relação ao segundo eixo de inovação, as mudanças se referem tanto à definição de novas temáticas, como a temática ambiental, quanto à definição de novas formas de atuação em áreas tradicionais como a área da saúde, na qual o padrão curativo é associado a uma ênfase maior na dimensão preventiva. No que se refere às inflexões nos processos decisórios e nas formas de provisão de serviços, a autora destaca as novas relações entre o Estado e o cidadão na implementação, controle e avaliação das políticas; a tendência à integração das ações; a participação social na elaboração de programas e projetos e mudanças na dinâmica interna de funcionamento das organizações estatais, apontando para a modernização da gestão. As chamadas “experiências inovadoras de gestão” são aquelas que incorporam – no todo ou em parte – os elementos caracterizadores desses “eixos de inovação”.

Esse processo de ampliação e complexificação da arena de formulação e implementação das políticas foi intensificado nos anos 90 motivado pelas reformulações no âmbito da agenda de reformas neoliberal, por um lado, e pela aposta dos setores progressistas na participação institucional como estratégia para radicalização da democracia, por outro. Assim, seja nos conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, redes sociais, câmaras setoriais, consórcios ou nas mais diferentes formas de parceria, o princípio da participação se

afirma e consolida como ideário hegemônico indiferente às intencionalidades dos atores e as suas diferentes filiações político-ideológicas.

Mas, o que esse senso comum – que as chamadas “experiências inovadoras de gestão” evidenciam – esconde nas suas entrelinhas? Como se construiu essa convergência capaz de romper os marcos distintivos dos diferentes campos ético-políticos e quais suas conseqüências práticas e teóricas? Se a participação qualifica o projeto democrático, qual a natureza da democracia que se constrói sobre os marcos desse consenso tão evidente?

É sob a luz dessas interrogações que o tema da participação social ganha centralidade nessa tese. Meu objetivo mais geral é problematizar essa hegemonia explicitando suas fissuras, contradições e ambivalências. Para tanto, parto do pressuposto de que a participação da sociedade civil na construção das políticas públicas, por si só, não é capaz de sinalizar a natureza e os significados da democracia em construção. A abertura de canais institucionalizados de participação se altera, de fato, o campo tradicional de produção e oferta dos bens públicos; não resulta, necessariamente, numa maior democratização das relações entre governo e sociedade, nem tampouco num incremento em relação à qualidade das políticas.

Se é possível afirmar a existência de arranjos participativos bem sucedidos, tanto no que respeita à eficácia das políticas quanto à democratização dos processos; há, por outro lado, um grande número de práticas participativas, atualmente em curso, que sob o rótulo da “moderna gerência” ou da “democratização da gestão” reproduzem o que há de mais antigo na política brasileira. Não são raros os casos em que gestores públicos e comunidades pensam o novo e realizam o velho, apegados que estão ou impossibilitados que são de renovarem o pensamento e a prática política. A passagem para uma cultura política participativa, afirma o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (2000), não se realiza sem contradições e ambigüidades. A tarefa da crítica é justamente desvelar o grau de renovação e persistência, nesse jogo rico e complexo marcado, mais uma vez, pelo tema das continuidades e rupturas.

Indo nessa direção, vários esforços teóricos têm se dirigido à tentativa de indicar expectativas normativas adequadas capazes de nortear a descrição, crítica e avaliação desses novos experimentos. As recentes elaborações teóricas em torno do conceito de democracia participativa, ou democracia deliberativa constituem um bom exemplo nessa direção. Da mesma forma, vários pesquisadores têm se debruçado na descrição e crítica das experiências “realmente

existentes”. Atualmente, dispomos de um número considerável de estudos voltados a investigar em que medida a dinâmica real do funcionamento desses novos arranjos participativos tem (ou não) permitido que esses princípios inovadores se traduzam em práticas políticas inovadoras no âmbito da gestão dos negócios públicos. Ou ainda, em que medida esses novos desenhos institucionais têm de fato favorecido uma participação efetiva e autônoma dos atores sociais na produção das políticas, e quais os elementos que favorecem ou obstaculizam esse processo.

Embora o pouco tempo de existência desses novos experimentos institucionais torne ainda temerárias avaliações conclusivas e generalizantes quanto aos seus impactos de médio e longo prazo; os estudos já desenvolvidos demonstram que têm sido muito difícil reverter, na prática, a centralidade e o protagonismo do Estado, na definição das políticas e das prioridades sociais, na direção da partilha do poder de governar. Muitos desses estudos chamam a atenção para o fato de que estruturas tradicionais patrimonialistas e autoritárias podem conviver de forma mais ou menos “pacífica” com a nova dinâmica introduzida pelos arranjos participativos. Mesmo em experiências participativas, consideradas bem sucedidas, os particularismos podem se impor nas entrelinhas da mudança, isto porque:

O padrão de relacionamento clientelista e a concepção pejorativa da política, fruto de uma experiência fundada numa longa trajetória sócio-histórica, constituem um *habitus* que se contrapõe de forma vigorosa aos discursos e práticas de organização, mobilização e participação política. (...) A instituição de novas práticas e representações que efetivem a participação confronta-se com o obstáculo do instituído, cuja superação não é algo nem simples nem fácil, podendo muitas vezes inviabilizar a intencionalidade organizativa e mobilizadora de determinados agentes que orientam sua ação para a construção da participação (Silva, 2001, p. 47-48).

Da mesma forma, cabe considerar que as experiências deliberativas estiveram durante toda a década de 90, na contra-mão dos processos políticos marcados pela ação deliberada de redução da esfera pública, com as grandes decisões nacionais sendo tomadas a partir de acordos, no geral, não-publicizáveis. Situação que se evidencia, além do plano federal, em grande parte nos estados e municípios brasileiros nas diversas CPIs em funcionamento ou em vias de instalação. A corrupção, os conchavos, os acordos de bastidores, traços historicamente presentes na configuração do sistema político brasileiro não apenas conspiram contra a necessária articulação entre ética e política, como limitam, em muito, o exercício da soberania popular.

Outro fator que, de antemão, podemos tomar como limitador dos processos participativos mais amplos está associado aos processos de ajuste, no bojo da globalização hegemônica, que reduzem drasticamente os investimentos nas áreas sociais, fortalecendo práticas e posturas profundamente antidemocráticas de resolução dos conflitos, combinando-os com a “valorização” da sociedade civil. Uma combinação perversa que está longe de ser especificidade brasileira, como demonstra a pesquisa de Aldo Panfichi e Paula Chirinos sobre sociedade civil e governabilidade democrática nos Andes e no Cone Sul (2002). Enquanto se restringe o campo das deliberações efetivas, desqualificando interlocutores, recusando-se a partilha de poder, etc., ampliam-se canais institucionalizados de participação como estratégia para minimização dos impactos sociais oriundos das políticas de ajuste. Essas aparentes discrepâncias foram assim explicitadas num seminário sobre o tema:

O governo FHC, como a grande maioria dos governos latino-americanos hoje, declara que a “sociedade civil” representa uma arena fundamental para a promoção da cidadania, a democracia, o desenvolvimento sustentável, a justiça social e um sem número de coisas boas e louváveis. Por outro lado, tanto nos discursos oficiais como na prática, FHC, como a maioria dos seus congêneres na América Latina, tem consistentemente desqualificado os movimentos sociais e suas práticas mais combativas – mesmo quando ditos movimentos, presumivelmente, formam parte constitutiva da tão-louvada sociedade. (Dagnino e Alvarez, 2001, p.03)

A participação pode, como o fragmento evidencia, ser estratégia para consolidar uma democracia de baixa intensidade, contribuindo e promovendo a apatia política, mesmo que as expectativas e os discursos que sobre ela se fazem ressaltem sua potencialidade no sentido da ampliação e aprofundamento do projeto democrático. Em síntese: a participação pode não ser pública, nem tampouco democrática.

A efetividade da participação, no que respeita à democratização dos processos de gestão e melhoria na qualidade dos seus resultados, depende de alguns condicionantes, cuja identificação e discussão têm animado, como vimos, a produção e os debates no âmbito da teoria democrática contemporânea.

Objetivando contribuir com esse debate desenvolvo um estudo de caso, acerca de uma experiência inovadora de gestão que tem como cenário mais amplo a cidade de Vitória. Antes de me ater à identificação do caso a ser analisado, destaco que sua relevância para esse debate, que aqui reconstituo de forma introdutória, está em impor a consideração de duas variáveis que se

mostraram fundamentais na conformação do resultado alcançando: *o modelo de gestão* e a *cultura política local*. Variáveis que favoreceram a compreensão das contradições e fissuras do discurso hegemônico em favor da participação, na direção que aqui venho realçando.

Os debates em torno da chamada crise do brasileiro resultaram na conformação de dois importantes modelos de gestão, ambos pautados na perspectiva de superação dos padrões tradicionais de intervenção estatal, quais sejam: *o modelo democrático-popular* e *o modelo gerencial*. Em ambos, o que está em jogo é a possibilidade de superação de uma cultura política tradicional, que no plano da gestão tem se traduzido em práticas políticas marcadas pela centralização, privatismo e pela ineficiência na prestação dos serviços públicos. Em ambos, a participação da sociedade apresenta-se como estratégia central para realização das rupturas pretendidas.

Contudo, há diferenças muito significativas na forma em como cada um dos modelos interpreta e concretiza a participação na gestão. Ou seja, a participação da sociedade sendo estratégia integrante dos modelos de gestão democrático-popular e gerencial recebe, contudo, significados distintos no âmbito de cada um desses modelos. Em assim sendo, podemos afirmar que os impactos potenciais das experiências participativas estão previamente e parcialmente determinados em função do modelo de gestão que as orientam e estruturam. Os modelos de gestão, tomados como tipos-ideais, são aqui compreendidos como sinalizadores dos contornos e dos limites práticos e simbólicos das chamadas “experiências inovadoras de gestão”. O pressuposto que orienta a investigação, repito, é que a hegemonia do ideário participacionista abriga diferenças significativas; e que os princípios da participação e eficácia (modulares na agenda pública atual) ganham contornos muito diferenciados dependendo dos estilos de gestão dos governos aos quais estão subordinadas as experiências participativas.

Mas, o estudo de caso desenvolvido na pesquisa também chamou à atenção para a importância de considerar os desafios e obstáculos que, desde o plano da cultura política, movem os modelos em direção oposta aos objetivos e expectativas iniciais, gerando as ambivalências que tanto desafiam as análises das experiências concretas de renovação da gestão local. Os modelos de gestão, em sua concretização, se defrontarão com expectativas e representações políticas que tanto podem atuar no sentido de reforçar determinadas características do modelo, quanto levar a uma alteração de alguns dos seus traços constitutivos. Ou seja, os modelos de gestão, em sua

concretização, se defrontarão com práticas e representações que tanto podem ampliar quanto constranger seus impactos democratizantes. O fato das experiências participativas ocorrerem sob a égide de uma certa lógica condutora dominante no nível do governo não significa que, automaticamente, nelas se realizem as expectativas que animaram sua proposição. O modelo de gestão afirma sobre a tendência dominante no governo, mas nada nos diz acerca da adequação dessa tendência às expectativas dos atores governamentais e não-governamentais chamados a implementá-lo. Na sua concretização, o modelo de gestão pode ao mesmo tempo manter sua coerência interna enquanto prática política legitimadora das ações do governo e ser completamente desfigurada, na prática, pela pressão de interesses/expectativas associados à projetos concorrentes.

*Partindo dessas considerações mais gerais, essa tese toma como objeto de análise os desafios e potencialidades da implementação de arranjos participativos inovadores, orientados pelos pressupostos do modelo gerencial, num contexto político considerado tradicionalista, em função dos padrões determinantes da relação governo e sociedade. Trata-se de compreender de que forma, em sua concretização, o modelo gerencial relacionou-se com a cultura política local, indagando: se (e em que medida e direção) essa relação produziu mudanças no sentido e intensidade da participação, tal como inicialmente prevista no modelo; e, se participação foi capaz de promover as rupturas esperadas no âmbito da cultura. As perguntas centrais nesse caso são: tensionada pelos limites da *good governance*, por um lado, e pela prática da política das clientelas, por outro, qual a natureza e os significados dessa interação entre públicos e instituições? De que forma o ato de participar responde a esse duplo tensionamento? A participação extrapola os limites postos pelo modelo de gestão, tensiona a lógica subordinada da relação governo-sociedade, ou reforça os limites desde já sinalizados, e neles – e por meio deles – se realiza como projeto? Enfim, qual o significado e as características dessa participação que se orienta e justifica pelos princípios da eficiência e democracia e que encontra, na sua realização, com a expectativa da troca clientelista?*

Essas foram as questões que lancei ao referente empírico da pesquisa: o *Projeto Rede Criança*. Esse Projeto é uma experiência inovadora proposta Prefeitura Municipal de Vitória que tem como objetivo agir sobre o problema das crianças e adolescentes em situação de risco, a partir da ampliação da participação e da articulação entre os diversos atores que compõem o universo da infância no município. A investigação partiu das seguintes hipóteses: se é verdade

que a persistência dos padrões clientelistas se traduz em obstáculo à efetividade das práticas participativas, independentemente do modelo de gestão adotado; o modelo gerencial – partindo de uma concepção limitada e despolitizada de participação – indo ao encontro de uma cultura política fortemente centrada na ausência de autonomia dos atores societários em relação à administração pública, tenderia a favorecer a acomodação da participação aos registros e conflitos próprios à relação patrão-cliente. Ou seja, a despolitização da participação, própria ao modelo gerencial, associada a uma cultura política tradicionalista, acabaria resultando na minimização dos potenciais de inovação próprios ao modelo gerencial, por um lado, e na inserção da prática participativa no circuito das trocas políticas assimétricas, por outro. Dito de outra forma, a negação da pluralidade e do conflito político que ela institui, própria ao modelo gerencial, quando associada a uma cultura política tradicionalista, tenderia a tornar a participação ato ritualizado e destituído de sentido crítico e emancipador, facilmente corrompida pelas características do contexto que buscaria alterar, por meio de uma associação entre os novos mecanismos de participação e os cursos tradicionais das relações de clientela. Em síntese, a hipótese central a ser investigada é que os limites do modelo gerencial, combinados com o predomínio de uma cultura política clientelista tenderiam a resultar numa dinâmica participativa que se mostra não apenas incapaz de provocar as rupturas pretendidas em relação aos padrões culturais vigentes, mas que se transforma num novo circuito para as trocas políticas assimétricas. Num contexto com essas características, os espaços públicos participativos resultariam, com níveis de tensionamento variável, em espaços para a barganha, para uma participação de conveniência, necessária tanto para os governos, quanto para os atores e indivíduos da sociedade civil. Mais especificamente, no caso do Projeto Rede Criança em Vitória, o discurso da moderna gestão parece conviver com uma tendência à reprodução dos padrões tradicionais de intermediação de interesses entre Estado/sociedade, num contexto no qual a participação parece atuar como uma importante e nova moeda de troca nas relações patrão-cliente.

Em vista da natureza do objeto e das questões a ele endereçadas, a aproximação com o referente empírico da pesquisa deu-se a partir dos seguintes procedimentos: entrevistas qualitativas baseadas em roteiro estruturado (foram realizadas 52 entrevistas com secretários e técnicos governamentais, lideranças comunitárias, representantes de entidades filantrópicas ou organizações não-governamentais e moradores envolvidos na experiência); a observação dos encontros entre governo e comunidades nos espaços públicos gerados ou mobilizados pelo

Projeto Rede Criança; pesquisa documental nos arquivos da SEMAS/PMV e atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente – CONCAV - (foram lidas e analisadas as atas referentes as reuniões do Conselho realizadas entre maio de 1998 e janeiro de 2003). A pesquisa de campo foi realizada entre outubro de 2000 e junho de 2002.

Por meio desses procedimentos busquei reconstituir as fases de implementação e desenvolvimento do Projeto, tentando compreender suas estruturas condicionantes e os limites próprios à sua inserção como projeto voltado a uma área específica, a da infância e da juventude. Trata-se de uma abordagem fortemente qualitativa, onde o esforço da reconstituição e análise dos “fatos” esteve sempre associado à compreensão das representações dos atores acerca da experiência vivida e a forma como nela se viam inseridos. A observação do movimento e dos discursos dos atores nos espaços públicos da Rede Criança ao lado das entrevistas realizadas em profundidade foram os instrumentos pelos quais busquei me aproximar do campo das representações políticas.

O resultado dessa investigação está estruturado em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, retomo a discussão teórica acerca da democracia participativa buscando nela os aportes necessários para uma adequada descrição e análise do estudo de caso, assim como para uma adequada avaliação dos seus resultados. O principal objetivo dessa incursão teórica é buscar expectativas normativamente adequadas aos processos concretos de interação entre públicos e instituições em sociedades tão profundamente desiguais, complexas e plurais como as nossas. O argumento está estruturado a partir da comparação entre os “modelos de democracia”: elitismo democrático, democracia participativa e democracia gerencial. Modelos que, como veremos, oferecem suporte para a compreensão e caracterização típico-ideal dos modelos de gestão.

No capítulo dois, busco nos debates acerca da crise do Estado brasileiro os momentos germinais de elaboração dos modelos de gestão democrático-popular e gerencial, e os processos concretos que levaram ambos, apesar dos diferentes campos éticos-políticos nos quais se inserem, a convergirem na defesa da participação da sociedade na produção das políticas públicas. Após explicitar essa estranha convergência retomo às diferenças entre os modelos, a partir de uma caracterização típico-ideal, para novamente problematizar essas fronteiras a partir da discussão da tendência à interpenetração dos modelos e, mais detidamente, pela consideração dos impactos

sobre os modelos, desde o plano da cultura. No último item do capítulo, inicio a abordagem acerca do estudo de caso desenvolvido na pesquisa revelando alguns fragmentos acerca da cidade de Vitória.

No terceiro capítulo é o Projeto Rede Criança que passa a ser objeto de discussão e análise. Inicio o capítulo inserindo a iniciativa nas ações desencadeadas pelo governo federal a partir do “Programa Redes de Atenção à Criança e Adolescente”, no âmbito do Fundo Social do BNDES, financiador do Projeto Rede Criança. Nessa vinculação, tento explicitar a relação entre a proposta de intervenção e a concepção da participação, voltada à área social, no âmbito do modelo gerencial. Em seguida, reconstruo as linhas do Projeto Rede Criança, em especial a metodologia prevista para o envolvimento e participação da sociedade. Por fim, traço um perfil quantitativo e qualitativo dos atores e instituições chamados a implementar o Projeto.

Nos capítulos 4 e 5 analiso a dinâmica das interações entre públicos e instituições nos diversos espaços públicos criados e/ou mobilizados pelo Projeto Rede Criança. A intenção é recuperar e compreender os diferentes significados que os atores governamentais e não-governamentais atribuíram à experiência, para então avaliar os seus impactos no que diz respeito à democratização dos processos de gestão e a natureza das relações entre governo e sociedade. No Capítulo 04 a discussão volta-se à análise das tentativas de articulação da rede existente em Vitória, por meio da criação do Fórum de Entidades. A principal questão é compreender como esse esforço de articulação lidou com as diferenças internas à rede, e qual a natureza das trocas políticas voltadas a construir a adesão e o comprometimento entre os seus membros. No Capítulo 5, a investigação está concentrada na Ação 01 do Projeto Rede Criança, a criação e gerenciamento compartilhado de novos equipamentos voltados ao atendimento das crianças e adolescentes.

CAPÍTULO 1

A Democracia Participativa e a Renovação da Gestão Local¹

O processo de redemocratização no Brasil está associado às demandas pela abertura de novos canais de participação, processo que a Constituição de 1988 consagrou, ao definir como obrigatória a presença da sociedade civil no processo de elaboração e implementação, principalmente, das políticas sociais. Essa ênfase na chamada democracia participativa marca a fase mais inovadora no processo de consolidação da democracia entre nós. Por isso, interrogarmos acerca dos significados que essa participação assume e, principalmente, das tendências que consolida é condição importante para compreendermos a natureza da democracia em construção. Isso quando partirmos do suposto de que a participação pode ajudar a consolidar tendências distintas, seja na direção da ampliação/aprofundamento da democracia, seja na redução da sua intensidade e escopo.

Avaliar essas novas experiências de gestão é, por isso mesmo, tarefa tanto desafiadora quanto necessária, principalmente num contexto como o nosso atualmente marcado pela hegemonia do ideário participacionista que faz da participação panacéia para todos os males, ao mesmo tempo em que a destitui de sentido. Se é verdade que assistimos hoje no Brasil ao pulular de iniciativas inovadoras de gestão, pouco sabemos ainda sobre as bases nas quais se dão esses encontros entre públicos e instituições. Vemos, no caso brasileiro, relatos de muitas experiências de participação bem sucedidas, como no caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre; ao lado de outros que demonstram que sob uma participação de fachada, com um verniz democratizante, se reproduz o que há de mais antigo na política brasileira. Mas, quais os elementos que respondem pela variação nos resultados? Quais as expectativas normativas adequadas e realistas que podem orientar a observação dos casos concretos? Como fugir das

¹ Destaco a importância, para a realização deste Capítulo, das discussões realizadas junto ao grupo de Estudos pela Construção Democrática, que deram origem ao *Dossiê Os Movimentos Sociais e a Construção Democrática*, 2000.

idealizações teóricas excessivas que resultam, na maioria dos casos, em pessimismo quando da análise das experiências práticas? Vários pesquisadores brasileiros estão envolvidos na aventura dessa análise, envoltos nesse emaranhado de dúvidas e interrogações. Dentre eles me coloco, e com essa tese, e mais, especialmente, nesse capítulo, tento contribuir com esse debate sabendo de antemão que não se trata de encontrar ou oferecer respostas, visto serem elas dependentes e relacionadas ao estudo das experiências concretas, à socialização das “micro-descobertas” e ao amadurecimento das análises que essa troca propicia. Consciente dessas limitações, busco tão somente evidenciar e problematizar as referências teóricas das quais lanço mão na observação e análise do estudo de caso desenvolvido nessa pesquisa. É esse é o esforço que realizo a seguir.

1.1 Do elitismo democrático à democracia participativa

De acordo com o modelo democrático liberal, hegemônico, que teve em Weber e Schumpeter seus fundadores, a democracia se justificaria em referência a procedimentos eleitorais capazes de garantir a racionalização do exercício do poder político, num contexto marcado pela ação de indivíduos que buscam a maximização dos seus interesses. Diante da pluralidade dos interesses e valores, a democracia aparece como um mecanismo semelhante ao mercado no que se refere ao processamento das preferências individuais previamente constituídas, como avalia criticamente Macpherson: “A democracia é tão somente um mecanismo de mercado; os votantes são os consumidores; os políticos são os empresários (...) Os consumidores políticos eram soberanos porque tinham uma escolha entre os fornecedores do cesto de bens políticos” (Macpherson, 1978, p. 82-83).

Na vertente do realismo político, uma particular combinação entre pluralismo e democracia resulta no reconhecimento e afirmação da diferença - enquanto princípio da sociedade concorrencial - e no confinamento de sua expressão aos termos postos pelas regras do jogo da disputa eleitoral, restringindo o conflito político à conquista e manutenção de posições de poder no interior do Estado. Sob o pretexto de salvaguardar a democracia, os teóricos do realismo democrático promovem uma redução de sua intensidade, por meio da restrição à participação, e do seu escopo, pela via do seu confinamento ao âmbito exclusivo do Estado, excluindo de sua dimensão os impactos no nível da sociedade (Avritzer, 1996). Esse modelo hegemônico, liberal, de “democracia de baixa intensidade” expandiu-se globalmente impondo a supervalorização dos

mecanismos de representação sobre os mecanismos societários de participação, defendendo que submeter o menor número possível de questões à apreciação dos cidadãos era condição para garantia da governabilidade (Santos e Avritzer, 2002).

Em contraposição, a acepção normativa e procedimental da democracia busca restabelecer o vínculo entre democracia e cidadania ativa, reintronizando o princípio da soberania popular. Sem apelar às idealizações excessivas que marcaram o debate democrático no século XIX, os teóricos da democracia participativa promovem uma inflexão na análise, oferecendo novos prismas por meio dos quais se pode ler e interpretar o dilema político moderno expresso na tensão entre democracia e pluralidade. Um dos temas mais fascinantes do pensamento político, a questão da produção de decisões legítimas em sociedades secularizadas, na qual os fundamentos da vida pública constituem o centro mesmo da controvérsia política – encontra na vertente da democracia radical uma resposta criativa e inovadora. O primeiro a oferecer fundamentos consistentes nessa direção foi o filósofo Jürgen Habermas, a partir do conceito de ação comunicativa.

Partindo de dois grandes temas, a racionalidade social e a especificidade histórica do mundo moderno, Habermas oferece sua contribuição ao problema do pluralismo dos interesses concorrentes e a formação unânime da vontade (Habermas, 1992, p. 441). Em sua leitura do fato moderno, Habermas encontra na secularização e no desenfeitiçamento das imagens do mundo a contrapartida de uma crescente racionalidade do agir social, levando a um vigoroso questionamento sobre a espécie de fundamento que até então fora capaz de obter consenso e formar motivos (Habermas, 1990). O status dos “fundamentos últimos”, como força legitimadora dá lugar a uma justificação de nível reflexivo. Ou seja, nas sociedades contemporâneas,

são somente os procedimentos e as premissas do acordo que desfrutam agora de validade incondicionada; e qualquer acordo só vale como racional - ou seja, como expressão de um interesse geral - quando podem se verificar nas condições ideais que são as únicas a proporcionar legitimidade (...) O que hoje legitima não são fundamentos últimos nem penúltimos: quem afirma isso está à altura da Idade Média. A força legitimadora cabe hoje somente às regras e às premissas da comunicação, que permitem distinguir entre um entendimento ou acordo alcançado entre livres e iguais, por um lado, e, por outro, um consenso contingente ou forçado (Habermas, 1990, p. 228).

Partindo da tese de que a força legitimadora na época moderna passa a se concentrar nas próprias condições formais da justificação Habermas idealiza uma interação comunicativa na

qual, em situações ideais, se atingiria “consensos bem fundados”, ou seja, ancorado em razões. O que interessa aqui não é a verdade de uma afirmação que corresponda a um objeto ou uma relação real, mas uma afirmação que seja validada num processo de argumentação discursiva (Freitag e Rouanet, 1980, p. 21). A verdade, portanto, não se refere a conteúdos, mas a procedimentos, justamente aqueles que permitem alcançar um consenso bem fundado. A utopia habermasiana constrói-se, assim, em referência a uma determinada forma de interação discursiva, levada a termo por agentes comunicativamente competentes, que seria capaz de submeter tradições, normas e autoridades religiosas a processos de questionamento e julgamento discursivo, levando à substituição de um consenso baseado na convenção por um outro, pós-convenção e ancorado em processos abertos de comunicação. Nisso consistiria o potencial emancipatório da ação comunicativa: na possibilidade real de uma distribuição igualitária de oportunidades de intervenção na interação pelos seus participantes². No centro do “paradigma da linguagem” encontramos o ideal de uma comunicação ativa e verdadeira, antecipação que garante a efetividade da própria interação discursiva (Habermas, 1983).

É com referência a este contexto que a noção de esfera pública ganha importância e significado no conjunto da elaboração teórica habermasiana, uma vez que passa a indicar a dimensão da sociedade onde este intercâmbio discursivo torna-se possível, portanto, como “instância geradora de poder legítimo” (Habermas, 1995, p. 49). Calhoun dá uma pista interessante quando afirma que a esfera pública a qual Habermas se refere, não é exatamente um cenário de interesses e uma oposição entre Estado e sociedade, mas uma prática de discurso crítico racional dos assuntos públicos (Calhoun, 1992, p. 09).

O entendimento pela linguagem é possível, segundo Habermas, porque existem regras capazes de adquirir aceitabilidade e normatividade universal que, não sendo prerrogativa de nenhum dos participantes em particular, orientam a crítica à validade de pretensões concorrentes.

² Essa idéia de uma *situação ideal de fala*, cujo contrário seria uma comunicação sistematicamente distorcida pelos constrangimentos impostos pelos subsistemas, é uma construção ao mesmo tempo central e controversa no conjunto da elaboração habermasiana. Em entrevista recente, publicada na Revista *Novos Estudos*, Habermas a defendeu nos seguintes termos: “(...) persevero no conteúdo idealizante dos requisitos inevitáveis e pragmáticos de uma práxis em que apenas o melhor argumento deve prevalecer (...) Nossas convicções têm de poder ser formadas, mesmo hoje, sem pressões - isto é, somente sob a pressão sem pressões do melhor argumento -, têm que poder ser formadas sob as luzes das melhores de todas as informações e razões disponíveis” (Habermas, 1995, p. 95-96).

A tese de Habermas é que existe na linguagem um núcleo universal, ao qual correspondem três pretensões de validade requeridas, reciprocamente, pelos participantes da interação: a pretensão de verdade (relacionada ao mundo objetivo), de justiça (relacionada ao mundo social) e de veracidade (relacionada ao mundo subjetivo)³. Nesse sentido, o discurso emerge na análise habermasiana como uma forma peculiar e idealizada de comunicação na qual todos os participantes se submetendo à força do melhor argumento chegam a um consenso capaz de ser considerado válido não somente para eles (enquanto participantes de fato), mas objetivamente válido para todos os sujeitos racionais (enquanto participantes potenciais). Desta forma, Habermas repõe e atualiza o vínculo, negado pelos contextualistas, entre justificabilidade e verdade por meio de um jogo rico e complexo entre contingência e transcendência, entre universal e factual. Os resultados da interação comunicativa, sendo dependentes do contexto, não conseguem escapar à força das contingências; contudo, a natureza incondicional dos pressupostos do discurso coloca um limite para o que pretende ter validade no interior de formas de vida voltadas à compreensão recíproca. Essa tensão entre pretensões de validade que explodem e transcendem o contexto imediato da ação e a facticidade da tomada de posição aqui e agora é capturada pelo conceito de “razão situada”. Com esse conceito, Habermas procura distanciar-se, ao mesmo tempo, da metafísica - situando todo o conteúdo do processo comunicativo no terreno do contingente - e do discurso pós-moderno, pela formulação idealizadora do momento do incondicionado presente no âmago dos conceitos discursivos (Habermas, 1990a).

Voltando à contraposição estabelecida no início desse capítulo, enquanto os teóricos do elitismo democrático reduzem a democracia a um procedimento de agregação da vontade e

³ McCarthy esclarece nos seguintes termos essa concepção habermasiana de uma pragmática universal: “Habermas argumenta que nuestra capacidad para comunicarnos tiene un núcleo universal, estructuras básicas y reglas fundamentales que todos los sujetos dominan al llegar a hablar una lengua. La competencia comunicativa no se reduce sólo a la capacidad de generar oraciones gramaticalmente correctas. Al hablar nos ponemos en relación con el mundo físico que nos rodea, con los demás sujetos, y con nuestras intenciones, sentimientos y deseos. En cada una de estas dimensiones estamos constantemente entablando pretensiones, aun cuando por lo general de forma sólo implícita, relativas a la validez de lo que estamos diciendo, implicando o presuponiendo (...). Hay una serie de formas de llegar a una resolución acerca de las pretensiones de litigio - por ejemplo, apelando a la autoridad, a la tradición o a la fuerza bruta. Una de esas formas, la consistente en dar razones a favor y razones en contra se ha reputado tradicionalmente fundamental para la idea de racionalidad. Y es a esta experiencia, a la experiencia de llegar a un entendimiento mutuo en una comunicación libre de coacciones a la que Habermas mira para desarrollar su idea de racionalidad. La clave de la noción habermasiana de obtención de un acuerdo es la posibilidad de hacer uso de razones con que llegar a un reconocimiento intersubjetivo de pretensiones de validez susceptibles de crítica”. (McCarthy, 1987, p. 449-450).

método de seleção de elites, excluindo do campo do político o debate acerca das questões substantivas; Habermas busca reconduzir o princípio da moralidade política para o cerne do argumento democrático (Avritzer, 1996) referindo-o, contudo, não a fundamentos últimos – como na teoria política clássica - mas aos procedimentos e as premissas do acordo. É nesse sentido que Avritzer lembra que enquanto os teóricos do século XIX encontravam na dimensão substantiva da democracia às bases de sua justificação; os teóricos da democracia no século XX estabeleceriam a distinção entre forma e conteúdo, abrindo caminho para o discurso procedimental da democracia. Porém, essa inflexão dar-se-ia em duas direções distintas e concorrentes, estabelecendo uma contraposição entre um procedimentalismo de agregação (a regra da maioria) e um procedimentalismo de argumentação, referenciado aos critérios ético-formais presentes nas regras do discurso (Avritzer, 1996).

No que interessa mais diretamente a essa tese cabe considerar que estamos diante de marcos teóricos distintos e claramente demarcados no que respeita à definição dos significados e importância da participação e, conseqüentemente, da natureza da democracia em construção. Sob um mesmo pano de fundo marcado pelo aumento da complexidade e pluralidade, os modelos liberal e normativo interpretaram e deram encaminhamentos distintos ao dilema posto pela ordem política moderna: a formação da vontade política legítima. Se para ambos a resposta está no consentimento dos cidadãos, para os primeiros, esse consentimento convive e de certa forma não pode prescindir de certos níveis de apatia política; para os segundos, esse consentimento deve ter como base o consenso ativo dos cidadãos, por meio do uso público da razão, em espaços não-coercitivos. Em síntese, enquanto a tradição do elitismo democrático, face à complexidade e pluralidade dos interesses concorrentes, limita a participação sob o pretexto de salvaguardar a democracia dos riscos das demandas excessivas; a concepção democrática normativa aposta no aumento da participação em espaços mediados pela linguagem como melhor forma de enfrentar os desafios contemporâneos.

1.2. A concepção democrática normativa e o conceito de espaço público

As múltiplas dimensões e desafios presentes na proposta da democracia participativa foram se tornando mais evidentes à medida que essas formulações foram ganhando existência concreta e, ao mesmo tempo, sendo problematizadas pela ação de grupos e indivíduos que, tematizando as condições da vida cotidiana, foram inventando novas formas de fazer política e buscando novos espaços para o seu exercício. Questionando na prática os limites da democracia liberal os movimentos sociais demonstravam em várias partes do mundo que a ação política das classes subalternas poderia, de fato, contribuir para a democratização da cultura política e para a reinvenção dos padrões de relação Estado/sociedade.

Alimentando e sendo alimentada por essas experiências práticas, os teóricos da democracia participativa continuavam afirmando a importância das subjetividades, representações e valores como elementos constitutivos do processo de construção da democracia, promovendo a releitura e aproximação das concepções de cultura e política, sustentando que:

A cultura entendida como concepção de mundo, como conjunto de significados que integram práticas sociais, não pode ser entendida adequadamente sem a consideração das relações de poder embutidas nessas práticas. Por outro lado, a compreensão da configuração dessas relações de poder não é possível sem o reconhecimento de seu caráter “cultural” ativo na medida em que expressam, produzem e comunicam significados (...) A cultura é política porque os significados são constitutivos dos processos que, implícita ou explicitamente, buscam redefinir o poder social (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000, p. 17,25).

Sob à luz dessas redefinições, uma multiplicidade de estudos volta-se ao tema dos movimentos sociais, nem todos atentos as suas contradições e ambigüidades constitutivas⁴. Acerca dos impactos da ação movimentista, os estudos afirmam a importância desses novos atores na diversificação e democratização do próprio tecido societário. A ênfase está na construção de uma nova gramática capaz de confrontar representações excludentes e autoritárias que, no cotidiano, se traduzem nas mais variadas formas de discriminação. Como propõem Alvarez, Dagnino e Escobar (2000), os movimentos sociais são ocasiões cruciais para elaboração de arenas discursivas, capazes de conformar discursos e práticas democráticas que continuamente desafiam o discurso hegemônico e suas práticas excludentes,

⁴ Revisões críticas da literatura acerca dos movimentos sociais têm chamado à atenção para a acentuada idealização presente nas análises, que acabou por se traduzir em obstáculo a uma adequada compreensão dos seus fundamentos, potencialidades e desafios inerentes. Nessa direção, conferir análise presente em Doimo, 1995.

Os movimentos populares, ao lado de feministas, afro-latino-americanos, de lésbicas e homossexuais, assim como ambientalistas foram instrumentais na construção de uma nova concepção de cidadania democrática, que reivindica direitos na sociedade e não apenas do Estado e que contesta as rígidas hierarquias sociais que ditam lugares fixos na sociedade para seus (não) cidadãos, com base em critérios de classe, raça e gênero. (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000, p. 32)

Esses novos públicos, exacerbando a tensão interna e constante na esfera pública oficial entre o princípio formal de inclusão e a exclusão sub-textual de certos setores da sociedade, permitem aos grupos subalternos, parcialmente, compensar, embora não eliminar completamente, o injusto privilégio participatório desfrutado pelos membros dos grupos sociais dominantes. O conceito de espaço público traduz, nesse momento as expectativas quanto a esse processo de constituição de novas identidades e dos seus impactos sobre a esfera pública mais ampla, no sentido da revisão dos temas constitutivos da agenda pública, ou seja, dos temas merecedores da consideração pública. Como sugere Calhoun:

(...) Movements are crucial to reorienting the agenda of public discourse, bringing new issues to the fore. The routine rational-critical discourse of the public sphere cannot be about every-thing all at once. Some structuring of attention, imposed by dominant ideology, hegemonic powers, or social movements, must always exist. The last possibility is thus crucial to democracy. Moreover, social movements are occasions for the restructuring not just of issues but of identities. Throughout the modern era, social movements have been in part occasions for the legitimation of new voices (by which I mean not just the inclusion of persons previously excluded but also changes in the identities from which included persons speak) (Calhoun, 1992, p. 37).

Nos termos postos por Habermas, por meio dessa rede associativa a esfera pública funciona como “caixa de ressonância” identificando e problematizando temas que deverão receber a consideração do sistema político, “tais associações são especializadas na geração e propagação de convicções práticas, ou seja, em descobrir temas de relevância para o conjunto da sociedade, em contribuir com possíveis soluções para os problemas, em interpretar valores, produzir bons fundamentos, desqualificar outros” (Habermas, 1996, p. 110). A influência desses espaços públicos sobre o sistema político dar-se-ia, continua o autor, de forma indireta: “a geração informal da opinião desemboca em decisões eleitorais institucionalizadas e em decisões legislativas por meio das quais o poder gerado comunicativamente se transforma em poder passível de ser empregado em termos administrativos” (Habermas, 1995, p. 36).

É justamente essa distinção feita por Habermas entre as discussões realizadas na esfera pública e os processos concretos de institucionalização da vontade política que os novos teóricos da democracia participativa vêm problematizando, como explica Lígia Lüchman:

O conceito de esfera pública habermasiano vai além do modelo liberal, na medida em que prevê o estabelecimento de estruturas comunicativas voltadas à discussão e à busca de entendimentos de caráter coletivo, sobressaindo-se o papel e a atuação dos atores da sociedade civil. Entretanto, sua perspectiva de democracia apresenta limites no tocante à capacidade e legitimidade efetivamente deliberativa desses espaços e atores sociais. De acordo com Habermas (1997), a democracia deliberativa configura-se como uma estratégia dual, caracterizada pela existência de esferas públicas diferenciadas quanto ao grau e poder de decisão. Por um lado, segundo Habermas, temos a esfera pública geral, responsável pela tematização pública dos problemas e temas que afetam a sociedade. Por outro lado, permanece o papel deliberativo do sistema político, enquanto “esfera pública procedimentalmente regulada”, responsável, portanto, pela tomada de decisões refletidas pelos interesses e as influências da esfera pública geral, ou dos fóruns de discussão extra-institucionais (Lüchman, 2002, p.33).

Assim, estabelecendo um diálogo crítico com Habermas, alguns novos esforços teóricos, no âmbito da democracia deliberativa, buscam fundamentar um conceito mais forte de deliberação, aproximando e adequando o conceito de espaço público à análise dos processos concretos de gestão⁵. Trata-se, no âmbito desse esforço, de atribuir uma dimensão institucional aos processos públicos de deliberação. Nessa direção, os espaços públicos passam a indicar um espaço físico e um conjunto de regras de comunicação capazes de promover a interação entre públicos e instituições visando a solução de um campo limitado de problemas comuns. O foco de observação e análise, portanto, está na inter-relação entre públicos diferentes, em termos dos seus interesses, valores e capacidades comunicativas, que enfrentam o desafio do diálogo público visando à construção de políticas públicas compartilhadas. O objetivo dessa ação não está fundamentalmente associado à influência, ou ao controle sobre os atos governamentais, mas à partilha do poder de governar:

Habermas's strong distinction of opinion and will formation does not answer the question of popular sovereignty in complex and pluralistic societies. In light of persistence of cultural

⁵ Embora os termos democracia participativa, radical e deliberativa estejam aqui sendo usados como sinônimos - contrapostos à noção de democracia liberal de um lado, e democracia gerencial, por outro - é o conceito de democracia deliberativa que tem sido mais diretamente usado, principalmente na teoria política norte americana, para fazer referência a essa expectativa de uma participação que incorpora como dimensão normativa central a questão da partilha do poder de governar. Alguns de seus principais expoentes são James Bohman, Joshua Cohen e Archon Fung.

conflicts and a certain degree of functional differentiation, popular sovereignty is neither unified collective will nor something formed independently of interaction of citizens in institutions. Thus, complexity and pluralism do not exclude the normative core of radical democracy; they, still permit popular sovereignty in the less idealized (but still demanding) sense of deliberative majority rule, it can still be maintained in light of the 'fact' of complexity. The future task of deliberative reform is to expand the scope of deliberation beyond merely representative and legislative institutions. (Bohman, 1996, p. 191-192)

Uma das tarefas mais evidentes presentes nessa agenda, diz respeito à criação de novos arranjos participativos capazes de promover esse elo de ligação entre os públicos e as instituições, dotando de efetividade deliberativa os espaços públicos participativos. A experimentação dos modelos institucionais que propiciem a associação entre as esferas públicas de formação da vontade e as instituições políticas responsáveis pela tomada de decisões torna-se uma das principais conseqüências práticas e teóricas dessa proposta.

1.3. Os espaços públicos participativos e a renovação da gestão local

O teor fortemente normativo a que remete o conceito de espaço público vai sendo assim redefinido a partir de sua aproximação com as exigências próprias ao processo de institucionalização da participação. A exigência básica e fundante é que os cidadãos, assim como os seus representantes, testem seus interesses e razões num fórum público, apresentando e confrontando argumentos publicamente convincentes, sob condições que garantam a efetiva troca comunicativa, e que só então formulem as políticas públicas voltadas à solução de situações problemáticas (Bohman, 1996, Cohen, 2000).

Notem que, nesse caso, a ampliação da participação não tem como objetivo fundamental a pressão sobre os órgãos governamentais no sentido da execução de determinada ação, programa, ou objetivos previamente estabelecidos – embora essa também seja uma dimensão importante e possa estar presente – mas a busca compartilhada de alternativas capazes de responder a problemas tangíveis, dotando de efetividade e sustentabilidade as políticas públicas. De acordo com os pressupostos da teoria democrática deliberativa, para além do seu valor intrínseco, a participação efetiva da sociedade melhora os resultados das políticas. Trata-se, portanto, de questionar uma máxima pressuposta ao longo da tradição do pensamento político: a incompatibilidade entre participação e eficiência. Uma das principais inovações da teoria democrática participativa, em seu sentido forte, é recuperar a relação positiva entre esses

princípios, tomando-os como necessários à efetividade do projeto democrático. A participação não é importante, mesmo que não seja eficiente; a participação é necessária, dentre outros motivos, para melhorar os resultados das políticas. Mas, quais os argumentos elencados para sustentar tal afirmação? Como é possível pressupor, de antemão, como fazem os teóricos da democracia deliberativa, que a participação gera, dentre outros, resultados mais efetivos e equitativos em relação aos arranjos institucionais tradicionais? Vejamos a resposta oferecida por Fung e Wright, nessa longa citação que, creio justifica-se por sua capacidade informativa:

The anticipated effectiveness of these experiments rests on the capabilities of its component deliberative bodies. Investing the power to make decisions and act upon them in these bodies, constituted at the operational level, can produce superior public outcomes for four reasons. First, these experiments convene and empower individuals close to the points of action who possess more intimate knowledge about relevant situations and how best to improve them. Second, the deliberative process that regulates these group's decisions making is likely to generate superior solutions than hierarchical or less reflective aggregation procedures (such as voting) because all participants have opportunities to offer useful information and to consider alternative solutions more deeply. Beyond this, deliberation heightens participants' commitment to implement decisions because they themselves produce it; it is not imposed from above. Third, these experiments shorten the feedback loop – the distance and time between decisions, action, effect, observation, and reconsideration – in public action and so create a nimble style of collective action that can quickly recognize and respond to erroneous or ineffective strategies. Finally, each of these experiments creates hundred of such components groups, each operating with substantial autonomy but not isolation. This proliferation of command points allows multiple strategies, techniques, and priorities to be pursued simultaneously in order to more rapidly discover and diffuse those that prove themselves to be most effective (Fung e Wright, 1999, p. x).

Embora seja possível perceber algumas variações na forma como os teóricos da democracia deliberativa respondem à pergunta proposta, o argumento de Fung e Wright dá conta de um conjunto amplo de proposições. Segundo eles, como vimos, apenas o diálogo ativo entre órgãos da administração e cidadãos interessados, em *todas as fases de elaboração de uma política*, pode garantir que a complexidade social será levada em conta no desenho final de determinado programa ou projeto. Isso porque ao ampliar a participação permite-se que os indivíduos que possuem um conhecimento mais íntimo sobre a realidade local levem para as instâncias decisórias informações relevantes para a definição dos problemas, formas de intervenção, monitoramento e critérios para avaliação dos resultados. Como explica Avritzer (2000, mimeo) a deliberação argumentativa lida com a informação de uma forma diferente daquela que caracteriza as estruturas decisórias tradicionais. Enquanto nessas, as informações são geradas e

monopolizadas pela burocracia, não precisando ser partilhadas, nem tampouco publicizadas; nos arranjos deliberativos, ao contrário, parte-se da suposição de que nenhum ator isoladamente detém as informações necessárias para uma correta tomada de decisão e que, portanto, a ampliação da participação é absolutamente fundamental tanto para um correto diagnóstico da situação, quanto das formas de intervenção na realidade (Avrtizer, 2000a). Nessa mesma direção, a consideração prévia do impacto cultural de determinada ação sobre o público a que se destina é um item também importante que essa ampliação da participação propicia, visto que em muitos casos políticas tecnicamente consistentes não conseguem atingir seus objetivos por ferir crenças e valores arraigados que não receberam a devida consideração no desenho da política. Esse caso é muito comum nas políticas sociais voltadas à públicos já em avançado estágio de marginalização social, como no caso de meninos e meninas atores de ato infracional, adolescentes drogaditos, população de rua, etc., ou naqueles em que o objetivo a alcançar é a mudança de comportamento, como no caso das campanhas de prevenção às doenças sexualmente transmissíveis. Nesse sentido, afirmam os teóricos da democracia participativa, a participação não apenas não é incompatível com a complexidade, como advoga a vertente do realismo democrático, como é condição para que esse fato seja adequadamente considerado no processo de definição das políticas.

Uma segunda condição que a deliberação potencialmente favorece é o comprometimento dos atores estratégicos governamentais e não-governamentais com a implementação das deliberações. Como as decisões não foram tomadas de “cima para baixo” os atores envolvidos tendem a se sentir responsáveis pela sua implementação. O princípio do controle social, resultante desse comprometimento, é uma condição importante para o sucesso das políticas, principalmente na fase de execução, quando problemas relacionados aos desvios de recursos, negligência técnica ou despreparo da burocracia estatal podem limitar o alcance dos resultados pretendidos. Nesse momento, o olhar atento da sociedade e técnicos interessados pode não apenas coibir práticas corruptas, como detectar problemas no processo de execução das políticas e sugerir alteração de rumos. E, por fim, uma outra expectativa associada aos novos arranjos participativos diz respeito à consideração dos critérios de justiça e equidade na aplicação dos recursos públicos, resultado da presença de atores normalmente excluídos do processo de definição orçamentária, que passam a expressar seus interesses e necessidades impondo-os à consideração pública. Na experiência brasileira, um dos casos mais exemplares nessa direção é a

do orçamento participativo, no qual grupos sociais marginalizados adquirem a possibilidade de inverter prioridades na alocação dos recursos públicos.

Os espaços públicos participativos emergem, portanto, como cenário e estratégia para a reelaboração situada e historicamente adequada dos ideais democráticos da soberania popular, autonomia e auto-governo, em sociedades complexas e plurais, a partir de um foco pragmático voltado à solução de problemas, cuja resposta só pode ser alcançada por meio da cooperação e articulação, que tem como base não a troca meramente instrumental, mas o intercâmbio comunicativo, por meio do uso público da razão. O resultado desse esforço é a produção de políticas públicas, mais eficazes, justas e sustentáveis.

Contudo, chamo à atenção para o fato de que não é toda e qualquer experiência participativa que será capaz de produzir esses resultados, mas apenas aquela que promova e resulte de um efetivo envolvimento dos atores por ela afetados. Apenas uma participação de fato pública e democrática, esclarecem os teóricos da democracia deliberativa, pode ser capaz de atuar no sentido da democratização dos processos de produção das políticas e da melhoria da qualidade dos seus resultados.

Mas, quais as condições normativas adequadas à tentativa de compreensão, análise e avaliação das experiências realmente existentes? Quais os princípios constitutivos do diálogo público que podem ser tomados como variáveis para a observação das experiências concretas?

Como disse na introdução desse capítulo, não há respostas consensuais a essas perguntas. Mas, já há pontos de partida relativamente consistentes que, desde que não sejam tomados como ingredientes de uma receita ou fórmula mágica, podem servir como instrumentos analíticos importantes. Nesse sentido, destaco da literatura três princípios que, factíveis e exigentes, podem nos acompanhar na árdua tarefa da crítica, são eles: o princípio da igualdade, da pluralidade e da publicidade. Repito: ao demonstrar “como deveria ser” o diálogo voltado à produção de decisões legítimas, esses princípios nos oferecem um norte, por certo, precário e sujeito a constantes revisões e adequações face ao contexto nos quais ganham vida os novos arranjos participativos. Vejamos, com vagar cada um deles.

Da igualdade do “meramente humano”

O que significa apelar para o princípio da igualdade em sociedades profundamente desiguais, ou, o que significa o princípio da igualdade, se temos que tomar como ponto de partida que a interação mobiliza atores portadores de recursos de poder profundamente assimétricos? Podem os espaços públicos ficar imunes às influências do contexto no qual se inserem? Habermas (1984), oferece pistas interessantes à condução desse debate, quando interpreta a igualdade não como um dado objetivo, resultante das relações sociais concretas, mas como um atributo que cada participante da interação concede ao seu interlocutor.

Habermas, em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, afirma que a política, entendida como uma prática de discurso racional acerca dos assuntos públicos, pressupõe um intercâmbio de argumentos entre pessoas que se reconhecem umas as outras como iguais, tanto em relação ao direito à participação, quanto às pretensões de validade dos argumentos concorrentes. Essa suposição da “igualdade do meramente humano” é uma pré-condição para a explicitação dos dissensos, sob a forma de argumentos públicos razoáveis, movimento que antecede a formação dos acordos. Colocada como reivindicação objetiva, o suposto da igualdade do “meramente humano”, oferece uma medida comum permitindo que os indivíduos, apesar de suas diferenças, deliberem “como se fossem iguais”. O conceito de “humanidade”, antes de ser uma mera construção ideológica, atua como uma “referência universal” que torna possível a exigência de razões e os questionamentos de validade entre os agentes privados da interação (Habermas, 1984).

Reconhecer essa igualdade significa, por outro lado, permitir ao outro expressar suas diferenças. Ou seja, pensar a igualdade como pré-condição para a deliberação traz como desafio a construção de mecanismos procedimentais e não-procedimentais que minimizem os efeitos da desigualdade social nos processos comunicativos, sem, contudo, desconsiderá-la. Para que no processo deliberativo os interlocutores possam dialogar “em pé de igualdade” é preciso que as suas diferenças concretas tenham sido consideradas no processo mesmo de feitura das regras e das condições para o estabelecimento dos acordos. Ou seja, o que está em jogo aqui é a invenção de regras e procedimentos, formais e informais, que permitam a expressão da diversidade das falas, sem o que corre-se o risco da produção de uma participação ritualizada, onde o diferente, para ter suas opiniões consideradas, tenha que representar um “outro” adequado às expectativas

da comunicação. Não se trata simplesmente de criar regras que minimizem as assimetrias de poder, mas de pressupor a diversidade das falas – para além da diversidade dos interesses - no momento mesmo de feitura dessas regras.

A inclusão política, por meio da participação, quando não adequada à diversidade dos sujeitos e ao tensionamento dos padrões sociais que transformam diferença em discriminação, pode reforçar, ao invés de confrontar, os fundamentos da exclusão. Conceição Osório, (2002), analisando a participação institucional do movimento feminista em Moçambique ilumina essa discussão, demonstrando como as formas de ocupação dos espaços institucionalizados de poder, sob o mote da igualdade, acabaram por reforçar a discriminação das mulheres quando essas, em busca da legitimação e reconhecimento no campo político, reproduzem formas de expressão e exercício do poder masculinizadas. Embora a participação tenha provocado fissuras nesse padrão, a tendência hegemônica ainda é no sentido da sua manutenção,

O campo político, da forma como hoje está configurado, não estimula a inclusão da mulher como sujeito. Sendo os conflitos socialmente construídos o reconhecimento do que é conflito passa pela conformidade com o modelo patriarcal (...) A mulher que não se conforma com as formas como se estrutura e se hierarquiza a ação política é sancionada pelos membros da organização e pela sociedade (Osório, 2002, p. 423-424).

E, continua:

No aparelho de Estado, as poucas mulheres que aí desempenhavam funções de direção não se distinguem na luta pelos direitos das mulheres, muitas vezes tomando posições extremamente conservadoras face a problemas como o aborto, o divórcio a união de fato. A inclusão das mulheres no campo político faz-se, pois, segundo a reprodução do modelo patriarcal e da manutenção de uma ordem social que preserva, como campo, o masculino. As relações de gênero, entendidas como relações de poder, foram construídas, pois, em torno de um discurso de igualdade que condicionava a visibilidade das mulheres às estratégias de dominação masculina (Osório, 2002, p. 430).

As assimetrias de poder, ao definir os padrões interpretativos e as estruturas institucionais nas quais ocorrem as deliberações, como afirma Bohman, (1996), podem limitar no nascedouro as possibilidades de uma comunicação não desvirtuada. Os movimentos sociais são importantes justamente nesse momento quando atuam no sentido de mudar a estrutura de fundo que orienta a deliberação e a forma de interpretação do problema (Bohman, 1996). Na mesma direção, Avritzer, (2000), lembra que o princípio da igualdade refere-se não apenas às possibilidades de afetar os resultados da deliberação, mas de inserir novos temas na agenda. A esfera pública, afirma, é igualitária não apenas por permitir a participação, mas por dar publicidade a questões

antes confinadas ao reino da invisibilidade pública, como é o caso da dominação das mulheres, no espaço privado da casa (Avritzer, 2000, p. 79). A possibilidade dos interlocutores de acrescentar novos temas à agenda da discussão, politizando assuntos antes vistos como específicos da vida privada, é ao mesmo tempo prova da igualdade e autonomia dos atores que participam e um dos elementos capazes de atestar o sucesso da prática dialógica:

There is a good empirical indicator for unequal deliberative capacity: whether or not citizens or groups of citizens are able to initiate public deliberation about their concerns. This ability acts of deliberation represents the basic threshold for political equality. Above it, continued cooperation indicates democratic legitimacy, even when particular groups of citizens continue to disagree with existing decisions and policies. Below it, the appearance of continued cooperation is only behavioral compliance for non-public reasons. Compliance is then not a public or political choice based on the recognition of legitimacy (...) Such inability to initiate public deliberation is a widespread phenomenon of asymmetrical face-to-face interaction and dialogue (Bohman, 1996, p. 114).

