



Ganhar e ganhar:
estratégias de negociação bem sucedidas
entre municípios, estados e União

Evelyn Levy



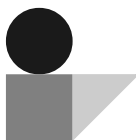
Ganhar e ganhar:
estratégias de negociação bem sucedidas
entre municípios, estados e União

Evelyn Levy

um projeto de:



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
INICIATIVA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS E
FUNDAÇÃO FORD COM APOIO DO BNDES

apoio:



**Banco Interamericano
de Desenvolvimento**

Esta série de cadernos faz parte do Programa de Disseminação de Inovações e Práticas Inovadoras em Gestão Pública Sub-nacional, um projeto realizado em conjunto pelo Instituto Pólis, o Programa Gestão Pública e Cidadania-EAESP/FGV e o CEDEC, com apoio do



BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

Coordenação do Programa: Peter Spink (Programa Gestão Pública e Cidadania, EAESP/FGV), Silvio Caccia Bava e Veronika Paulics (Instituto Pólis)

Coordenação das publicações: Veronika Paulics

Capa, projeto gráfico e editoração: Renato A. Fabrigo

Ilustrações: Andrés Sandoval

Instituto Pólis

Diretoria: Jorge Kayano (presidente), José Carlos Vaz (secretário executivo), Maria Elisabeth Grimberg e Nelson Saule Jr.

Equipe Técnica: Ana Claudia Chaves Teixeira, Anderson Kazuo Nakano, Anna Luiza Salles Souto, Christiane Costa, Francisco de Oliveira, Hamilton José Barreto de Faria, Jane Casella, Janaina Valeria de Mattos, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Raquel Rolnik, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Silvio Caccia Bava, Sônia Oliveira, Veronika Paulics

Equipe Administrativa: Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes

Programa Gestão Pública e Cidadania - EAESP - FGV

Coordenação: Marta Ferreira Santos Farah e Peter K. Spink

Equipe: Fabiana Sanches, Fernanda Martinez de Oliveira, Helio Batista Barboza, Ilka Camarotti, Juliana Spink, Luiz Mario Fujiwara, Marlei de Oliveira, Patricia Laczynski, Ricardo Bresler, Viviane Nouvel Alessio

Comitê Técnico: Edna M. Ramos de Castro (NAEA/UFPA), Elizabeth Leeds (Fundação Ford), Fernando Guilherme Tenório (EBAP-FGV), Grazia de Grazia (FASE), Humberto Marques Filho (PPGA/UFPB), Jorge Terena (COIAB), José Antonio Gomes de Pinho (NPGA/EA-UFBA), Lauda da Veiga (Fundação João Pinheiro), Luis Roque Klering (PPGA/UFRS), Marlene Libardoni (AGENDE), Marta Prochnik (BNDES), Nancy Cardia (NEP/USP), Pedro Jacobi (Procam-USP), Silvio Caccia Bava (Instituto Pólis), Sueli Carneiro (Geledés), Thereza Lobo (CEPP)

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

LEVY, Evelyn.

Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem-sucedidas entre municípios, estados e União. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 44p.

1.Experiências Inovadoras. 2. Gestão Descentralizada. 3. Desenvolvimento Local. 4. Governance. 5. Políticas Públicas. I. Pólis. II. Programa Gestão Pública e Cidadania. III. Título.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Apresentação

Bancos de dados com experiências de gestão pública municipal que estejam disponíveis para consulta não faltam. Desde projetos de modernização interna à prefeitura até atendimento direto às crianças que estão nas ruas, passando pela construção de uma infra-estrutura urbana que garanta a acessibilidade a toda a população e chegando à democratização das relações entre governo e sociedade, de tudo isso, e muito mais, pode-se encontrar exemplos em diversas publicações impressas ou disponibilizadas na internet. Só nos bancos de dados do Instituto Pólis e do Programa Gestão Pública e Cidadania, da EAESP/FGV, há cerca de quatro mil experiências descritas para quem estiver procurando soluções para problemas enfrentados pela administração pública municipal. O desafio que se apresenta hoje é compreender o que faz estas experiências surgirem, se consolidarem, se perpetuarem e se disseminarem. Não temos a resposta. O que temos, e apresentamos nesta série de cadernos, fruto de um projeto conjunto entre Pólis e o Programa Gestão Pública e Cidadania, com apoio do BID, é a primeira tentativa de sistematizar de forma mais geral alguns dos elementos que consideramos os mais significativos e presentes no conjunto das experiências analisadas. Esperamos que os que assumem cargos executivos ou legislativos nos mais de 5500 municípios brasileiros, bem como as lideranças sociais e os pesquisadores interessados na questão municipal, possam propor e implementar novas formas de gerir o que é público, levando em conta essencialmente o seu caráter inclusivo e democrático.

Histórico

Em 1992, já quase terminando o mandato dos primeiros prefeitos eleitos após a Constituição de 1988, começavam a chamar a atenção as novas soluções que estes prefeitos haviam encontrado para atender as diversas demandas da população. Estas experiências de administração pública buscavam inverter as prioridades que antes regiam o cenário: em vez de perpetuar as desigualdades, procuravam desencadear mecanismos que favorecessem a inclusão de parcelas da população sempre excluídas, em vez de favorecer o segredo que sempre marcou as tomadas de decisões, procuravam tornar transparente a gestão, implementando mecanismos de participação na elaboração e decisão de políticas. Constatava-se que estas experiências inovadoras promoviam a melhoria da qualidade de vida e aprofundavam a democracia, indo na contracorrente do neoliberalismo que chamava a atenção para a falência de qualquer ação estatal. O Instituto Pólis, a partir de sua participação em diversas redes e do seu trabalho de pesquisa em gestão pública, tomou conhecimento de diversas destas iniciativas inova-

doras em gestão pública municipal e, sistematizou-as na forma de fichamentos: "Experiências Inovadoras de Gestão Municipal".

O sucesso da publicação levou o Instituto Pólis e a Fundação Friedrich Ebert a criarem um boletim mensal que divulgasse idéias para a ação municipal. Em dezembro de 1993 nasce o Boletim DICAS – Idéias para ação municipal. Desde o início o principal objetivo do DICAS era apresentar, de forma didática e simples, experiências ou propostas bem sucedidas de políticas públicas. Desta forma, buscava-se contribuir para capacitar prefeitos, vereadores e lideranças municipais, oferecendo-lhes contato com o que havia de inovador em gestão pública no Brasil. O Boletim teve uma ótima recepção, sendo utilizado para capacitação de funcionários públicos, para elaboração de propostas de lei, para criar novas soluções às demandas apresentadas pela população, para capacitar conselheiros e municiar as diversas organizações da sociedade civil na proposição de políticas alternativas àquelas tradicionalmente encetadas pelos governos. Em 2000, o BNDES apoiou a produção e distribuição de uma coletânea com 125 Dicas. O livro foi enviado para todas as prefeituras que estavam encerrando sua gestão e também para as atuais, tendo ultrapassado a tiragem de 20 mil exemplares.

Embora o Boletim DICAS tenha sido sempre bem recebido, uma das dificuldades encontradas ao longo dos anos foi a captação de novas experiências inovadoras. Todo o trabalho do Instituto Pólis estava apoiado em sua participação em diversas redes e fóruns bem como no contato direto com prefeituras, legisladores, lideranças. Por um lado, isso garantia a fidedignidade das experiências e propostas divulgadas. Por outro lado, limitava o campo de captação do que se passava de novo no Brasil. A grande dificuldade era (e continua sendo) as prefeituras registrarem suas experiências, buscando divulgá-las. Vários fatores interferem, sendo o principal a falta de tempo. Não havendo tempo para tudo o que se pretende fazer ao assumir uma gestão municipal com ganas de trabalhar e melhorar a vida dos munícipes, não são priorizadas a divulgação sistematizada das políticas públicas da gestão. E, na medida em que se aproxima o final da gestão, os governos municipais intensificam o ritmo de atividades, procurando solucionar o máximo possível de problemas. Por conta disso, deixam de lado a reflexão e a avaliação sobre as ações realizadas. O final de gestão, com a dispersão da equipe, significa a perda da memória das realizações e dificuldades daqueles quatro anos de trabalho.

Em 1996, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, numa iniciativa conjunta com a Fundação Ford (e atualmente contando com o apoio do BNDES), criou o Programa Gestão Pública e Cidadania para premiar experiências inovadoras em gestão pública local. O Programa conta com o apoio de um Comitê

Técnico com representantes de diversas instituições, inclusive o Instituto Pólis. São premiadas experiências com mais de um ano de efetivo funcionamento, que levam não só à melhoria na qualidade do serviço mas que também promovem um impacto direto na construção da cidadania. Mais importante que o prêmio (embora o prêmio permita dar visibilidade para que a gestão conquiste apoio e financiamento para sua política ou programa) é garantir que as prefeituras divulguem suas experiências. O programa funciona com ciclos anuais de avaliação de inovações submetidas por entidades de governos sub-nacionais (estados, municípios e as organizações próprias dos povos indígenas). A seleção é feita por profissionais, pesquisadores e membros de organizações da sociedade civil. A divulgação dos projetos é um processo constante durante o ano e inclui livros, cópias de resumos disponíveis em papel e na internet. As experiências passaram a compor um banco de dados que pode ser consultado por prefeitos, vereadores, lideranças, diversas organizações, pesquisadores, etc. O próprio Boletim DICAS passou a se alimentar também deste banco de dados.

