

Jorge Bittar (organizador) – Antônio Lassance  
Luiz Eduardo Soares – Nelson Machado  
Miriam Belchior – José Carlos Vaz – Sebastião Soares  
Agostinho Guerreiro – Marcel Bursztyn  
Marcos Helano Fernandes Montenegro – Aldaíza Sposati  
Isaura Belloni – Alcindo Antônio Ferla – Maria Luiza Jaeger  
Gilberto Barichello – Helena Wendel Abramo  
Vera Soares – Neusa de Azevedo – Tarcísio Zimmermann  
Keiji Kanashiro – Pedro Tierra

# GOVERNOS ESTADUAIS: DESAFIOS E AVANÇOS

Reflexões e relatos de experiências petistas



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

*Governos estaduais: desafios e avanços* traz 17 textos sobre as experiências petistas em governos estaduais (Acre, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Amapá), mostrando as inovações, os desafios e as dificuldades enfrentadas para realizar mudanças e democratizar o Estado.

Os textos abordam diversas áreas da atuação governamental – Educação, Saúde, Segurança Pública, Cultura, Finanças e Tributação, Reforma do Estado, Planejamento e Desenvolvimento Regional, Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Reforma Agrária, Meio Ambiente, Saneamento, Assistência Social, Juventude, Políticas Públicas para a igualdade entre homens e mulheres, Trabalho, Transportes.

A sistematização dessas experiências tem um grande objetivo: oferecer a todo cidadão brasileiro a oportunidade de conhecer o que o PT está realizando, além de representar uma reflexão sobre essas experiências de gestão da coisa pública, seguindo a linha de transparência e democracia.



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO



O conceito de modo petista de governar vem dos anos 1980, quando o Partido dos Trabalhadores realizou seminários temáticos sobre as experiências de governos municipais petistas. A tarefa de governar estados parte dos mesmos princípios basilares do modo petista de governar formulados para os municípios: inversão de prioridades, estabelecimento de valores éticos na administração pública e de relações de novo tipo entre o Estado e a sociedade.

No entanto, governar estados não significa a mesma coisa que governar municípios, mesmo se os compararmos aos grandes municípios. Os estados representam uma outra dimensão da estrutura do federalismo brasileiro e trazem peculiaridades de sua condição institucional, das suas políticas, do contexto sobre o qual atuam, das relações sociais e da lógica política com a qual se defrontam.

*Governos Estaduais: desafios e avanços* apresenta estudos comparativos entre os governos estaduais do PT. Governos que têm à sua frente realidades peculiares e contextos muito específicos. Suas populações têm tamanhos e origens diferentes. Suas localidades têm perfis socioeconômicos bastante diferenciados do resto do país. No entanto, há uma combinação de fatores que atuam permanentemente contra estes governos, e outros que foram decisivos para suas vitórias eleitorais. A desvantagem é que a maioria dos fatores que são responsáveis pelas vitórias eleitorais do PT se transforma, em seguida à vitória, em problemas que passam a ser de sua responsabilidade: o desemprego, os baixos salários, a dívida pública, a incapacidade de investimento, as obras inacabadas.

Porém, a resolução destes problemas, ou pelo menos seu equacionamento, passa pela discussão de grandes temas nacionais, na busca de soluções articuladas com a proposta do PT para um governo democrático e popular no país. Passa pelo fortalecimento e qualificação do federalismo brasileiro, com a definição de uma agenda política transformadora.

Governar estados implica conhecer profundamente a realidade que se pretende governar, sua sociedade e as instituições que disputam com o governo a legitimidade do processo decisório. Significa construir sólidas alianças com outros partidos e com os setores sindical e popular, o que significa compartilhar o desenho, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas.

Implica também pactuar compromissos e definir as relações com o Poder Judiciário, com o Legislativo e com as municipalidades. Neste contexto, tornam-se fundamentais a esta agenda zelar pela austeridade e pela honestidade; implementar políticas de impacto sobre a imensa massa de excluídos produzida pelo sistema de desigualdade e estruturar os processos decisórios, e mesmo a realização de certas atividades, envolvendo a sociedade e suas organizações. Desta forma, os governos ampliam a disputa de hegemonia de uma disputa operada por instituições tradicionais para uma luta que engloba o movimento social e suas organizações de modo mais efetivo.

# Governos estaduais: desafios e avanços

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Governos estaduais : desafios e avanços : reflexões e relatos de experiências petistas / Jorge Bittar, (organizador). -- São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. -- (Coleção Pensamento Petista)

Vários autores.  
Vários colaboradores.  
Bibliografia.  
ISBN 85-86469-89-0

1. Governos estaduais -- Brasil 2. Partido dos Trabalhadores (Brasil) I. Bittar, Jorge. II. Série.

03-5605 CDD-321.0230981

---

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Governos estaduais : Ciência política 321.0230981
2. Governos estaduais : Brasil : Ciência política 321.0230981

Jorge Bittar – Antônio Lassance  
Luiz Eduardo Soares – Nelson Machado  
Miriam Belchior – José Carlos Vaz – Sebastião Soares  
Agostinho Guerreiro – Marcel Bursztyn  
Marcos Helano Fernandes Montenegro – Aldaiza Sposati  
Isaura Belloni – Alcindo Antônio Ferla – Maria Luiza Jaeger  
Gilberto Barichello – Helena Wendel Abramo  
Vera Soares – Neusa de Azevedo – Tarcísio Zimmermann  
Keiji Kanashiro – Pedro Tierra

# Governos estaduais: desafios e avanços

Reflexões e relatos  
de experiências petistas

Organizador  
Jorge Bittar

Com a colaboração de  
Regina Toscano  
Cássio França  
Veronika Paulics  
Swedenberger Barbosa



**EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

# **Fundação Perseu Abramo**

Instituída pelo Diretório Nacional  
do Partido dos Trabalhadores  
em maio de 1996.

## **Diretoria**

Hamilton Pereira – presidente  
Ricardo de Azevedo – vice-presidente  
Selma Rocha – diretora  
Flávio Jorge Rodrigues da Silva – diretor

## **Editora Fundação Perseu Abramo**

### **Coordenação Editorial**

Flamarion Maués

### **Editora Assistente**

Candice Quinelato Baptista

### **Assistente Editorial**

Viviane Akemi Uemura

### **Revisão**

Márcio Guimarães Araújo  
Maurício Balthazar Leal

### **Ilustração da capa**

Mário Pizzignacco

### **Editoração Eletrônica**

Augusto Gomes

1ª edição: outubro de 2003  
Todos os direitos reservados à  
Editora Fundação Perseu Abramo  
Rua Francisco Cruz, 224  
04117-091 – São Paulo – SP – Brasil  
Telefone: (011) 5571-4299  
Fax: (011) 5573-3338

Na internet: [www.efpa.com.br](http://www.efpa.com.br)  
Correio eletrônico: [editora@fpabramo.org.br](mailto:editora@fpabramo.org.br)



# Sumário

Apresentação	9
<i>José Genoíno</i>	
Prefácio	11
<i>Jorge Bittar</i>	
O modo petista de governar	15
<i>Jorge Bittar</i>	
<i>Antônio Lassance</i>	
Novas políticas de segurança pública: alguns exemplos recentes	30
<i>Luiz Eduardo Soares</i>	
Finanças e tributação	69
<i>Nelson Machado</i>	
O PT e a reforma do Estado: a experiência dos governos estaduais petistas	86
<i>Miriam Belchior</i>	
Planejamento e desenvolvimento regional: uma mudança de paradigma	103
<i>José Carlos Vaz</i>	
As experiências no campo do desenvolvimento econômico e social	121
<i>Sebastião Soares</i>	
A agricultura e a reforma agrária	153
<i>Agostinho Guerreiro</i>	
Meio ambiente: um olho no presente, outro no futuro	170
<i>Marcel Bursztyn</i>	

Saneamento básico para todos, público e de qualidade <i>Marcos Helano Fernandes Montenegro</i>	180
Governando a política estadual de assistência social do PT <i>Aldaíza Sposati</i>	216
Educação <i>Isaura Belloni</i>	230
A gestão da saúde no Rio Grande do Sul no período e 1999 a 2002: ousadia e inovação como marcas de um governo democrático e popular <i>Alcindo Antônio Ferla</i> <i>Maria Luíza Jaeger</i> <i>Gilberto Barichello</i>	247
Juventude <i>Helena Wendel Abramo</i>	267
A longa caminhada: a construção das políticas públicas para a igualdade entre homens e mulheres <i>Vera Soares</i>	282
Estimular a geração de riquezas redistribuindo o trabalho e o seu produto – a estratégia do governo da Frente Popular no Estado do Rio Grande do Sul <i>Neusa de Azevedo</i> <i>Tarcísio Zimmermann</i>	298
Transporte <i>Keiji Kanashiro</i>	317
Cartografia da aventura interrompida <i>Pedro Tierra</i>	348
Encontros setoriais	362

Este livro é dedicado  
ao companheiro  
e amigo Celso Daniel



# Apresentação

José Genoio

Presidente nacional do Partido dos Trabalhadores

O PT foi bem-sucedido na elaboração de uma concepção ou de um modelo de gestão democrática e popular de municípios. O conjunto de idéias e de experiências relativas a essa elaboração foi sintetizado no conceito de “modo petista de governar”. Agora surge este livro, intitulado *Governos estaduais: desafios e avanços*, que produz uma primeira sistematização das experiências do PT no governo de estados.

Num primeiro momento, o PT governou Brasília e o Espírito Santo; num segundo, governou Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Acre; no terceiro momento, que está em curso, repete os governos do Acre e de Mato Grosso do Sul e acrescenta os governos do Piauí e de Roraima. Este terceiro momento coincide com a experiência extraordinária que é governar o Brasil, com o presidente Lula. O PT, portanto, está enfrentando o enorme desafio de governar as três esferas da Federação.

Ao discutir as experiências do PT na esfera estadual, o livro constata uma certa limitação das competências e da capacidade de financiamento de políticas públicas destes entes federados. Os estados vivem numa espécie de limbo entre a União e os municípios, que adquirem mais visibilidade, seja pelas suas prerrogativas, seja por suas responsabilidades nas várias frentes das políticas públicas. A abordagem do livro não deixa de sugerir que há certa crise, no mínimo um mal-estar, da Federação.

A questão dos estados federados se imbrica com o caráter regional do Brasil. O livro aponta a necessidade de se buscar um equilíbrio entre a política

nacional e as políticas regionais e estaduais. Muitos dos temas abordados estão na ordem do dia: as questões tributárias, a guerra fiscal, as transferências dos fundos públicos para os estados e regiões etc. A necessidade de se buscar esse equilíbrio decorre da diversidade regional e estadual. Alguns estados são industrializados, outros não; alguns exportam, outros não; uns exportam produtos manufaturados, outros produtos agrícolas. A Região Sul tem um maior equilíbrio social e nas outras regiões os desequilíbrios são maiores.

Num dos temas que é da alçada específica dos estados – a questão da segurança pública – o livro sinaliza para a gravidade dos impasses e da falta de saídas eficazes para os problemas. Neste âmbito, os avanços são pequenos e os desafios são enormes. Da mesma forma, indica-se que não foi encontrado ainda um caminho promissor para absorver a participação popular no âmbito da gestão e da definição das prioridades e políticas públicas estaduais. Nos estados, as experiências estão muito aquém daquelas desenvolvidas pelo Orçamento Participativo nos municípios. Em alguns casos, o livro indica que o poder econômico local, a concentração dos meios de comunicação e os resquícios de poder oligárquico constituem forças ainda poderosas no bloqueio de experiências democratizadoras da economia, do social e da política.

Em suma, o livro deve ser lido e visto como um primeiro esforço de sistematização das experiências petistas em governos de estados. Deve servir como roteiro para aprofundar a discussão sobre os caminhos das transformações nos estados e nas regiões, visando tornar o Brasil mais equilibrado, mais integrado e mais justo, preservando, ao mesmo tempo, a riqueza da diversidade de culturas e de costumes regionais.

# Prefácio

## Jorge Bittar

Deputado federal (PT-RJ), ex-secretário nacional de Assuntos da Federação do Partido dos Trabalhadores e ex-secretário de Planejamento do governo do estado do Rio de Janeiro. Atualmente é secretário-geral do PT.

O Partido dos Trabalhadores iniciou em 1998 uma fase de extrema importância para a história partidária. Os eleitores brasileiros confiaram ao PT a administração de três estados com realidades diferentes – dois deles se localizam nas extremidades norte e sul do país e o terceiro na região central. Acre, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul passaram a ser comandados por políticas petistas pautadas pela concepção de transparência, ética, participação popular e inversão de prioridades. Em 2002, o PT assumiu mais dois governos estaduais, quando as vice-governadoras Benedita da Silva e Dalva Figueredo assumiram o Executivo do Rio de Janeiro e do Amapá, respectivamente. Anteriormente, o partido já havia passado pela experiência de governar o estado do Espírito Santo e o Distrito Federal.

Já havia no PT o acúmulo de políticas públicas realizadas em vários municípios – do porte de São Paulo ou da pequena Severiano de Almeida (RS) –, como foi registrado no livro que organizamos em 1992, intitulado *O modo petista de governar*, e em outras publicações<sup>1</sup>.

O conhecimento e a prática adquiridos nos últimos anos no âmbito estadual, por se tratar de uma realidade distinta da dos municípios, passaram a ter

---

1. A Editora Fundação Perseu Abramo publicou os seguintes livros sobre a experiência petista de governo: *Desafios do governo local: O modo petista de governar* (Vários autores, 1997), *Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar* (orgs. Vicente Trevas, Luiz Barreto e Inês Magalhães, 1999), *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre* (Tarso Genro e Ubiratan de Souza, 1997) e *Orçamento participativo e socialismo* (Olivio Dutra e Maria Victoria Benevides, 2001).

especial importância para o PT, que percebeu a necessidade de sistematizar essas experiências a fim de socializá-las no meio petista e de apresentá-las como subsídio para as propostas de governo.

Além disso, a sistematização das nossas experiências tem um grande objetivo: oferecer a todo cidadão brasileiro a oportunidade de conhecer o que estamos realizando e uma reflexão sobre essas experiências de gestão da coisa pública, seguindo a linha de transparência e democracia. Com essa missão, foi criada pelo PT, em 2001, a Secretaria Nacional de Assuntos da Federação (SNAF).

A SNAF tem também a responsabilidade de trabalhar as questões federativas. Poucos sabem que, se a Constituição de 1988 teve o mérito de incluir os municípios ao sistema federativo brasileiro, por outro lado não definiu com precisão o papel dos estados nessa concertação.

Problemas como o da arrecadação tributária em relação às atribuições delegadas por norma constitucional ou legal aos estados e a relação destes com os municípios, no desenho e na gestão de políticas públicas, são desafios a serem superados para o desenvolvimento de um projeto de nação no qual o pacto federativo seja de fato um elemento constitutivo da democracia brasileira.

Evidentemente, essa “fórmula” dificulta o desenvolvimento social dos estados. Sem este pacto, o estado também se torna submisso à União, até porque muitos só sobrevivem com repasses dos recursos federais.

Para construir a concepção petista de governar estados, organizamos um grande encontro nos dias 28 e 29 de setembro de 2001, com a participação do então presidente de honra do PT, Luiz Inácio Lula da Silva; do presidente nacional (na época licenciado), José Dirceu; e do presidente nacional em exercício, José Genoino. Estiveram também presentes os governadores Olívio Dutra (RS), Zeca do PT (MS) e Jorge Viana (AC), autoridades do Executivo e do Legislativo estaduais do Acre, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Amapá, além de lideranças partidárias nacionais, com destaque para o nosso inesquecível companheiro Celso Daniel.

Depois desse primeiro encontro, realizamos 12 seminários setoriais (ver Anexo, página 362), que se estenderam até abril de 2002, com secretários de estado e representantes de diversos órgãos sobre temas tão diversos como Educação, Meio Ambiente, Saneamento, Juventude, Questão de Gênero, Questão Agrária, Orçamento e Tributação, Planejamento e Desenvolvimento Regional, Reforma do Estado, Assistência Social, Desenvolvimento Econômico e Segurança. Já os textos aqui apresentados sobre Saúde, Transportes, Trabalho e Cultura não foram resultado de seminários, mas sim especialmente encomendados para esta publicação tendo por base experiências administrativas bem-sucedidas.



Os seminários setoriais seguiram o seguinte roteiro: diagnóstico ao assumirmos o governo, projetos estruturantes que elaboramos, resultados alcançados, dificuldades enfrentadas, nossa relação com a União e os municípios e mecanismos de controle social e de transparência. Em todos os encontros contamos com a valiosa colaboração de consultores.

Deixamos de focar algumas importantes áreas – como Participação Popular e Habitação –, que deverão ser sistematizadas em outra oportunidade, em virtude do tempo exíguo que tínhamos para fechar o livro.

Este trabalho só foi possível porque contamos com a inestimável contribuição da Fundação Friedrich Ebert – FES/ILDES e do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – PÓLIS, que, trabalhando em rede com a SNAF, muito contribuíram em todas as etapas do processo que resultou nesta publicação.

Frutos de todos os esforços dos petistas que se dedicaram às tarefas do Executivo, os documentos foram consolidados neste livro. É para ler, reler e tirar proveito das experiências aqui narradas na certeza de que podemos fazer algo diferente e melhor.



# O modo petista de governar

## Jorge Bittar

Deputado federal (PT-RJ), ex-secretário nacional de Assuntos da Federação do Partido dos Trabalhadores e ex-secretário de Planejamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente é secretário-geral do PT.

## Antônio Lassance

Especialista em políticas públicas pela Universidade de Brasília e chefe de Gabinete da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República.

O conceito de modo petista de governar vem dos anos 1980, quando o PT realizou seminários temáticos sobre as experiências de governos municipais petistas. A sistematização destas reflexões resultou na publicação de um livro cujo título expressava o conceito-síntese formulado para abarcar estas experiências: *O modo petista de governar*, lançado em 1992.

A tarefa de governar estados parte dos mesmos princípios basilares do modo petista de governar formulados para os municípios: inversão de prioridades, estabelecimento de valores éticos na administração pública e de relações de novo tipo entre o Estado e a sociedade.

No entanto, governar estados não significa a mesma coisa que governar municípios, mesmo se os compararmos aos grandes municípios. Os estados representam uma outra dimensão da estrutura do federalismo brasileiro e trazem peculiaridades de sua condição institucional, das suas políticas, do contexto sobre o qual atuam, das relações sociais e da lógica política com a qual se defrontam. Estas não são diferenças brotadas de razões territoriais (considerando que os estados são unidades territoriais mais amplas) e jurídicas (dado seu *status* constitucional), mas de razões histórico-institucionais que marcam a trajetória do federalismo brasileiro.

## O significado político dos estados

No Brasil, o conceito federalista é republicano. O pacto federativo marcou a derrocada do Império e o surgimento da República, instaurando o federalismo brasileiro, que foi, sobretudo, uma acomodação de elites. A República promoveu a troca do Estado unitário imperial pela Federação, ou seja, por uma estrutura institucional com pluralidade de centros de poder, cada qual com autonomia relativa. Mas a autonomia dos estados certamente não era simétrica. Ela se baseava na ausência de autonomia municipal e na prevalência de alguns estados, de forma que nossa Primeira República, ou República Velha, ganhou o apelido de *República do Café-com-Leite*, pela hegemonia encabeçada por São Paulo e Minas Gerais.

Desde então, nosso federalismo é perpassado por várias dimensões que competem e disputam espaço entre si. Há uma dimensão socioeconômica, que garante as condições de produção, reproduzindo a pobreza e as desigualdades regionais de uma divisão do trabalho absolutamente funcional para os grupos dominantes. Uma dimensão financeiro-tributária, que extrai recursos da sociedade acima do nível estritamente econômico e os distribui seletivamente, para consolidar a lógica do sistema e alimentar seu funcionamento. E, finalmente, uma dimensão político-institucional, que diz como são tomadas as decisões e quem tem instrumentos legais e coercitivos para fazer valer seus interesses ou impedir que decisões contrárias sejam tomadas.

Em alguns períodos, não se pode falar na existência de um pacto federativo, como no Estado Novo, quando não havia nem pacto nem federalismo de fato. Por sua vez, o Estado Novo foi sucedido pelo retorno da importância dos estados e pela configuração de uma autonomia municipal ainda incipiente. O processo de urbanização e a articulação do clientelismo sob novas bases – o populismo – deram novo destaque às prefeituras, principalmente das capitais, e aos governos estaduais. Foi sobretudo nestes espaços que a maior parte dos políticos proeminentes daquele período fez sua carreira.

O regime militar instalado em 1964 promoveu outro movimento pendular, em favor da centralização. Desta vez, de modo diverso, e claramente interessado em estancar os focos do populismo, a ditadura promoveu o “fechamento” da política estadual e das capitais ao seu controle mais direto.

O federalismo ressurgiu mais forte justamente com a crise do regime militar, e ressurgiu com o pacto de governadores que fez a Aliança Democrática, que resultou na maioria do Colégio Eleitoral e na eleição de Tancredo Neves, em 1985.

No entanto, paradoxalmente, a Constituição de 1988 reafirmou a Federação, mas destacou a União e os municípios. Os estados ficaram com uma condi-

ção institucional mal definida e até certo ponto esvaziada pela crescente polarização entre o ente de maior arrecadação e maior estrutura executiva, a União, e os municípios, a quem foi endereçada a maior carga de atribuições. Neste processo de desconcentração (de atribuições) sem descentralização (de poder e de recursos), os estados se tornaram um intermediário menos credenciado.

Nos anos 1990, o desgaste de muitos políticos estaduais contribuiu para a perda de sua autoridade no manejo de várias questões e políticas. Os estados estavam falidos e muitos haviam quebrado seus bancos estaduais<sup>1</sup>, viciado a estrutura administrativa e comprometido a capacidade de investir. A lógica clientelista transformara estes governos em máquinas eleitorais com elevado grau de corrupção e apropriação privada dos recursos públicos. O ideário neoliberal, de redução do tamanho do Estado, centralização decisória e desconcentração da implementação de políticas, deixou a instância estadual no vácuo da relação entre União e municípios. Muito embora, desde a ditadura, houvesse uma política deliberada no sentido de romper a cadeia que marcara o sistema coronelista, na qual as elites estaduais eram intermediárias na relação entre os municípios e o governo federal, o fato é que isto acrescentou ao quadro em curso a idéia de que estas instâncias intermediárias de poder deveriam ser menores em sua estrutura e menos aptas a deliberar sobre políticas.

Os governos Collor e FHC promoveram um esvaziamento ainda maior da esfera estadual. Isto ganhou prioridade na agenda conservadora, impulsionada pela política neoliberal. A centralização de receita na União serviu para aumentar ainda mais o poder de barganha do governo federal, que por meio do aumento do volume de recursos disponíveis para as transferências voluntárias pôde reforçar seu poder de controle de agenda, sua capacidade de coesão parlamentar e sua influência sobre determinados setores sociais. Desta forma, Collor e, depois, FHC construíram relações de subordinação e fisiologismo parlamentar e governamental bastante eficazes.

Sob o arcabouço de uma constituição democrática, Collor e FHC pavimentaram um escopo centralista, diferente do próprio modelo definido na Constituinte, em que havia um certo equilíbrio federativo.

FHC teve mais tempo de implementá-lo, o que ocorreu com sua reforma tributária (pelo caminho mais fácil, que foi o de introduzir mais mecanismos de

---

1. Os bancos estaduais praticamente deixaram de existir e, portanto, os governos estaduais deixaram de ter instrumentos importantes de desenvolvimento e fomento. Depois de serem quebrados por sucessivos governos, o discurso do "fim da ganância" – patrocinado por muitos dos que estiveram à frente da quebra desses bancos – serviu para dar cabo do que poderia haver de autonomia para a captação de poupança estadual. O que se viu foi que a quebra desses bancos não tocou em uma questão essencial: a falta de transparência e de controle do responsável pelo sistema bancário, o Banco Central, que permitiu este processo de falência.

tributação centralizada e política de incentivos), pela Lei de Responsabilidade Fiscal e principalmente pela política econômica, que serviu ao propósito de reduzir o peso decisório e a autonomia administrativa dos estados.

Tal processo completou-se com o uso das transferências voluntárias para criar dificuldades para uns, e facilidades para outros, nos termos da relação política assimétrica já descrita.

## Um modelo federativo para o PT

Federação implica pacto, que deve ser não só respeitado como qualificado. O desenvolvimento de políticas públicas deve partir de uma perspectiva integrada, de ação cooperativa entre União, estados e municípios, com contrapartidas de parte a parte. É preciso que os estados, por exemplo, pensem nas alternativas de municipalização solidária da saúde, a exemplo do Rio Grande do Sul, que transfere mais recursos aos municípios, mas define procedimentos que zelam por um padrão de qualidade do sistema e garantem a aplicação de princípios democráticos de gestão.