Em síntese, a capacidade para iniciar uma deliberação pública e dela participar ativamente está na raiz da idéia de igualdade deliberativa; seu contrário é a “pobreza política”. Segundo Bohman, a “pobreza política” refere-se à incapacidade dos participantes da interação para usarem as oportunidades para influenciar os resultados da deliberação numa direção que lhe seja vantajosa:

The consequences of such poverty are public exclusion and political inclusion. On the one hand, politically impoverished groups cannot avoid public exclusion; they could do so only if they could successfully initiate the joint activity of public deliberation. On the other hand, such groups cannot avoid political inclusion, since they are the legal addressees of the deliberative agreements over which they have no real influence or public input. Because they cannot initiate deliberation, their silence is turned into consent by the more powerful deliberators, who are able to ignore them (Bohman, 1996, p.125-126).

Pluralidade e reflexividade

A pluralidade é um outro princípio importante que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos. Sua efetividade, como se depreende das análises, está profundamente associada à compreensão do outro como um igual, em termos dos seus direitos de expressar e sustentar publicamente seus interesses e valores, sob a luz de argumentos razoáveis. Só em condições de igualdade é possível de fato ouvir e considerar a

diversidade das falas, na tomada de decisão acerca dos assuntos públicos. Por isso que afirmar a pluralidade vai muito além de reconhecer um todo como heterogêneo. A pluralidade pressupõe a busca pelo equilíbrio na representação dos interesses, equilíbrio que não se exaure nas garantias procedimentais da paridade numérica; antes, deve ser construído no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos espaços deliberativos.

Para além de sua relação com a igualdade a pluralidade se define, ainda, na aproximação com o princípio da reflexividade. É em função dessas associações que o princípio da pluralidade ganha especificidade no bojo da proposta democrática deliberativa. Isto porque, como sabemos, a defesa da pluralidade é um princípio também basilar do ideário liberal, que em sua versão mais progressista afirma no reconhecimento e na convivência com a diferença, a radicalização possível do projeto democrático nas sociedades contemporâneas. A diferença, no caso da acepção da democracia participativa, é que o princípio da convivência com a diferença, o princípio da tolerância democrática está associado à aposta na possibilidade da convergência de interesses, por meio do diálogo e da negociação, visando a estabelecer com o outro as bases para uma ação compartilhada, voltada à solução de problemas práticos.

Portanto, o modelo da democracia participativa coloca como perspectiva normativa a possibilidade de que, por meio do diálogo, a expressão do dissenso permita a “interconexão dos horizontes de compreensão” (Habermas, 1990b). Por meio da fala, e dos discursos que ela institui, os sujeitos que participam da interação – recebendo do seu interlocutor e a ele concedendo o status de “igual” – afirmam suas diferenças, publicizam as divergências desde os seus parâmetros próprios de justificação, ao mesmo tempo em que se mantêm abertos à influência recíproca. Os espaços públicos deliberativos, ao impelir cada participante a dar e receber razões, induzem cada agente da interação a colocar-se no lugar do outro, compreender suas razões, promovendo uma reflexão crítica de cada qual acerca de suas próprias crenças. Nesse movimento consiste, afirma Bohman, (1996), o potencial auto-reflexivo do diálogo público e sua capacidade de afetar padrões culturais vigentes. O movimento do diálogo impacta os próprios fundamentos que permitem construir o marco distintivo do “nós” e do “outro”, não porque se dilua a alteridade; mas, sim, porque, pela política, se aposta na possibilidade da convergência. Na confluência desse processo, acredita Habermas, pode emergir uma unidade que, resultado da publicização do dissenso, serve ao fim e ao cabo para ainda mais promovê-lo e acelerá-lo, “quanto mais discursos, tanto maior a contradição e a diferença. Quanto mais abstrato o acordo,

tanto mais variados os dissensos, através dos quais é possível viver *sem violência* (Habermas, 1990b, p. 177). A unidade forjada na multiplicidade de suas vozes - portanto, resultado do reconhecimento e expressão da alteridade, “somente na consciência de sua absoluta diferença e impermutabilidade é possível a alguém reconhecer-se no outro” (1990b:58) - é por esse motivo porosa e transitória, precisando ser recriada continuamente, pelo entendimento mediado pela linguagem. Um dos desdobramentos interessantes dessa asserção é a possibilidade que abre para se pensar numa fundamentação moral mais ampliada e seu efeito, uma *accountability* sempre crescente. A ética discursiva, tendo que responder as exigências de uma pragmática universal, postula a necessidade/possibilidade de confrontar/convergir *standards* de racionalidade distintos, de tal forma que seja possível o engendramento de “intersubjetividades de nível superior”. A essa possibilidade refere-se o processo de aprendizado democrático na *esfera pública*. Na idéia de esfera pública associada à de uma pragmática universal a ação comunicativa pode espelhar o objetivo de unir interesse particular e interesse geral, apontando no sentido de uma *ética da responsabilidade política estendida* (Stark, Bruszt, 1998).

Portanto, reitero, a “unidade”, aqui traduzida como motivação para a cooperação em torno da solução de problemas comuns, não resulta da negação do conflito, mas, ao contrário, pressupõe sua explicitação. Os espaços públicos são espaços para a construção de acordos, pela via da explicitação dos dissensos, como definem com clareza Stark e Bruszt:

(...) O processo de responsabilidade política estendida é barulhento e conflituoso. Onde as deliberações são reais, os interesses não são facilmente conciliáveis. Eles cantam em tons diferentes, eles calculam em racionalidades diferentes, eles se utilizam de diferentes princípios de legitimação. Os fóruns deliberativos não são domínios para suprimir estas diferenças, mas para que elas se expressem. A estratégia de exclusão acalma o embate barulhento mas sacrifica a coerências das políticas. A estratégia da inclusão pode parecer discordante, mas promove a reflexividade organizacional, que é a base da adaptabilidade de longo prazo (Stark, Bruszt, 1998, p. 32).

Pensar essa possibilidade significa considerar a função pedagógica da participação. Participando o cidadão aprende não apenas a tomar decisões, mas a se orientar cada vez mais pelo princípio do interesse público. Mas, não é só o cidadão que aprende: as próprias instituições estatais, ao se abrirem a níveis mais ampliados de influência e controle são induzidas a um aprendizado reflexivo que, quando bem sucedido, pode se traduzir num rico processo de reinvenção institucional. É por isso mesmo que podemos afirmar que esses novos arranjos participativos colocam em movimento um contínuo – e nem sempre claro, nem linear – processo

de revisão dos parâmetros estratégicos e discursivos que estruturam as relações entre Estado e sociedade.

O princípio da publicidade

Uma terceira e última dimensão aqui considerada como constitutiva da noção de espaço público, no âmbito da teoria democrática participativa, é a publicidade. O surgimento de uma esfera pública atuando como “princípio organizatório para o funcionamento dos órgãos do Estado” (Habermas, 1984, p.104) é parte do processo de racionalização da dominação estatal, nesse caso, via publicização dos atos do governo. É pressuposto da modernidade que a dominação tenha como base a “lei”, a qual é inerente uma racionalidade que faz convergir o correto com o justo, pois assim como a prática do segredo faz vigorar uma dominação baseada na vontade, a publicização serve como meio para impor uma legislação que tenha como base a razão (Habermas, 1984). As experiências de constituição do espaço público colocam como princípios para o funcionamento do Estado a *transparência, visibilidade e controle*.

Tendo no espaço público a interface entre Estado e sociedade, os atores democráticos com uma demanda de ampliação dos espaços de co-gestão, impõem ao Estado uma nova racionalidade, que tem como parâmetro seu controle progressivo a partir da sociedade (Tatagiba, 1998). O princípio da publicidade torna-se central para o sucesso da dinâmica participativa, uma vez que permite o acesso dos cidadãos às informações julgadas relevantes para uma adequada deliberação, assim como para um eficiente acompanhamento e monitoramento das ações executadas. Como afirma Pedro Jacobi:

Uma das questões importantes – talvez um dos grandes desafios para toda administração – é o acesso dos cidadãos à informação enquanto base para garantir uma participação real. A questão não é informar os cidadãos, mas explicitar e tornar transparentes e abertos os canais de participação. A informação aos cidadãos não só é necessária desde o início do processo administrativo, mas deve comportar a possibilidade de comunicação, diálogo e interpretação como parte de um movimento permanente de interação entre Estado e cidadãos usuários dos serviços públicos. (Jacobi, 1992, p. 35).

Como um espaço intermediário, os espaços públicos participativos tornam a gestão pública permeável aos temas emergentes na sociedade civil, negando ao Estado o controle exclusivo da agenda pública. Ou seja, por meio da construção desses espaços públicos, a democratização do Estado não emerge apenas como resultado de uma disputa pública e aberta pelos seus recursos (o

que já não seria pouco), mas também é engendrada quando se coloca a possibilidade de uma definição coletiva sobre o *ethos* que deve reger a vida pública.

O elemento da publicidade atua tanto no que se refere à existência de esferas de decisão, discussão e informação, em princípio, abertas a todos, quanto ao tipo de razão oferecida para a deliberação na esfera pública, que deve ser convincente para todos (Bohman, 1996, p. 36). Esse é um padrão mínimo para que se chegue a um acordo entre cidadãos livres e iguais, ou, como prefere Habermas, a um consenso não-coagido. Ao contrário, argumenta Bohman, decisões políticas ilegítimas são as decisões tomadas por razões não-públicas, as quais violam as normas da igualdade e liberdade, por excluir alguns cidadãos, restringindo a audiência da comunicação, ou por dirigir-se aos cidadãos com razões que não requerem seu consentimento: “Whereas equality and non-tyranny refer to the standing of citizens in deliberation, publicity constitutes and governs the social space necessary for democratic deliberation: the sphere public. Publicity works on three levels: creates the social space for deliberation, it governs processes of deliberation and the reasons produced in them, and it provides a standard by which to judge agreements” (Bohman, 1996, p. 38).

1.4. À guisa de conclusão

Voltando ao nosso ponto de partida. Os teóricos da democracia deliberativa entendem a participação da sociedade como estratégia fundamental para a ampliação e aprofundamento da democracia, assim como para a melhoria dos resultados das políticas, desde que o diálogo entre públicos e instituições tenha como base, dentre outros, os princípios da igualdade, pluralidade e publicidade, tal como acabam de ser tematizados.

Na ausência desses princípios, a interação comunicativa pode se traduzir em ato ritualizado e destituído de sentido crítico e emancipador, constituindo-se em mais uma estratégia de manutenção dos alicerces de uma sociedade desigual e excludente. Os espaços públicos estão inseridos em contextos marcados por tendências e influências diversas, e podem ao mesmo tempo servir como fonte de reorientações e deslocamentos importantes, marcando cenários inovadores e mais democráticos, como também podem agir na manutenção das características mais tradicionais e autoritárias presentes no seu entorno, ou seja: “Ao perigo de perversão e de descaracterização não estão, de modo nenhum, imunes às práticas de democracia participativa.

Também elas (...) podem ser cooptadas por interesses e atores hegemônicos, para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferenças”. (Santos e Avritzer, 2002, p. 74)

Mas, como compreender a variação nos resultados? Quais os condicionantes que atuam no sentido de favorecer a realização desses princípios? Quais os elementos que mais centralmente definem os resultados dos arranjos participativos? Esse é talvez um dos debates mais controversos no âmbito da teoria democrática participativa. Entre nós, essas dúvidas têm inspirado análises muito provocativas e fecundas, cada uma delas explorando uma determinada variável, ou propondo combinações entre elas.

Nesse sentido, o padrão associativo local, ou a cultura cívica é freqüentemente apontado como elemento importante para o sucesso da gestão partilhada. A presença de uma sociedade civil diversificada, capaz de um associativo autônomo em relação à administração pública é considerada elemento importante na compreensão da variação dos resultados. Da mesma maneira, e principalmente na ausência dessas condições, o papel dos governos, o seu compromisso efetivo com a democratização das políticas, ganha centralidade como fator explicativo. A vontade política dos governos, assim como a capacidade da administração pública de mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros no sentido de oportunizar condições não apenas para a criação e manutenção de canais institucionalizados de participação, mas para implementar e monitorar decisões, é freqüentemente considerada condição parcialmente determinante. Uma outra ponta desse tripé é o desenho institucional. A importância dessa variável é freqüentemente relacionada ao papel das regras e procedimentos na minimização dos efeitos perversos oriundos do contexto sobre a produção das deliberações como, por exemplo, os efeitos da desigualdade social. Nesse sentido, um desenho institucional adequado é identificado como, parcialmente, determinante não apenas para conferir operacionalidade ao processo deliberativo, redefinindo como e onde as decisões serão tomadas, mas também para driblar os condicionantes do entorno. Ao lado dessas variáveis mais presentes nos estudos, outras também têm recebido atenção cuidadosa dos pesquisadores, como a questão da densidade populacional; a capacidade financeira da administração pública e sua possibilidade de implantar políticas distributivas; o nível de articulação entre as instâncias deliberativas e o sistema político tradicional; a competência do corpo técnico envolvido, dentre outros.

A discussão acerca de qual ou quais dessas variáveis possuem peso explicativo maior só faz sentido em relação ao contexto no qual ocorre a deliberação. É observando a natureza e dinâmica das interações comunicativas, seus significados, as energias que mobilizam no sentido da alteração dos padrões tradicionais de produção das políticas, etc. *tal como ocorrem*, é que é possível proceder a essas escolhas.

Partindo desses pressupostos, a observação atenta e diligente de uma proposta de ação conjunta entre governo e sociedade na cidade de Vitória, conferiu importância destacada à análise do modelo de gestão adotado (aqui tomado como variável capaz de conferir intelegibilidade parcial aos discursos e ações do poder público) no caso, o modelo gerencial, e da cultura política local – em especial às práticas e representações que informam as relações entre administração pública e organizações comunitárias. Mais particularmente, o desenvolvimento desse estudo de caso chamou à atenção para a necessidade de melhor compreender a relação entre essas duas variáveis, tarefa à qual me dedico no Capítulo 2, como condição para uma compreensão mais ampla dos significados, limites e possibilidades desse programa inovador. Ou seja, a escolha do modelo de gestão e do padrão associativo local como fatores determinantes para o resultado da experiência de co-gestão não se originou de um entendimento prévio e abstrato dessas categorias, mas teve como motivo à observação e análise desse estudo de caso específico.

Num exercício de relacionar essas variáveis – o modelo de gestão e a cultura política – ao debate teórico recuperado nesse capítulo, inicio estabelecendo a *relação entre os modelos de gestão e os modelos de democracia*. Nesse sentido, quando observamos a realidade brasileira contemporânea podemos visualizar a disputa entre dois principais modelos de gestão: o modelo democrático-popular e o modelo gerencial⁶. Apesar das profundas diferenças entre eles, há um ponto no qual convergem: na defesa da participação da sociedade na construção das políticas públicas. Nesse sentido, voltando aos modelos de democracia, poderíamos afirmar que ambos se contrapõe ao modelo democrático elitista; mas, não poderíamos dizer, da mesma forma, que ambos compartilham dos princípios normativos que estruturam e fundamentam a concepção participativa da democracia. Portanto, se é correta essa interpretação, teríamos que considerar que *para além do elitismo democrático e da concepção normativa e procedimental da democracia*,

⁶ No próximo capítulo busco recuperar a trajetória de construção desses modelos, assim como suas características distintas, tendo como enfoque a realidade brasileira.

há um terceiro modelo, que vem impondo-se nas últimas décadas, que aqui, na falta de melhor termo, identifico como *modelo da democracia gerencial*⁷.

O modelo da democracia gerencial se constitui a partir de uma associação de elementos próprios aos dois outros modelos. Por um lado, tal como o modelo da democracia participativa, o modelo da democracia gerencial interpreta os fatos sociais modernos - a complexidade, pluralidade e desigualdade - não como impedimentos à participação (como no modelo democrático elitista); mas sim, como condição objetiva que impõe a ampliação e efetivação do diálogo entre governo e sociedade, em espaços institucionalizados. Corroborando a tese dos teóricos da aceção participativa da democracia, o modelo da democracia gerencial defende que a participação não apenas é desejável, como é definida como imprescindível para o sucesso das políticas. Há, nesse sentido, repito, uma extraordinária convergência entre os modelos democrático participativo e gerencial.

Por outro lado, vemos as diferenças repostas quando interrogarmos acerca da adequação dos princípios estruturantes da concepção de espaço público, tal como tematizado no modelo da democracia participativa, às expectativas que informam a prática participativa no âmbito do modelo da democracia gerencial. Se tomarmos essa questão como norte, veremos que os princípios que informam o diálogo entre público e instituição, no modelo da democracia gerencial, sugerem a conformação de uma estrutura de comunicação e interação, cujo elemento central está na *negação da dimensão política do esforço dialógico* - nesse ponto é que afirmo a influência do modelo democrático elitista, liberal sobre a estruturação do modelo gerencial. Ao fazer da felicidade e do bem comum resultado da ação dos indivíduos empreendedores, maximizadores dos seus interesses, afastando da discussão pública a questão da boa vida, os teóricos liberais promovem uma extraordinária redução do escopo da ação política, confinando-a, como dito, ao território exclusivo das questões de Estado. O modelo gerencial reinterpreta essa exclusão e negação da política, associando-a a participação. A abertura dos canais institucionalizados de participação é um dos mecanismos pelos quais se realiza essa despolitização do debate público. Isso é possível pela forma “inovadora” como o modelo

⁷ Diferente dos outros modelos de democracia, parece correto afirmar que o modelo democrático gerencial surge não de um discurso que tem como campo disciplinar original a ciência política, mas a administração, especificamente, a administração pública.

gerencial interpreta os princípios inerentes à noção de espaço público – pluralidade, igualdade e publicidade - ao qual também dirige suas expectativas quanto ao “aprofundamento da democracia”. Senão, vejamos.

No modelo democrático gerencial há uma exaltação da pluralidade dos atores sociais, entendendo que essa diversidade, quando adequadamente canalizada, pode se traduzir em impulsos criativos e inovadores na direção da superação dos padrões tradicionais de execução das políticas. Articulação e sinergia são aqui palavras-chaves. A defesa das diferenças – fortemente centrada no discurso liberal – está associada à expectativa quanto à articulação dos atores visando a solução de um campo limitado de problemas. E aí, mais uma vez, nos aproximamos do modelo democrático participativo, não fosse o fato desse processo de articulação resultar mais de um processo de agregação das diferenças, do que propriamente de um processo de diálogo e partilha de significados, a partir do confronto entre valores, representações e interesses.

Isso porque, no modelo democrático gerencial, o estabelecimento dos acordos ou a mobilização para a ação conjunta não resulta necessariamente – embora possa vir a ocorrer, dentre outros motivos, pela pressão dos grupos convidados à participação – de um debate prévio e informado acerca das alternativas postas à definição do problema e das formas de intervenção. O que está em jogo não é a definição compartilhada do que deverá ser, em cada caso, considerado interesse público, mas a disposição de cada ator “realizar a sua parte”, “oferecer sua contribuição”, disponibilizar seu tempo e criatividade para “reunir esforços” visando a solução de um problema, que só pode ser resolvido “com a contribuição solidária de todos”. No “se cada um fizer a sua parte” o foco não está na definição política do sistema como um todo, no sentido da decisão acerca dos objetivos a serem coletivamente perseguidos, mas numa ação que se inicia e mantém num certo sentimento de urgência, onde o que conta é minimizar os impactos dos problemas aqui e agora. Nessa direção, o padrão da interação com o “outro” é menos exigente normativamente, uma vez que não é necessário discutir, debater acerca das diferentes concepções e valores, mas simplesmente “agregar esforços”, no sentido de tornar a ação individual mais eficiente e, como resultado, dotar de eficiência o sistema como um todo. Mais do que uma racionalidade comunicativa, o fundamento das interações se dá sob a lógica do cálculo instrumental. Nessa direção o princípio da igualdade também recebe interpretação diferenciada. Mais do que a pressuposição da igualdade dos interlocutores – o que pressuporia o reconhecimento da legitimidade da expressão do dissenso; a igualdade supõe a igual divisão de

responsabilidade entre os atores envolvidos. Uma experiência participativa bem sucedida é aquela em que os atores sociais aceitam dividir com o governo, depois de sensibilizados para tanto, as responsabilidades pela execução das políticas, podendo inclusive assumir diretamente os custos de sua implementação. Quanto ao princípio da publicidade é interessante perceber que a prestação de contas é muito mais uma forma de dar visibilidade aos atos do governo, do que propriamente responder às demandas de uma cidadania ativa que exercita o princípio do controle social. A publicidade está, nesse sentido, associada ao marketing urbano, como mecanismo de construção de uma identidade local necessária à atração de investimentos externos, num contexto de acirrada competição entre as cidades. Até mesmo a construção de arranjos participativos inovadores pode ser lida pela ótica desse interesse na promoção da cidade.

Como podemos perceber, os modelos de democracia partem de diferentes posicionamentos quanto ao conflito. Enquanto, na concepção democrática participativa, os valores, interesses e projetos conflitantes devem ser levados para os processos deliberativos, potencializando, por isso mesmo, o criticismo mútuo e o aprendizado reflexivo; no modelo da democracia gerencial, a explicitação do dissenso, como base para a produção dos acordos, é substituída por uma tentativa de combinar a participação com a despolitização do debate. Essa despolitização é possível, pelo direito que o Estado se reserva de manter o monopólio da decisão acerca do que deve ser considerado interesse público. Mesclando, dessa forma, a ampliação da participação com um estilo de gestão tecnocrático. Aliás, a simbiose de elementos advindos de modelos distintos, talvez seja, como disse no início, a marca principal do modelo da democracia gerencial, cuja tentativa mais evidente é, por certo, a de combinar a mobilização da cidadania “ativa”, voltada à execução das políticas públicas, com a apatia política, no que refere ao debate acerca das escolhas políticas. Ou, dito de outra forma, um dos principais desafios da democracia gerencial parece ser combinar participação política com uma democracia de baixa intensidade. No próximo capítulo, discuto a concretização desses modelos de democracia em modelos de gestão específicos, forjados a partir do debate sobre a crise do Estado brasileiro.

CAPÍTULO 2

Participação, modelos de gestão e cultura política

Neste capítulo, busco relacionar as diferentes expectativas dos governos quanto à importância e significados atribuídos à participação, assim como as tendências que dela emergem no que respeita à democratização da relação Estado/sociedade aos modelos de gestão adotados: democrático-popular e gerencial⁸. O principal argumento é que o consenso em torno da participação esconde diferenças significativas quanto a sua intensidade, escopo e significados e que essa diferença pode ser relacionada, obviamente não de forma exclusiva, aos modelos de gestão adotados.

Esse enfoque reconhece que o modelo de gestão e a cultura política são duas variáveis entre tantas outras, responsáveis pela determinação das respostas possíveis face à implementação de determinados programas ou projetos, sejam eles desenvolvidos de forma participativa ou não. É importante esclarecer que não há, portanto, a pretensão de demonstrar a superioridade explicativa dessas variáveis em relação a outras tantas opções analíticas possíveis.

A primeira parte do esforço analítico está, então, na caracterização desses modelos, desde o lugar que neles ocupa a questão da participação. Para tanto, tomo como ponto de partida o debate em torno da crise do Estado brasileiro no final da década de 70, e as propostas de renovação da administração pública que esse debate engendrou. Consolidadas nas décadas posteriores, essas propostas, expressões dos diferentes campos em disputas presentes na sociedade brasileira, dariam vida a um conjunto diversificado de experiências inovadoras de gestão, cujo ponto de convergência está na abertura de canais institucionalizados de participação.

Num segundo momento, o esforço analítico desloca-se na direção de redefinir esse esforço de diferenciação, por meio da construção de tipos-ideais, pensando os obstáculos que,

⁸ Os termos “modelo gerencial” ou “modelo empreendedor” são aqui tomados como sinônimos.

enfrentados no processo de concretização dos modelos, acabam por deslocar ou, ao menos, mitigar as diferenças, gerando as ambivalências que tanto desafiam as análises das chamadas experiências inovadoras de gestão. Nesse sentido, destaco a tendência à interpenetração dos modelos, resultado da hegemonia do modelo gerencial e, em especial, as pressões sobre os modelos desde o plano da cultura. Nesse aspecto, a tentativa é sustentar o argumento de que os novos modelos de gestão, em sua implementação, ao expor o Estado ao controle da sociedade, mesmo de forma e com intensidade diferenciada, irão defrontar-se com um padrão político que lhe é adverso. Nem o modelo democrático-popular nem tampouco o modelo empreendedor estão afinados com nossas tradições políticas marcadas pelos particularismos de todo tipo. Independente dos princípios ético-políticos que as inspiram, as novas diretrizes de gestão, com uma demanda de ampliação da participação, impõem ao governo uma nova racionalidade que tem como parâmetro o seu controle progressivo a partir da sociedade. Esses novos princípios, contudo, defrontar-se-ão com diferentes expectativas e representações políticas que podem tanto constranger quanto ampliar seus potenciais impactos democratizantes.

Feitas as promessas, vamos aos desafios da análise.

2.1. Crise do Estado e novos modelos de gestão

O amplo espectro da chamada crise do Estado brasileiro teve duas expressões mais evidentes: a flagrante incapacidade do Estado de continuar apresentando-se como força motriz do desenvolvimento capitalista nacional, por um lado, e as alterações no padrão de relacionamento Estado/sociedade que, naquele momento, explicitavam os limites do modelo cooptação/representação, resultado do recente adensamento da sociedade civil, por outro. A dupla face dessa crise, gestada ainda nos anos 70, se apresentaria com tal vigor durante a segunda metade dos anos 80, que as posições e contraposições assumidas pelos diferentes atores no que respeita às representações da crise e das condições da sua superação demarcariam os distintos campos ético-políticos que passariam, nas décadas seguintes, a pautar o debate não apenas no que diz respeito à reestruturação da administração pública no Brasil, mas ao ritmo e intensidade da redemocratização em curso.

Nesse sentido, identifico a conformação de duas importantes matrizes discursivas no bojo do processo de discussão da crise do Estado brasileiro, aqui representadas nos binômios:

*modernização/liberalização e democratização/moralização*⁹. Essas matrizes, embora não excludentes, consagram conjuntos de valores referidos aos dois principais campos ético-políticos que então disputavam entre si a hegemonia na definição dos novos princípios orientadores da vida social e política, a partir, repito, da sua inserção nos debates em torno do tema da crise do Estado. Sebastião Velasco e Cruz, (1994), explicita os termos e os sentidos dessa disputa, dividindo os atores políticos relevantes naquele contexto em dois grandes grupos: conservadores e progressistas. Sob a base de uma certeza compartilhada – o país está em crise e o cerne desta crise está no Estado – esses dois grupos – associados, respectivamente às matrizes acima citadas – divergiam no que respeita às definições das causas da crise:

No discurso dominante na mídia, entre os empresários, na opinião conservadora em geral, a crise do Estado é endógena, interna, e se afigura como a razão principal das dificuldades que afligem nossa economia e nossa sociedade. O Estado vai mal porque gasta descontroladamente, porque intervém em excesso, porque é incapaz de gerir adequadamente suas atividades (...) A idéia básica é que o mercado é o lugar por excelência do dinamismo e da liberdade e que, por esse motivo, deve caber a ele o papel de organizar o conjunto da sociedade. (Cruz, 1994, p.47-48)

Enquanto para os setores mais conservadores a crise do Estado era endógena e a resposta estava num “enxugamento” do Estado e num suposto retorno ao mercado; para os setores de esquerda ou progressista, continua Cruz, o problema estava na natureza da relação deste Estado com os grupos sociais:

Para começar há a recusa de encarar o Estado como uma entidade discreta, separada, distante e acima da sociedade. Daí que a origem e a natureza de sua crise não podem ser buscadas no interior mesmo das instituições estatais, mas devem ser rastreadas nas relações que estas mantêm com as classes, frações de classe e grupos que compõem o tecido da sociedade. O Estado está em crise, mas na raiz desta estão comportamentos e estratégias difundidos entre os atores sociais (...) Nessa perspectiva, ao invés de reclamar menos governo e maior latitude para a realização dos interesses privados, o que se propõe é a recuperação, a reconstrução da esfera pública e a desprivatização do Estado. (Cruz, 1994, p. 48)

Em ambos os setores, generalizava-se, portanto, a compreensão de que a crise do Estado expressava o esgotamento de um padrão que conformara a economia brasileira por muitas décadas. É nesse sentido que é possível afirmar que tanto à direita quanto à esquerda o tema da

⁹ Com relação a essa discussão, tomo a liberdade de remeter à minha dissertação de mestrado *Dos significados da “ética na política”*: articulação e discurso no contexto pró-impeachment, (1998), especialmente o Capítulo 2.

ruptura com o passado se colocava de forma veemente. Contudo, nos alerta Cruz, aqui também as distinções são importantes:

Pela esquerda, impugnava-se o caráter excludente deste, a natureza autoritária das relações sociais em que se fundava, a garantia que nele encontravam as frações econômicas e socialmente mais retrógradas das classes dominantes de que sua voz seria sempre ouvida e seus privilégios respeitados (...) Pela direita, o que ficava posto em xeque era o ethos nacional-estatista da tradição republicana pós-Vargas; a noção de que o poder público deveria imiscuir-se nos meandros das relações entre os atores privados, com o fim de apaciar/sufocar conflitos e assegurar o equilíbrio social; a idéia é que ao Estado caberia atuar, através de suas agências regulatórias e de suas empresas, como organizador e árbitro dos compromissos entre grupos locais e o capital internacional. (Cruz, 1994, p.49)

Em suma, enquanto para os setores conservadores o problema era de ordem econômica; para os setores progressistas, o problema era ético e político. Para os primeiros, a saída estava no mercado, ícone da modernidade; para os segundos, a resposta estava na democratização do Estado, via reconstrução da esfera pública. Para uns tratava-se de construir um novo modelo de desenvolvimento que resultasse em maior liberdade aos agentes econômicos; para outros, tratava-se de reconstruir sobre bases mais democráticas a relação entre Estado e sociedade, propiciando as condições para o exercício da cidadania e da justiça social¹⁰. Os setores conservadores, retomando a argumentação anterior, davam ênfase privilegiada à matriz *liberalização/modernização*, enquanto os setores progressistas enfatizavam a matriz *democratização/moralização* (Tatagiba, 1998).

Buscando acompanhar o desenrolar desta disputa parece correto sugerir que, entre o final da década de 80 e início dos 90, a questão moral adquire maior visibilidade pública que a questão da liberalização econômica, o que se evidencia na campanha presidencial de 1989 e na própria conjuntura do impeachment, com o *Movimento pela Ética na Política*. Como discute Moritz, (1996), a campanha presidencial de 1989 se singularizou por trazer à luz uma profunda rejeição ao passado e uma exigência por critérios éticos na ação política. Foi por esse prisma que o

¹⁰ Esta é uma tentativa de simplificação que não explora a heterogeneidade interna ao campo progressista e conservador, nem tampouco, problematiza o fato de que, em vista dessas nuances, as matrizes podem apresentar ênfases bastante distintas, assim como podem ocorrer tentativas diferenciadas de arranjo entre elas. No entanto, considero esse nível mais genérico de análise satisfatório para o objetivo aqui proposto: recuperar a conformação da agenda pública caracterizando, num nível mais amplo, a disputa que se travou em termos da significação/resolução da crise do Estado, partindo da oposição entre as matrizes discursivas *modernização/liberalização* e *democratização/moralização*.

principal tema da agenda nacional, a crise do Estado brasileiro, foi debatido e problematizado, de certa forma obscurecendo, como afirma Alberto Tosi Rodrigues (2000), as distinções quanto aos projetos políticos em jogo:

A efetiva contraposição de duas forças políticas com dois diagnósticos e duas propostas diferentes para o enfrentamento da crise do Estado foi mediada, senão obnublada, por um aparente consenso dos candidatos em torno da condenação das práticas clientelistas e “fisiológicas” disseminadas à larga no governo Sarney (...) O confronto entre o conceito de “Estado-mínimo” e a “desprivatização do Estado” foi subjetivada, ou trazida para o imaginário popular, para a maioria do eleitorado como uma disputa sobre qual seria o homem mais capaz de contrapor-se à situação de corrupção e incúria administrativa vigente. (Rodrigues, 2000, p. 343)

Com a vitória de Collor, continua Rodrigues, a “cidadania, em 1989, mirou na democracia e na ética e acertou no Estado mínimo”, realizando o principal objetivo da classe empresarial naquele momento, que na ausência de consenso amplo quanto aos significados do “Estado mínimo”, resolvia tomar como projeto a derrota do programa da desprivatização do Estado (Rodrigues, 2000, p.343). Portanto, segundo o autor o que era “derrotado” na eleição de Collor era “uma prática política de novo tipo forjada no momento ‘heróico’, seminal da transição democrática”, prática política que trazia, em estágio embrionário, a perspectiva da institucionalização da democracia em moldes participativos (Rodrigues, 2000, p. 349). Em seu lugar era entronizada a ética do mercado:

Erigiui-se, a partir daqueles primeiros anos da década de 90, em regime de urgência, nada menos que as linhas gerais de uma nova ética pública, uma “ética de mercado” competitiva, individualista, mas sobretudo profundamente conservadora, autoritária, pré-liberal-democrática (...) O que raramente ou nunca se explicita é que, *do ponto de vista político, o adversário direto da ideologia do Estado mínimo não é o nacional-desenvolvimentismo, mas sim a concepção difusa de uma nova institucionalidade política democrática que emerge a partir do campo ético-político estruturado pelos movimentos populares e sindicais nos anos 70.* (Rodrigues, 2000, p. 345, grifos meus)

De fato, na análise do governo Collor duas dimensões se destacam: a corrupção¹¹ e o autoritarismo. Velhas conhecidas na política brasileira aparecem renovadas na esteira do processo de implementação do plano de reformas neoliberal. A curta “Era Collor” é uma sucessão de

¹¹ Dados sobre as práticas de corrupção no governo assustam pela quantidade e diversidade das infrações cometidas. Na *Carta Semanal do IBASE* temos um desses números impactantes, diz o texto: “durante o primeiro semestre deste ano [1991], o Tribunal de Contas da União identificou 1.031 irregularidade em ministérios e órgãos do Governo Federal”. (Acseirad, 1991)

arbitrariedades, inconstitucionalidades e mandonismos de toda espécie. Se, para alguns, a falácia moralizante presente no discurso de Collor já estava explícita; para outros, ela só viria descortinar-se durante o seu governo, quando, a despeito de realizar a tão prometida “renovação nacional” por meio da moralização do Estado, Collor abria mais uma página no processo de privatização do Estado e de desvalorização da esfera pública. Parafraseando Nogueira, na “Era Collor” o que se buscava reduzir não era o tamanho do Estado, mas o espaço para decisões democraticamente compartilhadas, “mais do que defender um Estado mínimo, o liberalismo de Collor apontava para uma democracia mínima, onde a autoridade prevalece sobre a participação e o formalismo processual, sobre a ampliação do regime democrático” (Nogueira, 1992, p. 53). Collor com seu estilo autoritário reeditou o velho patrimonialismo, confundindo de forma exemplar os limites entre o público e o privado. A liberalização econômica se deu às custas da supressão da arena pública, desqualificando interlocutores, se recusando ao diálogo com os setores sociais, confundindo prática democrática com corporativismo, e levando ao paroxismo a degeneração da coisa pública. Collor abandonou o discurso centrado na primeira matriz e, a despeito de realizar a segunda, expôs as fragilidades de um Estado que não superou suas raízes patrimoniais, fisiológicas e clientelistas. A negação da política e o seqüestro da fala pública, (Oliveira, 1997), não eram coincidentes com a reestruturação neoliberal; eram, antes, uma pré-condição, como avalia, de forma certa, Rodrigues:

A razão pela qual foi preciso combater uma concepção participativa de democracia política é que a implementação das reformas orientadas para o mercado exige mecanismos institucionais e, especialmente uma cultura política na qual o valor eficácia se sobreponha ao valor legitimidade (...) Para implementar a política de desregulamentação é preciso que a democracia política atenda-se a sua dimensão exclusivamente formal, que permaneça sem conteúdos trazidos por uma participação social “excessiva” cujo efeito seria o de sobrecarregar o sistema político (...) A “governabilidade” solicitada pela desregulamentação econômica, numa palavra, exige apatia política (...) A ética veiculada pelo campo social do qual emerge o PT, em contraste, é a ética da participação. Não apenas a participação formal, mas a mobilização social (Rodrigues, 2000, p. 353).

O impeachment de Collor, sob a bandeira da ética na política, encerrava essa primeira fase de implantação do programa neoliberal, ao mesmo tempo em que preservava a agenda das “reformas orientadas para o mercado”, que as gestões de Fernando Henrique Cardoso¹²

¹² Para uma análise da eleição presidencial de 1994, cf. Rodrigues, 2000.

consolidariam: “o consenso do Estado mínimo finalmente chegou ao governo em condições de viabilidade política. A crise do Estado passou a ter desde então um equacionamento consistente com a ideologia e o programa das forças políticas vitoriosas” (Rodrigues, 2000, p. 370). O governo Fernando Henrique Cardoso fez avançar a agenda das reformas, em especial com o programa das privatizações, da mesma forma em que manteve o registro autoritário como base da relação do Estado com os setores populares e sindicais, como ficaria evidente na greve dos petroleiros, no seu primeiro ano de governo.

A presente investigação interessa, mais de perto, o processo de reformulação da agenda das políticas sociais, iniciado já na primeira gestão de Cardoso, evidência do ponto de inflexão do discurso neoliberal no Brasil. Segundo Sônia Draibe, (1993), enquanto as primeiras propostas neoliberais para as políticas sociais, “com muito pouca sofisticação e quase nula reflexão”, prescreviam a redução do gasto social, a desativação dos programas e a redução do papel do Estado; na segunda fase, as propostas transitam de um tom “defensivo e negativo” para uma agenda que incorpora a preocupação com o tema da redução das desigualdades sociais e eliminação da pobreza, como estratégias para consolidação das políticas de ajuste. A eliminação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais mais gritantes são interpretadas como condição para a estabilidade política, necessária, por sua vez, à continuidade das reformas.

Assim, em meados da década de 90, a questão social recuperava espaço na agenda de reformas neoliberal tendo como vetores: a descentralização, “concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão”; a focalização, “significa o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência”; e a privatização ou desestatização, aqui entendida como o “deslocamento da produção de bens e serviços públicos para setor privado lucrativo e/ou para o setor privado não lucrativo”(Draibe, 1993, p. 99)¹³. Numa perspectiva crítica, Draibe destaca os problemas decorrentes do enfoque seletivo e focalizado - quando dissociados de controles e garantias públicas, por um lado, e associados a práticas

¹³ Ao mesmo tempo em que distingue os principais vetores pelos quais se dá a reestruturação da política social, no âmbito da estratégia neoliberal, Draibe dá um importante conselho: “entretanto focalizar, tornar seletiva, envolver setores privados lucrativos e não lucrativos e descentralizar não constituem e não podem ser considerados monopólio da estratégia neoliberal e conservadora e, por isso, não podem ser descartados sem maior reflexão”. (Draibe, 1993, p. 99)

privatizantes, por outro - ressaltando a tendência à precarização, descontinuidade e assistencialização ou “neobeneficência” das políticas sociais, assim como os riscos da estigmatização dos usuários.

Gostaria de me deter um pouco mais na análise de um dos eixos que, segundo Draibe, compõe o programa de reforma neoliberal para a área social: a privatização das políticas, a partir da participação dos setores privados lucrativos e não lucrativos na produção e distribuição de bens e serviços sociais. A intenção é demonstrar que a partir dessa chave é possível compreender a importância que o discurso neoliberal passará a conferir à participação da sociedade civil, a partir da segunda metade da década de 90.

Transformada em ferramenta de gestão, a participação passa a significar condição imprescindível para a eficácia dos programas e projetos, face à expectativa da redução dos custos, otimização dos esforços e controle da aplicação e distribuição das verbas públicas. Importante incentivo nesse sentido é dado pelas agências multilaterais de crédito que exportam suas novas diretrizes de gestão, em forma de financiamento para os países em desenvolvimento. Como afirma a Kliksberg: “grande parte dos organismos financeiros internacionais de maior peso está adotando a participação como estratégia de ação em suas declarações e projetos, inclusive, em diversos casos a está institucionalizando como política oficial. Entre eles, o Banco Mundial publicou em 1996 um livro ‘mestre’ sobre participação” (Kliksberg, 1999, p. 08). Quanto aos motivos que conferem a participação essa legitimidade o autor afirma que além das de “caráter moral”, a participação passa a ter “legitimidade macroeconômica e gerencial”, sendo percebida como:

(...) alternativa com claras vantagens competitivas para produzir resultados em relação às vias tradicionalmente utilizadas nas políticas públicas (...) Por em marcha modelos participativos genuínos significa definitivamente gerenciar com excelência. A participação dá resultados muito superiores, no campo social, a outros modelos organizacionais de perfil tradicional, como os burocráticos e os paternalistas (Kliksberg, 1999, p.08-09).

A ação das agências internacionais não influenciou apenas a disposição dos governos no sentido da construção de políticas mais participativas, mas levou também a alteração no perfil de atuação das organizações não-governamentais, como explica Teixeira:

As Ongs brasileiras apontam que todas as agências internacionais passam a exigir resultados, impactos e profissionalização por parte das entidades financiadas (...). De outro lado, como alerta Lebon (1998), a cooperação internacional passou a exigir que a sociedade

tomassem proposições construtivas em relação às autoridades públicas. Não acreditando mais na capacidade dos governos em atender as demandas sociais, as agências de cooperação e especialmente as agências multilaterais, como o Banco Mundial, passam a incentivar largamente a aproximação entre ONGS ou organizações de base e o Estado. (Teixeira, 2000, p. 89)

Assim, foi se consolidando no decorrer da década de 90 um forte consenso em torno da importância da participação da sociedade na construção e implementação das políticas públicas. Uma interessante radiografia desse novo consenso é oferecida pela Fundação Getúlio Vargas no âmbito do *Programa Gestão Pública e Cidadania* que, desde 1996, premia e divulga experiências inovadoras de gestão, em diversas cidades brasileiras¹⁴. Fazendo uma leitura dos 629 programas e projetos inscritos no primeiro ciclo de premiações, Farah destaca como eixo de inovação mais importante a participação da sociedade civil: “42% dos programas resultam de ações conjuntas do governo e de entidades da sociedade civil - comunidade organizada, organizações não-governamentais e setor privado empresarial. Embora sob direção de uma entidade governamental, vários projetos se estruturam como redes de entidades e instituições, mobilizadas e articuladas em torno de um problema de interesse público” (Farah, 1999).

Uma nova tendência, construída sob o influxo de influências diversas – a pressão pela democratização das políticas e as demandas no sentido do enfrentamento à pobreza – vem, portanto, alterando de forma definitiva o perfil da administração pública no Brasil, num processo no qual princípios não excludentes, mas historicamente conflitivos participação e eficiência impõem-se a governos comprometidos com a realização de projetos políticos os mais distintos. Pois, se a participação social fora, como vimos, elemento estruturante das propostas dos setores progressistas e democráticos no contexto da crise do Estado; atualmente, ela figura nos discursos e na ação prática de atores situados da direita à esquerda do espectro político-partidário. Trata-se por certo, como afirma Dagnino, de um consenso construído sob os trilhos de uma “confluência perversa”,

¹⁴ “O Programa *Gestão Pública e Cidadania* tem como foco projetos, programas ou atividades da administração pública, com pelo menos um ano de operação efetiva, desenvolvidos por instituições governamentais dos níveis estadual e municipal, e por organizações próprias dos povos indígenas. As atividades, programas ou projetos podem também ser de âmbito intermunicipal, interestadual ou regional. Todos devem ter inovado em estratégias administrativas ou técnicas, demonstrando aumento da capacidade de atender necessidades sociais e comunitárias”. (disponível em: www.fgvsp.br)

(...) entre o projeto participatório, construído ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*. Este é um dilema que está presente (...) e centraliza o debate que tenta avaliar as experiências de atuação conjunta com o Estado (Dagnino, 2000, p. 13-14).

As chamadas “experiências inovadoras de gestão”, repito, podem assumir características tutelares ou emancipatórias, podem atuar no sentido da democratização da relação entre Estado e sociedade ou podem manter/reforçar os vínculos tradicionais. Isto porque se, por um lado, as novas modalidades de parceria e participação social remetem para a questão da multiplicação dos espaços públicos, para a democratização da gestão e para a ampliação dos temas e inserção de novos atores; por outro lado, podem também compor estratégias de desresponsabilização do Estado, transferindo encargos e responsabilidades para os atores da sociedade civil, da mesma forma como podem ser assumidos por esses, com o único objetivo de obter recursos públicos. Por isso, compreender às diferenças, por vezes, turvas pelo consenso aparente invocado por algumas palavras-chaves é tarefa das mais urgentes e desafiadoras:

Para além das dificuldades intrínsecas ao processo participativo, é preciso considerar que, o fato da participação social restar atualmente inserida no discurso e na prática das diferentes forças políticas que disputam espaço no cenário nacional, torna crítica e indispensável uma análise mais detida sobre os reais significados e funções que ela pode assumir num projeto global de sociedade (...) Assim, mais do que prosseguir consolidando e aprimorando experiências inovadoras de gestão pública, é preciso resgatar os significados da democracia em construção. (Grupo de Estudos..., 2000, p. 76).

Nos parágrafos a seguir, busco tangenciar esse desafio, elegendo como estratégia analítica a distinção entre os modelos de gestão democrático-popular e empreendedor, a partir do lugar e dos significados neles atribuídos à participação.

2.2. Os modelos gerencial e democrático-popular e os significados da participação

Como vimos, na esteira da crise do Estado, duas importantes forças políticas se apresentaram no debate público emprestando os termos para a intelegibilidade do conflito e as formas de superá-lo. De um lado, os grupos articulados em torno dos novos movimentos populares e sindical partindo de uma cultura crítica ao nacional-desenvolvimentismo e às práticas

insuladas da tecnocracia estatal encontram na bandeira da participação as formas de realização da cidadania e da justiça social; de outro lado, forças articuladas em torno do discurso da ideologia das “reformas orientadas para o mercado” buscam uma nova racionalidade na administração pública, onde a desregulamentação e o equilíbrio fiscal passam a ser condição para a eficiência e eficácia das políticas. No final dos anos 80, e em especial nos anos 90, essas concepções ainda difusas são materializadas em programas de governo implementados nos níveis municipal, estadual e federal. No experimentar de novas alternativas, foram ganhando contornos mais definidos dois importantes modelos de gestão: o modelo democrático-popular e o modelo gerencial.

O campo ético-político articulado em torno do ativismo democrático nos 70, ainda sob a égide do governo militar, começava a construir um projeto alternativo de governo, que tinha na ampliação da participação da sociedade civil seu principal diferencial. O Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática assim se refere a esse processo:

Foi neste cenário que se desenvolveu, por exemplo, a experiência de Lages, em Santa Catarina (entre 1976 e 1982), na administração do MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Os mutirões de casas populares e as “hortas comunitárias” implementadas naquela administração possibilitaram uma maior abertura à participação social e tornaram-se um contra-exemplo à forma centralizada e autoritária de exercício do poder público que sempre marcou o Estado brasileiro, e que se acentuou particularmente durante o regime militar do pós-64. No clima de abertura política, no decorrer da década de 80, a exemplo de Lages, outras iniciativas de participação ocorreram no Brasil, como em São Paulo, no governo Franco Montoro, e no Paraná, na administração de José Richa. (Grupo de Estudos..., 2000, p.18-19).

Com as eleições de 1988, esse processo ganhava extraordinário impulso com a conquista de importantes prefeituras pelo Partidos dos Trabalhadores, como Diadema, Porto Alegre, São Paulo, Curitiba, Fortaleza, Salvador, Santo André, dentre outras:

Aventava-se concretamente, naquele momento, a possibilidade de romper com os padrões anteriores e incorporar novas formas de relacionamento Estado/sociedade (...) É no contexto desse duplo movimento que, a partir das eleições municipais em 1985, abriu-se um espaço mais propício à articulação dos diversos setores da sociedade. Instalaram-se experiências mais consolidadas de gestões participativas a nível local, no Brasil, cujos modelos tinham como principal viés teórico a descentralização administrativa associada à participação popular. (Leal, 1994, p.26-27).

No bojo desse processo, as demandas por ampliação do controle social sobre o Estado e maior poder de decisão no que respeita à decisão sobre as políticas ganharam formatação legal

com a Constituição de 1988, que como complemento à democracia representativa, institui diversos mecanismos de participação direta ou semi-direta, como os conselhos de políticas, as iniciativas populares, audiências públicas, etc.

No caso do modelo gerencial suas raízes estão nos processos de reforma do Estado, levados à termo, em especial, nos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, face às novas demandas impostas pela reestruturação produtiva e pela internacionalização da economia, processo que, como explica Ana Paula Paes de Paula, (2001), atingiria, nos anos seguintes, os demais países da Europa e América Latina. Inicialmente, voltada ao campo das empresas privadas, preocupadas com o aumento da produtividade e competitividade, a nova estratégia prevê o deslocamento do estilo burocrático para uma nova forma de gestão onde o foco é o indivíduo: “resgatou-se então os valores vitorianos, como o esforço e o trabalho duro, cultivando-se também a motivação, a ambição criativa, a inovação, a excelência, a independência, a flexibilidade e a responsabilidade pessoal”. Da mesma forma, continua Paula, nos Estados Unidos desenvolveu-se o “culto à excelência”, por meio do qual as pessoas eram convocadas a se tornar “empreendedoras de si mesmas” (Paula, 2001, p. 03).

Já nos anos 90, fenômeno análogo ocorreu no campo da gestão pública com o trabalho pioneiro de David Osborne e Ted Gaebler, (1992), *Reinventando o Governo*. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. A proposta era usar as ferramentas gerenciais advindas do setor privado com o objetivo de flexibilizar, agilizar e tornar mais eficiente a máquina pública (Paula, 2001, p. 03). Transcendendo suas fronteiras, o gerencialismo se transformaria em mapa da mina para vários governos latino-americanos¹⁵.

No caso brasileiro, se o modelo gerencial tem como marco zero a adesão do governo Collor às recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana, encontrará consistência teórica e efetividade prática apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso, tendo como seu principal artífice o ex-ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE),

¹⁵ Para além do mercado e da administração pública, Paula destaca a presença do gerencialismo em outras áreas da vida social, como as artes e o campo acadêmico, avaliando: “este ‘trânsito’ costuma ser considerado positivo, pois há uma urgência de eficiência e competitividade em todos os campos, que de fato requer uma boa dose de esforço e engajamento. No entanto, o caráter individualista do empreendedorismo e seu distanciamento moral da formação de um espírito público e democrático, em geral, é deixado em segundo plano” (Paula, 2001).

Luis Carlos Bresser Pereira, que concentraria sua proposta de reforma em três dimensões, a institucional, a cultural e a de gestão, aprovadas pela emenda de reforma administrativa em 1998 (Paula, 2001).

No que se refere à dimensão institucional, a principal inovação diz respeito à participação dos setores privados lucrativos e não-lucrativos na produção e distribuição de serviços públicos, a partir da distinção entre as agências que realizam atividades exclusivas do Estado, e órgãos que realizam atividades não-exclusivas, caso das organizações sociais que integram o “setor público não-estatal”. Quanto à dimensão cultural, o que estava em jogo era a passagem da “cultura burocrática” para a “cultura gerencial”, possível a partir do uso de instrumentos de gestão do setor privado no setor público, com a adoção dos programas de qualidade, reengenharia organizacional, terceirização, planejamento estratégico, etc. Com a consolidação dessas duas dimensões da reforma, continua Paula, é explorada a dimensão-gestão “que coloca em prática as novas idéias gerenciais, com o objetivo de oferecer um serviço público de melhor qualidade e de menor custo ao ‘cidadão-cliente’” (Paula, 2001, p. 04). Buscando romper com a cultura tradicional, burocrática e patrimonialista, a reforma gerencial da administração pública prevê a formação de quadros técnicos competentes, com autonomia e capacitação gerencial, comprometidos com os fundamentos macroeconômicos, e submetidos ao controle da sociedade. Ainda no que respeita ao modelo pretérito, a administração gerencial afirma suas contribuições ao processo de construção da democracia:

Na interpretação do autor [Bresser Pereira, 1998] a administração pública gerencial, derivada da reforma, também é democrática, uma vez que rompeu com o modelo burocrático de organização e tornou a gestão do aparelho do Estado mais transparente, eficiente e controlável, além de criar novas oportunidades de participação social. Na sua argumentação, a administração pública gerencial está contribuindo para a construção da democracia brasileira devido principalmente a quatro motivos: (1) adaptação crítica da administração pública gerencial às necessidades nacionais; (2) a utilização de múltiplos controles sociais para gerenciar as ações dos burocratas públicos; (3) a opção pelo modelo pós-burocráticos de gestão, que em tese é *mais participativo* e, (4) a constituição de uma esfera pública não-estatal que através de dispositivos constitucionais e das organizações sociais viabiliza a *participação popular na gestão pública*. (Paula, 2001, p. 05, grifos meus)

Assim, apesar de partirem de registros distintos, os modelos democrático-popular e gerencial afirmam a necessidade de superação da cultura patrimonial e burocrática, como condição para a renovação da administração pública no Brasil, favorecendo e ampliando a

participação da sociedade civil. Mas, se o estímulo à participação da sociedade civil é um registro por meio do qual se pode constatar a convergência entre os modelos de gestão gerencial e democrático-popular; é também um registro que torna visível suas diferenças, na medida em que revela os diferentes significados das tendências que consolidam.

Se tomarmos os modelos de gestão como tipos ideais, veremos que neles estão estruturadas representações singulares quanto ao escopo, objetivos e significados da participação, representações essas que pré-definem a direção e a intensidade das reformas em curso, que a existência das experiências inovadoras apenas superficialmente denunciam. Nesse sentido, um desafio interessante é justamente perceber essas diferentes representações obnubladas pelo consenso aparente provocado pela evocação de algumas mesmas palavras-chaves. Klaus Frey, (1996), e Maria Suzana de Souza Moura, (1997), oferecem uma importante contribuição a esse debate, ao descrever e analisar as diversas possibilidades de relacionamento entre Estado e sociedade que animam e conformam as experiências inovadoras de gestão, a partir da caracterização típico-ideal dos modelos de gestão democrático-popular e gerencial.