Outras iniciativas foram surgindo ao longo dos anos 90, procurando chamar a atenção para as diversas respostas que estavam sendo criadas em alternativa às velhas formas desgastadas de gerir o que é público. A Rede de Banco de Dados em Gestão Local, é um anel na internet (<http://www.web-brazil.com/gestaolocal>) que permite acessar diversas destas iniciativas, inclusive o Programa Gestão Pública e os DICAS. Para alguns pesquisadores, as experiências inovadoras surgem por conta da falta de recursos municipais para atender a demanda de uma população cada vez mais empobrecida. Para outros, as inovações são fruto do processo de urbanização acelerado e do avanço tecnológico que permite encontrar novas respostas para velhas questões. Para outros, ainda, as experiências inovadoras são decorrentes do processo de democratização do País, levando os diversos segmentos da população a exigir o que têm direito de receber. E do conflito entre os interesses dos diversos grupos sociais, surgem novas formas de gestão pública. Dificilmente se poderá isolar um ou outro fator na explicação do surgimento destas experiências inovadoras. Na prática e no contexto de cada experiência, há, de fato, uma variedade de razões a serem encontradas.

Constata-se que a divulgação de experiências inovadoras provoca os governantes a procurarem diferentes respostas para as novas e velhas questões de administração pública com as quais se deparam. Inúmeras experiências foram replicadas, adaptadas ou não. Uma avaliação realizada pelo CEDEC - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, no âmbito deste projeto conjunto, constatou que tanto o Programa Gestão Pública e Cidadania quanto o Boletim DICAS, com suas estratégias diversificadas de difusão servem como estímulo e referência para a elaboração de novas soluções em políticas públicas.

Programas como Médico de Família e Bolsa-Escola, iniciadas e multiplicadas em nível local, já se tornaram, inclusive, políticas federais. Formas inclusivas de gestão como o Orçamento Participativo podem ser encontradas em diversos municípios brasileiros, não mais se restringindo aos municípios que os criaram. E estão surgindo outros exemplos, idéias e técnicas de ação que são transferidas de uma parte do País para a outra, a indicar que um passo importante começa a ser dado na construção de uma gestão pública com cidadania.

Arcabouço institucional

O objetivo geral desta série de textos é apoiar estas caminhadas. Pretende ser um instrumento de formação que relacione as experiências inovadoras com os resultados que podem ser almejados em cada um dos aspectos elencados e também compreender o arcabouço institucional que há por trás das experiências consideradas inovadoras. Os bancos de dados existentes são a matéria-prima para a elaboração destes textos que se voltam para a tentativa de explicitar o que faz as experiências surgirem, se consolidarem e se disseminarem.

Da análise do acervo de experiências integrantes dos nossos bancos de dados destacamos alguns temas e procuramos pessoas que tivessem uma bagagem teórica e prática que pudessem acrescentar um novo olhar ao nosso olhar sobre as experiências.

Algumas perguntas deram rumo a esta série de textos. Perguntamo-nos, por exemplo, que tipo de ações um governo local pode estar implementando para favorecer o desenvolvimento e até que ponto as decisões das prefeituras, isoladas de uma articulação maior, num contexto macro, podem definir este desenvolvimento?

Ou ainda, o que tornam efetivas as parcerias nos casos estudados? O que significa estabelecer parcerias que não sejam apenas de caráter formal, "para inglês ver", ou para conquistar o apoio dos diversos atores locais, mas que proporcionem efetivamente aporte de recursos de todas as ordens para alcançar os objetivos?

Fala-se muito em Reforma do Estado nas esferas federal e estadual, mas não se toca muito no assunto nos governos locais. As experiências registradas apontam a existência de uma outra reforma do estado em curso em âmbito local. Que alternativas os municípios têm apresentado para alterar o funcionamento da máquina administrativa para que esta esteja a serviço da cidadania e da melhoria da qualidade de vida?

Como o incentivo à existência de instâncias de participação popular (como Conselhos e Orçamento Participativo) favorece a democratização das decisões do gover-

no local e a possibilidade de continuidade das políticas implementadas?

Com o processo de privatização, vários serviços públicos deixam de ser prestados diretamente pelo Estado. Nem por isso ele deixa de ser o responsável último para garantir que todos tenham acesso a esses serviços. Como o Executivo local vem regulando a prestação de serviços públicos? Como isso pode ser feito pelo governo local? Em tempo de escassez de recursos, como resolver o dilema entre atendimento universal e focal?

Como medir os resultados e quais resultados medir para identificar as iniciativas que são, de fato, contribuições importantes para o desenvolvimento humano sustentável, indo além da retórica de seus promotores?

Obviamente estes textos não conseguem dar conta de responder todas as perguntas, nem é esta a nossa pretensão. Tampouco buscamos uniformizar o que se entende por experiências inovadoras, e as diferentes visões permanecem presentes nos diversos textos.

Nesta parceria entre o Instituto Pólis e o Programa Gestão Pública e Cidadania, da EAESP/FGV, queremos contribuir para a reflexão do que seja uma administração pública municipal que promova a inclusão e aprofunde a democracia, e de qual é o papel de cada um dos atores presentes neste processo. Não é nosso objetivo chegar a conclusões, mas abrir caminhos de possibilidades e diálogos.

Esperamos que este trabalho ora iniciado possa ter continuidade abrangendo outros temas, pesquisadores, prefeitos, legisladores e lideranças sociais, cujo conhecimento e reflexão são fundamentais para enriquecer este processo.

Fontes de informação

Os textos aqui publicados fazem referência principalmente a experiências que podem ser encontradas nas seguintes publicações:

- do Instituto Pólis

Experiências Inovadoras de Gestão Municipal, de Heloísa Nogueira, José Geraldo Simões Jr. e Marco Antonio de Almeida. Este texto, de 1992, faz parte da série Publicações Pólis e traz o fichamento de 51 experiências.

50 DICAS - Idéias para a ação municipal: propostas e experiências em gestão municipal, de José Carlos Vaz (org.). Também está incluído na série Publicações Pólis (Nº 24). É uma seleção de 50 Dicas publicados de 1993 a 1996.

125 DICAS - Idéias para a ação municipal, de Veronika Paulics (org.). Este livro, publicado em 2000, com o apoio do BNDES, é uma seleção de 125 Dicas publicados entre 1993 e 1999. Traz ainda alguns fichamentos elaborados especialmente para o BNDES.

Os 125 DICAS podem ser consultados também no sítio do Banco Federativo do BNDES: <http://federativo.bndes.gov.br/dicas>

Os DICAS mais recentes podem ser consultados no sítio do Instituto Pólis: <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas>

Pólis - Instituto de Estudos, Formação e
Assessoria em Políticas Sociais
Rua Conego Eugenio Leite 433 - Pinheiros
São Paulo - SP - CEP 05414-010
Telefone: (11) 3085-6877
Fax: (11) 3063-1098
e-mail: polis@polis.org.br
<http://www.polis.org.br>

- do Programa Gestão Pública e Cidadania

Os relatórios de visita de campo dos vinte finalistas de cada ciclo de premiação estão publicados em livro:

Ciclo 1996: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Peter Spink e Roberta Clemente, foi publicado pela Editora FGV em 1997.

Ciclo 1997: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Luis Mário Fujiwara, Nelson Alessio, e Marta Farah, foi publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, em 1998.

Ciclo 1998: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Luis Mário Fujiwara, Nelson Alessio, e Marta Farah, foi publicado em 1999, pelo Programa Gestão Pública e Cidadania.

Ciclo 1999: *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Marta Farah e Hélio Barboza, foi publicado pela Editora FGV, em 2000.

O livro com os relatórios dos 20 finalistas do Ciclo 2000 ainda não está impresso. Pode-se ter acesso a versões abreviadas dos vinte programas no pequeno livro *Histórias de um Brasil que funciona*, publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania.

Para conhecer todas as experiências inscritas no Programa, visite o sítio na internet: <http://inovando.fgvsp.br>, onde se pode consultar o banco de dados.

O Programa Gestão Pública e Cidadania tem também uma série de publicações que relatam casos sobre soluções locais de redução de pobreza, alguns utilizados nesta série de cadernos:

Parcerias e Pobreza: soluções locais na construção de relações socioeconômicas, de Ilka Camarotti e Peter Spink, publicado pela Editora da FGV, 2000.

Parcerias e Pobreza: soluções locais na implementação de políticas sociais, de Ilka Camarotti e Peter Spink, publicado pela Editora da FGV, 2000.

Alianças na redução de pobreza: realidades e desafios, de Ilka Camarotti e Peter Spink, publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

Programa Gestão Pública e Cidadania
Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Fundação Getulio Vargas
Av. Nove de Julho 2029, Prédio da Biblioteca 2º andar,
São Paulo – SP – CEP 01313-902
Telefone: (11) 281-7904 e (11) 281-7905
Fax: (11) 287-5095
e-mail: inovando@fgvsp.br
<http://inovando.fgvsp.br>

Agradecimentos

Agradecemos os autores (e seus colaboradores) desta série de textos, que se debruçaram sobre os bancos de dados, permitindo-nos um novo olhar sobre as experiências. Agradecemos também o trabalho de inúmeros pesquisadores e consultores que colaboraram, muitas vezes de forma anônima, para que fosse possível coletar dados e sistematizar a prática dos governos.

Agradecemos especialmente os municípios que assumiram na prática o discurso da importância de tornar transparentes as suas ações de seus governos e disponibilizaram as informações dos programas e políticas. Sem a prática cotidiana de tantas pessoas que se empenham na realização destas políticas, dentro e fora dos governos, e também a conseqüente disposição em expô-la para divulgação e análise, não teríamos matéria-prima para as pesquisas aqui publicadas. E também agradecemos os inúmeros apoios que nossas organizações receberam ao longo de tantos anos

para transformar as informações brutas em sistematizações disponibilizadas em bancos de dados públicos.

Queremos agradecer especialmente ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, e toda a equipe do Banco que acompanhou este projeto: sem este apoio, teria sido impossível a realização deste trabalho.

Peter Spink
Silvio Caccia Bava
Veronika Paulics

São Paulo, março de 2001.

Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União

Evelyn Levy*

Negociar é certamente um dos aspectos básicos da vida política. Tor-na-se ainda mais importante à medida que a democracia vem se expandin-do, incorporando novos atores; e crucial, pois, em geral, nenhum governo consegue agir isoladamente de outros governos, de empresários, dos mo- vimentos populares, das organizações não-governamentais, da sociedade civil, enfim.