As crises geradas pela guerra fiscal e o esgotamento do atual padrão de arrecadação, que pesa sobre os assalariados, tornaram imperativa a médio prazo uma reforma tributária sob um pacto federativo. Uma reforma que promova justiça tributária e, por outro lado, inclua certas regiões no projeto de desenvolvimento. Empreender um processo de descentralização tributária não leva necessariamente à diminuição das desigualdades regionais. Precisaremos desenvolver ações para regionalizar as vocações e incorporar o federalismo ao modelo econômico.

Este desafio passa, ainda, pela definição das políticas públicas setoriais atentas às peculiaridades próprias de cada estado ou região.

Fica claro para o PT não só o desafio de reverter o modelo atual mas, sobretudo, o de criar um novo modelo federativo, também diferente dos anteriores. A pauta federativa do PT não se resume a uma mera retomada do poder decisório e do aumento do volume de recursos dos estados e municípios. O PT tem o desafio de empreender um intenso processo de reformas orientado por uma agenda política que estabeleça, de um lado, um pacto entre União, estados e municípios, e, de outro, reproduza em cada uma destas esferas uma nova relação entre Estado, sociedade e mercado. Uma agenda que seja capaz de desenvolver políticas de inclusão social, de radicalização da democracia, de criação de canais de participação com capacidade de compartilhar decisões importantes junto aos cidadãos, que consolide a cultura de planejar gastos coletivamente, de dar transparência às políticas públicas e garan-

tir autoridade aos mecanismos de fiscalização e aos instrumentos de transparência da atividade pública.

Enfim, uma agenda republicana, que além de aumentar o poder de estados e municípios seja capaz de descentralizar este poder também em cada unidade federada. Do contrário, estaremos transferindo mais força a pequenos ditadores que poderão fazer, neste quadro, aquilo que bem entenderem, em vez de reforçarem o controle público do Estado.

## O PT e os governos estaduais

O PT ligou de modo irreversível sua estratégia política à formulação de alternativas que têm relação com políticas públicas implementadas por nossos governos. Aquilo que nossos governos estaduais realizam, assim como no caso das prefeituras, demonstra a capacidade de trabalho e toda a sinergia gerada por governos que se dedicam a aproveitar os potenciais que, normalmente, são sufocados pelo modelo de desenvolvimento excludente e de acumulação de capital pelos grandes grupos econômicos. As perspectivas abertas no campo da economia solidária e popular, da participação decisória e da consolidação de instrumentos de planejamento e transparência que reforçam o caráter público da ação estatal têm vinculado a imagem do PT a soluções muito bem aceitas pela população.

Ao lado de sua imagem forte reivindicativa, de oposição aguerrida ao projeto neoliberal e intensa atividade parlamentar, o PT construiu uma outra imagem, que complementa sua dimensão propositiva. É a imagem do partido que introduz transformações na vida do povo, que modifica a cara de nossas cidades, que agrega e prioriza setores que normalmente são deixados de lado ou mesmo perseguidos pelos governos de direita.

Paulatinamente, o partido vem trazendo à tona as experiências que dão visibilidade a esta imagem e demonstram a consistência das alternativas gestadas a partir de experiências práticas, sustentadas numa nova relação entre governo e sociedade. Aprendemos a fazer melhor a ligação de nossas campanhas com os sucessos administrativos de nossos governos.

Todavia, os processos gerados dentro do PT, a partir do momento em que o partido ganha eleições, trazem contradições.

Primeiramente, quando o PT chega ao governo, passa a ser o foco central da oposição de direita do estado. Praticamente torna-se uma prioridade que faz com que forças que geralmente não caminham juntas se unifiquem para derrotar o PT. Ao mesmo tempo, o combate ao PT e sua transformação em alvo prioritário levam à articulação de um verdadeiro cerco, que pode envolver o Legislativo estadual, o Judiciário e a imprensa.

Em segundo lugar, os embates com a oposição não conduzem necessariamente a uma situação interna de unidade partidária. O fato de a direita trabalhar unida e de forma coordenada não resulta necessariamente numa maior unidade e coordenação do PT e de suas relações com o governo.

A primeira coisa que acontece, quando o PT chega ao governo, é que se estabelece uma diferença entre quem vai para o governo e quem não vai. Ir para o governo cria diferenças e uma parte dos que não foram enxergam este fato como uma desigualdade. Parece que a tarefa do partido é ir para o governo, e quem não for não tem tarefa e ficou preterido. Em geral, os governos tendem a esvaziar o partido. Em certas situações, dirigentes que são chamados ao governo passam a uma condição que é vista como privilégio. Isto, não raro, gera disputas.

Ocorre, conseqüentemente, uma redução dos quadros políticos na direção do partido. O partido fica sem interlocutores com autoridade para cumprir um papel que é fundamental.

Este não é um processo natural, mas uma contradição que indiretamente pode ser alimentada quando nossos governantes não estão convencidos de que precisamos de um partido forte, que reserve interlocutores experimentados. A idéia mais comum dos governos é que eles têm que ser fortes e sua força precisa ter um peso absoluto na vida partidária.

O problema, inclusive, não se resume aos governos. Onde não temos governos, há uma dinâmica de absorção completa da vida partidária pela rotina dos mandatos parlamentares. Esta dinâmica dos gabinetes não é muito diferente da dos governos, do ponto de vista partidário. Fragmenta-se o PT do mesmo jeito.

Acontece um esvaziamento da militância e a uma perda do papel das instâncias. A ação governamental ou parlamentar prepondera de tal forma sobre o partido que surge uma lacuna grave: a ausência do principal instrumento de politização da sociedade, que é o partido.

Finalmente, pode ocorrer uma contradição entre a ação de nossos governos e a dinâmica de trabalho de nossa militância. Uma possível ausência do partido cria um vácuo no papel de intermediação, que é essencial à tarefa de fornecer argumentos ao trabalho de nossa base militante. Os militantes precisam disso atuar e para estar convencidos dos argumentos que podem usar para o contato popular.

Reforça-se a necessidade de uma postura de nossos dirigentes executivos e parlamentares diante do partido no sentido de profissionalizar quadros dirigentes partidários, fortalecer a estrutura e a organização partidárias, compartilhar mais as diretrizes governamentais com a direção petista e manter con-



tato permanente com nossa base militante. Os governos devem até mesmo abrir mão de alguns de seus melhores dirigentes e criar condições para que estes cuidem do partido.

Até que ponto nossos governos estão fazendo do PT uma instituição forte? A situação mais comum é a de governos que passam enquanto o partido permanece sem o mínimo necessário para desenvolver o seu trabalho. Seria de esperar o contrário, pois o contexto dos governos exige uma organização partidária com capacidade de agir mais rápida e ainda mais intensamente do que fazia até então.

As experiências de governo do PT têm estado relacionadas aos erros e acertos de nossos governantes e pouco partilhadas com o conjunto do partido. Como é impossível acertar sempre, os erros acabam desgastando a imagem dos governantes mais rapidamente do que deveriam, justamente pelo fato de ter desaparecido, ou ter estado em rota de colisão, o ator político de primeira grandeza, que é o PT – seja para dirimir conflitos, seja para definir rumos que possam ser acolhidos pelos governantes como uma decisão política e democrática que balize os grandes rumos do governo.

Certamente, há diferentes maneiras de se estabelecer esta relação. Maneiras que se adaptam melhor ao perfil dos dirigentes e ao tipo de relação partidária e que permitam mais entendimento e unidade; ou maneiras que contribuem exatamente no sentido inverso, de criar problemas sérios em assuntos relativamente corriqueiros; de ampliar tensões sobre divergências de opinião que poderiam convergir.

Não parece haver uma relação direta entre a existência ou a inexistência de conselho político de governo e o grau de unidade e coerência dos governos. Em algumas situações, ter um conselho político parece ter sido fundamental para que este se constituísse em espaço privilegiado de envolvimento dos partidos e suas lideranças que não estão presentes no Executivo, enquanto noutras situações o conselho parece ter contribuído mais como uma precária ouvidoria do governo, às vezes nem mesmo considerada prioritária pelos governadores.

O que parece relevante, em termos concretos, não é simplesmente o tipo de mecanismo utilizado, mas a estratégia política adotada pelos governos, o papel que é dedicado aos partidos e a própria relação entre a dinâmica interna dos vários partidos e a lógica dos governos. Torna-se absolutamente fundamental, em primeiro lugar, que os governos exerçam sua capacidade de liderança na definição de acordos políticos entre os partidos. Segundo, que haja uma “retaguarda” governamental que reproduza as relações partidárias de unidade e seja capaz de detalhar e implementar decisões que cabe aos partidos definir, sobretudo em termos de suas diretrizes e orientações políticas mais gerais.

Não há como fugir à constatação de que os governos formam, de uma ou outra maneira, um núcleo político mais sólido, a partir do qual os governadores operam politicamente, definem suas ações de maior impacto e tomam decisões diariamente. A existência deste tipo de instância decisória é inerente ao trabalho executivo e acompanha a lógica administrativa, mas não se resume a ela. O mais importante é perceber que nenhum núcleo desta natureza se estabelece sem a confiança do governante; nenhum consegue operar se não detiver agilidade administrativa e funcionalidade gerencial; e, finalmente, nenhum núcleo é capaz de operar, assistindo politicamente o governante, se não detiver legitimidade partidária, se não for capaz de auxiliar fortemente o trabalho de articulação política governamental.

Este saldo obtido na relação partidária pode ser positivo ou negativo. De todo modo, a principal característica é a de que ele se acumula, positiva ou negativamente. Formas que não demonstrem boa capacidade de convencimento e de unidade partidárias reproduzem crises que resultarão, provavelmente, em problemas sucessórios que podem ditar a sorte eleitoral do PT. Podem abrir feridas difíceis de serem cicatrizadas a tempo. E neste caso o PT aprendeu que dar importância, e mais do que isso, tornar crucial a estratégia sucessória ao exercício diário de governar ajuda a definir a sustentabilidade das políticas que implementou. Do contrário, após quatro anos de governo, o risco maior não é apenas perder a eleição, mas ver desmoronadas e mesmo revertidas as políticas públicas a partir das quais se construiu uma estratégia de transformação da relação entre Estado e sociedade.

## Governantes, governados e governabilidade

O PT é protagonista de uma visão transformadora, reformadora e federativa. A questão é até que ponto as mudanças foram capazes de alterar profundamente a relação entre Estado e sociedade. Ou, de forma mais simples: onde governamos, há aumento e fortalecimento da democracia e da organização política da sociedade?

Comprovadamente, os governos do PT realizam mais obras, invertem prioridades, mas nem sempre foram capazes de mudar a relação entre o Estado e a sociedade. Trata-se de uma mudança que não é automática, não se resume à chegada ao governo e às mudanças de prioridades dos gastos. Nem mesmo se torna eficaz com a ampliação dos canais de participação, mas implica uma estratégia política, com forte relação com a alocação de recursos (orçamento), voltada a fortalecer determinados setores sociais, antes marginalizados, e a consolidar organizações populares preexistentes e estimular o surgimento de ou-

tras. Isto permite, no mínimo, que surjam interlocutores desta relação com capacidade de estabelecer comunicação direta, permanente e orgânica com os movimentos sociais e com a população desorganizada, no desenvolvimento de políticas públicas.

Este desafio também exige o desenho de políticas públicas que sejam capazes não só de ouvir a população e trazê-la para decidir o que fazer, mas também de estruturar organizações capazes de gerir cada vez mais as soluções para os problemas comunitários.

Esta perspectiva implica uma forte relação federativa com os municípios para que, além de integrar a implementação destas políticas, possamos estabelecer uma agenda que interesse aos municípios, porque viabilizará recursos e benefícios às cidades e seus habitantes. Além disso, do ponto de vista do PT, nos interessa ainda mais implementar uma agenda que dê mais força à sociedade civil e consolide novos personagens. Personagens que, independentemente do resultado das eleições subseqüentes, vão permanecer atuando, reivindicando, acompanhando, propondo, enfim, criando identidade política e gerindo relações sociais mais cívicas, mais republicanas, mais horizontais.

Não se trata, portanto, de apenas gerir com competência e administrar as crises que herdamos, mas de realizar uma transformação política na relação entre governantes e governados.

Nesse processo, os governos não são atores solitários. Têm ao seu lado ou contra si o Legislativo e o Judiciário. Desta maneira, é ilusão, ou pior, ingenuidade, arquitetar processos de transformação que desconsiderem esta dimensão do poder. Que não levem em conta um desafio do qual não se pode fugir: o de tomar decisões que não tenham a capacidade de ser efetivadas legalmente; que não sejam aprovadas pela Assembléia Legislativa do estado e venham a ser bloqueadas por um arsenal de medidas judiciais como ocorre tão freqüentemente. Qualquer estratégia de transformação empreendida pelos nossos governos deve ser minimamente completa, a ponto de definir também sua estratégia de governabilidade.

Ao mesmo tempo, deve-se ter a medida do que é possível fazer utilizando os instrumentos legais e a estrutura institucional disponíveis aos governos. Muitas mudanças podem e devem ser introduzidas a partir do arcabouço legal preexistente. Isto é sobretudo relevante diante das dificuldades, muito comuns, aos governos do PT de não conseguir maioria parlamentar e bom entendimento na relação com o Judiciário.

Somos uma república e também uma federação. Temos estados e municípios, Executivo, Legislativo e Judiciário. Embora isto seja óbvio, há uma série de conflitos que eclodem porque os governos muitas vezes subestimam o fato

de que isso tem implicações institucionais que precisam ser incluídas em seus programas, em seu planejamento e em suas ações.

No plano parlamentar, o desafio da governabilidade tem um duplo aspecto. Primeiro, é preciso deixar clara a distinção, peculiar à ciência política e útil à análise que devemos fazer dos governos, entre governabilidade e capacidade de governo. Governabilidade diz respeito à relação entre Estado e sociedade, pois se trata justamente da medida e da forma pela qual os governantes conseguem exercer seu poder sobre os governados. Capacidade de governo diz respeito à força de um governo para tomar decisões e implementar suas políticas.

A questão parlamentar interfere nas duas dimensões. Primeiro, porque o parlamento, em qualquer nível da Federação, pode impedir um governo de tomar determinadas decisões. Dependendo das circunstâncias, pode impedi-lo até mesmo de governar. Por outro lado, o parlamento também disputa com o Executivo a legitimidade da representação da sociedade. Cada iniciativa tomada se relaciona a esta disputa. Assim, a conquista de maioria parlamentar significa um pacto de legitimidade, enquanto a perda desta maioria significa o embate permanente por esta representação.

Na relação com o parlamento, é sempre desejável construir maioria para que se crie um ambiente mais favorável ao desenvolvimento das ações do governo. O problema se desloca para a seguinte questão: como construir maioria sem desfigurar os aspectos centrais de seu programa de governo e sem abrir mão dos princípios e valores que fundamentam a concepção petista de governar?

A experiência do PT tem mostrado que a construção da maioria muitas vezes é difícil em função das práticas e culturas políticas dos partidos tradicionais brasileiros, como, por exemplo, o fisiologismo. No entanto, percebe-se que executivos que governam com o apoio apenas de uma minoria parlamentar enfrentam obstáculos de governabilidade tão grandes que, muitas vezes, acabam tendo dificuldades de implementar ações transformadoras que dependam de decisões do parlamento.

Assim, pode-se dizer que é desejável constituir governos com maiorias no parlamento. Para a construção dessa maioria deve-se levar em conta o grande peso que tem o Poder Executivo em relação ao Legislativo na cultura política parlamentar. A arte de construir a maioria está relacionada à utilização desse peso relativo do Poder Executivo, sem transigir em relação à essência do programa e aos princípios e valores constitutivos do PT.

Outro aspecto importante para a construção da governabilidade é a relação com o Poder Judiciário. Aqui o desenvolvimento do *modo petista de governar* pode esbarrar em concepções conservadoras da sociedade que encontrem eco

no ambiente judiciário. Concorrem para o fortalecimento desses obstáculos: a existência de um aparato legal ainda complexo e atrasado em muitos aspectos; e a formação do Poder Judiciário não submetida ao controle externo e, muitas vezes, dominada por juízes herdeiros das concepções autoritárias e elitistas que têm prevalecido historicamente em nosso país.

A superação das limitações impostas pelo Poder Judiciário passa pela construção da hegemonia de nossas concepções na sociedade, de tal forma que se constituam em elementos de pressão democrática sobre aquele poder. Afinal, juízes não decidem apenas baseados na letra da lei. Outro aspecto relevante é a escolha de assessores jurídicos e procuradores do Executivo sintonizados com as orientações políticas do governo e capacitados para realizar a disputa no plano judiciário.

O tema da governabilidade ainda aguarda, no PT, um aprofundamento maior, a partir da análise de suas diversas experiências. Todavia, um traço essencial é a necessidade de abordá-lo sob uma perspectiva ampla, que começa pela relação entre Estado e sociedade no contexto democrático. Além disso, ao situarmos o governo institucionalmente, fica claro que uma estratégia petista deve considerar que o governo está no centro de um complexo sistema de poder. Este envolve muitas relações sociais e políticas que não estão sob o controle direto dos governos, principalmente os subnacionais. E ainda há aquelas decisões cuja palavra final cabe a outras instituições, que em relação ao governo podem estar em acordo, em neutralidade ou em situação de oposição. O desafio da governabilidade envolve o cálculo realista e completo dessas forças, sob pena de travarmos uma batalha fingindo desconhecer o terreno e as regras que podem em determinadas circunstâncias derrotar uma perspectiva transformadora.

## O popular, o sindical e o corporativo

Além de desenvolver ações que visem a melhorar as condições de vida e de trabalho da população, os governos petistas trabalham com o objetivo central de construir a hegemonia de nossas idéias na sociedade. Um elemento para a construção dessa hegemonia é o desenvolvimento da democracia participativa. Esta tem sido uma das marcas mais fortes dos governos petistas. Em nossas prefeituras, por exemplo, é hoje impensável que se elabore uma proposta orçamentária sem ampla consulta direta à população: é o orçamento participativo.

Nos governos estaduais, procuramos introduzir os elementos de construção de uma democracia participativa. Em primeiro lugar, criando e/ou fortalecendo os diversos conselhos deliberativos de políticas públicas. Exemplos comuns nas nossas administrações são os conselhos estaduais de Saúde, de

Educação, de Cultura, de Desenvolvimento Econômico, que adquirem uma expressão muito mais intensa. Há uma vontade clara dos governos de fazer desses canais de participação instrumentos eficazes para a influência da sociedade nas decisões de governo.

Vale dizer que nossos governos assumem claramente uma postura de ruptura com as concepções centralistas e autoritárias de governo e um compromisso de repartir com a sociedade os espaços de poder.

Outro aspecto da participação da sociedade é o que diz respeito à democracia do orçamento público. Nesse particular, a experiência mais bem elaborada e mais avançada foi a do Rio Grande do Sul, que conseguiu desenvolver um método de participação popular na elaboração e na execução orçamentárias que incorporou um contingente expressivo da sociedade gaúcha.

Aqui é importante apontar as dificuldades para o desenvolvimento do orçamento participativo na esfera estadual. Enquanto nos municípios há uma relação direta entre o governo e a população, nos governos de estado a relação com a população é intermediada pelos municípios. Isso introduz um elemento de complexidade política no desenvolvimento dos mecanismos de consulta popular. Devemos lembrar ainda que o orçamento participativo nos estados enfrenta grandes dificuldades pela enorme extensão e diversidade territorial e pelo tamanho da população dos estados. Esse é um tema que merece uma reflexão mais aprofundada de nossos governos e do partido.

Outro tema importante é a relação entre governo e movimento sindical. O PT teve em sua fundação e na trajetória de sua construção forte influência dos sindicatos. Aliás, essa é a origem da formação política de seu principal líder e fundador, Luiz Inácio Lula da Silva. Mantendo suas autonomias, partido e movimento sindical construíram intensa relação que contribuiu decididamente para os avanços democráticos que se verificaram na sociedade brasileira nas últimas duas décadas.

Essa relação sinérgica e virtuosa explica, em grande parte, o crescimento de ambos nesse período, a ponto de o partido se tornar a mais forte oposição aos conservadores e ao projeto neoliberal no Brasil.

Por outro lado, o exercício da atividade política, por longo período, quase que exclusivamente na oposição a governos conservadores, associado a um ambiente de construção democrática na sociedade ainda débil em virtude dos longos anos de ditadura, acabam por gerar uma expectativa e uma cultura política que alimentam relações excessivamente conflituosas entre governos petistas e sindicatos de servidores públicos.

Já no início dos governos tende a haver certo enfraquecimento do quadro de dirigentes sindicais pela incorporação de muitos deles às funções de

governo. Situações como esta acabam muitas vezes por promover para a direção dos sindicatos ativistas ainda não plenamente amadurecidos para o papel de conduzir movimentos de pressão reivindicatória e realizar o processo de negociações. A inexperiência, a desinformação e as disputas políticas no seio do sindicato são elementos que se somam para produzir demandas incompatíveis com a realidade financeira do estado e situações de confronto que muitas vezes têm um alto custo político para os governos petistas.

Os governos, por seu lado, em geral padecem de outros problemas. Um deles é a subestimação da importância de se modernizar e democratizar as relações trabalhistas no âmbito do estado. Absorvidos pela lógica da máquina pública que impõe um esforço hercúleo diário para a superação de entraves ao desenvolvimento dos programas e ações de governo, nossos governantes, em muitas situações, deixam de construir uma política de recursos humanos que seja tão inovadora, justa e democrática quanto aquelas que são desenvolvidas para as atividades fins do governo como saúde e educação.

Algumas iniciativas são fundamentais para a construção de relações positivas entre governo e sindicatos. A primeira delas é a elaboração de um programa e um discurso de campanha eleitoral consonantes com a realidade fiscal do estado, evitando-se a geração de expectativas entre os servidores e a sociedade incompatíveis com a realidade fiscal e política.

Já no governo, é fundamental que a gestão de recursos humanos esteja alçada à posição de programa importante do Poder Executivo e que sua estruturação combine a busca da eficiência com fatores como a reestruturação de carreiras, a valorização e a motivação dos servidores, além, é claro, do necessário diálogo democrático que deve marcar a relação com as entidades representativas dos servidores.

### Conclusão: o que significa o modo petista de governar estados?

Os governos do PT são bastante diferentes entre si. Têm à sua frente realidades peculiares e contextos muito específicos. Suas populações têm tamanhos e origens diferentes. Suas localidades têm perfis socioeconômicos bastante diferenciados do resto do país. No entanto, há uma combinação de fatores que atuam permanentemente contra estes governos, e outros que foram decisivos para suas vitórias eleitorais. A desvantagem é que a maioria dos fatores responsáveis pelas vitórias eleitorais do PT se transforma, em seguida à vitória, em problemas que passam a ser de sua responsabilidade: o desemprego, os baixos salários, a dívida pública, a incapacidade de investimento, as obras inacabadas.

Porém, a resolução destes problemas, ou pelo menos seu equacionamento, passa pela discussão de grandes temas nacionais, na busca de soluções articuladas com a proposta do PT para um governo democrático e popular no país. Passa pelo fortalecimento e qualificação do federalismo brasileiro, com a definição de uma agenda política transformadora.

Governar estados implica conhecer profundamente a realidade que se pretende governar, sua sociedade e as instituições que disputam com o governo a legitimidade do processo decisório.

Significa construir sólidas alianças com outros partidos e com os setores sindical e popular, o que implica compartilhar o desenho, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas.

Implica também pactuar compromissos e definir as relações com o poderes Judiciário e Legislativo e com as municipalidades. Nesse contexto, tornam-se fundamentais a essa agenda zelar pela austeridade e pela honestidade, implementar políticas de impacto sobre a imensa massa de excluídos produzida pelo sistema de desigualdades sociais e estruturar os processos decisórios, e mesmo a realização de certos projetos e atividades, envolvendo a sociedade e suas organizações. Dessa forma, os governos ampliam a disputa de hegemonia de um quadro operado por instituições tradicionais para uma luta que engloba o movimento social e suas organizações de modo mais efetivo.

Se há clareza sobre os grandes eixos dessa agenda, o PT ainda tem um longo percurso, que precisa ser cumprido de modo acelerado, para definir mais exatamente que rumos tomar para implementá-la com o devido cálculo de governabilidade do processo.

Algumas conclusões, porém, são obrigatórias.

Primeiro, consolidar no PT uma concepção democrática que tenha como perspectiva a descentralização das ações e das decisões estatais, que passem a ser mais partilhadas entre os três entes federados (União, estados e municípios), mais combinada a uma visão integrada e a consensos legitimados institucional e socialmente.

Isto não contradiz uma perspectiva que deve correr em paralelo: a de que os governos estaduais tenham mecanismos fortes de acompanhamento e cobrança sobre o pacto que estabeleçam com as municipalidades, baseados nos requisitos de transparência, em procedimentos de prestação de contas e numa forte presença das organizações da sociedade na formulação, no acompanhamento e na avaliação – em alguns casos, até na realização – de políticas públicas.