Comparando o planejamento estratégico de Barcelona, iniciado em 1998, com o Projeto Cidade Constituinte de Porto Alegre, iniciado em 1993, Moura reconstrói os traços definidores dos modelos gerencial e democrático popular, ou seguindo as expressões da autora, “ativismo democrático”, e “empreendedorismo”, respectivamente. Sem ceder às polarizações fáceis, Moura vai atrás das convergências e diferenças entre os modelos, partindo de uma descrição bem orientada das experiências.

Em consonância com os valores que orientam a administração privada, faz parte do repertório do empreendedorismo o estímulo à competição entre prestadores de serviço, o enfoque na qualidade do atendimento e adoção do planejamento estratégico. O termo *governance*, segundo Moura, é o que melhor traduz esses objetivos/diretrizes, na medida em que traduz uma compreensão segundo a qual a coordenação e articulação entre organizações permitiriam a flexibilidade, a geração de conhecimento e a mobilização de recursos necessários para enfrentar os problemas atuais. Nesse contexto, a participação assume papel estratégico, “a participação e o compromisso dos atores locais coloca-se como fundamental, não só tendo em vista a cooperação, no sentido da mobilização de recursos (humanos, econômicos) e o direcionamento das ações dos agentes públicos e privados, como também para evitar conflitos, ou seja, legitimar o plano e as

ações daí decorrentes perante o conjunto da sociedade” (Moura, 1997, p.103). Na relação com os grupos sociais, o governo atua como um articulador, um catalisador de forças no sentido da integração dos interesses de grupos e organizações locais em torno das redes públicas e/ou diversas formas de parcerias que ao mesmo tempo resultam e promovem uma redefinição no papel e na função do Estado, num contexto de fragmentação da oferta de serviços sociais entre uma multiplicidade de atores públicos e privados, num cenário marcado pela busca da profissionalização e eficácia do atendimento (Moura, 1997, p. 42-43).

Já o ativismo democrático, aponta Moura, é um desdobramento/atualização nos anos 90 do discurso dos setores de esquerda durante os processos da transição democrática do Brasil: “o que se denomina ativismo democrático remete, num primeiro momento, às idéias e práticas de gestão pública que emergem no Brasil no bojo da transição democrática, sendo apresentadas como fruto da confluência, mais ou menos direta, das ações de movimentos sociais e de governos municipais conduzidos por setores de esquerda e progressistas”(Moura, 1997, 53). No ativismo democrático, a parceria público-privado está relacionada à questão da democratização do Estado e construção de uma nova cultura política: “Participação popular nos processos decisórios, democratização das informações e do acesso aos bens e serviços públicos, resgate da autonomia e da identidade local e inversão de prioridades, são expressões que sintetizam tal ideário”, que é capaz de incorporar à agenda política, continua a autora, um aspecto nada material: a mudança no plano da cultura política (Moura, 1997, p.54). No modelo democrático-popular, a articulação Estado/sociedade tem como base a exposição dos conflitos e a negociação das diferenças centrada na disputa democrática entre atores sociais com interesses e visões conflitantes. O que está em jogo é a própria construção do interesse público, uma vez que se parte do suposto de que este não está dado previamente, mas deve ser construído a partir do debate e da disputa de interesse: “O processo participativo assume, ainda, um caráter de disputa democrática entre atores sociais com interesses diversos e conflitantes, sendo que o expor esses conflitos – ou seja, as ‘contradições do jogo social em nossa cidade’ – constitui-se num dos objetivos do processo” (Moura, 1997, p. 168).

Sintetizando os elementos demarcadores das diferentes tendências apontadas nessas experiências inovadoras de gestão, afirma Moura:

A análise revela que o empreendedorismo e o ativismo democrático convergem na importância atribuída à conformação de redes públicas e plurais, embora por motivações

diversas: incrementar a eficiência e as vantagens comparativas da cidade, num contexto de aprofundamento da competitividade interurbana e da globalização; alargar a democracia local, respondendo, em maior ou menor medida, às coordenadas postas por esse contexto. Verificou-se que essas redes distinguem-se, principalmente, em suas funções – pela ênfase na cooperação visando à mobilização de recursos ou no debate e disputa de interesses – e no papel desempenhado pelo governo local – catalisador e articulador de forças sociais e/ou ator que disputa projetos e induz novas práticas. Em outros aspectos também podem se diferenciar: na pluralidade dos atores envolvidos e, portanto, no grau de inclusão/exclusão de determinados interesses; no tipo de enfoque dado à publicidade, ou seja, à promoção externa e interna do processo e da cidade e/ou à mobilização da cidadania e à difusão de informações necessárias ao debate democrático. (Moura, 1997, p. 07)

Indo nessa mesma direção, Klaus Frey (1996) compara as experiências concretas de gestão nos municípios de Curitiba e Santos - experiências de gestão consideradas bem sucedidas - tomando-as, respectivamente, como representativas de duas vertentes políticas forjadas ainda no contexto da crise do Estado: a “social-democracia” que assumiu, no caso brasileiro, “fortes traços de neoliberalismo”, com ênfase na modernização e enxugamento do Estado, e a vertente “democrático-popular”, cuja ênfase está na organização e participação da sociedade civil (Frey, 1996, p. 109). Assim como Moura, Frey faz questão de salientar que uma mesma experiência pode possuir elementos demarcadores de distintos campos ético-políticos, por isso não há que se falar em direção única, mas em tendência hegemônica. Na clareza das limitações dos tipos-ideais, dá o tom das distinções em jogo:

As experiências municipais de Curitiba e de Santos parecem representativas dessas duas propostas. Não quero dizer com isso que se trata de exemplos “puros” dessas duas vertentes, nem que ambos governos não teriam se preocupado, tanto com a modernização, como também com a democratização da política municipal. Entretanto, podemos, sem dúvida alguma, constatar que o governo de Curitiba, na gestão Jaime Lerner, colocou a maior ênfase na modernização da máquina pública e num planejamento técnico eficiente, ao passo que a preocupação primordial do governo de Santos, da prefeita Telma de Souza, foi o fortalecimento da sociedade civil nos processos políticos, assim como a inversão de prioridades políticas, em favor das camadas sociais mais pobres e desprivilegiadas. (Frey, 1996, p. 110)

O discurso técnico-pragmático, predominante no governo Jaime Lerner, tende a despolitização da noção do interesse público, que passa a ser concebido como um dado que não guarda relação com o jogo político dos interesses: “o pensamento político do governo de Curitiba tende a ser ‘apolítico’. O governo parte da idéia de que em cada coletividade local existe um interesse comum. Uma boa administração sabe, em principio, em que esse interesse consiste e, portanto, conhece às necessidades da comunidade local” (Frey, 1996, p.112). Ao contrário, o

discurso político-ideológico, predominante no governo de Santos, entende a noção de interesse público como resultado dos embates entre grupos portadores de interesses distintos, e até mesmo inconciliáveis. O interesse público se constrói na arena das disputas políticas.

Assim, a despeito da unanimidade que circunda a idéia da participação, há divergências muito significativas quanto à sua forma e extensão. No caso de Curitiba, como o bem comum, em cada caso, já está desde antes definido, a participação costuma ficar restrita à implementação dos projetos. A lógica técnico-pragmática atribui à participação um valor instrumental: “a participação é considerada como imprescindível para a implementação eficaz de projetos, mas ao mesmo tempo, como embaraço para um planejamento eficiente”, em vista da “ideologização do debate”, impedindo uma atuação “eficiente” e “objetiva” do governo (Frey, 1996, p.111).

Em Santos, Frey acentua como tendência a valorização da democracia participativa e a politização dos processos de tomada de decisão, tendo como objetivo a ampliação da arena pública pela inclusão de novos atores, geralmente aqueles tradicionalmente excluídos desse processo: “a participação estende-se não só à implementação de projetos, como ainda à definição das prioridades políticas, incluindo até a formulação das políticas e o planejamento” (Frey, 1996, p.120). Essa tendência não exclui, contudo, o uso de estratégias mais associadas aos governos conservadores, como a “troca de favores” com a Câmara, “embora numa versão mais amena”. Nesse sentido, afirma o autor: “a pretensão de fazer uma política radicalmente democrática no plano teórico-ideológico parece, na prática, ter esbarrado nas coerções das relações de forças e nas regras vigentes do jogo político” (Frey, 1996, p.116-117).

Outras análises seguem caminhos semelhantes, ao trabalhar com essas dicotomias. Neto e Araújo (1998) em artigo onde analisam o papel dos governos locais no desenvolvimento econômico, comparam experiências bem sucedidas nas cidades de Fortaleza, Recife (ambos administrados pelos PMDB) Santos e Porto Alegre (ambos administrados pelo PT). Utilizando as mesmas categorias presentes em Moura, chegam também a conclusões muito semelhantes:

Como promotor do desenvolvimento econômico, o poder municipal de Fortaleza, ao assumir com ênfase a “visão empreendedorista”, distingue-se de Porto Alegre e Santos, onde a participação popular, o envolvimento dos atores, foi sempre um traço forte na gestão municipal. (...) O Prefeito (...) prefere a marca da gestão empreendedora, que, como sugerem certos autores, tende à despolitização, “retirando da cena a arte da política, como arte de mobilizar esforços em torno de valores e forjar consensos, construindo coalizões entre interesses” (Panalianco, 1996, p. 52, apud Barreira, 1998). O “empreendedorismo”

coloca ênfase na visibilidade das ações, nos resultados, na operacionalidade dos programas e projetos (acima das discussões em torno deles), e tende a centralizar decisões que venham a garantir efeitos em tempo hábil. Embute a idéia da “política em ato”, materializada em obras, prática típica da sociedade pós-industrial, indutora do mito construtivista, que valoriza a eficácia. (...) A capacidade de “empreender” do poder local também é uma marca importante da visão do governo de Recife, como ocorre em Fortaleza. (Neto e Araújo, 1998, p. 41-42)

Em síntese, partindo da análise e comparação entre experiências concretas de gestão, os autores chegam à construção de dois estilos de gestão típico-ideais: a gestão empreendedora/técnico-pragmática e a democrático-popular, ou do ativismo democrático. Dentre os vários elementos que garantem as diferenças entre os modelos, destaca-se a presença mais ou menos estruturante da ação política: enquanto a gestão empreendedora, mesmo incorporando como dimensão central a participação, tende à despolitização dos processos de gestão; o modelo democrático-popular busca a explicitação dos conflitos e divergências por meio da politização da ação prática.

As reformas orientadas para o mercado, que no plano das políticas estão associadas ao empreendedorismo, apenas de forma seletiva incorporam a dimensão participacionista, central no modelo democrático-popular, uma vez se constrói sob a renúncia do seu núcleo fundamental: a construção compartilhada do interesse público. O empreendedorismo chama a sociedade a compartilhar às responsabilidades pelas questões sociais, a discussão sobre o voluntariado é um exemplo disso, mas não para compartilhar a decisão acerca das prioridades políticas¹⁶.

Por outro lado, é importante ter claro que afirmar que os modelos de gestão conformam os limites práticos e simbólicos das experiências participativas, não significa dizer que as determine. Ao salientar as diferenças entre os modelos, no que respeita aos significados e tendências da participação, não podemos perder de vista suas convergências e influências recíprocas, como bem salientam os próprios autores citados, uma vez que estamos tratando de lógicas e ideários

¹⁶ Paoli, (2002), numa análise muito sugestiva, nos permite pensar as correspondências entre os modelos de gestão e definições alternativas de cidadania. A autora sugere que ao modelo neoliberal, ou empreendedor, corresponde uma nova concepção de cidadania, que tem como enfoque predominante a dimensão da filantropia empresarial. A “filantropia empresarial cidadã”, argumenta a autora, substitui a idéia da “deliberação participativa”, forjada na ação política dos novos movimentos sociais e do movimento operário nas décadas de 70 e 80, pela noção de “gestão eficaz dos recursos sociais”, cuja emergência coincide com a afirmação do receituário neoliberal.

distintos, mas que se entrecruzam. Nesse sentido, o esforço de diferenciação por meio da construção de tipos-ideais, vem acompanhado do desafio de pensar as convergências e influências recíprocas entre os diferentes modelos de gestão.

São vários os fatores que atuam no sentido de deslocar as fronteiras, mitigar as diferenças conduzindo a resultados, muitas vezes, contrários às expectativas iniciais, gerando as ambivalências e ambigüidades que tanto desafiam as análises sobre experiências participativas e seus impactos nas democracias contemporâneas.

Nesse sentido, destaco a tendência à interpenetração entre os modelos, que atualmente parecem indicar uma certa hegemonia do gerencialismo. Harvey, em texto de 1989, reconhece com preocupação, a imposição do modelo gerencial. Associando o “empresariamento urbano” à passagem do modernismo para o pós-modernismo, fala das suas conseqüências redistributivas - aumento geral do empobrecimento e perda do poder - e das dificuldades concretas de qualquer governo, mesmo os mais progressistas, fugir aos seus pressupostos:

Ainda não está nada claro, se mesmo o mais progressista dos governos urbanos consegue resistir a tal desfecho quando apoiado na lógica de desenvolvimento espacial capitalista, no qual a competição parece operar não como uma mão providencialmente invisível, mas como uma lei coercitiva externa, forçando ao menor denominador comum de responsabilidade social e a provisão do bem-estar social em um sistema urbano organizado de forma competitiva (Harvey, 1989, p.58-59).

Essa crescente penetração do modelo gerencial em práticas ou projetos homogeneizados por outros modelos de gestão, parece uma tendência forte, embora, obviamente reversível. Essa penetração torna-se evidente na tendência à instrumentalização da participação, principalmente no caso do oferecimento de serviços sociais, num contexto marcado pela crise fiscal do Estado. Sérgio Baierle, integrante da coordenação da ONG Cidade, refere-se a essa tendência no caso do governo da Frente Popular, em Porto Alegre:

Experiências como o OP em Porto Alegre, hoje reproduzidas em mais de uma centena de cidades brasileiras, remam na contra-mão deste processo [neoliberal]. Ao invés de diminuir o papel do Estado e submeter o orçamento público a uma interminável lógica de ajuste, o governo da Frente Popular investiu na recuperação da capacidade pública para fazer frente às demandas da sociedade (...) Mas, Porto Alegre não é uma ilha no deserto neoliberal. É impossível não sofrer as conseqüências das macro-políticas de ajuste impostas a nível federal. Por mais que no nível local se tenha buscado contrarrestar a lógica de desconstituição do setor público (...) os municípios ainda controlam parcela diminuta do orçamento público nacional (...) Além disso, a Administração Municipal não tem como ser infensa ao novo senso comum neoliberal: a comunitarização das políticas sociais e a

redução da espoliação urbana a um problema gerencial (...) Num momento em que as grandes empresas propõem a transformação de entidades comunitárias em meros empreendimentos assistenciais, seria lamentável ver governos comprometidos com lutas populares simplesmente reforçarem esta perspectiva. (Baierle, 2002, p. 21-22).

Numa leitura mais otimista, Moura avalia a tendência à associação entre os modelos:

Do exposto, verifica-se que no Cidade Constituinte [Porto Alegre] expressaram-se traços de ideário democrático de gestão pública com certas nuances do empreendedorismo competitivo. Nessa associação, não parece haver uma mera reprodução dos termos de cada um, mas estes redefinem-se, renovando, em certa medida, o discurso e a prática. À incorporação, na agenda local, de preocupação com as estratégias de desenvolvimento econômico e com a interação no mercado mundial, associa-se à preocupação com o intercâmbio solidário entre cidades, com a geração de postos de trabalho e a distribuição de renda. À busca de ações compartilhadas com a sociedade civil, articula-se a questão da democratização do Estado e criação de uma nova cultura política. Além disso, acena-se com um projeto de governo como gestor político da economia, em contraposição ao que seria a “lógica espontânea do desenvolvimento econômico local”. (Moura, 1997, p.200-201)

A direção, o sentido e os significados dessa suposta tendência à interpenetração entre os modelos são temas que estão para ser investigados. O estado da arte aqui não nos permite afirmações mais conclusivas, tornando extremamente temerária as generalizações, em qualquer uma das dimensões indicadas. Ficam aqui apenas como registro, e quem sabe, agendas para pesquisas futuras.

O que interessa à presente investigação, como vimos no capítulo introdutório, é, partindo dos modelos de gestão – tomados como tipos ideais – compreender as dificuldades, limites e potencialidades do processo de efetivação do modelo gerencial em um contexto político considerado tradicionalista, face à predominância das relações de tipo clientelista na intermediação de interesses Estado/sociedade. Sem a pretensão de chegar à proposições generalizáveis, o presente estudo busca apenas problematizar a relação entre as expectativas e representações quanto à participação – inerentes ao modelo empreendedor – e aquelas provenientes dos atores, governamentais e não-governamentais, convidados a implementá-lo. Em síntese, trata-se de pensar os desafios de concretização do modelo empreendedor desde o âmbito da cultura.

Para tanto, parto de um conjunto de idéias e formulações que foram responsáveis por orientar meu olhar sobre o caso específico. São essas idéias mais gerais quanto à relação acima enunciada que passo a recuperar, sucintamente, a seguir.

2.3. Modelos de gestão e cultura política

Como podemos depreender das análises, independente dos princípios ético-políticos que as inspiram, as novas diretrizes de gestão com uma demanda de ampliação da participação impõem ao governo uma nova racionalidade, que tem como parâmetro seu controle progressivo a partir da sociedade. Mas, como essas novas diretrizes convivem com os padrões que historicamente pautaram as relações entre o público e o privado no Brasil? Se a transição para uma cultura política participativa não se realiza sem contradições e ambigüidades (Grupo de Estudos..., 2000), como esses processos inovadores convivem, incorporam, detém e reelaboram o tradicional, o convencional?

Em 1988, Simon Schwartzman, no livro *as Bases do Autoritarismo Brasileiro*, concluía: “O autoritarismo brasileiro, cujas bases se erguem a partir da própria formação inicial do Brasil como colônia portuguesa, e que evolui e se transforma ao longo da nossa história, não constitui um traço congênito e insuperável de nossa nacionalidade, mas é certamente um condicionante poderoso em relação a nosso presente e futuro como país” (Schwartzman, 1988, p.14). De que forma essa tradição, ainda tão presente, convive com o novo que os modelos de gestão ao mesmo tempo incorporam e difundem? De que forma a histórica debilidade dos componentes republicano e liberal da nossa democracia convive com as novas estratégias de gestão que ampliam - cada qual a seu modo - o controle e a participação da sociedade no Estado, redefinindo não apenas a relação público/privado, mas a própria constituição desses campos? Como uma cultura política que desconsidera a pluralidade, a autonomia e a alteridade impacta e/ou é impactada pelas experiências inovadoras de gestão, construídas nos marcos da hegemonia participacionista?

Em relação a essas questões, a proposição central aqui é que independente do modelo de gestão adotado e das características específicas da cultura política local, as novas diretrizes de gestão e seus princípios básicos e consensuais no que respeita à relação entre público e privado - *transparência, controle e accountability* - encontram obstáculos na nossa tradição política. Ou seja, num contexto marcado pela secular promiscuidade na relação público/privado, que tem no clientelismo sua expressão mais visível, tanto o modelo gerencial quanto o democrático-popular

enfrentam sérios desafios, quando se trata da passagem do plano do discurso para o da ação prática.

Duas obras clássicas sobre o processo de formação do sistema político brasileiro, *Os Donos do poder* (Faoro, 1975) e *Bases do autoritarismo brasileiro* (Schwartzman, 1988) inspirados nas análises de Weber sobre o patrimonialismo, compreenderam a evolução do sistema político brasileiro em termos do estabelecimento, desde o período colonial, de uma estrutura patrimonial que delimitaria o parâmetro dentro do qual o Estado emerge. Grosso modo, pode-se afirmar que, segundo esses autores, o desenvolvimento do sistema político brasileiro pode ser visto como um confronto entre tendências cooptativas (expressão do poder estatal) *versus* tendências representativas (expressão das forças regionais ou autônomas da sociedade civil). Invés de grupos capazes de formular demandas específicas e canalizá-las para o Estado, o que se veria, no caso do Brasil, seria uma participação política destinada à conquista de posições dentro do Estado, acabando por aumentar a força desse núcleo central. A impermeabilidade do Estado às pressões sociais, restringindo a participação política dos grupos, teria dado lugar a um estilo *cooptativo*, que teria prevalecido na vida política brasileira. O que se pode ver sugerido nessas análises é que, ao lidar com heterogeneidade das forças sociais, o Estado teria ampliado seu espaço de influência pela incorporação (via cooptação) de novos atores, incorporando-os subordinadamente aos grupos dominantes. Em sua capacidade de antecipar-se aos conflitos, tratando-os como questões pertinentes ao seu próprio âmbito e não ao âmbito societário é que residiria o fortalecimento da posição do Estado. No último capítulo do seu livro, Faoro assim se expressa: “as respostas às exigências assumem caráter transacional, de compromisso, até que o eventual antagonismo se dilua, perdendo a cor própria e vida, numa mistura de tintas que apaga os tons ardentes (...) o sistema compatibiliza-se, ao inviabilizar as classes, os partidos, os grupos de pressão, com a tendência de oficializá-los” (Faoro, 1975, p. 745).

Em outras análises o que foi enfatizado foi o peso da origem agrária da sociedade nacional e as formas de privatização do espaço público dela decorrentes. Uma análise desse tipo que se tornou clássica foi a de Sérgio Buarque de Holanda (1984). Também inspirado no conceito weberiano de patrimonialismo, o autor desenvolve o conceito de “cordialidade” apresentando-o a partir de sua relação com o tipo de colonização portuguesa no Brasil, a qual teria gerado um padrão de socialização rural e doméstica. Tal cordialidade seria tão forte entre nós que acabou penetrando em esferas que no caso dos estados nacionais da Europa Ocidental foram

classicamente constituídas por uma lógica impessoal de relacionamento social. Basicamente, teria havido uma invasão da esfera pública pelo ambiente doméstico, o triunfo do particular sobre o geral. As condições apontadas passam então a se traduzir em empecilhos para a instituição de um Estado burocratizado e racional e para a própria vigência de uma vida democrática entre nós.

Mesmo que o foco analítico central varie em cada um destes estudos pode-se perceber que as interpretações acerca do processo de formação do Estado e do funcionamento do sistema político referem-se a um mesmo padrão de organização e controle político, sobre o qual afirma Oliveira: “A formação da sociedade brasileira (...) é um processo complexo de violência, proibição da fala, mais modernamente privatização do público (...) de anulação da política, do dissenso, do desentendimento. Essa grande operação do silêncio, de roubo da fala, que se sintetiza na busca da ‘harmonia social’ é bem o signo da anulação da política” (Oliveira, 1997, p. 7-8).

Contudo, coincidindo com a abertura “lenta e gradual” do regime militar, a sociedade brasileira começava a dar mostras de inusitado vigor organizativo, seja pela reorganização do movimento operário-sindical, seja pela emergência de uma multiplicidade de novos movimentos sociais. Além de demandarem novas modalidades de participação política, tais movimentos comparecem no cenário público reivindicando a autonomia da sociedade em relação ao Estado. Portadores de uma ação política revitalizadora, questionaram as formas convencionais de representação política, como os partidos políticos, o parlamento e os sindicatos, sugerindo formas diretas ou semi-diretas de participação, bem como compondo um quadro de inusitada complexidade social. Esta renovada complexidade societária, fundada pois na emergência de novos movimentos sociais, além de deslocar o eixo de interpretação, acerca do sistema político brasileiro do Estado para a sociedade, manifestava-se sob diferentes formas e conseguia modificar alguns padrões de convivência política.

Mas, essa novidade no processo de construção da democracia no Brasil não foi capaz de impedir a permanência de estruturas e representações políticas tradicionais, resultando, como explica Avritzer, na convivência entre eleições, administrações centralizadas e privatismo político (Avritzer, 1994, p. 294). Como sugere o autor, se a ação de determinados setores da sociedade civil impediu que a democracia brasileira fosse institucionalmente adequada às formas privadas de dominação, sua ação não foi, por outro lado, capaz de mitigar a ação de um sistema

não oficial, mas profundamente institucionalizado, que tende a condicionar a prática política aos marcos da relação patrão-cliente. A volta à normalidade democrática não foi capaz de alterar os fundamentos dessa cultura. Partindo de uma crítica às teorias tradicionais da transição democrática que partem de uma definição restrita da democracia como ausência de veto sobre o sistema político, Avritzer propõe uma agenda de pesquisa, cujo enfoque é a compreensão do conflito continuidade/renovação, como estruturante na ação dos atores políticos:

Tratar-se-ia de perceber que existe um hiato entre a existência formal de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos (...). Tratar-se-ia de compreender que existe uma cultura política não-democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática. As práticas dominantes, neste caso, não são puramente democráticas nem puramente autoritárias. Podemos, portanto, supor a existência de duas culturas políticas e apontar a disputa entre elas no interior do sistema político. (Avritzer, 1995, p. 112-113).

Notem que o autor não apenas se refere à existência de duas diferentes e contraditórias forças estruturantes da política nacional, uma associada às tradições autoritárias e outra mais afeita às dimensões liberal e republicana, mas acentua a convergência, o entrelaçamento entre elas. O esforço analítico torna-se, portanto, mais complexo visto que tanto as instituições quanto o substrato simbólico capaz de motivar o discurso e ação dos atores políticos, parafraseando o autor, não são puramente democráticos, nem puramente autoritários. Compreender essa “hibridização contraditória”, lembram outros, é tarefa que partilhamos com os demais analistas da realidade política latino-americana: “(...) na América Latina, esses princípios [racionalismo, universalismo e individualismo] combinaram-se historicamente de maneira contraditória com outros princípios destinados a garantir a exclusão social e política e até a controlar a definição do que conta como político em sociedade altamente hierarquizadas e injustas” (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000, p. 27).

Filiados a tradições analíticas distintas, outros teóricos ressaltaram em suas análises essa tendência à hibridização das instituições políticas nacionais, como resultado da convivência conflituosa entre distintos parâmetros de sociabilidade política. É o caso de Guillermo O’Donnell em texto recente no qual problematiza a relação entre poliarquia e particularismo, tomando essa relação como fundamental à compreensão das democracias latino-americanas. Compreendendo o clientelismo e as várias formas de particularismos como “instituições informais e ocultas” capazes de alterar o complexo institucional das poliarquias pela negação do

seu núcleo fundamental – “a distinção comportamental, legal e normativa entre uma esfera pública e uma esfera privada” – O’Donnell retira a dimensão cultural do limbo teórico a que foi relegada pelas teorias clássicas da transição, integrando-a como um ingrediente importante do regime, na medida em que responsável pela socialização dos atores políticos. Reforçando a tese do híbrido como resultante da convivência de tradições políticas distintas, O’Donnell refere-se a “democracias informalmente institucionalizadas” caracterizadas por um “poder político delegativo de feições majoritárias” (O’Donnell, 1996). Também Santos, em *Razões da Desordem*, elabora a tese do “híbrido institucional”: no Brasil uma ordem poliárquica formalmente constituída – e “excessivamente legisladora e regulatória” - vê-se confrontada e tensionada por um “hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico”, marca e expressão do desinteresse pela vida pública, comumente vivida e interpretada sob a ótica da relação clientelista-paternalista (Santos, 1993, p.78-79). Na forma de representação dos conflitos, uma chave para entender os motivos e desdobramentos dessa perversa co-relação:

(...) o indivíduo isolado, não-poliárquico, pobre em laços de congraçamento social, prefere negar o conflito a admitir que seja vítima dele. Por isso, a poliarquia brasileira restringe-se a uma pequena mancha institucional circunscrita por gigantesca cultura da dissimulação, da violência difusa e do enclausuramento individual e familiar (...) É esse híbrido que faz com que o governo governe muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico (Santos, 1993, p. 80).

Essa dupla institucionalização, continua Santos, afeta negativamente a cultura cívica, da qual dependem as probabilidades de sucesso das políticas governamentais (Santos, 1993, p. 109). Já Edson Nunes, no livro *Gramática Política do Brasil*, (1997), embora também compreenda a relação Estado/sociedade em termos da combinação entre elementos de continuidade e as novas direções resultantes da modernização social e política da sociedade brasileira, dilui a idéia força dos “dois brasis” num quádruplo institucional. Segundo o autor, as relações público/privado no Brasil são regidas por quatro gramáticas ou padrões institucionalizados de interação: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Confrontando os dois extremos, a matriz do pensamento político liberal, no contexto da sociedade capitalista, às trocas generalizadas, típicas da sociedade agrária, não-capitalista, Nunes destaca a curiosa persistência do particularismo, capaz de impregnar e enquadrar muitas instituições:

Estas redes [clientelistas] envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema: os partidos políticos – isto é, aqueles que apóiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como distrito escolar e o serviço local de saúde. Os privilégios incluem ainda, a criação de símbolos de prestígio para os principais “corretores” dessa rede, favorecendo-os com acesso privilegiado aos centros do poder (...) As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de trocas de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”, portanto, a burocracia apóia a operação do clientelismo e suplementa o sistema partidário (Nunes, 1997, p. 32-33).

O que chama a atenção nas análises aqui recuperadas é o esforço no sentido de compreender os particularismos não como residuais, como pedras que obstaculizam a modernização das estruturas políticas e econômicas no Brasil, mas como componentes que configuram essas estruturas dando-lhes forma e especificidade. Ou seja, essas análises não descrevem estruturas que correm paralelas, cada uma das quais associadas à tradições distintas e no presente corporificadas em atores e instituições bem específicas e facilmente identificáveis; mas, antes, reconstróem linhas que, originárias de tradições políticas e universos simbólicos distintos, entrecruzam-se no presente nas formas de motivação e significação da ação de um conjunto amplo e variado de atores, como afirma, ainda uma vez Nunes:

As separações que entrecruzam a formação social brasileira são verticais e horizontais. A integração é conseguida através de uma combinação sincrética de traços aparentemente contraditórios, pertencentes à gramática do clientelismo, do insulamento burocrático, do corporativismo e do universalismo de procedimentos. Estes elementos permeiam a sociedade de alto a baixo, e estão simultaneamente presentes nas instituições formais. Representam gramáticas possíveis que podem ser colocadas em uso até pelo mesmo ator em diferentes contextos (Nunes, 1997, 120-121).

Em síntese, essa combinação entre regime poliárquico e práticas de reciprocidade arcaicas e não-capitalistas baseadas nas relações pessoais e familiares dá azo a um sistema político de natureza híbrida, refratário, na maioria dos casos, aos princípios da publicidade, universalidade e *accountability*. Portanto, desde logo, e independente do modelo que a preside, essa cultura tende a limitar e a constranger os processos e os resultados da participação, uma vez que institui mecanismos e lógicas decisórias altamente refratárias à exposição pública e as exigências de legitimação que ela impõe. Reforçando o que foi dito anteriormente, esses tensionamentos se

traduzem em desafios tanto para os governos que apostam na radicalização da democracia, por meio da politização das políticas públicas, como nas chamadas gestões empreendedoras, e a importância nelas atribuídas ao planejamento técnico-gerencial.

No caso do modelo democrático-popular, a questão em jogo parece ser como compatibilizar a temporalidade democrática com as exigências próprias do jogo político partidário, numa sociedade cada vez mais complexa e desigual, permeada por relações de mando e subserviência. Aos setores de esquerda e progressistas fica o desafio de demonstrar que suas políticas são não apenas mais democráticas no que respeita ao processo, mas de resultados mais eficazes, justamente porque mais democráticas. Os governos orientados pelo ideário democrático-popular enfrentam o desafio de compatibilizar a luta política partidária, cujo fundamento está na conquista e manutenção do poder do Estado, com práticas políticas que promovam a democratização radical do Estado e de sua relação com os grupos sociais. Nesse afã da conquista do poder, uma sociabilidade tradicional apresenta-se, muitas vezes, como caminho mais fácil e de retorno mais provável. A troca de favores, o clientelismo, a patronagem, a instrumentalização da participação popular de forma dramática e perversa, muitas vezes, se “impõe” a esses governos como “única forma” de construção democrática, explicitada de forma exemplar nas relações entre Executivo e Legislativo.

Quanto ao modelo gerencial - foco de observação dessa pesquisa - chamo à atenção para os efeitos não completamente evidentes desse ideário no plano da cultura. Nesse sentido, parece correto afirmar que se o empreendedorismo, ao retirar a construção do interesse público do centro do debate das políticas, reforça características tradicionais que desde sempre marcaram a relação entre Estado/sociedade no Brasil, também aponta para importantes rupturas e tensionamentos nesse padrão. A administração gerencial inaugura uma novidade ambivalente e contraditória, cuja expressão mais visível está nos significados e desdobramentos da participação.

A lógica empreendedora de gestão não apenas se conforma, mas tensiona negativamente nossa cultura ao afirmar a importância dos resultados das políticas, relacionando a continuidade político-administrativa à eficiência na provisão dos serviços públicos. A ênfase nos resultados recoloca, ressignificando, o princípio da universalidade de procedimentos contra um estilo de relação Estado/sociedade baseado nos privilégios e na troca de favores.

Seja na liberação de recursos, no estabelecimento de convênios, na contratação de pessoal o princípio que deve guiar as escolhas deve estar em consonância com a racionalidade da moderna ordem capitalista necessária para a produção de políticas eficientes. Nessa mesma direção, o empreendedorismo também não precisa e até se mostra incompatível com a corrupção (entendida no seu sentido mais restrito), uma vez que essa gera um enorme desvio de recursos, o que acaba comprometendo os resultados das políticas. Assim, o empreendedorismo, ao mesmo tempo em que reforça padrões tradicionais de relação Estado/sociedade – ao impedir que a definição do interesse público resulte das disputas efetivas em espaços públicos não coercitivos - incorpora princípios caros ao ideário liberal, como a distinção público-privado, o respeito à coisa pública, princípios que, como vimos, não encontraram historicamente muita acolhida entre nós.

É nesse sentido que podemos compreender a convivência, em certos casos harmoniosa, entre propostas políticas neoliberais e as novas instâncias participativas como por exemplo, os conselhos gestores. Os conselhos podem ser importantes na consolidação de um padrão empreendedor – e não apenas de uma tendência ao ativismo democrático – justamente porque os critérios utilizados, grosso modo, vão à direção oposta dos baseados nas lealdades pessoais, tornando mais provável que se atinja o objetivo final: a qualidade do atendimento. A mesma discussão pode ser feita em relação à participação das ONGs na administração pública.

Em síntese, pensando o empreendedorismo em sua relação com nossa cultura política, parece correto afirmar que ao mesmo tempo em que esse ideário conforma-se aos padrões tradicionais de intermediação de interesses, ele também inaugura uma agenda e uma prática que aponta para importantes rupturas com esse legado. Uma nova forma de pensar a cidade, a preocupação com o planejamento, com a eficácia das políticas, com a publicização das ações, com o atendimento do “cidadão-cliente” são princípios que impactam o *modus operandi* das políticas e redefinem as formas tradicionais de relação público-privado.

A questão é que esses princípios, em sua concretização, são confrontados com expectativas políticas distintas. A cultura política local pode atuar no sentido de reforçar determinadas características do modelo, assim como levar a uma alteração de alguns dos seus traços constitutivos. Por isso, as tendências que emergem dessa tentativa de inserção de práticas gerenciais na administração pública irão variar conforme – dentre outros – as expectativas políticas do atores chamadas a implementá-las, que em suas práticas e representações tanto

podem ampliar quanto constranger os impactos democratizantes inicialmente previstos. Portanto, é no desenrolar concreto das experiências que podemos avaliar e compreender se, e em que direção, os princípios inovadores presentes no modelo gerencial conseguiram se converter em práticas inovadoras no âmbito da gestão pública, especialmente no que refere aos padrões de relação Estado/sociedade.

Para problematizar essa questão, essa tese desenvolveu um estudo de caso que tem como cenário a cidade de Vitória, capital do Espírito Santo. Como veremos, as diretrizes advindas do modelo gerencial estruturam os discursos e legitimam as ações dos governos da capital desde 1989, num contexto político-cultural no qual ainda predominam relações do tipo clientelista.

2.4. A Cidade de Vitória

Vitória, capital do Espírito Santo, está localizada em uma ilha do mesmo nome, com área total de 81 Km². Fundada há 452 anos, tem população estimada em 291.889, mas chega a receber, todos os dias, o triplo de sua população, em função da proximidade dos municípios limítrofes. Com uma renda *per capita* muito superior à média dos demais municípios da Região Metropolitana, Vitória mantém uma rede de prestação de serviços urbanos e de equipamentos à disposição da população mais eficiente, o que gera uma grande procura da população lotada nos demais municípios, pressionando os programas e projetos desenvolvidos pela Prefeitura, face ao aumento constante e flutuante da demanda. Classificada pela ONU, em 1998, como a quarta capital e um dos melhores municípios do país no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano, Vitória possuiu uma economia fortemente baseada nos setores de serviços, com destaque para o mercado financeiro e comércio exterior. Cidade portuária, está fortemente inserida no circuito econômico globalizado, com suas fronteiras se estendendo a uma gama diversificada de países. (Simões, 2002).

Até 1960, a economia capixaba esteve fundamentalmente associada à cultura do café. Com a crise do café, em meados dos anos 60, houve uma reconfiguração econômica e política que alterou, num espaço de 20 anos, a face da sociedade capixaba: “de uma economia primário-exportadora fundada na monocultura cafeeira, até meados dos anos 60, o Espírito Santo passou para uma economia urbano-industrial moderna articulada a segmentos dinâmicos do desenvolvimento capitalista no mercado externo, nos anos 80” (Silva, 2001a, p. 02). Na ditadura,

o II PND inaugurava a era dos “Grandes Projetos” no bojo do qual se daria a construção de importantes parques industriais, com a ampliação da Vale do Rio Doce, a criação da CST, Aracruz Celulose e Samarco, com uma lógica de atuação predominantemente voltada ao mercado externo (Silva, 2001, Vasconcelos, 2002).

Os efeitos sociais dos “Grandes Projetos”, sobre toda a região da Grande Vitória, foram altamente perversos. A intensificação dos fluxos migratórios para o espaço urbano¹⁷, estimulada pela ostensiva propaganda governamental, (Doimo, 1984, p. 42-44), levou à ocupação desordenada dos mangues e morros de Vitória, assim como das periferias das demais regiões metropolitanas. As contradições urbanas não tardariam a surgir e com elas os novos movimentos populares. As invasões, freqüentes em todo o período, intensificaram-se na década de 80¹⁸. Ao lado dessas, desenvolveram-se outras formas de resistência e luta dos movimentos urbanos, como atesta os movimentos em torno da saúde, moradia e transporte coletivo (Doimo, 1984), sempre articulados pela ação da Igreja Católica¹⁹. Também o movimento sindical, assessorado por entidades como FASE, Pastoral Carcerária e Cáritas (Colbari, 1996, p. 14) encontrou, no final da década de 70, nova expressão política e institucional: “o saldo desse período de debates e lutas foi o vigor sindical traduzido também na criação de 41 novas entidades (22 na Grande Vitória), no período de 1981 a 1990, sendo 39 de trabalhadores urbanos” (Colbari, 1996, p. 17).

No bojo desse processo, a estrutura social se diversificava e as tradicionais formas de intermediação de interesses Estado/sociedade passava por significativas, e nem sempre claras ou inequívocas, redefinições. Isso porque as novas práticas inauguradas pelos movimentos sociais e sindicais conviviam, tensionavam e eram tensionadas por um padrão de relação governo/sociedade baseado na tutela e na cooptação, especialmente no caso de Vitória. Principalmente, durante as décadas de 70 e 80, os governos estaduais e municipais buscaram

¹⁷ Banck nos apresenta números extraordinários: “Nos anos 60 a população da capital do Espírito Santo, Vitória, dobrou de 178.557 para 358.183, incluindo as municipalidades de Cariacica e Vila Velha. E, embora não se saiba ao certo, estima-se que este crescimento não fique longe de outros 100% na década de 70 (...)”. Com o projeto federal de erradicação do café, continua Banck, “em apenas um ano 1966, 45% das plantações do estado foram destruídas e substituídas por pecuária extensiva. Teve como resultado a expulsão de aproximadamente 120.000 pessoas do campo” (Banck, 1998, p. 129).

¹⁸ “Houve nada mais nada menos do que vinte invasões, sempre acompanhadas, de um lado pela violência policial, e de outro, pela defesa dos setores de oposição, principalmente a Comissão de Justiça e Paz” (Doimo, 1984, p.51).

¹⁹ De acordo com Nacif, Vitória foi o berço das Comunidades Eclesiais de Base (Nacif, 1996, p.78).

atrelar os movimentos comunitários, particularmente os da capital, à estrutura estatal, inclusive com o estímulo direto à criação de novas entidades representativas dos moradores, como evidenciam as análises de Afonso e Ferraz (1993), Gentili (1987) e Herkenhoff (1995).

Muitas das entidades comunitárias surgidas no período tinham um vínculo muito estreito com políticos locais, que via secretaria e outros órgãos do governo, desenvolviam uma política clientelista nestes bairros, contando com as entidades como suporte legal. A própria Prefeitura de Vitória nas décadas de 60 e 70, contava com uma “Divisão de Comunidade”, que fazia a ponte entre o poder público municipal e as entidades organizadas, sendo possível afirmar que os movimentos organizados de bairro de Vitória, surgiram sob forte influência do poder público estadual e municipal, contando com um trabalho menor da igreja, através das CEB’s (Comunidades Eclesiais de Base), que estava mais fortemente organizada nos municípios de Vila Velha e Serra. A própria oposição de esquerda se preocupou pouco com Vitória (...) isso fez com que as associações de moradores se tornassem presas fáceis das políticas clientelistas empreendidas pelo poder público. (Afonso e Ferraz, 1993, p. 20)

Na década de 80, há uma tentativa dos movimentos mais combativos de promover uma ruptura com os padrões autoritários e clientelistas de relação com o Estado. A evidência mais forte desse esforço é a criação do Conselho Popular de Vitória, em 1984: “A Criação do Conselho Popular foi um marco importante para o movimento em Vitória, que buscando uma verdadeira autonomia, passou a romper com práticas clientelistas anteriores, mudando aos poucos o relacionamento entre os movimentos de bairro e o poder público” (Afonso e Ferraz, 1993, p. 20). Nos anos seguintes, uma vez mais, a ação da Prefeitura buscou deslegitimar o espaço dos movimentos, criando entidades fantasmas, enfraquecendo a representatividade dos movimentos nos bairros, cooptando lideranças com ofertas de cargos públicos e pequenas obras e até mesmo instituindo um outro conselho de representação dos movimentos, coordenado pelo secretário da SEMAS. O resultado foi que “antes que as associações conseguissem angariar bases suficientes que lhes permitissem mostrar seu potencial de luta, elas já estavam presas numa rede que as levava ao oportunismo, trocando seus objetivos de longo prazo por pequenas melhorias, que às vezes beneficiavam apenas um ou outro líder do movimento” (Afonso e Ferraz, 1993, p. 21).

Em função desse “estímulo” governamental, as associações de moradores passaram por um aumento vertiginoso durante as décadas de 70 e 80, saltando de 15 associações no final da década de 70, para 86, no final da década de 80 (Ferraz, 1990 e 1993). Atualmente, segundo dados da PMV, existem *115 entidades representativas dos moradores*, nos *87 bairros* que compõe Vitória.

Na sua relação com a administração municipal, esses representantes comunitários dispunham de duas fortes gramáticas, retomando os termos de Nunes, o clientelismo e o discurso dos direitos, gerando no mais das vezes uma composição ambivalente, como afirma Oliosia referindo-se ao padrão associativo de Vitória: “se é inegável o avanço alcançado pelo movimento através de experiências que buscaram romper com as formas tradicionais de organização, é visível também que estas não foram superadas, passando a coexistirem, às vezes num mesmo movimento. Nem os movimentos combativos estiveram imunes ao clientelismo e a cooptação” (Oliosia, 1999, p. 70). Na mesma direção, avalia Herkenhoff “a partir das estratégias anteriores de cooptação, estabeleceu-se no município a cultura da dependência, em que se espera a ação da PMV e em que as conquistas dos moradores são personificadas e transferidas para o líder comunitário. Essa cultura coexiste com uma segunda, em que emerge a consciência de direitos sociais, da importância da participação na gestão das cidade” (Herkenhoff, 1995, p. 142). Nessa mesma direção, avalia a Profa. de Serviço Social da UFES, Ana Petroneto, profunda conhecedora do perfil associativo local:

Vitória não tinha, não teve e acho que ainda não tem um movimento popular forte (...) Eu trabalhei em São Pedro e fiquei pasma, em algumas comunidades tinham cinco pessoas que se apresentavam como presidentes da comunidade e quase se matavam, né? Elas foram cooptadas muito cedo (...) O Conselho Popular de Vitória estava em fase de gestação, estava sendo criado, como uma coisa autônoma, aquele discurso dos direitos e coisa e tal, e o Hermes Laranja, meio que na calada da noite, criou não sei quantas associações e publicou no Diário a criação do Conselho Comunitário de Vitória. Fatos como esses acabaram fazendo com que as lideranças comunitárias fossem o que são hoje, lideranças pouco expressivas no combate (...) Sendo Vitória como é, uma Prefeitura com muito mais capacidade gerencial, com bons quadros, com bons profissionais, acho que isso também atropela o processo da comunidade que é um processo lento (...) O tempo das entidades é um tempo muito lento, e o tempo da Prefeitura é outro, a Prefeitura já está na coisa da tecnologia de ponta (30).

É esse movimento popular de natureza ambivalente, fragilizado pelo excessivo protagonismo estatal, que seria convidado a pensar e compartilhar a gestão da cidade, a partir da eleição do prefeito Vitor Buaiz, do Partido dos Trabalhadores, em 1989. Com um discurso em defesa da participação e da autonomia dos movimentos, a Frente Vitória instituiria um novo modo de fazer política, também ele construído a partir de influências diversas.

A gestão do Partido dos Trabalhadores em Vitória foi um caso típico da interpenetração entre os modelos de gestão democrático-popular e empreendedor, ambos voltados a mitigar as

raízes de uma cultura patrimonial e clientelista: “Em Vitória, as idéias de participação popular, que deram origem aos movimentos sociais urbanos, de certo modo fundiram-se com um modelo de mercado” (Banck, 1998, 242, p. 246). Quem desenvolve esse relato é o antropólogo holandês Geert Banck, no livro *Dilemas e Símbolos. Estudos sobre a cultura política do Espírito Santo*, (1998). Segundo Banck, já no início de sua gestão, o prefeito Buaiz adota um conjunto de medidas voltadas tanto a potencializar a participação, quanto a modernizar a máquina pública: “É aqui que se encaixa Ted Gaebler, legitimando, com seu entusiasmo de *bestseller*, um processo que realmente dá as costas à essência de uma cultura patrimonial, baseada em hierarquia de cima para baixo e em poder pessoal. Suas visitas fazem parte de uma bem orquestrada ofensiva da Prefeitura que teve início em 1988, na gestão do prefeito do PT”. (Banck, 1998, p.242)

Segundo Banck, o livro de David Osborne e Ted Gaebler, *How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, exerceria não apenas no Governo do PT, mas nas gestões posteriores importante papel na reestruturação da máquina pública em Vitória, assim como nos novos padrões de relação público-privado. Como afirmado acima, já nos primeiros anos de governo, Vitor Buaiz empreende um conjunto de ações voltadas a propiciar canais concretos de participação da comunidade na gestão, como o Orçamento Participativo - que acaba de concluir 13 anos de funcionamento ininterrupto - e a criação de diversos conselhos nas mais diferentes áreas. Ações associadas a uma preocupação muito grande: “vender a cidade”, a partir da reconstrução de sua identidade, tendo em vista a posição estratégica de Vitória como cidade portuária. Nessa direção são produzidas várias peças publicitárias voltadas a configurar um “novo imaginário social sobre Vitória”, como a “ilha da qualidade de vida e da cidadania”:

Por meio de estratégias de marketing, a propaganda oficial tentou fabricar uma identificação mais forte com a cidade. Promoveram-se exposições de fotografias antigas da cidade, evento raro até então. Publicaram-se vários livros sobre a história da cidade, assim como *posters* com a imagem de locais históricos. As logomarcas de duas administrações recentes convocavam os moradores a amar sua cidade: Viva Vitória e Amor pela Cidade. Enormes outdoors com deslumbrantes fotografias de paisagem maravilhosa de Vitória proclamavam: “Como é bom viver aqui!” e a frase cunhada por um poeta da terra voltou a ser citada: “Viver é ver Vitória” (Banck, 1998, p.239).

A gestão do PT em Vitória foi extremamente bem sucedida, no sentido dos dividendos políticos. Quanto ao saldo desse processo sobre os padrões pretéritos de relação governo

sociedade ainda há poucos estudos disponíveis²⁰. De forma superficial os estudos indicam um avanço no processo de democratização da cidade, mas ao mesmo tempo salientam os obstáculos que esse processo enfrentou, face à manutenção de uma cultura política ainda predominantemente tradicionalista:

Houve uma expansão da democracia no município no período de 1989 a 1992, na medida em que aumentaram os canais de participação e de debate da população sobre temas de seu interesse (...) tais medidas trouxeram contribuições a uma maior democratização do poder local e provocaram algumas modificações nas relações entre poder público/sociedade civil, contudo foi uma experiência permeada por problemas e limitações de diversas ordens (...) A fragilidade do movimento organizado no município, e as experiências anteriores calcadas em relações clientelistas com o poder público, constituíram uma dificuldade, durante todo o período para a implantação e consolidação de processos participativos (...) Algumas lideranças mantinham em seus bairros traços paternalistas e autoritários em sua relação com os moradores, concentrando em si mesmo toda a responsabilidade pela resolução da problemática do bairro e acreditando que a melhor maneira de resolvê-la era manter um bom relacionamento com pessoas ligadas ao poder. (Afonso e Ferraz, 1993, p. 50-53)

Disputas internas ao Partido dos Trabalhadores não permitiram ao prefeito eleger seu sucessor entregando ao PSDB o governo da capital nas três gestões subseqüentes. O novo prefeito, Paulo Hartung²¹, continuaria investindo nos canais de participação da sociedade civil no governo, ao mesmo tempo em que daria curso ao planejamento estratégico da cidade, pelo Projeto *Vitória do Futuro*, Plano Estratégico da Cidade, 1996-2010 (Nacif, 1996).

Adotando o planejamento estratégico, o *Vitória do Futuro* mobilizava os cidadãos para à discussão e debate em torno da construção de uma agenda de longo prazo para o desenvolvimento da cidade. Financiado pelo setor privado e contando com uma fraca representação dos trabalhadores, o Projeto envolveu o público comunitário, associações filantrópicas, vereadores, deputados, funcionários públicos, acadêmicos, igrejas, etc.:

O documento final de 112 páginas foi lançado por ocasião das comemorações de aniversário da cidade, no início de 1996, quando, não por mera coincidência, a campanha para eleição de prefeito e vereadores já estava em curso. O prefeito em exercício estava

²⁰ Atualmente, desenvolvemos no Laboratório de Estudos Políticos da UFES uma pesquisa acerca do padrão associativo de Vitória que esperamos possa oferecer novas contribuições a esse debate.

²¹ Vitor Buaiz e Paulo Hartung seriam eleitos, em seguida, governadores do Estado. O primeiro com uma gestão muito distante do brilho da Prefeitura. O segundo acaba de conquistar, em primeiro turno, o governo estadual, com o compromisso de combater o crime organizado e reestruturar a máquina pública, absolutamente depauperada pela corrupção desenfreada.

fazendo campanha para seu próprio candidato, que ele conhecia desde os tempos de estudante, na época do regime militar, quando ambos eram membros do Partido Comunista Brasileiro, então ilegal. Apesar de serem ainda de esquerda, eles se identificavam fortemente com o presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo a eficiência na administração pública seu principal slogan. A popularidade do prefeito estava em seu ponto mais alto com um índice de aprovação de 90% e o documento enquadrava-se perfeitamente numa bem orquestrada campanha levada a efeito por meio da TV e de outdoors. Estes mostravam a foto do prefeito sobre a paisagem imponente da cidade, e o slogan da campanha, “Avança, Vitória!” O documento *Vitória do Futuro* se ajustaria facilmente a essa imagem (Banck, 1998, p. 241).

No documento final, o prefácio assinado pelo prefeito Paulo Hartung explicita a tentativa de conciliar a participação com um planejamento técnico eficiente:

Vitória desenvolveu nos últimos anos uma experiência vitoriosa de administração pública, que *combinou profissionalismo com ampla participação popular*. A gestão pública buscou modernizar-se cada vez mais com a adoção de novas técnicas de gerenciamento na perspectiva de conseguir *níveis superiores de eficácia* nas suas ações. Simultaneamente, desenvolveu-se também uma experiência singular de *aperfeiçoamento democrático*, tendo se multiplicado as relações institucionais do poder público municipal com a sociedade civil organizada, que vem assumindo um papel cada vez mais ativo e relevante na gestão do município (PMV, 1996, p. 09, grifos meus).

Paulo Hartung elegeria como seu sucessor, Luiz Paulo Veloso Lucas, funcionário de carreira do BNDES, diretor do Departamento da Indústria e Comércio do Ministério da Economia e Planejamento, no governo Collor de Melo, e Secretário Nacional de Acompanhamento Econômico, cargo que ocupou entre 1995 e 1996, na gestão Fernando Henrique Cardoso. Veloso Lucas ganhou as eleições de 1996 para prefeito da cidade de Vitória, com aproximadamente 86 mil votos, sendo reeleito, em 2000, com 112 mil votos, o que representa 69% da preferência do eleitorado da capital. Em 2002, foi coordenador do Programa de Governo do então candidato José Serra.

Em seu Programa de Governo, intitulado *Avança Vitória*, (1996), Luis Paulo Veloso Lucas afirma a intenção de dar curso a reforma gerencial da Prefeitura de Vitória, alterando o padrão de relação da administração municipal com os segmentos organizados, visando a dotar de eficiência e agilidade a máquina pública. Nessa direção, o documento destaca como diretrizes centrais do governo:

2- Política de qualidade: fazer política é estabelecer novas relações com a população e seus segmentos organizados, onde a única moeda de troca seja o trabalho e a seriedade nas

intenções e ações. É perseguir princípios e mantê-los, imune a pressões (Programa de Governo, *Avança Vitória*, 1996, p. 1).

Ao que se segue:

3 – Melhores técnicas gerenciais disponíveis: *é possível gerenciar o setor público com as melhores técnicas disponíveis no setor privado*, implantando controle e acompanhamento das ações através de relatórios, indicadores e estatísticas, permitindo a análise, possibilitando a correção de rumos e municando o planejamento; colocando em prática a administração por comitês que descentalizem as decisões e implantando programa de qualidade e produtividade, cujas técnicas se aplicam ao setor público, ajustando-o para melhor servir ao cidadão. (Programa de Governo, *Avança Vitória*, 1996, p. 1, grifos meus).

Ainda no seu Programa de Governo, os macro-temas destacam a “gestão pública moderna”, construída a partir de práticas que “garantam tanto a democracia da decisão, quanto a eficiência do processo decisório”. Para tanto, o Programa prevê o “fortalecimento de todos os mecanismos de participação popular: conselhos setoriais, regionais, orçamento popular, audiências públicas” (Programa de Governo, *Avança Vitória*, 1996, p. 07). Assim, vemos, no Programa de Governo, evidenciada a tentativa de ajustar democracia e eficácia através, por um lado, da adoção de estratégias de gestão do setor privado, e, por outro, do incremento da participação popular.