Não é tarefa fácil, mas a experiência recente traz algumas "pistas" inte- ressantes a serem trilhadas. O texto que segue busca justamente indicá-las. Ele foi construído a partir da análise de casos concretos* e também do co- nhecimento mais amplo que existe sobre esse assunto. Esse roteiro tenta ser uma síntese, para que o leitor possa identificar os tópicos de seu maior interesse.

O texto começa fazendo um pequeno *balanço* da situação dos municípi- os frente aos estados e à União hoje, principalmente nos campos dos servi- ços sociais – Educação, Saúde e Assistência Social – e das finanças públicas.

Em seguida, o leitor encontrará algumas idéias correntes sobre a questão da negociação no âmbito governamental. Cientistas políticos contemporâ- neos têm-nas denominado de *governance*, termo que foi conservado aqui.

*Evelyn Levy, Socióloga e Doutora em Administração pela EAESP/FGV, é especialista em planejamento urbano e regional. Colaborou nos projetos e na direção do NERU - Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, foi diretora de Educação Continuada da ENAP e atualmente é Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento.

Desde já vale a pena lembrar que o que se está buscando é sugerir passos de um processo em que todas as partes saiam ganhadoras, para que a negociação estabeleça um novo e duradouro patamar de cooperação. Eis por que, em seguida, são tratados os *jogos cooperativos*.

Quais as condições para um jogo bem sucedido? A experiência tem mostrado alguns dados interessantes.

Em primeiro lugar, considera-se o *tamanho* do município, o que pode levar a diferentes estratégias.

Em seguida, faz-se referência aos *atores e seus comportamentos habituais*; aqui pode-se encontrar elementos indicativos de como ampliar e alterar o jogo de forças.

Tem então início o processo de negociação e começa-se a examinar os *elementos da estratégia*.

O leitor poderá verificar que políticas que criam novas *regras e incentivos*, permitem estabelecer mecanismos de ganhos recíprocos; algumas experiências interessantes são citadas.

A análise dos casos demonstra que as negociações são tão mais bem sucedidas quando e se uma estratégia incorpora não só uma pluralidade de atores mas também de *objetivos*. A construção de estratégias multifacetadas foi aqui denominada de *sinergia*.

Para criar "união e força" é importante criar um sentido de *identidade* entre os atores; às vezes este sentimento já existe, decorrente de uma história comum. Outras vezes, é preciso "começar uma nova história".

A construção de uma parceria necessita, muitas vezes, obedecer a uma seqüência. Para incorporar atores mais "fortes" é necessário persuadi-los com fatos (e feitos). São estes que constróem uma *reputação*. Uma vez conquistada, esta reputação atrai parcerias desejadas e desejáveis, talvez antes mesmo de serem convidadas. Exemplos interessantes são relatados a esse respeito.

A parceria também evolui quando atores menores têm garantida sua participação em condições equiparáveis aos demais, por isso é importante tratar da *simetria dos atores*.

Envolver a todos esses exige negociações *transparentes*, que têm início em um processos de *planejamento conjunto*.

Finalmente, é importante lembrar que a construção de uma estratégia conjunta pode implicar a inclusão de múltiplos atores e objetivos; para tanto, é necessária uma organização que permita a *coordenação* do processo, para que não se perca energia e os resultados sejam visíveis a todos.

O texto conclui que não há garantias de sucesso, mas que a formação de parcerias e negociações favoráveis a um grande número de atores pode ser uma alavanca para grandes mudanças que, de outro modo, não seriam alcançáveis.

Introdução

Há alguns anos o historiador Eric Hobsbawn vinha freqüentando o "*Brazil Workshop*" promovido pelo Institute of Latin American Studies, da Universidade de Londres.

Em 1997, ao final de um dia de exposições e discussões, perguntaram-lhe quais eram suas impressões sobre os trabalhos apresentados. Hobsbawn ponderou que nos primeiros seminários a que havia assistido, em meados da década de 80, os estudiosos constatavam as evidências e características de uma grande crise, no Brasil. Depois, no início da década de 90, os pesquisadores passaram a explicar a crise. Pelas apresentações, sentia agora que o Brasil começava a enfrentar seus desafios.

Parte dessa resposta pode ser encontrada nas localidades. De fato, em duas décadas de democratização e descentralização pode-se verificar o desenvolvimento de uma grande capacidade dos governos subnacionais em enfrentar velhos e novos problemas, sociais, econômicos e ambientais, com persistência, coragem, criatividade e, muitas vezes, com poucos recursos.

Em muitos casos, as respostas vieram dos governos municipais. No entanto, embora a existência da Federação pressuponha graus de cooperação, não rara-

mente a relação do município com os outros entes federados tem implicado em um jogo de competição perversa. Em anos mais recentes, novos experimentos têm sido realizados, podendo-se observar a combinação destas forças.

O objetivo desse ensaio é identificar quais fatores têm sido determinantes para o estabelecimento de relações de efetiva cooperação entre os municípios, os estados e a União, ao lado de outros atores.

Ao que tudo indica, em alguns casos, os municípios têm alcançado sucesso em construir parcerias favoráveis, criando-se dessa maneira mecanismos de *governance*. Quais são esses mecanismos e como podem ser construídos é o que se pretende investigar. De outra parte, busca-se verificar em que medida, com o emprego de tais mecanismos, consegue-se fortalecer a cidadania e a sustentabilidade das localidades.

O caminho a ser percorrido será: em primeiro lugar, examinar a situação do município brasileiro no pacto federativo de hoje, suas forças, desafios e constrangimentos. Em seguida, compilar uma série de idéias sobre *governance*, que abrem uma nova visão sobre a governabilidade das sociedades contemporâneas.

A partir da recuperação de casos concretos, o leitor será convidado a encontrar as pistas de uma estratégia de negociação em que todas as partes podem ser ganhadoras. Finalmente, vai se tentar concluir a respeito das estruturas de incentivos favoráveis nessas situações.

O Município e o Pacto Federativo

O Brasil conta hoje com 5 506 municípios¹. Destes, cerca da metade tem população inferior a 10 mil habitantes; cerca de 41% têm uma população entre 10 mil e 50 mil habitantes; e 9% têm populações superiores a 50 mil habitantes.

Quase uma quarta parte desses municípios foram criados a partir de 1988, estimulados pelas novas regras então instituídas.

Esses poucos dados expressam a diversidade desse universo. É preciso recordar ainda as grandes desigualdades regionais no território brasi-

leiro, para se ter uma indicação da heterogeneidade da realidade de que se está tratando.

Em que pesem as diferenças, os municípios têm sido investidos de responsabilidades crescentes, a partir de um intenso processo de descentralização. A Constituição de 1988 é um marco importante deste processo, refletindo o amadurecimento da sociedade civil e sua luta em favor da democratização, nos anos que precederam a elaboração da Carta (Bresser Pereira, 2000).

O retorno à democracia permitiu que, principalmente em âmbito local, uma maior pluralidade de interesses e atores pudesse participar do jogo político, espelhando igualmente a progressiva complexificação da sociedade brasileira. É sobretudo na arena municipal que a competição política irá gerar inovações, tanto no plano dos atores como no das práticas político-administrativas.

Assim, entre o velho e o novo, buscou-se construir uma sociedade política mais ativa.

Muitos dos papéis que hoje o município desempenha antes eram inéditos. Desde a fundação da República, o município, embora conhecendo maior autonomia que os governos locais em outras partes, nunca foi um instrumento ativo de democratização, e só parcialmente era responsável pela provisão e regulação de serviços.

Historicamente o que se viu foi um movimento pendular de "sístoles e diástoles", ou seja, de centralização e descentralização, entre a União e os estados. É preciso ter esse passado em mente para se compreender os atuais percalços: a resistência de alguns atores em abandonar suas antigas posições e as dificuldades em assumirem as novas.

No entanto, a partir dos anos 90, essas relações foram se reorganizando. Foram basicamente três os campos em que mais se redefiniram as regras do jogo: saúde, educação e finanças públicas.

Saúde – No âmbito da saúde, criou-se o Sistema Único de Saúde (SUS), que progressivamente foi tentando estabelecer uma "rede de serviços de saúde

públicos e privados, descentralizada, regionalizada e hierarquizada" (Abrucio e Costa, 1998, 119). A gestão passou a ser descentralizada para estados e municípios, e o Ministério da Saúde passou a se concentrar em questões de regulamentação e normatização. Após as leis editadas em 1990, o Ministério lançou Normas Operacionais Básicas (NOBs) em 1991, 1993 e 1996. A primeira estabeleceu os critérios de ressarcimento aos prestadores de serviços de natureza pública; a segunda criou a possibilidade dos municípios alcançarem a gestão semi-plena, recebendo um montante para o pagamento dos custos hospitalares e ambulatoriais; e a terceira instituiu as transferências aos municípios de acordo com o tamanho de suas respectivas populações, deslocando a ótica do financiamento da oferta para a demanda pelos serviços.

Conforme Costa, Silva e Ribeiro (1999), a NOB editada em 1993 teve como efeitos projetar as secretarias municipais de saúde nos governos municipais; aumentar a capacidade de gestão no plano municipal; ampliar a força de trabalho nesse setor; ampliar a oferta de serviços ambulatoriais e ações de saúde coletiva; e aumentar o comprometimento do orçamento dos municípios com as ações de saúde.

Segundo os mesmos autores, avalia-se que os impactos da NOB de 1996 nos municípios foram incentivar a contenção de custos, incentivar o uso de recursos próprios e uma maior responsabilização pela gestão².

A esses ainda se poderia acrescentar o estímulo à formação de consórcios intermunicipais.