Outro aspecto necessário é considerar que o processo de organização social não é uniformemente disseminado no país. Há regiões e localidades onde atuam forças tradicionais com grande poder de desconstrução de identidades



coletivas populares, que muitas vezes buscam refúgio nas igrejas, nos clubes e noutras formas que podem adquirir um padrão comunitário, às vezes até cívico, mas não diretamente político e participativo. Isto exige uma agenda diferenciada, com forte peso dos governos. Ainda vale a pena a aposta de que governos democráticos e populares podem estimular a proliferação de organizações que ganhem sustentabilidade ao desenvolver o processo de representação e se fortaleçam por encontrar canais de relação com o estado, zelando-se sempre pela necessária autonomia que deve marcar a dinâmica dos movimentos sociais. Tal é a reflexão que torna relevante a realização de estudos comparativos entre os governos estaduais do PT – atuais e anteriores –, operando em contextos sociopolíticos bastante diversos, e que por isso mesmo podem contribuir para o desenho de uma agenda nacional com estratégias combinadas, que esteja atenta às diversidades e adversidades do processo de implementação de políticas públicas e à variação dos interlocutores institucionais e sociais existentes nas localidades.

O importante é percebermos o quanto as experiências de governos estaduais do PT estão fincadas em contextos que, por serem justamente muito diversos e muito peculiares, fornecem conteúdo para a montagem de uma estratégia transformadora do Brasil.

Junho de 2003.

# Novas políticas de segurança pública: alguns exemplos recentes<sup>1</sup>

Luiz Eduardo Soares

Ex-coordenador de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania, e ex-subsecretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, ex-consultor para Segurança Pública da Prefeitura de Porto Alegre, ex-pesquisador visitante do Vera Institute, de Nova York, ex-professor visitante das universidades de Columbia, Virginia e Pittsburgh, professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e um dos coordenadores do Plano de Segurança Pública, elaborado no âmbito do Instituto Cidadania. Atualmente é secretário nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.

Desde 1982, quando as eleições estaduais voltaram a ser disputadas de forma direta no Brasil, ainda em ambiente autoritário, a segurança tem ocupado uma posição destacada na agenda pública. Com a promulgação da primeira Constituição democrática brasileira, em 1988, criaram-se condições para a participação popular ampla, removendo-se as barreiras tradicionais, que excluía o direito ao voto vastos segmentos da população. Dado o novo contexto político, as agendas públicas tornaram-se ainda mais sensíveis às percepções, às demandas e aos medos do conjunto da sociedade. Sendo a segurança um item eminentemente popular – sem deixar de ser tema prioritário também para as elites e as camadas médias –, impôs-se com mais peso à consideração dos atores políticos. O crescimento da violência criminal, ao longo da última década, reforçou essa tendência. Hoje não só a segurança ocupa o centro das preocupações estaduais, como penetrou as esferas municipais e federal, tornando-se uma das principais problemáticas nacionais, nas eleições e para além delas.

---

1. Apresentação das políticas implementadas na área de segurança pública nos estados do Amapá, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e no município de Porto Alegre, segundo dados expostos por Rita Andréa, Katia Tork, Almir Paixão e Luiz Eduardo Soares, em reunião promovida pelo Ildes (Fundação Friedrich Ebert) e pela Secretaria Nacional de Assuntos Federais do PT, coordenada pelo deputado federal Jorge Bittar, em 25 de março de 2002, em São Paulo, cujos organizadores foram Cássio França, Regina Toscano e Jorge Bittar.

Na transição democrática, todas as instituições públicas e seus procedimentos tradicionais foram revistos e reajustados ao novo momento. Uma instituição, entretanto, foi esquecida nas trevas do passado autoritário: a polícia. Conservadores, liberais e progressistas debateram o destino de cada órgão público, discutiram propostas antagônicas e disputaram a liderança de cada processo de reforma. No entanto, com raríssimas exceções individuais, entre as quais nunca será demais destacar o papel pioneiro de Hélio Bicudo, as correntes de opinião deixaram de apresentar à opinião pública projetos que adequassem a polícia à democracia. Afinal, o que seria a polícia do Estado de direito democrático?

Essa omissão histórica condenou a polícia<sup>2</sup> à reprodução inercial de seus hábitos atávicos: a violência arbitrária contra pobres e negros, a tortura, a chantagem, a extorsão, a humilhação cotidiana e a ineficiência no combate ao crime, sobretudo quando os criminosos vestem colarinho branco. Claro que há e sempre houve milhares de policiais honestos, corretos, dignos, que tratam todos os cidadãos com respeito e são profissionais de grande competência. Mas as instituições policiais, em seu conjunto e com raras exceções regionais, funcionaram e continuam a funcionar como se estivéssemos em uma ditadura ou como se vivéssemos sob um regime de *apartheid* social. A finalidade era construir uma espécie de cinturão sanitário em torno das áreas pobres das regiões metropolitanas, em benefício da segurança das elites. Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que o esquecimento da polícia, no momento da repactuação democrática, em certa medida acabou sendo funcional para a perpetuação do modelo de dominação social defendido pelos setores mais conservadores. Ou seja, essa negligência talvez tenha sido mais um golpe de esperteza do que uma indiferença política. Mas o fato é que a polícia ficou no passado, permanece prisioneira dos “anos de chumbo”, continua organizada para defender o Estado, não para defender os cidadãos, suas liberdades e seus direitos, o que ocorreria se as leis fossem aplicadas com equidade e respeitadas pelas instituições que as aplicam.

A consequência da ausência de projetos de reforma é tudo isso que conhecemos: degradação institucional da polícia e corrosão de sua credibilidade, ineficiência investigativa e preventiva, ligações perigosas com o crime organizado e desrespeito sistemático aos direitos humanos. Ou seja, a polícia, abandonada pelo processo da transição democrática, retorna do passado sombrio como um espectro a nos assombrar. Além disso, não acompanhou o processo de modernização técnica que caracterizou tantas outras instituições nacionais. Seu

---

2. Refiro-me ao complexo institucional, daí o emprego do singular, que envolve as duas corporações policiais estaduais, as polícias Civil e Militar, além da Polícia Federal.

modelo gerencial permaneceu arcaico, reativo e fragmentário, refratário a procedimentos racionais, como a análise qualificada de dados consistentes, que configura diagnósticos com base nos quais uma política seria planejada e, em seguida, avaliada, para que todo o processo pudesse ser monitorado, o que converteria o erro em instrumento de autocorreção sistêmica. Nada disso ocorre. A polícia continua respondendo aos chamados, correndo atrás das tragédias, atuando depois que os crimes acontecem, mesmo quando eles se repetem segundo padrões regulares.

## I

### O quadro da insegurança pública brasileira

Hoje o medo da sociedade não é ilusório nem fruto de manipulação midiática. O quadro nacional de insegurança é de extraordinária gravidade, por diferentes razões, entre as quais devem ser sublinhadas as seguintes: (a) a magnitude das taxas de criminalidade e a intensidade da violência envolvida; (b) a exclusão de setores significativos da sociedade brasileira, em diversas áreas pobres de nossas grandes cidades, que permanecem sem acesso aos benefícios mais elementares proporcionados pelo Estado democrático de direito, como liberdade de expressão e organização, e o direito trivial de ir e vir. Em outras palavras, segmentos expressivos da população brasileira permanecem submetidos à dupla tirania imposta por criminosos armados e por grupos de policiais corruptos e violentos; (c) a degradação institucional a que se tem vinculado o crescimento da criminalidade: o crime se organiza, isto é, penetra cada vez mais fundo e de modo mais orgânico nas instituições públicas; as polícias se deixam invadir, em escala assustadora, pela corrupção, pela promiscuidade com o crime; as práticas policiais continuam marcadas pelo racismo, pelos estigmas de classe, pelos preconceitos contra as minorias sexuais e pela brutalidade.

Ainda que o problema da violência ou da criminalidade violenta diga respeito a todos, a vitimização mais grave, cujos efeitos são letais, apresenta um elevado grau de concentração, como tudo no Brasil. Também nesse caso são os pobres e os negros que pagam, com o sacrifício de suas vidas, o preço mais alto. Nosso problema mais dramático, na área da segurança, é o verdadeiro genocídio a que vem sendo submetida a juventude brasileira, especialmente a juventude pobre do sexo masculino, e em particular os jovens negros. No ano 2000, no estado do Rio, 2.816 adolescentes morreram assassinados (107,6 por 100 mil adolescentes – a média brasileira foi de 52,1 em 2000, tendo sido de 30 em 1980). O estado do Rio de Janeiro só é superado, nessa contabilidade mórbida, pelo estado de Pernambuco. Já a cidade do Rio de Janeiro fica atrás de outras

três capitais: Recife, Vitória e São Paulo, nessa ordem. Em 1991, os homicídios dolosos no estado do Rio, nessa mesma faixa etária, correspondiam a 76,2 por 100 mil jovens. Enquanto as mortes por homicídio não ultrapassam 4% do conjunto das mortes no universo da população brasileira, entre os jovens o número se eleva a 39%<sup>3</sup>.

Em vários estados a matriz da violência é o tráfico de armas e drogas (o segundo financiando o primeiro e ambos induzindo à expansão e à intensificação da violência envolvida nas práticas criminais), que se realiza no atacado e no varejo. A dinâmica do comércio ilegal atacadista é acionada sobretudo por criminosos do colarinho branco, capazes de lavar dinheiro com habilidade de profissionais das finanças ilegais. Esses permanecem impunes, imunes às ações repressivas e ao foco investigativo das polícias estaduais, cuja obsessão unilateral tem sido o varejo, nas favelas, vilas e periferias. Nas áreas pobres em que o comércio varejista se instala, morrem os meninos em confrontos entre grupos rivais ou com policiais, nas incursões bélicas a que, quase sempre, se resumem as chamadas “políticas de segurança”. Considerando-se a centralidade desse tópico, vale a pena deter-se no diagnóstico das condições que têm propiciado a reprodução ampliada do comércio ilegal de armas e drogas em muitas cidades brasileiras.

## II

### Roteiro cotidiano da tragédia: bases sociais do recrutamento dos jovens<sup>4</sup>

Um menino pobre caminha invisível pelas ruas das grandes cidades brasileiras. Esse menino, que quase sempre é negro, transita imperceptível pelas calçadas sujas das metrópoles, em que muitas vezes se abriga, expulso de casa pela violência doméstica, esquecido pelo poder público, ignorado pela comunidade, excluído da cidadania. Sem perspectivas e sem esperança, sem vínculos afetivos e simbólicos com a ordem social, sem pontos de conexão identitária com a cultura dominante, o menino permanece invisível enquanto perambula pelas esquinas. A invisibilidade pode ser produzida pela indiferença pública à sua presença – que nunca é somente física, é sempre também social – ou pela projeção sobre ele de estigmas, os quais dissolvem os aspectos singulares que o

---

3. Estes dados encontram-se no trabalho coordenado pelo professor Jacobo Waiselfisz, *Mapa da violência III*, publicado pela Unesco com o apoio do Ministério da Justiça e do Instituto Ayrton Senna em 2002.

4. Esse trecho corresponde à passagem da palestra “Reforma da Polícia e a Segurança Pública Municipal”, proferida na Universidade de Oxford, em 11 de maio de 2002, no Centro de Estudos Brasileiros, dirigido pelo professor Leslie Bethel.

distinguem como pessoa humana. O estigma estampa sobre o corpo discriminado a imagem preconcebida, que corresponde à projeção de quem porta o preconceito, anulando a individualidade de quem é observado.

O menino carrega consigo, pelas ruas da cidade, as dificuldades comuns da adolescência, acrescidas dos dramas da pobreza, no contexto da imensa desigualdade brasileira. Sabemos que a adolescência é uma criação histórico-cultural recente, mas também sabemos como pode ser desafiadora, do ponto de vista psicológico, com seu rosário de ambigüidades, cobranças, promessas e frustrações. Quando sobre o adolescente pobre desce o véu escuro da invisibilidade social, seu corpo físico passa a suportar um espírito esmagado, subtraído das condições que lhe infundiriam auto-estima.

Quando um traficante lhe dá uma arma, nosso personagem invisível recebe muito mais do que um instrumento que lhe proporcionará vantagens materiais, ganhos econômicos e acesso ao consumo; o menino recebe um passaporte para a existência social, porque, com a arma, será capaz de produzir em cada um de nós, em cada esquina, um sentimento: o medo, que é negativo, mas é um sentimento. Provocando no outro um sentimento, o menino reconquista presença, visibilidade e existência social. Recorrendo à arma, portanto, o menino invisível restaura as condições mínimas para a edificação da auto-estima, do reconhecimento e da construção de uma identidade. Os seres humanos só existimos pela mediação do olhar generoso do outro, que nos reconhece como tais, nos devolvendo nossa imagem unguida de humanidade, isto é, qualificada, valorizada. Mediante o uso da arma, o menino errante estabelece uma interação, na qual se torna possível sua reconstrução subjetiva, e viável o projeto – *soi disant* estético – de sua auto-invenção. Trata-se de uma dialética perversa, em que o menino afirma seu protagonismo e se estrutura como sujeito, sujeitando-se a um engajamento trágico com uma cadeia de relações e práticas que o condenarão, muito provavelmente, a um desfecho letal, cruel e precoce, antes dos 25 anos. Além disso, sendo o medo um sentimento negativo, sua auto-afirmação trará consigo o peso da culpa que corresponde à magnitude dos ressentimentos e juízos críticos sobre o ato violento pelo qual se responsabiliza. Trata-se, portanto, de uma espécie de pacto fáustico, em que o menino troca sua alma, seu futuro, seu destino, por um momento de glória, por uma experiência efêmera de hipertrofia do protagonismo, em que as relações cotidianas de indiferença se invertem: o desdém superior do outro converte-se em subalternidade humilhante, temor e obediência à autoridade armada do menino.

Como se observa, a arma nas mãos de nosso jovem personagem é muito mais que um meio a serviço de estratégias econômicas de sobrevivência. Há uma fome anterior à fome física; mais funda, mais radical e mais exigente que a

fome física: a fome de existir, a necessidade imperiosa de ser reconhecido, valorizado, acolhido. Por isso, pelo menos tão importante quanto as vantagens econômicas, destaca-se na cena da violência a relevância dos benefícios simbólicos, afetivos, psicológicos, intersubjetivos.

Quando o menino tem acesso à arma, freqüentemente, no Brasil, tem acesso também ao convívio com grupos de traficantes varejistas de drogas e armas, que se instalam nas vilas, favelas e periferias das cidades. Esse convívio proporciona um segundo benefício valioso para os jovens: a gratificação do pertencimento, a qual é tão mais intensa quanto mais coeso for o grupo. Por outro lado, a coesão é diretamente proporcional ao grau de antagonismo vivenciado pelo grupo, em suas relações com os outros grupos com os quais se relacione, coletivamente. Essa é a lógica segmentar que os antropólogos conhecemos, sobretudo a partir das obras de Evans-Pritchard e Lévi-Strauss, e que os sociólogos já haviam codificado, desde Simmel. Por isso é tão importante para meninos e meninas experimentar as emoções reconfortantes do pertencimento, aderindo a grupos segmentares, os quais tornarão a vivência do pertencimento tão mais forte quanto mais violentamente confrontarem os grupos rivais. As gangues do tráfico encenam, com resultados trágicos, as regras inconscientes da vida social, na ausência de alternativas construtivas, capazes de sublimar a violência, simbolizando-a e transferindo-a para outras linguagens, como a dos esportes, por exemplo.

### III

## Políticas de segurança na esfera municipal

Como os municípios, no Brasil, não têm polícias (apenas guardas civis, em geral limitadas à proteção do patrimônio público), só poderiam enfrentar a violência criminal com políticas preventivas de natureza não-policial, ainda que sempre contando com a colaboração das polícias estaduais (Militar e Civil). Mas a limitação pode converter-se em virtude, se houver criatividade. Seria necessário instituir fontes alternativas de atração ou recrutamento dos jovens, capazes de competir com o tráfico, oferecendo pelo menos as mesmas vantagens proporcionadas por ele. Em outras palavras, para competir, para disputar menino a menino, menina a menina com a fonte de sedução criminosa, o poder público municipal teria de proporcionar benefícios materiais, como emprego e renda, e simbólico-afetivos, como valorização, acolhimento e pertencimento, restituindo visibilidade e auto-estima, o que, por sua vez, exigiria uma espécie de “customização” das políticas públicas, focalizando seus destinatários como indivíduos em grupo, não como massa amorfa ou mero segmento popular. Para

valorizar cada jovem é preciso aplicar políticas públicas que criem oportunidades de exercício de suas virtudes e potencialidades criativas e expressivas. Mas isso ainda não basta. É necessário criar também as condições para que as virtudes expressas sejam identificadas e reconhecidas, o que requer estruturas dialógicas intra e intergrupais.

O grande desafio está em combinar geração de emprego e renda com a sensibilidade para o imaginário jovem, para suas linguagens culturais específicas. Os jovens pobres das periferias e favelas não querem uma integração subalterna no mercado de trabalho. Não desejam ser engraxates dos nossos sapatos, mecânicos dos nossos carros ou pintores das nossas paredes. Não querem repetir a trajetória de fracassos de seus pais. Não pretendem reproduzir o itinerário de derrotas da geração precedente. Os jovens pobres desejam o mesmo que os filhos da classe média e das elites: internet, tecnologia de ponta, arte, música, cinema, teatro, TV, mídia, cultura, esporte. Desejam espaços para expressão de sua potencialidade crítica e criativa; espaços e oportunidades para sua afirmação pessoal; chances para alcançar reconhecimento e valorização, escapando ao manto aniquilador da invisibilidade social discriminatória. Há um grau de narcisismo que é saudável, indispensável, construtivo, como precondição da autoconstrução do sujeito, como ser social cooperativo, solidário, disposto a jogar o jogo pacífico da sociabilidade. Portanto, as novas políticas públicas, voltadas para a disputa com o tráfico e para a sedução da juventude, teriam de instituir-se em sintonia com os desejos e as fantasias que circulam nas linguagens culturais da juventude, combinando políticas de emprego e renda, capacitação e complementação educacional, com o desejo pelos temas e práticas cujos eixos são arte, música, cultura e mídia.

No plano municipal há muito a fazer, mesmo sem as polícias. Nesse nível, a intervenção efetivamente capaz de prevenir a violência e a criminalidade é aquela que visa alterar as condições propiciatórias imediatas, isto é, as condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar; não é a ação voltada para mudanças estruturais, cujos efeitos somente exerceriam algum impacto desacelerador sobre as dinâmicas criminais em um futuro distante – o que, evidentemente, não significa que essas mudanças, de tipo estrutural, não devam ser realizadas. Claro que elas são necessárias e urgentes, e em grande extensão, por suas virtudes intrínsecas, para melhorar o Brasil e para transformar as condições que favorecem a violência. Mas não são suficientes, nem substituem as intervenções tópicas, via políticas sociais indutivas, nas dinâmicas imediatamente geradoras da violência. Um exemplo: com frequência, territórios limitados concentram as práticas criminais, que tendem à reiteração, conformando padrões e permitindo tanto a previsão quanto a antecipação. Esse quadro constitui fenô-



meno amplamente reconhecido pela criminologia internacional. Sendo assim, antes mesmo que as eventuais reformas das estruturas socioeconômicas produzam seus efeitos, iniciativas tópicas bem focalizadas, que incidam de modo adequado e eficiente sobre as condições e circunstâncias imediatamente ligadas à dinâmica criminal, podem alcançar resultados excelentes. É preciso interceptar as dinâmicas imediatamente geradoras dos fenômenos, o que exige diagnósticos sensíveis às complexidades dos contextos sociais, e que devem ser complementados por planejamento qualificado e por avaliações sistemáticas, que propiciem permanente monitoramento de todo o processo de intervenção pública, mesmo quando se dá em parceria com iniciativas da sociedade civil.

Essas foram as linhas gerais que marcaram o diagnóstico e o plano de segurança pública, com foco preventivo, elaborado pela prefeitura de Porto Alegre, ao longo de 2001, sob o comando do prefeito Tarso Genro<sup>5</sup>.

Creio estar demonstrada a possibilidade de que os municípios colaborem para a redução da violência criminal, mesmo sem dispor de instituições policiais. Cumpre agora considerar os dados gerais do problema da violência criminal no Brasil, incorporando as questões que envolvem diretamente as instituições estaduais, particularmente as polícias.

#### IV

### Considerações preliminares à descrição das novas políticas estaduais

#### *(a) Da denúncia à proposição de alternativas*

Um dos fundamentos das políticas de segurança elaboradas e aplicadas por governos progressistas, democráticos e populares, comprometidos com os direitos humanos, é a inversão das práticas convencionais: os agentes sociais identificados com os valores que tais governos pretendem expressar costumavam relacionar-se com a problemática da violência e da criminalidade pelo viés da crítica, da cobrança, da demanda e da denúncia. Demanda dirigida ao Estado por mais eficiência no combate à violência; cobrança pela incompetência dos programas governamentais; crítica a medidas tópicas e denúncias de violações dos direitos humanos por parte do aparelho policial. Hoje cabe aos críticos assumir as responsabilidades de governo. Por isso impõe-se a nós, *experts* na de-

---

5. Linhas incluídas e especificadas, em detalhes, no Plano de Segurança Pública, coordenado por Antonio Carlos Biscaia, Benedito Mariano, Luiz Eduardo Soares e Roberto Aguiar, confeccionado no âmbito do Instituto Cidadania, com a assessoria especial de Paulo Brinckman, dirigido por Paulo Okamoto e presidido por Luiz Inácio Lula da Silva, apresentado à sociedade em fevereiro de 2002.

núncia, o grande desafio de formular e aplicar políticas alternativas, capazes de reduzir a violência tanto do crime quanto da polícia. Passar do negativo ao positivo é difícil e exige uma preparação especializada, que não deriva automaticamente da experiência de militância na defesa dos direitos humanos, ainda que ela ajude bastante. Denunciar foi e continua a ser muito importante. Mas não é suficiente. E o que se exige de nós, na medida em que assumimos responsabilidades executivas, não são mais apenas propostas de mudanças legais, mas políticas objetivas sobre como conduzir os cerca de 550 mil homens e mulheres que atuam, profissionalmente, na segurança pública brasileira. A sociedade cobra de nós a resolução dos problemas ou, pelo menos, avanços significativos nessa direção positiva. Hoje avanços expressivos implicam sucesso no aprimoramento da *performance* policial – que se traduz em redução da impunidade – e na redução da corrupção policial. O resultado de políticas exitosas, na área, se resumiria na transformação de nossas polícias em instituições menos violentas e corruptas, mais respeitosas dos direitos humanos, mais inteligentes e eficientes, mais aptas a agir preventivamente, mais confiáveis e, portanto, mais legítimas e capazes de valorizar seus profissionais.

A tese fundamental que marca a originalidade das novas políticas de segurança, elaboradas e aplicadas por governos progressistas, sustenta que é possível e necessário combinar respeito aos direitos humanos com eficiência policial. Durante duas décadas de disputas políticas, desde os primórdios da transição democrática, esses dois pólos foram antepostos, como se fossem contraditórios entre si: os defensores dos direitos humanos negligenciávamos a questão relativa à eficiência do aparelho policial, pressupondo, tacitamente, a correlação entre eficiência e brutalidade. Com isso, assumíamos uma posição unilateralmente crítica e silenciávamos ante o quadro de avanço da violência criminal, reportando-nos, no máximo, à problemática social, à qual atribuíamos a responsabilidade pelo agravamento da situação. Por outro lado, os críticos dos direitos humanos afirmavam que a eficiência só seria alcançada com a liberação da polícia para ser violenta e para matar, independentemente dos marcos legais.

Hoje, observando as experiências internacionais mais bem-sucedidas e analisando o que ocorreu no Brasil, onde o quadro de degradação das instituições policiais e de crescimento exponencial da criminalidade é fruto da hegemonia dos que defendem a brutalidade policial, conclui-se que o segredo do êxito, na segurança pública, depende exatamente da subordinação das polícias aos marcos legais. Por outro lado, todos os que nos identificamos com os direitos humanos, como valores matriciais e inarredáveis, também descobrimos que polícias eficientes constituem condição *sine qua non* para a realização desses direitos, que incluem o respeito à vida, à integridade e aos benefícios civis e materiais da

sociabilidade civilizada. Quando esse respeito está ameaçado e o Estado não oferece instrumentos de proteção, isto é, quando as polícias são ineficientes, os direitos humanos sucumbem ao medo, à morte, à crueldade, às violações, ao arbítrio, à violência. Evidentemente, a eficiência objeto de nosso apreço está circunscrita pela subordinação radical das polícias aos marcos legais, que, no contexto em causa, corresponderiam ao universo normativo e axiológico derivado dos direitos humanos. Onde e quando houver contradição entre as leis constitucionais ou infraconstitucionais e essa pauta universal de direitos, a ação policial, enquanto se ativer ao estrito cumprimento das determinações legais, far-se-á contra os direitos humanos.