Em maio de 2000, dando conta das suas realizações, Lucas destacava os avanços na área social, citando o Projeto Terra, um programa de reurbanização dos morros de Vitória, e o Projeto Rede Criança (estudo de caso desenvolvido nessa pesquisa) afirmando que o grande diferencial desses projetos está no “estímulo à participação da sociedade nas diversas instâncias de decisão da administração pública”, e conclui “o município é a instância privilegiada da Federação para o exercício da gestão pública eficaz e participativa”. (PMV, Plano estratégico da cidade, 1997-2000).

Como vemos, no governo Luiz Paulo Veloso Lucas a participação da população, ao lado da reforma gerencial do Estado, continua dando a tônica dos discursos e da prática governamental. Posturas que deram a Vitória grande visibilidade, já no governo Vitor Buaiz, fazendo com que, até mesmo nacionalmente, seja considerada como uma cidade administrada de acordo com os princípios norteadores da Agenda 21, em especial no que respeita à democratização da gestão. Mais recentemente, no âmbito da reelaboração da Agenda Vitória do Futuro, o governo da Capital volta a afirmar-se como moderno, democrático e participativo: “Vitória foi a primeira cidade brasileira a implantar a *Agenda 21 Local*, compromisso firmado pelos 170 dirigentes

mundiais durante a ECO 92, realizada no Rio de Janeiro. Em 2002, também de forma pioneira no País, a Capital capixaba volta a cumprir a meta determinada na Cúpula, realizando a revisão do processo”. (PMV, 2003). De fato, quando comparada à situação do Governo do Estado e aos demais municípios da Região Metropolitana, Vitória aparece como um oásis de prosperidade, eficiência e dinamismo democrático. Contudo, uma análise mais atenta da dinâmica das interações entre o governo e os segmentos organizados da sociedade conspurca esse olhar idílico.

Além dos esforços analíticos próprios à presente investigação, as observações acerca dos padrões atuais de interação entre governo e sociedade, em Vitória, têm como referência a pesquisa financiada pelo CNPQ e realizada em parceria com os professores Marta Zorzal e Silva e Alberto Tosi Rodrigues, no âmbito do Núcleo de Estudos Políticos da UFES. Em 2002, no *Seminário Poder Local: democracia e exclusão. Pensando a cidade de Vitória*, os resultados preliminares da pesquisa puderam ser apresentados e debatidos. A primeira etapa da pesquisa já foi concluída e a nova etapa tem como desafio aprofundar o estudo do padrão associativo local. Nessa primeira fase, ainda à título de hipótese, a análise panorâmica do funcionamento do Orçamento Popular, dos conselhos municipais de Ação Social, Saúde, e Criança e Adolescente, além de um primeiro reconhecimento dos padrões de funcionamento das Administrações regionais, sugere a persistência dos padrões clientelistas e autoritários de relação entre governo e sociedade, mesmo na vigência desses arranjos inovadores de gestão. Em Vitória uma cultura ainda fortemente patrimonial e clientelista sobreviveu – atualizando-se - às reformas gerenciais e modernizantes a que foi submetida a máquina pública municipal, e aos novos arranjos participativos voltados à democratização da relação entre governo e comunidades. Obviamente que teremos que ir além nesse esforço de investigação –muito além do que essa tese é capaz de fazer – para melhor compreender essa permanência e suas conseqüências. Nesse sentido, uma importante agenda para pesquisas futuras seria compreender como essa cultura pôde sobreviver a, por exemplo, 13 anos ininterruptos de prática de discussão participativa do orçamento municipal. Talvez essa nova investigação revele mudanças importantes e significativas no sentido da conformação de novas tendências que, em estágio embrionário, não podem ser facilmente apreendidas.

Por enquanto, dentro dos limites da presente investigação, os desafios da nossa cidade são aqui pensados ainda de forma muito preliminar. No reconhecimento desses limites, essa tese, em

seu olhar sobre Vitória, busca apenas evidenciar, nos traços seus contraditórios, as ambivalências práticas e simbólicas que acompanham a afirmação da democracia gerencial.

* * *

Neste capítulo, busquei recuperar a conformação dos modelos de gestão democrático-popular e gerencial, tomando como marco temporal mais amplo os debates em torno da chamada crise do Estado brasileiro. Como tentei demonstrar, os modelos de gestão, apesar de originários de campos ético-políticos opostos, convergiram, face às reformulações na agenda de reformas neoliberal, na defesa incontestada da participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas. Vimos também que as diferenças entre os modelos se repõem quando se trata de atribuir significado a essa participação, estando a diferença fundamental relacionada às representações quanto ao papel desse diálogo entre público e instituições, no que refere à construção do chamado “interesse público”. Simplificando o argumento, no modelo democrático-popular a participação estende-se à definição do que deve ser considerado interesse público em cada área específica e a forma de realizá-lo; no modelo gerencial, a participação limita-se ao processo de execução dos programas e projetos, gerando a despolitização do debate em torno das escolhas políticas. No primeiro caso, a participação é tanto condição para expressão e reconhecimento dos conflitos de interesses em relação a determinado tema da agenda pública, quanto forma de ação conjunta no sentido da superação de problemas comuns, cooperativamente definidos e encaminhados. No segundo caso, a participação revela-se como uma estratégia de composição e articulação, visando à cooperação na solução de problemas comuns, definidos de forma unilateral, na perspectiva de uma ação que se desenvolve na ausência de conflito. Quanto ao processo de implementação dos modelos, importância destacada foi conferida à cultura política local, como variável capaz de responder, parcialmente, pela distância entre as expectativas alimentadas pelos modelos e os resultados alcançados quando da implantação de programas e projetos.

Nos próximos capítulos as dificuldades para implementação das diretrizes gerenciais, desde o plano da cultura, são evidenciadas a partir da descrição e análise dos processos de elaboração e implementação do Projeto Rede Criança.

CAPÍTULO 3

O Projeto Rede Criança: arranjos participativos e atores estratégicos

O Projeto Rede Criança pode ser compreendido como um caso exemplar capaz de explicitar tendências presentes num conjunto mais amplo e diversificado de experiências inovadoras, hoje em andamento em várias partes do país. O Projeto é parte do “Programa Redes Sociais”, promovido pelo BNDES, voltado à disseminação das novas diretrizes gerenciais para a área da infância e juventude. A dimensão inovadora refere-se à ênfase na articulação dos atores que compõe o universo da infância, como estratégia para dotar de eficiência o sistema de atendimento como um todo. Nesse capítulo, o esforço analítico está dirigido à tentativa de identificar os principais campos em disputa no interior da rede de atenção em Vitória, e compreender como essa heterogeneidade foi interpretada e conduzida nos processos iniciais de construção da articulação, por meio da elaboração do Projeto.

3.1. A participação reticular, nos moldes da democracia gerencial

O Projeto Rede Criança é uma iniciativa da Prefeitura Municipal de Vitória que tem como público-alvo crianças e adolescentes entre sete e 17 anos, residentes no município, com renda familiar *per capita* inferior a 75% do salário mínimo, que freqüentem escola, o que significa dizer: crianças que mantêm vínculos familiares e comunitários, mesmo que precários, mas que estão ou poderiam vir a estar em situação de rua, dada a situação de vulnerabilidade, decorrente do estado de pobreza de sua família²². Trata-se, portanto, de uma ação de prevenção e promoção

²² “Podemos, portanto estimar em 13,6 mil o número de crianças e adolescentes entre sete e dezessete anos, residentes em Vitória, vivendo abaixo da linha da pobreza – arbitrada em 75% do salário mínimo como renda familiar *per capita* – mas que freqüentam a escola como público alvo desse projeto no sentido mais estrito” (PMV, 1998).

de crianças e adolescentes considerados em situação de risco, que tem como estratégia a ampliação da participação e a articulação das ações entre os atores da área da infância.

Todo o Projeto está estruturado em torno do conceito de redes sociais, opção resultante do estímulo do Governo Federal, que a partir dos seus órgãos financiadores vem buscando difundir o conceito e a prática da participação reticular como estratégia de intervenção na área social, em especial no que respeita às políticas de inclusão social destinadas aos segmentos pobres e marginalizados. O Projeto Rede Criança deve, portanto, ser compreendido como parte integrante dessa estratégia que, no caso das políticas para a infância, teve como principal fomentador o BNDES, por meio do programa “Redes Locais de Atenção à Criança e ao Adolescente. Programa de Apoio a Crianças e Jovens em Situação de Risco Social”. O Programa foi lançado em maio de 1999, no âmbito do Fundo Social do BNDES²³, tendo aprovado até 2002, operações em nove municípios brasileiros - Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Maceió, Porto Alegre, Teresina e Vitória - com um total de investimentos no valor de R\$ 13.172.594,16 (BNDES, 2001). Vitória foi o primeiro desses municípios a implantar o Programa, com o Projeto Rede Criança.

Muito embora a definição das ações a serem desenvolvidas ficasse a cargo dos municípios, em atenção às peculiaridades locais, o Programa impunha determinadas linhas e princípios que deveriam ser observados como condição para aprovação dos projetos. Linhas e princípios que reproduzem concepções e valores próprios ao modelo gerencial. Assim, cada Prefeitura deveria elaborar suas ações estratégicas observando os conceitos de “integração, articulação, complementaridade, participação e avaliação”, (BNDES, 2000, p.36), buscando estabelecer sinergias de ação, visando aumentar a cobertura e a qualidade do atendimento, assim como alcançar maior racionalidade na alocação dos recursos, dotando de visibilidade e transparência a implantação da política de atendimento, por meio da participação da sociedade. Fundamental para essa estratégia era o fortalecimento dos conselhos de direito e tutelar que deveriam estar instrumentalizados para “cumprir as funções de fiscalização e avaliação das ações propostas e desenvolvidas na política de atendimento”. Nesse sentido, o Programa destaca o papel central do

²³ O Fundo Social do BNDES foi criado em 1997, com recursos provenientes de seu lucro anual (BNDES, 2000).

Conselho de Direitos²⁴ como “fórum deliberativo” ao qual cabe “discutir e aprovar quaisquer iniciativas neste âmbito” (BNDES, 1999, p. 02). O Programa teria como objetivo contribuir para a consolidação de novos modelos de gestão das políticas públicas privilegiando a “modernização das práticas de gestão e elevação da qualidade dos projetos sociais”, através da consolidação do conceito de rede social,

Os projetos em rede devem contemplar investimentos que colaborem para que a descentralização, a municipalização, a participação e o controle social previstos na legislação sejam efetivamente implantados e consolidados. Seus resultados devem apontar para a melhoria da gestão do sistema de atenção à criança e ao adolescente, para o combate à descontinuidade das ações e à dispersão de recursos (...) O uso operacional-instrumental do conceito de rede aplicado na gestão dos sistemas de atenção a crianças e jovens reflete uma estratégia de organização e de ação que proporciona uma participação democrática mais efetiva dos indivíduos e entidades governamentais e não-governamentais na resolução dos problemas sociais (BNDES, 2001, p.02).

Obviamente, que a defesa da articulação como condição para fazer frente aos desafios do atendimento na área social não é exclusividade do modelo empreendedor; vale lembrar que o próprio Estatuto da Criança e Adolescente, ao defender a doutrina da proteção integral, entende que a política de atenção deve resultar de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, nos diversos níveis da Federação. O que parece dotar de especificidade a proposta da participação reticular como estratégia de gestão das políticas sociais no âmbito do modelo gerencial é o contexto em referência ao qual a proposta se justifica, no qual se destacam como dimensões centrais: i) a explosão da demanda por serviços X a crise fiscal do Estado, com conseqüente redução de investimentos na área social; ii) emergência de novos atores que ao lado

²⁴ Os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes integram o sistema de produção das políticas públicas, assim como os demais conselhos da área social. Os conselhos gestores de políticas públicas, também denominados conselhos setoriais, emergiram como inovação institucional a partir da Constituição de 1988. Tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais. No que respeita à sua composição, a legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, como mecanismo de equilíbrio nas decisões. A representação governamental nos conselhos é feita, no geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção na Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais, e por outros que atuem nas áreas afins, por indicação do chefe do poder executivo. A sociedade civil é representada por conselheiros escolhidos por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo essa composição ser prevista por lei específica. Quanto à dinâmica de funcionamento, cada conselho elabora seu regimento interno que depois de aprovado em plenário é submetido à apreciação do chefe do poder executivo, que o aprova por meio de decreto. As decisões do conselho devem ter a forma de resoluções, e devem ser publicadas no Diário Oficial (Tatagiba,2002).

da filantropia religiosa mais tradicional tomam para si a responsabilidade na oferta de serviços e programas aos “mais necessitados”, destacando-se aí o papel das empresas e de todo o conjunto de novas organizações que “compõem” o chamado de terceiro setor; iii) ênfase na eficiência na prestação dos serviços sociais, como forma de enfrentamento da pobreza. A novidade das redes públicas, como estratégia na gestão das políticas sociais, está intimamente relacionada a esse contexto, aparecendo como uma resposta aos desafios impostos à qualidade do atendimento, numa situação de redução da capacidade de financiamento estatal. Ou seja, a estruturação do atendimento em rede aparece como uma das alternativas face às novas demandas no sentido da coordenação e regulação, visando a eficiência, num contexto de escassez de recursos, ampliação da arena, complexificação das demandas e fragmentação na oferta de serviços entre vários atores públicos e privados, como pontua Nogueira: “O capítulo da gestão de redes, da gestão governamental ou interorganizacional deverá integrar, assim, de maneira privilegiada, a nova cultura gerencial. É em torno dela que devemos concentrar os esforços de treinamento e formação, sem os quais uma nova forma de gestão dificilmente conseguirá se difundir e ganhar aderência no setor público” (Nogueira, 1997, p.17).

Em síntese, a novidade fundamental que o conceito de rede revela, nesse momento, é essa expectativa em relação à eficácia das políticas, via “profissionalização” do atendimento, num contexto no qual a oferta de serviços depende em grande parte dos esforços voluntários e solidarísticos da sociedade civil. Nesse sentido, o deslocamento do papel do Estado quanto as suas responsabilidades sociais parece ser “compensado” por uma ênfase na participação e capacitação dos atores sociais para a prestação de serviços sociais. Por meio da participação reticular os atores são “preparados” a “ocupar” o papel do Estado no atendimento a públicos específicos marcados pela exclusão. No *II Seminário de Redes Locais de Atenção à Criança e ao Adolescente*, realizado nos dias 16 e 17 de agosto de 2001, na sede do BNDES, o pronunciamento de Wanda Engel, Secretária de Estado de Assistência Social, parece corroborar essa interpretação:

Nós tivemos na década de 80, mas especialmente na década de 90, um grande movimento de fixação da idéia de que as pessoas têm direitos, no sentido do acesso aos serviços sociais básicos. Então, a década de 90 foi a década dos direitos, quer dizer a Constituição de 1988... leis complementares... Principalmente pela ação das ONGs acabou se firmando aqui no Brasil essa idéia de que todos os seres humanos têm direitos... Quer dizer vem a idéia de direitos, com governos com cada vez menos condição de dar respostas a essas demandas. Mas, começa, por outro lado, a haver uma resposta social com a criação das ONGs, na

década de 80 (...) Os empresários começam também a atuar, voluntários, etc.... Enfim, começa, nessa área da oferta, a haver uma enorme quantidade de respostas às demandas. Então o que a gente tem hoje como grande desafio, primeiro, é o aumento concreto da demanda (...) tanto pela conscientização, quanto pelo ambiente urbano; e, segundo, o de uma oferta absolutamente pulverizada. Então o nosso grande desafio é organizar essa bagunça. Por isso é que para mim, rede é o grande instrumento de organização disso. Porque só uma racionalização disso, só uma organicidade nesse panorama vai causar impacto. Então, a rede vem por essa necessidade de organizar a demanda e organizar a oferta de serviços (Wanda Engel, II Seminário sobre Redes Locais, BNDES/RJ, 16/08/2001).

Quando o atendimento está diluído por uma rede ampla e difusa, sua reestruturação requer a alteração do perfil do atendimento prestado por cada integrante da rede, expandindo para os seus diversos pontos os critérios de qualidade e eficiência. O convite à participação, portanto, tem um objetivo muito preciso: aumentar a eficiência de cada integrante da rede, como forma de aumentar o potencial de resposta do sistema como um todo. O que, diga-se de passagem, já é um investimento digno de nota, ainda mais numa área, como a da infância, extremamente fragmentada, marcada pela superposição das ações e tradicionalmente impermeável aos mecanismos públicos de controle (Raichelis 1998, Gregori e Silva 2000). O Programa, nesse sentido, aponta para uma renovação importante das práticas e da cultura a elas associada, desencadeando, por isso mesmo, resistências quando da implantação prática dos projetos, tanto por parte da burocracia pública quanto das organizações não-governamentais. Justamente em função dessas resistências, o esforço do diálogo e da negociação precisa ser ainda mais constante e efetivo. Mas, como dito anteriormente, é nesse ponto que o modelo gerencial mostra uma de suas principais fragilidades: a dificuldade em lidar com as divergências, com a pluralidade.

Em Vitória não seria diferente. Se, por um lado, o Programa por meio do Projeto Rede Criança propiciou bases materiais concretas para a construção do sistema integrado, por outro, não foi capaz de induzir à mudança de mentalidades. A administração municipal, apesar de saudar com entusiasmo as novas diretrizes de gestão para a área da infância e buscar concretizá-las pelas ações concretas, não foi capaz de atuar como fonte propulsora de mudanças na rede como um todo, induzindo seus integrantes à cooperação. Como veremos no decorrer da análise, a Prefeitura ao definir a estrutura, os significados e os objetivos da articulação não buscou integrar, nessas definições, os anseios e expectativas dos atores chamados à implementá-las. O Projeto Rede Criança apresentou-se como *a* alternativa para a construção de um sistema integrado de atendimento, não levando em consideração as definições concorrentes, que importantes atores do

campo movimentista vinham buscando consolidar desde os anos 80, nem tampouco as resistências, mais ou menos silenciosas, de entidades tradicionais do campo da filantropia.

A seguir tento revelar essa pluralidade de concepções, partindo da visão governamental, tal como concretizada no Projeto Rede Criança, para então confrontá-la com as representações e as expectativas dos demais atores que compõe o universo da infância em Vitória.

3.2. Projeto Rede Criança: objetivos e arranjos participativos

Como disse no início, o Projeto Rede Criança visa implementar ações de resgate e promoção de crianças e jovens em situação de risco social na cidade de Vitória. Sua ênfase está na prevenção e o seu principal fundamento, respondendo às linhas gerais postas pelo BNDES, está na parceria entre Estado e organizações sociais através não apenas da ampliação dos canais de participação, mas de um esforço no sentido da articulação das ações, tendo como objetivo mais amplo “criar uma rede consciente de si mesma, organizada e dotada dos instrumentos necessários para uma eficaz ação comum, em resumo, uma rede com mais influência sobre a situação de conjunto que todos querem alterar” (PMV,1998, p.09). Nessa direção, a Secretária de Ação Social da PMV sintetizava os objetivos do Programa:

Hoje, as grandes questões sociais exigem algumas condições iniciais para serem enfrentadas. Uma delas é que sejam assumidas como responsabilidade do poder público local, compreendendo aí agentes governamentais e não-governamentais (...) A Rede Criança se constituiu num sistema público de atenção, proteção e resgate de crianças em situação de risco social e pessoal, funcionando em rede com o fim de construir uma ação articulada entre diferentes órgãos e instituições capaz de, ao oferecer atendimento de qualquer natureza, fazê-lo reconstituindo a integridade individual da criança e não fragmentando-a ainda mais” (Malheiros, 2000).

A participação da sociedade civil encontra-se estruturada no Projeto Rede Criança, (PMV,1998), em torno de três ações integradas, assim designadas:

- **AÇÃO 1.** O objetivo é a criação de uma rede local nos bairros carentes, capaz de enfrentar *in loco* o problema das crianças e adolescentes em situação de risco. Com esse objetivo, a Ação 1 prevê a criação de 10 equipamentos públicos, os Cajuns, que além do atendimento direito, funcionariam como âncoras no processo de articulação dos agentes locais. Essa ação foi inspirada na experiência pioneira, de iniciativa dos grupos organizados da comunidade do Morro do Quadro, bairro carente de Vitória localizado próximo ao centro da cidade, com ativo movimento de tráfico de drogas. Como forma de minimizar o envolvimento das crianças e adolescentes com as drogas e a violência, várias entidades e

moradores criaram a Associação Cajun, por meio da qual ofereciam alternativas culturais e esportivas às crianças e adolescentes do bairro, fora do horário da escola. Em 1996, a Associação firmou convênio com a Prefeitura para manutenção das atividades.

Seguindo o exemplo do Morro Quadro, o Projeto Rede Criança define os Cajuns como um espaço físico de atendimento e uma proposta de articulação, “Antes de ser mais um espaço físico, o Cajun é a proposta de uma tomada de consciência de pessoas e instituições locais que decidem investir recursos humanos, materiais e financeiros a serviço das crianças e dos adolescentes, articulando e integrando suas ações formando assim a rede local de atendimento” (PMV, 1999).

Para a manutenção das atividades, o Projeto prevê a consolidação de um *mix* de financiamento. À SEMAS, junto com as demais secretarias, caberia fornecer os recursos humanos necessários ao desenvolvimento das atividades, como psicólogos, assistentes sociais, professores de educação física, dança, música, teatro, artes marciais, etc. Aos próprios Cajuns, por meio dos recursos do convênio, caberia contratar o coordenador, o auxiliar administrativo, de serviços gerais e instrutores. Da comunidade, esperava-se o trabalho voluntário, na área de reforço escolar, abordagem de rua no bairro e animação cultural. Na administração dos Cajuns, o Projeto prevê a gestão compartilhada entre Prefeitura e comunidade.

Os Cajuns são a “menina dos olhos” do Projeto Rede Criança. Fato que, para além dos discursos, se evidencia nos recursos a ele destinados: 80% dos recursos captados junto ao BNDES foram investidos na reforma e/ou construção dos espaços e compra de equipamentos. Os Cajuns estão sob a responsabilidade do Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), submetido hierarquicamente à Secretaria Municipal de Ação Social (SEMAS).

- **AÇÃO 2:** Tem como objetivo integrar as ações desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil, do Executivo e do Judiciário, em nível municipal visando a otimização dos recursos e a melhoria na qualidade do atendimento. Para tanto, está previsto nessa Ação a criação de um Fórum Misto (uma “rede das redes”), composto por representantes governamentais e não-governamentais, que teria como objetivo otimizar o trabalho realizado por todos, promover ações comuns, racionalizar esforços etc.

Ao lado do Fórum das entidades, um outro instrumento para garantir a articulação entre os atores da rede é a criação do Rede Criança On Line. De acordo com o material de divulgação do Projeto, essa seria a primeira aplicação no país dos recursos oferecidos pela internet no gerenciamento e apoio a programas sociais. Cada entidade do sistema teria a responsabilidade de alimentar diariamente o banco de dados com informações sobre as crianças e adolescentes atendidos ou abordados nas ruas, permitindo a produção de um diagnóstico preciso acerca da situação e das necessidades da clientela, gerando os indicadores considerados fundamentais para o estabelecimento das políticas públicas.

- **AÇÃO 3:** Busca sensibilizar e mobilizar a sociedade orientando-a quanto às formas mais eficazes de envolvimento e participação na questão das crianças e adolescentes. Com esse objetivo, a Ação prevê a criação de uma campanha permanente, coordenada pelo Fórum de Entidades e auto-sustentável, que tem como mote o slogan *Não dê esmola. E ajude uma criança*. A proposta é o desenvolvimento de uma campanha publicitária permanente de sensibilização da opinião pública para o tema das crianças e adolescentes em situação

de rua. A intenção é dar visibilidade ao trabalho realizado pelas organizações não-governamentais e poder público de forma a canalizar os impulsos caridosos e solidários da população para formas mais “eficazes e avançadas” de contribuição, como adoções, doações diretas às instituições, ao FIA ou a programas governamentais (PMV, 1988). Identificada como obstáculo à efetividade das políticas governamentais, a prática da esmola deveria ser desestimulada por meio de um vigoroso e detalhado plano de comunicação, seguindo três etapas consideradas clássicas do *marketing* social: *abrir as mentes* (informar/conscientizar quanto aos problemas e esforços desenvolvidos); *abrir os corações* (sensibilizar e criar preferência pela ação solidária através da rede existente) e *abrir os bolsos* (chamar a população para ações concretas, apelando para a contribuição voluntária) (PMV,1998). O estreitamento da comunicação com a sociedade foi considerado, portanto, estratégia fundamental para aumentar o aporte de recursos para o FIA, assim como garantir novas fontes de financiamento para as entidades, diminuindo sua dependência dos convênios públicos.

Em síntese, o Projeto Rede Criança, como acabamos de ver, é um Projeto ambicioso que ataca em duas frentes: a sensibilização e responsabilização da sociedade como forma de angariar recursos para os integrantes da rede e para a auto-sustentação do sistema como um todo; a articulação e integração das ações desenvolvidas pelos atores do campo da infância, superando a fragmentação e a superposição das ações, aumentando a eficiência por meio da racionalização dos recursos, o que inclui a produção de um diagnóstico atualizado acerca das condições de oferta e demanda por serviços. Com forte ênfase na prevenção, o Projeto tem na internet o instrumento privilegiado para a racionalização do atendimento, ao mesmo tempo em que instituiu um novo espaço de comunicação e interação: o Fórum de Entidades. As ações se desenvolvem em dois níveis: no plano local, onde os Cajuns funcionam como âncoras para a criação e expansão das redes comunitárias de proteção, e espaço de atendimento direto; e no nível municipal onde, por meio do Fórum de Entidades e Rede Criança *On Line* busca-se integrar o conjunto mais amplo de atores e instituições, incluindo as redes locais, na construção das políticas públicas para a infância. Nos Cajuns a sociedade civil é chamada a gerir com a Prefeitura um equipamento público, na perspectiva da co-gestão; no Fórum de Entidades, a participação tem como objetivo induzir à cooperação e, ao mesmo tempo, provocar os debates e fiscalizar as ações do Conselho de Direitos, no sentido da elaboração das políticas públicas.

Como podemos depreender da descrição, o Projeto privilegia o diálogo entre governo e sociedade, criando novos espaços de interação, seja de forma mais fluída, como na campanha de sensibilização, seja em espaços institucionalizados de interação face-a-face, como nos Cajuns e Fórum de Entidades. Ao lado do Concav, obrigatório por Lei, esses novos espaços ampliam a

participação da sociedade introduzindo uma nova dinâmica na relação dos atores sociais com o governo. Nesses espaços atores normalmente acostumados a competir, (Gregori e Silva, 2001), seriam estimulados à cooperação, através da construção de relações mais apropriadas para solucionar um campo limitado de problemas comuns.

Contudo, acompanhando de perto essa tentativa, pude verificar as dificuldades encontradas pelos atores para superar um padrão de relação historicamente baseado na desconfiança recíproca. Os espaços públicos da Rede Criança, sob os marcos do modelo gerencial, não foram capazes, como veremos, de neutralizar os efeitos de um contexto político baseado em interações profundamente assimétricas. Essa característica adversa do contexto foi potencializada negativamente pelo fato do governo não levar em consideração, quando da elaboração dos seus objetivos e estratégias, a heterogeneidade constitutiva da rede de atenção às crianças e adolescentes. A forma e os significados atribuídos à participação, assim como as alterações que a partir dela se pretendia implantar, colidiam com as representações e expectativas de atores estratégicos e importantes para o sucesso da experiência.

Para evidenciar o argumento, recupero a seguir aspectos constitutivos dessa heterogeneidade e suas formas de expressão, a partir de uma caracterização quantitativa e qualitativa da rede de atenção às crianças e adolescentes em Vitória.

3.3. A rede de atenção às crianças e adolescentes em situação de risco

Mesmo não sendo objetivo deste trabalho um mapeamento exaustivo da rede de atenção em Vitória, tentarei apresentar seus contornos mais gerais. Para tanto, utilizo o levantamento feito pela equipe técnica da Rede Criança (Rede Criança, 2001) os dados disponíveis no Concov, na Prefeitura Municipal de Vitória e os construídos, diretamente, na pesquisa de campo. Um primeiro e panorâmico olhar sobre a rede municipal revela a forte presença das organizações não-governamentais, como evidenciado na tabela abaixo.

Tabela 1: Espaços e programas de atendimento direto e indireto a crianças e adolescentes em situação de risco, no município de Vitória

Tipo	N	%
Instituições governamentais federais	02	3,0
Instituições governamentais estaduais	01	1,5
Instituições governamentais municipais	02	3,0
Órgãos do judiciário	05	7,5
Conselhos	02	3,0
Entidades não-governamentais	44	65,7
Projeto Caminhando Juntos – Cajuns	11	16,4
Total	67	100,0

Fonte: Rede Criança, 2001, arquivos do Concav e SEMAS/DCA.

Como podemos perceber, 65,7 % dos espaços de atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco no município resultam de projetos da sociedade civil organizada. Mas, sua presença não fica só por aí: os dois projetos da Prefeitura são administrados a partir de parcerias com entidades não-governamentais. Nos conselhos a presença da sociedade civil é exigência legal e nos Cajuns a participação da comunidade local foi transformada em critério gerencial, a partir do conceito de “gestão social”.

Vamos agora nos aproximar dessa rede, buscando compreender a natureza de suas instituições e o movimento dos seus atores. Começamos com uma caracterização do campo governamental.

O campo governamental

No campo governamental, o principal ator é a Secretaria Municipal de Ação Social (SEMAS), por meio do Departamento da Criança e do Adolescente (DCA). Ao DCA cabe a produção e execução dos programas voltados às crianças e adolescentes em situação de risco, em especial àqueles que já se encontram nas ruas. Sua ação está organizada em torno de dois Programas: o *Programa Cidadão Criança* e o *Programa Família Cidadã*²⁵. O *Programa Cidadão Criança*, herdado da gestão anterior, do prefeito Paulo Hartung, envolve dois sub-projetos: a abordagem de rua e os espaços de retaguarda.

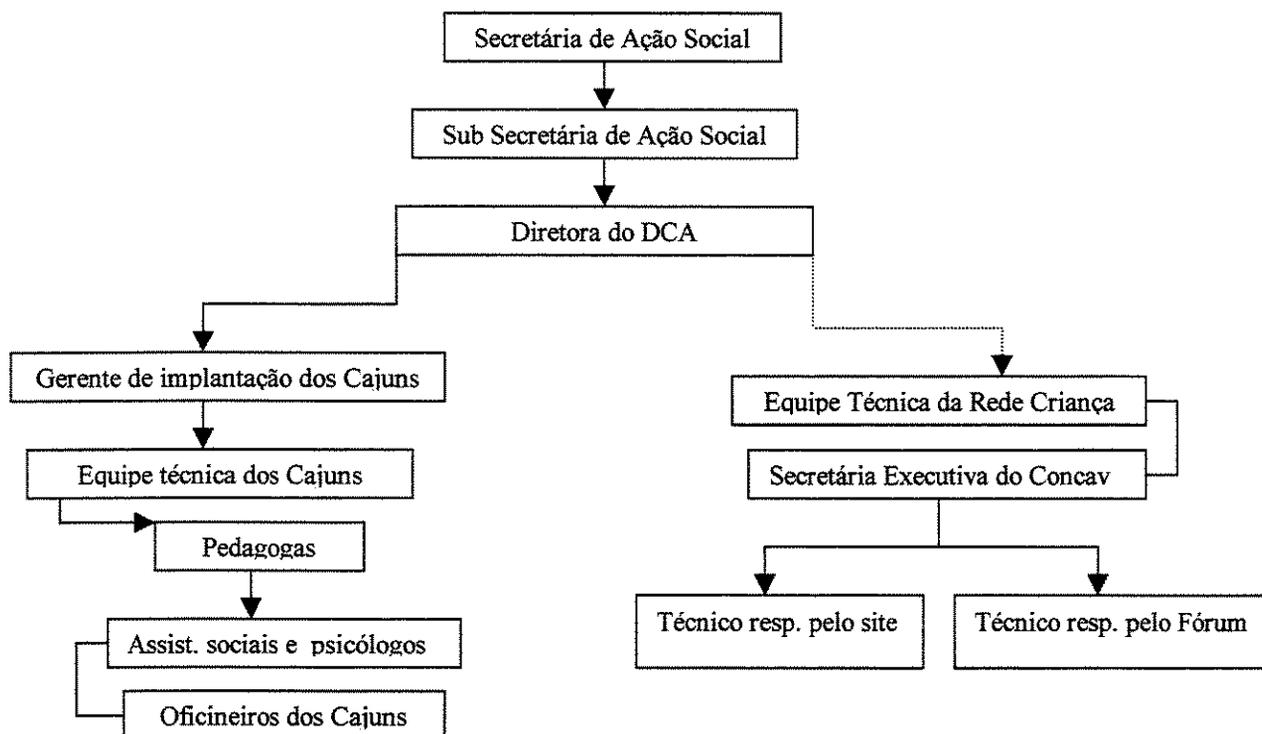
²⁵ O Programa Família Cidadã tem como objetivo inserir as famílias das crianças em situação de rua nos programas assistenciais da Prefeitura, como a renda mínima.

Quanto à estrutura interna do DCA, houve um aumento considerável do seu corpo técnico a partir do Projeto. A implantação do Projeto Rede Criança exigiu a contratação de novos profissionais, seja para desempenhar as novas ações previstas, seja para incrementar ações já desenvolvidas, que passaram a ganhar nova relevância em função da visibilidade que a Campanha conferiu às ações governamentais. Nessa direção, a Secretária Executiva do Concav enfatiza os impactos da Rede Criança sobre a estrutura governamental:

O DCA era uma salinha pequena que não sei quantos técnicos tinham lá (...) Com a Rede Criança a Secretaria de Ação Social, no seu todo, deu um grande avanço, seu grande salto, não apenas o DCA, mas toda a Secretaria. (...) Eu percebo que com a Rede Criança houve um aumento de tudo, de demandas, de problemas, mas também de recursos humanos, de recursos técnicos, de espaços, de possibilidade de negociar dentro da Prefeitura os projetos, o aumento da equipe, etc. A diretora do DCA fala que ela gerenciava 20 pessoas e hoje ela gerencia 100, quer dizer, olha a dimensão que isso toma (13).

No diagrama a seguir, tento demonstrar como parte dessa equipe se situa em relação aos demais atores governamentais na execução das tarefas do Projeto Rede Criança:

Diagrama 1: Atores governamentais envolvidos na elaboração/execução das ações do Programa Rede Criança



No diagrama estão dispostos os interlocutores que interagem, em nome do governo, com o público societário nos espaços públicos da Rede Criança. A hierarquia existente entre eles, que o diagrama busca reproduzir, nem sempre reflete uma situação funcional oficialmente definida, mas a posição que conquistaram nas interações concretas, em vista dos seus recursos diferenciados traduzidos em maior ou menor poder de influência e/ou decisão. Em alguns casos, as posições de poder, ainda, estão em disputa, como no caso da relação entre o DCA e a Equipe Técnica da Rede Criança. Disputa que não pode ser reduzida, como veremos no próximo capítulo, a uma simples disputa por poder entre técnicos, mas, antes, reflete distintas posições quanto aos significados do Projeto.

Se o campo societário, como veremos a seguir, é heterogêneo e as dimensões que explicam suas clivagens não se revelam num primeiro olhar; no caso dos atores governamentais o quadro não é diferente. Nos quadros da Prefeitura encontramos técnicos provenientes das redes movimentistas, assim como quadros de carreira do Estado, pessoas historicamente comprometidas com a área da criança e adolescente, e outras que caíram de pára-quadras num universo cuja lógica pouco entendem. Pessoas com um alto nível de informação acerca das reformulações introduzidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, e outras que não conseguem estabelecer as devidas conexões entre suas ações e as novas diretrizes legais. Vejamos mais algumas dimensões que considero importantes na compreensão da complexidade do campo governamental.

Diferente de muitos municípios brasileiros, e da própria Secretaria Estadual de Ação Social do Espírito Santo (gestão José Ignácio Ferreira), a Secretária de Ação Social da Prefeitura Municipal de Vitória não é a primeira dama. Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ, a Secretária de Ação Social foi convidada a assumir a secretaria na primeira gestão de Luiz Paulo Veloso Lucas, sendo até hoje a secretária que mais captou recursos em toda a história da Secretaria Municipal de Ação Social (SEMAS), daí, talvez, um dos motivos para a manutenção do seu nome à frente da Secretaria quando da reeleição do Prefeito. Nas mãos da Secretária de Ação Social concentra-se todo o poder de decisão acerca dos rumos da Rede Criança.

Ao seu lado, a sub secretária de Ação Social é alguém, como ela mesma diz, que “gosta muito da burocracia” quando esta é “entendida como algo dinâmico que ajuda a organizar os processos” (02). Com muita influência junto à Secretária, é reconhecida como uma pessoa que

parte de uma lógica mais tecnocrática de gestão, o que dificultaria o entendimento dos processos relacionados à gestão participativa. A perspectiva de tornar a Rede Criança um programa governamental, agregando as entidades civis, sob gerência do DCA (proposta que vem ganhando força atualmente), encontra nela a principal entusiasta.

A Diretora do Departamento da Criança e Adolescente (DCA) tem formação em psicologia. Quando foi convidada pela Secretária de Ação Social para assumir o DCA, a Rede Criança já estava em funcionamento, mesmo assim participou de forma ativa dos primeiros encontros do Fórum de Entidades e das reuniões dos Cajuns nos bairros. Durante o ano de 2001, e início de 2002, esteve ausente das ações relacionadas à Rede Criança, mas a tendência é que volte a ter uma atuação mais efetiva, face às reestruturações no que respeita à gestão do Programa. Raras vezes foi às reuniões do Concav, mesmo quando que era convidada. Situação alterada na gestão 2002/2003, quando passou a representar a SEMAS no Conselho. Por outro lado, foi na sua gestão que um convênio para administração de um equipamento da Prefeitura foi definido inteiramente pelo Concav, a partir de critérios negociados com o Departamento. Tanto a Secretária da SEMAS, quanto a Diretora do DCA não possuíam experiência prévia no trabalho com crianças e adolescentes em situação de risco.

Um outro importante ator do campo governamental é o Gerente de Implantação dos Cajuns. Ex-padre, atuou nas comunidades eclesiais de base, é militante da Pastoral da Criança e membro do Partido dos Trabalhadores. Seu nome é freqüentemente associado à luta pela defesa do Estatuto da Criança e Adolescente no Estado. No período da pesquisa de campo, dividia seu tempo entre o trabalho na PMV, a participação no Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente de Vitória (Concav) e a presidência do Conselho Municipal de Vila Velha (um dos municípios da região metropolitana da Grande Vitória). Responsável por gerenciar o processo de implantação dos Cajuns, liderava sua equipe no contato com as comunidades. Representante da SEMAS no Concav, na gestão 2000/2001, participava ativamente das reuniões do Conselho e do Fórum de Entidades. Apesar de possuir um reduzido poder de decisão, foi um ator central em vista da sua capacidade de organização e explicitação teórica da proposta, atributo que dividia com a Secretária Executiva do Concav. As ambigüidades de sua ação e discurso foram as evidências mais fortes e dramáticas dos desafios vivenciados pelos atores que possuem uma inserção no governo e nos movimentos.

A Secretária Executiva do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes de Vitória (Concav), apesar de não possuir poder de decisão no que respeita aos assuntos da Rede Criança, possuiu uma grande habilidade para a negociação, que usa tanto com as entidades não-governamentais, quanto com os seus superiores na SEMAS. Assistente Social, militante na área da criança e adolescente, possui um grande conhecimento da dinâmica dos conselhos. Atuando como elo de ligação entre o Conselho/SEMAS e Conselho/Fórum de Entidades possui papel estratégico. No geral, exerce grande poder de influência na construção da agenda do Conselho e do próprio Fórum de Entidades. Sua posição é também delicada, porque ao mesmo tempo em que busca promover o Concav, está hierarquicamente submetida ao Gabinete de Ação Social. Não se trata de um técnico da SEMAS cedido ao Concav, mas de uma assessora do Gabinete trabalhando na função de execução das ações do Conselho. Hierarquicamente, ela deve obrigação ao Gabinete, e nas disputas entre SEMAS e Conselho deve atender a primeira, o que, para uma militante, pode se traduzir em alguns momentos em fonte de angústia, exigindo muita no sentido da mediação e negociação.

Essas são as figuras centrais da Rede Criança, no campo governamental, dado sua capacidade de produzir definições, significações e de lutar por elas no decorrer do processo. Ao lado desses “protagonistas”, encontram-se os demais técnicos dos Cajuns e da Rede Criança.

Na sede da Rede Criança, além da Secretária Executiva do Concav, uma equipe composta por uma assessora de comunicação, uma assistente social e uma psicóloga cuidam das ações relativas ao *Rede On line*, a Campanha e ao Fórum de Entidades. Nos Cajuns, abaixo do Gerente de Implantação, estão os membros da equipe técnica. A equipe dos Cajuns é composta por pedagogas, assistentes sociais, psicólogos, professores de educação física e de artes.

Os técnicos do Cajun não participam das demais ações da Rede Criança, aliás, no geral não se vêem como parte integrante da Rede e, da mesma forma, os técnicos da Rede não são envolvidos nas ações referentes aos Cajuns. O fato da sede da Rede Criança estar situado num espaço fora, e longe da Prefeitura, talvez contribua para essa desinformação e desinteresse, além é claro da falta de um esforço mínimo de coordenação das três ações propostas no Projeto. Sem uma coordenação definida, as várias ações do Programa acabaram sendo tomadas como fim em si mesmas. Assim, quem era responsável pela *Rede Criança Online* não era capaz de entender sua ação como parte de uma estratégia mais ampla, necessariamente articulada aos Cajuns e ao

Fórum de Entidades, e assim por diante. A ausência de uma coordenação capaz de indicar os rumos do processo somada à centralização das decisões tornou a ação governamental errática, sem planejamento e clareza acerca das funções de cada um e dos objetivos que deveriam ser coletivamente perseguidos nas várias ações de implementação/execução do Projeto.

O campo não-governamental

No campo não-governamental há dois grandes públicos: as entidades de atendimento e as lideranças e associações comunitárias. Vamos nos dedicar, nesse capítulo, à compreensão das entidades de atendimento tradicionais no campo da infância e juventude. Começo o reconhecimento da representação não-governamental oferecendo a caracterização da rede, por entidade participante.

**Tabela 02: Rede não-governamental de atenção às crianças e adolescentes,
em situação de risco no município de Vitória**

		Década de Fundação						Tipo de atendimento ²⁶									Natureza		Registro no Concav		Convênio com a SEMAS		
		Até 50	50/60	70	80	90	99 ²⁷	1	2	3	4	5	6	7	99	Laica	Relig.	Sim	Não	Sim	Não	99	
1	Associação Brasileira para Superdotados/ES (ABSD)					*							*			*		*			*		
2	Ass. São Vicente de Paula - Creche Menino Jesus	*						*									*	*			*		
3	Associação Capixaba contra o Câncer Infantil (ACACCI)				*			*								*		*	*		*		
4	Associação Comunitária do Espírito Santo (ACES)					*							*			*		*			*		
5	Associação Maternal de Amparo à Criança (AMAC)					*		*								*		*			*		
6	Ass. Obras Pavonianas de Assistência (AOPA)				*				*							*	*	*			*		
7	Ass. de pais e amigos das pessoas portadoras de deficiências dos func. do BB (APABB)					*		*								*		*	*		*		
8	APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Vitória		*					*								*		*		*			
9	Associação. de pais e portadores de fissuras lábio palatais do ES (PROFIS)					*		*								*		*	*		*		
10	Ass. Capixaba de pais, profissionais...ligados ao trab. com crianças port.de deficiências (ASCAPPA)					*		*								*		*	*		*		

²⁶ O tipo de atendimento segue caracterização adotada em documentos da Rede Criança. O enquadramento das entidades em cada tipologia foi resultado de discussões entre entidades não-governamentais e a Equipe Técnica da Rede. A seguir, uma explicitação de cada tipo, conforme definido na Rede Criança:

- 1- Saúde e Educação Especial: atendimento a crianças e adolescentes portadoras de doenças físicas, mentais e emocionais por meio de acolhimento e apoio às famílias.
- 2- Educação infantil: ensino de zero a seis anos de idade
- 3 - Atendimento sócio educativo: atendimento de reforço escolar, cultural (corais, musicalização) cursos de artesanato, recreação, palestras informativas, profissionalização evangelização
- 4 - Abrigo Provisório: espaços de retaguarda que acolhem crianças e adolescentes por um determinado período, encaminhadas por instituições e principalmente pelos órgãos de garantia de direitos.
- 4- Intermediação para o trabalho e formação profissional: instituições que promovem cursos, captam, inscrevem e acompanham adolescentes ao trabalho.
- 6 -Pesquisa, Assessoria e Capacitação, Apoio Material e Financeiro para projetos: atuação indireta à criança e ao adolescente, através de assessoria a projetos, capacitação e, e certos casos, apoio financeiro.
- 7 - Defesa de Direitos: atuam para a efetivação da garantia dos direitos da criança e do adolescente.

²⁷ O número "99" está sendo utilizado quando não há informação disponível, ou quando a categoria não se mostra adequada à realidade da instituição.

		Década de Fundação						Tipo de atendimento									Natureza		Registro no Concav		Convênio com a SEMAS		
		Até 50	50/60	70	80	90	99	1	2	3	4	5	6	7	99	Laica	Relig.	Sim	Não	Sim	Não	99	
11	Associação Presbiteriana de Ação Social/ Projeto Sarça					*			*								*	*			*		
12	Associação São Pedro Apóstolo (ASPA)									*							*		*		*		
13	Casa de Acolhimento e orientação às crianças e adolescentes (CAOCA)					*			*								*	*			*		
14	Cáritas Arquidiocesana de Vitória- Pastoral da Criança				*			*									*	*			*		
15	Cáritas Arquidiocesana de Vitória- Pastoral do Menor				*				*				*				*	*			*		
16	Casa Lar Jardim Camburi					*				*							*	*			*		
17	Junta de Ação Social da Convenção Batista - Casa Vida					*		*									*	*		*	*		
18	Casa Sagrada Família (CASF)					*		*									*	*			*		
19	Centro de Comunicação Popular D. João Batista de Albuquerque (CECOPS)				*								*				*		*		*		
20	Centro Espírita Fé, Esperança e Caridade Santa Cruz	*										*					*		*		*		
21	Centro Salesiano do Menor (CESAM)					*						*					*	*			*		
22	Centro de Integração Empresa Escola (CIEE)					*						*				*		*		*			
23	Clínica de Orientação Psicológica e Social (COPS)			*				*								*			*	*			
24	Fundação Assistencial Educacional e Profissional Casa do Caminho					*			*								*		*		*		
25	Federação Espírita do Espírito Santo	*												*			*	*			*		
26	Fund. Batista da Praia do Canto - Centro Estudantil de Vitória					*			*								*	*			*		
27	Fundação Educar					*			*							*			*		*		
28	Fundação Fé e Alegria				*								*			*		*		*			
29	Fundação Metodista de Ação Social e Cultural					*			*							*		*		*			
30	Fundação Educacional Monte Belo		*						*							*		*		*			
31	Fundação Otacilio Coser					*			*							*		*		*		*	
32	Instituto C&A de Desenvolvimento Social					*			*							*		*		*			
33	Instituto de Educação Social Joana D'Arc					*			*							*		*		*			
34	Lar da Menina I		*							*						*	*		*		*		
35	Lar da Menina II					*				*						*	*		*		*		
36	Legião Brasileira da Boa Vontade		*						*							*		*		*		*	
37	Missão Jovens Soldados do Senhor							*						*		*		*		*		*	
38	Missionárias da Caridade Madre Teresa de Calcutá				*					*						*	*		*		*		
39	Mov. Nac. de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR)				*								*			*	*		*		*		

		Década de Fundação						Tipo de atendimento							Natureza		Registro no Concav		Convênio com a SEMAS			
		Até 50	50/60	70	80	90	99	1	2	3	4	5	6	7	99	Laica	Relig.	Sim	Não	Sim	Não	99
40	Movimento Capixaba de Voluntários (MCV)					*							*		*			*		*		
41	Obra Social Nossa Senhora das Graças		*						*							*	*	*		*		
42	Obras Kolping do Brasil –Espírito Santo				*				*						*		*			*		
43	Serviço de engajamento comunitário - Crer com as Mãos (SECRJ)				*				*							*	*			*		
44	Sociedade. Brasileira de Cultura Popular- Lar Dom João Batista					*			*							*		*		*		
45	Sociedade. Brasileira de Cultura Popular - Lar Mãe Emília				*									*		*		*				*
46	Vitória Down					*		*							*		*		*		*	
	TOTAL	03	05	01	11	24	02	11	01	18	04	03	05	02	03	20	26	23	23	11	31	04

Fontes: Rede Criança, 2001, documentos do Concav e da SEMAS/PMV.

Trabalhando com os dados agregados, percebemos que a maioria das entidades não-governamentais de atendimento foi criada na década de 90, após a aprovação do Estatuto da Criança e Adolescente.

Tabela 3: Época de fundação das entidades não-governamentais de atendimento

Fundação	N	%
Até 1950	03	6,5
Entre 1951-1969	05	10,9
Entre 1970-1979	01	2,2
Entre 1980-1989	11	23,9
Entre 1990-1999	24	52,2
Não respondeu	02	4,3
Total	46	100,0

Fonte: Rede Criança, 2001, arquivos do Concav e SEMAS/DCA.

Das quarenta e seis entidades elencadas, 50% estão registradas no Concav. Mas, apesar da maioria das entidades ter sido criado pós-Estatuto, e da metade delas possuir registro no Concav, ainda é muito forte a dimensão assistencialista no atendimento, fato que muitos reputam à forte presença de organizações religiosas nesse universo.

Tabela 04 : Caracterização das entidades, por sua natureza

Natureza	N	%
Laica	20	43,5
Religiosa	26	56,5
Total	46	100,0

Fonte: Rede Criança, 2001, arquivos do Concav e da SEMAS/DCA.

Mas, aqui também é preciso cautela na análise dos dados, pois embora a tabela 04 evidencie a força das organizações religiosas sobre o universo de atendimento, é preciso reconhecer que a entrada de outros atores tende a tensionar esses vínculos originários. Principalmente a partir de meados dos anos 90, as entidades passaram a estabelecer novas parcerias, tanto com os governos, quanto com as organizações do mundo empresarial, processo que tensiona valores e, por vezes, impulsiona à revisão das práticas, como reconhece um dos técnicos de uma organização assistencial ligada à Igreja Católica:

...e agora a gente busca uma maior autonomia em relação aos parceiros, não um desligamento com a Paróquia, não é isso, nós queremos mais parceiros, nós não queremos eliminar parceiro, mas nós queremos autonomia (...) Se nós temos vínculos com a Igreja, e se eles são fortes, por outro lado, nós temos vínculos com outros parceiros que também são fortes, como

a Fundação Otacílio Coser, que cobram da gente uma atitude mais crítica em relação à situação das crianças e adolescentes, e da Prefeitura de Vitória que tem um trabalho a nível nacional bem reconhecido voltado para essa área. Então quer dizer há um jogo assim... Quem dá a verba? Assim quem dá a verba pode cobrar a qualidade do trabalho. Então a coisa acontece dessa maneira, a parte que não gosta acaba recuando, olha eu não vou te dar dinheiro para isso, então você vai ter que correr atrás de alguém que possa querer te dar, a Prefeitura dá e exige a qualidade, dentro dos seus parâmetros (...) Então esses parceiros e os seus parâmetros de qualidade são a alavanca para a mudança interna (32).

Se a entrada de novos parceiros por si só altera e tensiona vínculos originários, a Rede Criança potencializa esse processo e, portanto, desse prisma é possível dizer que a tendência de longo prazo é que ela altere as características internas da rede. Ao provocar a aproximação entre as entidades, a necessidade da profissionalização, da captação de recursos, etc. o Projeto amplia o campo de ação e o raio de visão das entidades, no geral, habituadas a um atendimento bastante local.

Quanto à natureza do atendimento prestado pela rede como um todo, os dados apontam certos estrangulamentos, que o Projeto não parece haver considerado. Uma das exigências impostas pelo BNDES para a concessão do financiamento era que a elaboração dos projetos fosse precedida de um pré-diagnóstico que indicasse, em cada município, os gargalos do atendimento e, portanto, as ações a serem priorizadas. A Prefeitura de Vitória definiu a prevenção como eixo da política pública, o que significava concretamente dirigir recursos e investimentos para o atendimento de natureza sócio-educativa. Contudo, essa definição do problema estava longe de ser consensual, e um dos motivos das divergências está justamente na situação que a tabela 05 evidencia:

Tabela 5: Caracterização da rede de atenção em Vitória, por tipo de atendimento

Tipo de atendimento	N	%
Saúde	11	23,4
Educação infantil	01	2,1
Atendimento sócio-educativo	18	38,3
Abrigo provisório	04	8,5
Formação profissional	03	6,4
Capacitação e pesquisa	05	10,6
Defesa de Direitos	02	4,3
Não respondeu	03	6,4
Total	47²⁸	100,0

Fonte: Rede Criança, 2001, arquivos do Concav e da SEMAS/DCA.

²⁸ A soma totalizou 47 lançamentos, e não 46, em função da dupla caracterização da Pastoral do Menor.

Como podemos observar, 38,3% das entidades oferecem atendimento de natureza sócio-educativa. Mesmo assim, a proposta da Prefeitura, concretizada no Projeto, era ampliar esse atendimento, por meio da criação de mais 10 Cajuns, além do Morro do Quadro. Enquanto isso, outras áreas continuariam com limitada capacidade para o atendimento das demandas, como no caso das crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica, abuso sexual, drogaditos, etc²⁹.

É importante ressaltar que as 44 entidades não-governamentais apresentam um perfil bastante desigual quanto a sua estrutura financeira, administrativa e operacional. Apenas um pequeno grupo de entidades encontra-se em situação financeira confortável, com uma boa política de captação de recursos e/ou convênios com instituições públicas, possuindo quadros de funcionários qualificados e oferecendo um serviço considerado de qualidade à sua clientela. Essa posição, somada à capacidade de discutir o desenho mais geral das políticas de atendimento, credencia esse pequeno grupo como interlocutor privilegiado junto ao poder público municipal. A grande maioria das entidades, contudo, apresenta uma situação muito diferente. Com graves problemas de caixa, essas entidades sobrevivem às custas de doações, na maioria dos casos incertas e esporádicas. Com dificuldade em estabelecer uma boa política de captação de recursos, e sem contar com uma mão de obra mais qualificada que lhes permita produzir projetos capazes de interessar o mercado ou os órgãos públicos, ficam de fora das já restritas possibilidades de financiamento. Em muitos casos, encontram na ajuda de pessoas influentes e poderosas, como comerciantes locais, empresários, vereadores, etc., a condição de manutenção das suas atividades.