Educação – No campo da educação vem se buscando definir com maior clareza a responsabilidade de cada ente federado com respeito aos diferentes níveis de ensino. Até recentemente, União, estados e municípios atuavam em praticamente todos os níveis. A partir da criação do FUNDEF, em 1997, está-se procurando responsabilizar os municípios pela rede de ensino fundamental e pré-escolar; os estados pelo ensino médio; e a União pelo terceiro grau e outras atividades implicadas na universalização e promoção da equidade no acesso ao ensino público, e na qualidade do ensino em geral (Abrucio e Costa, 1998). Em resposta ao FUNDEF, verificou-se efetivamente

um crescimento das matrículas no ensino fundamental nas redes municipais e uma diminuição do percentual de crianças fora da escola. Para que esse processo de municipalização se complete é fundamental o papel indutor e coordenador dos estados, o que atesta o exemplo do Estado de Minas Gerais, onde a municipalização mais progrediu (Abrucio e Costa, 1998).

Finanças Públicas – Outro campo de grande negociação tem sido o das finanças públicas. A União vem procurando comprometer estados e municípios em sua cruzada pelo ajuste fiscal. Por meio da Lei Camata, que limita a 60% o comprometimento das receitas correntes com a folha de pagamento, ou por intermédio dos compromissos firmados na renegociação das dívidas, estados e municípios estão sendo obrigados a realizar um saneamento em suas finanças. Esse disciplinamento deve culminar com Lei de Responsabilidade Fiscal.

Muitas das municipalidades já promoveram o ajuste fiscal. Passaram a arrecadar mais receitas próprias, em virtude de um aperfeiçoamento de seus sistemas de arrecadação e maior firmeza por parte dos prefeitos em taxar seus munícipes³.

O meio ambiente representa outro setor em que a atividade entre os entes federados é compartilhada.

Em todos esses campos, nem sempre as relações são fáceis.

A mudança de papéis, atribuindo aos municípios a gestão ou a provisão dos serviços, e aos estados e à União a coordenação, regulação, controle e apoio técnico, nem sempre se realiza (Abrucio e Costa, 1998). Os estados são, por vezes, relutantes em abandonar seu papel de provedor de serviços. Por outro lado, a fragilidade técnica dos municípios impede, por exemplo, a formação de bancos de dados que possibilitem o acompanhamento das ações locais. Não é raro também ocorrerem falhas contratuais entre municípios e os outros entes, como tem ocorrido no caso da aplicação do FUNDEF, típicas de assimetria de informação e *moral hazard* entre *principaise agentes*.

No campo das transferências, ocorrem conflitos, pois essas não se dão de acordo com prazos e encargos estabelecidos (Ziulkoski, 2000).

As disputas interpartidárias e a transferência de encargos sem os correspondentes recursos são também fonte de atrito entre as diversas instâncias governamentais.

Princípios e fundamentos da *Governance*

O conceito de *governance* tem tido diversos significados na literatura política. Aqui se fará referência a somente dois deles, por ajudarem a compreender como se criam os comportamentos favoráveis à construção de coalizões e à implementação das políticas públicas.

O primeiro tem origem na vertente neo-institucionalista, que vê nas instituições a sustentação da ação coletiva. Instituições são "regras formais, constrangimentos informais e formas de assegurar seu cumprimento", conforme definição de Douglas North (Melo, 1996); permitem dar estabilidade às transações sociais, políticas e econômicas. A depender do modo como são construídas, podem estimular comportamentos cooperativos que geram melhoria global na situação dos indivíduos ou grupos.

Conforme Melo (1996, 69) "*a capacidade de governance implica a capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência... de regras universalistas nas transações sociais, políticas e econômicas... promovendo arranjos cooperativos e reduzindo os custos de transação*".

Dentro da mesma matriz teórica, a Escolha Racional procura explicar quais elementos constróem uma relação de poder (Dowding, Dunleavy, King e Margetts, sem data):

"Conceber a relação de poder entre atores sociais como um jogo de barganha significa somente que reconhecemos o fato de que o resultado final depende dos recursos de barganha dos atores, as estratégias que adotam, dada a estrutura do jogo no qual estão envolvidos. É consistente com essa abordagem identificar cinco tipo de recursos:

- a) o conjunto de informações dos atores,*
- b) sua autoridade legítima,*
- c) incentivos condicionais que os atores são capazes de criar na estrutu-*

ra dos demais atores (ocorrem quando um ator ameaça/apoia a um outro com a finalidade de provocar mudanças de comportamento),

d) incentivos incondicionais que os atores são capazes de criar na estrutura dos demais atores (ocorrem quando um ator consegue mudar a estrutura de decisões de outros, fazendo mudanças no ambiente),

e) Reputação (é um dos elementos centrais no desenvolvimento de uma estratégia de barganha na qual o conhecimento é assimetricamente distribuído e os jogadores não têm informação perfeita).

Em geral, recursos materiais permeiam ambos incentivos."

Mas o termo *governance* também tem sido utilizado para designar "formas e mecanismos de coordenação e cooperação não necessariamente ancorados no uso da autoridade pública" (Melo, 1996). A formação de redes de *governance* é, em grande medida, conseqüência de realidades novas como a formação da Comunidade Européia, o fortalecimento das regiões enquanto atores políticos, as tendências à descentralização na política pós-moderna (Heller e Feher, 1988; Levy, 1997). As tendências mais recentes nas relações inter-governamentais no Brasil, que serão examinadas mais abaixo, parecem também indicar essa direção.

Para o momento convém verificar como se está estruturando o pensamento político sobre o tema:

Stoker (1998) vê a questão a partir de uma reorganização do poder do Estado:

"... governance se refere à elaboração de estilos de governo nos quais as fronteiras entre os setores público e privado e o interior de cada um desses setores tendem a se diluir.

...O conceito de governance se refere à criação de uma estrutura ou de uma ordem que não pode ser imposta do exterior, mas resulta da interação de um grande número de governantes que se influenciam reciprocamente (Kooiman & Van Vliet, 1993, p 64)".

A partir desses conceitos, Stoker desenvolve cinco proposições sobre governance:

"1. A governança implica na participação de um conjunto de instituições e atores que não pertencem à mesma esfera de governo;

2. Em situação de governança, as fronteiras e as responsabilidades são menos claras no domínio da ação social e econômica;

3. A governança traduz uma interdependência entre os poderes das instituições associadas à ação coletiva

4. A governança implica na participação de redes de atores autônomos;

5. A governança parte do princípio de que é possível agir sem se remeter ao poder ou autoridade do Estado. Este tem por papel utilizar técnicas e instrumentos novos para orientar e guiar a ação coletiva."(Stoker, 1998, 21)

Ainda segundo Stoker, a interdependência de poderes implica em:

a) que as organizações encarregadas da ação coletiva dependem umas das outras;

b) que para atingir seus objetivos elas devem trocar seus recursos e negociar sua participação em empreendimentos comuns;

c) que o resultado das trocas é determinado não somente pelos recursos dos participantes mas também pelas regras do jogo e do contexto.

"Governar, do ponto-de-vista da governança é sempre um processo iterativo porque nenhum ator, público ou privado dispõe dos conhecimentos e recursos necessários para resolver sozinho os problemas"(Stoker, 1998, 25).

Stoker ainda aponta para o fato de que *"a governança é ligada à vontade de desenvolver o capital social e de criar as condições sociais necessárias a uma atividade econômica e política eficaz"*.

Castells (1998), que desenvolveu o conceito de Estado-Rede, também inclui a participação social e política entre as exigências para a constituição deste Estado.

As proposições desses autores assinalam, portanto, a necessidade de se revisar, em muitos casos, o modo de operação das instituições públicas; não se afirma mais a presença de um *Estado isolado*, conforme Stoker, mas um Estado que se estrutura em redes de parceiros públicos – estatais e não-

estatais – e privados; no qual cada ator detém recursos – dentre os quais a reputação – e a possibilidade, maior ou menor, de criar estratégias e incentivos que modifiquem a situação inicial. Viu-se igualmente que o resultado do jogo é indeterminado, mas que suas regras têm um papel importante a desempenhar.

Jogos Cooperativos

A partir dos relatos de algumas das “Experiências de Gestão Pública e Cidadania”⁴ e dos exemplos publicados na compilação “125 Dicas – Idéias para a Ação Municipal” (Paulics, 2000) tentar-se-á identificar quais foram os prováveis fatores que determinaram o sucesso de municípios ao se comporem com estados, a União e outros atores para empreendimentos comuns.

Tamanho é documento?

Com efeito, o tamanho do município parece ter algum peso em sua posição de barganha, embora não definitivo.

A tabela abaixo indica a presença de alguns poucos pequenos municípios, com populações inferiores a 10 mil habitantes. Ambos, talvez não por coincidência, estavam integrados em projetos regionais – Pedra Bela – SP no Projeto *Entre Serras e Águas*, e Almadina – BA no projeto de *Manejo Integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Almada*. Assim, ainda que os dados do Programa “Gestão Pública e Cidadania” atestem o franco crescimento de projetos de cidades com menos de 20 mil habitantes e das cidades com populações entre 20 mil e 50 mil habitantes (EAESP, 2000), tudo indica que os municípios muito pequenos adquirem uma posição favorável ao se incluírem em consórcios ou projetos regionais, do qual participam municípios igualmente pequenos ou maiores. Se essa hipótese for verdadeira ela é bastante relevante, dado que, como visto anteriormente, metade dos municípios brasileiros estão nessa categoria.⁵

Tamanho dos municípios	Municípios/Região – População	Sub- total
Pequeno (menos de 10 mil habitantes)	28 - Pedra Bela - 5 142 (*) 19 - Almadina - 8 256	1
Médio (entre 10 mil e 50 mil habitantes)	1 - Ronda Alta - 12 000 15 - Icapuí - 15 000 28 - Nazaré Paulista 12 011(*) 19 - Coaraci - 25 963 19 - Uruçuca - 23 859	5
Grande (mais de 50 mil habitantes)	2 - Betim - 249 000 7 - Rio Branco - 197 000 9 - Quixadá CE - 70 000 10 - Londrina PR- 405 000 16 - Vitória - 259 000 24 - Vitória da Conquista - 254 000 28 - Atibaia - 98 811(*) 28 - Mairiporã - 54 038(*)	8
Consórcios	3 - Consórcio Alto São Francisco - MG - 360 000 22 - Grande ABC 2 500 000 19 - Bacia Hidrográfica do Rio Almada (Almadina, Coaraci e Uruçuca) - 58 078	3

(*) integram o Projeto *Entre Serras e Águas*, promovido pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (entrevista concedida por Eduardo Trani)

Mas, e quanto aos municípios maiores, no extremo oposto da escala? Aqui também se verificam problemas. Com exceção do caso da Câmara do Grande ABC, cujos dados serão examinados mais adiante, os projetos anali-

sados não envolvem municípios muito grandes (acima de 400 mil habitantes). Com efeito, a partir de um certo patamar, as negociações tornam-se mais difíceis, encontrando dois tipos de barreiras: burocracias menos ágeis e maior disputa política entre esses prefeitos, o governador e ou deputados, ou candidatos a estes postos. Ou seja, o prefeito de uma cidade desse porte apresenta-se como um candidato potencial a concorrer a cargos de maior representação, o que pode vir a ser um obstáculo à formação de uma coalizão. Nesse caso, os incentivos aos titulares das instâncias estadual e federal – inclusive o de sua visibilidade política – devem ser maiores.