(b) *Estado, governo e o ciclo eleitoral*

Indispensável é compreender que segurança pública é matéria de Estado, não apenas de governo. Para ser responsabilidade superior precisa constituir-se como responsabilidade de todo o governo, não só das polícias e das secretarias de Segurança e Justiça. A participação da sociedade civil é outro componente fundamental. Se todas as forças políticas compreendessem a complexidade do problema, a gravidade da situação e os riscos sociais e institucionais implicados, talvez se dispusessem a abandonar a postura predatória, que parece nutrir-se das tragédias e regozijar-se com o fracasso alheio. Uma vez no poder, os críticos destrutivos costumam adotar as medidas convencionais, tradicionalmente malogradas, porque lhes falta compromisso com políticas alternativas consistentes – as críticas predatórias nada mais tendo sido que ataques políticos irresponsáveis. Preferem o voluntarismo inconseqüente e as pseudo-soluções espetaculares, porque se orientam, não pelo respeito a planos racionais e viáveis de mudança, mas pelo improvisado que garanta recompensa imediatista, com reflexos eleitorais convenientes. Seria patriótico conceder uma trégua política – via celebração de um grande pacto pela paz – aos governos que adotassem planos consistentes, amplamente discutidos com a sociedade, profundamente comprometidos com a eficiência e o respeito aos direitos humanos. A segurança pública não será trabalhada com suficiente seriedade, no Brasil, enquanto não a preservarmos, minimamente, da demagogia oportunista associada ao ciclo eleitoral. Isso não significaria despolitizar o tema da segurança, mas, ao contrário, o politizaria em grande estilo.

## V

### Casos estaduais em foco: Amapá, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro

Por motivos operacionais, que obstaram o processo de levantamento de informações, dois casos de grande relevância não serão tratados: Acre e Rio Grande do Sul. Ambos os estados são governados pelo PT e foram responsáveis por realizações importantes na área da segurança pública. Destaquem-se, por exemplo, as seguintes contribuições:

(a) no Acre, o imenso esforço de moralização das instituições policiais, associado ao – e como movimento indispensável ao – combate ao crime organizado. O resultado foi o desmantelamento da principal quadrilha que dominava o crime e os segmentos corruptos das polícias, perpetrando toda sorte de crueldade, tiranizando comunidades e se infiltrando na política local. Esse feito, ainda que mais diretamente afeto à área da segurança, alterou drasticamente as condições sociais, culturais e políticas estaduais, com impacto sobre todo o país. As instituições públicas acreanas, em seu conjunto, receberam um sopro renovador de vitalidade e legitimidade. O Acre converteu-se em exemplo nacional.

(b) No Rio Grande do Sul, o notável esforço de integração das instituições policiais, de democratização da Brigada Militar (a polícia militar estadual) – com a implantação do novo regulamento disciplinar, que passou a ser modelo para as polícias militares de todo o país – e de qualificação dos dados e dos profissionais, com a participação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Também se destacaram as iniciativas de controle dos desvios de conduta e de valorização dos servidores públicos que atuam na segurança. Foi também marcante a abertura promovida pela Secretaria de Justiça e Segurança à participação da sociedade, diretamente, por meio de Conselhos Comunitários, e indiretamente, por meio da Ouvidoria. O relacionamento dialógico, respeitoso e construtivo com os movimentos sociais constituiu outra virtude importante. Criou-se o Programa de Proteção às Testemunhas, o Protege, e investiu-se bastante em equipamentos (coletes, armas e viaturas). Finalmente, mas não menos relevante, implantou-se o “Termo Circunstanciado”, que autoriza a Brigada Militar a cumprir uma função simples, mas fundamental – convencionalmente exclusiva da Polícia Civil –, imprimindo grande agilidade aos atendimentos policiais: trata-se da elaboração de documento equivalente ao boletim de ocorrência.

Cabe ainda observar que uma descrição completa das políticas voltadas para a área denominada “segurança pública”, entendida em seu sentido mais

amplo, deveria referir-se a todas as instituições que envolvem a Justiça Criminal, o que estenderia o espectro da presente exposição para que fossem incluídas análises do funcionamento do Ministério Público, da Justiça e do Sistema Penitenciário. Além disso, idealmente dever-se-iam incluir também considerações sobre a atuação das agências privadas de segurança, já que, mesmo fiscalizadas e regulamentadas por órgãos federais, elas interferem na conjuntura dos estados. Isso não foi feito, seja porque ultrapassaria a esfera de responsabilidade dos Poderes Executivos, no caso do Ministério Público, do Sistema Judiciário e até da segurança privada, seja porque escaparia ao campo limitado pelos propósitos do projeto que o presente estudo realiza: é o caso do Sistema Penitenciário, cujas peculiaridades e complexidades exigem um tratamento especializado. O Plano de Segurança Pública, elaborado pelo Instituto Cidadania, avança em várias das matérias aqui não abordadas.

#### *A política de segurança do estado do Amapá*

O estado do Amapá é governado pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), em aliança com o PT<sup>6</sup>. A descrição a seguir tomou como base o relato da diretora-presidente do Centro de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos do Estado do Amapá (Ceforh), Rita de Cássia Lima Andréa, que coordena as políticas de Formação de Segurança Pública desde 1996, complementado por Katia Tork, assessora da vice-governadoria:

(1) A base conceitual que fundamenta a compreensão dos problemas, subjacente à política adotada, é a teoria da *complexidade*, tal como elaborada por Edgard Morin, em cujos termos impõe-se como primado a perspectiva do *sistema*. Isso significa que as medidas não se devem perder na fragmentação, mas, ao contrário, articular-se de modo sistêmico, formando a unidade de uma política. Considerar uma questão complexa impõe uma mudança de paradigma e implica romper com o modelo simplificador dos fenômenos sociais.

(2) O primeiro ponto destacado nessa política – que vem mudando o Amapá e despertando o reconhecimento nacional – é a qualificação da polícia (através do Programa de Formação e Atualização Permanente em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania), enquanto instituição voltada para a cidadania. Em outras palavras, é a qualificação do corpo de servidores da segurança pública como profissionais a serviço dos cidadãos, das cidadãs e da proteção de seus

---

6. A partir de abril de 2002, com a desincompatibilização do governador João Capiberibe (PSB), assumiu o governo a vice-governadora Dalva Figueiredo, do PT (N.E.).

direitos. O investimento na formação é entendido como suporte da mudança de paradigma; a formação está no centro da mudança de atitudes. A meta visada é a integração no Amapá de todo sistema integrado de segurança pública cidadã.

(3) A Polícia Militar inclui batalhões, nos quais se incluem polícia ambiental e polícia interativa (interatividade envolve relações intra-institucional, interinstitucional e com a sociedade).

(4) As delegacias cedem lugar a Centrais Integradas de Segurança Pública, responsáveis por zonas identificadas e analisadas por diagnósticos da criminalidade.

(5) Haverá uma central que incluirá central de dados, Polícia Militar, Polícia Civil, Perícia (que é subordinada operacionalmente à Secretaria de Segurança, mas independente das polícias – articula-se operacionalmente via comitê gestor), Tribunal de Justiça, Ministério Público etc.

(6) Há módulos locais, envolvendo viatura e bicicletas, que garantem a capilaridade da presença policial integrada e a qualidade de sua intervenção, que requer sensibilidade (especialmente desperta e disciplinada) para as especificidades das configurações contextuais de problemas.

(7) Parceria com Guarda Municipal (agentes da cidadania – desarmados) é particularmente valorizada.

(8) Interiorizar e descentralizar, sobretudo via polícia ambiental, é a orientação política e administrativa estratégica.

(9) Salas de vidro como espaços para interrogatório estão sendo construídas, para promover a mudança das condições infra-estruturais que, no passado, estimulavam a prática da tortura.

(10) A Secretaria de Segurança é coordenadora de toda a política, via comitê gestor.

(11) Os dados criminais primários estão sendo revistos e corrigidos, por meio da introdução da informática e da central de ensino e pesquisa, com ênfase na interdisciplinaridade (exemplo de objeto: identificação das zonas de criminalidade). Essa revisão corresponde à reinvenção de todos os mecanismos gerenciais do aparelho institucional de segurança, cujas ações passam a ser regidas pelo tríptico racional: diagnóstico – planejamento – avaliação/monitoramento corretivo, que converte os erros e as falhas em instrumentos de autocorreção sistêmica.

(12) O traço distintivo que sustenta a eficácia desse conjunto de medidas é que elas são efetivamente tratadas como uma política pública de governo (idealmente, de Estado), à qual se infunde toda força política.

(13) A polícia interativa (ou comunitária) é ativa, não mais espera o chamado das comunidades. A formação envolve exame crítico da prática cumprida depois da primeira fase da qualificação. O Conselho Interativo (ou Comunitário) é que

define a política do bairro, inclusive retirando policiais. Integração entre as políticas públicas é capital, para além da área específica da segurança: a formação envolve outros órgãos do governo e os próprios conselhos. Unificar sem integrar – por decreto – não funciona, pois não se unifica o diferente. Por isso é necessário começar pela integração. Há uma lei para o sistema integrado. As academias estão se reunindo. O módulo integrado será oferecido na universidade. Manter-se-ão as especificidades.

(14) É necessário assumir a incompletude da Secretaria de Segurança, que não poderá dar conta das necessárias interfaces sociais.

### *A política de segurança do estado de Mato Grosso do Sul*

Governado pelo PT. A descrição a seguir tem como base o relato do secretário de Segurança, Almir Paixão:

(1) No início do governo de Zeca do PT, as amplas alianças (o PDT assumiu, inicialmente, a segurança) conduziram a uma solução provisória que afastou a Secretaria de Segurança do PT. O governador encontrou o estado falido e a falta de credibilidade era generalizada, contaminando também as instituições policiais. O processo de transformações teve início com a reforma do Poder Executivo, que fundiu as secretarias de Justiça e de Segurança. A falta de controle sobre os órgãos interessava aos maus funcionários. No início do mandato, o quadro de caos administrativo e gerencial caracterizava as instituições públicas, de uma maneira geral. Almir Paixão, advogado e defensor público (em São Paulo, acumulara experiência como agente penitenciário), foi convidado, inicialmente, para ser auditor-geral. Desde esse momento até assumir a Secretaria de Justiça e Segurança enfrentou enorme resistência. Sua primeira medida foi acabar com a descentralização que duplicava ou triplicava instâncias administrativo-burocráticas e deslocar policiais para atividades-fim. Unificou-se a atividade administrativa dentro da secretaria. A unidade orçamentária é a da segurança pública (as corporações deixaram de ser unidades orçamentárias). A integração impôs expressiva economia – por exemplo, nas diárias.

(2) A nova gestão da segurança pública, sob o comando de Almir Paixão e, portanto, do PT, evitou reduzir sua política à compra de armas, fardamento e viaturas. Preferiu investir em políticas públicas de segurança, as quais se definiam por reconhecer o caráter multidimensional da segurança. Para identificar áreas para localização de policiais, por exemplo, foram mobilizados outros órgãos governamentais.

(3) Privilegiaram-se as intervenções globais circunscritas territorialmente, nas quais a presença policial era acompanhada de atendimento social. Os resultados foram

compensadores. Houve significativa redução dos crimes contra o patrimônio. As ações policiais passaram a guiar-se pela análise detida dos dados e a elaboração de diagnósticos sobre as dinâmicas criminais. Isso conduziu a estratégias que provocaram, por exemplo, a redução da violência contra a mulher, que tendia a concentrar-se em determinados períodos (próximo ao final do mês). Unidades integradas foram implantadas segundo mapeamento da criminalidade, atendendo aos princípios do planejamento racional e superando a tendência mais freqüente do trabalho policial brasileiro, que se esgota no padrão reativo-inercial e fragmentário.

(4) A interação vaga entre polícia e sociedade não basta. É necessária a convivência para mudar a imagem que a sociedade formou da polícia e para conferir a esta a eficiência que só se alcança com presença contínua capilar e conhecimento das especificidades locais.

(5) Três unidades integradas estão sendo construídas especialmente para oferecer proteção às escolas que se situam nas áreas mais problemáticas.

(6) A capital, Campo Grande, foi dividida em sete regiões. Haverá um comando integrado (articulando as polícias Civil e Militar) em cada área. Cada comando será responsabilizado pelo combate à criminalidade local, o que viabilizará avaliações sistemáticas do desempenho policial e o indispensável monitoramento corretivo, sempre com a participação da sociedade civil.

(7) Foram adquiridos (com recursos do Fundo Nacional, apoiado pelo Plano Nacional do Governo Federal) equipamentos de informática que permitirão a integração das comunicações. Será criado um Centro Integrado de Operações, cuja base será a análise regular geoprocessada de Campo Grande. As ocorrências serão atendidas de acordo com tipos e localidades. O sistema computadorizado indicará o local de onde provém a chamada e localizará a viatura mais próxima, procedendo ao despacho automático. Jovens dispensados do serviço militar e que estejam cursando a universidade (em certas áreas) serão selecionados: 130 universitários farão o atendimento no centro de operações. Os supervisores (policiais militares e civis e membros do Corpo de Bombeiros) serão responsáveis pela intervenção operacional (caso a unidade acionada não esteja atuando adequadamente). O Centro Integrado de Operações se dedicará também à análise criminal, com base em um boletim único de ocorrência criminal (no qual constarão informações sobre tipo de crime, horário e local da ocorrência – com indicação de pontos de referência –, perfil da vítima e do suposto perpetrador, indicando também se a vítima é beneficiária de algum serviço do governo etc.). Pretendem-se identificar, na medida do possível, as condições propiciatórias das diferentes modalidades de práticas criminosas. O Ministério Público terá acesso à Central de Operações e, portanto, ao geoprocessamento, para reduzir o risco de que haja desvio nos inquéritos, segundo interesses cor-



ruptos ou políticos. O governador também poderá ter acesso a esses dados.

(8) A Secretaria de Segurança defende unificação, em nome do cumprimento do ciclo completo, e procura criar condições que favoreçam sua realização futura. Os policiais civis defendem a unificação. Na PM, é unânime a defesa da unificação entre as praças. A resistência cresce na medida em que se avança na hierarquia. Defende-se a tese de que a integração não pode ser apenas operacional. Tem de começar pelo planejamento e pela formação.

(9) Segundo o secretário, não há crime organizado; há, sim, segurança desorganizada.

(10) Destaca a experiência bem-sucedida da polícia unificada, que se realiza no departamento de operações de fronteira.

(11) As polícias não devem ser subordinadas diretamente ao governador, mas ao secretário de Segurança.

(12) Houve redução dos crimes contra a vida, em Mato Grosso do Sul, durante a gestão do PT, ainda que a mesma tendência não se tenha verificado no caso dos crimes contra o patrimônio.

(13) Há oito Delegacias de Defesa da Mulher no estado, e quem define suas respectivas localizações é a coordenadoria de políticas para a mulher, vinculada ao gabinete do governador, em diálogo com a Secretaria de Segurança.

(14) Investe-se na criação da Escola de Segurança Pública, que formará os policiais até o nível médio. A Academia de Polícia formará os oficiais. Haverá currículo único para a área da segurança pública (envolvendo profissionais distintos, como bombeiros, agentes penitenciários, policiais civis e militares), sem prejuízo das especializações. Faz parte dos planos a inclusão de disciplinas como direitos humanos e questão de gênero.

### *A política de segurança do estado do Rio de Janeiro*

Elaborada e implementada no período em que o PT participou da coalizão de governo (de janeiro de 1999 a março de 2000) e retomada, com adaptações, pelo governo Benedita da Silva – cujo mandato se estende de abril a dezembro de 2002 – e seu secretário de Segurança, Roberto Aguiar:

(1) Investimos na reorganização institucional, respeitando os limites constitucionais: por meio da criação de uma autarquia, em dezembro de 1999, o Instituto de Segurança Pública (ISP), seria celebrado um contrato de gestão com o Estado, re-selecionaríamos os policiais – segundo critérios éticos, psicológicos e profissionais – que exerceriam a atividade policial nos quadros da nova instituição, quer no Departamento de Polícia Ostensiva, quer no Departamento de Polícia

Judiciária. Sua lotação continuaria vinculada às polícias, mas seu exercício seria transferido para o ISP. Todos os policiais seriam submetidos ao crivo. Os que não fossem aprovados por razões profissionais teriam novas chances, depois de se subordinarem a processos de requalificação, ou seriam incorporados mediante a condição de se submeterem a cursos de reciclagem, no âmbito das iniciativas de capacitação do ISP. Aqueles que fossem reprovados por razões éticas ou criminais seriam definitivamente afastados da polícia. O ISP proporcionaria formação básica comum, sem prejuízo das especializações, que continuariam a ser ministradas pelas academias policiais, todas, entretanto, reorganizadas no âmbito do ISP. A capacitação ou o investimento permanente na qualificação profissional consistiriam em um dos eixos fundamentais e distintivos do ISP. Além da formação comum, as orientações tático-estratégicas também seriam integradas, graças à articulação orgânica entre os comandos, propiciada pela supervisão comum: o presidente do ISP, necessariamente o secretário de Segurança, trabalharia ao lado dos diretores dos departamentos responsáveis pelas polícias Civil e Militar, que seriam seus respectivos chefes, para evitar duplicidades e competições autofágicas. A corregedoria do ISP seria única e supracorporativa, operando segundo regimentos disciplinares modernos e flexíveis, que permitiriam rápidas respostas, ante eventuais desvios de conduta, sem ferir direitos e prejudicar os policiais: separando correção administrativa de acusação criminal, evitaríamos a subordinação do ritmo ágil da gestão do ISP ao tempo lento da Justiça. As atividades-meio seriam unificadas, o que não implicaria fusão entre as polícias Civil e Militar e, portanto, não agrediria a Constituição Federal, mas implicaria economia e racionalização.

(2) Redefinimos as circunscrições territoriais sob responsabilidade dos batalhões da PM e das delegacias distritais da Polícia Civil, de modo a fazê-las coincidir e a adaptá-las ao desenho instituído pelos municípios e pelo estado, em seus planejamentos estratégicos, adequando-as às Regiões Administrativas, aos bairros e/ou aos limites municipais – e as fazendo corresponder a múltiplos dos setores censitários do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), para tornar os dados criminais relativos às áreas comparáveis entre si, por meio da relação localizada com as informações demográficas. A redefinição criou 34 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), no estado do Rio de Janeiro, tornando possível a análise do desempenho policial e o exame prospectivo sobre disponibilização de recursos, cujo cálculo depende da consideração de variáveis geográficas, demográficas e urbanísticas, entre outras. As Áreas Integradas constituem bases comuns de operação para as polícias, as quais, mesmo antes da implementação plena do ISP, já começaram a experimentar, na prática, o planejamento solidário de ações e a avaliação compartilhada de resultados, precondições

para o monitoramento integrado, prefigurando a integração mais ampla que o ISP materializaria. As AISP's entraram em funcionamento em agosto de 1999. A cada AISP corresponde um Conselho Comunitário de Segurança.

(3) A Delegacia Legal é o novo modelo de delegacia e a plataforma operacional em que se reestruturam funções e rotinas na Polícia Civil. Inauguramos quatro unidades, em 1999, e implantamos a Delegacia Legal modelo, na qual se situa o banco de dados central. As novas rotinas significam uma extraordinária economia de procedimentos burocráticos (eram regulados por livros cartoriais: havia 64, em média, no modelo tradicional de delegacia, que foram reduzidos para 6, na Delegacia Legal), agilizando as investigações e deslocando o foco das atenções para o atendimento aos cidadãos. Redefinidas as rotinas, foram criados – sempre em parceria com a COPPE/UFRJ (Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro) – quase 200 *softwares*, com os quais informatizamos o trabalho que se realiza nas DPs. Criamos um banco de dados, cercado de toda a segurança, e instalamos uma Central de Gestão de Informações, capaz de interconectar todas as delegacias do estado, assim que estejam reformadas. Acesso a informação, troca de dados, intercâmbio interno e comunicação inteligente, e em tempo real, com outras instituições e seus bancos de dados são peças-chave de qualquer política de segurança digna desse nome. Na Delegacia Legal eliminamos a carceragem, para cuja viabilização implementamos um programa de construção de Casas de Custódia. Em lugar da carceragem, construímos uma pequena sala de custódia, cujas dimensões destinam-se a impedir sua conversão perversa em nova carceragem no futuro – afinal, a carceragem nas delegacias é uma dessas ilegalidades com as quais a sociedade brasileira acostumou-se a conviver: portanto, dizer-se da nova delegacia que é legal significa mais do que a adjetivar com qualificativo simpático e próprio a um nome fantasia. Incorporamos atendentes universitários para recepcionar o público e um administrador, em cada Delegacia Legal, exclusivamente dedicado à manutenção dos equipamentos, do material de uso corrente e das instalações físicas. O espaço da nova delegacia é tão aberto e transparente quanto possível, evitando-se salas isoladas, onde práticas ilegais eram usuais. Delegacia Legal é sinônimo de um outro comportamento policial: mais atencioso, mais rápido, mais eficiente, mais respeitoso dos direitos humanos. Celebramos convênios com o Tribunal de Justiça para que Juizados Especiais funcionem em espaços contíguos – oferecidos pela própria polícia – a algumas delegacias, viabilizando maior agilidade no tratamento dos casos correspondentes à aplicação da Lei 9.099, que constituem a grande maioria das ocorrências.

(4) O Centro Unificado de Polícia Técnico-Científica (CUPTEC) foi concebido e planejado para substituir os institutos de medicina legal, de identificação e de

perícia, convertendo-os, inteiramente reformados, física e tecnologicamente, em departamentos de uma mesma instituição, cujo princípio elementar era *descentralização com integração sistêmica*. Haveria 14 postos de polícia técnico-científica, equipados com unidades móveis, no estado, e núcleos radicados em todas as Áreas Integradas de Segurança. A política de pessoal seria reformulada, valorizando-se o aperfeiçoamento profissional contínuo e a colaboração com a comunidade científica. Ambos os objetivos dependeriam de convênios com as universidades, que começamos a celebrar, com a mediação da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia. O CUPTEC seria certificado pelo Federal Bureau of Investigation, dos Estados Unidos, e pela Scotland Yard, da Inglaterra.

(5) Desenvolvemos *uma política específica para as mulheres, contra a violência de gênero e a violência doméstica*, orientada para o aprimoramento dos meios de prevenção, a repressão e o atendimento às vítimas, em parceria com organizações da sociedade civil. Começamos a criar *núcleos de atendimento à mulher* em todas as delegacias distritais; *centros de atendimento especializado*, em vários hospitais do estado, em parceria com a Secretaria Estadual de Saúde; requalificamos todos os profissionais que servem nas Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher; introduzimos a temática em todos os cursos oferecidos aos policiais – em 1999, 16 mil policiais foram submetidos a cursos. Em colaboração com o Disque-Denúncia, criamos o Disque-Denúncia da Mulher, para cuja implantação treinamos atendentes para ouvir com sensibilidade e orientar, psicológica e praticamente, denunciante de violência doméstica ou de violência contra a mulher. Afixamos cartazes com orientações à mulher, em caso de estupro, em todas as delegacias e distribuímos cartilhas com informações relevantes em todo o estado (os serviços deveriam estar disponíveis na internet, no futuro imediato).

(6) Criamos *Centros de Referência contra o Racismo, a Homofobia, de Proteção do Meio Ambiente, de Proteção de Crianças e Adolescentes*, em parceria com organizações da sociedade civil, identificando agendas de problemas, hierarquizando prioridades, definindo políticas específicas e organizando comissões representativas dos grupos envolvidos para acompanhar a aplicação das políticas e sugerir correções de rota e de metodologia, em cada caso. Os parceiros da sociedade civil participaram dos cursos de requalificação profissional dos policiais, oferecendo seminários temáticos, ligados a suas áreas respectivas de especialização e engajamento cívico. Criamos o DDH, Disque Defesa Homossexual, com a participação de voluntários especialmente treinados para o atendimento personalizado e a orientação prática.

(7) Criamos a Ouvidoria da Polícia, órgão inteiramente independente, destinado, por sua autonomia e sua credibilidade, ao controle externo das polícias, cuja função é decisiva, no esforço de mudança do comportamento policial e de recu-

peração da confiança popular nas instituições policiais. Essa recuperação é indispensável não só por razões éticas, mas também por razões práticas, pois a eficiência depende do respeito à cidadania, às leis e aos direitos humanos, conforme demonstram pesquisas empíricas internacionais. Portanto, nada mais equivocado do que a velha dicotomia: ou a polícia é eficiente, ou respeita os direitos humanos. Essa falsa oposição tem sido politicamente manipulada, ao longo dos anos, por demagogos oportunistas e irresponsáveis, defensores da barbárie como arma contra a barbárie.

(8) Incluímos o estado do Rio de Janeiro no plano nacional de defesa de testemunhas, criando nosso Programa de Proteção às Testemunhas, gerenciado pela ONG Provita, conforme determina o convênio firmado com a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos.

(9) O esforço pioneiro em *capacitação profissional dos policiais* traduz-se no conceito de formação contínua para os policiais civis admitidos no programa Delegacia Legal, em cujo âmbito passaram a receber bolsa de 500 reais, assim como no conceito de requalificação continuada para policiais militares, reagrupados em vários núcleos novos (GEATs – Grupamentos Especiais de Ação Tática, GEPAT – Grupamento Especial de Policiamento em Áreas Turísticas, GEPE – Grupamento Especial de Policiamento em Estádios, e Getams – Grupamentos Especiais Tático-Móveis), que estimula a auto-estima, redefine a prática e modifica a imagem pública. Uma esfera-chave de investimento em qualificação é o *policiamento comunitário*, cujo papel é crucial na política de segurança implantada em 1999.