Uma outra dimensão analítica que revela a heterogeneidade constitutiva do universo da infância, para além da clivagem Estado/sociedade, até agora enfatizada, diz respeito às diferentes expectativas que animam a prática e o discurso dos membros que a compõem. Partindo desse prisma, vemos que as posições “governamental” ou “não-governamental” são re-qualificadas quando contrapostas à filiação dos atores a matrizes ético-políticas que orientam, mesmo que de forma não sistemática ou consciente, percepções e práticas materializadas, cotidianamente, no tipo de atendimento prestado ao público-alvo e na forma de conceber e significar esse atendimento. No caso de Vitória, essas matrizes conformam três segmentos distintos: o das entidades mais tradicionais com perfil marcadamente filantrópico-assistencialista, o das entidades do campo movimentista, articuladas em torno da defesa dos direitos e as novas entidades provenientes da filantropia empresarial.

²⁹ Em várias reuniões do ConcaV, o Conselho Tutelar tem denunciado os limites da rede de atenção em Vitória, muitas vezes indispondo-se com a Prefeitura e com o próprio Conselho de Direitos.

No primeiro segmento, estão as entidades mais tradicionais no universo da infância. No geral filiadas às organizações religiosas realizam um atendimento mais localizado, desvinculado de considerações acerca da política de atendimento de uma forma geral. Sob a ótica da caridade, o amor ao próximo torna-se motor da ação, numa prática onde o “outro”, necessitado e desprovido de direitos, é o objeto do atendimento. As relações dessas entidades assistenciais sem fins lucrativos com o Estado têm uma vasta história, onde a marca principal é a ausência de mecanismos públicos de controle. O estabelecimento dos convênios, no geral, parte de critérios pessoais, compondo a trama das relações clientelistas. A maioria das entidades de atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco em Vitória provém desse campo. Não demonstram uma adesão entusiástica à Rede Criança, nem tampouco uma resistência sistemática, sua aproximação, no geral, é precedida de uma análise bastante situada quanto às possibilidades de retorno financeiro imediato.

No campo movimentista estão os atores e instituições que pautaram a luta pela criação e implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Essas entidades, na maioria dos casos laicas ou vinculadas aos setores progressistas da Igreja Católica, têm no discurso dos direitos sua principal bandeira e na participação ativa dos usuários sua estratégia de construção da cidadania. Articuladas às redes nacionais e internacionais, buscam construir as chamadas políticas públicas para a infância por meio da participação nos conselhos e na denúncia das condições de atendimento. No lugar do “outro”, necessitado a quem se concedem favores e assistência, está o sujeito a ser emancipado pela consciência dos seus direitos de cidadania. A participação nas articulações pelo restabelecimento das liberdades democráticas, na década de 80, explica a forte ênfase na questão da autonomia e a postura crítica em relação ao Estado. As principais referências nesse campo, em Vitória, são o MNMMR e Pastoral do Menor. Dos atores desse campo partiram as primeiras propostas e experiências de articulação da rede de atenção, ainda nos anos 80 (como veremos em breve). Quanto à Rede Criança, enquanto o MNMMR e a Pastoral decidiram pela não participação, outros membros do campo participaram, de forma mais ou menos ativa, de todo o processo de implementação do Programa³⁰.

³⁰ O MNMMR e a Pastoral do Menor decidiram não participar da Rede Criança, quando às discordâncias em relação ao Projeto associou-se a percepção das dificuldades em alterar os rumos da proposta. A decisão do MNMMR e Pastoral do Menor foi muito criticada por antigos parceiros, que afirmavam a necessidade de que essas críticas tivessem sendo feitas por dentro da Rede. Para muitos atores do campo, essas entidades teriam “perdido o bonde” e já não conseguiam se sintonizar com a nova fase marcada pela necessidade de participar de uma forma menos crítica e mais “propositiva”.

Um outro sub conjunto dessa rede é formado por atores e instituições cuja prática está afinada com as novas estratégias de gestão das políticas sociais, no contexto da reestruturação neoliberal. Surgidas no cenário nacional na década de 90, pautam-se por princípios “modernos” de gestão, dentre os quais ganham destaque o planejamento estratégico, a captação de recursos e a profissionalização do atendimento, via capacitação dos agentes. Em relação às entidades filantrópicas tradicionais, distinguem-se pela capacidade de visão estratégica e pragmática, pela maior autonomia em relação ao Estado, além da abertura aos novos mecanismos de controle social; em relação ao campo movimentista, distinguem-se por não assumir posições de confronto e de disputa em torno do desenho das políticas públicas, embora tendam a participar em conselhos e redes sociais. Em Vitória, destacam-se como representantes desse campo: a Associação Comunitária do Espírito Santo (ACES), Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), Fundação Otacílio Coser, Instituto C&A de Desenvolvimento Social, dentre outras. Participam da Rede Criança da mesma forma como costumam participar dos demais programas e projetos da Prefeitura.

Como veremos no desenrolar da argumentação, essa caracterização deve ser tomada apenas como ponto de partida, até porque as distinções apresentadas não significam exclusividade, mas predominância no sentido do discurso e da ação. Mais do que fixar as fronteiras em relação às distintas filiações dos atores e instituições, interessa verificar como no contexto das interações essas filiações vão sendo rediscutidas e reelaboradas, face ao tensionamento/adequação à uma proposta governamental de reestruturação da área da infância, orientada pelos pressupostos da administração gerencial.

Nesse sentido, podemos perceber que a proposta governamental de participação reticular nos moldes gerenciais encontraria duas fontes de pressão distintas. De um lado, os atores do campo movimentista tensionam os limites do Projeto, quando buscam re-entronizar a política e por meio dela discutir as escolhas governamentais que estão subjacentes às mudanças em curso. De outro lado, entidades e atores da área da infância, acostumados à invisibilidade pública e a ausência de mecanismos de controle social, quando convocados à participação e à articulação, trazem uma expectativa de manutenção da lógica clientelista e privatista que acaba também pressionando os fundamentos do Projeto. A proposta governamental de reestruturação da área da infância, por meio da articulação e integração das ações sofre, portanto, um duplo questionamento. Simplificando muito poderíamos dizer que de um lado a pressão é no sentido de ampliar os impactos democratizantes do Projeto; enquanto, de outro lado, a intenção é de restringi-los.

Tensionamentos que são, repito, expressões da heterogeneidade constitutiva do universo da infância.

Essa pluralidade – e os conflitos que dela emergem - como sugerem os teóricos da democracia participativa, não parece ser problema, desde que os arranjos participativos permitam a sua expressão e mediação políticas. Contudo, em Vitória as divergências próprias de um universo heterogêneo e plural, foram desconsideradas, principalmente, no processo de elaboração do projeto, visto que evidências de um conflito que os princípios normativos próprios à democracia gerencial não apenas deslegitimam, quanto negam (cf. Capítulo 01). A Prefeitura, quando traz a proposta da articulação, silencia sobre todo um processo prévio no qual atores governamentais e não-governamentais – no geral integrantes do campo movimentista - buscaram justamente estabelecer princípios e mecanismos para uma ação cooperada. Essa é a análise que aprofundo a seguir, no último item desse capítulo.

3.4. Das experiências de articulação no campo movimentista ao Projeto Rede Criança

As experiências de articulação dos atores do universo da infância em Vitória são anteriores à Rede Criança. Desde a luta pela criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, órgãos e entidades não-governamentais estabeleceram parcerias e definiram formas de participação da sociedade civil no governo, como condição para o enfrentamento das diversas formas de exclusão e violência a que estavam sujeitas às crianças e adolescentes pobres. A monografia de Fátima de Almeida e Maria Helena Spinelli Pereira, (1998), dedicada à análise da criação e atuação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo, oferece importantes informações sobre esse processo.

Segundo as autoras, em 1989, durante o governo Max de Freitas Mauro, importantes organizações da área da infância, como o MNMMR e a Pastoral do Menor, foram convidadas a participar na deliberação e execução da política de atendimento. Experiência que, como explicam as autoras, marcou um novo momento nas relações dos movimentos com o Estado: “o desafio de compartilhar decisões e deliberar política, em um trabalho articulado de entidades governamentais e não-governamentais estava colocado. O aprendizado daqueles que, em muitos momentos estiveram em lados opostos, seriam agora parceiros, num colegiado com a responsabilidade de formular/decidir àquela que deveria ser a política de proteção integral, adequada à realidade do Estado” (Firme e Spinelli, 1998, p.57).

Em dezembro de 1990, foi realizado o primeiro encontro pró-criação do Conselho de Direitos da Criança e Adolescente de Vitória, promovido pela PMV, MNMMR, Pastoral do Menor e Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. Nessa mesma época, no plano estadual, as entidades se organizavam para garantir a criação e o funcionamento do Conselho de Direitos: “os conselheiros entrevistados situaram este período como muito produtivo, tanto em termos do acúmulo de informações como em termos da rica articulação institucional que se estabeleceu, verificando-se uma proximidade necessária entre Governo e organizações não-governamentais” (Firme e Spinelli, 1998, p.59). Em junho de 1991, foi criado o Conselho Estadual, e em novembro do mesmo ano o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Firme e Spinelli, 1998, p.60).

Em 1992, essa rede buscou a solidariedade de outros atores para a luta contra a ação dos grupos de extermínio às crianças e adolescentes no Estado. O marco desse movimento foi o *Seminário Denúncia sobre violência e extermínio de crianças e adolescentes no Espírito Santo*, realizado nas dependências da Assembléia Legislativa. O seminário foi organizado pelo Movimento de Direitos Humanos, pelas Comissões de Direitos Humanos, pelo MNMMR e por mais 30 entidades ligadas à área da infância “numa articulação nunca vista até então e com fortes sentimentos de indignação contra o número de mortes (execuções) de crianças e adolescentes em todo o Estado”. (Firme e Spinelli, 1992, p. 48)³¹

Em 1993, as expectativas dos atores desse campo quanto à política de atendimento foram consolidadas no documento “Medidas emergenciais e preventivas para o atendimento às crianças e adolescentes na Grande Vitória”. A proposta partiu do IESBEM, órgão estadual, e foi encampada pelos seguintes órgãos e entidades não-governamentais: CRIAD, conselhos municipais de quatro regiões metropolitanas da Grande Vitória, Prefeituras da Grande Vitória, IESBEM, Defensoria Pública, Polícia Militar do Espírito Santo, MNMMR, Núcleo de Estudos da Criança e Adolescentes/UFES e Pastoral do Menor. O objetivo era viabilizar a política de atendimento integral às crianças e adolescentes da Grande Vitória, a partir “de uma ação articulada”, justificada e concebida nos seguintes termos:

Uma avaliação mais aprofundada do trabalho realizado junto à criança e adolescente de rua, até então realizado pelo IESBEM e o reordenamento institucional estabelecido pela lei 8069/90 demonstraram a *necessidade de articulação dos diversos segmentos da sociedade – governamentais e não governamentais – para o desenvolvimento de uma ação integrada, descentralizada, que pudesse responder adequadamente à problemática e a essa nova ordem*

³¹ De acordo com a CPI da Criança e Adolescente da Assembléia Legislativa/ES, o Espírito Santo ocupava então o 4º lugar em extermínio de crianças e adolescentes pobres (Firme e Spinelli, 1992, p. 51).

social (...) Tal reordenamento implica em novas estruturas, na formulação de uma política de recursos humanos, na mudança de conteúdo, de método e de gestão da política de atendimento à criança e ao adolescente (Documento Medidas Emergenciais..., 1993, grifos meus).

O documento final traz um programa de atendimento integral e articulado de promoção dos direitos denominado *Sistema Operacional de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco Pessoal e Social*. O programa tem dois grandes eixos: as medidas emergenciais e as preventivas. No primeiro caso, as ações são voltadas às crianças e adolescentes drogaditos, vítimas de violência, atores de ato infracional, trabalhadores informais, etc; no segundo, são voltadas para crianças e adolescentes em geral, podendo envolver a garantia de atendimento em creches, espaços de convivência comunitários, inserção na rede oficial de ensino, programa de iniciação ao trabalho, dentre outros.

Comparando essa proposta de atendimento integral, com a política definida no Projeto Rede Criança vemos pelos menos três diferenças mais significativas: i) enquanto a ênfase do Projeto Rede Criança está na prevenção; na proposta dos atores do campo movimentista a ênfase na prevenção aparece associada à preocupação com o atendimento às crianças e adolescentes que já estão em situação de rua, ou em conflito com a Justiça, resultado talvez da influência do MNMMR e Pastoral do Menor; ii) o conceito de articulação aqui envolve não apenas a agregação das ações, a somatória dos esforços, mas o redimensionamento da rede em vista das necessidades de atendimento. A articulação é uma forma de garantir o atendimento integral, mas a sua existência pura e simplesmente não garante esse atendimento; iii) na perspectiva do atendimento integral, ganha centralidade a articulação intersetorial, ou seja, as várias secretarias devem estar incluídas no fluxo do atendimento.

A saída de Vítor Buaiz da Prefeitura e a reformulação da Secretaria de Ação Social impediram o avanço da proposta; mas, outras novas tentativas de articulação ganhariam curso na gestão do Prefeito Paulo Hartung, que convidou para assumir a SEMAS, Vera Nacif, socióloga e professora da UFES. Nacif daria continuidade ao processo de articulação com as entidades por meio do Programa Cidadão Criança. Comprometida com o processo de participação popular, e mantendo

boas relações com as Ongs progressistas, encontraria no Concav, ao qual teria a tarefa de presidir, um interlocutor combativo e solidário, nas palavras dos próprios conselheiros³².

Em maio de 1997, já num contexto marcado pelo arrefecimento do campo movimentista, era realizada a 1ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Vitória. Na Conferência, a importância da articulação faz-se mais uma vez presente, conforme constatamos nas sugestões presentes no seu documento final: “promover a nível municipal, outros eventos onde ONG’s e Poder público possam discutir, avaliar e planejar ações no município; *articular um fórum municipal de entidades afins*; criar espaço para discussão para equipes que atuam com crianças e adolescentes com temas específicos que envolvam a clientela, em conjunto com o Conselho Municipal e entidades afins; *trabalhar em conjunto*” (Concav, 1997, grifos meus). Nesse mesmo ano, Luiz Paulo Veloso Lucas (PSDB) assumia a Prefeitura de Vitória prometendo, como fizera o governo anterior, dar continuidade às ações do governo Paulo Hartung. Para a Secretaria de Ação Social, como informei nos parágrafos anteriores, Luiz Paulo convidou a cientista política Wânia Malheiros.

De acordo com as entrevistas, e com o que há de mais consensual nelas, o início do processo de constituição da Rede Criança foi em 1997, primeiro ano do governo de Velloso Lucas, quando, a pedido da Prefeitura, foi realizada uma pesquisa junto à população de Vitória para definir a política de governo. A pesquisa evidenciou a preocupação da população com a questão dos meninos e meninas em situação de rua. A Secretária de Ação Social, Wânia Malheiros, pressionada pelo resultado da pesquisa, começou a discutir com setores da sociedade civil e a equipe de governo uma proposta de ação. A entrada de Wânia Malheiros de certa forma recolocou o desafio do diálogo entre poder público e sociedade civil no Concav, uma vez que conselheiros, já há um ano à frente do Conselho, teriam que adequar propostas e expectativas em vista da nova composição da Secretaria de Ação Social. O primeiro embate entre SEMAS e CONCAV foi motivado pela decisão da Secretária de convocar a Polícia Militar para fazer a abordagem de rua. Cinco anos depois, em entrevista a representante da Pastoral do Menor, e à época conselheira do Concav, dá a sua versão do evento:

...então dentro da minha avaliação o desconhecimento dela [Secretária da SEMAS] do papel do Conselho era tão grande, pode ser que agora ela tenha compreendido melhor, que ela

³² “Porque a Vera quando entrou nós brigamos muito, brigamos muito mesmo, mas a Vera cresceu muito e nós também crescemos. Ela era muito inteligente, muito eficiente e dialogava, não que não houvesse conflitos, mas ela dialogava (19).

chegou no conselho e pediu que o conselho fizesse um projeto pra... a expressão que ela usou foi tão forte que me doeu nas entranhas, que era para tirar as crianças da rua de qualquer jeito, e que os conselheiros tutelares teriam a partir de então o papel de comissários, teriam coletes, teriam não sei o que mais, e as crianças seriam tiradas das ruas, e queria convocar a polícia militar e a polícia civil para entrar na ação (...) E aí a gente teve uma briga muito grande (19).

A intenção da Secretária e os contra-argumentos do Conselho levou à formação de uma comissão composta por representantes da SEMAS, Conselho de Direitos, Conselho Tutelar, comando da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania e Juizado da Infância e Juventude, para elaboração de uma proposta de atuação integrada e permanente. Já àquela altura, a Secretária colocava sua intenção de associar à proposta uma campanha de sensibilização da sociedade civil contra a esmola (Ata do Concav, 02/12/1997).

Em 1998, nova eleição alterava novamente a configuração do Concav colocando a necessidade do reinício das discussões. Em função da trajetória de seus membros, as entidades mantinham o Concav numa tendência mais à esquerda. Aos novos conselheiros ficaria a missão de tocar a campanha permanente de sensibilização da sociedade civil contra a esmola e elaborar o projeto para uma ação integrada entre os vários poderes. Mas, os novos conselheiros entenderam que para além da campanha de sensibilização da sociedade e da proposta de integração das ações era preciso que no projeto estivessem asseguradas as condições para o atendimento efetivo das crianças e adolescentes em situação de risco, o que significava, dentre outras coisas, a rediscussão do sistema de retaguarda, como relembra o representante da Fundação Fé e Alegria:

Quando eu assumi na primeira gestão, que foi 98/99... já nas primeiras reuniões tinha uma campanha pronta contra a questão da esmola, tinha uma agência que tinha elaborado e tal, e daí o Conselho tomou uma posição: não dava pra colocar isso na rua se a gente não tem uma retaguarda. E aí houve esse posicionamento contrário do Conselho, no sentido de que não dava para lançar a campanha na situação atual. A gente ia dizer para a sociedade não dar esmola e qual a alternativa que a gente ia dar? As crianças estão aí, já tinha o programa da abordagem, mas e daí... Como a gente ia dizer isso para a sociedade sem ter um projeto? (29)

O teor das críticas, nesse momento germinal, remetia para as expectativas dos atores do campo movimentista que queriam associar à discussão da Campanha e da proposta de articulação a rediscussão da política de atendimento de uma forma geral. Os debates no Conselho se seguiram, assim como o trabalho da Comissão. Algumas entidades como a Pastoral do Menor e a ACES, segundo relatos, teriam sido inclusive convidadas pela Secretária para se dedicarem de forma mais efetiva a essa discussão.

Mas, ainda em 1998, o conhecimento da linha de financiamento aberta pelo BNDES para o desenvolvimento de projetos estruturados em torno das redes sociais precipitaria os acontecimentos,

dando nova direção à tentativa de articulação em curso. Numa reunião realizada em Brasília, a Secretária de Ação Social ao mesmo tempo em que tomava conhecimento do Programa “Redes Locais de Atenção à Criança e ao Adolescente”, conhecia o consultor Luiz Antônio de Carvalho, técnico da Fase/RJ, com experiência na elaboração de projetos dessa natureza e com conhecimento dos critérios de aprovação utilizados pelo Banco. Interessada no financiamento, a Secretária resolveu atribuir ao consultor a função então a cargo dos conselheiros e demais atores da rede: a criação de um projeto de atendimento integrado, no qual estivesse presente uma campanha contra a esmola.

Embora o consultor tenha participado de algumas reuniões do Concov, para a grande maioria dos entrevistados, esses contatos prévios não garantiram a efetiva participação dos atores da rede na construção da proposta. A maioria dos entrevistados se referem a um hiato entre a primeira visita do consultor ao Conselho e o seu retorno já com o Projeto pronto:

... a gente já estava numa conversa, a gente tava avançando, devagar, mas estávamos. Aí, de repente, apareceu a oportunidade de captação de recurso no BNDES, e aí a coisa foi muito rápida, foi assim atropeladíssima. Trouxeram um consultor (...) esse consultor veio a uma reunião do Conselho, dialogou um pouco, ouviu assim ... e quando ele voltou, já voltou com o projeto pronto e tal. Eu discuti isso com ele, pra mim o que o Conselho aprovou naquela época foi uma sinalização positiva, no sentido da disposição para discussão. Depois eu já peguei aprovado, o recurso já estava vindo. Então esse foi um processo... eu vi no jornal uma vez e me surpreendi: está vindo um milhão e oitocentos reais para Vitória. Então foi... ninguém discuti nada (...) Por exemplo, a questão das redes nos bairros, o Conselho sinalizou positivamente, mas não disse que deveriam ser Cajuns, que seria a construção de novos equipamentos isso era outro papo, e acredito que a maioria no Conselho não aprovaria. (29)

Eles contrataram o pessoal do Rio, que é o Luis Antônio. E aí ele começou a fazer o trabalho (...) A gente só foi consultado numa primeira vez antes dele iniciar o trabalho (...) A elaboração não foi de baixo, a elaboração foi de lá, e aí inclusive uma das avaliações que a gente colocou num momento lá, era que a gente achava que se esse pingue-pongue tivesse sido feito o envolvimento das organizações tivesse sido alto (...) Até hoje a maioria das organizações não tem claro o que é Rede Criança. (21)

Veio um assessor do Rio, o Luiz Antônio, que pode entender muito de rede de movimento popular, mas não tem conhecimento da realidade de Vitória, que eu acho fundamental. Você tem que conhecer o chão que você pisa, porque sua cabeça pensa a partir do lugar social que você vive (...). Me convidaram, como Pastoral do Menor, para discutir a proposta, e eu falei que eu tinha total interesse nessa discussão, mas que o espaço para fazer essa discussão não era numa entidade isolada, mas no Concov. Quando ele elaborou o primeiro projeto ele também nos procurou, ele sempre buscou nos ouvir. Mas, nós tínhamos outra visão do que seria a rede, fizemos muitos questionamentos do Projeto, mas de fato havia e há da parte dele todo um saber técnico que não vai aceitar questionamentos, interferências de uma ou duas pessoas. (19)

Nós queríamos a rede sim, sempre quisemos trabalhar em rede, só que a gente sempre pensou a rede de outra forma, muito diferente do que a Prefeitura propôs na Rede Criança. A gente até que tentou, mas não conseguiu dar outra direção ao Projeto, porque o poder público ele acha que está certo, então ele segue aquela linha e ele não abre: “vai ser assim e não tem jeito”. Quando a Rede seria lançada, o Movimento e a Pastoral, nós estivemos juntos, nós colocamos nossas questões. Negociamos algumas coisas, mas não a contento (34).

No caso das entidades do campo filantrópico-assistencialista a memória do Projeto, resgatada nas entrevistas, está associada à fase de divulgação quando a equipe da SEMAS promoveu os grandes encontros para a apresentação da proposta. Mas, não só as entidades não-governamentais não participaram de forma efetiva na elaboração da proposta; também os órgãos governamentais, as demais secretarias, não foram convidadas para essa construção, o que comprometeria, como veremos mais adiante, as possibilidades de articulação entre as secretarias, tão necessária ao princípio do atendimento integral. Nem mesmo no interior da SEMAS houve um amadurecimento sobre os significados da reestruturação que a Rede Criança promoveria.

Em setembro de 1998, o Projeto Rede Criança era apresentado, em forma de Carta Consulta ao BNDES, tendo por título “Crianças e Adolescentes de Vitória em situação de rua: bases para um sistema integrado de resgate e promoção”, sendo aprovado “na íntegra e com louvor”, segundo informa a diretora do DCA (03). Em 27 abril de 1999, era assinado o convênio com o BNDES no valor de R\$ 1.768.930,00 para implantação do Sistema. A partir de então, coube a equipe técnica da SEMAS/DCA dar início ao processo de divulgação e implementação do Projeto. Processo que analiso nos próximos capítulos.

* * *

A área da criança e adolescente é marcada pela lógica do trabalho desarticulado, fragmentado, com fraca visibilidade pública e precários mecanismos de controle social quanto à correção e eficácia do atendimento. Vários estudos têm demonstrado o quanto essa cultura, por certo caudatária do padrão assistencialista - ainda não superado apesar dos avanços materializados no ECA - reduz a eficácia das ações voltadas a esse público específico. Essa cultura, quando aliada à disputa por recursos escassos - dinheiro, poder e prestígio - num contexto de crescente desresponsabilização do Estado, entroniza a ética do “cada um por si” realimentando o circuito da fragmentação e invisibilidade pública, gerando uma grande resistência às propostas de articulação, cooperação e comprometimento recíproco. Como afirmam Gregori e Silva:

Contamos com uma legislação moderna e não discriminatória como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), proposição e difusão de políticas alternativas de atendimento - como educação de rua - e inúmeras tentativas de eliminação de um conceito de assistencialismo que tratava a clientela como objeto e não sujeito de direitos. A despeito dessas conquistas, no entanto, não se verificou redução significativa de meninos nas ruas. Uma das razões desse descompasso - tomando o caso do município de São Paulo - é a ausência de um esforço minimamente coordenado por parte das diversas instituições responsáveis pela proteção e assistência de crianças e adolescentes. (...) A hipótese a ser analisada é a de que a falta de coesão entre os responsáveis pela formulação de políticas e a dificuldade de consolidação de programas não são fruto apenas de escassez de recursos e da inexistência de uma política governamental uniforme, mas resultam de uma competição entre as instituições desse campo no que diz respeito a recursos, poder e legitimidade. (Gregori e Silva, 2000, p.09-10)

Em face dessa realidade, as propostas de articulação e intersetorialidade, desde o espaço local, assumem destaque enquanto estratégias nucleares para se alcançar a eficácia do atendimento. Mas, justamente em função dessas resistências já esperadas, o trabalho de construção da proposta deve incluir mecanismos eficazes de escuta e discussão capazes de comprometer os atores, que se espera induzir à cooperação. Contudo, como vimos, no caso de Vitória, em que pese o fato do Projeto estar sintonizado com as exigências legais do ECA e com os avanços e conquistas dos setores sociais nele materializados, seu conteúdo e direção foi construído de “cima para baixo”, pelas mãos de um consultor que parece não ter levado em consideração as características regionais, o nível de amadurecimento e as necessidades das organização e atores locais. As divergências, próprias de um universo heterogêneo e plural, foram desconsideradas no processo de elaboração do Projeto, visto que evidências de um conflito que os princípios normativos próprios à democracia gerencial não apenas deslegitimam, quanto negam. A fabricação do consenso em torno das definições governamentais ao dificultar a explicitação do dissenso acabaria comprometendo o sucesso da articulação e a sustentabilidade de longo prazo do Projeto. É o que discuto a seguir.

CAPÍTULO 4

Os desafios da Articulação na “Rede apolítica”

No capítulo anterior, busquei demonstrar que o universo da infância em Vitória, assim como em outras capitais, constitui um universo heterogêneo e que suas clivagens, para além do corte governamental e não-governamental, podem ser lidas e interpretadas a partir das diferentes filiações ético-políticas que orientam a ação e o discurso dos seus membros. Posicionamentos que se traduzem cotidianamente na natureza do atendimento prestado ao público-alvo, nos parâmetros pelos quais se avalia esse atendimento e nas diferentes formas de relacionar, ou não, essa ação à construção das políticas públicas. Vimos ainda que esses distintos posicionamentos geraram propostas diferentes de reestruturação da área da infância, cujo ponto de convergência está na importância atribuída à articulação entre os atores e à ampliação da participação.

A proposta governamental, consolidada no Projeto Rede Criança, se impôs sobre essa diversidade, ditando a direção, o ritmo e os objetivos da mudança em curso. À administração pública caberia, então, convencer os atores à cooperação, dentro dos novos parâmetros indicados no Projeto, atuando como fonte indutora das mudanças, em um contexto no qual à heterogeneidade dos atores, alia-se o predomínio do atendimento filantrópico mais tradicional, de corte assistencialista. Com o Projeto Rede Criança a Prefeitura dá um passo adiante na compreensão dos limites de um atendimento ainda fortemente baseado no princípio do “amor ao próximo” que, embora profundamente louvável da perspectiva da moral privada, já se mostrou incapaz de responder aos desafios da inclusão social.

Contudo, na elaboração do Projeto, a administração municipal não foi capaz, como sugeri no capítulo anterior, de tomar como dado objetivo a situação que pretendia alterar. A definição do Projeto deu-se a despeito das características concretas e das disposições subjetivas dos membros da rede, que seriam depois convidados a implementá-lo. As expectativas dos atores, seus medos, anseios, vícios e desejos não foram levados adequadamente em conta na elaboração da proposta de intervenção. Não apenas as vozes dissonantes, que pretendiam forçar a discussão das políticas públicas de forma mais aprofundada, foram caladas, mas também os rumores e as queixas dos segmentos que atuam na linha da filantropia mais tradicional.

O discurso técnico-pragmático, supostamente apolítico, não dando espaço para expressão das divergências - obviamente nem por isso virtuosas - não seria capaz de promover a tão desejada, e necessária, mudança nos padrões de atendimento. Ao não levar em conta as expressões da cultura política local, os impactos democratizantes potenciais do Projeto acabaram, por ela, limitados. A seguir tento descrever e analisar esse processo recuperando os impactos do Projeto Rede Criança sobre o movimento dos atores.

4.1 Lançando as bases do sistema integrado de atendimento: uma avaliação dos resultados

Quando da aprovação do Projeto um cronograma de execução houvera sido firmado junto ao BNDES, o qual previa que no período de um ano estariam lançadas as bases para a construção do sistema integrado de atendimento, ou seja, estariam criados os Cajuns (Ação 1), o Fórum de Entidades e o Rede Criança On line (Ação 2) e a Campanha para Além da Esmola (Ação 03). Aproximadamente quatro anos depois de iniciada a execução do Projeto, conseguiu a Prefeitura dar curso à sua proposta? Até que ponto as divergências suscitadas quando da elaboração do Projeto limitaram a capacidade da Prefeitura de empreender as mudanças pretendidas? Consciente das limitações do marco temporal no qual me situo, que não permitem ainda apreender os impactos de longo prazo do Projeto – visto que as experiências participativas demandam um considerável período de maturação para que possam ser assimiladas e ganhar dinamismo - tento, de forma muito sucinta, produzir um primeiro balanço da experiência³³.

Criação e funcionamento do Fórum de Entidades

A mobilização das entidades de atendimento teve como marco a realização do *Primeiro Encontro de Entidades de Assistência à Criança e Adolescente*, nos dias 18 e 19 de junho de 1999. Convocado pela Prefeitura, o encontro teve como objetivos, ao mesmo tempo, a apresentação do Projeto Rede Criança e a criação do Fórum de Entidades. Foi um grande evento, com recursos à farta, palestras com personalidades da área, como Antônio Carlos Gomes da Costa, discursos dos representantes do Concav, grupos de discussão, dentre outros. Estiveram representadas no encontro 56 instituições, entre entidades não-governamentais, órgãos do poder executivo e judiciário,

³³ Lembro que a discussão acerca dos Cajuns ficou reservada para o Capítulo 5, por tratar-se de uma experiência que, ao envolver um público distinto, as lideranças comunitárias, exige um esforço de análise diferenciado.

conselhos de direitos, associações de moradores e organizações religiosas, num total de cento e dez participantes (Rede Criança, 2000).

No decorrer das atividades, era construído o terreno para que, no final do evento, o Fórum fosse “enfiado goela abaixo” das entidades, conforme relato espontâneo de um técnico da Rede: “A criação do Fórum de Entidades foi exatamente assim: a maioria das entidades que estavam presentes no encontro tinham acabado de saber o que era a Rede Criança. Aí a gente disse que um fórum era super importante, que precisava ter, fizemos um discurso empolgado e tal, e dissemos: vamos criar o Fórum! Puxamos as palmas com entusiasmo e o Fórum foi criado. Enfiamos o Fórum goela abaixo mesmo” (14). Uma ex-conselheira, que na época era suplente no Concav, completa o relato do técnico lembrando da sua surpresa e indignação com a forma como a Prefeitura “manipulou as entidades” para criar o Fórum:

Um dia eles mandaram um fax de um fórum de entidades. Então eu falei: vamos lá ver o que é esse fórum, vamos ver o que é isso, como vai ser. Então, quando nós chegamos lá já estava tudo organizadinho, como se a gente já tivesse participado, e eu nem sabia que já era o primeiro encontro e que seria já uma formação para alguma coisa. Entendeu? Eu fiquei pensando: como é que eles chamam você para ir a um lugar que já está tudo resolvido. Você vem só para ratificar, para dizer realmente é isso o que eu quero (...) Então quanto ao Fórum de Entidades a gente nem sabia que já estava participando dele, quando a gente foi para a reunião a gente ainda perguntava o que ia acontecer no fórum sem saber que aquilo ali já era o fórum (27).

Como dito anteriormente, a criação do Fórum fazia parte do cronograma de execução do Projeto, assim como a realização do *I Encontro do Fórum de Entidades de Assistência às Crianças e Adolescentes*. Esse encontro ocorreu no dia 17 de julho, e contou com a participação de 28 entidades, governamentais e não-governamentais, num total de 54 participantes, menos da metade dos participantes presentes no encontro anterior. Nesse encontro foi criada a Comissão Provisória de Acompanhamento do Fórum. A Comissão Provisória, composta por representantes da sociedade e do poder público, teria a responsabilidade de convocar regularmente o Fórum de Entidades, mantendo e dinamizando a mobilização entre os membros da rede. Contudo, como veremos, a Comissão não conseguiria cumprir seus objetivos ficando inativa a maior parte do tempo, o que levou a Prefeitura, primeiro com os técnicos da SEMAS/DCA e depois com os técnicos da Rede Criança, a assumir todas as ações relativas ao Fórum de Entidades.

Também nesse encontro, mesmo não tendo, ainda, clareza acerca dos objetivos pretendidos com a articulação, os presentes elaboraram as linhas gerais do Regimento Interno do Fórum. Nesse esboço, constam como objetivos gerais do Fórum de Entidades: “propiciar integração, troca de experiências, informações e conhecimento científico entre entidades parceiras; dinamizar e articular

a relação das entidades entre si e outros órgãos afins de atendimento à criança e adolescente; ser um canal entre organizações não-governamentais e organizações governamentais que busquem mecanismos de defesa das políticas públicas (Rede Criança, 2000a, Anexo 11). Dentre os objetivos específicos, destacam-se: i) aqueles voltados à melhoria do atendimento prestado pelas próprias instituições (“levar as entidades a pensarem sua organização interna; fomentar a democratização das instituições; manter políticas permanentes de capacitação”) e, ii) os relativos aos impactos do Fórum sobre o processo de elaboração e implementação das políticas (“participar na elaboração das políticas”, “monitorar o cumprimento das deliberações do Concav”, “discutir a implementação de programas e projetos”, “diagnosticar e avaliar a política de atendimento”). Dentre as responsabilidades do Fórum estaria o suporte político ao Concav e a promoção da doutrina de proteção integral. Acerca do seu funcionamento, o regimento interno previa uma coordenação colegiada para o Fórum, composta por organizações não-governamentais e governamentais, ficando os procedimentos administrativos a cargo da secretária Executiva do Concav (Rede Criança, 2000a, Anexo 11)³⁴.

Apesar da intenção dos atores refletida no documento, no seu primeiro ano de funcionamento a agenda do Fórum estaria voltada unicamente às discussões e encaminhamentos das ações previstas no Projeto, postergando a realização dos debates em torno da política de atendimento. Quanto ao funcionamento, a proposta da coordenação colegiada não chegaria a se efetivar, ficando a condução do processo, como dito antes, ao encargo da Prefeitura.

O *II Encontro do Fórum de Entidades* ocorreu no dia 19 de novembro de 1999, com a participação de 40 instituições, num total de 83 participantes, número que talvez reflita o maior interesse das entidades face aos temas que compunham a agenda: política de captação de recursos para organizações não-governamentais e o lançamento da Campanha Não dê Esmola. A discussão do primeiro tema ficou restrita à divulgação de um catálogo apresentando fontes de financiamento, a partir de programas do governo estadual. Quanto ao segundo item, foi apresentado o plano de comunicação da Campanha que seria lançada dentre de um mês. (Rede Criança, 2000, p. 14).

Nos anos seguintes, a frequência dos encontros foi diminuindo, assim como o número dos participantes. Os encontros do Fórum continuaram sendo convocados pela Prefeitura, sendo agendados sempre em função do interesse da Secretaria de Ação Social na legitimação de

³⁴ O esboço nunca foi retomado, e o Fórum até hoje não dispõe de um conjunto mínimo de regras que seja capaz de oferecer parâmetros de funcionamento, objetivos, estrutura organizacional, etc.

determinada ação a ser desencadeada no âmbito do Projeto. Um sinal em direção contrária foi a reunião do Fórum de Entidades, realizada no dia 10 de maio de 2002. Esta foi a primeira reunião do Fórum convocada pelo Concav, com uma agenda definida pelos conselheiros, e foi também a primeira vez em que se discutiu a política de atendimento. Contudo, embora a agenda tenha sido construída com esmero e tenha sinalizado uma mudança importante, a reunião do Fórum foi mal divulgada, houve pouca participação, e os debates ali desenvolvidos não encontraram continuidade.

Em síntese, uma das expectativas geradas pelo Projeto Rede Criança era que o Fórum de Entidades fortalecesse o Conselho Municipal, ampliando sua representatividade e legitimidade junto às instâncias governamentais. Porém, o que se viu foi um Fórum sem vida e agendas próprias. A dificuldade em fazer avançar as discussões no Fórum levou alguns atores à defesa de um fórum estritamente não-governamental. O fórum misto, saudado como grande inovação pela Prefeitura (01 e 04), passou a ser visto por algumas entidades, dado o excessivo protagonismo governamental, como obstáculo à articulação (21), a ponto de na eleição dos novos conselheiros, o representante do Concav sugerir a criação de um fórum somente com a representação das entidades de atendimento (05/02/2002). A discussão, contudo, não foi adiante. Até porque, a depender do interesse das entidades em assumir o esforço de articulação, possivelmente o Fórum ficaria tão, ou mais, paralisado do que esteve sob à coordenação da Prefeitura. Na urgência da luta pela sobrevivência mais imediata, a maioria das entidades não percebia no Fórum um espaço no qual valia a pena investir. Se compareciam as reuniões, como veremos mais adiante, era mais como uma resposta a um convite feito por um parceiro importante; garantia de manutenção das trocas presentes e futuras.

A construção do banco de dados: a Rede Criança On Line

A construção do *site* da Rede Criança, também mobilizou as entidades durante o ano de 1999. A responsabilidade pela construção e execução da “Rede Criança *On Line*” esteve a cargo da empresa Brazil Connection, tendo como consultor Elvis César Bonassa. Foram ao todo sete encontros, que reuniram 36 instituições (Rede Criança, 2000a, p. 14). O objetivo desses encontros era a definição dos dados que deveriam compor o banco de informações das crianças e adolescentes atendidas pelas entidades e órgãos da rede, visando à construção de um cadastro unificado, atualizado cotidianamente, via internet. Nos encontros também era discutida a forma de divulgação individual das entidades no site da Rede Criança.

Nesses encontros, o consultor tinha como principal desafio superar as resistências das entidades em relação à proposta. Isso porque, muitas não tinham familiaridade com o uso da

internet, não possuindo sequer um computador em suas sedes, outras não possuíam pessoal qualificado, capaz de produzir as informações solicitadas, outras ainda não estavam preparadas ou interessadas em mudar a forma de atendimento a que estavam habituadas. Os encontros com o consultor foram muito conflitivos (19,21,29,35), principalmente no que diz respeito à discussão quanto as informações acerca das crianças e adolescentes atendidos a serem disponibilizadas no *site*.

Mesmo com todas as dúvidas e resistências, o site foi colocado no ar e as entidades, atendendo solicitação dos técnicos da Rede, enviaram fotos e dados a serem inseridas no espaço reservado à divulgação dos membros da Rede. Boa parte das entidades atendeu o pedido, mesmo não concedendo à iniciativa muita importância:

A gente na época, a gente não entendia muito bem o que era, não entendia muito bem o que eles queriam. Mas, a gente fez tudo o que eles pediram, a gente tem um site lá na Rede Criança mas a gente acha aquilo horroroso, sabe, porque na época mandaram fazer e a gente fez, mas fizemos do jeito que a gente sabia. A gente detesta a forma como aparecemos no site, falamos direto aqui: isso não somos nós. Eu acho que foi muito rápido, foi uma coisa muito depressa, eles queriam implantar uma coisa, mas eu acho que a gente não estava preparado, não (...) Eu nunca entro no site não, acho que está até fora do ar, a última notícia é que não estava dando para acessar não. (31)

De fato, o site ficou um longo período fora do ar, por problemas com a empresa contratada, que acabou sendo substituída por uma outra prestadora de serviços, dessa vez escolhida entre o círculo de amigas da Secretária de Ação Social. A nova contratada reestruturou o site, mas até o momento, assim como a anterior, não conseguiu colocar o banco de dados em funcionamento. O site é pobre em informações, pouco mais da metade das instituições estão cadastradas, e mesmo assim não há informações sobre o atendimento prestado. O funcionário da SEMAS responsável por alimentar o site, no geral produz matérias sobre eventos promovidos pelas entidades, como festas, bazares, ações da Prefeitura, pedidos de doações para alguma entidade em dificuldade e algumas poucas notícias sobre algum tópico da agenda nacional. Dificilmente, provoca-se discussões acerca da política local de atendimento, ou informa-se acerca dos esforços de articulação da rede.

Em síntese, a dificuldade em definir o conteúdo do banco de dados e problemas com a empresa contratada para o desenvolvimento do programa fez com que, passados quatro anos desde o início das discussões, a Rede Criança On Line tenha sido reduzida a mais uma página na internet.

O uso da internet para a unificação do atendimento não chegou, até o momento, a se concretizar na Rede de Vitória, apesar do montante de recursos investidos³⁵.

A Campanha contra a esmola: o envolvimento da sociedade

O Projeto Rede Criança foi apresentado à sociedade capixaba no dia 29/06/1999, na sede de uma concessionária de veículos, localizada em área nobre da cidade. Mas, a divulgação massiva da campanha só viria a acontecer meses depois, na época natalina, justamente quando as pessoas tendem a estar mais sensíveis as campanhas desse tipo. No mês de novembro, como quem prepara o caminho, a secretária Wânia Malheiros publicava artigo no jornal A Gazeta, onde apresentava as linhas gerais do Projeto:

Com o Rede Criança, a Prefeitura de Vitória, Concav e o Fórum de Entidades buscam competir com a rua e sua ilusória e perigosa 'liberdade', quando desacompanhada ou desassistida. E, nessa empreitada, a participação, a colaboração e a compreensão de todos são fundamentais. Se você está disposto e pode ajudar, faça a coisa certa, não dê esmola, não compre produtos de crianças e adolescentes nas ruas, e venha para o Rede Criança, uma alternativa para quem quer ajudar de verdade (Malheiros, 1999).

No dia 30 de novembro de 1999, 250 agentes de saúde e mais uma centena de voluntários foram às ruas com o material da campanha da Rede Criança. Contando com um forte trabalho de marketing, envolvendo a divulgação de peças publicitárias em televisão, rádio, mídia impressa e outdoors eram lançados, simultaneamente, a Campanha "Não dê Esmola. E ajude uma criança"³⁶, o *Rede Criança On Line* (www.redecria.org), e a sede física da Rede Criança, localizada num prédio de dois andares, de 120 m² de área construída, em parte nobre da cidade. A campanha continuou durante todo o mês de dezembro. Aproveitando o "espírito natalino", a Prefeitura estimulava a sociedade a canalizar suas doações para as entidades cadastradas na Rede e para o Fundo da Infância e Juventude (FIA), como nessa mensagem veiculada na televisão: "Quando você dá esmola ou compra doces de uma criança pode estar ajudando a mantê-las nas ruas. Há uma forma de ajudar (...) Hoje Vitória tem a Rede Criança, um sistema integrado para ajudar a manter os meninos na

³⁵ No Projeto, os custos referentes à construção e implementação do banco de dados estavam orçados em R\$ 116.500,00. Contudo o monitoramento inadequado feito pela SEMAS permitiu a empresa contratada para o desenvolvimento do sistema receber boa parte dos recursos, sem contudo apresentar o resultado, tal como acordado. Na tentativa de retomar o Projeto, nova empresa foi contratada, sendo o custo adicional assumido pela PMV e BNDES.

³⁶ De acordo com relatório encaminhado ao BNDES, os custos da campanha, incluindo mídia, produção e confecção de material publicitário, totalizaram R\$ 225.478,29, dos quais 56% foram assumidos pela PMV, sendo o restante proveniente dos recursos contratados com o BNDES (Rede Criança, 2000, p. 17).

escola, na família e na comunidade. Se você quer ajudar, procure a Rede. Porque o futuro de uma criança vai muito além da esmola” (Rede Criança, Anexo 14, 2000).

A segunda fase da campanha, prevista para ser lançada em dezembro de 2000, só iria para as ruas no final de 2001, em função de problemas envolvendo a prestação de contas da fase da anterior. A provocação nesse sentido partiu do Ministério Público, no encontro do Fórum de Entidades³⁷. Era a primeira vez que o MP se fazia representar nas reuniões do Fórum e parecia vir com uma missão clara: cobrar da Prefeitura a prestação de contas dos recursos investidos na Rede Criança, tanto no que respeita à captação quanto distribuição, condicionando a isso o lançamento da segunda fase da Campanha. A reação dos representantes governamentais foi imediata: ao mesmo tempo em que reconheciam a importância da avaliação, afirmaram à necessidade do Fórum “ser prático”, sob pena de perder os recursos firmados junto ao BNDES. Também do lado não-governamental, a fala do promotor suscitou reações de protesto. Diante do impasse que se instaurou, o promotor propôs que se formasse uma comissão de avaliação da Rede formada pelo Ministério Público e pelas entidades. Os representantes governamentais protestaram, reivindicando o direito de compor a Comissão, recebendo a anuência do Fórum.

A Comissão de Avaliação da Campanha reuniu-se dia 30 de outubro, na sede da Rede Criança, mas, ao contrário do que houvera sido decidido, a Prefeitura não prestou contas dos recursos investidos, alegando pane no sistema de informática. Nova reunião foi agendada para o dia 08 de novembro, prazo para que a Prefeitura reconstruísse as informações orçamentárias. Mas, mais uma vez, os dados orçamentários não seriam disponibilizados. Em função disso, o Ministério Público concluiu pela necessidade de suspensão da segunda fase da campanha até que fosse possível a avaliação. A coordenadora da Rede prometeu entregar ao promotor, dentro de 15 dias, um relatório completo dos recursos mobilizados pela Campanha. O relatório nunca foi entregue e o Ministério Público não foi, por outro lado, acionado, como ameaçara o promotor. A decisão de esvaziar a Comissão de Avaliação foi tomada pelos conselheiros do Concav, que decidiram tocar a Campanha apesar das resistências.

De qualquer forma, a segunda fase da campanha só iria ocorrer, como dito, em dezembro de 2001. Poucas entidades foram envolvidas no processo e a campanha esteve longe de provocar os

³⁷ O encontro foi realizado no dia 26/10/2000. Apesar do convite extensivo a todas as entidades da Rede, apenas 20 pessoas, em sua maioria técnicos da Rede e conselheiros, participaram da reunião. O objetivo do encontro era planejar a segunda fase da *Campanha Não dê Esmola*, importante, segundo palavras da coordenadora da Rede Criança, para “conseguir dinheiro para o FIA, para dar retorno às entidades” Nessa fase, ainda nas palavras da coordenadora, o objetivo era “motivar à sociedade a abrir os bolsos”.

impactos causados pela primeira edição. Sem o mesmo investimento e com material publicitário de péssima qualidade, a Campanha não conseguiria atingir seus objetivos. O resultado mais positivo da Campanha foi a produção e divulgação de uma cartilha contendo os nomes das entidades não-governamentais e dos órgãos governamentais de atenção às crianças e adolescentes, com seus respectivos programas e projetos³⁸ (Rede Criança, 2001). Mesmo assim, a cartilha não parece ter tido grande receptividade junto às entidades³⁹.

Em 2002, a nova composição do Conselho de Direitos, no qual tomou assento entre outras entidades o MNMMR e Pastoral do Menor, é um dos motivos que explica o não lançamento da terceira fase da campanha. O MNMMR estaria insistido na mudança de ênfase: no lugar da campanha contra a esmola, uma campanha de divulgação e fortalecimento do FIA (34). Os impasses com a Prefeitura ainda não permitem prever se a nova campanha irá sair do papel.

Concluo essa primeira parte da nossa discussão, voltada a uma avaliação sobre os primeiros resultados do Projeto Rede Criança, apresentando alguns indicadores utilizados pela Prefeitura para demonstrar o saldo positivo da experiência até o momento. Segundo dados da PMV, o número de crianças e adolescentes abordados pela Abordagem de Rua, em 1999, durante o período da campanha, passou de 242, em novembro, para 144 em dezembro, contrariando uma tendência histórica de aumento do número de crianças e adolescentes nas ruas durante os festejos natalinos (Rede Criança, 2000, p. 13). Apesar de nos anos posteriores ter havido oscilação para cima, fato que levou à substituição do coordenador do Programa de Abordagem e Rua, a Diretora do DCA

³⁸ A partir de questionários distribuídos às organizações não-governamentais, a Equipe Técnica da Rede Criança produziu o catálogo *Rede Criança. Instituições e Projetos*, lançado em 2001. No catálogo, 43 entidades não-governamentais apresentam seus objetivos, público-alvo, formas de atendimento e atividades. Também são listados os programas e projetos governamentais, no nível municipal, estadual e federal, que, de alguma forma voltam-se às crianças e adolescentes empobrecidos, os órgãos do judiciário, e conselhos de direitos. Contudo, trata-se de uma radiografia incompleta, visto que algumas instituições não foram listadas, seja em função da recusa em participar da Rede Criança, como no caso do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e Pastoral do Menor, seja por não haver respondido os questionários, ou por não terem sido incluídas na listagem geral feita pelos técnicos da Rede Criança, como no caso do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente. No mais, a natureza incompleta do diagnóstico, pode ser relacionada às dificuldades próprias à esse universo, no que diz respeito à publicização de suas ações. De qualquer forma, trata-se, sem dúvida, de um importante passo no processo de divulgação dos serviços prestados e publicização da rede de atendimento em Vitória.

³⁹ Numa entrevista, perguntava à presidente de um espaço de retaguarda para meninas, sobre o que ela tinha achado do catálogo, e se gostou de ver lá sua entidade. Havia 15 que a segunda fase da campanha tinha ido às ruas, e ela me dizia: “Campanha? A Prefeitura não falou nada não, pelo menos não aqui”. Insisti perguntando do panfleto que também tinha sido produzido com o nome de todas as entidades e que estava sendo distribuído pela Prefeitura, ao que ela afirmou: “ah, é mesmo. Eu sei porque eu entrei dentro do ônibus e vi as pessoas distribuindo esse papel e lá vi o nosso nome. Foi assim que eu fiquei sabendo” (28).

comemora, no início de 2003, a redução “em mais de 70%” no número de crianças nas ruas de Vitória (www.redecria.org, capturado em 06/01/2003).⁴⁰

Ainda segundo a PMV, os impactos positivos da Rede poderiam também ser percebidos na ampliação dos investimentos governamentais no atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua. De acordo com o relatório produzido pelos técnicos da Rede, o Projeto Rede Criança forçou a reestruturação da Casa Aberta, equipamento do Governo Municipal responsável pelo acolhimento, atendimento e encaminhamento de crianças e adolescentes; a ampliação do número de educadores de rua de nove para 40, e a aquisição de dois novos veículos, tipo Kombi, para uso da Abordagem de Rua (Rede Criança, 2000a, p. 11).

A força da primeira fase da campanha foi ainda importante para consolidar a marca “Rede Criança” e mobilizar parceiros economicamente fortes, como a Fundação Telefônica, que financiou o Projeto de Capacitação do Concav; a Fundação Vale do Rio Doce, assinando convênio com a PMV/SEMAS no valor de R\$ 250.000,00 para serem utilizados na compra de ônibus, instrumentos musicais e contratação de novos profissionais para os Cajuns; Fundação Otacílio Coser, disponibilizando funcionários e recursos para a realização do planejamento estratégico da Rede Criança e a Infraero, que, em 2001, assinaria convênio com o Cajun de Sólom Borges para o financiamento das suas atividades.

A Rede também teria favorecido a aproximação das entidades com o Conselho resultando em um aumento significativo no número de registros, que passou de 18 entidades no início do ano, para 28 no final de 1999, e para o aumento na participação das entidades na eleição dos conselheiros, como afirma a Secretária Executiva do Concav: “Enquanto há dois anos, se teve que chamar duas reuniões, duas assembléias, pra fazer uma composição de conselho, depois de dois anos, a gente percebe que tem mais candidatos que o número de vagas e que temos quase 100% da delegação constituída para votar. Eu atribuo esse aumento dos registros à Rede e a forma como o Conselho conseguiu se colocar na Rede” (13).

As avaliações positivas levaram a Prefeitura a enfatizar o Projeto nas campanhas eleitorais e a divulgá-lo em diversos eventos fora do Estado: “O Projeto de Vitória foi apresentado no Seminário sobre Redes Locais de Atenção à Criança e Adolescente promovido pelo BNDES, no Rio de Janeiro; no VIII Congresso Nacional da ABMP – Associação Brasileira de Magistrados e

⁴⁰ Dado contestado pelo Conselho Tutelar.

Promotores de Justiça da Infância e Juventude, em Porto Alegre, RS; no Seminário Estadual dos Conselhos Tutelares de Sergipe, em Aracaju, SE; além da apresentação na TV Cultura de SP” (Rede Criança, 2000, p. 10). Toda essa publicidade fez da Rede Criança uma experiência conhecida nacionalmente como experiência-inovadora-bem-sucedida, tanto que prefeitos de várias localidades visitaram a Rede Criança com o objetivo de reproduzir a experiência em seus municípios. Mais recentemente, um jornal local noticiava que o “sucesso da Rede Criança” em Vitória havia estimulado o BNDES e a Fundação Vale do Rio Doce a expandir o Programa para os demais municípios da Região Metropolitana.

Ao que parece, a administração municipal acabou convencida por sua própria propaganda, a ponto de não ser capaz de avaliar, criticamente, a experiência, monitorá-la e corrigir os problemas e os desvios que, já presentes no processo de elaboração do projeto viriam a comprometer a sustentabilidade das diversas ações implementadas.

4.2. O Concav e a Rede Criança

Se formos ao início do processo, veremos que o Concav referendou o Projeto Rede Criança ainda com muitas dúvidas quanto ao sentido das mudanças em curso, como podemos perceber pelas atas de reuniões do Conselho, no ano de 1999. Fiador da proposta junto ao BNDES, o Conselho corria a reboque dos acontecimentos. Reconhecendo essas limitações e avaliando a gestão 1998/1999, o então presidente do Conselho chamava à atenção dos novos conselheiros para a importância do Concav assumir seu papel:

[O Concav] há que se voltar para fora, cumprir a responsabilidade de legislar/fiscalizar. É preciso priorizar a discussão sobre a política de atendimento à criança e adolescente. O projeto Rede Criança é uma política de atendimento. No entanto é preventivo. É necessário pensar também no atendimento das crianças que já vivem o risco e a situação de rua (...) [O presidente do Conselho] avalia que o que foi planejado no Concav, em parte não foi realizado, inclusive porque houve uma sobrecarga de trabalho devido ao Projeto Rede Criança (Ata do Concav, 10/04/2000).