Ao que tudo indica, a negociação entre atores mais "robustos" exige também um sistema de coordenação mais complexo e refinado, e, ao mesmo tempo, um gerenciamento mais especializado das burocracias locais e demais instâncias, para que possam responder de modo flexível aos desafios colocados por uma gestão compartilhada.

Quais são os atores?

No universo estudado os projetos diziam respeito a questões de saúde, proteção à mulher, meio ambiente, geração de emprego e renda e aumento de arrecadação.

No município, os atores que mais se expressam são: os prefeitos, os vereadores, as burocracias locais; a sociedade civil, presente em sindicatos, ONGs, conselhos e grupos comunitários.

A Universidade também mostrou ser um ator muito relevante, como no caso da Universidade Estadual de Londrina, no *Projeto Médico da Família*, ou da Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais que participou desde o início da formação do *Consórcio do Alto São Francisco*.

A liderança dos prefeitos é indubitavelmente um fator fundamental para aumentar o poder do município. São eles que podem articular muitos atores locais e têm legitimidade para estabelecer os vínculos fora do município.

As burocracias locais têm um papel determinante no florescimento das iniciativas, sobretudo se lhes for dada autonomia de implementação. Na expe-

riência do *Médico de Família de Londrina* observa-se claramente esse ponto:

"Apesar de ser uma idéia bastante disseminada, experiências satisfatórias deste tipo de programa ainda são raras no Brasil. A grande novidade no caso de Londrina foi a autonomia dada às equipes no planejamento das ações a serem desenvolvidas, orientadas para a priorização do cadastramento das populações. Este foi um passo fundamental, pois é muito difícil planejar com segurança uma nova forma de intervenção em regiões cuja população é praticamente virgem de qualquer tipo de contato com serviços de saúde." (Spink e Clemente, 1997, 138)

Em seu livro *Bom Governo nos Trópicos, uma visão crítica* (1998), a pesquisadora norte-americana Judith Tandler, destacou a importância das burocracias locais no desempenho dos programas governamentais. Encontrou quatro explicações para isso:

a) os trabalhadores desses programas apresentaram alta dedicação ao emprego (pág. 186);

b) o próprio governo alimentou a alta dedicação desses trabalhadores com sucessivas demonstrações públicas de admiração e respeito pelo que eles estavam fazendo (pág 186);

c) os trabalhos foram organizados de outra maneira: passaram a ser multifuncionais e orientados para o cliente;

d) o governo tornou os clientes os fiscais do trabalho dos servidores públicos, ao anunciar quais eram os resultados que deveriam ser esperados.

Ou seja, incentivos corretos levantam a motivação desse grupo que, desta maneira, torna-se um aliado no sucesso dos programas. Mais adiante ficará evidente que é a partir do sucesso que a prefeitura obtém no plano local que ela consegue construir a reputação necessária para atrair de novos e mais vacilantes parceiros.

As Organizações Não-Governamentais constituem atores muito presentes na cena local. Sua importância pode ser crucial em aportar o recurso *informação especializada* para o projeto. No *Projeto São Pedro de Vitória*, por exemplo, observa-se essa questão:

"Uma outra característica desta prefeitura, implementada nas duas últimas gestões. é a sua atuação em projetos sociais através das parcerias com ONGs. Estas, além de potencializarem o alcance social dos projetos. são fundamentais para imprimir metodologias eficazes que visam a facilitar a participação da população e para implementar técnicas mais concretas para o planejamento e a avaliação. na medida em que estão envolvidas diretamente com as demandas e com o nível de satisfação alcançado. Um exemplo bem-sucedido é a parceria estabelecida com a Paróquia Santo Antônio visando ao desenvolvimento e à gestão da Fábrica Escola de Alimentos (produção e venda de salgados e doces). entre outros objetivos." (Spink e Clemente, 1997, 54)

E também no Pólo de Produção Agroflorestal de Rio Branco:

"O processo de incluir ONGs e órgãos de extensão rural e de pesquisa na assessoria do pólo agroflorestal é muito importante não somente para distribuir o trabalho, mas, também, para diminuir a responsabilidade da prefeitura quanto ao sucesso do programa". (Spink e Clemente, 1997, 16)

Esse foi também o caso do apoio dado pelos ambientalistas no Projeto Entre Serras e Águas. Organizações estrangeiras, como a GTZ (*Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá - CE*) também contribuem para o desempenho desses projetos.

Os conselhos municipais ou locais são sujeitos vivos nesse processo. O projeto Meninas de Santos exemplifica essa tendência:

"É importante destacar que o marco fundamental para o início da sensibilização da opinião pública sobre o trabalho ocorreu quando foi lançada a campanha "Seja um Anjo da Guarda", em 12 de outubro de 1994, em parceria com o Ministério Público, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, a Fundação Abrinq, e a Rádio e TV Tribuna. Esta campanha é desenvolvida pela prefeitura e busca, junto aos empresários, a inserção dos adolescentes no mercado de trabalho.

...O projeto desenvolve ações junto aos vários conselhos em funcionamento no município, como o dos Direitos da Cidadania e o Conselho

Tutelar da Criança e do Adolescente... (Spink e Clemente, 1997, 103)

Envolver agências multilaterais expande, evidentemente, o poder do município:

"Seguindo a tendência geral das prefeituras municipais brasileiras, sufocadas em meio a uma crise econômica violenta e perversa, a prefeitura do Rio Branco tem lançado-se aguerridamente na busca de parceiros que possam colaborar na implantação de políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população. e a Casa Rosa Mulher é um exemplo que tem dado certo. Desde sua criação, a casa tem contado com o apoio financeiro (através de projetos específicos) de organismos e programas do governo federal (Ministério da Cultura, do Bem-Estar Social, da Saúde, Comunidade Solidária etc.), de organismos internacionais como o Unicef e o Fundo Canadá, e de diversas organizações não-governamentais (Ibam, CBI/). Rede Acreana de Mulheres, CDDHEP, Sesc, Senac etc.)". (Spink e Clemente, 1997, 186)

Elementos da estratégia

Regras e incentivos

As regras podem ser concebidas com o intuito de fazer dois ou mais parceiros de uma negociação serem vencedores, criando incentivos para que cada parte atinja seus objetivos próprios. Se entendemos regras como formas de contrato entre os entes, devemos identificar os incentivos que existem nos mesmos. "A idéia básica por trás de contratos de incentivos é a de obter congruência de objetivos" (Milgrom e Roberts, 1992, 188).

Esse é o caso da sistemática de arrecadação e repasses de tributos, por exemplo:

"A maior parte da receita dos municípios brasileiros provém de repasses de impostos federais e estaduais, que são responsabilidade dos Estados e da União. A maioria dos municípios aguarda esses repasses, de maneira passiva.

Entretanto, os impostos estaduais (IPVA e ICMS) são repassados também em função de sua arrecadação no município. Assim, quanto maior for a arrecadação destes impostos no município, maior será sua participação nas transferências estaduais. Portanto, ao aumentar sua arrecadação, o município ampliará suas receitas totais. O fato de não serem impostos municipais não impede que a prefeitura procure melhorar sua arrecadação.

O que fazer?

As principais ações para aumentar a arrecadação podem ser organizadas em três grupos: aumento da fiscalização, incentivo à ocorrência do fato gerador do tributo e redução da inadimplência. Para os impostos estaduais, as prefeituras podem realizar ações do primeiro e do segundo grupo. Apesar de não terem poder para reduzir a inadimplência, podem auxiliar o governo do estado na fiscalização do ICMS, podem estimular a realização de atividades comerciais ou o licenciamento de veículos no município, aumentando, respectivamente, a arrecadação do ICMS e do IPVA. (Paulics, 2000, 15)

O pequeno município de Ronda Alta – RS tem um exemplo a dar nesse sentido.

“Ronda Alta-RS (12 mil hab.) implantou um programa de aumento da arrecadação do ICMS, a partir de 1990, que uniu o auxílio à fiscalização e o incentivo ao comércio.

Várias intervenções de estímulo às vendas do comércio local foram realizadas. Um dos melhores exemplos é a Feira da Pechincha. Nesta feira, o comércio expunha seus produtos e toda noite havia uma programação cultural com espetáculos de artistas de outras cidades e do próprio município (violeiros, gaiteiros etc.). A feira conseguiu reunir cerca de 3 mil pessoas por noite. Para que os moradores do interior também pudessem participar, a prefeitura colocou transporte à sua disposição. Foi montado, também, um parque infantil com ingresso gratuito para os estudantes

Seguindo a proposta de integrar a comunidade em torno do desenvolvimento do município, a prefeitura criou a campanha Bolão da Notinha,

um programa destinado a aumentar a arrecadação de ICMS, incentivando os consumidores a exigirem nota fiscal no ato da compra. Ao atingir determinado valor em notas fiscais, o comprador podia trocá-las por cupons com os quais concorria a uma série de prêmios todos os meses e no final do ano participava do sorteio de um carro novo.