(10) O Mutirão pela Paz visava oferecer policiamento ostensivo permanente e regular, de tipo comunitário (supervisionado com rigor com a participação da sociedade local), nas comunidades carentes, fazendo-o acompanhar da ação social do Estado, nas áreas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer, saneamento, desenvolvimento urbano, habitação, transporte etc.

(11) Foram abertas 4.000 vagas para a PM, das quais 2.000 foram preenchidas. Mil viaturas foram compradas em 1999. Além disso, *auditorias organizacionais foram iniciadas*, com vistas à racionalização do uso de recursos humanos, para que se reduzisse de 15% para 5% o efetivo aplicado em atividades-meio, ampliando a disponibilidade de policiais para as atividades-fim. As jornadas de trabalho irracionais (24 por 72 horas ou 12 por 48 horas) seriam revistas, em benefício da continuidade do trabalho e do aprimoramento das condições de vida dos policiais.

(12) Foi criada a primeira *unidade multisetorial de investigação de lavagem de dinheiro*, visando combater o tráfico de armas e drogas, na dimensão atacadista, já que o varejo estaria sendo enfrentado via Mutirões pela Paz. Segundo seu desenho original, participariam dessa unidade ou força-tarefa, liderada pela Secretaria de

Segurança, as polícias Militar e Civil, a Procuradoria-Geral do Estado, a Procuradoria da Justiça, a Secretaria de Fazenda, a Receita Federal, o Banco Central e a Polícia Federal. Esse exemplo assinala a importância da cooperação entre as instituições e, especialmente, entre as esferas de poder federal, estaduais e municipais. Sem essa articulação, dificilmente uma política de segurança terá êxito.

(13) Foi deflagrada, em parceria com o Viva Rio e entidades da sociedade civil, a Campanha de Desarmamento, sob o lema “a consciência desarma o cidadão; a polícia desarma o criminoso”. O combate ao tráfico de armas tornou-se prioritário, em razão de seu papel indutor da expansão das práticas criminosas e da intensificação da violência envolvida na perpetração dos crimes. As tarefas do Estado concentravam-se em três focos: (a) capacitar os policiais no uso da arma (aproveitando-se para qualificá-los no uso da força e na abordagem pessoal e de veículos – a blitz passaria a ser registrada em vídeo pela própria PM e os procedimentos só teriam valor se fossem detectados pela câmera), quer oferecendo cursos de tiro, quer fazendo-os assimilar e automatizar as regras reconhecidas internacionalmente, segundo as quais o uso da arma pela polícia só é legítimo quando a vida, do policial ou de terceiros, está em risco; (b) aumentar a eficiência na apreensão de armas; (c) organizar um banco de dados sobre armas apreendidas e iniciar investigações sistemáticas sobre tráfico de armas.

(14) O *Sistema integrado de segurança* nos bairros visava treinar porteiros na PM e prepará-los para ações de vigilância solidária, criando-se anéis de proteção mútua. Parcerias com empresas de telefonia celular garantiam comunicação rápida com as unidades policiais locais, capilarizando, qualificando e conferindo mais agilidade ao atendimento policial. O sistema previa ampla participação comunitária, atribuindo responsabilidades aos condomínios e aos estabelecimentos comerciais dos bairros. Previa também a fiscalização rigorosa da segurança privada (o que exigia celebração de convênio autorizativo com o Ministério da Justiça) e a negociação de protocolos de ação concertada entre as empresas aprovadas – cujos profissionais deveriam ser treinados pelas polícias, com custos assumidos pelas empresas – e as polícias. A Guarda Municipal seria uma parceira-chave nesse programa, que apenas começou a ser implementado, já em fins de 1999 e início de 2000.

(15) O Circuito da Paz visava ocupar com cultura (sobretudo música e teatro), esporte e lazer os espaços nos quais se concentram os homicídios dolosos, nos dias e horários de risco: noites de sexta e sábado (esses fenômenos apresentam elevada taxa de regularidade, tornando-se previsíveis e, portanto, evitáveis).

As metas dos programas e projetos articulam-se, complementam-se e formam uma unidade orgânica. As metas eram as seguintes:

(1) *integração*, ainda que não fusão, entre as polícias, seja na formação básica, seja no trabalho cotidiano (projeto das Áreas Integradas de Segurança Pública), seja nas atividades-meio, seja na supervisão operacional, na orientação estratégica e na correição (projeto Instituto de Segurança Pública). Tudo isso só tem valor porque pode transformar radicalmente o comportamento policial, reduzindo a corrupção e a brutalidade, e reaproximando as polícias da comunidade;

(2) *reforma radical da Polícia Civil e das delegacias*, com atenção à organização e ao processamento informatizado de dados, atendimento civilizado aos cidadãos, agilização das investigações, eliminação das carceragens nas delegacias e aproximação com a Justiça (projeto Delegacia Legal) e reforma da polícia técnica (projeto CUPTEC). A nova delegacia suprime a atomização das unidades distritais, que constitui a infra-estrutura da ineficiência e da corrupção: a fragmentação impede a universalização de procedimentos, o controle sobre o trabalho na ponta, a partilha e a centralização das informações, a avaliação sistemática das medidas adotadas e das ações realizadas. A nova delegacia visa, antes e acima de tudo, promover uma revolução gerencial na Polícia Civil (e não só aí), transformando o arquipélago ingovernável de unidades dispersas em uma instituição orgânica, o que, por sua vez, propicia a renúncia ao voluntarismo reativo, o abandono da praxe inercial e a instalação de uma administração racional, em que dados inconsistentes dêem lugar a diagnósticos rigorosos, aptos a sustentar planejamentos regulares, avaliações permanentes e monitoramentos corretivos;

(3) *o combate à violência de gênero e à violência doméstica, ao racismo e à homofobia, contra a agressão ao meio ambiente e a violência especificamente voltada contra crianças e adolescentes*: projeto Centros de Referência;

(4) *aproximação entre polícias e comunidades*, via participação comunitária e investimentos na moralização, rompendo radicalmente com o corporativismo (projetos Áreas Integradas, via Conselhos Comunitários de Segurança, Centros de Referência, Policiamento Comunitário, Mutirões pela Paz, Circuito da Paz, Sistema Integrado de Segurança, Campanha de Desarmamento, Ouvidoria e Programa de Proteção às Testemunhas);

(5) *capacitação profissional*, em cujo processo aspectos técnicos seriam combinados com orientações dirigidas a formar policiais voltados para a proteção dos cidadãos, e não do Estado (projeto Instituto de Segurança Pública);

(6) *melhoria das condições de trabalho e valorização dos policiais*, que seriam alcançadas com a aquisição de melhores equipamentos, a construção de ambientes mais apropriados e dignos, e com políticas salariais ou de gratificações, associadas a salários indiretos – saúde familiar, habitação, educação dos filhos (projeto Premiação das AISPs por redução da criminalidade; gratificação para capacitação, acoplada ao projeto Delegacia Legal; valorização profissional via projeto ISP).

Em suma, estas são as linhas de ação privilegiadas, de janeiro de 1999 a fins de março de 2000: *modernização tecnológica* (sobretudo equipamentos e interconexões, produção, organização e transmissão de dados); *modernização gerencial* (nossas estruturas policiais eram arcaicas e geridas irracionalmente, não havia sequer a cultura do diagnóstico, do planejamento, da avaliação e do monitoramento corretivo, institucional); *modernização institucional* (é possível avançar bastante, no campo das reformas organizacionais, sem ferir os limites estipulados constitucionalmente); *moralização* (sem a mudança profunda de nossas polícias, sem rigoroso filtro ético-disciplinar, qualquer esforço será vão, pois policiais cúmplices do crime evitarão o sucesso da luta contra o crime e aprofundarão o abismo que separa a população das instituições policiais, maculando as instituições e atingindo a imagem dos policiais honrados, que constituem a grande maioria); *participação comunitária* (a aproximação reverte práticas, imagens, e torna o policiamento mais eficiente, conforme demonstra o êxito internacional do policiamento comunitário e dos conselhos locais).

## VII

### Explicitando pressupostos teóricos na contramão dos tabus

As observações expostas a seguir constituem um esforço talvez redundante, mas que julgo relevante, porque pode facilitar a compreensão de alguns aspectos dos programas de segurança pública descritos acima. Esses aspectos, ainda que ocupem posições lógicas estruturantes dos argumentos e das propostas, têm permanecido latentes nos debates públicos. Poderiam escapar, portanto, a uma leitura menos atenta. Vale a pena explicitá-los.

(1) A matriz conceitual com que operam essas políticas refuta, tacitamente, a bipolaridade “repressão dos efeitos” *versus* “tratamento das causas da violência”. De um modo geral, salvo honrosas exceções, essa bipolaridade tem sido evocada para reduzir a uma caricatura simplória os significados das funções repressivas – funções, vale acrescentar, necessariamente implicadas no trabalho policial (1.1). Além disso, tem servido a uma definição equivocada, deslocada, para efeito das políticas públicas, da categoria “causas da violência” (1.2). Por fim, tem sustentado a afirmação de uma falsa contradição (1.3).

(1.1) Por razões perfeitamente compreensíveis, a palavra *repressão* provoca repulsa generalizada em todos os que resistiram à ditadura e lutaram pela democracia no Brasil. O sentimento libertário rejeita a palavra e o espírito sombrio



que a cerca. Por isso, quando discutimos segurança, todos os democratas nos apressamos a qualificá-la: desejamos uma segurança “cidadã”, “humanista”, orientada para o respeito aos direitos humanos e inspirada pelos direitos civis. Tudo isso é muito bom e serve para distinguir os democratas daqueles que defendem a brutalidade policial, a truculência do aparato de segurança, a tortura, o extermínio e a barbárie. No entanto, já é tempo de nos debruçarmos com rigor intelectual sobre a categoria repressão para ultrapassar as simplificações grosseiras, que servem a propósitos ideológicos e políticos, e apenas obstam o aprofundamento da reflexão sobre a problemática da segurança, do controle social e do poder.

Iniciemos por um exercício semântico elementar: reprimir significa, sim, limitar a liberdade; todavia, que democrata se oporia a que fosse reprimida a ação contrária aos direitos humanos e civis? Deveria ser tolerada, em nome da repulsa à repressão, a liberdade de matar, torturar, humilhar, agredir arbitrariamente, violentar?

Pelas mesmas razões, o desrespeito ou a transgressão às leis não poderia ser aceito, se a legislação, em sua dimensão matricial, afirma direitos humanos e civis, e expressa um acordo institucional em torno de princípios legítimos. Nesse caso, tolerar a transgressão legal significaria admitir a violação de direitos e, quando no governo, tergiversar quanto à responsabilidade de fazer cumprir a lei implicaria trair o dever ético-político com a sociedade, celebrado no contrato constitucional, e implicaria também trair os interesses políticos históricos das classes subalternas, como veremos a seguir.

Se houver contradições entre a legislação específica e os princípios constitucionais, a primeira traindo ou limitando os compromissos democráticos dos segundos, ainda assim dever-se-iam considerar a inconveniência da mera transgressão e as vantagens da adoção de procedimentos políticos voltados para a mudança das leis mas ajustados à legalidade. Se uma Constituição democrática vigora, em cujos marcos se possam promover as mudanças que, progressivamente, removam suas eventuais limitações e contradições, a aplicação das leis constitui garantia de respeito ao contrato social, expresso na edificação das instituições jurídico-políticas. Zelar pelo cumprimento do pacto é dever ético-político dos agentes sociais que aceitam o jogo ditado pelas instituições que o traduzem. Além disso, é condição de avanço, rumo à radicalização dos compromissos democráticos, inibidos por resistências antepostas à afirmação plena dos princípios retores de uma Constituição que se proclama matriz da justiça e da liberdade. Em outras palavras, quando os marcos legais celebram a equidade e a liberdade como valores matriciais, até mesmo do ponto de vista estritamente utilitário, passa a ser do interesse dos grupos sociais subalternos, oprimidos e

explorados a defesa da institucionalidade jurídico-política, uma vez que o avanço progressivo em direção ao cumprimento das metas constitucionais (isto é, dos fins socioeconômico-políticos contemplados pela enunciação dos valores axiais) representa a realização mesma do projeto de radicalização democrática, compatível com o que, grosseiramente, se poderia definir como a vocação histórica dos grupos subalternos. Ou seja, estabelecidos pelo contrato constitucional os princípios da equidade e da liberdade, como regentes das regras do jogo político e articuladores dos códigos legais vigentes, os limites impostos à socialização da riqueza e do poder afirmam-se como contradições que ferem os princípios e exigem superação, o que confere ao processo histórico extraordinário vigor reformista, incorporador, democratizante, ainda que gradualista – sem prejuízo dos recuos naturais em uma dinâmica viva e tensa.

Portanto, o cumprimento do pacto constitucional é dever dos agentes políticos que admitem participar do jogo dos poderes constituídos, mas é também, e sobretudo, do interesse histórico das classes e dos grupos subalternos. Conseqüentemente, para os agentes políticos que pretendem representar essas classes e esses grupos, é um imperativo – tanto ético quanto pragmático – zelar pelo cumprimento desse pacto, o que implica zelar pelo respeito à legalidade vigente. Mudar as leis é função dos legisladores eleitos e missão da luta política; fazer cumpri-las é responsabilidade do governante, particularmente dos gestores da segurança pública, aos quais não cabem decisões sobre que leis devem ou não ser cumpridas. Por isso, o gestor que, por exemplo, se declarasse disposto a tolerar a prática do crime contra o patrimônio, entendida como expressão da luta de classes ou como expropriação da burguesia, faria melhor se renunciasse ao cargo, até mesmo porque, permanecendo nele, exporia o partido no poder a intervenção legítima e legal, imediata e enérgica. A desobediência civil já cumpriu papéis históricos positivos da maior importância e, certamente, continuará a fazê-lo, mesmo em sociedades regidas por Constituições legítimas e democráticas, uma vez que haverá sempre diferenças significativas entre os compromissos constitucionais de fundo, quanto a princípios, e a legislação infraconstitucional, assim como a própria Carta Magna pode apresentar contradições internas. Haverá, portanto, sempre espaço para tensões, conflitos, disputas e pressões por ajustes e redefinições, mesmo quanto aos princípios axiais, sujeitos a revisões históricas. Contudo, a desobediência civil não é, definitivamente, função do gestor responsável pelo controle da força do Estado em benefício da aplicação da lei.

Outra esfera semântico-conceitual nos conduz à discussão sobre repressão como represamento de energias, forças, movimentos – individuais, subjetivos e coletivos –, e como controle social. No início do século XX, Sigmund

Freud, em seu clássico ensaio *Mal-estar na civilização*, referia-se ao caráter eminentemente repressor do processo civilizador, que afastava os humanos de sua natureza animal, na medida em que inibia seus impulsos primitivos, canalizando suas pulsões e criando mecanismos de sublimação, compatíveis com a assimilação progressiva e a difusão das disciplinas necessárias à vida coletiva pacífica. A cultura e a sociedade seriam tributárias da repressão. Em meados do século XX, em sua obra-prima *Estruturas elementares do parentesco*, Claude Lévi-Strauss reescreveu os fundamentos da antropologia, redefinindo o papel da interdição, mas reiterando seu papel estratégico na gênese da cultura e da sociabilidade. Ao longo da segunda metade do mesmo século, Norbert Elias descreveu o processo civilizatório como o progressivo deslocamento das armas e dos meios de força para o Estado, que se constituiria concentrando-os com exclusividade. Nesse contexto, a repressão emerge como a atividade estatal por excelência, correspondente à inibição da violência generalizada e difusa, cujas implicações fragmentárias impediam o desenvolvimento da economia e a expansão do controle democrático sobre os poderes, nas mais diversas esferas. A prática dos exércitos feudais e das milícias privadas dificilmente poderia ser confundida com o sentido moderno da categoria repressão, pois representava a afirmação de uma força segmentar, caução de um poder também segmentar sobre outra força segmentar. Quando os exércitos feudais e as milícias privadas cedem lugar, na Inglaterra, no início do século XVIII, ao primeiro embrião do que mais tarde denominaríamos força policial, a sociedade amplia o exercício da participação cívica e política, na mesma medida em que a lei se universaliza, em sua aplicação, e se liberta dos despotismos feudais e absolutistas, em sua elaboração. Quando as primeiras experiências timidamente democráticas se instalam na Europa, com as revoluções burguesas, a repressão assume seu sentido contemporâneo, associado à universalidade da lei e à legitimidade institucional do poder, cujos sentidos têm se aproximado, progressivamente, dos princípios que efetivamente regem as idéias de equidade e liberdade, graças a séculos de lutas sociais dos trabalhadores oprimidos.

Outras duas vertentes relevantes, nesse debate multissecular, remetem a Lenin e Foucault. O primeiro como autor de *O Estado e a revolução*, cuja tese central postula o caráter inexoravelmente ditatorial, parcial e classista de toda formação de poder, de qualquer regime político, de toda constelação estatal. As variações institucionais não passariam de manifestações formais distintas de uma mesma essência: a ditadura de uma classe sobre outras. Observe-se que essa tese já se esboçara em “A questão judaica”, quando Marx denunciava como ilusória e mascaradora a igualdade formal, instaurada pela institucionalidade burguesa. Nesse quadro de referência, a lei e sua aplicação, ou seja, toda repressão

– mesmo aquela orientada para a promoção do respeito às leis – representaria uma intervenção de força em benefício dos interesses de determinado domínio econômico. A ditadura do proletariado constituiria mais uma variante da mesma estrutura, ainda que Lenin a defendesse. Portanto, antes do tempo escatológico da utopia, em que o Estado deixaria de existir com o desaparecimento das classes, só haveria ditaduras. Aliás, o líder revolucionário soviético defendia a ditadura até mesmo em decorrência de sua suposta inevitabilidade: dada a premissa de que todo Estado, independentemente das aparências, seria ditatorial, preferia a ditadura dos proletários. Deduz-se que um leninista tardio, cultor da ditadura “revolucionária”, considere o Estado democrático de nossos dias o império burguês sob disfarce constitucional e interprete a defesa das leis – vale dizer, a repressão policial legal – como o exercício armado e hostil do domínio de classe. Esse militante não admitiria a participação política enquanto envolvimento com as instituições burguesas, muito menos governar sob a égide da legalidade burguesa, exercício que seria identificado com a gerência do domínio burguês. Nesse contexto, para esse agente político revolucionário, segurança pública seria o império por excelência da ditadura burguesa, assim como as polícias seriam reduzidas a braços armados dessa ditadura. Não é preciso dizer o que significaria “repressão” nesse universo ideológico. Esse militante só admitiria a participação como a oportunidade para sabotar o domínio burguês e preparar o assalto insurrecional ao “Palácio de Inverno”.

O líder soviético produziu obras de alto nível, como *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*. Seria injusto julgar todo o seu legado intelectual apenas por essa tese, cujo primarismo a experiência histórica do século XX incumbiu-se de revelar. A própria tradição marxista, pelo menos desde Gramsci, foi pródiga em contribuições sensíveis à complexidade da política e do Estado.

Outra referência inescapável, na matéria de que nos ocupamos, é Michel Foucault, cuja inspiração libertária contrasta com o viés assumidamente autoritário de Lenin. No entanto, ambos têm em comum a radicalidade simplificadora do tratamento crítico que conferem à disciplina estatal. Foucault concorda com o diagnóstico generalizante de Lenin, mas lhe confere significado cético, vale dizer, incorpora o Estado proletário ao repertório dos exemplos de tirania a repelir. Em outras palavras, o que causa repugnância a Foucault não é a natureza burguesa do domínio, é o domínio enquanto prática de poder. O autor de *As palavras e as coisas* e seus epígonos reagiriam à minha observação: não se trata de causar repugnância, diriam, mas de figurar no mapa da genealogia crítica. Ou seja, Foucault não é moralista, não pretende formular juízos de valor, não manifesta repulsa nem hierarquiza regimes. Apenas descreve os jogos de poder, perversivos e ubíquos. A repressão policial legal – respeitosa dos direitos huma-

nos e civis, a serviço do Estado democrático de direito e de uma Constituição legitimamente promulgada, inspirada nos princípios da equidade e da liberdade – seria apenas uma variante na tábua de possibilidades e combinações em que o mestre francês examinava as constelações dos poderes. Nesse sentido, o ceticismo nülista foucaultiano nivela todas as práticas policiais, indiferente às qualificações que se reportam à legalidade dessas práticas, à sua legitimidade ou conformidade com direitos etc., assim como nivela os dispositivos policiais aos médicos, jurídicos, acadêmicos, políticos, filológico-gramaticais e penitenciários. A partir desse quadro conceitual, soa inteiramente despropositado e até bizarro discutir políticas de segurança, na expectativa de que fariam alguma diferença significativa, ainda que dados empíricos revelassem a diferença entre seus respectivos impactos concretos, salvando vidas ou aumentando o número de mortes.

Por outro lado, a causticidade crítica de Foucault tem o mérito de nos alertar para o equívoco do dualismo que pensa a temática da repressão no contexto da oposição entre o suposto *controle* exercido pelo Estado e a suposta *passividade* individual ou coletiva, essa espécie de vazio que sujeita o objeto do controle à manipulação, ao cerceamento, à canalização ou à cooptação. Do ponto de vista arqueológico-genealógico foucaultiano, o que há são poderes confrontando-se, em espaços diversos e em direções variadas. A disciplina que caracteriza a sociedade moderna, segundo a teoria de Foucault, não corresponde à hipertrofia unilateral do controle panóptico do Leviatã, mas ao êxito de determinada modulação dos poderes, em arranjos que articulam fruições, gratificações e exercícios ampliados de micropoderes, estimulados por determinadas constelações institucionais. Ou seja, se analisasse políticas de segurança, o mestre da genealogia pós-nietzschiana provavelmente se deteria na descrição dos jogos de poder estimulados pelos distintos métodos de policiamento e pelas diferentes ações implementadas, interpretando o crescimento do tráfico armado e a intensificação da violência criminal como afluentes do aparato repressivo do Estado. Ainda que extremamente aguda, a abordagem foucaultiana não ajuda a construir alternativas positivas, prospectivas e reformistas, no interior do Estado democrático de direito, dada sua concepção niveladora das distinções institucionais, mas certamente ajuda a evitar o maniqueísmo de tipo leninista, por levar às últimas conseqüências o reducionismo político adotado por Lenin e incluir o projeto ditatorial soviético no alvo da crítica.

Resta considerar o tratamento conferido à categoria repressão pelas tradições liberais, neste breve inventário, que está longe de esgotar a apresentação dos paradigmas relevantes. No âmbito do liberalismo, repressão corresponde à ação do Estado contra a liberdade individual, inibindo a manifestação de opi-

niões, a organização cívica, a participação política, ou regulamentando o mercado, ou invadindo o espaço privado, abrigo doméstico da intimidade, reduto do cultivo da subjetividade e da experiência que alguns críticos denominariam solipsismo narcísico. Portanto, é nesse contexto categorial que “repressão” assume seu sentido mais usual de imposição, pela força, da vontade do Estado, ou de contenção, sempre pelo emprego da força, de ações individuais ou coletivas. É também nesse contexto que ganham sentido as distinções dos atos repressivos, segundo sua conformidade ou incompatibilidade com leis, direitos ou princípios, definindo-os como legítimos ou ilegítimos.

Todas essas considerações conduzem a uma conclusão: no campo retórico-ideológico das esquerdas, as referências unilateralmente negativas à categoria “repressão” derivam sua justa motivação da história concreta da repressão – com viés étnico e de classe, e com clara orientação política – praticada pelas polícias brasileiras, especialmente durante o período ditatorial. Essas referências encontram sustentação conceitual, quase sempre, nas tradições liberais, sem que haja, entretanto, consciência dessa dívida teórica e sem que se extraiam dessa fonte algumas implicações positivas, particularmente aquelas que propiciariam a distinção entre a repressão ilegítima, negativa, contra a qual devemos nos insurgir, e a legítima, positiva e necessária. Acredito que a fonte seja liberal, porque as referências unilateralmente críticas evocam, de um modo tácito, a possibilidade de uma ordem social edificada em bases democráticas, o que as distanciam das teses leninistas ou foucaultianas. Lamentavelmente, o senso comum das esquerdas tende, com frequência, a repelir genericamente a “repressão”, como se toda repressão fosse negativa e criticável (ética, social e politicamente), e como se fosse possível preservar a ordem democrática sem controle, polícia e repressão. O trabalho policial é visto como essencialmente sujo e repugnante, com o que se desestimulam e menosprezam os investimentos reflexivos e políticos na área da segurança e se estigmatizam os policiais.