Mas, na gestão 2000/2001, não seria diferente⁴¹. As ações necessárias à consolidação da Rede, novamente, iriam centralizar a pauta de reuniões do Conselho, com destaque para a realização da

⁴¹ Em fevereiro de 2000 houve nova eleição para o Concav. Candidataram-se 21 entidades não-governamentais, número recorde de inscritos, sendo eleitas como representantes da sociedade civil a Fundação Fé e Alegria, o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), o Serviço de Engajamento Comunitário (Secri), a Associação Presbiteriana de Ação Social, a APAE e o Lar da Menina II. Representando o poder público, tiveram assento no Conselho os representantes

segunda fase da *Campanha Para Além da Esmola*, o Projeto de Qualificação das entidades e o Planejamento Estratégico da Rede Criança. As fragilidades do Concav foram evidenciadas com a Rede Criança, assim como as contradições de um discurso governamental que acentua a importância dos conselhos na construção das políticas, mas torna-o, na prática, desprovido de poder. A importância atribuída à participação ajuda a compor o repertório de um governo que se afirma moderno, eficiente, transparente e democrático, como podemos perceber nos discursos da Secretária de Ação Social:

O objetivo da Secretaria de Ação Social é fazer da sociedade civil uma parceira de fato nas decisões e nas implementações das políticas. Desejo que pode ser comprovado no papel que hoje cabe ao Concav: quando assumimos, o conselho era só pró-forma, agora o nosso esforço tem sido transformar o Concav e os demais conselhos em órgãos de ação de fato. O próprio Conselho está fazendo projetos, encontrando parcerias, rumo à democratização da cidade. Aqui em Vitória, o conselho funciona de fato e a sociedade civil participa de fato (Secretária de Ação Social, discurso proferido no lançamento do Livro Eletrônico, PMV, 16/01/2001).

O Concav é o Conselho mais importante da cidade, mais importante que os 42 existentes, porque a criança e adolescente é prioridade absoluta. O Conselho é para ter poder e nessa Prefeitura o conselho tem poder (Secretária de Ação Social, discurso proferido na eleição do Concav, PMV, 05/02/2002).

Contrastando com o discurso tão enfático, poucas foram às vezes em que a Secretária, então presidente do Conselho, compareceu às reuniões. Quando o fazia, no geral, era para tratar de assuntos emergenciais que interessavam diretamente à Prefeitura. Seu suplente, sem poder de decisão, era um importante interlocutor no Conselho pela militância na área, porém incapaz de responder pela Secretaria. Sem autonomia para tomar decisões, era um figurante de luxo. Da mesma forma, não era comum a presença da Diretora do DCA nas reuniões do Conselho, ao contrário da sua presença constante observada nos eventos da Rede (Cf. Cap. 03). Para a maioria dos atores entrevistados, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória era, então, um espaço fragilizado pelo forte protagonismo estatal, não conseguindo atuar de forma decisiva na definição das políticas municipais voltadas às crianças e adolescentes:

das secretarias de Educação, Saúde, Cultura, Esportes, Cidadania e Segurança Pública, e Ação Social. Nessa gestão, em função do rodízio previsto na Lei de Criação do Concav, a presidência ficou com a Semas, tendo como titular a Secretária de Ação Social, e como suplente, o Gerente de Implantação dos Cajuns. Essa gestão assumiu um perfil diferente: para alguns, mais acomodada e menos combativa; para outros, mais propositiva. As evidências indicam, por um lado, que a gestão 2000/2001 conseguiu promover uma forte política de captação de recursos, desenvolvendo e consolidando projetos importantes como a política de capacitação das entidades; e, por outro, que esse dinamismo não encontrou paralelo numa postura mais autônoma em relação à administração pública. O Concav avançou em termos gerenciais; mas, não parece ter sido capaz de exercer o seu protagonismo no campo político.

Não sei se você presenciou alguma participação da Secretária no Conselho, ela geralmente chega, fala, sai para fumar e não volta mais, ela não ouve ninguém, é muito difícil estar discutindo com ela. (19)

Até hoje o conselho nunca partiu para um embate maior, até então a gente discute com o poder público, tem as discussões, mas elas ficam ali, sem consequência, nunca teve do Conselho um enfrentamento maior, o questionamento mesmo da política nunca aconteceu (20).

O Conselho não tem o poder de dizer: faça-se, cumpra-se! Por mais que queiram dizer o contrário, o Concav ainda não tem esse poder de mando. Se a gente disser, por exemplo, que é prioridade mobilizar as entidades para uma reunião do Fórum, e se a SEMAS ou o DCA disser que a prioridade é executar as ações de um outro projeto ou programa qualquer, a secretária executiva do Concav e os técnicos da Rede Criança, sempre vão obedecer a Prefeitura, que é quem paga a eles. É isso o que vem acontecendo. Não adianta a gente decidir as prioridades das ações no Concav, porque quem vai dizer se elas são prioridade mesmo é a Prefeitura (...) Nós não temos poder, nós não temos dinheiro, que dinheiro o Conselho tem para manter os funcionários da Rede Criança, a secretaria executiva? (22)

Eu fico assim preocupada, e questiono até às vezes o papel do Concav de Vitória, que para mim é um conselho frágil de um certo ponto de vista, no sentido de que nem sempre ele toma posições de enfrentamento com a Prefeitura, está sempre muito cuidadoso, sempre muito calado, não bate de frente (...) O Conselho de Vitória ele tem muito cuidado, muita preocupação, nem sempre ele enfrenta certas questões que estão para serem enfrentadas, questionadas (30).

Quem responde pela política de atendimento no setor público ele muitas vezes atropela o Concav (...) A tramitação que deveria passar pelo Concav, às vezes quando ela vem ela já está lá no meio do caminho, tá pronta e a gente tem que executar, mas eu penso que isso é uma decorrência do próprio aperfeiçoamento desse sistema de Conselho, dessa nova política, isso é uma coisa que a gente vai ajustando, vai entrosando (24).

O recurso econômico à disposição da Prefeitura é um instrumento importantíssimo na construção dos “acordos” no âmbito do Conselho, seja por meio da cooptação, seja pela intimidação velada, por meio da pressão dos convênios, que não se sabe até que ponto é real. A falta de autonomia atua como dimensão cerceadora da fala e motivo para uma participação a-crítica, indicando com muita clareza os limites para explicitação do dissenso:

Em muitos casos a pessoa não quer bancar, não quer peitar, porque a própria Prefeitura financia a sua entidade, ou ela também está buscando ter um convênio com a Prefeitura. Às vezes a entidade, isso lá no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente acontecia demais, ela recebia uma ajudinha do fundo da criança, outra ajudinha do fundo da assistência, outra ajudinha da secretaria da educação, então de cada setor do Estado ele tira um pouquinho, e ele não vai partir para um embate. (30)

Esse cálculo parece ser um dos ingredientes capazes de explicar a aparente ausência de conflito que um primeiro olhar sobre os espaços participativos da Rede Criança sugere. Para os

conselheiros governamentais e não-governamentais mais comprometidos, a situação do Conselho se traduziu, em várias ocasiões, em motivo de angústia e frustração. Mas, sabemos que a situação do Concav espelha uma realidade presente em outros conselhos no Brasil. Pesquisas demonstram que os conselhos da infância vêm encontrando muitas dificuldades para cumprir o que dispõe Estatuto (Tatagiba, 2002).

A Rede Criança, ao mesmo tempo em que deu mais visibilidade ao Concav, competiu com ele na relação com as entidades⁴², como podemos perceber nos fragmentos a seguir que demonstram a forte associação entre Rede Criança e Conselho, com certo prejuízo para esse último:

P: a sua entidade hoje se relaciona mais com o Concav ou com a Rede Criança?

R: talvez mais com a Rede. É difícil até mesmo fazer uma distinção, porque vem do Concav uma correspondência falando da Rede, então você não está respondendo a Rede, está respondendo ao Concav, mas aí já está respondendo a essa Rede, entendeu? Então fica difícil fazer a distinção, mas eu acho que é mais à Rede do que ao Concav. (27)

P: hoje vocês se relacionam mais com o Concav ou com a Rede Criança?

R: mais com a Rede Criança, sem dúvida (31).

A criação de novos espaços de participação - quando não articulados em torno de um programa que claramente defina objetivos e funções, articulando as novas instâncias às já existentes - pode gerar uma excessiva fragmentação dos espaços e uma pulverização da participação, fragilizando canais de interlocução já conquistados, como os conselhos⁴³. Em Vitória, a Rede Criança “competia” na mobilização e envolvimento dos atores do universo da infância, não apenas com o CONCAV e o CONTAV, mas também com o Fórum PETI (voltado a erradicação do trabalho infantil) e o Fórum contra a Violência Sexual, todos voltados às crianças e adolescentes em situação de risco. Além, da participação nessas várias instâncias, as entidades mais comprometidas participavam também do Conselho Estadual da Criança e Adolescente e /ou dos conselhos de assistência social e saúde, em âmbito municipal e estadual. Essa “febre participacionista”, além de fragilizar os espaços públicos de deliberação, levava à exaustão os atores, os quais deveriam ser capazes de defender – setorializando suas demandas - a política da proteção integral.

⁴² O Concav não possui uma sede própria, suas atividades são realizadas no prédio da Rede Criança. Na placa, só há a identificação do Projeto da Prefeitura.

⁴³ Agradeço as análises nessa direção realizadas por Cátia Aida durante meu exame de qualificação.

Ainda sobre a posição do Concav no conjunto do sistema de atenção, tal como definido no Projeto Rede Criança, gostaria de destacar que os espaços públicos da Rede Criança não foram capazes de encaminhar os debates acerca dos deslocamentos que a proposta de um sistema integrado provocaria, ou deveria provocar, nas relações entre Concav e Prefeitura – face à presença de um novo ator, o Fórum de Entidades. A consequência disso foi uma grande indefinição acerca da estrutura de gestão do Programa, ou seja, acerca dos atores que deveriam tomar para si a responsabilidade pela definição dos rumos, do ritmo e da intensidade das mudanças em curso. Esse foi um tema exaustivamente debatido nos seminários de planejamento estratégico da Rede Criança⁴⁴.

Na última dessas reuniões, realizada no dia 26 de outubro de 2000, os diálogos evidenciavam o cansaço, a insatisfação, o desestímulo e a falta de rumo, um ano depois de implantado o Projeto: “eu acho que a função da gente aqui é achar uma saída. A gente está num labirinto” (técnico governamental) e ainda: “acho que um problema é que a gente filosofou sem um norte. O fato dessa reunião estar vazia reflete as dificuldades das pessoas em vislumbrar saídas” (representante não-governamental). Tentando alterar essa situação, os participantes decidiram que o Concav deveria elaborar uma proposta de estrutura de gestão da Rede (não incluindo a gestão dos Cajuns, que por um acordo tácito, todos pareciam dispostos a deixar sob a guarda exclusiva do DCA) e apresentá-la a Secretária de Ação Social. Mas, o encontro dos conselheiros com a Secretária só ocorreria quatro meses depois, em função do interesse da Prefeitura em retomar a parceria com a Fundação Otacílio Coser⁴⁵. A reunião foi realizada no dia 19 de fevereiro de 2001, na sede da Rede Criança. Para o encontro, os conselheiros levaram uma proposta na qual a Rede Criança aparecia submetida ao Concav. Apresentada a proposta, a Secretária tratou de redefinir as “questões em jogo”:

⁴⁴ A realização do Planejamento Estratégico da Rede Criança foi possível a partir de um convênio assinado entre a Prefeitura e a Fundação Otacílio Coser, do grupo Empresarial COIMEX. De acordo com as entrevistas, a proposta partiu da própria Fundação que se dispôs a atuar como parceria da PMV na realização do Projeto, percebeu as dificuldades dos atores envolvidos em definir objetivos de curto e médio prazo. Para a equipe técnica da Rede, os objetivos principais do planejamento estratégico eram “ajudar no deslocamento da liderança do processo de construção da Rede Criança da SEMAS, para o Fórum de Entidades” e facilitar a “autonomização (governo de si mesma) e sustentabilidade da Rede Criança para além dos governos municípios” (Rede Criança, 2000, p.15). As reuniões de planejamento eram semanais, ocorriam na sede da Rede Criança e delas participavam as entidades de atendimento, a equipe da Rede e os técnicos da SEMAS/DCA, sob a coordenação de um consultor de empresas cedido pela Fundação Otacílio Coser. Se, no início, os encontros contaram com a adesão das entidades, houve paulatinamente um esvaziamento atribuído, por alguns, à inadequação das técnicas de planejamento adotadas pelo consultor.

⁴⁵ Conforme lemos na Ata da reunião ordinária do Concav: “A coordenadora da Rede Criança (...) informa que acontecerá uma reunião com o (...) assessor da Fundação Otacílio Coser, para retomar o planejamento estratégico e que precisa da ajuda do Concav para a sua retomada (...). O conselheiro (...) lembra que o planejamento estratégico parou porque durante a sua elaboração foram detectados alguns problemas internos, como por exemplo, a estrutura organizacional e a falta de uma coordenação para a Rede Criança” (Ata da reunião do Concav, 12/02/2001).

Acho ótimo vocês proporem essa discussão, porque é fundamental. Mas eu ainda estou confusa, porque isso é confuso. Então, nós vamos deixar isso de lado, vamos pensar em outros termos. Também o papel do Concav nessa Rede é confuso, se é consultivo, deliberativo, executivo, isso não está claro. Eu mesma achei que o Concav poderia ser mais ativo, mas o Conselho, entendi depois, não é executivo. Então, o papel do Concav no conjunto das ações da Rede Criança é uma questão que a gente tem que discutir melhor. Outra coisa é o conceito de rede que vocês deverão estar trabalhando no planejamento estratégico. A rede é uma idéia revolucionária na área social que tem que ser organizada apontando para a auto-gestão. Então, não pode criar uma estrutura muito formal, muito hierarquizada. Então, tem que fortalecer essa noção para criar uma rede de fato (...) O Conselho é que vai decidir o tamanho dessa Rede, mas eu não sei é como estruturar... se a Rede deveria estar subordinada ao Concav ou a SEMAS. A relação entre Prefeitura e Concav já era confusa, e a Rede veio complicar isso ainda mais (Secretária de Ação Social, sede da Rede Criança, 19/02/2001).

Após algumas poucas resistências iniciais, os conselheiros aceitaram trocar sua proposta de uma liderança para a Rede, que deveria estar diretamente subordinada ao Concav, por um formato mais “moderno”, “flexível”, que na prática matinha tudo absolutamente inalterado, ou seja, as decisões acerca do Projeto continuariam concentradas na SEMAS. Apresentada na reunião do Conselho, realizada em 12/03/2001, a decisão não agradou em nada aos demais conselheiros, sendo alvo de muitas críticas. Mas, não houve nenhum esforço no sentido de estar retomando essa discussão. Na mídia, a Diretora do DCA se apresenta, atualmente, como a gerente da Rede Criança, mesmo sob contestação dos técnicos da Rede. Na entrevista ainda se embaralhou quando tentou explicar o lugar e a função de cada um:

Quem manda na Rede Criança, ao meu ver, é o Conselho, porque é ele que delibera a política e fiscaliza. A Secretária de Ação Social deve garantir as ações para a execução dessa política (...) A Secretária pediu que eu assumisse o gerenciamento pleno da Rede, mas isso não quer dizer que eu sou o gerente da Rede Criança... O gerente da Rede Criança... Eu sou o gerente de ação de um projeto... de operacionalizar ações de um projeto que garanta a política, política essa proposta pela Rede Criança... pela Secretária de Ação Social... pelo Concav, na verdade. (03)

Não parece coincidência que a Prefeitura tenha posto um ponto final na questão da gerência da Rede, submentendo-a oficialmente ao DCA, no início de 2002, justamente quando a nova composição do Conselho trazia de volta velhos antagonistas, como o MNMMR e a Pastoral do Menor. Atualmente, a tendência no Concav é construir suas ações independentemente da Rede Criança, como afirmou a nova presidente do Conselho “se eles [a Prefeitura] querem a Rede, deixa com eles, a gente aqui vai comendo pelas bordas, e tentando outros caminhos” (34).

Como estou tentando demonstrar, sob o silêncio provocado por uma participação de conveniência, estava um dissenso barulhento e ruidoso que desafiava as definições governamentais em torno dos significados da articulação. Implantada a Rede, esse dissenso foi tecendo a trama dos

conflitos. Conflitos que estavam no geral associados a problemas que não foram gerados pela Rede, mas foram agravados ou, pelo menos, explicitados por ela. Dentre esses destaco a questão do financiamento público das entidades.

4.3. Os nós da rede

A relação estabelecida entre governos e entidades de atendimento no que respeita ao financiamento de suas atividades é uma questão profundamente complicada e central no âmbito da assistência, principalmente, no cenário atual onde as ONGs e entidades filantrópicas destacam-se como atores estratégicos na provisão dos serviços sociais. Ana Cláudia Teixeira, nos leva ao cerne da questão:

As relações entre Estado e sociedade não são fáceis. A própria idéia de que as ONGs representariam a superação da dicotomia público *versus* privado ao realizarem atividades públicas, é questionada quando surge a discussão sobre o financiamento das atividades executadas pelas ONGs. Elas reivindicam para si acesso aos fundos públicos, pois consideram que estão executando atividades que são de interesse público. Questão essencial, pois por um lado, há a falta de recursos antes vindos da cooperação internacional, e por outro, o entendimento de que as funções públicas exercidas por elas legitimamente deveriam ser contempladas com financiamento público. O problema é que elas na prática são entidades privadas e a todo momento questiona-se a capacidade delas em traduzir o que seria este “interesse público” (Teixeira, 1999, p. 53).

Compreender a ação das entidades privadas que prestam atendimento social pela lente do “interesse público” significa colocar em discussão, dentre outros temas, a questão dos níveis e da natureza dos processos de controle público sobre o trabalho desenvolvido por essas entidades. O Estatuto da Criança e do Adolescente dá um grande passo nesse sentido ao exigir que as entidades e ONGs que prestam atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco inscrevam seus projetos no Conselho, submetendo-os a um processo de avaliação e críticas constantes. Contudo, na prática, a exigência do registro nem sempre é feita, e mesmo quando se efetiva torna-se mais uma ferramenta burocrática, do que um instrumento efetivo de controle público sobre o atendimento prestado (Tatagiba, 2002).

Contra a realização do princípio do interesse público conspira o processo de desresponsabilização do Estado, por um lado, e as resistências das entidades às formas públicas de controle, por outro. No geral, as entidades tendem a ser vistas como reinos particulares de suas diretorias que, no geral, não aceitam, qualquer tentativa de questionamento da linha de trabalho adotada. Para essas entidades, caberia ao Estado financiar, prover recursos, mas não interferir na

forma de estruturar o atendimento. A Rede Criança nesse sentido, quando convida as entidades a se apresentarem publicamente, a exporem seus gastos, a esclarecer a natureza do atendimento que prestam, a fazer parte, enfim, de uma rede *pública* de atenção, gera enormes resistências e desconfianças que aparecem no geral camuflados sob o discurso da autonomia. A forma como várias entidades interpretam essa aproximação, é sob a perspectiva de um Estado indevidamente interventor que ameaça sua identidade e autonomia. Vários atores interpretaram essa recusa à vigência dos mecanismos públicos de controle como um dos principais obstáculos à reestruturação do atendimento (22, 03, 04):

As entidades não querem se abrir, preferem o clientelismo, ficar escondidas, não querem, muitas vezes, oficializar sua relação com o poder público para não ter que prestar contas. Querem ficar cuidando de suas crianças, que é de onde sai o dinheiro, mas não querem saber de pensar as políticas de atendimento. Clientelismo do governo que se encontra, alimenta e é alimentado pelo clientelismo da sociedade civil (...) As entidades não querem abrir a caixa-preta porque não querem dizer de onde vem o dinheiro. Estou muito desestimulado, fala-se em articulação, em mobilização, as entidades falam que querem, mas não admitem que se questione sua autonomia, se armam nessa defesa e isso impede essa articulação. (Conselheiro governamental, reunião do Concav, 14/01/2002).

Com o Projeto Rede Criança a Prefeitura entra com um discurso forte no sentido da eficiência e da profissionalização que, em muitos casos, choca-se com um discurso e uma prática que ainda mantém, em maior ou menor grau, traços de uma cultura religiosa, filantrópica, marcada pelo amadorismo, voluntarismo e, principalmente, invisibilidade. Mas, se, por um lado, a ação da Prefeitura, em tese, tensiona as entidades à mudança nos padrões de atendimento; por outro, ela não enfrenta adequadamente o desafio da discussão em torno da política de financiamento dessas entidades, que sabidamente, em sua maioria, não tem condição de se adequar a parâmetros mínimos de qualidade.

Essa questão do financiamento das entidades ganhou centralidade na trama dos conflitos da rede em Vitória, em função dos investimentos governamentais na criação dos Cajuns. A questão era: por que investir tantos recursos na criação de mais espaços de atendimento direto, se as entidades passam por uma situação financeira tão dramática? Por que não investir esse recurso nas entidades que já existem, melhorando o atendimento que já vem sendo prestado? Ou então, por que não canalizar esse dinheiro para atendimentos específicos, como no caso dos adolescentes drogaditos? A contraposição aos Cajuns foi a chave pela qual se impôs na agenda a discussão acerca das prioridades na alocação dos recursos públicos, como podemos perceber nos depoimentos a seguir:

Está todo mundo preocupado com isso, com essa questão dos recursos. E quando você vê mais instituições surgindo, mais uma, e ela tende a ser... o Cajun tende a ser a menina dos olhos, aí os outros também sentem que, poxa, tendem a ficar meio descontentes (...) É muito complicado... as entidades devem pensar o seguinte: tudo bem, eu tenho que me integrar numa rede e tal, mas quem é que sustenta o trabalho financeiramente? (...) Aí você tem, por outro lado, a Rede Criança, com esse nome marketeiro de Rede Criança, com recursos... Para as instituições, ouvir falar em um milhão e 800 mil é dinheiro que não acaba mais. E eu, poxa, não vou botar a mão nem em R\$ 1000 reais desse dinheiro pra minha instituição ?! (29).

Quando a Rede foi implantada se dizia que se você entrasse na Rede... inclusive a própria secretária na divulgação, nos folders, dizia que quem participasse da rede teria a oportunidade de receber ajuda: “as empresas vão fazer doação”. Essa foi uma divulgação que criou uma expectativa que a princípio captou a simpatia da população, da sociedade, captou a adesão das instituições e o município não cumpriu (...) Onde estão os recursos que estão sendo encaminhados via Rede Criança? Para os Cajuns? Para os Cajuns. (...) Algumas empresas que ajudavam pequenos grupos estão canalizando recursos para o Cajun, e eles estão perdendo espaço em relação ao Cajun, mas não estão perdendo as demandas, porque o Cajun não vai atender tudo (...) Então, chega a Prefeitura e com os recursos da Rede, implanta o Cajun e abandona uma entidade que já existe, que prestava atendimento num determinado lugar onde a Prefeitura nunca ofereceu nada. Que política é essa, que participação se deseja com um tratamento desse tipo? Então, hoje há uma retração imediata dos grupos em relação à Rede Criança por esse motivo (23).

Como podemos perceber, a Prefeitura acabou fazendo um papel oposto àquele preconizado pelo Projeto: ao invés de integrar, acabou acirrando a competição por espaço no campo da infância, disputando recursos com entidades, que já realizavam atendimento direito. Uma situação muito exemplar nesse sentido foi a criação do Cajun no bairro Sólom Borges. Nesse bairro, há quatro anos uma entidade denominada Casa de Acolhimento à Criança e Adolescente (CAOCA) tenta estabelecer, sem sucesso, um convênio com a Prefeitura para garantir o atendimento sócio-educativo para 200 crianças e adolescentes do bairro e adjacências. As dificuldades eram tantas que a Igreja Católica e os moradores fundaram a “Associação dos Amigos da Caoca”, para suprir as necessidades mais imediatas da entidade. Justamente em função dessas dificuldades, os moradores e entidades locais receberam com indignação a proposta da Prefeitura de criar o Cajun no bairro. As resistências foram agravadas, primeiro, com a contratação de um dos voluntários da Caoca como coordenador do Cajun e, depois, em função da decisão da Infraero em firmar um Convênio com o Cajun, e não com a Caoca:

A Infraero não veio aqui, foi direto lá no Cajun, mesmo a gente sendo mais antigo no bairro. Nós esperávamos conseguir alguma migalha do Convênio que eles iriam fazer com Cajun, por isso fomos numa reunião lá no Cajun, com a Infraero e tudo, lá eles decidiram nossa migalha. E essa migalha consistiu em quê? Eles foram no Atacadão São Paulo, uma papelaria, e deixaram lá R\$ 300,00 para a gente gastar. Eu fico até muito revoltada, porque eu não queria ir, mas depois o pessoal disse: não irmã, vai porque fica ruim, não sei o quê, por isso, por aquilo, e a gente se humilhou e foi. Eu fui no Atacado São Paulo fazer uma compra. Já no

final do ano, fazer compra de cartolina, tinta, de papel, disso e daquilo... R\$ 300,00. Quer dizer: e isso na época que a gente não estava precisando, e eu fui lá pegar, dentro de toda a humilhação. Nossas necessidades eram outras. E o final da história então consistiu em eles gastarem R\$ 300,00 nisso que nós não precisávamos. Você está me entendendo? (33)

E, concluindo, afirma: “é como eu falei na época, o nascimento do Cajun vai ser a morte da Caoca”. (03)

4.4. O espaço da política: expectativas, representações e renúncias

Como podemos apreender da descrição feita até aqui, o processo de articulação suscitou discussões importantes acerca da política de atendimento, das relações entre os atores, das estruturas de poder, dos critérios de financiamento das entidades, das prioridades de investimento público, etc. Esse talvez seja numa perspectiva de mais longo prazo, um dos resultados mais positivos dessa experiência. Na medida em que os atores se envolveram, ou foram envolvidos, na experiência da articulação eles acabaram sendo levados a repensar seus papéis e identidade, mesmo de forma não deliberada. Nesse sentido, não podemos deixar de considerar a importância da intervenção do poder público municipal, o qual, a partir de uma proposta de fato inovadora no campo da infância, tensionou padrões consolidados.

Como discutido no Capítulo 02, o modelo gerencial ao focar a profissionalização e eficiência na prestação dos serviços produz um tensionamento nada desprezível no plano da cultura. O próprio mote da campanha, “Não Dê Esmola”, levou a sociedade capixaba a pensar nos limites da ação caridosa tradicional. No auge da campanha, um programa televisivo local, de relativa audiência, colocava em discussão a prática da esmola com participação ao vivo dos telespectadores. Da mesma forma, a preocupação com o diagnóstico, peça central para uma política pública eficiente, resultou na produção da mais ampla relação de programas governamentais e não-governamentais voltados ao atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco, na cidade de Vitória. Mesmo os atores do campo movimentista fizeram questão de reconhecer esses avanços:

Nós assim aplaudimos a hora que ela [a Rede Criança] faz a listagem de todo mundo, de todas as entidades que tem atendimento às crianças, nós aplaudimos isso daí, quando ela tem um mapa da realidade do município (34).

Acho que a Rede Criança traz, tanto para a sociedade civil, quanto para o governo, questões que nunca apareceram tanto (...) Interessante também é que com a Rede Criança a gente teve a percepção das diferenças. A gente tem ONGs com propostas pedagógicas, com visões e missões nas suas ações muito comprometidas com o Estatuto, mas a gente também percebe que têm instituições muito comprometidas com a questão da criança e adolescente, mas numa

visão muito caritativa, missionária, que a criança é aquele objetinho que você tem que cuidar, dar banho. Eu acho que isso é mérito da Rede Criança, essa percepção das diferenças, essa percepção do universo (13).

A Rede Criança coloca um conjunto de problemas, um conjunto de questionamentos que antes não se colocava, a Rede proporcionou essa oportunidade para que certos problemas de relações, de encaminhamentos, de elaboração das políticas fossem explicitados (...) Essas relações entre administração municipal e entidades de atendimento que eram relações tranqüilas, elas agora estão incomodando tanto ao poder público quanto à sociedade civil (...) Por exemplo, muitas entidades questionam que se colocou muito dinheiro nos Cajuns e não se colocou dinheiro nas entidades. Essa coisa significa explicitar determinadas situações que antes não tinham sido explicitadas (04).

Se a Rede possibilitou a explicitação da diversidade, colocou também como desafio, para o sucesso da articulação, a mediação propriamente política das diferenças. Mas, é nesse ponto que o modelo gerencial explicitou seus limites, ao tempo em que tornou evidente um dos seus pressupostos: a negação da política.

Em uma das reuniões de avaliação do Projeto Rede Criança, da qual participaram os técnicos da Rede, a Secretária da SEMAS e técnicos do BNDES, essa compreensão da rede como apolítica foi realçada quando, a certo momento da reunião, numa discussão mais substantiva sobre os significados do Projeto, a Secretária de Ação Social de Vitória fez a seguinte intervenção:

A grande novidade da Rede Criança, em relação às experiências anteriores de participação e articulação, é o fato de tratar-se de uma rede apolítica, na qual não há disputa de poder, não há disputa política, porque não há um centro de poder. É como na internet que as pessoas vão se agregando, e a cada nova pessoa que se agrega o poder vai se dividindo, até sumir. Na rede não há poder, é como na internet, a rede tem uma constituição anárquica (Secretária de Ação Social da PMV, Rede Criança, 13/02/2001)

Os técnicos da BNDES deram sua total aprovação à fala da Secretária, complementando: “nas redes sociais não há disputa pelo poder, não há disputa política, porque não há um centro de poder, porque para que o resultado seja satisfatório, basta que cada um faça a sua parte”. Isso é assim, intervem a Secretária, porque “os conceitos avançam e as verdades se estabelecem. Hoje já sabemos o que é melhor, o interesse público, o interesse do bem comum já está evidente, não é preciso ser esclarecido ou construído”. Nesse caso, conclui, se todos sabem o que é melhor, porque isso já está dado, “então é só cada ponto da rede fazer a sua parte seguindo o interesse público, num modelo flexível e moderno, sem hierarquias (...) O Estado tem o mesmo poder que qualquer outro da rede. Todos estão na mesma posição. O princípio fundamental da rede é a horizontalidade e a simetria”. Explicitando os sentidos da afirmação, resumem os técnicos do BNDES: “Estado e sociedade

devem se responsabilizar da mesma forma pela situação das crianças e adolescentes (...) A atuação das empresas que assumem sua responsabilidade social confirma isso” (Rede Criança, 13/02/2001).

Essas falas explicitam o sentido que a participação da sociedade civil assume no modelo gerencial: uma estratégia para a *execução* de programas e projetos, que não prevê a participação ativa na elaboração das políticas. Sob o signo da eficiência e eficácia os espaços públicos participativos tornam-se, assim, *espaços da não-decisão*.

Mas, como os atores convidados a participar reagiram a esse “confinamento” da prática participativa? Ou, dito de outra forma, se havia no geral tantas críticas ao Projeto, quais os motivos que justificavam a participação e em que consistia “participar”? Quais os significados que as entidades conferiam a essa ação? Qual o sentido do encontro, e o que esperavam as entidades que aceitaram cooperar? Porque aceitar o “convite”, se parecia não haver muito interesse pela “festa”?

Tentando situar essas perguntas em relação ao universo de expectativas dos atores investigados, pude perceber que algumas entidades, no geral filiadas ao campo assistencialista tradicional, não demonstram dificuldades em aceitar essas “regras” do jogo. A articulação não era uma demanda delas e a possibilidade de influenciar as políticas não está no seu horizonte de expectativas mais imediato. Muito mais voltadas para sua própria sobrevivência, sempre tão ameaçada, transformam-se, em alguns casos, em parceiros importantes quando aceitam, minimamente, abrir-se às formas externas de controle. Para essas entidades a aproximação com o Estado costuma ser saudada em vista das trocas que possibilita, num contexto marcado pela competição por recursos escassos: dinheiro, poder e prestígio (Gregori e Silva, 2001).

A abertura à participação, mesmo que limitada, gera uma maior aproximação das entidades com a Prefeitura e seus técnicos e mesmo que disso não resulte retorno financeiro, resulta em formas diversas de inclusão e pertencimento, importantes numa área tão competitiva. As entidades passam a se sentir prestigiadas, respeitadas quando convidadas para eventos, reuniões, consultas, etc. Sem dúvida, uma mudança importante, quando se tem em mente um passado recente marcado pelo completo distanciamento, como vemos nesse depoimento:

P: Nesses últimos quatro anos, algumas entidades têm dito que vem sendo muito solicitadas pela Prefeitura. Esse é o caso daqui também? Se for, são solicitadas para fazer o quê?

R: solicitadas para parcerias né, para programas que a Prefeitura tem, na realidade quem gerencia os programas da Prefeitura são as entidades, eles dão condição financeira, às vezes material humano. No nosso caso, tem o Agente Jovem e o Núcleo de Apoio à Família que será implantado agora e que vai ser instalado aqui na Obra. O PETI [Programa de Erradicação do Trabalho Infantil] também, que é um outro Programa. A Prefeitura solicita a gente muito

também para espaço, eles usam muito o nosso espaço para reunião, porque é um local de fácil acesso, amplo. Então, a gente é assim muito próximo, a gente não tem dificuldade em lidar com a Prefeitura não. Eu estava até falando que eu não sabia que a gente tinha tanto poder: até para disponibilizar carro para gente para visita, é só a gente pedir que eles disponibilizam (31).

Na continuação da entrevista, vemos como participar pode se traduzir numa forma de responder ao convite de um parceiro importante, sinal de lealdade e respeito, condição para manter as boas relações, até porque é preciso retribuir para garantir as trocas presentes e futuras:

L: porque vocês aceitaram participar da Rede Criança, e continuam participando, se vocês têm tantas críticas ao Programa?

N: porque na verdade a gente não sabia que ia ser uma coisa tão rápida, a gente nem sabia o que era direito. Mas, a gente quis participar porque tudo o que oferecem para a gente, tudo o que vai fazer a instituição ser conhecida a gente entra e também *aquela questão de hierarquia também, de a gente obedecer, sabendo que se vem uma coisa da Prefeitura, a gente pelo menos tem que ouvir*, não necessariamente que a gente tenha... *a gente é livre para aceitar ou não (...) eles não obrigam você de modo nenhum a aceitar, eles não impõe nada não, é uma relação bem democrática*. E, de mais a mais, porque a gente iria ficar de fora, né? Não teria necessidade, não era uma coisa ruim, com certeza não é. Precisa estruturar, precisa? Mas, ruim, ruim, não é (31)

P: Por que vocês resolveram participar se vocês têm tantas críticas a Rede Criança?

R: eu percebi que não adiantava ficar totalmente de fora, pelas próprias dificuldades que a gente tem, então a gente precisa de um apoio (...) Porque se a sociedade toda está depositando lá no FIA, vamos supor que tem um monte de dinheiro lá, só que você não participa, quer dizer, você não tem ajuda da sociedade, porque a sociedade está sendo motivada a não dar o dinheiro para as entidades, mas depositar no FIA. *Quer dizer, estar fora da Rede, fora mesmo, é um risco para a manutenção das próprias instituições*. E eu percebo que na verdade isso talvez seja uma forma de obrigar a todo mundo a estar no mesmo barco (...) *Você está vendo como para a entidade é muito difícil fazer uma escolha, de estar ou não estar, de participar ou não participar?* (27).

No caso das entidades que por tradição ou em função das trajetórias individuais dos seus membros podem ser aqui incluídas no campo movimentista, o convite à participação – nos termos postos pela Prefeitura – gerou reações diferentes estabelecendo rupturas no interior desse campo. Enquanto para algumas entidades o importante era, mesmo reconhecendo as limitações, ocupar os espaços abertos e neles buscar tensionar os limites do possível; para outras, a recusa às regras do jogo impostas pela Prefeitura exigia, também, a renúncia à participação, como no caso da decisão tomada pelo MNMMR e Pastoral do Menor.

Muitas entidades do campo movimentista estreitaram seus laços com o poder público, principalmente, a partir da segunda metade dos anos 90, seja participando dos conselhos gestores,

ou nas diversas modalidades de parceria. A dominância do modelo gerencial impôs, para a implementação das políticas públicas, como vimos, essa aproximação. Mesmo reconhecendo os limites, a “simples” possibilidade desse encontro, a abertura ao diálogo foi saudada como mudança positiva e importante, uma vitória que ainda que pequena não poderia ser desprezada:

Melhorou muito o relacionamento, acho que a Prefeitura está mais aberta e acho que as entidades também se abriram mais (...) *e mesmo que seja de cima para baixo, eles têm procurado ter um relacionamento, acho que não é mais aquela coisa difícil você chegar na Prefeitura e procurar fulano*, quando a entidade chega lá, eles já te conhecem pelo nome, fulano não sei de onde, entendeu? (...) Às vezes eles ligam até para a gente: olha, não vai esquecer que tem reunião. É mais fácil o contato, de você chegar lá também e ser atendido. Eles têm chamado a gente para participar das discussões, às vezes do que está acontecendo, do que vai acontecer (...) Por isso é que eu acho que tem que tentar, forçar a barra e aproveitar esses espaços que vão se abrindo porque se você não aproveitar nem esse, por pior que ele seja, aí você vai aproveitar o que? Você vai ficar... hoje em dia você ficar lutando sozinho? Acho que esse tempo já passou. O que adianta também eu ficar aqui: não vou, não participo. É uma faca de dois gumes. Acho que tem que ir e fazer alguma coisa. (27).

Eu primeiro tive uma reação de.. poxa, esse negócio [o Projeto Rede Criança] vem de cima para baixo, a gente não participou disso, isso foi feito dentro da Prefeitura. Então essa foi uma primeira reação minha, mas nunca deixei de estar indo conhecer, olhar e tal, e aí chegou em certo momento que eu tomei uma outra atitude que é a atitude de vamos pegar o que existe e que está pronto e vamos tentar fazer isso caminhar (29).

Para o poder público os atores desse campo eram parceiros importantes na busca da eficiência e eficácia, face ao acúmulo prático e teórico conseguido ao longo do tempo. Para as entidades, essa aproximação passava, em muitos casos, como vimos, a significar também a única, ou a principal, fonte regular de recursos necessários à manutenção do atendimento.

A Cáritas sempre é convidada para trabalhar, para implementar. Estamos sendo procurados pela eficiência no serviço da Cáritas, pela versatilidade, tanto é que fomos selecionados pelo Ministério da Justiça e pelo Ministério do Planejamento entre as várias entidades aqui de Vitória para fazer parte de um programa do plano de segurança nacional. (...) Esse reconhecimento é muito duro, é preciso muito trabalho para você se fazer representar, mostrar serviço, estar atenta às oportunidades, não é fácil. *Somos insistentemente chamados para participar* (...) Na Prefeitura também sempre somos convidados a participar (...) Claro que eu discordo de vários programas e dos tipos de parceria, principalmente quando se trata do governo do Estado, mas sempre deixo explicitada nossa posição. A Prefeitura muitas vezes também estabelece parcerias que a gente não concorda (...). Eu sei que eles chamam a gente para dizer que estão realizando um trabalho com uma ONG, que é parceria com ONG da Igreja, o governo hoje ele está fazendo questão de ter a participação das ONGs, é uma gestão compartilhada, é isso o que a sociedade quer, e é isso o que a gente está fazendo (...). Bem, claro que a gente nunca aparece, né? E aí o que acontece? De quem é o trabalho? Da Prefeitura. A gente mesmo... você já viu no Agente Jovem aparecer o nome de Ongs na propaganda? Aí você poderia perguntar: porque é que você se sujeita a uma parceria dessa? Não tem problema, nós aparecemos de outra forma, hoje, por exemplo, a Cáritas tem 275 jovens envolvidos no Agente Jovem. Não tem problema nós estamos atendendo nossa

população de risco, e nós estamos trabalhando. Agora... se eu ficar... não quero, não vou ganhar nada, o que é que eu vou mudar? Nada. Agora se eu estiver lá dentro, todo mundo me chamando de questionadora, fica todo mundo calado, eu falo (23)

Posta nesses termos, a *conveniência da participação* ajuda também a entender as “concessões” feitas tanto da parte do poder público que, quando pressionado aceitava ampliar os termos do debate, quanto da parte da sociedade civil, que aceitava participar do jogo sabendo não poder compartilhar da decisão quanto a suas regras. Lembro-me aqui de uma militante do MNMMR, que estava à época da pesquisa de campo, como coordenadora de um espaço de retaguarda (que tinha como fonte principal de recursos o convênio estabelecido com a Prefeitura). Participante ativa da Rede Criança, presença importante nos vários encontros ocorridos em função do Projeto, sempre repetia nesses encontros um mesmo desabafo dito entre os dentes: “não sei o que estou fazendo aqui”. Eu sempre fiquei muito curiosa com a reação da militante: num instante participava ativamente, discutindo, negociando, propondo; no outro, cedendo ao desânimo, parecia se perguntar: para que serve isso, do que adianta? Aceitar o convite à participação, nos marcos da democracia gerencial, era um ato de doação e responsabilidade – visto que significava ocupar os espaços pelos quais se lutou – e também um ato de recusa – que se mostrava dolorosa quando da lembrança dos significados que animaram a luta. O desabafo entre os dentes era uma reação de aceitação e recusa, resultado de uma avaliação muito objetiva dos custos e benefícios da concessão e da resistência.

* * *

Vimos que em Vitória a proposta governamental de articulação do universo da infância partiu de uma definição unilateral quanto aos problemas em jogo e a forma de solucioná-los. Os recursos de poder à disposição da Prefeitura, mobilizados na direção da manutenção das estruturas decisórias tradicionais, somados à fragilidade da sociedade civil organizada resultaram numa grande autonomização do ator estatal durante todo o processo articulatório, impactando negativamente o sucesso da articulação, e diminuindo consideravelmente às possibilidades de reflexividade institucional, tanto no aparato estatal, quanto nas próprias organizações.

Os padrões de negociação nos espaços públicos da Rede Criança foram marcados pela lógica instrumental. A tônica presente nesses encontros era “selar compromissos”, “agir em conjunto” e de “forma articulada” sem, contudo, aprofundar as divergências e os conflitos daí resultantes. Como analisa a conselheira não-governamental:

Com a Rede Criança se fez assim: uniu todo mundo dentro de um saco, mas todo mundo continuou dentro do seu saquinho, entendeu? Pegaram um monte de saquinho e jogaram dentro de um sacão, foi isso que foi feito. Agora quero ver abrir e as pessoas se misturarem. A Rede Criança uniu todo mundo dentro de um saco, mas todo mundo continua dentro do seu saquinho, do seu mundinho, e eles falam: olha, essa é a rede de atenção. (22)

Houve durante todo processo uma estratégia, mais ou menos racional, de exclusão de temas e atores polêmicos, o que acabou colocando em risco a efetiva pluralidade dos espaços públicos participativos. Tanto assim, que a própria noção de rede, presente no Projeto Rede Criança e ressignificada na prática e no discurso de um contingente amplo de atores não incorpora sua dimensão política, enquanto espaço no qual interagem atores com visões, interesses e projetos distintos e/ou antagônicos. Com isso, os espaços públicos de interação e partilha, em especial o Fórum de Entidades e o Concav, acabaram extremamente limitados em seu potencial crítico, criativo e propositivo. Emaranhados na lógica gerencial, acabaram cumprindo a função de espaços de regulação e controle, perdendo a potencialidade de influir de forma decisiva nos rumos do processo. Assoberbados pelas demandas postas pelo Projeto, não foram capazes de promover os debates em torno das políticas de atendimento, sua função e objetivo. A Prefeitura, por meio dos seus técnicos ditava os temas da agenda e o ritmo do processo, assumindo um protagonismo exercido de forma tecnocrática, que confrontava com o seu discurso enfático em defesa da democratização da gestão.

CAPÍTULO 5

“Caminhando Juntos”: a experiência da co-gestão

Nesse último capítulo abordo o processo de implementação e gestão dos Cajuns, *AÇÃO 1* do Projeto Rede Criança. A principal inovação dos Cajuns, de acordo com a Prefeitura, estaria na proposta da gestão partilhada com a comunidade: “com os Cajuns a gente efetiva esse princípio moderno da gestão partilhada entre governo e sociedade. A gente partilha as responsabilidades entre sociedade civil e governo, entre órgãos civis e governamentais” (01). No Guia para a Criação e Funcionamento das Associações Cajun, essa dimensão inovadora também é ressaltada: “construir uma Associação Cajun é muito mais do que aprovar, e registrar um estatuto; é construir algo novo que mexe profundamente com velhas práticas políticas e sociais” (Equipe técnica dos Cajuns, 2000, p.03).

Mas, para realizar essas expectativas, a Prefeitura primeiro deveria ser capaz de induzir os atores locais à cooperação visando à solução de um problema, *por ela*, definido como prioritário: o atendimento preventivo, de natureza sócio-educativa, às crianças e adolescentes, entre sete e 17 anos, considerados em situação de risco. O envolvimento dos atores deveria conduzir à criação de uma ONG, denominada Associação Caminhando Juntos, responsável juntamente com a Prefeitura pelo gerenciamento desses novos locais de atendimento. A essas Associações, também, caberia fomentar a construção de redes locais de resgate e promoção: “o Cajun não é apenas mais um local de atendimento. A proposta a ser perseguida é que todas as entidades e instituições locais, formais ou informais, que prestam atendimento à crianças e ao adolescente formem uma rede local, otimizando seus recursos, articulando e integrando suas ações” (www.vitoria.es.gov.br/secretarias/acaosoc/cajun, capturado em 10/01/2003).

Mas, também no que respeita a *AÇÃO 1*, a proposta da PMV colide com os interesses e às representações dos atores convidados a implementá-la. As entidades de atendimento, como vimos, tinham profundas críticas ao Projeto e as demais organizações locais, que poderiam assumir a gestão social, como igrejas, clubes esportivos e culturais, entidades comerciais e associações de moradores, receberam o Projeto com desconfiança ou indiferença. Não havendo interesse da Prefeitura em negociar as bases da sua proposta de intervenção visando adequá-la às expectativas

dos atores locais, a alternativa encontrada para dar curso ao Projeto foi acionar os parceiros de sempre: as lideranças comunitárias. Assim, embora os Cajuns tenham sido definidos como espaços de agregação da pluralidade de atores na esfera local, na prática, como veremos a seguir, o público majoritariamente envolvido com a experiência da co-gestão foram as associações de moradores, fato que introduz uma dinâmica específica no contexto da parceria. Isto porque, ao convocar para a gestão dos Cajuns as lideranças comunitárias, a Prefeitura mobilizou atores que ocupavam – e disso tinham consciência - posição estratégica no jogo político eleitoral.

As lideranças comunitárias, convidadas a participar já eram “parceiras” da Prefeitura nos bairros, como elas próprias fizeram questão de salientar, seja nos períodos eleitorais – quando trabalhavam para a Prefeitura e seus aliados - seja costurando o apoio da população à programas e projetos governamentais. A diferença era que nos Cajuns essa “parceria”, pela primeira vez, incluía a participação direta na gestão. Ou seja, habituados a negociar individualmente suas demandas junto ao poder público, no padrão clientelista mais tradicional e, mais recentemente, a ocupar canais institucionalizados de participação com suas regras próprias de publicidade e universalidade – como os conselhos e o Orçamento Popular - os líderes comunitários eram agora convidados a um outro desafio: dividir com o governo as responsabilidades na gestão de um equipamento público. Era a primeira vez em Vitória que as lideranças comunitárias eram mobilizadas para atuar, diretamente, na execução de um projeto governamental. Essa é a grande novidade dos Cajuns, novidade que acompanha uma tendência nacional no sentido da comunitarização das políticas sociais.

Mas, como os registros próprios às relações clientelistas se adaptariam aos princípios de publicidade e universalidade próprios ao processo de gestão de um equipamento público? O estabelecimento de uma parceria pública alterou a posição e os vínculos pretéritos entre os parceiros tal como estabelecidos suas “redes invisíveis”? Se, como afirma o modelo gerencial, a qualidade e a eficiência das políticas pressupõem a superação da cultura tradicional burocrática e patrimonialista, como realizar essa ruptura sem ferir interesses e suscetibilidades de parceiros tão importantes na manutenção das clientelas eleitorais? Essas são as perguntas que orientam e justificam a descrição a seguir.

5.1. A mobilização das comunidades e a criação dos Cajuns

Em maio de 1999, foi dado início ao processo de mobilização dos 10 bairros visando à criação da Associação Cajun. Para tanto, foram realizadas reuniões semanais nas comunidades, nas quais os técnicos da Prefeitura apresentavam a proposta e explicavam os passos para criação dos Cajuns. Mas, as resistências foram tantas que, até meados de 2000, só um Cajun havia sido inaugurado, e mesmo assim teve suas atividades paralisadas em função de problemas envolvendo a gestão dos recursos⁴⁶. Percebendo o risco de que os Cajuns não saíssem do papel, a Prefeitura chegou até mesmo a mudar a metodologia prevista no Projeto Rede Criança para o envolvimento das comunidades⁴⁷. Mesmo assim, até o início de 2001, não havia nenhum Cajun em funcionamento.

No relatório de prestação de contas enviado ao BNDES, os técnicos da SEMAS/DCA justificam as mudanças na metodologia, explicam os atrasos no cronograma de execução do Projeto e, de quebra, oferecem uma avaliação muito interessante da experiência até aquele momento, destacando suas percepções acerca das dificuldades do “caminhar juntos”:

Não foi fácil elaborar uma metodologia para garantir a participação da comunidade na implantação dos Cajuns (...) As dificuldades foram muitas e foram ainda maiores pelo curto prazo de tempo para sua implantação (...) A proposta político-pedagógica do Cajun é extremamente simples e, ao mesmo tempo, extremamente complexa e inovadora. A sua compreensão e, particularmente, a sua implantação exige mudanças profundas nas práticas sociais. CAJUN, “Caminhando Juntos”, inicialmente cativa pela sua proposta (...) Mas as dificuldades aparecem porque não se têm experiências de caminhar juntos. Os diversos segmentos da sociedade, com dificuldades, caminham “sozinhos”, cada um com rumos, ritmos, prioridades e jeitos diferentes, ciumentos de suas conquistas e até de suas derrotas. Todos desejam caminhar juntos, mas dificilmente estão dispostos a abrir mão de seu poder e

⁴⁶ O primeiro Cajun a ser inaugurado foi o do bairro Engenharia, cujo conturbado processo de gestão recuperou mais à frente.

⁴⁷ De acordo com a nova metodologia quem assinaria o Convênio com a PMV e se responsabilizaria pelo Cajun não seria mais a ONG Caminhando Juntos, mas uma entidade já existente no bairro, que poderia ser uma igreja, associação de moradores, clube esportivo, ou mesmo uma entidade já voltada ao atendimento às crianças e adolescentes, a ser escolhida pela Assembléia Geral do Cajun em cada bairro. Com essa mudança a Prefeitura tentava acelerar o processo de criação dos Cajuns, uma vez que não seria mais necessário induzir à criação da ONG, e também assumir um maior protagonismo na gestão desses equipamentos, decisão considerada fundamental depois do fracasso da primeira tentativa de gestão compartilhada no bairro Engenharia. Nos discursos governamentais, a mudança era definida como necessária para dar às comunidades tempo para se adaptarem às exigências intrínsecas ao processo de gestão (01, 04). Mesmo diante da mudança, a “gestão social” estaria garantida, segundo a PMV, pela existência das instâncias voltadas ao compartilhamento das decisões, no âmbito de cada Cajun, quais sejam:

- Assembléia geral: formada por representantes das entidades locais e pessoas que se comprometeram, formalmente, com o Cajun em cada localidade, por meio da assinatura do Termo de Adesão e Compromisso;
- Comissões de administração: formado por cinco representantes da comunidade, também eleitos pela Assembléia Geral;
- Conselho deliberativo: composto pela comissão de administração, entidade eleita, coordenador do Cajun e um representante da Prefeitura.

O fato de a comunidade participar dessas instâncias “decidindo” os rumos do Cajun, segundo a Prefeitura, diferenciaria o projeto dos convênios comumente firmados entre a administração e as organizações não-governamentais.

de sua autonomia e cada um espera que os outros se juntem e percorram “o nosso caminho”. Quando, pois, a proposta de caminhar juntos não surge por uma necessidade percebida por entidades e lideranças locais da sociedade civil, mas vem da administração municipal as dificuldades aumentam. Aumentam ainda mais pela disputa de poder das lideranças comunitárias que percebem uma oportunidade de se projetarem participando do gerenciamento de um projeto que conta com espaço físico, equipamentos, recursos humanos e financeiros garantidos pela administração municipal! (...) Uma outra dificuldade encontrada foi a fragilidade das organizações e entidades locais e suas dificuldades de integração e articulação (...). (Equipe técnica da Rede Criança, 2001, p. 23).

Da mesma forma que a proposta governamental de articulação da área da infância colidiu com os interesses das entidades de atendimento; também os Cajuns, pareciam ir à contra-mão dos interesses e representações dos atores chamados a implementá-los⁴⁸. A exterioridade da proposta ficava evidente na crítica dos moradores que exigiam da Prefeitura respostas a demandas mais antigas e mais urgentes, como creches, por exemplo, ou cursos profissionalizantes⁴⁹. O argumento da Prefeitura de que não se tratava de investimento feito com recurso próprio, mas de um Projeto financiado pelo BNDES, para um fim específico, não foi suficiente para induzir os atores locais à cooperação. No caso das organizações locais, as exigências legais postas para a assinatura do Convênio, a “papelada exigida”, era também um desestímulo natural ao envolvimento com a proposta, assim como as responsabilidades jurídicas e financeiras que deveriam ser assumidas pela entidade conveniada. Mas, talvez um dos principais motivos que explicam a resistência das comunidades ao Projeto Cajun seja a definição do seu público alvo. A referência às “crianças e adolescentes em situação de risco” acabava remetendo à problemática dos meninos e meninas de rua, que por sua vez vem associada no imaginário social mais amplo à delinquência e criminalidade. É muito comum em Vitória, as comunidades se organizarem para impedir a construção de abrigos ou espaços para atendimento às crianças e adolescentes “no seu quintal”⁵⁰. Nesse sentido, para as

48 “Realmente a gente encontrou muita resistência. Mas é porque é uma realidade nova e a comunidade não estava esperando. O primeiro Cajun [do Morro do Quadro] foi criação da comunidade, a comunidade propôs e a Prefeitura abraçou. E com esses outros projetos está sendo um pouquinho mais difícil porque nós estamos tendo que vender a idéia, então até trabalhar toda a comunidade... Muitas vezes não era isso que a comunidade queria, ela queria outra coisa”. (08)

49 “Eles [os técnicos da Prefeitura] acham que deve investir mais no artesanato (...) Eu acho que não, eu acho que você tem que pegar essas crianças do morro e estar investindo mesmo (...) Mas isso não é discutido no Cajun, isso daqui é visto como um espaço para a criança brincar, para ela ter lazer, para ela não ir para a rua. Tá, mas é quando ela completar 18 anos? (...) Porque não adianta dar brincadeira, brincadeira e brincadeira e eles não terem responsabilidade. Só lazer, lazer e lazer e eles não terem responsabilidade de estar arrumando um trabalho mais tarde” (42).