Essa iniciativa da administração contou com o apoio dos comerciantes locais, por acenar com perspectiva de um aumento de suas vendas. Além de se prontificarem a oferecer alguns dos artigos a serem sorteados, eles também eram os responsáveis por organizar um jantar mensal, no decorrer do qual era realizado o sorteio. Esse jantar reunia muitas pessoas, tornando-se um momento de confraternização e debate de idéias. A cada mês o prefeito discursava sobre um determinado tema e convidava as lideranças políticas de oposição para apresentarem seus projetos para o município.” (Paulics, 2000, 16)

Esse exemplo mostra que sucessivos incentivos foram sendo dados a uma cadeia de parceiros, ensejando mútuos benefícios. O que é importante assinalar é que a regra existente já permite esse uso, embora seja pouco utilizada.

É verdade também que cada incentivo representa um custo, às vezes político, que deve ser avaliado em relação ao benefício que uma mudança de práticas irá trazer. Nesse caso, trouxe mais benefícios.

Uma outra maneira de modificar uma situação é criar novas regras. Judith Tendler (1998) assinalou-o em seu estudo, mostrando que o Estado do Ceará estimulou a melhoria da qualidade dos serviços municipais, ao tornar públicos os resultados que se esperavam, ao mesmo tempo em que capacitava seus usuários a controlá-los. Ou seja, transferiu informação e recursos para um dos atores (controle social) de modo a incentivar um terceiro, desobrigando-se da fiscalização mais estrita.

Finalmente, vale lembrar que prêmios também são incentivos importantes. Trazem motivação para diversos atores e aumentam a reputação daqueles que mais diretamente são contemplados.

Sinergia

Para chegar a acordos mais facilmente, ou aumentar o "valor agregado" de uma ação política, o governante deve acrescentar novos objetivos e atores ao jogo, sugere Moore (1995).

O exemplo de Ronda Alta permitiu verificar a quantidade de atores que se envolveram em uma ação multifacetada.

Observe-se agora outro projeto, Manejo Integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Almada, no qual múltiplos aspectos e atores foram integrados:

"Do ponto de vista técnico, pode-se considerar que o projeto é inovador em dois aspectos básicos. O primeiro aspecto diz respeito à própria concepção técnica de cultivo agrícola, que é baseada nos sistemas agroflorestais (SAF), uma técnica pouco utilizada na região pelos órgãos governamentais. Os sistemas agroflorestais significam formas de manejo dos recursos naturais, em que espécies lenhosas (árvores, arbustos e palmas) são utilizadas em associação com cultivos agrícolas ou com animais em uma mesma área, de maneira simultânea ou em uma seqüência temporal. O que o projeto está fazendo em Almadina, Coaraci e Uruçuca é o desenvolvimento de SAF; isto é, a transformação do cacau tradicional (monocultura) e de outras formas extrativistas como a madeireira em sistema múltiplo silvopastoril, combinando o plantio do cacau e de outras frutíferas com a conservação de espécies arbóreas e da fauna, bem como a transformação da bovinocultura extensiva, largamente praticada na região, em um sistema pastoril ambientalmente mais equilibrado (agrosilvopastoril), que não perca seu potencial econômico. Esta base técnica do programa garante o critério de desenvolvimento agrícola sustentável.

O segundo aspecto, que também não é muito observado em programas ou projetos realizados pela CEPLAC ou EBDA e outros órgãos públicos, diz respeito ao ponto de partida do projeto, que é a combinação da recuperação de um rio, desde sua nascente, com a conservação do ecossistema. Procura-se unir o tratamento da água e a conservação da bacia hidrográfica, com a preservação da Mata Atlântica, mediante a instalação dos sistemas

agroflorestais (SAF). Através da análise de qualidade da água do rio Almada, verificou-se que o nível de oxigênio dissolvido (um dos principais parâmetros de avaliação), na nascente do Almada, ainda é bastante alto, diferente do que ocorre em outros pontos de coleta, o que justifica a preservação da nascente do Rio Almada.

...Outro importante aspecto de inovação do projeto refere-se ao trabalho com pequenos produtores rurais, algo que na região também não se observa na grande maioria dos programas e projetos desenvolvidos pela CEPLAC ou EBDA. A prática comum nestes órgãos é de se trabalhar com agricultura de larga escala, e com médios e grandes produtores agrícolas. No caso do projeto de manejo da bacia do Almada, pequenos produtores e pequenas comunidades agrícolas passam a ser o público-alvo.

Um outro aspecto de inovação diz respeito a um dos objetivos do projeto, que é o estímulo, apoio e incentivo à criação de associações de produtores rurais. A região cacaeira é histórica e culturalmente marcada por um fraco grau de associativismo e cooperativismo; predominando os grandes produtores e a monocultura. O que ocorre neste projeto é uma tentativa de mudança da conduta política na região. A crise exige dos produtores uma postura mais autônoma, de participação e envolvimento conjunto da comunidade. São estes aspectos, no que diz respeito ao caráter de gestão, que o projeto tenta estimular e desenvolver nos seus beneficiários mais evidentes e diretos, que são os pequenos produtores rurais.

...Destaca-se o trabalho desenvolvido na Associação da Agrovila da nascente do Almada, na comunidade de Sete Paus. Antes da realização do projeto, a comunidade sobrevivia do extrativismo puro, sem sistemas de saneamento (banheiros) nas casas e sem perspectivas de produção agrícola mais organizada. Como elementos que foram agregados à comunidade da nascente do Almada, e que são importantes para estimular a cidadania naquele lugar, a partir do resgate da dignidade e melhoria nas condições de vida, tem-se a implantação das unidades demonstrativas de SAF, o que possibilitou à comunidade a plantação de diversos cultivos de forma sus-

tentável; a construção da casa de farinha e de banheiros nas casas; o apiário para produção de mel; o estabelecimento da trilha de ecoturismo na nascente e a criação da Associação da Agrovila de Sete Paus. Todos estes elementos foram desenvolvidos a partir de uma discussão dos técnicos do projeto com a comunidade. Assim, tem-se uma situação em que também o processo de produção destes elementos foi valorizado. Neste ponto, o projeto consegue comportar-se como agente público capaz de estimular a manifestação da cidadania. Isto é, o projeto procurou dar condição a um grupo de pessoas, que até então jamais tinha tido oportunidade expressar-se organizadamente, de ter um espaço de diálogo com o poder público e o restante da sociedade.

A formação de associações de produtores, com a criação de agroindústrias, também é um importante elemento de estímulo à cidadania. O papel do projeto ao apoiar e incentivar o associativismo dos pequenos produtores na região, como forma de ampliar o desenvolvimento econômico, é o de criar a co-responsabilidade dos beneficiários do programa com sua continuidade, a partir da organização da sociedade civil. Isto representa uma perspectiva de amadurecimento da cidadania na região. (Fujiwara, Alessio e Farah, 1999, 36)

O próximo exemplo magnifica o argumento. Dentre as experiências até aqui registradas é o caso de maior complexidade institucional e abrangência. Trata-se da Câmara do Grande ABC, cujo objetivo, mais geral, foi o de reunir atores regionais relevantes em busca da recuperação econômica, social e ambiental do Grande ABC, em São Paulo.

“A Coordenadoria Executiva é composta por um representante do Consórcio Municipal do Grande ABC, pelo governo do estado, por um representante do Fórum da Cidadania do Grande ABC, por um representante das organizações representativas de trabalhadores e por um representante das organizações representativas do setor econômico. Cabe à Coordenadoria Executiva, que se reúne quinzenalmente, gerenciar e acompanhar os trabalhos temáticos, viabilizando sua integração e divulgação, e garantindo o

necessário apoio logístico. É a Coordenadoria Executiva que designa os Coordenadores dos Grupos Temáticos, obedecendo o princípio das afinidades do tema com as entidades representadas nos respectivos grupos. A Coordenadoria é também responsável pela elaboração da consolidação dos diversos diagnósticos pelos Grupos de Temáticos, produzindo documentos que são submetidos ao Conselho Deliberativo para aprovação. A Coordenadoria reúne-se quinzenalmente.

Os Grupos Temáticos, interdisciplinares e interinstitucionais, são compostos de acordo com o tema a ser tratado, buscando a formalização de termos de acordo integrados para cada tema. Sua composição é aberta aos interessados, variando de acordo com o tema a ser tratado, com a representação de entidades comunitárias, trabalhadores, empresários, prefeituras e governo estadual. Aos Grupos Temáticos compete a elaboração de diagnósticos e recomendações de ações e políticas para o desenvolvimento econômico, observando-se o princípio da sustentabilidade. Em 1998 havia vinte grupos temáticos, divididos em três grandes áreas: Desenvolvimento Econômico e Emprego; Desenvolvimento Social, e Desenvolvimento Físico-Territorial.”(Fujiwara, Alessio e Farah, 1999, 197)

Desenvolver identidades

“Governar envolve desenvolver identidades de cidadãos e grupos no ambiente político. Preferências, expectativas, crenças, identidades e interesses não são exógenas à história política.”(March e Olsen, 1995, 45)

Com efeito, ao analisar os casos que foram examinados, nota-se que as lideranças foram capazes de reunir vários atores em torno de uma identidade, em geral, nova. Tal foi o caso do projeto *Entre Serras e Águas*, que envolveu os municípios lindeiros à Rodovia Fernão Dias, que seria duplicada. Conforme as regras de projetos dessa natureza, uma parcela do investimento deveria ser dirigida para fazer face aos impactos – ambientais e ou sociais e econômicos – causados pelas obras viárias. O Governo Estadual, por meio de sua Secretaria de Meio Ambiente, propôs a utilização dos recursos de modo

agregado pelos municípios do entorno. Dessa iniciativa originou-se um plano comum de desenvolvimento. Esse processo acabou por gerar uma nova identidade regional, inexistente até então.