Já é tempo de olhar nos olhos a realidade da sociedade democrática, assumindo, no campo das esquerdas, nossos compromissos permanentes com sua realização, seu desenvolvimento e com a radicalização das conquistas que proporciona. Já é tempo de reconhecer que conviveremos com leis, limites e polícias, em benefício mesmo dos direitos, das liberdades e das conquistas sociais. Portanto, é hora de assumirmos com todas as letras que há uma dimensão positiva e indispensável nas tarefas legítimas de repressão e controle. Que elas podem e devem se dar em conformidade com o respeito aos direitos humanos e que, mais do que isso, constituem, na verdade, garantia prática de sua vigência histórica. Qualquer política séria e consistente de segurança pública envolve essa dimensão positiva da repressão, tem de preparar seu emprego, compreendê-la e

valorizar sua qualidade legal e legítima. Tem de trabalhar o gradiente do uso da força e entender o papel do seu uso comedido na construção da paz e na manutenção da ordem pública democrática. As ambigüidades e hesitações de militantes e gestores de esquerda, nessa matéria, concorrem para a negação dos princípios que supostamente estariam defendendo. No vácuo de uma política correta, democrática, legítima, orientada pelo respeito aos direitos, tendem a prosperar a repressão ilegítima – aquela que desrespeita os direitos humanos –, a brutalidade policial, a violência criminal e a barbárie.

O medo da palavra-tabu “repressão” e os rituais discursivos celebrizados nas liturgias políticas da esquerda envolvem a recusa da expressão “segurança pública”, que só é admitida nos planos de governo, isto é, só é incorporada como temática legítima ou preocupação pertinente, positivamente, quando acompanhada por um adjetivo que exorcize a referência tácita à dimensão repressiva envolvida nas funções policiais. Os adjetivos mais comuns são “cidadã”, “democrática”, “humanista”. A suposição implícita é que “segurança cidadã” seja aquela da qual se possa falar sem vergonha e culpa, porque o qualificativo “cidadã” limpa a sujeira semântica da “segurança”, preservando-lhe os sentidos sociais, positivos, preventivos, liberando-a de qualquer associação à “repressão”. Por isso não costuma haver planos de segurança dos candidatos de esquerda aos governos; há, sim, planos de segurança cidadã.

Depois de tudo o que escrevi sobre repressão, recuperando seu valor positivo (leitor, imagine o ato que reprime a violência arbitrária contra um inocente, salvando-lhe a vida, e tome a grandeza, a generosidade, o compromisso que esse gesto tem com a liberdade e a justiça como o modelo ideal do que chamo dimensão positiva da repressão), acredito que se compreendam as razões pelas quais considero equivocado e contraproducente esse pudor que só admite segurança adjetivando-a. Defendo a tese de que, ao contrário, o correto seria assumir sem anestesia, sem analgésico, sem pudor e tempero o compromisso político com a segurança pública, integrando nessa expressão todas as dimensões pertinentes, inclusive a repressão, como legítima e conforme à defesa dos direitos humanos. Essa a novidade política e esse o movimento criativo e arrojado que nos credenciam a dirigir, politicamente, a sociedade também nessa área decisiva. Não há nenhuma chance de que uma força conquiste a hegemonia sem que se credencie a assumir a liderança na condução do processo de construção da paz e da ordem pública democrática, por métodos legais e legítimos. Nós é que temos de re-significar “segurança” e “repressão”, na prática, nos programas e nos discursos, pois os novos significados que lhes atribuímos são aqueles para os quais reivindicamos o reconhecimento do conjunto da sociedade como os únicos pertinentes e adequados ao Estado democrático de direito.

Que os adversários da democracia qualifiquem segurança como truculência. Para nós, segurança significa estabilidade de expectativas positivas, compatíveis com a ordem democrática e a cidadania, envolvendo, portanto, múltiplas esferas formadoras da qualidade de vida, cuja definição subsume dignidade e respeito à justiça, à liberdade e aos direitos humanos.

(1.2) É falso opor efeitos a causas da violência, quando se trata de elaborar políticas de segurança, sempre que essa dicotomia estiver a serviço do privilégio das causas, especialmente quando estas últimas remeterem a fatores estruturais. Simplesmente porque, além do fato de que a controvérsia científica é e permanecerá inconclusa, reaberta ante cada pesquisa, no caso da violência criminal as possíveis condições determinantes ou facilitadoras apenas cumprem suas eventuais funções criminogênicas pela mediação de dinâmicas bastante específicas, tópicas e contingentes, modeladas pelos respectivos contextos e variáveis com eles. Reformas estruturais não só exigem longo tempo de maturação e apenas produzem resultados a longo prazo, como podem ser promovidas sem que cessem seus supostos efeitos, desde que se autonomizem as mediações. Políticas preventivas de segurança têm de focalizar essas mediações, as quais constituem fontes que geram as dinâmicas em cujo âmbito emergem as manifestações da violência.

Uma metáfora exemplifica meu argumento: para prevenir incêndios, é indispensável cuidar das condições estruturais de uma casa, da fundação ao acabamento estético. É preciso, por exemplo, que o sistema hidráulico não prejudique o cabeamento elétrico. No entanto, engenheiros e arquitetos estarão imunes a toda culpa se o morador esquecer uma janela aberta e o vento balançar uma luminária suspensa, provocando um curto-circuito e o incêndio – prevenido por tantas medidas cautelares durante as obras. O gestor da segurança, além de zelar pela qualidade da obra, advertindo seus responsáveis e valorizando suas técnicas preventivas, tem de operar como o observador capaz de diagnosticar o risco que advém do gesto contingente do morador, antecipando-o e evitando-o, ou interceptando suas conseqüências. No limite, tem de ser o bombeiro.

A especificidade das políticas sociais preventivas, na área da segurança, está em sua capacidade de gerar efeitos imediatos, o que depende de sua aptidão para identificar fontes geradoras de problemas e de sua competência em interceptar as dinâmicas que produzem a violência. Para reduzir a violência, as causas que importam decisivamente, aquelas sobre as quais é necessário incidir imediatamente, são as fontes das dinâmicas em cujo movimento se produz a violência, não são os fatores estruturais. O caso do tráfico de armas e drogas – fundamental hoje no Brasil – é bastante peculiar, uma vez que tem produzido uma singular superposição entre traços estruturais, traços contingentes, media-



ções culturais e dinâmicas muito particulares daquilo que se poderia denominar a política criminosa de recrutamento dos jovens. As unidades II e III discutiram essa questão, extraindo as conseqüências pertinentes.

(1.3) É indispensável e urgente reformar as estruturas sociais, em benefício da justiça social, impondo uma inflexão nas desigualdades, reduzindo a miséria, expandindo a integração à cidadania e radicalizando a democracia, em todos os níveis. É igualmente indispensável e urgente interceptar as dinâmicas geradoras da violência, para salvar vidas, hoje. As duas metas são imprescindíveis e absolutamente necessárias, mesmo que a primeira não implique a produção dos efeitos visados pela segunda – ponto em torno do qual há forte controvérsia na comunidade acadêmica. Portanto, é inútil perder tempo discutindo se a primeira e a segunda são interdependentes ou autônomas. É preciso que o poder público se empenhe no cumprimento de ambas as metas, ao mesmo tempo e com a mesma energia. Nada mais falso, portanto, do que as supor mutuamente excludentes ou contraditórias entre si. Mais uma vez cabe destacar o caso do tráfico de armas e drogas, para cujo enfrentamento esse duplo investimento é crucial.

(2) O investimento em qualificação e reforma das polícias é fundamental, valorizando-as, revigorando suas lideranças saudáveis, estimulando seu comprometimento com o trabalho preventivo, com os direitos humanos, apoiando sua presença interativa e dialógica nas comunidades, e, na esfera municipal, solicitando seu apoio permanente. Para que intervenções preventivas logrem êxito freqüentemente têm de ser acompanhadas por iniciativas policiais que garantam, por exemplo, a liberação dos territórios, quando eventualmente estiverem sob domínio de grupos armados. O poder público não pode permitir que espaços sociais sejam subtraídos à vigência do Estado democrático de direito. Todos os exemplos conhecidos de sucesso exigiram a colaboração estreita entre ações policiais qualificadas e intervenções sociais focalizadas.

Por essa razão, até mesmo um programa municipal deve ser construído em diálogo com as instituições policiais e em parceria com elas. O recrutamento dos jovens por fontes positivas que os atraiam para a sociabilidade pacífica precisa vir acompanhado da sinalização bem clara dos limites com que se chocarão, caso optem pela adesão às dinâmicas criminais e pelas práticas violentas. Os limites são estipulados pela legalidade, que garante a liberdade de cada indivíduo ante a eventual ameaça de alguma força arbitrária que pretenda violá-la.

(3) A segunda suposição consagrada no senso comum politizado – e subvertida nos programas de segurança pública progressistas comentados a seguir – é aquela

segundo a qual a violência, sobretudo a violência criminal, é filha bastarda da miséria e da desigualdade. Esse diagnóstico torna tudo muito fácil, porque reforça a crença de que a fonte única do mal é o capitalismo e, em especial, sua versão mais perversa, o neoliberalismo. O raciocínio permite que renunciemos a toda responsabilidade na matéria e fortalece a luta maior, ampliando o apoio popular à proposta de transformação social. Nossas convicções se revigoram e as propostas permitem síntese unificada, sob a bandeira única do combate ao neoliberalismo. Infeliz ou felizmente, o mundo social é bem mais complicado.

Os estados brasileiros mais pobres não são os mais violentos. Os países mais miseráveis não são, necessariamente, os mais violentos. Sociedades profundamente desiguais nem sempre são violentas. Os resultados dos estudos científicos realizados nas sociedades ocidentais variam e, com frequência, se contradizem. Minha convicção pessoal é a seguinte: a miséria e a desigualdade são extremamente importantes, no Brasil, como fatores criminogênicos apenas na medida em que incidem sobre esses fatores determinadas mediações culturais, cujo papel é decisivo. A reação criminal e, especialmente, a reação criminal violenta não representam uma resposta natural, universal, nem correspondem a uma solução lógico-racional, ideologicamente tematizada. Essa reação só se apresenta como possibilidade real quando incorporada ao repertório inteligível e valorizado de práticas de um grupo social, ou seja, quando culturalmente acessível e moralmente assimilada, no universo de referências simbólicas e afetivas, e nos códigos morais de determinados grupos e segmentos etários. A violência, como todas as práticas humanas experimentadas na vida social, é aprendida e ensinada, transmitida pela correia de relações, no âmbito de determinados dispositivos de subjetivação que organizam saberes populares, regras morais específicas, constelações psicológicas correspondentes, estruturas locais de micropoderes, hierarquias comunitárias, valores, símbolos e linguagens compatíveis com o exercício de determinados procedimentos e métodos de ação. Ser capturado por essa teia psicomoral-simbólico-político-prática requer algumas predisposições, para as quais, a meu juízo, a *fome de existir*, de ser acolhido, reconhecido e valorizado, como pessoa singular e ser humano, é mais funda, radical, sentida e impactante, mais capaz de sensibilizar os agentes – ditando-lhes cursos de ação e adesões a configurações culturais e morais alternativas – do que a fome física, ainda que esta seja, claro, de grande importância, em todos os níveis – que não paire nenhuma dúvida quanto a esse último ponto, para que não se reduza minha posição a um idealismo simplório.

Por isso, saciar a fome de existir é imprescindível e urgente. Garantir visibilidade como ser humano requer proporcionar um olhar generoso que devolva ao outro a humanidade que só a relação e o reconhecimento podem pro-

porcionar. Vale insistir: um ser humano não se identifica como tal sem a mediação do olhar alheio, do reconhecimento do outro, sem a relação que acolhe a alteridade, valorizando-a. Essa a matriz de qualquer intervenção que se credencie a competir com as fontes de recrutamento da juventude para práticas criminosas e modelos de autoconstituição subjetiva compatíveis com a experiência da violência. Essa a razão profunda para a abordagem sugerida, por exemplo, pelo programa de segurança municipal de Porto Alegre, referido anteriormente, voltada para a disputa por cada destino individual (menino a menino) e para a competição com as fontes negativas de recrutamento dos jovens, por meio da constituição de fontes de recrutamento positivas.

A visão antropológica que proponho parte do caráter aprendido da violência, desnaturalizando-a, e se indaga sobre os mecanismos e instrumentos dessa educação para o crime, dessa formação para a violência, dessa anti-*Paidéia*, dessa *Bildung* perversa, dessa organização de carreiras marginais que visam o mercado clandestino. Os meninos e as meninas não caem no abismo, não são atraídos pelo vazio, assim como as práticas violentas e criminosas não são o avesso do mundo da ordem, da sociabilidade, da cultura que reconhecemos. Há conteúdo no que nossas metáforas denominam “abismo”, “vazio”, “avesso”. Para mudar essas dinâmicas é preciso compreender sua complexidade, sua positividade sociológica, isto é, suas regras próprias de funcionamento, sua lógica específica, seus valores. O mundo que pensamos como o avesso da ordem tem densidade e apresenta vantagens comparativas, na competição com o mundo da ordem, não só por conta das inegáveis carências e injustiças deste último, mas também em razão de suas qualidades intrínsecas – qualidades que consideramos perversas e destrutivas, que tenderão a condenar esses jovens à morte precoce e estúpida, mas que apresentam atrativos e prometem vantagens para eles. Se não compreendermos essa “positividade”, não entenderemos o funcionamento do universo com o qual competimos.

Portanto, a exclusão da cidadania, o empobrecimento provocado pelas políticas neoliberais, o aprofundamento da desigualdade são fatores da maior relevância, mas apenas se traduzem em mais violência pela mediação de determinadas condições culturais. Retomando a tese exposta no item anterior (1.3), é imperioso e urgente mudar esse quadro, por todas as razões imagináveis e até mesmo para reduzir a violência. Contudo, esse efeito só adviria se, além dessas mudanças estruturais, houvesse a interceptação das dinâmicas geradas nas fontes mais imediatamente vinculadas às práticas da violência, inscritas em sua esfera específica de realidade. Assim como poderíamos ter, se me é perdoado o contrafactual, o contexto econômico de carências e desigualdades sem a violência criminal que conhecemos, também poderíamos ter a redução das carências e

desigualdades com a permanência e a expansão da violência criminal. As redes de condicionamentos recíprocos ultrapassa e transgride a lógica da causalidade linear. A centralidade da mediação desloca nosso problema para uma dimensão de complexidade superior, atravessada por múltiplas linhas de força e temporalidades. Por isso todo programa consistente de segurança pública não pode furtar-se a trabalhar com mediações, no nível do diagnóstico e da terapia.

(4) O terceiro tópico importante, neste inventário de intervenções tacitamente questionadoras, diz respeito à tese tradicional sobre a importância do emprego como vetor de integração ao mercado e à sociedade. Esse ponto também já foi discutido anteriormente, mas merece aprofundamento. Não é demais repetir, sublinhando a ênfase: os jovens pobres nem sempre estão interessados numa integração subalterna ao mercado, nem sempre estão dispostos a reproduzir o itinerário de fracassos econômicos de seus pais, sua trajetória de derrotas, sua biografia de infortúnios, tanto esforço sem recompensa. Como disse anteriormente, nem sempre esses jovens são sensíveis a uma interpelação voltada para fazê-los mecânicos de nossos carros, pintores de nossas paredes, engraxates de nossos sapatos. Vale reiterar: os jovens pobres querem o mesmo que os filhos da elite e das camadas médias. Querem internet, tecnologia sofisticada, computador, mídia, televisão, cinema, teatro, fotografia, artes, cultura, música, dança e esportes. Se pensarmos em capacitação e emprego, trabalho e renda, teremos de estar preparados para ouvir, para entrar em sintonia com o desejo dos jovens pobres das vilas e periferias, com suas fantasias, com suas linguagens, ou não seremos capazes de capturar seu imaginário e de promover a integração com que sonhamos. Nesse sentido, nossa política econômica dirigida tem de se articular com a globalidade de nossa política de redução de danos, de redução da violência, de interceptação das dinâmicas geradoras da violência. Por isso, dir-se-ia com propriedade que esse programa econômico é, simultaneamente, um programa cultural e intersubjetivo, e esteticamente orientado, porque sintoniza com o estilo adotado pelas estratégias locais de autoconstituição subjetiva.

(5) Outro ponto-chave é o cuidado necessário para evitar que se pensem as políticas públicas antiviolência como políticas de massa, voltadas para metas funcionais e genericamente referidas a populações ou grupos sociais. O segredo do programa consistente, na área da prevenção à violência, é seu esforço original de “customizar” a política pública, isto é, trabalhá-la de modo que ela satisfaça necessidades singulares e desejos individualizados. Para que uma política pública cumpra a função de restituir visibilidade, reconhecer o valor pessoal, acolher o indivíduo, é preciso que se ofereça, aos sujeitos que compõem

seu público-alvo, aberta a apropriações individualizadas e apta a distinguir cada beneficiário, identificando-o em sua singularidade, isto é, atribuindo-lhe o lugar de sujeito do processo de assimilação da oportunidade que se lhe proporciona. Daí também a importância crucial das famílias, nesse esforço de evitar que os jovens sejam recrutados pelo tráfico. Justamente pelas razões expostas, o fortalecimento social, econômico e subjetivo-psicológico ou cultural (em sentido amplo) das famílias constitui a melhor barreira de proteção para os jovens, uma vez que nenhuma política de Estado, assim como nenhuma ação de organizações da sociedade civil, consegue ser tão individualizada, tão capilarizada, tão afetivamente competente e certa como o acolhimento familiar. Portanto, as famílias devem ser o alvo prioritário das políticas públicas dirigidas aos jovens.

(6) “Protagonismo” é uma palavra emblemática no léxico político das esquerdas e das tradições humanistas. Remete a participação, democracia e cidadania. Refere-se ao valor que se confere à sociedade, às suas iniciativas espontâneas, à sua própria organização e à sua autonomia. É sinônimo de respeito à independência dos agentes individuais e coletivos não-partidários, sobretudo dos sem-poder. Nessa medida, implica a recusa das velhas práticas da cooptação – à direita, pela via do fisiologismo clientelista; à esquerda, pela via do monopólio centralizador e burocratizante do partido stalinista, que se confunde com o Estado e a sociedade, esmagando-a.

“Protagonismo” muitas vezes é enunciado como um bordão saudável, libertador, que ajuda a exorcizar os riscos do poder. Como toda chave semântico-política, entretanto, pode degradar-se em chavão e, invertendo seu sentido, passar a servir aos propósitos que se destinava a evitar, reiterando o velho paradigma *narodini*<sup>7</sup>, em que é típico o vocabulário do protagonismo popular. Para evitar essa hipótese, impõe-se o cuidado de evitar seu emprego fácil, como um simples selo artificial de qualidade democrática, que se cola nos produtos e serviços fornecidos pelo estado ou pela prefeitura. Nem sempre a palavra se aplica. Só faz sentido usá-la, em alguns contextos, se há contextos e casos aos quais ela não se aplica. Como reconheço que faz sentido usá-la e como a valorizo, devo reconhecer que ela não se aplica a certos casos e contextos. Para identificá-los, sinteticamente, por dedução lógica e antecipadamente me desculpando pelo truísmo, diria que tais contextos são aqueles nos quais não é pertinente atribuir à população ou a indivíduos determinados a responsabilidade pela decisão ou pela condução de processos. Nos programas de segurança há casos em que o protagonismo popular deve ser proposto com ênfase, mas há tam-

---

7. Partidário do populismo na Rússia no período anterior à Revolução de 1917 (N.E.).

bém aqueles em que a palavra não deve aparecer, porque os processos em pauta não permitem. O mais interessante a destacar aqui é que há circunstâncias em que o protagonismo popular não apenas é impertinente como sua impropriedade é que deve ser enfatizada. Por mais estranho que soe, há situações em que a virtude da política pública está justamente no estabelecimento claro de que o “protagonismo” é função única e exclusiva do poder público.

Um exemplo: sem nenhuma dúvida é positivo, mais que isso, é essencial atribuir protagonismo aos jovens, para que se eduquem na participação cívica, cooperativa e solidária, para que valorizem sua inserção pacífica e construtiva na sociedade, e para que exibam suas virtudes, reforçando a auto-estima. Por outro lado, quando jovens precisam de acolhimento e reconhecimento de seu valor, necessitam vivenciar uma relação plena, a qual, por sua vez, só existe se o outro assumir inteiramente sua diferença, sua autonomia, sua alteridade. Esses jovens precisam encontrar outros significativos, outros que exponham sem hesitações sua alteridade, sua autonomia, o poder que afirma e garante essa autonomia, isto é, sua autoridade. Esses meninos e meninas precisam de agentes públicos humanizados que se afirmem como autoridades e que os valorizem, e necessitam também do contato com a alteridade representada pela instituição pública enquanto tal, qualificada em sua alteridade pela autoridade de que se reveste e pela especificidade das regras que norteiam suas decisões. Essa tese vale para muitos casos que envolvem jovens em situação de risco social. Respeitar unilateral e ilimitadamente as vontades juvenis pode significar grave desrespeito aos direitos desses mesmos jovens à proteção, à segurança, a condições dignas de vida, saúde, alimentação, moradia, acolhimento afetivo e educação.

Confusão análoga seria aquela que tratasse a problemática dos meninos e meninas de rua com a mesma categoria: “protagonismo”. Isso levaria à suposição absurda de que essas vítimas lançadas à rua poderiam converter-se em sujeitos, enquanto personagens da rua, como se esse pudesse ser o espaço da realização de sua liberdade. O equívoco do raciocínio se desvela invertendo-se o contexto e perguntando-se a quem defende esse argumento: o que você faria se seu filho, criança ou adolescente, lhe declarasse que agora é livre e vai mudar-se para a rua? Você saudaria o protagonismo recém-conquistado de seu filho ou imporá sua autoridade, dizendo-lhe que você o ama, o quer em casa, que seu lugar é em casa e que, mesmo que ele/a não entenda e não queira, será forçado/a a ficar em casa, onde o protagonismo continuará a ser dos pais?

(7) O sétimo argumento tematiza a unidade dos seis pontos precedentes e, por esse viés, focaliza a importância crucial da unidade de todo programa de segu-

rança que se quer consistente, não apenas no sentido trivial de que a integração entre os projetos e as iniciativas os fortalece mutuamente, ampliando as chances de sucesso do conjunto, mas no sentido talvez contra-intuitivo de que a unidade de um programa desse tipo é diferente, qualitativamente, e mais importante do que o somatório ou mesmo a articulação orgânica de suas partes ou dos segmentos que o compõem.

A qualidade do programa, enquanto unidade, se reporta, produzindo-as, à legitimidade e à autoridade da agência gestora, cuja personalidade singular é igualmente indispensável, mesmo do ponto de vista político e simbólico, não só da perspectiva operacional. Ambas, a qualidade ou eficácia do programa e a legitimidade ou autoridade da agência gestora – sua liderança, sua capacidade de dialogar e, principalmente, sua sensibilidade e sua humildade para ouvir –, constituem condição *sine qua non* para que se promova um efeito absolutamente decisivo: a circunscrição da problemática, sua inscrição na agenda pública por uma linguagem particular e a focalização política dos territórios ou espaços sociais nos quais se implantarão, gradual e progressivamente, os projetos – sempre que esse método de implantação for viável, considerando-se a natureza dos projetos e dos problemas visados, ele deveria ser adotado.

Essa focalização é indispensável para que se dêem os resultados esperados. Por várias razões, entre as quais a motivação dos atores locais, a mobilização societária que enseja, a convergência entre os movimentos suscitados e, sobretudo, a formação e a disseminação de novo padrão de expectativas, geradoras de profecias positivas que se autocumprem, acionando ciclos virtuosos, nos jogos cotidianos da sociabilidade. Os operadores locais das agências públicas e os policiais passam a supor a presença insidiosa e pervasiva, quase ubíqua, do “observador societário universal”, e tendem a acomodar-se às novas circunstâncias, agindo em conformidade com a transparência presumida. Dinâmica homóloga – com sentido invertido – se instala entre os operadores do mercado clandestino do crime e entre os agentes da violência.

Sendo a segurança pública matéria, por excelência, de expectativas, atua-se sobre o nervo mesmo da problemática, graças à focalização política, que depende, insisto, de circunscrição da problemática – com determinado tratamento da agenda pública – e de demarcação territorial, para que se potencializem os efeitos de contágio metonímico positivo, alterando padrões de expectativas.

\*\*\*

Os sete pontos destacados talvez ajudem a esclarecer alguns aspectos dos programas expostos, aspectos insuficientemente explorados no corpo do

texto que os expõe ou apenas tacitamente referidos. Convém salientar esses tópicos especialmente controversos para que o debate se enriqueça, mas, sobretudo, para que sua compreensão não seja prejudicada pela projeção acrítica das pressuposições inspiradas no senso comum.

O conjunto dessas observações também serve para demarcar, com mais clareza, a especificidade dos programas propostos pelas políticas de segurança expostas, distinguindo-as das políticas usualmente elaboradas e aplicadas pelos governos conservadores.