50 Em entrevista, a coordenadora de um abrigo para meninas destaca esse problema: “Nós temos um problema sério de espaço aqui. O prédio é pequeno, cheio de escadas, a Prefeitura já tentou arrumar um lugar melhor, nós vimos uma casa num bairro, mas, não são todos os bairros que aceitam esse tipo de casa, nós fomos rejeitados no bairro Santa Teresa, a

lideranças locais o apoio a uma proposta como o Cajun poderia levar a conflitos com suas bases. Cabe ainda registrar, no que respeita ao campo das representações sociais acerca das crianças e adolescentes em situação de risco que entre nós a ação dos grupos de extermínio articulada à rede do narcotráfico e do crime organizado, apesar de encontrar forte resistência dos movimentos de defesa dos direitos humanos, encontra também uma “adesão” silenciosa da população e de alguns meios de comunicação. Numa experiência como o Cajun, esse contexto se traduz em obstáculo tanto para a mobilização da comunidade, quanto para a garantia de um adequado atendimento⁵¹.

comunidade não aceitou. Outras instituições também têm esse mesmo problema. Muitos bairros não aceitam, Santa Tereza não aceitou, lá tinha uma casa muito boa alugada pela Prefeitura e nós tentamos ir para lá, a casa tinha uma estrutura muito boa e um dos motivos que nos levou a não ir foi a comunidade não aceitar. Eles foram para o meio da rua, ficaram todos em frente da casa e não aceitaram mesmo. Eles foram para frente da casa aguardando a presença do Sr. César Colnago [do Gabinete do Prefeito], e eles queriam ouvir do César Colnago que a Casa não ia para lá. E não foi mesmo”. (28)

⁵¹ A ação dos grupos de extermínio sobre a organização comunitária foi exemplificada no relato de uma coordenadora do Cajun que revela, nas entrelinhas, o acordo feito com os traficantes locais para a viabilização das atividades do Cajun no bairro, e das ameaças que sofreu quando, atendendo uma solicitação da Prefeitura, permitiu que alguns adolescentes da Casa Aberta frequentassem o Cajun:

- “A Prefeitura fala, fala, fala de caminhar junto, mas na hora de tomar as decisões ela toma sozinha. As coisas estão vindo de cima para baixo. Você soube da questão dos menores da Casa Aberta?

- Sim, mas gostaria de ouvir a sua versão.

- A diretora do DCA fez uma reunião com os coordenadores e falou que queria que a gente recebesse cinco menores desses [da Casa Aberta], dizendo que já eram menores que estavam recuperados, que não estavam usando drogas. Até aí tudo bem, porque esses cinco meninos, se misturam no meio dos nossos e aí ninguém vai nem perceber. Se alguém perguntasse, a gente ia dizer que eram alunos novos, e pronto (...). Eu cheguei aqui e falei para ela [a presidente da entidade conveniada] que eram cinco menores. Quando eu chego me deparo com os cinco andando numa rua aqui de trás, todos de cabelo pintado, descalço... todo mundo já estava nas portas olhando. Eu pensei: meu Deus, será que são os meninos? Mas tudo assim do lado de fora? Quando eu entrei no Cajun tinham mais não sei quantos aqui dentro. Eles trouxeram 19 meninos para cá. De uma vez, chegaram aqui e despejaram. E os meninos não ficaram aqui dentro, ficaram passeando pelo bairro, um local perigoso, de extermínio de menores, todo mundo sabe disso. Aí pediram para ligar o vídeo, liguei, eles começaram a se drogar aqui dentro. Eu fiquei com medo, porque se comunidade sabe de uma coisa dessas, ela ia vir em cima. Quando eu fui embora, fui parada por vários da comunidade que me disseram: o Cajun não é para isso não, heim! Meio assim: se você trouxe de novo, você já sabe. Eu fui ameaçada. Essas crianças passaram a ser observadas por toda a comunidade, eles vinham no portão para ficar olhando os meninos. (...). A psicóloga disse que nós estávamos com preconceito, falou coisa que nós não devíamos ouvir, porque ela sabe muito bem como eu tratei eles, da segunda vez que eles voltaram eu dei até café para eles, dei biscoito. Mas, a gente combinou [com pessoas ligadas ao tráfico de drogas no bairro] que eles não entrariam aqui, que aqui era lugar para os filhos deles também. Era um lugar seguro... e aí vêm os meninos da Casa Aberta! Eles não aceitaram! Uma vez teve um menino que fez 18 anos e não queria sair do Cajun. Ele tinha problema com as drogas, estava jurado de morte e achava que aqui dentro ele tava seguro, porque ele sabia que os traficantes não iam entrar aqui. Mas, ela tinha já dezoito anos, a gente não podia permitir sua permanência. A gente teve que fechar o portão do Cajun, porque ele não podia mais entrar. Semanas depois foi encontrado morto numa rua aqui perto” (Entrevista, Coordenadora de um dos Cajuns).

Em outros casos, a manutenção do equipamento físico dependia desse “acordo” com os traficantes locais. Em um dos bairros, as frequentes depredações levaram a coordenadora a uma conversa amistosa, como ela mesma disse, com o “pessoal do tráfico”, que depois disso “aceitou” o Cajun. Comentava com um técnico acerca desses episódios e ele me dizia que em certo Cajun a coordenadora não buscou esse acordo e o resultado foi a presença dos traficantes dentro do Cajun. Essa é uma questão que nos desafia a todos, e que está longe de ser uma especificidade de Vitória. Não é o caso de ir além nesse debate em função dos objetivos da pesquisa, mas faço questão de deixar esse registro, que me parece evidenciar um importante campo de disputa em torno da definição dos portadores do “poder local”.

Mesmo conduzidas por vários técnicos militantes, comprometidos com o Estatuto da Criança e do Adolescente, as reuniões dos Cajuns nos bairros não resultaram em momentos de debate e tensionamentos dessas percepções preconceituosas quanto ao público alvo do Projeto. Ao contrário, no esforço de convencimento das comunidades o discurso dos direitos freqüentemente cedia lugar à retórica do medo ou da compaixão. Assim, ora o Cajun era apresentado como o espaço para “ajudar” “aqueles pobrezinhos”; ora sua importância estava em impedir que os “nossos meninos” virem “bandidos”, “marginais”, como “os da rua”. Nesse sentido manifestou-se o Presidente da Associação da Grande Goiabeiras em discurso no qual apresentava sua entidade como candidata a assumir o Cajun de Sólom Borges: “coloquei minha entidade para acabar com a delinqüência, mantendo os menores ocupados, profissionalizando eles” (Assembléia Geral do Cajun do bairro Sólom Borges, 30/01/2001)⁵².

Nas reuniões entre Prefeitura e comunidades nos bairros, o diálogo fraturado inibiu a crítica e a auto-revisão, tornando os encontros entre governo e comunidades, ritos formais e excessivamente burocráticos⁵³, impedindo que a proposta fosse minimamente adequada às expectativas dos atores locais. Não havendo o que negociar, aos técnicos responsáveis pela implantação dos Cajuns cabia “dobrar as resistências”, “defender o Projeto”, “excluir o coro contrário”, conseguindo a “todo custo” novas adesões para garantir representatividade e legitimar o processo. Quando mesmo seguindo à risca o receituário, as resistências ameaçassem a execução do Projeto, a ordem era convocar de forma *mais efetiva* os líderes comunitários. No bairro Sólom Borges, único no qual as resistências ao Cajun ganharam forma pública e organizada, a estratégia foi evidenciada.

Em termos de organização comunitária, Sólom Borges é um bairro atípico, uma vez que há doze anos aproximadamente não possui movimento comunitário formalmente constituído, o que acaba gerando uma fragmentação ainda maior das demandas e das fontes de influência política. Em Sólom Borges a mobilização contra o Cajun reuniu líderes políticos influentes na região, como vereadores, candidatos a vereador, representantes do governo do Estado e setores da Igreja Católica, que exigiam a paralisação das obras de reforma do prédio. Buscando contornar o problema, foram

⁵² A Associação foi eleita e está a duas gestões administrando o Cajun de Sólom Borges.

⁵³ No geral as reuniões eram realizadas à noite, entre 19:30 e 21:00 horas, em salas de unidades de saúde, escolas municipais e/ou centros comunitários. Em cada reunião, um membro da equipe técnica, apresentava um tema para discussão: objetivos do Cajun, a assinatura do Convênio, a utilização dos recursos do Convênio, as responsabilidades da comunidade e da Prefeitura, o papel do Coordenador, as instâncias de participação, etc. O número total de reuniões em cada bairro dependia da maior ou menor dificuldade em atrair pessoas/entidades dispostas a assinar o Termo de Adesão e Compromisso, assim como garantir o envolvimento de uma entidade capaz de assinar o Convênio. Uma média considerada boa, girava em torno de 20 termos de compromisso assinados.

agendados vários encontros entre membros do governo e os diversos atores que diziam representar a comunidade, sem que disso resultasse qualquer acordo. No acirramento dos conflitos, grupos pró e contra ao Cajun começaram a organizar reuniões paralelas no bairro. Numa quebra de braço, onde a arma principal era as listas de presença, os dois lados buscavam demonstrar estar “falando em nome da comunidade”. A situação da Prefeitura complicou-se quando um vereador do próprio PSDB, tendo sentido-se desprestigiado pelo governo nas disputas na Câmara de Vereadores, resolveu mostrar sua indignação engrossando o coro que dizia não ao Cajun. Vários artigos em jornais da cidade e e-mails ao Prefeito exigiam a paralisação das obras. Grupos ligados ao PT realizaram uma “pesquisa” no bairro, buscando comprovar a rejeição da população à proposta. Ao perceber que perdia terreno, a Prefeitura acionou lideranças comunitárias dos bairros vizinhos, que também exerciam influência na região. Atendendo ao pedido da Prefeitura, o líder comunitário articulou um grupo de apoio à proposta, conquistou novas adesões e garantiu o apoio de alguns moradores à reforma do prédio. Por suas palavras:

A Prefeitura no início não abriu, não convidaram, como eu falei para você anteriormente, ela chegou lá pegou alguns moradores por ali, não fez um levantamento, não divulgou o que era o Cajun, no início iam muitas mulheres para lá pensando que aquilo era outra coisa, pensando que era emprego, pensando que era creche (...) e eles não conseguiram passar isto para a comunidade, esta foi a grande falha da Prefeitura; a segunda falha, voltando, é que não convidou as comunidades, quando este grupo entrou e começou a atrapalhar a implantação, inclusive bloqueando até a reforma do prédio onde seria construído o Cajun. Aí a assessoria de comunicação da Prefeitura me convidou para ajudar, pediu, por favor, para eu ajudar, o caldo tava entornando e eles estavam preocupados. Aí nós chegamos, tivemos até que nos desentender com a comunidade, falar umas coisas que não devia, não devia não, devia mas não era a hora certa, muita gente achou que a gente tava tomando partido da Prefeitura, na verdade o Cajun não é só da Prefeitura é da comunidade também (...) Então, quando o caldo tava entornando a Prefeitura convidou a gente, aí eu mesmo tomei a liberdade de convidar os outros amigos que eram lideranças comunitárias: precisamos ajudar, a Prefeitura tá pedindo apoio (...). Eu tive uma reunião com Wânia Malheiros [Secretária da SEMAS] onde depois de ouvir seu apelo falei: tá bom, nós vamos ajudar agora (01).

Com o apoio das novas lideranças, a estratégia da Prefeitura foi isolar o grupo contrário, que não deveria sequer ser informado das reuniões no bairro. Quanto aos moradores, a ordem era selecionar “aqueles com os quais se podia contar”, os que falassem a mesma língua. Limitando a participação e negligenciando o conflito, a Prefeitura conseguiria, em 2001, finalmente inaugurar o Cajun em Sólom Borges, tendo como “parceiros” na “gestão social” do espaço, os mesmo líderes comunitários acionados pela Secretária para defesa do Projeto⁵⁴. Também em outros bairros, a

⁵⁴ Em Sólom Borges, apenas quatro instituições se comprometeram com o Cajun: a Associação de Moradores de Goiabeiras, Associação de Moradores de Maria Ortiz, Pastoral da Criança e Assembléia de Deus. Dessas entidades,

participação dos antigos aliados foi decisiva, como no caso do bairro Santo André, segundo o relato da Presidente da Associação de Mulheres Unidas de São Pedro (MUSP) entidade que administra o Cajun. Ex-catadora de papel, ex-presidente da cooperativa de lixo, atualmente funcionária da PMV e uma das lideranças expressivas na região da Grande São Pedro, a presidente da MUSP afirma que foi preciso “arregaçar as mangas” para “fazer o Cajun sair do papel”:

Aí eles viram que não tinha jeito de fazer o Cajun avançar só com os moradores e as outras lideranças. Então, foram na minha casa, me pedindo por favor para eu ajudar. Isso já foi em Janeiro de 2000, eu estava de férias e eu falei tudo bem, e comecei a correr atrás. Aí começamos a articular. Eu tirei quinze dias das minhas férias e fiquei de porta em porta, levava convite, explicava o que eram as reuniões. E a partir daí começou a juntar um grupo bom, no início foi um grupo de seis pessoas só (40).

Nas entrevistas, muitos líderes comunitários, interpretaram a participação nos Cajuns como mais um favor que prestavam a Prefeitura. Mais do que a proposta em si, o que parecia motivar as lideranças era a possibilidade de retribuir favores prestados e, ao mesmo tempo, lembrar da importância de manter aquela aliança:

Quando precisava de uma entidade para assumir o Cajun, para emprestar o nome, para alavancar o Cajun, eu botei a associação de moradores à disposição. Eu coloquei meu nome para ajudar a Prefeitura. Eu estou emprestando o meu prestígio, modéstia à parte porque eu consigo juntar as pessoas, sem a gente eles não teriam vencido o grupo contrário (...) Eu sempre fui parceiro da Prefeitura (39).

Eu gosto muito do prefeito, apoio muito o que eles fazem. Quando vieram aqui em Jaburu, eu disse: sim senhor, Prefeito, nós vamos ajudar a criar essa casa para os pobrezinhos (49).

Eu sempre tive um sonho de trabalhar para Paulo Hartung e Luis Paulo, era um sonho meu. Eu falei para eles que eu tinha vontade de trabalhar para eles aqui na comunidade. Já trabalhei para eles de graça, subi morro, desci morro, viajei para o interior, passei tantas madrugadas na Kombi, pregando cartazes, panfletando por aí, eu nunca pedi nada pelo meu trabalho político (...). E agora ajudei eles com o Cajun, só Deus sabe o que eu tenho feito para esse Cajun dar certo (46).

apenas as associações de moradores foram eleitas para as instâncias de decisão, sendo que, nessas instâncias, a composição majoritária era dos membros da Associação de Goiabeiras, entidade eleita para administrar o Cajun. Essa supremacia numérica autoriza a avaliação do Presidente da Associação quando questionado sobre os possíveis embates com a Prefeitura no processo de gestão:

“P: Como o Sr acha que será a convivência com a Prefeitura, num processo que já começou difícil como aqui em Solom Borges. Como num contexto desses fica a questão da gestão social?”

R: O Projeto é caminhando juntos né? [risos]. Olha eu não vejo tanta dificuldade, mesmo porque eu estou acostumado com isso, eu sou membro do Conselho Popular de Vitória (CPV), e já fui secretário geral e lá é misturado, têm diversos partidos, têm muitos políticos que entram lá para fazer trampolim político, tem que negociar tudo isso. Mas, no caso, se não houver negociação a gente decide pelo voto, é a única maneira (...) Se não der vai pelo voto, a maioria ganha, e a maioria está comigo, eu tive esse cuidado, no voto a gente sempre vai ganhar”. (39)

Se assumir o Cajun era importante para manter as boas relações com o “patrão”, também era uma ótima oportunidade para reforçar os laços com os clientes, aumentando o cacifê para as trocas futuras:

Claro que há interesse político, porque o Cajun, ele implantado com boa frequência ele rende dividendos políticos (39).

O Cajun ampliou muito meus conhecimentos. Eu mesmo não conhecia ninguém lá do Itararé, hoje eu conheço todo mundo (...). O primeiro passo se você quer ser candidato a vereador é assumir uma entidade, você vai ficar muito mais conhecido do que quem não faz nada no bairro. Tá errado? Não. Hoje não tem jeito, quem quer ser candidato, nada melhor do que começar a trabalhar pelo seu bairro, participar das coisas. (42).

Mobilizando essas energias, vínculos e intencionalidades a Prefeitura conseguiria, até o final de 2001, colocar todos os Cajuns em funcionamento, contando, majoritariamente, como parceiros na gestão dos novos equipamentos as entidades representativas dos moradores, como podemos constatar na tabela abaixo.

Tabela 6: Entidades parceiras na co-gestão, por Cajun

Bairro	Entidade que administra o Cajun	Composição da Comissão de Administração
Andorinhas	Assoc. de Aposentados do Banco do Brasil	Movimento Comunitário de Andorinhas (incompleto)
Bonfim	Associação Brasileira para Superdotados	Mov. Com. de Eucalipto Mov. Com. de Eucalipto Sindicato da Polícia Civil Igreja Católica de Maruípe Morador
Consolação	Associação de Moradores do Bairro Consolação	Igreja Batista em Vitória Igreja São Camilo Morador Assoc. de Mor. Consolação Projeto União
Engenharia	Associação de Moradores de Itararé	Igreja Metodista Memorial Assoc. de Mor. de Itararé Associação Cajun Morador Morador
Nova Palestina	Associação Moradores de Nova Palestina	Assoc. de Mor. de Nova Palestina Assoc. de Mor. de Nova Palestina Assoc. de Mor. de Nova Palestina Pastoral da Criança Assoc. Amigos de Nova Palestina
Jaburu	Associação São Pedro Apóstolo	Assoc. de Moradores de Jaburu Morador Morador Igreja Quadrangular
Santo André	Movimento de Mulheres Unidas de São Pedro	Morador Igreja Católica

		Igreja Presbiteriana Mov. Com. São Pedro I, II e IV Sindilixo
Sólom Borges	Associação de Moradores da Grande Goibeiras	Assoc. de Moradores de Goiabeiras Assoc. de Moradores de Goibeiras Assoc. de Moradores de Maria Ortiz Morador Morador
Bairro da Penha	Sociedade São Vicente de Paula	Morador Morador Morador Morador Assoc. dos Amigos do Alto Bairro da Penha

Fonte: Consulta aos Termos de Adesão e Compromisso, arquivo da SEMAS/PMV.

Inaugurados os Cajuns, técnicos e comunidades se unem buscando resolver um problema comum: a garantia do atendimento, numa situação de escassez de recursos financeiros, humanos e materiais. Aos poucos, o discurso da modernidade da gestão apresentava o seu reverso: a precarização do atendimento. Também por esse espelho melhor se compreende porque a Prefeitura insistia, apesar de todas as resistências, na participação da comunidade.

5.2. O início das atividades: buscando alternativas para o atendimento

Inaugurados os Cajuns, técnicos da SEMAS e comunidades passaram a vivenciar os desafios de garantir o adequado funcionamento das atividades, burlando a falta de recursos financeiros, materiais e humanos, somados a toda espécie de problemas resultante da reforma e/ou construção dos prédios. Tanto o corpo técnico da Prefeitura, quanto os representantes comunitários foram absolutamente dedicados à tarefa de “fazer do Cajun um sucesso”. Cada qual a seu modo, a partir de suas motivações próprias e mobilizando seus recursos específicos, usaram a criatividade, o engenho e a determinação para superar uma situação marcada pela carência e precariedade. Essa disposição foi determinante para a superação das dificuldades iniciais.

Começo com as instalações físicas. Na grande maioria dos casos, o material utilizado na reforma ou construção dos prédios foi de péssima qualidade resultando em infiltrações, desabamento de teto, problemas com a tubulação, com a parte elétrica, etc, como desabafa o técnico: “Aqui o material foi todo de terceira; o gesso caiu; a sala de computação está cheia de infiltração; os computadores estavam molhando, um esgoto está descendo pelo quintal e a quadra que foi paga desde o ano passado para a regional, até hoje não foi construída e o dinheiro sumiu, onde está eu não sei, mas que já foi pago, já (16). Em ofício encaminhado à SEMAS, a entidade que administra o Cajun de Santo André também reclama dos problemas com os equipamentos

disponibilizados: “O material que nos foi entregue para uso na sala de informática está danificado. A as duas mesas para os computadores estão quebradas, o armário de aço não tem chaves, e está com a tranca danificada (...). Solicitamos a entrega do material que está faltando: armário para a cozinha, clique e botija para o fogão, mesas para o refeitório, utensílios para cozinha, material para as atividades esportivas e recreativas” (Of. 001/2001).

Quanto aos recursos humanos, a situação era ainda mais dramática. A cada novo Cajun que inaugurava, o Gerente de Implementação era obrigado a “esticar” sua equipe de professores e profissionais de apoio. O número de oficinairos era insuficiente para atender a demanda, até porque em todos os bairros o número de crianças e adolescentes inscritos para as atividades nos Cajuns, superava todas as expectativas iniciais:

Não temos nenhuma condição de desenvolver nossas atividades. (52)

As nossas dificuldades são muitas, porque para além de dar atenção às crianças, temos que correr atrás de recursos. Nós precisamos de mais profissionais de educação física, pelo menos dois em cada período. (47)

Nós estamos fazendo 1.200 atendimentos por semana, são 620 crianças, e só temos uma professora da PMV, o resto são voluntários. (43)

Lá no Cajun eu também estou me reunindo com um grupo de meninos, que estão querendo fazer alguma coisa. Aí eu lembrei de ajudar eles a fazer bainha. Não tem nada a oferecer, pelo menos eles fazem alguma coisa. Tem crianças que estão indo capinar, pelos menos está fazendo alguma coisa, elas ficam contentes. (44)

Esses problemas, que comprometiam a qualidade do atendimento ao público-alvo pautaram a agenda de reuniões entre o corpo técnico da SEMAS/DCA, responsável pela execução do Projeto, e as lideranças comunitárias. A saída para resolver o problema da falta de recursos, dizia o Gerente de Implantação dos Cajuns, era buscar ajuda na comunidade e em outras secretarias:

Em Santo André eles foram atrás e conseguiram tudo. Em Jaburu também fizeram. Cada Cajun tem que dar um jeito. Vai depender da criatividade de cada um (...) Esse é o ano do voluntário, das responsabilizações das entidades, temos que ter uma política para isso. Não somos gente com o pires na mão para pedir, nós não estamos indo pedir, quando vem [grupos e indivíduos da sociedade civil] é que estão cumprindo uma responsabilidade que é deles. Estamos dando oportunidade para que cumpram o dever deles. O projeto Cajun não é da PMV, as pessoas, não estão ajudando a Prefeitura. Nós vamos disputar recursos fora da região de abrangência de cada Cajun (...) Nós estamos abrindo caminhos que nunca foram trilhados pela administração. Esse trabalho é muito duro (...) As previsões iniciais do projeto eram de 120 crianças por Cajun, 240 atendimentos por semana, e nós já extrapolamos isso. Só que não adianta agora pensar mais professores a partir da SEMAS, vamos ver com outras secretarias se podem emprestar professores: secretaria de esportes, cultura, educação (Gerente de implantação dos Cajuns, reunião entre equipe técnica e coordenadores dos Cajuns, PMV, 09/03/2001).

Seguindo a sugestão do Gerente de Implantação, a maioria dos Cajuns, assim que iniciaram suas atividades, elaboraram pequenos projetos e saíram à busca de parceiros. Em Santo André, a entidade conveniada montou um projeto no qual solicitava aos comerciantes locais que contribuíssem com materiais de escritório, de limpeza, para cursos, esportivo e/ou para primeiros socorros (Cajun de Santo André, 1999). Os resultados? “Conseguimos alguma coisa, até montamos uma farmacinha” (47). Mas, nessas horas ser parceiro da Prefeitura e da Companhia Vale do Rio Doce atrapalhava:

P: quais as principais dificuldades para realizar o trabalho?

R: primeiro a verba pequena. Depois a visão que as pessoas têm do que é o Cajun. Porque a sociedade pensa que a Prefeitura banca o Cajun em tudo, e com isso quando você vai procurar apoio, parcerias, eles acreditam que você está procurando recursos em causa própria, e não para o Cajun. Porque a visão que se tem, e que própria Prefeitura passa, é que ela está bancando. (47)

Eu cansei de procurar voluntário. O pessoal daqui fala: que nada, se a Prefeitura está repassando dinheiro para você, porque que eu vou trabalhar de graça? (42)

Já em outros casos, a proximidade com a Prefeitura favorecia o estabelecimento de parcerias fortes, como no caso do Cajun de Sólom Borges, que firmou convênio com a Infraero. A busca desses grandes parceiros acirrava a disputa entre os Cajuns, a ponto dos técnicos, supostamente, tentarem organizar o processo de captação de recursos. De acordo com uma liderança, a Prefeitura teria limitado a região que poderia ser coberta por cada Cajun: “nós mesmo, só podemos captar recursos depois da ponte”. (37)

A equipe da SEMAS, também, buscou conseguir novas fontes de recursos para os Cajuns. O apelo não se dirigia à sociedade, mas a outros setores dentro da própria Prefeitura: “O Cajun é da Prefeitura. Antes de ir atrás dos pequenos comerciantes, temos que ir atrás do poder público é responsabilidade dele” (Gerente de implantação, reunião da equipe técnica dos Cajuns, PMV, 01/02/2001). Partindo desse princípio, foram feitos diversos contatos com as secretarias de esporte e educação que não resultaram, contudo, em nenhum apoio concreto⁵⁵.

⁵⁵ A resistência das demais secretarias evidencia uma das dificuldades da concretização da política de atendimento integral. A estrutura organizacional do Estado favorece um atendimento também compartimentalizado e, por isso mesmo, ineficaz, situação que não é peculiaridade de Vitória, como explica Cátia Aida:

“Há peculiaridades na área das políticas voltadas ao segmento infante-juvenil que resultam num quadro extremamente complexo. Ou seja, se a incorporação de procedimentos e espaços de co-gestão encontra resistências no aparato estatal para áreas mais consolidadas e tradicionais da administração pública, isto é: saúde, promoção social, educação, no caso políticas para criança e adolescente (...) é a própria noção de política pública para a criança e adolescente que não tem

As dificuldades de avançar no diálogo com as demais secretarias levaram os técnicos a buscarem o apoio dos administradores regionais, ou prefeitinhos. Os prefeitinhos, que já eram envolvidos pelos técnicos no processo de mobilização política das comunidades, agora seriam procurados para ajudar na solução dos impasses criados pela falta de recursos financeiros e materiais. Essa foi a solução encontrada para garantir o atendimento no Cajun de Jaburu. O Cajun de Jaburu iniciou suas atividades antes que o trâmite burocrático, necessário à aprovação do Convênio com a entidade, tivesse sido concluído. Para que as atividades não tivessem que ser paralisadas, os técnicos tentaram conseguir, junto ao administrador regional um “empréstimo”, até que a situação fosse regularizada. Na reunião, o Administrador Regional prometeu atuar pessoalmente no sentido de “agilizar a papelada”, “conheço pessoas lá dentro”. Diante da insistência dos técnicos, pergunta o valor pretendido. Um dos técnicos pega uma lista e começa a ler alguns itens: “um fardo de papel higiênico, registro e botija de gás, água, material de limpeza, bolas de vôlei, de futebol, rede...”. Obviamente, o prefeitinho queria números. Nova reunião foi marcada para que a “informação precisa” fosse apresentada. Antes de encerrar a reunião, afirma em tom de discurso: “Tenho interesse em ajudar, estou aqui para isso, essa foi a incumbência que o prefeito me deu” (reunião entre equipe técnica dos Cajuns e Administrador Regional, 05/02/2001). Os técnicos ali lembravam “a sociedade civil de pires na mão”, tanto que saíram esperançosos com as promessas feitas como acontece, no geral, com os moradores depois dos encontros com as “autoridades”. Um deles falou: “pelo menos percebi que ele teve muita vontade de ajudar”. Foi marcada nova reunião para o dia 08/02, onde seriam apresentados os números solicitados. Dessa vez, o administrador regional seria “mais objetivo” e diria das impossibilidades burocráticas de antecipação dos recursos, perguntando: “Por que vocês não procuram a Secretaria de Esporte?”

Tanto para os técnicos como para as comunidades, a saída era mesmo contar com a boa vontade das organizações locais e, em especial, com as doações das entidades que assumiram a administração do Cajun. A precarização do trabalho ia, perversamente, constituindo a outra ponta

contrapartida na estrutura das secretarias e órgãos da administração pública, normalmente divididos em áreas de assistência social/promoção social, educação, etc.. E, dentro dessas estruturas, nós já temos, sedimentadas, ‘culturas burocráticas’ que apresentam interesses, uma lógica determinada de agir, etc, e que vão impor resistências à incorporação desta nova noção de política integrada e voltada ao segmento infante-juvenil. Se existem frações de técnicos comprometidos com a o Estatuto da Criança e esta noção de política integrada, eles também vão ter dificuldades de implementar certas iniciativas que ultrapassam suas fronteiras de atuação previstas no desenho tradicional das secretarias e órgãos estaduais. Desta forma, a estrutura da máquina burocrática, dividida tradicionalmente em secretarias da saúde, promoção social, educação – além de poder judiciário, Ministério Público, Febens, etc. – não possui flexibilidade para articulação de políticas como a da infância, que implicam atuação conjunta de órgãos/secretarias inscritos nas tradicionais divisões acima” (Silva, 2001).

do discurso da modernização do atendimento, como vemos no relato da coordenadora do Cajun de Jaburu:

P: Em que “pé” está o trabalho? Quantas crianças foram matriculadas? Como está a questão dos recursos?

Coordenador: matriculadas... Quando a gente abriu, a gente matriculou 160 crianças. E essas crianças tão preferindo computação, ginástica olímpica, e essas coisas a gente não tem⁵⁶. A gente não tem computador, e também não tem espaço para ginástica olímpica. Então, eu consegui futebol de salão lá no society, eles emprestaram. Acho que tem 120 crianças lá jogando bola, segunda e quarta. Eles tinha (sic) duas horas e meia, agora ele cortou, agora a gente só tem uma hora e meia, então a gente está dividindo essa turma em dois horários, dentro de uma hora e meia. E tem aqui também o bordado, o ponto cruz, que as meninas estão super animadas, que sou eu e uma moça do bairro que estamos dando. E tem também as aulas de risco, que as crianças rabiscam que é para passar o tempo delas (...). Até hoje quem está sustentando o Cajun está sendo os vicentinos [entidade conveniada]. Eles ficam felizes da vida. Eles doam roupa, eu faço bazar, todo sábado eu estou aí vendendo as roupas e o que a gente consegue a gente compra papel higiênico, produto de limpeza. Por isso que não está muito limpo porque a gente não tem produto de limpeza (...). Não é fácil, mas é gostoso. Aqui é minha outra família (...). A gente conseguiu uma doação dos vicentinos, conseguimos, açúcar, trigo, fubá, óleo, biscoito, vai dar para a gente oferecer até lanche para as crianças (...) Seu Antônio⁵⁷ ficou de trazer para gente pão dormido, porque aí é bom porque a gente faz torrada (44).

À entidade conveniada caberia garantir recursos complementares para o adequado funcionamento dos Cajuns além de responder por todas as questões de natureza jurídica. Era isso o que estava previsto no Convênio.

De acordo com o Convênio, o planejamento das atividades dos Cajuns, assim como sua supervisão e gerenciamento, deveriam ser compartilhados entre Prefeitura e comunidade. Quanto às obrigações específicas assumidas por cada parte, o Convênio afirma ser de responsabilidade do município garantir as contas referentes ao consumo de luz, telefone e vigilância do imóvel, assim como o repasse mensal no valor de R\$ 2.092,00, durante os 12 meses de vigência do contrato, podendo o mesmo ser prorrogado por mais um ano, mediante Termo Aditivo. Quanto ao conveniente, a entidade eleita pela assembléia geral do Cajun em cada bairro, cabe garantir o “efetivo atendimento” aos beneficiários, responsabilizar-se pela administração, gerenciamento e conservação das instalações e equipamentos, assegurar a implementação de atividades complementares, envolver a comunidade, mobilizar o voluntariado, prestar contas das despesas

⁵⁶ Ao se matricular, a criança poderia escolher dentre um conjunto de atividades as de sua preferência. Contudo, iniciada as atividades, dificuldades na contratação de pessoal impediram a abertura de algumas oficinas.

⁵⁷ Líder comunitário local, que se afastou do Cajun por desentendimentos com a equipe técnica.

realizadas com os recursos recebidos, manter os registros e relatórios individualizados por beneficiário e verificar a frequência dos funcionários envolvidos com o Projeto. Ainda na cláusula referente às obrigações da entidade, o Convênio prevê que a ela cabe toda e qualquer obrigação social e fiscal decorrentes do Convênio, “sendo o município mero repassador de recursos financeiros” (Convênio nº 03/2001, 18/01/01).

Em função dos termos postos no Convênio algumas entidades interpretavam a participação como um risco, não tanto em função dos recursos necessários para a garantia do atendimento, mas face às responsabilidades jurídicas assumidas. Nas entrevistas e encontros, os representantes comunitários demonstravam particular receio quanto às ações trabalhistas que poderiam ser movidas por funcionários dos Cajuns, cujos custos recairiam sobre as entidades. Isso porque, no início, os técnicos da PMV estimularam as entidades a buscarem formas de contratação de funcionários que não resultassem em obrigações trabalhistas, para não comprometer ainda mais os recursos repassados pelo Convênio, sempre frisando, por outro lado, que quaisquer conseqüências legais deveriam ser assumidas pela entidade.

A Prefeitura manda você contratar um instrutor de capoeira, instrutor de informática, auxiliar de serviços gerais, coordenador. E no final quando essas pessoas forem embora, quem vai acertar a carteira desse pessoal? Ela diz que isso não é problema dela, mas nosso, da entidade que assinou o convênio (42).

P: vocês, em algum momento, tiveram receio de assinar o convênio com a PMV?

R: Olha é um risco muito grande, a gente sabe disso. Nós estamos conscientes do que pode vir a acontecer. Porque a partir daí, qualquer problema quem responde não é a Prefeitura é a MUSP (...) é responsabilidade nossa. Se alguém colocar alguém na justiça, não vai estar colocando a Prefeitura, vai estar colocando a minha entidade. Então nós estamos conscientes de todo o risco que nós podemos correr (40).

Nas reuniões entre coordenadores e equipe técnica dos Cajuns essa era uma questão freqüentemente levantada pelos atores não-governamentais. Para a Prefeitura não havia o que discutir: “essa questão tem que ser definida com o contador da entidade para não ter problema depois. A Prefeitura dá R\$ 2092,00 e não vai arcar com os encargos” (Gerente dos Cajuns, reunião dos coordenadores e equipe técnica dos Cajuns, PMV, em 16/02/2001). Mas, diante do receio das entidades, a gerência dos Cajuns promoveu alguns encontros para discutir especificamente esse tema, inclusive com a presença de contadores, chegando à conclusão que seria melhor que as entidades reservassem, dos recursos repassados, um percentual mensal para cobrir despesas referentes aos encargos trabalhistas. Ainda nessa questão referente aos salários e encargos, uma

questão presente nos primeiros meses de funcionamento dos Cajuns era o valor a ser pago aos funcionários. Embora essa decisão coubesse a cada Cajun, por meio do Conselho Deliberativo, a Prefeitura, com receio de que houvesse muita disparidade entre os Cajuns, estabeleceu como tetos máximos: R\$ 400,00 para o coordenador, R\$ 250,00 para o auxiliar administrativo e R\$ 200,00 para auxiliar de serviços gerais. Comparando com os valores pagos pela Prefeitura aos seus servidores, de fato a comunitarização das políticas resultava numa economia evidente, como avalia essa coordenadora:.

P: porque a Prefeitura convidou as comunidades para caminhar junto com ela, qual a importância de vocês para o Projeto?

R: eu acredito mais que tenha sido porque o prefeito ele está terceirizando tudo, tudo na Prefeitura hoje é terceirizado (...) Então, eu acho que eles chamaram a gente para participar porque fica mais barato. Olha eu: hoje como coordenadora ganho trezentos e cinquenta reais, eu trabalho oito horas diárias, de segunda a sexta e qualquer problema que eu tiver eu tenho que ir em cima da presidente da entidade, que é quem está assinando a minha carteira, e eles ainda tentam convencer a gente que a Prefeitura é a nossa chefe, a Prefeitura é que manda, a Prefeitura é que é o patrão. (47)

A questão da prestação de contas dos recursos do convênio foi um tema que preocupou muito os parceiros. Mensalmente, as entidades conveniadas deveriam comprovar o uso adequado e transparente dos recursos do convênio, por meio de relatórios documentados dos gastos efetuados. Para a maioria das entidades envolvidas, essa era uma novidade que gerava angústia e preocupação. Para os técnicos da Prefeitura era também complicado, porque qualquer problema verificado poderia significar a suspensão parcial do repasse dos recursos até que as dúvidas fossem sanadas, comprometendo o trabalho dos Cajuns. Tanto assim, que foi realizada uma reunião, em outubro de 2001, especificamente para tratar desse tema. A reunião contou com a participação dos coordenadores dos Cajuns, entidades conveniadas, membros dos conselhos deliberativos e técnicos da Prefeitura. A reunião foi planejada pelo Gerente de Implantação, tendo como expositora a representante da Fundação Banco do Brasil, entidade que assumira o Cajun de Andorinhas. Por sua experiência, a Fundação ficou encarregada de repassar aos presentes técnicas para um adequado processo de prestação de contas, ensinando até mesmo como preencher cheques⁵⁸. Mas, no caso da Paróquia São Pedro Apóstolo os receios se traduziram em problema, de fato. Aceitando o convite insistente da Prefeitura, os Vicentinos aceitaram assumir o Cajun de Jaburu, em face da recusa de

⁵⁸ Mais do que as Igrejas, as Fundações e clubes, como Rotary, eram percebidos pela PMV como parceiros ideais. Sem envolvimento direto na disputa política eleitoral nos bairros, com competência técnica e certa capilaridade social, sua presença ao mesmo tempo em que garantia sustentabilidade financeira aos projetos, diminuía os problemas políticos presentes na parceria com as lideranças comunitárias, como veremos a seguir.

todas as entidades locais. Mas, 11 meses depois de iniciada a parceria, o Gerente de Implantação dos Cajuns lavrava boletim de ocorrência denunciado o representante indicado pela Igreja, para administrar o Cajun em seu nome, pelo desvio de R\$ 3.746,00 reais. A Paróquia assumiu a responsabilidade pelo episódio e, em menos de três meses, repôs o que havia sido desviado, mantendo-se à frente do Cajun.

Como podemos verificar, no primeiro ano de funcionamento dos Cajuns a preocupação em garantir as condições de funcionamento dominaram a pauta de discussão, em prejuízo dos debates acerca da natureza e qualidade do atendimento a ser oferecido. As energias investidas na tentativa de garantir condições mínimas para o atendimento dificultaram a realização de debates mais substantivos em torno do projeto político-pedagógico, problema que a ausência dos técnicos da Secretaria Municipal de Educação só viria agravar⁵⁹. A ausência de diretrizes claras para o trabalho gerou inquietação e angústia no corpo técnico envolvido diretamente com o atendimento às crianças e adolescentes nos Cajuns, como podemos notar no depoimento dessa assistente social que reclama, em 2002, da falta de orientações claras para a realização do trabalho:

A princípio eu achava que o Projeto podia caminhar e que paulatinamente ele seria construído, então a gente teria um projeto que fosse flexível, que pudesse estar aberto a mudanças, mas que também ao mesmo tempo já tivesse norteadores de conduta, conduta aqui entre aspas né, que direcionasse os trabalhos com crianças e adolescentes dentro do que a gente entende, dentro da concepção nossa técnica, comunitária e política, enquanto Prefeitura, de como se vai trabalhar com a criança e adolescente. Mas, o que acontece hoje? Nós não temos parâmetros, as coisas parecem que saem da cabeça da gente, a gente não tem sistematizado, nem organizado algumas coisas que dêem conta de nos orientar no dia a dia (16).

Para os técnicos comprometidos com a causa da criança e do adolescente e preocupados com a questão democrática, as limitações do Projeto, de um lado, e a dinâmica própria às relações governo/comunidade, de outro, se traduziram concretamente em frustração e apatia. Esse era, no

⁵⁹ A falta de integração das ações entre as secretarias de Educação e Ação Social não dificultou apenas a elaboração da proposta pedagógica, mas se traduziu concretamente na competição entre programas voltados a um mesmo público. O Projeto Cajun, da SEMAS e o Projeto Jornada Ampliada da SEME, tinham um mesmo objetivo: oferecer opções de lazer fora do horário da escola. A questão é que os Cajuns não foram incluídos na proposta da Secretaria de Educação como espaços que poderiam oferecer as atividades em determinados bairros. O resultado foi o esvaziamento das oficinas dos Cajuns. Um dos coordenadores, queixando-se da situação, disse que teve que correr atrás das crianças para garantir o funcionamento das oficinas: "Nós temos um problema aqui, que é a gente estar esbarrando no programa da Prefeitura que é o Jornada Ampliada, porque muitas dessas crianças e adolescentes, que participam aqui, são obrigadas a participar também dessa Jornada Ampliada nas escolas. Aí, há o confronto de horário e a evasão das nossas oficinas (...) E é claro que os pais vão preferir que a criança e adolescente esteja na escola. Tinha uma conversa dos Cajuns entrarem na programação da SEME, mas sabe como é... o Secretário de Educação é candidato a deputado... a gente sabe que é ano político, esse negócio todo e tal" (43).

geral, o caso das assistentes sociais, cuja biografia era marcada pela ação nos movimentos e conselhos de direitos. Ativas no início do processo foram aos poucos assumindo uma postura de recusa ao Projeto, nem sempre explicitada. De outro lado, e também insatisfeitos, estavam os professores de educação física. Contratados para dar aulas nos Cajuns, foram mobilizados para as reuniões políticas nas comunidades, e depois passaram a representar a Prefeitura nos conselhos deliberativos. Despreparados para a negociação política, era comum serem acuados pelas lideranças comunitárias nas reuniões nos bairros. Na Prefeitura, reclamavam do excesso de reuniões e da tentativa de fazer deles “militantes”: “Eu sou professor de educação física, o que eu tenho a ver com o cano do Cajun que está quebrado? O quê que eu tenho a ver se o líder tal é amigo ou inimigo do prefeito? Eu quero saber se tem material para eu dar aula, se tem espaço para eu fazer a minha atividade” (18).

As relações entre os técnicos e as lideranças comunitárias eram também conflitivas no momento da realização das oficinas, sendo freqüentes as reclamações das lideranças em relação ao descumprimento de horário dos técnicos; e dos técnicos quanto à ingerência dos líderes na realização das oficinas. Na reunião de avaliação, realizada pelo corpo técnico em 02/01/2002, ao lado da falta de material para a realização das oficinas, essa questão da relação com a comunidade foi destacada como obstáculo para o desenvolvimento das atividades:

O material para a realização das oficinas já é insuficiente e de péssima qualidade; não bastasse, as lideranças ainda costumam emprestar para a comunidade nas atividades de fim de semana, quando o Cajun está fechado” (Prof. de educação física 1)

Os limites entre as atividades do Cajun e do centro comunitário não estão claros, e isso gera conflitos entre nós e as lideranças, que acham que devem mandar no nosso trabalho (Prof. de educação física 2)

Aqui em Andorinhas o Cajun à tarde está sendo usado pela comunidade para realização de um curso de culinária, e a gente não pode nem entrar na cozinha para beber água (Prof. de artes1).

Quando a gente está no meio de uma oficina, o pessoal do conselho deliberativo inventa de mostrar o Cajun para alguém do bairro, querendo fazer a política deles, e acaba atrapalhando, porque eles ficam ali plantados, inibem as crianças (Professor de artes 2).

Assim como os representantes comunitários, os oficineiros não tinham experiências prévias no trabalho com crianças e adolescentes em situação de risco, nem tampouco familiaridade com um modelo que previa uma influência maior da comunidade sobre o trabalho que desempenhavam. Na falta dessas diretrizes, restava ao Gerente de Implantação tentar comprometer emocionalmente sua equipe com o trabalho nos Cajuns. Em várias reuniões da equipe técnica, o trabalho nos Cajuns era apresentado como uma missão que exigia de cada um uma ação despreendida e militante motivada

pelo “amor às crianças e adolescentes”. Assim como nas entidades não-governamentais, na ausência de uma diretriz objetiva, o “amor” ia sendo transformado em parâmetro para o atendimento. O sentimento de compromisso e solidariedade com as crianças era o recurso usado pelo Gerente de Implantação para estimular a sua equipe à uma ação construída nas trilhas incertas de um percurso sinuoso e de resultados imprevisíveis.

Sob os condicionantes desse contexto adverso, por si só conflitivo, técnicos e comunidades enfrentavam um outro desafio: a definição da posição de cada ator, suas funções e responsabilidades. Embora os termos do Contrato indicassem algumas linhas gerais norteadoras da parceria, foi na prática da co-gestão que os atores tiveram que construir regras capazes de dispor “cada qual em seu lugar”⁶⁰. Nesse “caminhar juntos”, até onde vai o poder de decisão de cada ator isoladamente e o que, ou quem, define esse limite? Até que ponto se deve manter a autonomia e o que ela significa nesse contexto? Essas questões, que estiveram latentes durante todo o processo de criação dos Cajuns, iriam emergir com força durante a gestão propriamente dita, pautando o sentido e a intensidade dos conflitos.

5.3. Os desafios da co-gestão nos marcos da relação patrão-cliente⁶¹

Como venho tentando sugerir ao longo desse capítulo, observando as interações entre governo e sociedade nessa experiência foi interessante perceber a convivência, nunca pacífica, de princípios de interação baseados em lógicas ou gramáticas distintas, para fazer uso dos termos propostos por Nunes (1997). De um lado os processos concretos de intermediação de interesses que se originam e reforçam nas micro-sociabilidades das redes hierárquicas e clientelistas; de outro lado, autorizações políticas cujos fundamentos se ancoram, ora nos pressupostos administrativos gerenciais, e sua ênfase na publicização dos acordos e na eficiência da ação, ora no discurso dos direitos e da cidadania, e sua ênfase na autonomia e na “capacidade do povo”. No último item desse capítulo, recupero dessas combinações contraditórias algumas de suas expressões mais evidentes. Começo o

⁶⁰ Os desafios próprios a reelaboração da concepção de autonomia nos marcos de uma ação política compartilhada foram descritos e analisados de forma muito fecunda por Carla Almeida Silva, (1998), em sua dissertação de mestrado voltada à análise do Projeto de Alfabetização de Jovens e Adultos, no governo de Luiza Erundina (PT), São Paulo. Suas conclusões foram muito importantes para a compreensão do estudo de caso aqui desenvolvido.

⁶¹ Nesse item, com o objetivo de preservar os entrevistados, algumas entrevistas serão identificadas de forma mais genérica.

relato, descrevendo a experiência da co-gestão no primeiro Cajun a ser posto em funcionamento, o Cajun de Engenharia.

O Cajun de Engenharia chama à atenção, em primeiro lugar, pelo fato de ter sido inaugurado ainda em 1999, quando a Prefeitura encontrava, em todos os outros bairros, uma grande dificuldade em mobilizar a comunidade, como vimos. O que responde por essa diferença é o perfil da liderança que esteve à frente do processo. Militante “com história no movimento popular” (42) e com um profundo conhecimento da máquina administrativa, visto que por 13 anos trabalhara na Prefeitura, era funcionária da SEMAS à época de implementação do Projeto, o que lhe permitiu o conhecimento necessário para dotar de agilidade o processo. Por duas vezes, presidente do movimento comunitário e do movimento de mulheres de um dos morros mais carentes de Vitória, possuía uma forte capacidade de articulação, sendo vista pela Prefeitura como uma “liderança perigosa e destrutiva”. Em entrevista, ela conta como foi o processo de criação da Associação Cajun:

Eu trabalhava como cargo comissionado na Prefeitura exatamente na sala onde estavam rolando as discussões dos Cajuns. Quando eu fiquei sabendo que iam criar esses espaços... e como nós já tínhamos espaço físico aqui, um espaço cedido pela Prefeitura para trabalho com idoso, com crianças, cursos, e onde também funcionava o centro comunitário... Então, quando surgiu a proposta de criação dos 10 Cajuns, que veio a verba, eu trabalhando lá dentro, ai eu falei com as lideranças todas daqui: vamos fundar o Cajun. (...) Tanto é que eles dizem que a gente se precipitou. Aí partimos para legalizar a Associação. Juntamos todas as lideranças, o movimento comunitário, as associações de moradores, duas igrejas católicas, o conselho de escola de Itararé com as nossas lideranças aqui de cima e fundamos a Associação, o Cajun. Fomos para o Cartório, independente da Prefeitura (...) Nessa época eu já estava quase saindo da Prefeitura, deixando o meu cargo comissionado para trabalhar para o meu vereador na comunidade. Pedimos o convênio, depois legalizamos, fizemos a inauguração, no dia da inauguração foi assinado o Convênio, conseguimos toda a documentação exigida: Caixa Econômica, INSS, Ministério da Fazenda. Conseguimos toda essa burocracia, legalizamos tudo e a Prefeitura fechou convênio com a gente (42).

Iniciadas as atividades, os conflitos entre comunidade e Prefeitura não tardaram a surgir. Na prática, a gestão social se traduzia numa disputa tensa pela autonomia e poder de decisão. As possibilidades do diálogo eram cada vez mais remotas, e as desconfianças cresciam à medida que o processo avançava. As questões relacionadas ao repasse de verbas e prestação de contas se constituíram em importantes pontos de tensão, como relata a presidente da Associação do Cajun de Engenharia: “O grande problema hoje é a Prefeitura segurar o Cajun para valer. Você faz um processo de prestação de contas, e qualquer erro que tem leva 30 dias lá para eles entrarem em contato com a gente. Nossos funcionários estão com pagamentos atrasados três meses porque o repasse atrasou” (42). Em meados de 2000, o DCA - alegando utilização indevida dos recursos do

convênio, comprovada por devolução de cheques e depósitos extras na conta do Cajun - determinou a suspensão do repasse de verbas (Ofício no. 192/2000 SEMAS/DCA). Sem dinheiro e com poucos professores, o Cajun passou a viver uma situação de abandono, como relatado por técnicos da PMV em visita ao local: “Encontramos o ambiente ligeiramente abandonado, muitas reclamações sobre o cancelamento do pagamento foram feitas. O instrutor de informática abandonou seu trabalho devido a falta de pagamento (...). As instalações físicas estão com infiltrações, as caixas d’água estão descobertas e as crianças brincam livres no terraço” (Equipe técnica dos Cajuns, 09/2000).

Nem os membros da diretoria, à exceção da presidente da Associação, nem tampouco os moradores pareciam, por outro lado, dispostos a reivindicar a manutenção do Projeto. Tanto assim que em reunião com a Secretária de Ação Social, membros da Diretoria do Cajun chegaram a pedir o fim das atividades no bairro. As resistências ao Cajun, em Engenharia, começaram antes mesmo das atividades serem iniciadas. Isso porque o espaço no qual foi construído o Cajun era um espaço, até então, utilizado por grupos da comunidade, como a Terceira Idade, a Pastoral da Criança e o próprio movimento comunitário, que acabaram não tendo mais onde realizar suas reuniões. Era comum ouvir reclamações dos moradores devido à presença dos “menores” na quadra anexa ao Cajun. O Cajun parecia ser, aos olhos de várias pessoas da comunidade, um privilégio indevido para “drogados” e “delinquentes”. Em novembro de 2000, encerrado o prazo de vigência do contrato, a Prefeitura não renovou o convênio com a Associação Cajun de Engenharia/Itararé. Em setembro de 2001, a comunidade votou pela suspensão das atividades do Cajun até que fossem concluídas as obras do novo prédio. A Prefeitura tentou, posteriormente, envolver novos grupos com a discussão, mas após a experiência frustrada parecia ainda mais difícil convencer a comunidade a apoiar a proposta. Até meados de 2002, apesar das tentativas do governo, as atividades do Cajun Engenharia/Itararé não haviam sido reiniciadas.

Nos novos Cajuns, a Prefeitura buscava – com a mudança de metodologia – manter um maior controle sobre o processo de gestão, acompanhando de perto a gestão dos recursos do convênio, e tentando limitar a apropriação dos Cajuns por parte das lideranças envolvidos no processo. Inaugurados os Cajuns, o desafio agora era colocar os “parceiros” no seu devido lugar. Nessa hora o discurso político que lembrava da lealdade e compromisso cedia lugar ao discurso técnico-pragmático que exigia a acomodação de todos às regras não partilhadas. Aos técnicos da SEMAS ficava a tarefa de resguardar os Cajuns das disputas político-partidárias travadas em âmbito local. Mas, essa não seria uma tarefa fácil.

No cotidiano da gestão, parecia impossível, tanto para as lideranças quanto para a população, distinguir o que era o trabalho da comunidade e o que era atividade do Cajun. Confusão agravada em certos bairros, pela decisão da Prefeitura de construir o Cajun no mesmo terreno das associações de moradores, como ocorreu nos bairros de Consolação e Andorinhas. Em Consolação, um prédio de dois andares, abriga embaixo a associação de moradores, e na parte de cima, o Cajun, que é administrado pela presidente da associação de moradores. Do lado de fora do prédio, a placa identifica apenas a Associação de Moradores do Bairro Consolação. Na época da matrícula para o Cajun, um funcionário da Associação, cedido para o trabalho no Cajun, comentava com surpresa e desagrado: “essa mulher que sempre foi contra a nossa líder comunitária, agora vem querer matricular o filho dela no Cajun”. Nas reuniões da equipe técnica, a instrumentalização política dos Cajuns, pelas lideranças, e as formas de evitá-la centralizaram a agenda.

Mas, enquanto a Prefeitura tentava limitar o poder de decisão dos líderes comunitários; esses reivindicavam maior autonomia das comunidades sobre os Cajuns, em função dos riscos assumidos quando da assinatura do Convênio. “Autonomia” que, como veremos, significava controle total sobre o Projeto. Assim como nas suas comunidades os líderes não eram obrigados a prestar contas do seu trabalho, a não ser para a sua “base”; esperavam não encontrar nos Cajuns ingerência da Prefeitura sobre o trabalho realizado:

Nós somos a entidade, a Prefeitura é uma parceira, nós é que existimos legalmente, ela é apenas uma colaboradora (...) Não pode é a Prefeitura ir no bairro, incentivar a criação de uma entidade, incentivar que coloque seus funcionários, mandar, mandar e mandar e na hora da responsabilidade ela cair fora. Se ela chegar e disser eu contrato todos os funcionários, toda a responsabilidade é nossa, tudo bem, a gente se retira e ela toma conta de tudo. Agora, a partir do momento em que ela fala ‘vocês contratam os funcionários, toda a responsabilidade jurídica é de vocês’, então nós é que mandamos. (Coordenador de um dos Cajuns)

Quem vai mandar no Cajun é a entidade que assinou o convênio, não vou nunca admitir que a Prefeitura se intrometa (...). Nosso direito deve ser respeitado: a entidade dirige, e a coordenadora, coordena. (Presidente de uma das entidades conveniadas)

A proposta deles [técnicos da Prefeitura] era isso, que um dia o Cajun se soltasse da mão da Prefeitura, e passasse a ser um órgão mantido pela comunidade. Só que a Prefeitura está sempre metendo o bedelho, porque se a responsabilidade é da comunidade, a comunidade é que tem que saber o que ela quer, a comunidade é que tem que dizer como ela quer o Cajun, não é a Prefeitura dizer tem que ser assim ou assado (Coordenador de um dos Cajuns).