O relato da constituição da Câmara do Grande ABC também revela o esforço de agregação de diferentes atores que foi feito, em torno da realidade regional:

“A experiência do Grande ABC impressiona por sua magnitude no que se refere a atores envolvidos, temas abordados e resultados efetivamente alcançados.

O principal resultado alcançado pela Câmara foi ter conseguido a adesão e o comprometimento de pessoas realmente representativas dos sete municípios para elaborar e implementar políticas de interesse para a região, apesar das diferenças ideológicas e partidárias de seus Membros. Foi criada uma nova relação entre as esferas pública e privada, sendo que a pública cresceu não pelo aumento do aparato estatal, mas por abarcar novos atores que participam ativamente e de maneira transparente do processo de formulação e implementação das políticas públicas.

A participação intensa da sociedade civil na elaboração e na implementação de políticas públicas no âmbito da Câmara do Grande ABC não se dá no vácuo de uma ação estatal, mas através da parceria com o Estado. A abertura de canais de participação fez com que a sociedade civil envolvida se sentisse parte do governo, responsável por suas ações. O poder público passa a ser um parceiro, não um ente superior e distante, criando-se uma relação de negociação e de igualdade.

Os acordos somente são firmados após diversos atores representativos da sociedade e do governo estarem comprometidos com sua implementação, o que significa que não se trata apenas de palavras bonitas no papel ou de sonhos distantes; mas, sim, de ações democraticamente engendradas para tratar de problemas complexos e comuns a todos. A etapa mais difícil é a de obtenção do acordo. A implementação é consequência do acordo firmado”. (Fujiwara, Alessio e Farah, 1999, 203)

Seqüência de entrada dos diferentes atores

Como se viu anteriormente, a reputação é um recurso estratégico para a negociação. Algumas das experiências examinadas indicaram claramente que essa proposição é verdadeira. Observe-se o caso de Icapuí- CE:

“O Programa de Universalização do Ensino, empreendido pela Prefeitura Municipal de Icapuí, CE, começou em 1986 e continua até hoje, sem ter sofrido interrupções.

Os objetivos iniciais do programa eram a implantação de um sistema educacional baseado no acesso universal e na garantia de permanência das crianças a partir de cinco anos em uma escola de qualidade e a erradicação do analfabetismo no município. A prefeitura mobilizou a população e constituiu uma rede de ensino com 30 escolas e duas creches, distribuídas em 33 núcleos populacionais, ligadas através de um sistema de transporte escolar.

Desde ao implantação do programa, o número de vagas cresceu mais de 650% (de 700 para 5256) o analfabetismo foi reduzido à metade e a qualidade do ensino melhorou sensivelmente.

...Após 10 anos de vigência, é impossível não considerar o Programa de Universalização do Ensino bem sucedido e exemplar: é consenso no município que não falta escola para nenhuma criança e que a qualidade do ensino tem melhorado consistentemente. Icapuí tornou-se referência fortíssima para o Ceará e a Região Nordeste. Em 1991, o programa foi premiado pelo UNICEF (Prêmio Criança e Paz) reconhecendo seu impacto social, e tornou-se uma referência mundial.

...Por conta dos resultados alcançados, a prefeitura tem obtido recursos adicionais para o programa (dinheiro e assessoria técnica), por meio de convênios com o Unicef e a Secretaria Estadual da Educação (municipalização do ensino).”(Spink e Clemente, 1997, 27)

Ou seja, foi a partir do êxito concreto obtido que novos parceiros se somaram ao projeto. Vale a pena destacar dois aspectos nesse momento: a qualidade que identifica o sucesso e o seu reconhecimento social .

No caso de Icapuí a marca que diferenciou o esforço da Prefeitura foi o

fato de ter conseguido resultados acima do esperado, com poucos recursos.

Por outro lado, é preciso que haja um reconhecimento, por parte dos atores, desse sucesso, e isso implica na comunicação e publicização da ação pública.

No exemplo do *Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá - CE*, verifica-se igualmente que a entrada de atores da esfera estadual e federal se deu após a prefeitura conquistar os primeiros êxitos:

"O Programa de Geração de Emprego e Renda insere-se em uma política global de promoção do desenvolvimento econômico e social, orientada para a geração de emprego e renda para setores sociais de baixa renda, marginalizados do núcleo central do processo produtivo da economia regional.

...A responsabilidade principal pelo programa coube à Secretaria do Trabalho e Ação Social da Prefeitura Municipal de Quixadá. A estratégia usada para implementar o programa foi gradual. A prefeitura iniciou e trabalhou para desenvolvê-lo e ganhar credibilidade com os resultados positivos. A partir destes, pôde-se buscar parcerias com órgãos públicos estaduais e federais, entidades internacionais e ONGs." (Spink e Clemente, 1997, 32).

Preservar a simetria dos atores

Abrucio e Costa (1998), ao se referirem ao modelo norte-americano de federalismo, apontam para um aspecto fundamental, qual seja, o fato de que *"todos os jogadores têm de partir de uma situação tendendo à simetria, ou seja, em que haja a maior igualdade de condições possível...O sucesso do sistema federal, portanto dependerá da manutenção de determinado grau de esperança quanto à simetria entre jogadores, evitando o estabelecimento de um jogo de competição não-cooperativa"* (pág. 24).

O estabelecimento de parcerias, sobretudo no caso de consórcios intermunicipais, levanta esse problema.

O caso do *Consórcio do Alto São Francisco-MG* ilustra um pouco essa questão. O consórcio reúne 26 municípios do Estado de Minas Gerais. Conta também a participação da Faculdade de Ciências Médicas de MG e tem o

apoio da Fundação Nacional de Saúde e da Superintendência Regional de Saúde do Estado de Minas Gerais.

“Muitas vezes, surgem dificuldades quanto ao acordo político entre municípios. A obtenção de consenso entre os diversos representantes dos municípios para a constituição do estatuto pode ser demorada. Nesse caso é necessário que haja habilidade política para conduzir o planejamento que promova o desenvolvimento da região, cuidando da equalização de custos e benefícios entre os municípios consorciados. A definição de verbas municipais para a formação e manutenção do consórcio pode ser outra fonte de conflitos. Ela poderá ser sanada por meio de acordos e de um planejamento que explicita compromissos e ganhos.

Também é importante evitar que o município com maior influência política tenha vantagens na obtenção de financiamento e de construção de equipamentos de saúde. (Paulics, 2000, 26).

Planejamento conjunto com os demais atores

“O planejamento foi um instrumento fundamental para alcançar maior integração e eficiência na gestão das políticas, no conjunto da administração e na coordenação específica do projeto. Além das rotinas obrigatórias por lei, o Orçamento Popular exige a realização de balanços anuais e prestações contas públicas, bem como de avaliações políticas da gestão. Na gestão Projeto São Pedro, além de estar submetida a essa lógica geral, integradora, a equipe coordenadora faz relatórios mensais qualitativos e quantitativos e seminários anuais de avaliação, com os representantes de todas as comunidades e com os atores envolvidos no projeto específico, em conjunto com secretariado e às vezes inclusive com o prefeito”. (Spink e Clemente, 1997, 54).

Inúmeras experiências destacaram a realização de um processo de planejamento como forma de agregar os atores, criar um espaço de negociação e definição de prioridades e, antes de mais nada, criação de entendimentos comuns.

A tendência contemporânea da Gestão Pública vai nessa direção. Ranson & Stewart recuperam Habermas para dar fundamento à idéia de uma *sociedade aprendiz*:

"A razão emerge através do diálogo com os outros, através desse aprendemos não necessariamente 'fatos' mas uma capacidade para o aprendizado, para novas formas de pensamento, fala e ação. É Habermas (1984) que articula as condições para tal racionalidade comunicativa denominando-as 'contextos ideais de fala' nos quais os participantes se sentem capazes de falar livre, sincera e verdadeiramente. As condições para isso dependem da criação de arenas de discurso público – a condição final e mais significativa para a criação de uma sociedade aprendiz." (Ranson e Stewart, 1994)

Nos Estados Unidos vem se realizando experimentos bem sucedidos de formação de coalizões regionais, que se organizam a partir da sociedade civil. A *nova economia* está criando a necessidade de se conjugarem esforços públicos e privados para estimular o desenvolvimento regional. Para tanto vem aparecendo a *economia colaborativa* que se apoia em *empreendedores cívicos* (Henton, Melville e Walesh, 1997). Um dos pontos fundamentais para a criação desses fóruns, é a possibilidade de construção de uma visão comum sobre os problemas da comunidade, pois uma comunidade é sempre plural, e os ângulos de diferentes indivíduos nem sempre são coincidentes.

O planejamento é pois uma instância fundamental de geração dessa visão comum bem como a de futuro a ser alcançado.

"O planejamento foi um instrumento fundamental para alcançar maior integração e eficiência na gestão das políticas, no conjunto da administração e na coordenação específica do projeto. Além das rotinas obrigatórias por lei, o Orçamento Popular exige a realização de balanços anuais e prestações contas públicas, bem como de avaliações políticas da gestão. Na gestão Projeto São Pedro, além de estar submetida a essa lógica geral, integradora, a equipe coordenadora faz relatórios mensais qualitativos e quantitativos e seminários anuais de avaliação, com os representantes de

todas as comunidades e com os atores envolvidos no projeto específico. em conjunto com secretariado e às vezes inclusive com o prefeito.” (Spink e Clemente, 1997, 54).

Transparência e controle

“Em 1995, o estabelecimento de um convênio com o Sine, possibilitou o acesso a crédito do BNB (Banco do Nordeste do Brasil). Foi fundamental para a celebração deste convênio a avaliação positiva do trabalho já realizado pela prefeitura e a proposta de superar a simples obtenção de financiamentos, adicionando atividades de capacitação e acompanhamento jurídico dos projetos financiados”. (Spink e Clemente, 1997, 35)

Essa foi mais uma vez a experiência de Quixadá-CE. Por meio deste relato verifica-se que as coalizões se estabelecem fundadas em mecanismos de *accountability* em que cada ator tem como controlar as ações dos demais, estabelecendo-se um clima de confiança.