## VIII Conclusão

O conjunto de empreendimentos municipais e estaduais, elencados aqui, constitui um esforço sério e ambicioso na área da segurança pública. Essas políticas de segurança transformaram as experiências dos governos do Amapá, de Mato Grosso do Sul e do Rio de Janeiro (em 1999 e em 2002), além do governo municipal de Porto Alegre, anteriormente citado, em arenas pioneiras de iniciativas imaginativas e racionalizadoras, que começaram a dar os primeiros passos rumo à criação de um sistema de segurança consistente, onde reinava o caos, oculto sob o voluntarismo febril de medidas improvisadas, desarticuladas, fragmentárias e reativas. A segurança, no Brasil, não pode mais ser tratada com paliativos improvisados. A população merece que se diga a verdade, com transparência: está na hora de construir pontes para o futuro e de buscar formas originais capazes de realizar a revolução inadiável nas instituições policiais, assim como é urgente investir com absoluta prioridade na juventude pobre, protegendo-a por meio do apoio às suas famílias e de políticas públicas sensíveis às dimensões culturais, afetivas e subjetivas envolvidas. As reformas estruturais que estão acontecendo nos estados referidos não produzem soluções fáceis e mágicas. Demandam tempo de maturação e requerem a radicalização dos processos em curso para cumprirem suas metas. Além disso, não terão êxito enquanto não se obstruírem as fontes de recrutamento criminoso, permanentemente realimentadas pela falta de perspectiva e esperança, nas áreas mais pobres da sociedade. Não somos mercadores de ilusões. Só com seriedade, persistência e coragem é que se cultivam as verdadeiras soluções. Esse é o compromisso tácito das políticas apresentadas.

Junho de 2002.



# Finanças e tributação<sup>1</sup>

## Nelson Machado

Mestre em administração contábil e financeira pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas EAESP/FGV. Agente fiscal de rendas do estado de São Paulo desde 1982. Foi chefe de Gabinete da Secretaria de Finanças do Município de São Paulo na gestão Luiza Erundina (1989-1992).

## Introdução

Finanças e tributação são o campo de estudo em que a administração pública se defronta com as questões relativas à arrecadação dos recursos financeiros e ao financiamento dos gastos públicos. A arrecadação é condicionada, por um lado, pela política tributária, que define quem são os contribuintes e o quanto devem pagar, e, por outro, pela administração tributária, que compreende o conjunto de ações relativas às formas de cobrança, fiscalização e controle da arrecadação.

Tradicionalmente, a administração financeira do setor público preocupa-se com a alocação dos recursos financeiros para atender as políticas públicas consagradas no orçamento. As preocupações centrais são a execução orçamentária e a execução financeira, cujo principal instrumento é o fluxo de caixa, em que pontuam duas variáveis: recebimentos das receitas e pagamentos – das despesas orçamentárias, das dívidas e dos restos a pagar.

O objetivo deste artigo é relatar a situação financeira e tributária dos estados de Acre, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul no início das admi-

---

1. Texto produzido a partir das discussões no encontro setorial de finanças e tributação e das contribuições enviadas pelos secretários de Fazenda dos estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Acre.

nistrações petistas e contextualizar e compreender os problemas encontrados. Além disso, busca-se descrever os principais projetos e ações colocados em prática, correlacionando-os com as diretrizes do modo petista de governar: participação popular, justiça tributária, eficiência do gasto público, autonomia do Estado e inversão de prioridades.

## A situação das finanças públicas herdadas pelos governos petistas

Acre, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul são estados muito diferentes. No entanto, apesar das diferenças de dimensões geográficas, do grau de complexidade de suas economias e da formação histórica específica, um aspecto marcadamente comum entre eles se destaca: a situação de descabro das finanças públicas quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o governo.

“No início de 1999, o Estado vivia praticamente sob intervenção branca. A capacidade gerencial era quase nula.” Esta é a descrição sumária da situação de Mato Grosso do Sul feita por seu representante no Encontro Setorial de Finanças e Tributação do Partido dos Trabalhadores.

Para que se tenha uma idéia concreta da forma como essa situação se expressa, basta acompanhar o rosário de dificuldades da administração petista no Acre.

Do ponto de vista do financiamento dos recursos públicos, destacam-se: a baixa arrecadação de recursos próprios, situando-se a arrecadação de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) mensal no patamar de 4 milhões de reais; altos índices de inadimplência e sonegação fiscal; e a forte dependência dos recursos federais, que representam cerca de 85% a 90% da receita total.

No tocante à dívida de curto prazo, o mais grave, pelo potencial explosivo, eram os salários atrasados do funcionalismo. No início de 1999, os funcionários da administração direta não haviam recebido os salários de dezembro do ano anterior nem tampouco o décimo terceiro. Os funcionários de alguns órgãos da administração indireta estavam havia quatro ou cinco meses sem receber. Havia vários anos não se pagava o terço constitucional de férias dos servidores, totalizando uma dívida equivalente a uma folha de pagamento.

As dívidas com fornecedores/prestadores de serviços giravam em torno de 150 milhões de reais, representando 25% do orçamento anual de cerca de 600 milhões.

Para completar o quadro, é importante destacar que os precatórios judiciais não pagos equivaliam a 7% do orçamento e o banco estadual estava em processo de liquidação.

Diante dessa situação, é fácil compreender o estado de desestruturação das instituições governamentais no Acre, o desestímulo de seus servidores e o descrédito da população com o serviço público.

No estado do Rio Grande do Sul a gestão temerária dos governos anteriores e a adesão do governo estadual ao projeto federal durante a gestão 1995-1998 fizeram com que setores da estrutura pública, construídos ao longo de muitos anos com os recursos do povo gaúcho, fossem repassados ao setor privado, ou simplesmente sucateados. Entre esses setores, uma empresa capaz de suprir a área de energia elétrica (CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica); uma empresa capaz de suprir a área de telecomunicação (CRT – Companhia Riograndense de Telecomunicação); uma infra-estrutura de transportes (DAER – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem, Cinteia – Companhia Estadual de Estradas Alimentadoras do Rio Grande do Sul, Deprec – Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais, DAE – Departamento Aeroviário do Estado do Rio Grande do Sul); uma infra-estrutura tecnológica de ponta (Cientec – Fundação de Ciência e Tecnologia; Fapergs – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul; Procergs – Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul); um sistema estatal financeiro e de fomento ao desenvolvimento (Barrisul – Banco do Estado do Rio Grande do Sul, CEE – Caixa Econômica Estadual, Badesul – Banco de Desenvolvimento da Região Sul, e BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul); um sistema de seguros (Cia. União – Companhia União de Seguros), bem como um sistema de apoio à agricultura (Emater – Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural, IRGA – Instituto Riograndense de Arroz, CESA – Companhia Estadual de Silos e Armazéns).

A mesma opção política fez com que o estado do Rio Grande do Sul aderisse à guerra fiscal, concedendo privilégios de grande monta, e corroborasse os benefícios fiscais concedidos pela União. O resultado foi uma queda na participação do ICMS do Rio Grande do Sul no total arrecadado com este tributo no país, de 8,3% em 1994 para 6,9% em 1998 (ainda que naquele ano as alíquotas gerais tivessem sido majoradas em um ponto percentual). No tocante às desonerações, destacam-se os incentivos concedidos e/ou prometidos ao complexo automotivo – General Motors (GM) e Ford –, para os quais foram destinados até mesmo recursos diretos sob a forma de obras e empréstimos, em claro detrimento da prestação de serviços de saúde, educação, segurança e outros tipicamente de responsabilidade do poder público.

Foram vendidos mais de 5 bilhões de reais do patrimônio público gaúcho na gestão 1995-1998, entre eles a CRT (1,8 bilhão) e parte da CEEE (3,2

bilhões). Desses recursos, apenas uma pequena parte foi empregada para investimentos ou para abater o estoque da dívida pública. Eles foram fundamentalmente utilizados para compensar insuficiências de caixa, como gastos correntes normais de pessoal e custeio.

Fica evidente, portanto, que a política de financiamento do Setor Público Estadual implementada no período anterior a 1999 foi fortemente fundamentada num conjunto de receitas excepcionais, notadamente as alienações de bens, que não se sustentam a médio prazo. Esse conjunto de ingressos tornou-se essencial para a aplicação nos elementos fundamentais da despesa primária, uma vez que a parcela mais significativa da arrecadação tributária estadual foi debilitada, comprometendo a sustentação de longo prazo da estrutura operacional de prestação de serviços públicos essenciais, diretos e democraticamente geridos, para a comunidade gaúcha.

Porém, a diminuição do tamanho do Estado e a desoneração de empresas mediante benefícios fiscais, além de diminuir a capacidade do Setor Público de promover o crescimento do emprego, da renda e a sua distribuição, de forma a reduzir a exclusão social e os desequilíbrios regionais, não trouxe os resultados propagados.

Apesar do ingresso de recursos extraordinários no Tesouro do estado por conta dessas alienações, o Governo Democrático e Popular do Rio Grande do Sul encontrou, em 31 de dezembro de 1998, uma situação líquida financeira negativa de 1,173 bilhão de reais. Esse valor representa o montante de despesas a pagar encontradas pelo novo governo e para as quais não havia recursos disponíveis. Entre as despesas não pagas encontram-se despesas com pessoal, precatórios, transferências para municípios, além de fornecedores e empreiteiros.

A dívida da administração direta do estado do Rio Grande do Sul saltou de 4,4 bilhões de reais, em 1994, para 13,4 bilhões, em 1998; o déficit primário subiu de 152 milhões de reais, em 1994, para mais de 1 bilhão, em 1998; e a taxa de desemprego cresceu de 10,4%, em dezembro de 1994, para 17,3%, em dezembro de 1998, somente na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Portanto, a política adotada até 31 de dezembro de 1998 pelo governo do estado do Rio Grande do Sul não resolveu nenhum problema estrutural das finanças públicas. A dívida pública aumentou, a receita caiu e a despesa não foi contida. A demissão de 15 mil servidores com um Plano de Demissões Voluntárias (PDV) trouxe como conseqüência o aumento nos gastos. A maior parte dos demitidos com o PDV era oriunda de duas áreas carentes de pessoal: Educação e Segurança. Como conseqüência, após a saída daqueles servidores, o Estado, dada a necessidade incontornável de pessoal, fez contratações emer-

genciais e concurso público para cobrir as necessidades de realização dos serviços estaduais.

## Contextualização e compreensão dos problemas

Para compreender as razões desse debilitamento financeiro dos estados é necessário analisar com atenção o papel desempenhado pelo governo federal, cujas políticas, na década de 1990, contribuíram para o estrangulamento das finanças estaduais e municipais, a ponto de gerar uma situação de grave ameaça ao equilíbrio federativo.

Como se sabe, a Constituição de 1988 consolidou a forma federativa do Estado brasileiro, considerando-a “cláusula pétrea”, isto é, que não pode ser modificada.

Esta mesma Constituição promoveu uma descentralização de encargos e de receitas da União para os estados e municípios, preservando a autonomia dessas esferas de governo. Porém, além de a descentralização ter ocorrido muito mais por conta dos encargos do que das receitas, as alterações posteriores na legislação promoveram uma reconcentração destas na esfera federal, acompanhada de um aprofundamento da descentralização dos encargos.

O fato é que a conquista de recursos adicionais pelos estados e municípios na Constituição de 1988 foi neutralizada por meio de emendas constitucionais ou leis complementares no intuito de atender ao ajuste fiscal buscado pelo governo federal. Como exemplo disso, pode-se citar:

- A Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir), que isenta de ICMS as exportações de produtos semi-elaborados e concede crédito fiscal na aquisição de bens destinados ao ativo fixo das empresas;
- O Fundo de Estabilização Fiscal, que transferiu à União recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao desvincular desses fundos parte dos recursos do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e do IR (Imposto de Renda);
- As desonerações fiscais da União, no que tange ao IR e ao IPI, causando perdas importantes de receitas a estados e municípios.

Disso resulta um aumento da participação da União sobre as rendas dos demais entes da Federação, mais bem percebido quando se considera o montante das receitas disponíveis após as transferências constitucionais. Em 1990, a receita disponível para a União correspondia a 17,43% do PIB (Produto Interno Bruto) nacional; a dos estados era de 8,54% e a dos municípios de 4,54% do

PIB, totalizando uma receita líquida disponível para os três entes federativos, em conjunto, de 30,5% do PIB. Nos anos seguintes, a situação modificou-se substancialmente. Enquanto a carga tributária aumentou para 33,18% do PIB, em 2000, naquele ano, a receita disponível para o conjunto dos estados caiu para 8,34%, a dos municípios ficou em 4,97% e a participação da União cresceu 14%, atingindo 19,87% do PIB nacional.

Caracteriza-se, portanto, uma desigualdade na distribuição de recursos e encargos entre as três esferas de governo, que pode ser tomada como desequilíbrio na Federação. Essa situação tem sido agravada com os contratos de negociação das dívidas dos estados com a União, assinados no último período. Primeiro, as elevadas taxas de juros aumentaram o estoque das dívidas estaduais a níveis bastante altos. Quando da renegociação, esse estoque sofreu uma pequena redução, que, de qualquer forma, não compensou o crescimento decorrente das elevadas taxas de juros anteriores. A partir do acordo, ao contrário do mecanismo de rolagem sistemática dos valores, os estados passaram a pagá-los integralmente.

Além de elevarem os já insustentáveis encargos dos estados, o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas contém cláusulas que induzem a privatizações e permitem a retenção, por parte do governo federal, das receitas próprias dos estados em caso de inadimplência. Esse contrato estabelece compromissos de gestão, sob fiscalização da União, que também ferem o pacto federativo ao transferir à União itens que são da gestão administrativa dos estados.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que em geral não fez mais do que consolidar a legislação existente sobre as finanças públicas, inovou no seu artigo 35 ao proibir os entes federados de realizarem operações de crédito entre si e de refinanciarem suas dívidas. Ora, a realização de negociações entre os entes, de forma autônoma, é condição *sine qua non* à existência de uma Federação.

Os governos petistas deverão continuar defendendo uma Reforma Tributária que redistribua os recursos entre as três esferas de governo e a restauração da autonomia dos entes federados. Esta deve incluir a revogação do artigo 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a conseqüente renegociação por parte da União das dívidas dos estados, recuperando a capacidade desses entes de administrar os interesses das suas comunidades.

Todas as condicionantes práticas do debilitamento financeiro dos estados representam, na verdade, passos de uma estratégia global de reforma do Estado nacional voltada para a redução da estrutura pública. Vários dispositivos legais foram implementados pela União, com repercussão no âmbito financeiro dos estados. A seguir, serão discriminados cada um desses mecanismos,

partes da estratégia de redução do Estado e de uma política macroeconômica calcada na redução da despesa pública e em elevadas taxas de juros.

O Programa Nacional de Desestatização serviu como paliativo para o duplo déficit nacional, o déficit fiscal e o déficit da balança de pagamentos. Garantiu, por um lado, substancial ingresso de recursos orçamentários e, por outro, melhorou o ingresso de capitais internacionais, elevando assim o nível das reservas. Em âmbito estadual, a adesão ao programa foi a verdadeira âncora para o financiamento do hiato entre os fluxos fiscais de receita e despesa, postergando o ajuste estrutural necessário ao financiamento de longo prazo.

Outras importantes medidas, com o objetivo de elevar o nível das disponibilidades de recursos orçamentários da União, foram a criação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras) e, de forma mais sutil, a instituição do Fundo de Estabilização Fiscal.

A Lei Kandir, por sua vez, surgiu num cenário econômico criado para a sustentação do real, em que a manutenção da âncora cambial tornou-se ponto de honra para o governo, e o déficit em conta corrente apresentou-se como inevitável e em patamares crescentes que, por si sós, eram comprometedores das reservas cambiais, principalmente tendo em vista o perfil dessas reservas, em grande parte formadas por capitais especulativos e, portanto, suscetíveis às ondas especulativas do capital internacional. O resultado da desoneração decorrente da aplicação da Lei Kandir à balança comercial é bastante insignificante, embora tenha sido consideravelmente afetada a arrecadação do ICMS, especialmente em estados de vocação fortemente exportadora, como o Rio Grande do Sul.

A guerra fiscal que se instituiu entre os estados foi outro fator corrosivo das receitas públicas. A ausência de políticas industriais e a omissão do governo federal em relação à guerra fiscal (chegando a estimulá-la por meio do mecanismo de ressarcimento da Lei Kandir e, inclusive, diretamente, como no caso da Ford) conduziram os estados a uma política agressiva de atração de indústrias sob pretexto de perder parte significativa de seus parques produtivos, como se não fosse do próprio interesse privado a ampliação de suas atividades.

No tocante à despesa, a Lei Camata estabeleceu um limite máximo de comprometimento do gasto com pessoal e encargos da ordem de 60% da Receita Corrente Líquida. Mais recentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs sanções no caso de descumprimento do limite, como se esse fosse um parâmetro ótimo para a prestação de serviços públicos. Na verdade, esse não passa de mais um instrumento para transferir serviços públicos a concessões privadas. As metas impostas pelo Fundo Monetário Internacional prevêm o aumento do superávit primário do setor público. Em decorrência disso, o go-

verno federal impõe metas semelhantes aos estados, só possíveis de serem atingidas mediante a redução do conjunto mais significativo do gasto primário – o grupo de Pessoal e Encargos –, que representa o conjunto de gastos mais importantes para a prestação de serviços públicos, e da privatização do que resta do patrimônio público.

Alguns aspectos do processo de debilitação estrutural das finanças estaduais, cruciais na definição das estratégias do cenário de ajuste, podem ser assim resumidos: (a) a política de financiamento do setor público implementada nos últimos anos, voltada para a obtenção de recursos via alienação de patrimônio, deixou de lado medidas capazes de estabelecer as condições estruturais de sustentação do gasto público a longo prazo; (b) a sistemática necessidade de utilização desses recursos na estrutura de gastos primários do Estado compromete as execuções futuras; (c) o fraco desempenho das receitas próprias no período recente; (d) a defasagem nas transferências de receitas da União decorrentes, principalmente, da criação do Fundo de Estabilização Fiscal; (e) o aumento significativo do comprometimento fixo das receitas com o pagamento efetivo do serviço da dívida pública.

### A nova forma de administrar: possibilidades e limites

As diretrizes e os objetivos gerais do modo petista de governar para a área das finanças públicas estaduais podem ser agrupados nos seguintes pontos básicos: participação popular, justiça tributária, eficiência do gasto público, autonomia do Estado e inversão de prioridades.

#### *Participação popular*

A participação popular constitui o princípio norteador da mudança que perpassa toda a concepção da nova administração sobre Estado e sociedade. Essa visão pode ser garantida por meio da criação e/ou ampliação e fortalecimento dos Conselhos Estaduais já existentes, com ampla representação dos municípios, bem como pela criação de canais de participação e decisão direta.

Nesse sentido, tem papel de destaque a experiência do Orçamento Participativo (OP) praticado no Rio Grande do Sul, como um processo de democracia direta voluntária, no qual a população discute, decide e controla o orçamento público, a gestão do Estado e as políticas de desenvolvimento. Trata-se, portanto, de um instrumento que viabiliza a democratização do Estado, uma vez que o cidadão não encerra a sua participação política no ato de votar



quando escolhe o Executivo e o Parlamento, mas vai além, decidindo e controlando a gestão pública, deixando de ser um mero coadjuvante da política tradicional para se tornar um protagonista ativo do processo político.

Em Mato Grosso do Sul, embora a experiência do Orçamento Participativo tenha sofrido um revés inicial, já que a aguda crise financeira inviabilizou o cumprimento das metas estabelecidas, outras formas de gestão democráticas foram experimentadas, criando espaços de interlocução e decisão. Nesse sentido, funcionou com regularidade o Cogef (Conselho de Gestão Financeira), orientando e disciplinando os gastos e definindo as diretrizes gerais do ajuste das contas públicas<sup>2</sup>.

### *Justiça tributária*

A busca da justiça tributária, em que todos os cidadãos devem contribuir de acordo com suas possibilidades, é o norte da política e da administração tributária.

No sistema tributário atual o principal tributo estadual é o ICMS. Este tributo, responsável por 70% a 80% da arrecadação da maioria dos estados (exceto os estados com baixa industrialização, como o Acre), tem sido alvo de duras críticas: a) caracteriza-se pela alta regressividade, ou seja, os cidadãos de menor renda contribuem proporcionalmente mais que os cidadãos de maior renda; b) tem se prestado à guerra fiscal entre os estados da Federação.

Os administradores petistas reconhecem que, apesar de as alterações no ICMS não serem suficientes para alterar o quadro da situação tributária nacional, no qual os impostos indiretos pesam mais que os impostos diretos, é necessário utilizar o ICMS não apenas como imposto arrecadatório, mas também como instrumento de política fiscal, por diversos meios, tais como: o aprofundamento da seletividade das alíquotas, reduzindo a tributação dos produtos componentes da cesta básica, ou cuja produção se deseja incentivar, ou ainda a criação de fundos especiais de incentivos.

Exemplo disso é a proposta da Nova Matriz Tributária do Rio Grande do Sul, construída no processo do Orçamento Participativo. A Nova Matriz Tributária prevê a redução do ICMS de vários produtos de consumo popular fabricados no estado. Com esse benefício não só incentivam-se as cadeias produtivas dessas mercadorias, como se possibilita à população o acesso a esses produtos por um preço mais baixo. Está prevista também a constituição de

---

2. O Conselho de Gestão Financeira do Mato Grosso do Sul é formado pelo governador do estado, pelos secretários da Receita, da Gestão de Pessoal e Gasto, de Infra-estrutura, do Planejamento e pelo procurador-geral do estado.

fundos setoriais de apoio aos sistemas agroindustriais característicos da economia gaúcha. Por outro lado, para que se mantenha o mesmo nível de arrecadação, serão majoradas as alíquotas dos produtos com maior capacidade contributiva, tais como cigarros, comunicações, gasolina, álcool, entre outros.

Embora com menor amplitude, o estado do Acre aprovou uma Lei de Incentivos Fiscais para fortalecer e estimular a modernização das empresas já instaladas no estado, bem como atrair novos investimentos que proporcionem o aumento da produção, a modernização do parque industrial, a interiorização dos investimentos e o aumento da oferta de emprego nas atividades produtivas típicas do estado. A longo prazo projeta-se uma melhoria significativa na arrecadação própria e conseqüente diminuição da dependência federal.

O FIS (Fundo de Investimentos Sociais), criado por Mato Grosso do Sul, financia os programas de inclusão social, entre os quais se destacam o Bolsa Escola, o Banco do Povo e o Prove Pantanal. Esse fundo é constituído por recursos depositados por determinadas empresas de grande porte e abatidos do montante que teriam de pagar de ICMS. Deve-se observar que 25% dos recursos são repassados às prefeituras, na proporção de suas cota-partes do ICMS, diretamente aos fundos municipais de investimentos sociais.

Além das alterações legais, a justiça tributária requer também uma política firme de cobrança e de combate à sonegação. Nesse sentido, é importante destacar que os governos petistas herdaram também enormes dívidas ativas<sup>3</sup> de difícil administração e cobrança. A fórmula tradicional de lidar com esses valores é tentar cobrá-los facilitando o parcelamento e anistando os juros de mora e as multas. Esse expediente é injusto e perverso porque pune os bons contribuintes que recolheram seus tributos na época certa e estimula o não pagamento tempestivo à espera de uma nova rodada de parcelamentos e anistias.

Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul estimularam a cobrança da dívida ativa utilizando o parcelamento, mas sem conceder anistia de juros e multa, obtendo um bom resultado.

No Acre, por outro lado, observou-se enorme resistência da grande maioria dos contribuintes em aderir às oportunidades oferecidas para negociação e regularização dos débitos para com o fisco estadual. No início da administração, foi oferecida a oportunidade de parcelamento dos débitos de ICMS em 42 vezes, com isenção das multas e com redução de 50% dos juros. Em 2000, nova oportunidade foi dada com a possibilidade de parcelamento em até 120 vezes (Confaz). Os resultados, entretanto, foram pouco significativos. Contri-

---

3. Quando os tributos são lançados ou declarados e não pagos o governo registra e inscreve os valores na Dívida Ativa. A inscrição dos débitos na Dívida Ativa é o primeiro passo para a cobrança judicial.

buiu para isso a existência da “cultura”, no meio empresarial, de que o pagamento de impostos inviabiliza todo e qualquer negócio. Além disso, os adversários políticos do governo petista dentro da classe empresarial apostam na volta ao poder de um governo corrupto que perdoe ou negocie as dívidas fora dos limites da lei.

Desse relato podemos tirar duas lições importantes: os benefícios fiscais a serem concedidos devem ser canalizados para aqueles que pagam impostos. Conceder anistia apenas reforça o campo empresarial que rejeita o pagamento de qualquer tipo de tributo.

É importante salientar que introdução de políticas de cobrança e efetivo combate à sonegação e à inadimplência geralmente dão bons resultados, como demonstram diversas experiências vivenciadas pelos estados. Na atual gestão, os três estados obtiveram aumento de arrecadação. No Rio Grande do Sul, apesar da redução de alíquota do ICMS, a arrecadação aumentou, fruto principalmente da redução da inadimplência<sup>4</sup>, que caiu de 6% do ICMS declarado para 3%.