Na prática o discurso da co-gestão se traduzia numa quebra de braço entre técnicos e lideranças, ambos preocupados em assegurar para si o poder de mando nos Cajuns. Na interpretação de muitos atores comunitários, a Prefeitura ao assinar o convênio entregava o Cajun à entidade conveniada, a qual poderia inclusive trocar de parceiro, caso fosse capaz de captar recursos no

mercado. Nessa perspectiva, muitos viam o rompimento do convênio com a Prefeitura como um sonho, ou demonstração da maturidade do Cajun. O “caminhar juntos” era assim, em muitos casos, uma contingência a ser superada:

É o nosso sonho, com certeza: tirar totalmente a Prefeitura da jogada seria o grande sonho. Ai sim a gente ia conseguir caminhar. Se a gente tivesse verba, um espaço só para a gente... Não ia ter ninguém para jogar na cara isso. O grande sonho nosso é esse, é uma independência total mesmo. Ai a gente ia poder caminhar dentro da nossa linha de trabalho, porque é como eu estou te falando, existe um jogo de poder muito grande. Mas a gente vai levando, eu vou burlando. Eles mandam fazer uma coisa, eu faço outra (Coordenador de um dos Cajuns).

Sem a Prefeitura a gente não consegue fazer nada, a gente vai conquistar a nossa independência sim, isso sem dúvida, a gente está só começando. Mas, só que a nossa independência ainda vai demorar né... e mesmo nós conquistando a nossa independência a gente vai precisar da Prefeitura, porque esses profissionais que a Prefeitura vai pagar é muito caro para nós, nós não temos nenhuma condição (Presidente de uma das entidades conveniadas).

O desejo de autonomia e independência fazia renascer, para alguns, o sonho de criar a Associação Cajun, mesmo depois da mudança de metodologia:

O poder da Prefeitura é integral. Ela gerencia tudo, nós somos apenas os tomadores de conta de todo o material que está aqui dentro e que é da Prefeitura, nós somos apenas os captadores de recursos (...) Até nós nos desvincularmos da Prefeitura, onde passaremos a ser uma associação. Então é o seguinte: quando nós conseguirmos captar recursos então nós vamos comunicar a Prefeitura: olha, através do contrato tal, nós conseguimos o convênio tal. Nós damos ciência a ela, e vamos seguir a nossa vida.

P: então, criar a Associação Cajun ainda é o objetivo de vocês?

R: é o objetivo nosso, é o principal passo que nós pretendemos dar, não para fugir da Prefeitura, mas é que nós já aproveitamos o status e a oportunidade que ela nos deu aqui na comunidade para implantar esse projeto. (Coordenador de um dos Cajuns)

Podemos perceber, nos parágrafos acima, uma tensão entre um desejo de autonomia e independência do Cajun/comunidade em relação à Prefeitura e a consciência da necessidade de financiamento e apoio. Ao mesmo tempo em que as lideranças comunitárias conscientes dos custos de manutenção do projeto exigem a presença da Prefeitura, no que respeita ao suporte financeiro e material; no cotidiano dos Cajuns, lutam pela autonomia e sonham com a independência, signos que remetem, nesse caso, a uma visão do poder como ação não partilhável. Para as lideranças, repito, ter autonomia é ter poder para decidir, unilateralmente, as ações dentro dos Cajuns. É muito comum encontrar nos discursos das lideranças uma certa noção de direitos, cujo significado se constrói na mistura entre termos/posturas caros aos movimentos populares combativos e às expectativas da proteção privilegiada, própria às relações patrão-cliente, que eles solicitam quando na relação com os governos, e oferecem na relação com suas bases. Na entrevista a seguir esses registros

dissonantes, associados às tradições distintas do favor e do direito, estruturam um mesmo argumento:

P: vamos falar então dessa relação entre vocês e a Prefeitura. Como você qualifica essa relação?

R: péssima. Porque foi criado um preconceito quanto ao nosso Cajun, por parte dos técnicos da Prefeitura, porque eles iam fazendo as besteiras deles e queriam que a gente aplaudisse. Só que no nosso bairro, eles se esquecem de uma coisa, nosso bairro não vê a Prefeitura como a toda poderosa. A Prefeitura é para poder ajudar o povo, o prefeito está lá porque o povo votou nele, como o povo votou nele, como colocou ele lá, o povo também pode ir lá e derrubar ele. A gente não vê ele como o todo poderoso, ele é o máximo ele é o Deus, não. Ele não tem que estar lá em cima não, ele tem que estar aqui na base, aqui a gente tem essa visão. Eles pensam que eles são o todo poderoso e que tudo o que eles disserem a gente tem que dizer amém. E não foi isso o que eles encontraram aqui. Então eles se deram mal por isso, porque eles imaginaram que eles iam encontrar pessoas que estavam começando, mas a gente não, a gente tem uma caminhada longa dentro da comunidade, a gente está acostumado a brigar com a Prefeitura pelas coisas que a gente está precisando, porque a gente paga imposto...

P: essas disputas que vocês estão tendo é com a Prefeitura de uma forma geral?

R: olha, não, hoje está restrito ao gerente de implantação e seus técnicos. Porque a Secretária mesmo [de Ação Social] nos recebeu. Então o nosso prefeitinho, que agora faz parte do nosso conselho deliberativo, então ele foi lá e marcou uma reunião com ela. E ela nos recebeu. E ela mesma falou que agora é para a gente deixar e discutir todos os problemas diretamente com ela. Ia ser discutido entre ela e o prefeitinho. Então ele, como sendo do conselho deliberativo, sabe dos problemas leva até ela para que ela possa resolver, para não dar mais esse atrito com os técnicos. O que causou muito problema, porque o pessoal da Prefeitura [técnicos responsáveis pelo Cajun] ficou com muita raiva, porque falaram que a gente tem que seguir a hierarquia (...). A assistente social chegou a me dizer assim: você tem que ter essa visão: primeiro está o Prefeito, depois a Secretária de Ação Social, depois a Diretora do Departamento, depois o Gerente de Implantação, depois o Cajun, e aqui embaixo os cajunzinhos pendurados que são vocês. Aí eu falei com ela: é, só que o cajunzinho amadureceu, caiu do pé, deu a volta e foi lá em cima. Ela, lógico, não gostou. Ficou com muita raiva (Coordenador de um dos Cajuns).

Chamo à atenção para o fato de que a crítica dos representantes comunitários não se dirige à Prefeitura, à secretária, à diretora do DCA, ou a qualquer membro do alto escalão; mas aos técnicos responsáveis pela implementação da proposta. São eles que impõe às lideranças a adequação às regras impessoais, aos processos burocráticos, etc. São eles que, fazendo o discurso da qualidade do atendimento, não reconhecem “quem é quem” nas comunidades, não sabem “com quem estão falando”:

Eles [os técnicos] não sabem com quem estão falando. Eu estou sempre do lado da Prefeitura no bairro, tenho serviço prestado, e posso exigir respeito. (Presidente de uma das entidades conveniadas)

Eu estou sempre com o Prefeito, ele sempre me convida para as inaugurações, ele respeita muito a gente, ouve muito a gente. Se os técnicos do Cajun quiserem mandar em mim, mandar no nosso Cajun, eu vou direto ao Prefeito contar o que está acontecendo. (Coordenador de um dos Cajuns)

Para as lideranças o que parece fundamental é que o seu poder *na* comunidade seja respeitado pela Prefeitura. Esse parece ser o limite para às concessões. A realização de pequenas obras, a proximidade com o alto escalão, os convites para inaugurações e campanhas governamentais são interpretados como sinais desse respeito e prestígio. Da mesma forma, a abertura da Prefeitura à participação, evidenciada pelo orçamento participativo e pelos vários programas que envolvem a comunidade, associada à descentralização administrativa, propiciada pelas Administrações Regionais, é interpretada como sinal de reconhecimento e respeito. Por isso não espanta que as críticas à Prefeitura, como apresentadas nos parágrafos anteriores, tenham como destino não a política governamental, o Prefeito, a secretária, ou membros do alto escalão, mas sejam dirigidas unicamente aos técnicos responsáveis pela implantação do Projeto. Os técnicos são como ruídos na comunicação entre os patrões e seus clientes. Portadores de um discurso supostamente apolítico, entrecruzam o circuito das trocas políticas exigindo o cumprimento das regras impessoais. Por isso, nos conflitos com os técnicos, a saída muita vezes encontrada pelas lideranças foi acionar as redes pessoais - nas figuras do vereador, do administrador regional, deputados, assessores próximos ao prefeito, secretários, etc. - minando ainda mais as possibilidades de uma saída negociada e democrática: “Eu vou escrever uma carta para Wânia [Secretária de Ação Social] e vou falar tudo, vou escrever também uma carta para mãe do prefeito, que é candidata agora, eu vou colocar tudo isso, eu vou esclarecer” (Coordenador de um dos Cajuns).

Nos vários depoimentos recuperados, vemos o reconhecimento dos líderes comunitários quanto à posição estratégica que ocupavam nas disputas políticas nos bairros e a intenção de mobilizar esses recursos quando se sentiam ameaçados, como revela, em entrevista, o coordenador de um dos Cajuns: “eles precisam de nós, aqui eu tenho mais de cem votos sem fazer força...”. O resultado é uma forte tendência ao excesso de autonomia que, não sendo reelaborada em função dos desafios próprios à prática da co-gestão era a todo custo defendida e imposta em atos de intolerância e indiferença:

Lá é assim [na Prefeitura], vem de cima para baixo e vem pressionando mesmo. Não é uma coisa democrática, discutida não, é imposto e acabou. Eles sempre fazem questão de lembrar para a gente: o prédio é da Prefeitura, tudo o que tem dentro do prédio é da Prefeitura, e maioria dos profissionais são da Prefeitura, vocês não mandam em nada (...) Por isso, a saída que a gente encontrou é fazer de conta que obedece. A gente desfaz as decisões deles. Eu não sigo a linha de trabalho deles não, eu trabalho dentro de uma linha... Eu estava até

comentando isso com a psicóloga, eu faço aqui no Cajun o que eu acho que é melhor para a criança e adolescente, e depois eu finjo que fiz o que eles queriam. Porque assim eu acho que dá para trabalhar e para evitar tanto atrito (Coordenador de um dos Cajuns)

Avaliando a postura das lideranças, comenta a técnica da PMV contratada como pedagoga do Projeto Cajun: “Eu vejo assim enquanto eles [as lideranças comunitárias] estão caminhando bem, eles podem caminhar sozinhos, quando dá algum problema eles correm para a Prefeitura (...) A mãe Prefeitura é só para mandar os recursos. Porque na verdade eles vêem a Prefeitura como aquela que só deve mandar o dinheiro e não como aquela que deve ajudar na administração” (06). O que a pedagoga não parece perceber é que também a ação dos representantes governamentais estava longe de ser isenta de contradições e ambigüidades.

Ao mesmo tempo em que os técnicos da Prefeitura estimulavam a autonomia de cada Cajun; temiam perder o controle. Ao mesmo tempo em que queriam ver “os frutos da participação”; temiam que o Cajun ganhasse vida própria e fosse apropriado politicamente pelos líderes locais. Para ser coerente com os princípios da gestão social era preciso ter a coragem de “aceitar os riscos da democracia”, respeitando a autonomia das comunidades: “nós não construímos o conselho deliberativo para ser vaca de presépio da Prefeitura. Nós somos mais fortes (...) Mas não podemos abusar, temos que lembrar: nossa preocupação aqui é a cidadania gente” (reunião da equipe técnica dos Cajuns, PMV, 26/01/2002). Mas, qual é a fórmula para enfrentar as incertezas próprias a esse jogo? Não seria importante manter o “pulso firme” e a “rédea curta”? Muitas vezes, parecia não haver outro caminho:

Não temos experiência, a democracia que a gente fala é difícil exercitar. Quando alguém percebe que dá para tirar vantagem, tira vantagem (...). Que democracia é essa? A Prefeitura tem que virar só aquela que banca, eles querem 100%. O projeto é da PMV. O controle do Projeto é da Prefeitura, quem demite o coordenador é o gerente do Cajun, quem pode suspender o Convênio com a entidade é o gerente do Cajun, sem pedir licença para ninguém. Isso é o que nós vamos deixar claro nos novos Cajuns. A gente não está impondo. É um Projeto da PMV e eles são chamados a participar como parceiros. A PMV pode desistir. A PMV tem que ficar em cima mesmo é ela quem banca. (reunião da equipe técnica dos Cajuns, PMV, 26/10/2000).

Se você abaixar a cabeça para eles [lideranças comunitárias], eles montam em você. É uma questão de poder, de quem manda mais, tem hora que você tem que determinar, impor a eles: é isso é pronto, e está decidido. “Ah, mas eu não vou fazer o que você quer”. Então se retire, porque não é da maneira que vocês querem. Então tem hora que você tem que se impor para eles, é nessa hora que eu falo que você tem que ser autoritária porque se não eles montam em você, eles te comem (...) A entidade é mera pagante, porque o Cajun não é pessoa jurídica. A entidade tem um papel importante, mas não o papel de administrar. Ela vai mexer com os recursos, mas não com o restante, ela não pode ser dona do Cajun, e muitas se sentem donas do Cajun (06).

Eles [os líderes comunitários] não vão fazer o que querem. Porque esse é um projeto da PMV, e nós temos que garantir o projeto político-pedagógico” (reunião da equipe técnica dos Cajuns, PMV, 16/02/2001).

A gente vai perder o controle, não quero jogar água na fervura, mas temos que falar, temos que ser duros, se não a gente perde o controle (...) cada um tem que ocupar o seu lugar (reunião da equipe técnica dos Cajuns, PMV, 01/02/2001).

Mas, qual é o lugar de cada um? No discurso governamental o direito das entidades derivado das responsabilidades assumidas é confrontado com o dever da Prefeitura de garantir o cumprimento dos objetivos que originaram o Cajun, materializados no projeto político pedagógico. Garantindo a coerência com a prática da gestão social, o poder de decisão sobre determinado Cajun não deveria estar nas mãos da Prefeitura ou da comunidade, mas deveria ser por ambos compartilhado no conselho deliberativo, como reiteradamente afirmado pelos técnicos, com exceção apenas para aqueles casos nos quais estiver em jogo a proposta pedagógica, caso em que a Prefeitura poderia ter poder de veto. Como o projeto político-pedagógico ainda não está escrito em lugar algum foi possível à Prefeitura, em vários momentos, dar a palavra final. Um outro argumento muito usado pela Prefeitura para legitimar suas imposições era a defesa do Cajun contra as ações de ordem político-partidárias. Atualmente, para fazer frente a esse “risco” e salvar o Cajun dos aproveitadores, a pedagoga do Projeto defende a indicação de técnicos para posições estratégicas nos Cajuns:

Porque eu particularmente não acredito nesses coordenadores indicados pela comunidade (...) Então para mim teria que ser um técnico, vindo da Prefeitura, para ser uma pessoa neutra e conseguir levar o trabalho.

P: mas, como vai ter um trabalho neutro se o Cajun ocupa, em muitos casos, o mesmo espaço do movimento comunitário?

R: nós vamos tentar que seja mais neutro, não deixar que eles façam do Cajun uma política partidária, não usar o Cajun como política, que é o que eles estão fazendo (...) O objetivo é que até o ano que vem nós não tenhamos nenhuma entidade com vínculo político no Cajun. E elas já sabem disso. Essa coisa da politicagem acaba com a gestão social (06).

Essa direção é hoje dominante, o que se evidencia pela troca das coordenadoras de Andorinhas e Consolação, e da entidade conveniada de Nova Palestina, além das demais tentativas em curso de alterar a composição dos Cajuns. Mas, no lugar dos técnicos, o novo público que está sendo mobilizado é o das fundações empresarias e ONGS que além de se manterem “distantes da política”, possuem conhecimento técnico especializado na questão da criança e do adolescente. O convite é feito diretamente pela PMV, sem necessidade de convocação da Assembléia Geral dos Cajuns, como houvera sido decidido no Projeto Rede Criança.

* * *

Vimos nesse capítulo, que na dinâmica e nos processos envolvidos no diálogo com as comunidades, a Prefeitura jogava a partir de fontes distintas de autorização política. Por um lado, no discurso entre lideranças comunitárias e os funcionários de alto escalão, o apoio ao Cajun nos bairros era considerado sinal de lealdade, quase um dever, resultado de uma relação política há muito estabelecida. O convite à participação fazia, nesse sentido, parte de um acordo, de um compromisso há muito firmado. Não era necessário negociar as bases para esse novo compromisso, ou seja, fazer com que a cooperação resultasse de uma negociação quanto aos fundamentos da proposta em si – a definição do problema, das formas de intervenção, etc – mas apenas deslocar o campo que lhe atribuía significado. Ou seja, aceitar o convite e comprometer-se com a proposta não precisava resultar de uma consideração dos atores comunitários, quanto à necessidade da ação, mas sim, da compreensão da cooperação como parte de um mesmo circuito de trocas.

Por outro lado, no que respeita à co-gestão propriamente dita – buscando atingir os resultados pretendidos - a Prefeitura substituiu o discurso da lealdade e do compromisso clientelista, pelo discurso técnico-pragmático. Mas, como vimos, os portadores desse discurso não são os secretários, ou os funcionários de alto-escalão, aos quais cabe agraciar os parceiros por meio da política; mas, os técnicos, são eles que devem portar o discurso da eficiência e da qualidade do atendimento “acima dos interesses pessoais”, acima das disputas político-partidárias. Aos técnicos cabe lembrar aos líderes comunitários que a política deve ser mantida “do lado de fora dos Cajuns”. Assim, no cotidiano da co-gestão, a expectativa da troca privilegiada deveria ceder lugar a atenção às regras e procedimentos impostos, visando garantir a qualidade do atendimento. No dia-a-dia da co-gestão os porta-vozes da Prefeitura seriam os técnicos e seu discurso apolítico.

Quanto aos líderes comunitários, participar da co-gestão não era propriamente aceitar um convite, como quem aceita uma dádiva, da qual se reconhece o valor; mas, aceitar o convite como quem presta um favor, aceitando participar de uma festa, para a qual não se atribui importância ou significado. A participação, inserida nesse circuito das trocas clientelistas, vira mais uma dádiva que se oferece e que é – para os politicamente empobrecidos (Bohman, 1996) - impossível de ser recusada, mas, ao mesmo tempo, impossível também de ser exercida com autonomia. Participar, aceitar o “convite”, parece ser nesse contexto, uma retribuição necessária com vistas a manter a aliança e, ao mesmo tempo, aumentar o cacife para trocas futuras. A participação, repito, vira moeda no circuito das trocas clientelistas, nem obrigação, nem liberdade, nem interesse puro, nem

pura abnegação; estamos diante de um híbrido ao qual já se referira Marcel Mauss: “Do mesmo modo que estas dádivas não são livres, não são também puramente desinteressadas. São já também contraprestações para a maior parte e mesmo feitas tendo em vista não apenas pagar serviços e coisas, mas também manter uma aliança proveitosa e que não pode ser recusada”. Embora não fossem obrigados a aceitar “sempre se permitiram recusar o contrato: é isso o que confere um aspecto de generosidade a esta circulação dos bens”, não tinham, contudo, nessa recusa, continua Mauss, “nem direito, nem interesse”. (Mauss, 1950, p. 185)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa tese discutiu os desafios e ambigüidades inerentes à construção de políticas públicas participativas, orientadas pelo modelo gerencial e concretizadas em contextos sócio-políticos considerados tradicionalistas, em função dos padrões predominantes de intermediação de interesses governo/sociedade. Os resultados dessa combinação entre modelo gerencial e cultura política clientelista foram contrapostos às expectativas amplamente difundidas – num contexto de hegemonia do ideário participacionista – quanto aos impactos da participação no que respeita à democratização dos processos de gestão e aumento na eficácia das políticas. O objetivo mais geral era problematizar, desnaturalizando, a relação freqüentemente estabelecida entre participação e democratização da gestão, demonstrando que muitas vezes a participação pode compor uma estratégia de despolitização do debate público e promoção da apatia política. A participação da sociedade civil na produção das políticas pode compor a outra face de uma mesma tendência por meio da qual se consolida uma democracia de baixa intensidade.

No desenvolvimento do argumento, busquei demonstrar que, de fato, a agenda das políticas públicas no Brasil vem sendo alterada de forma significativa, no decorrer de um processo que teve como ponto germinal a falência de um certo modelo intervenção estatal. Nos debates em torno da transição do regime, a recuperação da capacidade de resposta do aparato estatal foi associada a uma maior participação da sociedade civil na elaboração, implementação e controle das políticas públicas. Contra um estilo de gestão extremamente centralizado, burocrático, personalista e ineficaz, a participação social passava a significar a possibilidade de definição de um novo *modus operandi* centrado nos princípios da descentralização, transparência e universalismo de procedimentos.

Consolidados na Constituição de 1988, esses novos princípios ao mesmo tempo em que animaram experiências inovadoras por todos Brasil, principalmente nos chamados governos progressistas, sofreram um forte revés no início da década de 90, no contexto de afirmação da agenda neoliberal. A primeira fase de afirmação do neoliberalismo entre nós foi fortemente marcado pelo “cesarismo reformista” do governo Collor de Melo, o qual não foi capaz de estruturar propostas mais consistentes no sentido da contraposição à agenda de reformas das políticas sociais consagradas pela Constituição de 1988. O mesmo não se pode dizer dos períodos subseqüentes, em

que sob a direção do governo Fernando Henrique Cardoso, a revisão dos padrões de formulação das políticas, sob o mote da eliminação da pobreza e da boa governança, promoveu uma redefinição das questões em jogo.

O saldo desse processo foi, como vimos, uma curiosa e desafiadora convergência entre a agenda de reformas das políticas públicas defendida pelas forças articuladas em torno do modelo neoliberal e a agenda de reformas dos setores mais progressistas. No campo das políticas sociais, a expressão mais desafiadora dessa “confluência perversa” é o discurso em defesa da participação. Atualmente, essas duas vertentes originárias de tradições políticas distintas deságuam, num mesmo senso comum que afirma a participação como solução mágica para combinar democracia e eficácia na produção das políticas, em especial na área social.

Questionando esse consenso, busquei, nessa tese, reconstituir teoricamente as linhas fronteiriças questionando como cada um dos modelos de gestão visa concretizar a participação na gestão das políticas sociais. Nessa direção, vimos que no caso do modelo gerencial a participação figura como importante ferramenta de gestão na área social, num contexto marcado pela necessidade de promover políticas mais eficientes de inclusão social, por um lado, e pela redução dos investimentos na área social, por outro. Nesse cenário, a participação é fundamental para promover a maximização dos recursos e ampliação das condições de oferta a partir do envolvimento de novos indivíduos e organizações não-governamentais. Convidar a sociedade à execução e acompanhamento das políticas é a forma encontrada pelo modelo gerencial para fazer frente à ampliação da demanda, redução dos investimentos e necessidade de promoção de políticas mais eficazes. Como vimos, também, essa participação ativa na execução não encontra, contudo, paralelo numa participação ativa na definição das políticas, via discussão em torno das escolhas políticas. É nesse sentido que se afirma que o modelo gerencial tende à despolitização do debate público.

Essa tendência a uma participação limitada, resultado do diálogo entre público e instituições no âmbito da democracia gerencial, está animando um grande número de experiências consideradas inovadoras hoje em curso no país. Essas experiências são profundamente ambivalentes, justamente porque realizam o novo, inovando os processos e os conteúdos das políticas, ao mesmo tempo em que mantém limites rígidos ao avanço do diálogo entre públicos e instituições no que respeita a democratização da decisão. Se elas avançam no aspecto gerencial, estabelecendo a importância do planejamento e monitoramento das ações, submetendo a ação estatal ao controle social; elas apresentam um reduzido poder de inovação no que respeita ao centro de formulação das políticas e seus tradicionais percursos e atores. Se inovam nas estratégias gerenciais; tendem à reprodução dos

canais tradicionais de definição das políticas. A democracia gerencial, nesse sentido, como tenho argumentado, tende a restabelecer, atualizando, a resposta dada pelo elitismo democrático à equação pluralidade-deliberação. Restabelece, uma vez que não incorpora como princípio a partilha do poder de governar, e atualiza quando associa a essa restrição à abertura de canais institucionais de participação. Essa me parece ser a raiz das ambivalências que tanto desafiam as análises das experiências inovadoras de gestão orientadas pelo modelo gerencial.

Quando esses novos arranjos participativos ganham curso em sociedades marcadas por uma cultura política tradicionalista, essas ambigüidades e ambivalências desafiam ainda mais a capacidade de compreensão dos significados das experiências participativas. Isso porque, aos registros próprios ao modelo gerencial associam-se as características dos padrões de interação governo/sociedade, nesse caso, padrões que remetem à ausência de autonomia do associativismo local em relação à administração municipal. Nessa combinação, uma já precária capacidade de tematização propriamente pública e política das demandas sociais vê-se reafirmada por uma tendência a inclusão dessas demandas num circuito político marcado pela dinâmica e pelos conflitos próprios à relação patrão-cliente. O saldo é uma expectativa de inclusão da participação nos mesmos circuitos da troca clientelista, que tende, ao fim e ao cabo, a levar a uma descaracterização prática do modelo. Ao não tomar como questão central a politização dos processos participativos, o modelo gerencial acaba por favorecer essa acomodação, que tende a resultar, por outro lado, na sua própria negação como princípio de ação capaz de orientar e coagir os atores nas suas atividades práticas.

No caso da Rede Criança, vimos como a tentativa de melhorar a resposta do sistema de atendimento às crianças e adolescentes, por meio da articulação e ampliação do diálogo entre públicos e instituições, esteve submetida a uma dinâmica gerencial que, limitando a expressão dos conflitos e das divergências, ignorou as representações dos atores acerca da experiência vivida, favorecendo a instrumentalização da participação a tal ponto que ela se viu facilmente acomodada às estruturas tradicionais. No médio prazo, como vimos, o resultado foi o abandono da proposta, desde os objetivos inicialmente previstos no Projeto.

Como busquei demonstrar, em vários momentos desse trabalho, a cidade de Vitória mostrou-se um campo muito rico de análise e investigação acerca dos desafios e possibilidades da participação, revelando dimensões importantes que essa tese apenas tangenciou, e que ficam como agenda para pesquisas futuras.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ACSELRAD, H. Corrupção e democracia. *Carta Semana IBASE*, Rio de Janeiro, v.17, n. 74, dez. 1991.
- ALVAREZ, S. E., DAGNINO, E., ESCOBAR, A. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ____ (Orgs.) *Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- ALVAREZ, Sônia e DAGNINO, Evelina. Para além da democracia socialmente existente: movimento sociais, a nova cidadania e a configuração de espaços públicos alternativos. *Paper* apresentado no XIX Encontro Anual da ANPOCS (GT Cultura e Política), Caxambu: 1995.
- ARATO, A e COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.) *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às terias de transição para a democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, ano 10, jun. 1995.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. Belo Horizonte-MG, (mimeo), 2000.
- AVRITZER, L. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. *Metapolítica*, México v. 4, n. 14 abril-jun. 2000a.
- BAIERLE, S. G. OP ao Termidor? Porto Alegre: (mimeo), 2001.
- BAIERLE, S. G. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação de Mestrado, Campinas-SP, IFCH-UNICAMP, 1992.
- BANK, G. *Dilemas e símbolos*. Estudos sobre a cultura política do Espírito Santo. Vitória: Instituto Histórico e Geográfico, 1998.
- BNDES. *Redes locais de atenção a crianças e adolescentes em situação de risco social*. Programa de apoio a crianças e jovens em situação de risco social. Rio de Janeiro, mimeo, 1999.
- BNDES, Programa de apoio a crianças e jovens em situação de risco social, Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
- BOCCHI, C. P. *O "Movimento pela Ética na Política" e as mobilizações pró-impeachment: elementos para uma análise da atuação da sociedade civil no Brasil contemporâneo*. Dissertação de Mestrado, São Paulo-SP, FFLCH-USP, 1996.
- BOHMAN, J. *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, London: MIT Press, 1996.
- BOHMAN, J. La democracia deliberativa y sus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14 abril-jun. 2000.
- BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

- CALHOUN, Craig. Introduction: Habermas and the Public Sphere, In: ____ (Org.) *Habermas and the Public Sphere*. London: MIT Press, 1992.
- CARLEHEDEM, M. e GABRIELS, R. Uma conversa sobre questões da teoria política. Entrevista com Jürgen Habermas. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 47, 1997.
- COLBARI, A. Família e trabalho na cultura dos imigrantes italianos. In: CASTIGLIONE, A. (Org.) *Imigração italiana no Espírito Santo: uma aventura colonizadora*. Vitória: UFES, 1998.
- COSTA, L. D. C., CARNEIRO, C. B. L., FARIA, C. A. P. Programas para crianças e adolescentes em situação de risco: a complexidade do objeto e a dimensão institucional. Programa Gestão Pública e Cidadania, Fundação Getúlio Vargas/Fundação Ford, (mimeo), jun. de 1999.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: ____ (Org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: ____ (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DOIMO, A. M. *Movimento social urbano, igreja e participação popular*. Movimento de transporte coletivo de Vila Velha, Espírito Santo. Petrópolis: Vozes, 1984.
- DOIMO, A. M. *A vez a voz do popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.
- DOWBOR, L. O potencial da política local integrada: exemplo da criança. *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, n. 3, jul-set, 1997.
- DRAIBE, M. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, São Paulo, n. 17, maio 1993 Número especial.
- DRAIBE, M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol.11, n. 4, dez. 1997.
- DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. *Cadernos de Pesquisa*, Campinas, NEPP-UNICAMP, n.º 35, 1998.
- FAORO, R. *Os Donos do Poder*. Formação do Patronato Brasileiro. 15. ed, São Paulo: Globo, 2000.
- FARAH, M. F. S. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. Programa Gestão Pública e cidadania, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas/Fundação Ford, v. 03, 1999. Disponível em: <<http://www.fgvsp.br/>--> acesso em 20 out. 2000.
- FARIAS, C. F. O conceito de democracia deliberativa. Um diálogo entre Habermas, Cohen e Bohman. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14 abril-jun. 2000.
- FERRAZ, A. T. R. *Conselhos gestores em saúde: a experiência do Espírito Santo durante a gestão petista*. Dissertação de Mestrado, Campinas-SP, UNICAMP- IFCH, 1998.
- FERRAZ, A. T. et al. Movimento reivindicatório de bairros do município de Vitória. Vitória: PMV, 1990.
- FERREIRA, M. D. M. *A cidadania em construção: análise do conselho estadual dos direitos da criança e do adolescente do Piauí – pós anos 90*. Dissertação de Mestrado, São Paulo-SP, PUC, 1997.
- FIORI, J. L. Dezembro de 1990: o impasse político da razão tecnocrática. *Cadernos de Conjuntura*, Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 34-35, 1990.

- FRANCO, A. Comunidade-solidária: um projeto que tem tudo para não dar certo. São Paulo, *São Paulo em Perspectiva*, vol.11, n. 3, jul-set. 1997.
- FRANCO, A. Parceria com a sociedade. Articulação intra-estatal e convergência e integração das ações. *Paper* para o Seminário “Descentralização das políticas públicas na perspectiva da gestão social”, Módulo II, “Reforma do Estado e novos modelos de gestão das políticas públicas – Rede Social Programa de apoio à gestão social, Brasília, 1998.
- FRASER, N. Rethinking the Public Sphere - A contribution to the critique of actually existing democracy, In: ROBBINS, B. (Org.) *The Phantom Sphere*. Minnesota: Univ. of Minnesota Press, 1993.
- FREITAG, B e ROUANET, S. P. *Habermas: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1980. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- FREY, K. Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal. *Lua Nova*, nº 37, 1996.
- FUNG, A e WRIGHT, E. O. Experiments in empowered deliberative democracy: introduction. *Paper* apresentado no Congresso sobre Democracia Deliberativa, Harvard University, Sociology Department, jun. 1999.
- FUNG, A. Esferas de deliberação: governar después del centralismo democrático. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14 abril-jun. 2000.
- GREGORI, M. F. e SILVA, C. A. *Meninos de rua e instituições: tramas, disputas e desmanches*. São Paulo: Contexto, 2000.
- GREGORI, M. F. *Viração*. Experiências de meninos nas ruas. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa. (texto de autoria coletiva) *Idéias*, Campinas-SP, IFCH-UNICAMP, 5/6, 2000.
- HABERMAS, J. Further reflections on the public sphere. In: CALHOUN, C. (Org.) *Habermas and the Public Sphere*. London: MIT Press, 1992.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HABERMAS, J. *Pensamento Pós-Metafísico: Estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990 [b].
- HABERMAS, J. Problemas de legitimação no Estado moderno. In: ___ *Para a reconstrução do materialismo histórico*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*. São Paulo, n. 36, 1995.
- HERKENHOFF, M. B. L. *O papel do líder comunitário*. Vitória: Secretaria de Produção e Difusão Cultural/UFES, 1995.
- HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. 17. ed, Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1984.
- IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Conselhos Municipais e Políticas sociais*, Rio de Janeiro, 1997.
- JACOBI, P. Participação e gerência dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, v. 26, n. 02, jun.1992.

- KLIKSBERG, B. Seis teses não convencionais sobre participação. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 33, jun. 1999.
- LEAL, S. M. R. *Para além do Estado: tendências, limites e alcances das novas formas de gestão urbana local*. Tese de Doutorado, Campinas-SP, IE-UNICAMP, 1994.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 6. ed, São Paulo: Alfa-Omega, 1993.
- LECHNER, N. Reforma do Estado e condução política. *Lua Nova*, São Paulo, n. 37, 1996.
- LÚCHMAN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa*. A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado, Campinas-SP, IFCH- UNICAMP, 2002.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MALHEIROS, W. A criança e o presente, *Jornal A Gazeta*, 31 jul. 2000.
- MARTINS, L. A autonomia política do governo Collor. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, vol. 45, 1991.
- MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva. Lisboa: Edições 70, 1950.
- McCARTHY, T. La teoria de la accion comunicativa. In: ____ (Org.). *La Teoria Crítica de Jürgen Habermas*. Madrid: Editorial Tecnos, 1987.
- MELO, M. A. Avaliação de Políticas e de Programas Sociais: tendências do debate. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.
- MORITZ, M. L. R. de F. *A nação moralizada: A promessa eleitoral dos presidenciáveis em 1989*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre-RS, UFRGS, 1996.
- MOURA, M. S. de S. *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes locais: tendências à renovação da gestão local*. Tese de Doutorado, São Paulo, Administração Pública-FGV, 1997.
- NACIF, V. M. S. A experiência da Prefeitura de Vitória (PSDB). In: LESBAUPIN, I. (Org.) *Prefeituras do povo e para o povo: Angra dos Reis, Belo Horizonte, Campinas, diadema, porto Alegre, Recife Salvador, Santos, São Paulo (89-92), Vitória*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.
- NETO, L. G. e ARAÚJO, T. B. Poder local, governos municipais e política de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, A. S. e CACCIA-BAVA, S. (Orgs.) *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 9-60.
- NOGUEIRA, J. P. Um discurso ambíguo e conservador. *Políticas Governamentais*, Rio de Janeiro, IBASE, n. 78, mar.-abr. 1992.
- NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol.11, n. 3, set. 1997.
- NUNES, E. *A Gramática Política do Brasil*. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- O'DONNELL, G. Uma outra institucionalização. *Lua Nova*, São Paulo, no. 37, 1996.
- OLIOSA, D. M. S. *Municipalização da saúde em Vitória-ES: uma experiência participativa*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz, 1999.
- OLIVEIRA, F. de. *Collor: a falsificação da ira*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

- OLIVEIRA, F. de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *Paper* apresentado no Seminário Internacional A construção democrática em questão, NEDIC-USP, São Paulo, abr. 1997.
- OSÓRIO, C. Poder político e protagonismo feminino em Moçambique. In: SANTOS, B. S. (Org.) *Democratizar a democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- PANFICHI, A. CHIRINOS, V. M. Sociedade civil e governabilidade democrática nos Andes e no Cone Sul: uma visão panorâmica na entrada do Século XXI. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.) *Democratizar a democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- PAULA, A. P. P. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. Campinas-SP, (mimeo), 2001.
- RAICHELIS, R. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social*. Caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.
- RODRIGUES, A. T. *Brasil de Fernando a Fernando*. Neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994. Rio Grande do Sul: Ed. Unijuí, 2000.
- SANTOS, B. S, AVRITZER, L. Para Ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.) *Democratizar a democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, B. S. Introdução geral à coleção. In:___ (Org.) *Democratizar a democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, W. G. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- STARK, D., BRUSZT, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 36, fev. 1998.
- SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3. ed, Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SILVA, C. C. R. A. *Explorando novos caminhos para a democracia*. Os desafios de participação popular na gestão público e o movimento de Alfabetização de jovens e Adultos da Cidade de São Paulo (MOVA_SP), 1989-1992. Dissertação de Mestrado, Campinas-SP, UNICAMP-IFCH, 1998.
- SILVA, K. M. Construção da “Participação Popular”: análise comparativa de experiências de participação na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese de Doutorado, Porto Alegre/RS, IFCH-UFRS, 2001.
- SILVA, M. Z. e. *Espírito Santo*. Estado, interesses e poder. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida/UFES, 1995.
- SILVA, M. Z. e. *A Companhia Vale do Rio Doce no contexto do Estado desenvolvimentista*. Tese de Doutorado, São Paulo, FFLCH-USP, 2001.
- SILVA, M. Z. e. O Espírito Santo face à logística de expansão da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Vitória, mimeo, 2001a.
- SIMÕES, R. G. Desenvolvimento econômico do Espírito Santo. In: BITTENCOURT, G. (Org.) *Espírito Santo*. Um painel de nossa história. Vitória: EDIT, 2002.

- TATAGIBA, L. *Dos significados da "ética na política"*. Articulação e discurso no contexto pró-impeachment. Dissertação de Mestrado, Campinas-SP, IFCH-UNICAMP, 1998.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, A. C. C. Identidades em construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização. Dissertação de Mestrado, Campinas-SP, IFCH- UNICAMP, 2000.
- TEIXEIRA, A. C. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, A . C. C. O orçamento participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. Campinas-SP, disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/pesq-municipios-rurais.htm>> acesso em 02 set. 2002.
- VASCONCELOS, J. G. Trajetória política e desafios. In: BITTENCOURT, G. (Org.) *Espírito Santo*. Um painel de nossa história. Vitória: EDIT, 2002.
- VELASCO E CRUZ, S. C. A produção do consenso: discurso econômico e conflitos políticos na transição brasileira. *Primeira Versão*, Campinas, IFCH-UNICAMP, n. 56, set.1994.

Documentos

Prefeitura Municipal de Vitória

- PMV/ SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL. Guia para implantação e gestão social do Projeto Cajun. Vitória, mimeo, 2000.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Convênio nº 03/2001.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Convênio nº 03/2001.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. *Crianças e Adolescentes de Vitória em situação de rua*: bases para um sistema integrado de resgate e promoção. Carta-Consulta ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Vitória, mimeo, set. 1998.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Dados da abordagem de rua- 2000. Vitória, mimeo, 2000.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Primeira conferência metropolitana dos direitos da criança e adolescente. Vitória, mimeo, 2001.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Programa Cidadão Criança. Vitória, mimeo, s/d.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Programa Família Cidadã. Vitória, mimeo, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Quadro resumo da situação dos convênios. Vitória, mimeo, s/d.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Relatório das atividades do Projeto Rede Criança. Vitória, mimeo, jan. e maio 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. *Vitória do Futuro*. Plano estratégico da cidade 1996-2010. Vitória: PMV, 1996.

REDE CRIANÇA, Instituições e Projetos, Vitória: PMV, 2001.

PMV/SEMAS/Rede Criança

EQUIPE TÉCNICA DA REDE CRIANÇA. Rede Criança – Relatório de Atividades. Vitória, mimeo, 2001.

EQUIPE TÉCNICA DA REDE CRIANÇA. Rede Criança – Relatório de Atividades (maio 99 a jan. 2000). Vitória, mimeo, 2000.

EQUIPE TÉCNICA DA REDE CRIANÇA. Rede Criança – Relatório de Atividades (jan. – maio 2000). Vitória, mimeo, 2000a.

EQUIPE TÉCNICA DOS CAJUNS. Balanço dos Cajuns. Vitória, mimeo, s/d.

EQUIPE TÉCNICA DOS CAJUNS. Divisão dos custos de manutenção dos Cajun, entre Prefeitura e comunidades. Vitória, mimeo, s/d.

EQUIPE TÉCNICA DOS CAJUNS. Primeiro seminário dos Cajuns. Vitória, mimeo, 1999.

EQUIPE TÉCNICA DOS CAJUNS. Regimento da Assembléia Geral no bairro Engenharia. Vitória, mimeo, 2001.

EQUIPE TÉCNICA DOS CAJUNS. Relatório de visita ao Cajun de Engenharia. Vitória, mimeo, 2000.

EQUIPE TÉCNICA DOS CAJUNS. Relatório e planejamento estratégico dos Cajuns. Vitória, mimeo, 2000.

Outros

ACES- ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DO ESPÍRITO SANTO. “Relatório Técnico-Financeiro do Projeto de Qualificação do Sistema Integrado de Resgate e Promoção das Crianças e Adolescentes de Vitória/ES”. Vitória, mimeo, 2001.

ASSOCIAÇÃO CAJUN DE ANDORINHAS. Estatuto da Associação Cajun. Vitória, mimeo, s/d.

ASSOCIAÇÃO CAJUN DE ENGENHARIA. Estatuto da Associação Cajun. Vitória, mimeo, 1999.

ASSOCIAÇÃO CAJUN DO MORRO DO QUADRO. Estatuto da Associação Cajun. Vitória, mimeo, 1997.

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO CONSOLAÇÃO. Carta aberta à comunidade solicita pede doações para o Cajun de Consolação. Vitória, mimeo, 2001.

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO CONSOLAÇÃO. Informativo, Cajun, Unidade Consolação. Vitória, nº1, ano 1, s/d.

CAJUN DE SANTO ANDRÉ. Projeto do Cajun de Santo André – captação de recursos junto à comunidade. Vitória, mimeo, 1999.

CAJUN DE SOLÓM BORGES. Atas das reuniões do Conselho Deliberativo (março-julho). Vitória, mimeo, 2001.

DOCUMENTO. Medidas emergenciais e preventivas para o atendimento à criança e ao adolescente da Grande Vitória. Vitória, mimeo, 1993.

PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Entrevista 01 - Secretária Municipal de Ação Social da PMV, nas gestões do Prefeito Luiz Paulo Veloso Lucas, 1996-1999 e 2000-. Cientista política, atualmente licenciada das atividades docentes na UFES. Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, na gestão 2000-2001.

Entrevista 02 - Sub-secretária de Ação Social da Prefeitura Municipal de Vitória.

Entrevista 03 - Diretora do Departamento da Criança e Adolescente, psicóloga, sem trabalho prévio na área da criança e adolescente. Assumiu o Departamento à convite da Secretária da SEMAS, em agosto de 1998. Representante da SEMAS no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, na gestão 2002-. Em função das reformulações no Projeto assumiu a função de gerente da Rede Criança.

Entrevista 04 - Gerente de implantação dos Cajuns, assumiu a função em julho de 1999. Contratado especialmente para o diálogo com as comunidades, a ele coube todo o trabalho de mobilização, preparação da equipe técnica e coordenação do projeto pedagógico dos Cajuns. Participou ativamente também do Fórum de Entidades. Ex-padre, filiado ao do PT, militante da causa da criança e adolescente, membro da pastoral da criança, presidente do Concav de Vila Velha e suplente da Secretária de Ação Social no Concav de Vitória, na gestão 2000-2001.

Entrevista 05 - Coordenador da Abordagem de Rua da PMV.

Entrevista 06 - Pedagoga contratada para o trabalho nos Cajuns, não possuía experiência prévia no trabalho com crianças e adolescentes em situação de risco. Assumiu posição de coordenação da equipe técnica dos Cajuns, tendo se transformado em auxiliar direta do Gerente de Implantação na negociação com as comunidades.

Entrevista 07 - Coordenadora da Rede Criança, à convite da Secretária de Ação Social. Psicóloga, recém formada, não possuía atuação na área da criança e adolescente, nem conhecimento do universo da infância em Vitória. De 1999 a 2001, teve a responsabilidade de mobilizar e articular as entidades. Após reformulações no âmbito do Projeto, assumiu a responsabilidade pelo site *Rede Criança On Line*.

Entrevista 08 – Técnica do DCA, responsável pelo acompanhamento e vistoria dos espaços de retaguarda da Prefeitura. Ajudou no trabalho de implementação dos Cajuns.

Entrevista 09 – Funcionária da PMV, encaminhada para compor a equipe técnica da Rede Criança, como assessora de comunicação da Rede.

Entrevista 10 – Assistente social, contratada para o trabalho nos Cajuns.

Entrevista 11 – Funcionária da PMV, atuava como Secretária Executiva do Contav. Militante do MNMMR.

Entrevista 12 – Conselheira Tutelar, militante do MNMMR, foi educadora de rua.

Entrevista 13 – Secretária Executiva do Concav. Militante da área da criança e adolescente, participou ativamente do processo de criação do Fórum de Entidades, e das demais ações do Projeto, à exceção dos Cajuns. Possui uma posição de liderança informal na equipe técnica da Rede Criança.

Entrevista 14 – Funcionária da SEMAS, atuava no Orçamento Popular quando foi direcionada para compor a equipe técnica da Rede Criança. Não possuía conhecimento da área da criança e adolescente. Na Rede ficou, inicialmente, responsável pela Central de Oportunidades, vindo depois a assumir a função de mobilização das entidades e ativação do Fórum. Desligou-se da SEMAS, vindo a assumir a Secretaria de Ação Social de um dos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Entrevista 15 – Professora de Educação Física contratada para a realização de oficinas nos Cajuns. Não possuía experiência no trabalho com crianças e adolescentes em situação de risco. Participou ativamente do processo de mobilização das comunidades para criação dos Cajuns. Foi a responsável pela elaboração do projeto por meio do qual se firmou convênio entre a Vale do Rio Doce e a PMV, para financiamento das atividades dos Cajuns, logo após desligou-se da equipe técnica dos Cajuns.

Entrevista 16 – Assistente Social contratada para o trabalho nos Cajuns, militante da área da criança e adolescente, entusiasta do Cajun, participou ativamente no processo de mobilização das comunidades para criação dos Cajuns e desenvolvimento das atividades.

Entrevista 17 – Assistente social, técnico da SEMAS encaminhado para compor a equipe da Rede Criança. Sua função era auxiliar a Secretária Executiva do Concav. Não possuía conhecimento da área da infância e juventude.

Entrevista 18 – Professora de educação física, contratada para o trabalho nos Cajuns, não possuía experiência com o trabalho com crianças e adolescentes em situação de risco.

Entrevista 19 – Coordenadora da Pastoral do Menor, educadora de rua, protagonista na luta pela defesa do Estatuto e criação dos conselhos de direito no Estado. Voz ativa na luta contra o extermínio de meninos de rua. Compôs o governo petista, na gestão de Vítor Buaz. Por várias vezes conselheira do Concav, assumiu posição pública contra a Rede Criança.

Entrevista 20 – Foi coordenadora de um abrigo para meninas, Lar da Menina II, militante do MNMMR, conselheira do Concav. Apesar do MNMMR ter decidido pela não participação da Rede Criança, atuou de forma muito intensa na construção do Projeto, sempre ressaltando que falava em nome da entidade que coordenava e não do MNMMR.

Entrevista 21 – Representante da Associação Comunitária do Espírito Santo (ACES), profunda conhecedora do universo da infância em Vitória, participou da luta pela criação dos conselhos no Estado, e de várias experiências de articulação no interior da rede movimentista, inclusive compondo um grupo de organizações da sociedade civil que assumiu junto com o governo estadual a criação e gestão de um equipamento público para adolescentes infratores. A ACES foi a entidade responsável por oferecer o primeiro curso de capacitação das entidades da rede, promovido pelo Concav, com o apoio da fundação Telefônica. A ACES financia muitas entidades de assistência social no Estado.

Entrevista 22 – Representante do Centro de Integração Empresa Escola, conselheira do Concav, foi educadora de rua, recebendo formação pelo MNMMR. Atuou de forma muito intensa na mobilização das entidades e nas demais atividades da Rede, à exceção dos Cajuns.

Entrevista 23 - Presidente da Cáritas, professora aposentada pela UFES. Foi a responsável por capacitar a entidade para o estabelecimento de parcerias com os órgãos governamentais no plano municipal, estadual e federal. Possui um profundo conhecimento da rede local.

Entrevista 24 – Conselheiro do Concav, representante do Projeto Sarça, da Igreja Presbiteriana.

Entrevista 25 – Ex-conselheiro do Concav, representante da Fundação Espírita do Espírito Santo. Participou do processo de criação do Concav de Vitória.

Entrevista 26 – Representante da APAE, já foi presidente do Concav. Militante do PT, é presidente da Associação de Moradores de Jardim da Penha.

Entrevista 27 – Representante da Associação das Obras Pavonianas, ligada à Paróquia de Santo Antônio, ator importante na construção da rede movimentista na capital. Já foi conselheira do Concav.

Entrevista 28 – Presidente de um abrigo para meninas, posição que assumiu após convite do pároco da Igreja de Santo Antônio.

Entrevista 29 – Representante da Fundação Fé e Alegria, conselheiro do Concav, participou ativamente da implementação das ações da Rede Criança, possuindo um nível de informação acerca das políticas públicas para infância que o distinguiu dos demais conselheiros. Venceu processo aberto pelo Concav para assumir a coordenação de um espaço de retaguarda mantido pela Prefeitura.

Entrevista 30 – Pesquisadora da área da criança e adolescente, professora de serviço social da UFES, atuante nas denúncias contra o extermínio de adolescentes, foi presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente.

Entrevista 31 – Representante da Obra Social Nossa Senhora das Graças, entidade que já ocupou assento no Concav. A entidade possui diversos convênios com a PMV.

Entrevista 32 – Educador da Obra Social Nossa Senhora das Graças, na qual começou trabalhando como voluntário.

Entrevista 33 – Freira, Coordenadora da Casa de Acolhimento a Crianças e ao Adolescentes, CAOCA, entidade que esteve no centro das disputas envolvendo a criação do Cajun no bairro Sólom Borges.

Entrevista 34 – Representante do MNMMR no Concav, do qual tornou-se presidente na gestão 2002-2003. Antiga militante na área da infância atuou em diversas experiências de articulação no interior do campo movimentista. Crítica à Rede Criança, defende que o MNMMR mantenha-se fora da Rede.

Entrevista 35- Assistente Social da Associação Capixaba de Combate ao Câncer Infantil. Participou dos esforços de articulação da Rede, mas afastou-se por discordâncias envolvendo a criação do banco de dados da Rede Criança On Line.

Entrevista 36- Educador do Projeto Crer com as Mãos, projeto social da Igreja de Santa Rita. Participou ativamente dos primeiros esforços de criação do Fórum de Entidades.

Entrevista 37 - Morador do bairro Sólom Borges, participa do conselho da unidade de saúde local. Envolveu-se ativamente na criação do Cajun no bairro, compondo atualmente a comissão de administração do Cajun.

Entrevista 38 – Representante comunitária do bairro Consolação, membro da associação de moradores, participa da Comissão de Administração do Cajun de Consolação.

Entrevista 39 - Presidente da Associação de Moradores da Grande Goiabeiras. Presidente do Conselho Fiscal do Conselho Popular de Vitória, membro do conselho municipal de saúde e do conselho de escola do bairro. Realiza trabalho comunitário desde 1978. A Associação é a entidade que há dois anos administra o Cajun de Sólom Borges.

Entrevista 40 – ex-catadora de papel, hoje funcionária da PMV. Presidente do Movimento de Mulheres Unidas de São Pedro e vice-presidente do conselho de segurança do bairro São Pedro. Assinou convênio com a PMV, em nome da MMUSP, para administração do Cajun de Santo André.

Entrevista 41 - Envolvida com a militância comunitária, por meio da participação nas atividades da Igreja Católica do bairro Santo Antônio, bairro que congrega o maior número de entidades de atendimento às crianças e adolescentes em Vitória, é a Coordenadora do Cajun de Morro do Quadro, experiência pioneira e fonte de inspiração do Projeto Rede Criança.

Entrevista 42 - Ex-presidente do Movimento Comunitário de Engenharia, presidente do Movimento de Mulheres, e ex-funcionária da PMV. Membro da direção do PPS. Presidente da Associação Caminhando Juntos do Bairro Engenharia, assinou convênio com a PMV para realização das atividades, até que teve suspenso o convênio por denúncias de irregularidades.

Entrevista 43 – Ex-militar, professor de educação física, era professor voluntário da Caoca até ser indicado como coordenador do Cajun do bairro Sólom Borges.

Entrevista 44 - Militante da pastoral da Criança, coordena o Cajun do bairro Jaburu.

Entrevista 45 – Presidente da Associação de Moradores do Bairro Eucalipto, participou ativamente das reuniões para criação do Cajun no bairro.

Entrevista 46 - Presidente da Associação de Moradores do Bairro Andorinhas, desde 1996. Foi candidata a vereadora pelo PPS, em 1999, não se elegeu, mas foi a segunda mulher mais votada de Vitória, com 829 votos. Coordenadora do Cajun de Andorinhas.

Entrevista 47 - Ex-coordenadora do Lar da Menina I, atualmente coordenadora o Cajun de Santo André.

Entrevista 48 - Longa experiência de participação junto a movimentos comunitários; ex-presidente da associação comunitária de São Pedro. Funcionário da Prefeitura há 38 anos. Simpatizante do PT, mas na última eleição fez campanha para um candidato a vereador do PPS. Membro da Comissão de Administração do Cajun de Santo André, representando a Paróquia de São Pedro Apóstolo.

Entrevista 49 - Líder comunitário há mais de 30 anos, filiado ao PTB, duas vezes candidato a vereador. Já foi membro do conselho de meio ambiente, delegado do conselho de saúde, delegado do Orçamento Popular. Participou dos primeiros encontros para criação do Cajun no bairro Jaburu, mas afastou-se por desentendimento com membros da equipe técnica dos Cajuns.

Entrevista 50 - Administradora de empresas, coordenadora do Cajun do bairro Consolação.

Entrevista 51 - Moradora, participou ativamente da implantação do Cajun no bairro Sólom Borges; líder comunitária por muitos anos no bairro, militou nas CEBS, filiado ao PT. Atualmente, participa do Conselho do Idoso.

Entrevista 52 - Morador, líder comunitário informal do bairro Jabur, membro do conselho de saúde, participou ativamente das reuniões para implantação do Cajun em Sólom Borges. Foi candidato a vereador pelo PL em 1988.