Celso Daniel, prefeito de Santo André, um dos idealizadores e protagonistas da Câmara do Grande ABC também destaca esse ponto:

“...a Câmara pode ser considerada um novo modelo de governo a nível regional. Sua primeira dimensão é seu foco na democracia participativa. De fato, a Câmara do Grande ABC representa a fundação de uma ampla esfera democrática, ao mesmo tempo pública e 'paraestatal'. Ela facilita um processo de planejamento e negociação de múltiplos atores e de diferentes interesses que, de forma transparente, deve levar a um processo decisório de obtenção de consenso.” (Daniel, 1999)

Capacidade de Coordenação

“Aconselha-se também, a criação de um conselho gestor, que no caso do pólo agroflorestal no Acre foi composto pelas organizações locais, como Embrapa, Emater, Pesacre, Ufac, Fetacre, Sinpasa, e pela Secretaria de Agricultura.” (Spink e Clemente, 1997, 186)

Os exemplos analisados indicaram a necessidade de se criar instâncias de

coordenação, institucionalizando-se o processo. A referência acima provem do projeto *Polo Agro-florestal de Rio Branco*, embora vários outros aqui citados também tenham se referido a essa questão.

Conclusões

As situações aqui apresentadas indicam o possível alargamento da esfera local; essa expansão vem se verificando, ganhando força nas duas últimas décadas. A incorporação de novos atores na arena política possibilita, de um lado, a democratização e o fortalecimento da cidadania; de outro, encontra a possibilidade de novos arranjos institucionais para vencer os desafios de desenvolvimento econômico e social. Com isso, novas agendas podem ser incorporadas à atuação municipal. A coincidência de agendas entre o município e as demais instâncias é um forte fator de aglutinação de interesses.

Essas experiências demonstraram que parcerias e jogos de soma positiva entre os entes federados são bastante possíveis. Mas, para tanto alguns requisitos são necessários: alguns objetivos comuns e meios que permitam assegurar um espaço de negociação.

Ainda assim, é conveniente também considerarmos as possibilidades de fracasso e para isso vale trazer de volta algumas reflexões de Stoker:

“O paradoxo da governança é que ela pode fracassar mesmo quando o governo elabora regras de funcionamento apropriadas. As tensões e dificuldades nas relações entre as instituições da sociedade civil, assim como as insuficiências das instituições que fazem o elo entre os setores público, privado e voluntário, podem, de fato, conduzir ao fracasso. As falhas das instâncias dirigentes, os diferentes calendários e horizontes segundo os diferentes parceiros, os conflitos sociais profundos são tanto fatores que podem jogar a favor como contra a governança.

O conceito do fracasso da governança é de uma importância decisiva para a compreensão da nova realidade do governo.; ... ele leva a pensar que mais além da questão de governo e novos instrumentos, a reflexão deve se estender às instituições e ao tecido social e econômico;... a redefinição das

instituições públicas deveria se fundar: na revisibilidade, solidez, sensibilidade à complexidade das motivações, na possibilidade de uma defesa pública, a abertura à mudança, à experimentação... Esses princípios, elaborados por Goodin denotam a preocupação de construir instituições duráveis, mas capazes de evoluir, de aprender e se adaptar. É necessário também que essas instituições possam ser defendidas aberta e publicamente

...devemos (todavia) ter a modéstia de reconhecer que as instituições podem influenciar, mas não determinar, o resultado das políticas. A governança pressupõe que aceitemos a incerteza e que elaborando nossas instituições levemos em conta ao mesmo tempo as possibilidades e os limites do conhecimento e do entendimento humanos.”(Stoker, 1998)

Notas

¹ Dados disponíveis na *homepage* da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, da Presidência da República, atualizados em junho/2000.

² Dados recentes sobre Vitória da Conquista- Bahia (população 254 mil habitantes) exemplificam esses impactos:

Com a municipalização plena dos serviços de saúde, a prefeitura receberá repasses de R\$ 22 milhões do Ministério da Saúde este ano. Uma verba que era de R\$ 189 mil em 1996, antes da municipalização. "Era um dinheiro que estava aí e ia para as clínicas particulares" comenta Menezes (o prefeito). O número de consultas médicas pulou de 19 718 em 1996, para 120 mil no ano passado. O índice de mortalidade infantil caiu de 44,5 por mil nascidos para cerca de 20.Os médicos contratados passaram de 9 para 89 e o de enfermeiros pulou de cinco para 54.(Gazeta Mercantil, 19-07-2000)

³ Evidências dessa melhora foram informados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: *"Dentre as 644 prefeituras paulistas cujos números são analisados pelo TC (a prefeitura da Capital tem seu próprio tribunal) a proporção daquelas cujo orçamento dependia de 75% a 100% dos repasses governamentais caiu de 65,16% em 1997 para 53,03% em 1999, sinal de que a arrecadação própria está subindo.*

O número de municípios já enquadrados nos limites da Lei Camata... passou de 84,45% em 1997 para 92,4% em 1999. As cidades com déficit orçamentário superior a 10%, que eram 18,04% em 1997, representaram no ano passado apenas 5,47% do total." (Gazeta Mercantil, 18-07-2000)

⁴ Há quatro anos, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e a Fundação Ford vem realizando um concurso de experiências inovadoras no campo das políticas públicas, realizadas em governos municipais e estaduais e organizações próprias dos povos indígenas. A cada ano vem sendo publicado um livro com as experiências ganhadoras. Deles foram extraídos os relatos que serviram como casos para esse estudo. Ao longo do texto as experiências serão referidas por assunto e município de realização. Ao final, o leitor poderá encontrar indicações mais completas, sobre a fonte bibliográfica.

Esse material foi complementado por mais três fontes: duas entrevistas concedidas por Stella Goldenstein , Secretária Adjunta e, depois, Secretária do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, na gestão 1995/99; e Eduardo Trani, coordenador de Planejamento Ambiental, na mesma gestão.

⁵ Essa é a posição , por exemplo do Banco Mundial (Bird), cujos estudos indicam igualmente uma significativa elevação de custos no fornecimento de serviços por prefeituras muito pequenas (Gazeta Mercantil -18 /01/2000)

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando & COSTA, Valeriano M. F. (1998) "Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro", *Pesquisas, No 12*, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., São Paulo
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2000) "Do Estado Patrimonial-Mercantil ao Estado Pós-Industrial", no prelo
- CASTELLS, Manuel (1998) "RUMO AO ESTADO REDE?, Globalização econômica e instituições políticas na era da informação", exposição apresentada no seminário "*Sociedade e Reforma do Estado*", mimeo, São Paulo
- COSTA, Nilson do R., SILVA, Pedro Luís B. & RIBEIRO, José M. (1999) "A Descentralização do sistema de saúde no Brasil", *Revista do Serviço Público*, ano 50, No 3, Jul-Set, ENAP, Brasília
- DANIEL, Celso (1999) "Working together on a new model for regional planning: the case of the Greater ABC Region, São Paulo, Brazil", *paper* apresentado na "*Global City-Regions Conference*", UCLA, Los Angeles
- DOWDING, Keith, DUNLEAVY, Patrick, KING, Desmond, MARGETTS, Helen (sem data) "Rational Choice and Community Power Structures", mimeo
- EAESP/FORD "Ciclo de Premiação 2000", Gestão Pública e Cidadania, Manual
- FUJIWARA, Luiz M., ALESSIO, Nelson L. N. e FARAH, Marta F. S. - org. (1999) *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, Programa Gestão Pública e Cidadania, São Paulo
- HELLER, Agnes & FEHER, Ferenc (1988) *The Post Modern Political Condition*, Polity Press, Oxford
- LEVY, Evelyn (1997) *Democracia nas Cidades Globais, um estudo sobre Londres e São Paulo*, Studio Nobel, São Paulo
- MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. (1995) *Democratic Governance*, The Free Press, New York
- MELO, Marcus André (1996) "Governance e reforma do Estado", *Revista do Serviço Público*, ano 47, vol. 120, No 1, Jan. - Abr., ENAP, Brasília
- MILGROM, Paul e ROBERTS, John (1992) *Economics, Organization and*

Management, Prentice Hall, Englewood Cliffs

MOORE, Mark H. (1995) *Creating Public Value, Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge

NEVES, Gleisi Heisler (sem data) "Significados, Rumos e Desafios da Descentralização Político-Administrativa no Brasil", mimeo, IBAM

PAULICS, Veronika – org. (2000) *125 Dicas – Idéias para a ação municipal*, Pólis, São Paulo

RANSON, S. & STEWART, J. (1994) *Management for the Public Domain, Enabling the Learning Society*, St. Martin's Press, Houndmills

SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta - org. (1997) *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, Fundação Getúlio Vargas Editora, Rio de Janeiro

STOKER, Gerry (1998) "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales, La Gouvernance*, UNESCO/éres, Mars 1998, 155, Ramonville Saint-Agne

TENDLER, Judith (1998) *Bom Governo nos Trópicos, uma visão crítica*, ENAP/Revan, Brasília

ZIULKOSKI, Paulo (2000) "O Federalismo Incompleto, Descentralização e Indefinição de competências", *Anais da 1ª Conferência sobre Federalismo Cooperativo, Globalização e Democracia*, Presidência da República, Brasília

Índice

Apresentação	3
Introdução	13
Jogos Cooperativos	21
Tamanho é documento?	21
Quais são os atores?	23
Elementos da estratégia	26
Regras e incentivos	26
Sinergia	29
Desenvolver identidades	32
Seqüência de entrada dos diferentes atores	34
Preservar a simetria dos atores	35
Planejamento conjunto com os demais atores	36
Transparência e controle	38
Capacidade de Coordenação	38
Conclusões	39
Notas	41
Referências bibliográficas	42