No Acre, foi definido, em negociações estabelecidas com os representantes da classe empresarial, novo mecanismo de apuração e cobrança do imposto. Dessa forma foi criado um regime especial pelo qual o crédito tributário passou a ser lançado na entrada das mercadorias no estado. A base do lançamento é o valor agregado reduzido em 30%, em média, e o pagamento do tributo é parcelado em três vezes. A implantação desse mecanismo foi facilitada pela característica peculiar do Acre, onde 80% das mercadorias que ingressam passam pelo posto de fronteira, o que possibilita melhor controle. O aumento da arrecadação foi notável, passando de 15% da receita total para 25%<sup>5</sup>.

Outra característica comum aos três estados é a implantação do Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda, com ações nas áreas de informatização, treinamento de recursos humanos e melhoria na infra-estrutura física.

No âmbito desse programa no Rio Grande do Sul merece destaque a introdução da fiscalização setorial, em que, por meio de indicadores do setor produtivo, o PAC (Programa de Acompanhamento de Contribuintes) seleciona os contribuintes que devem ser fiscalizados. A implantação da transferência eletrônica de créditos tributários reduz a burocracia e permite um melhor acompanhamento dessa movimentação por parte do Estado. Visando proteger a eco-

---

4. Inadimplência significa que o empresário declarou o débito do imposto e não recolheu na data prevista. Não se confunde com sonegação, que significa deixar de declarar e de pagar os tributos.

5. O estado do Acre é fortemente dependente de transferências federais.

nomia gaúcha, foi modernizado o controle das fronteiras, evitando a concorrência com Paraná e Santa Catarina.

Em Mato Grosso do Sul, além da informatização das Agências Fazendárias do Estado, as equipes de fiscalização de mercadorias em trânsito contam com carros equipados com o Sistema Autotrac, que permite ao agente do Tesouro Estadual acessar o banco de dados da Secretaria de Receita. A ligação é feita via satélite e cobre toda a América Latina.

O Acre, por sua vez, informatizou todos os postos e agências da Secretaria da Fazenda. Todo o interior e todos os postos avançados têm acesso *on line* ao Sistema de Administração Tributária, notadamente o posto de fiscalização de fronteira.

Por último, é importante frisar que os estados têm um patamar de arrecadação que é fruto da legislação e do aparelho produtivo, e não se pode esperar que haja aumentos imediatos e espetaculares na receita apenas em função de mudanças na política tributária e na melhoria da gestão tributária.

### *Eficiência do gasto público*

A eficiência do gasto público compreende, primeiramente, a concentração de esforços para a racionalização das despesas do Estado, buscando eliminar os gastos excessivos e os desvios, simplificando as atividades a fim de evitar que os recursos públicos sejam consumidos integralmente pela burocracia estatal. Também compreende a implementação de uma administração fazendária austera e transparente, com seriedade e lisura para combater os desperdícios e desvios, primando pela eficiência e pela eficácia na destinação e na aplicação dos recursos.

No Acre, um dos projetos estruturantes da administração petista é o de acompanhamento e controle rigoroso da execução orçamentária e financeira, do fluxo de receitas e despesas mensais e anuais. Cada secretaria/órgão conhece a previsão do volume de recursos à sua disposição até o final do exercício, o que forçosamente leva ao estabelecimento de prioridades e à adequação das ações dos diversos setores do governo, visando o equilíbrio das finanças estaduais no fechamento do exercício.

Já no Rio Grande do Sul, a Junta Financeira<sup>6</sup> controla a liberação dos recursos a serem investidos nos programas de trabalho. Na verdade, trata-se de um duplo controle, que verifica se os recursos estão sendo direcionados efeti-

---

6. A Junta Financeira do Rio Grande do Sul é um comitê formado por representantes dos seguintes órgãos: Gabinete de Orçamento e Finanças (Secretaria da Fazenda), Gabinete de Relações Comunitárias, Secretaria-Geral do Governo, Coordenadoria de Planejamento e secretarias específicas que tenham assunto em pauta.

vamente para os programas constantes no Orçamento Participativo e controla o volume e o ritmo do gasto de forma a permitir o planejamento do fluxo de caixa. Nesse estado o equacionamento das contas públicas está ocorrendo gradativamente, sem a venda do que restou de patrimônio público – opção que representa apenas uma solução paliativa que não resolve o problema do déficit estrutural enfrentado.

O resultado fiscal da alteração da política se reflete na sensível redução do déficit orçamentário, que podemos observar na tabela a seguir:

Estado do Rio Grande do Sul	
Déficit sem Receitas Extraordinárias	
Ano	R\$ Milhões
1997	1377
1998	1477
1999	768
2000	988

Fonte: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul

A busca do equilíbrio orçamentário dos estados é uma constante na administração petista e não pode ser vista apenas como uma opção, já que é um elemento importante no ajuste fiscal da Federação. No entanto, diante da situação atual resultante de uma seqüência de governos irresponsáveis, não é justo fazer o ajuste de forma imediata, como quer a Lei de Responsabilidade Fiscal. É preciso ter presente que o debate sobre o equilíbrio orçamentário não pode ser fragmentado, é necessário realizá-lo de forma global. Nesse sentido, de um lado não se pode buscar o equilíbrio fiscal com demissão e com arrocho salarial, mas, por outro, não se pode criar direitos sem explicitar a fonte de recursos, caso contrário a equação financeira não se equilibra e fatalmente reduzirá a capacidade de prestação de serviços à sociedade a médio e longo prazos.

O Programa de Modernização das Secretarias de Fazenda tem impactado positivamente o controle do gasto. No Acre, a informatização do controle da despesa enfatiza o acompanhamento da qualidade do gasto público. Esse projeto dotou todos os órgãos da administração de equipamentos interligados ao sistema de administração orçamentária e financeira, dando maior agilidade e autonomia às unidades executoras.

Mato Grosso do Sul tem conseguido sensível redução de custos em suas compras especializando uma unidade administrativa como Central de Compras

e utilizando, experimentalmente, o Pregão Eletrônico e a Bolsa de Mercadorias para realizar compras de materiais em grandes quantidades.

A modernização dos sistemas de controle interno é fundamental para a transparência e a responsabilização dos agentes públicos. No entanto é preciso avançar no sentido de criar condições para o acompanhamento e o controle social dos gastos públicos. Exemplo disso é a implantação do Finanças Públicas On Line, no Rio Grande do Sul, em que o sistema de contabilidade do Estado fica à disposição da população na internet, e todas as operações podem ser acompanhadas minuto a minuto.

### *Inversão de prioridades*

A inversão de prioridades perpassa toda a ação da administração petista, direcionando os recursos arrecadados de forma justa pelo Estado para o atendimento das reais necessidades da maioria da população. A maior parte desses programas, tais como Bolsa Escola, Primeiro Emprego, Banco do Povo, Saúde Lar e tantos outros, são analisados em outros artigos deste livro.

No campo das finanças e tributação especificamente, a inversão de prioridades se dá no atendimento prioritário aos credores de menor porte, como relatado pelo governo de Mato Grosso do Sul.

O Rio Grande do Sul deixou de priorizar os grandes empreendimentos e a guerra fiscal, com transferência de enormes somas de recursos para as montadoras de automóveis, e passou a investir em programas de desenvolvimento econômico regional.

No Acre o modelo tradicional voltado para o desenvolvimento urbano está sendo substituído por um novo modelo de desenvolvimento relacionado com a floresta. Dessa forma ganham destaque os programas de certificação da madeira, de incentivo à borracha, em que o benefício é dado diretamente a quem produz – o seringueiro –, por meio de cooperativas.

### *Autonomia do Estado*

A política centralizadora torna estados e municípios reféns do governo federal. Assim, os governos estaduais devem continuar a luta para manter e aprofundar o federalismo, buscando maior autonomia financeira para as unidades subnacionais. Esta é a forma de resolver os grandes impasses que estão atualmente na pauta das administrações públicas estaduais, entre os quais destacamos: a reforma tributária, a renegociação da dívida contratada com a União, o pagamento dos precatórios.

O Rio Grande do Sul tem balizado sua participação nas discussões em torno da reforma tributária propugnando pelo fim da guerra fiscal, com a manutenção do ICMS como competência dos estados. É consenso das administrações petistas que a reforma tributária deve garantir a autonomia política e financeira das esferas subnacionais de governo e, ao mesmo tempo, acabar com a tributação em cascata das contribuições sociais, que onera a produção e torna o sistema tributário nacional mais injusto. É consenso também a necessidade de uniformização nacional da legislação do ICMS, mantida a competência estadual, e a introdução do princípio da tributação no destino, instrumento que desestimularia a prática da guerra fiscal. A reforma tributária<sup>7</sup> deve garantir também a manutenção das condições da União de efetuar transferências aos entes da Federação menos desenvolvidos, visando a redução dos desequilíbrios regionais.

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 35, impeça qualquer renegociação de dívida entre os entes da Federação – ou seja, foi feita sob medida para fazer valer as negociações abusivas realizadas entre a União e os estados em gestões anteriores –, a renegociação é um imperativo, já que a situação encontrada implica não só um grave comprometimento das finanças públicas, como também uma ameaça de rompimento do pacto federativo.

Mesmo diante de quadro tão adverso é possível colecionar algumas vitórias, como demonstra o trabalho desenvolvido pela Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul.

Os termos do Contrato de Renegociação da Dívida do Estado do Rio Grande do Sul com o governo federal previram um comprometimento de 12,5% da Receita Líquida Real (RLR) com pagamentos da dívida refinanciada (intraímite) em 1999 e de 13% para os anos seguintes. Com o pagamento da dívida intra e extralimite, esse percentual de comprometimento ultrapassava os 15% da RLR. O contrato também previa que, se o Banrisul (Banco Estado do Rio Grande do Sul) continuasse público, esses percentuais cresceriam mais cerca de 3% a partir de outubro de 1999. A média anual de comprometimento da receita com o pagamento da dívida antes da assinatura do contrato era aproximadamente três vezes menor.

A tabela abaixo apresenta os resultados alcançados até agora pelo governo do estado do Rio Grande do Sul nos esforços para diminuir os pagamentos da dívida pública junto ao governo central:

---

7. A reforma tributária é um tema que, dada sua importância e complexidade, merece uma discussão mais ampla no conjunto do partido e a construção de um documento específico.

Estado do Rio Grande do Sul						
Serviço da Dívida						
Contratado com o Governo Federal						
R\$ mil						
ano	Contrato Original	*	Valores Repactuados	*	Valores a menor	*
1999	920.700	16%	750.455	13%	(170.245)	-3%
2000	1.135.066	18%	840.818	13%	(294.248)	-5%
Em dois anos	2.055.766		1.591.273		(464.493)	
* % em relação a RLR original do contrato.						
Fonte: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul						

Os 464,493 milhões de reais que deixaram de sair dos cofres públicos gáuchos durante os anos de 1999 e 2000 foram devidos principalmente à alteração do conceito de RLR, base de cálculo das parcelas da dívida, à inclusão de outras dívidas no limite e à redução da penalidade pela não-privatização do Banrisul. Essas reduções representaram, em 2000, 4,63% da Receita Líquida Real pactuada em 1998, conforme demonstrado na tabela acima.

Paralelamente, o governo do estado do Rio Grande do Sul cobrou da União o ressarcimento de obras de competência federal realizadas pelo estado – tendo sido já pago um convênio de 1934 entre o Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais (Deprec) e o Ministério dos Transportes –, a liberação de operações de crédito e dos recursos das carteiras imobiliárias negociadas na gestão passada, entre outras.

Há também a questão dos precatórios – são ordens judiciais para incluir no orçamento público valores que deverão ser pagos no exercício financeiro seguinte. Esses valores advêm de processos já julgados, sem que haja mais possibilidade de recurso. A maioria desses processos se refere a desapropriações feitas pelo poder público ou a reclamações trabalhistas. Os pagamentos devem ser feitos rigorosamente em ordem cronológica. O problema enfrentado pelas atuais administrações é que ao longo das últimas décadas, principalmente nos períodos de inflação alta, os administradores públicos pagavam apenas parte do valor (o principal sem correção monetária), acumulando, dessa forma, dívidas enormes.

Em Mato Grosso do Sul o débito do estado com precatórios equivale a vários anos de arrecadação. Grande parte deles se refere ao não-repasse da



parcela dos ICMS aos municípios. O Acre não efetua pagamento de precatórios desde 1993.

Esse é um problema complexo na maioria dos estados, já que, por um lado, milhares de pessoas que tiveram seus direitos lesados pelo Estado não conseguem receber o que lhes é devido e, por outro, às vezes é uma temeridade pagar sem auditar, pois muitos precatórios têm valores abusivos. No Acre, por exemplo, um processo relativo a funcionários da saúde que era da ordem de 400 milhões de reais, depois de recalculado, se transformou em 4 milhões de reais. Entrar na Justiça buscando a revisão dos cálculos é sempre uma atitude recomendável.

As alterações legais recentes – Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 –, que dão poder liberatório a determinadas parcelas de precatórios não pagas<sup>8</sup>, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina o não-comprometimento do fluxo de caixa nos últimos oito meses do mandato, podem colocar em risco a governabilidade da administração estadual.

Junho de 2002.

---

8. Poder liberatório significa que o detentor desse direito pode usá-lo para pagamento de impostos.

# O PT e a reforma do estado: a experiência dos governos estaduais petistas

Miriam Belchior

Engenheira, mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV). É docente da Universidade São Marcos. Foi secretária de Administração e Modernização Administrativa e depois de Inclusão Social e Habitação da Prefeitura de Santo André. Atualmente é assessora especial da Presidência da República.

## Introdução

O modo petista de governar é o paradigma que as administrações do PT têm construído e que corporifica a lógica de nossa ação à frente de governos, sejam eles municipais ou estaduais.

Esse paradigma tem incorporado as inovações realizadas por nossos governos através dos tempos e assim se tornou uma referência para a administração pública brasileira, como comprovam as inúmeras premiações recebidas.

O objetivo deste artigo é identificar os elementos que já podem ser incorporados a esse paradigma, no que se refere à crise que o Estado vem enfrentando. Para tanto, o texto está dividido em quatro blocos. No primeiro está alinhavada a discussão em torno do papel do Estado e dos dilemas que a administração pública vem enfrentando nos dias de hoje. O segundo discute como o PT e suas administrações têm lidado com esse tema. O terceiro bloco faz uma síntese, ainda que preliminar, das experiências dos governos estaduais petistas nessa área, apresentando para isso a lógica geral que as tem orientado, assim como as ações concretas desenvolvidas. No último bloco, o das conclusões, articula-se brevemente os resultados e limites dessas experiências.

## Os dilemas da administração pública

A década de 1980 foi fortemente marcada pelo debate sobre o papel do Estado, especialmente sobre o seu tamanho e os seus gastos. É assim que, do ponto de vista dos neoliberais, prevalecia a idéia de Estado mínimo, ao qual caberia apenas garantir os direitos de propriedade, reservando-se ao mercado a total coordenação da economia. Como consequência, o receituário neoliberal se compunha de um conjunto de propostas para restringir a ação do Estado, para garantir o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado.

Após duas décadas de experiências concretas de reformas, “os resultados gerais não apontaram para a constituição de um Estado mínimo, mas sim para a reconstrução da forma de intervenção e gestão do aparelho estatal” (ABRUCIO, 1998, p.163). Dessa forma, firmou-se consenso majoritário, fortalecido pela realidade concreta, de que a solução real dos problemas estava na busca de novas formas de compatibilidade entre a esfera do mercado e a esfera do Estado, como salienta Przeworski (1998, p. 43): “mesmo na ausência de suas tradicionais ‘falhas’, a idéia de que os mercados são eficientes parece estar morta ou, no mínimo, moribunda”. Desse modo, de maneira geral, firmou-se a visão de que nem a lógica pura do mercado nem a lógica estatal conseguem dar conta sozinhas do problema.

Assim, constituiu-se uma visão hegemônica de que não se tratava unicamente de redefinir o grau de intervenção do Estado na economia, mas sim de reformar o Estado por meio de uma série de ações “para dar poder ao Estado para fazer o que deve fazer e [que] o impeçam de fazer o que não deve fazer” (PRZEWORSKI, 1998, p. 39).

A despeito das diferentes visões sobre o grau de intervenção estatal, há no entanto alguns pontos de análise comuns entre as diferentes concepções sobre as causas essenciais da crise do Estado. O primeiro deles diz respeito ao seu caráter financeiro-fiscal, ou seja, à incapacidade de financiamento do Estado, pois os gastos públicos cresceram muito mais rapidamente que os meios para financiá-los. O segundo se relaciona à estrutura burocratizada e centralizada do Estado, que se mostra ineficiente e incapaz de atender com qualidade às demandas dos cidadãos. Por último, trata-se de uma crise de legitimidade, de questionamento do modelo de relação entre o Estado e a sociedade, devido ao progressivo distanciamento entre a máquina pública e o cidadão.

Dessa forma, a reforma do Estado deveria enfrentar as três dimensões – econômica, administrativa e política – assinaladas acima: a superação da crise fiscal, a reforma da administração pública e a reformulação do padrão de relação entre Estado e sociedade.

## Superação da crise fiscal

No que se refere à superação da crise fiscal, tradicionalmente denominada ajuste fiscal, trata-se de sinalizar uma mudança estrutural no tratamento das contas públicas de forma a reduzir o déficit público crescente. Nessa direção, há um conjunto de medidas que são adotadas e que, em geral, se sustentam em dois pilares: a redução do gasto público e o aumento da arrecadação tributária.

Em relação à redução do gasto público, são recomendadas medidas de redução do tamanho e do custo do setor público, especialmente quanto ao quadro de pessoal, por meio de programas de privatização, terceirização e outros. Além disso, por sua relevância, destacam-se alguns gastos específicos, como o do sistema previdenciário, que é o tema que “mais afeta o equilíbrio das finanças públicas e que poderá inviabilizar a administração dos governos, com sérios prejuízos à população em geral e em particular no tocante aos programas sociais” (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO, 2000, p. 1).

O segundo pilar consiste na adoção de ações para aumentar a participação da receita pública no PIB (Produto Interno Bruto). Dessa maneira, preconiza-se a melhoria da máquina arrecadadora estatal de forma a evitar a evasão e a elisão fiscal, e, eventualmente, também a efetivação de uma reforma tributária.

### *Reforma da administração pública*

Em relação à reforma da administração pública, trata-se de enfrentar a cada vez mais clara incapacidade do Estado de atender às demandas dos cidadãos, seja na quantidade ou na qualidade dos serviços prestados. Esse bloco de ação voltado para a dimensão administrativa da crise do Estado, para o problema de sua capacidade gerencial, é comumente denominado reforma administrativa.

O cerne da proposta de reforma administrativa se concentra na reformulação do modelo de gestão vigente na administração pública, fundado no conceito weberiano de burocracia.

O questionamento ao paradigma burocrático, caracterizado por procedimentos racionais e inflexíveis, baseados no cumprimento impessoal das normas, ocorre por ele não conseguir mais dar conta das novas funções apresentadas ao Estado, a partir de uma drástica transformação de contexto. A grande ênfase nos controles tornou a administração pública pesada e amarrada à formalidade técnica e processual. A estrutura hierárquica rígida e verticalizada não propicia a criatividade nem o compromisso com os resultados da prestação de serviços aos cidadãos. O comportamento dos funcionários é polarizado pelo

cumprimento das normas e rituais internos em detrimento do benefício proporcionado à sociedade.

O núcleo básico de um novo modelo de gestão, que pretende tornar o Estado eficiente, se compõe de três aspectos fundantes: a orientação da ação do Estado para o cidadão, com ênfase no controle dos resultados; a valorização da burocracia (*empowerment*); e a modernização dos sistemas de apoio à gestão pública.

Talvez o elemento mais importante do novo modelo de gestão seja o fato de ele deixar de ser auto-referente e passar a ser focado nas demandas do cidadão. E a forma de avaliar se o Estado está orientado, de fato, para a prestação de serviços ao cidadão é a burocracia deixar de se preocupar com controles prévios dos procedimentos e se concentrar na formulação e na gestão de políticas públicas capazes de atender às demandas dos cidadãos e no controle dos resultados da ação estatal, por meio de indicadores de resultado.

Um segundo elemento relevante é o papel central que se reserva aos funcionários públicos nesse novo modelo de gestão, que requer um processo de fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia (*empowerment*).

Para tanto, é necessário, em primeiro lugar, valorizar seu trabalho por meio de sua participação na formulação e na gestão das políticas públicas, garantindo-se, com isso, seu compromisso em relação aos resultados a ser alcançados. Em segundo lugar, é preciso priorizar a capacitação dos servidores, construindo uma burocracia com maior capacidade técnica e gerencial para enfrentar o desafio de desenvolver políticas públicas capazes de garantir o desenvolvimento social e econômico. Essa capacitação, por outro lado, precisa estar orientada para romper com a excessiva especialização e para tornar os servidores capazes de desempenhar múltiplas funções. Um último elemento refere-se à necessidade de profissionalização dos servidores; ou seja, estabelecer, num prazo compatível, uma política remuneratória adequada às novas exigências profissionais e um sistema de carreira baseado na progressão funcional por mérito.

Por último, trata-se de adotar modernos sistemas de apoio à gestão pública, com o objetivo de reconstruir a capacidade analítica do Estado. Por um lado, por meio do aprimoramento da tomada de decisões, resgatando a cultura de planejamento, transformando o orçamento público num instrumento gerencial, vinculado ao planejamento e viabilizador do controle social; por outro, por meio da mudança das estruturas organizacionais, tornando-as leves, flexíveis, descentralizadas, horizontais e com menor número de níveis hierárquicos, podendo até mesmo ser temporárias.

*Reformulação do padrão de relação entre Estado e sociedade*

O descrédito do cidadão em relação ao Estado tem origem na sua ineficiência na prestação de serviços, como indicado anteriormente, mas também advém do aumento do distanciamento entre ele e a sociedade. Esse distanciamento, que acentua a perda de legitimidade do setor público, se configura pela baixa sintonia entre as demandas dos cidadãos e a capacidade do Estado de estabelecer e implementar metas coletivas<sup>1</sup>.

Essa incapacidade é gerada pelo comportamento auto-referido da burocracia, que acredita ser possível implementar escolhas públicas imunes às pressões dos interesses particulares. No entanto, a prática indica que, a despeito dessa visão de que o Estado pode sobrepor-se às pressões, têm prevalecido interesses particulares – das elites da burocracia ou dos grandes interesses organizados, em detrimento daqueles mais dispersos e menos organizados. Esse enfoque provoca, por um lado, uma expressão desigual dos diversos interesses e, por outro, diminui a capacidade do Estado de gerar adesão e garantir sustentabilidade às suas decisões.

Dessa maneira, o que está em questão é a necessidade de reformulação do padrão de articulação entre Estado e sociedade, assegurando maior responsabilização (*accountability*) daquele.

É necessário, em primeiro lugar, tornar o Estado mais legítimo e democrático, por meio do aperfeiçoamento da democracia representativa e da consolidação do controle social, a partir de mecanismos de participação direta. No que se refere ao controle social, trata-se de adotar práticas de gestão pública que envolvam a participação conjunta de governos e de atores sociais relevantes (DANIEL, 1996, p. 9). Tais práticas devem compreender a transparência total da maneira de atuar da administração e o estabelecimento de programas e canais de participação da sociedade civil<sup>2</sup>, de forma a resgatar a esfera pública como instrumento de expressão da cidadania e fórum de aprendizado social. É necessário compreender, no entanto, que essa nova relação entre Estado e sociedade tem natureza dual, exigindo esforços das duas partes.

Em segundo lugar, é essencial estabelecer uma estratégia deliberada de ação para atingir uma melhor capacidade de intermediação de interesses, a partir do aperfeiçoamento dos meios de interlocução entre governo e sociedade e

---

1. Vale salientar o que observa Diniz (1996, p.14) quanto à necessidade de recuperar a noção de interesse público: "A ação estatal, ao ser dissociada de alguma noção de bem comum e da garantia da preservação de algum grau de responsabilidade pública na tomada de decisões, perde legitimidade".

2. Vale a pena lembrar, em relação a essas práticas, experiências brasileiras recentes citadas por Diniz (1997, p. 26): as câmaras setoriais, no âmbito federal, e o orçamento participativo, em nível local.

da criação de novos espaços públicos onde se possa desenvolver esse processo de interlocução e decisão.

## O PT e a reforma do Estado

O tema da reforma do Estado é relativamente recente na pauta de temas relevantes para as administrações petistas, sejam elas municipais ou estaduais. Esse tema, tradicionalmente, ocupava uma posição menor em nossos programas de governo e em nossas ações governamentais.

Essa postura administrativa e política, de deixar esse tema de lado, conflita claramente com a nossa posição histórica de defesa do papel do Estado para os cidadãos. Essa posição tem fragilizado nossa defesa de um Estado capaz de cumprir sua função junto à sociedade, visto que é amplamente majoritária a opinião de que o Estado não funciona e que não há como fazê-lo funcionar. Além disso, parte das forças conservadoras do país tem ocupado todo o espaço de discussão sobre o novo papel do Estado na conjuntura atual, tanto no nível do discurso quanto no da ação concreta.

Se o PT e suas administrações pretendem seguir na defesa do papel do Estado, é necessário aliar a ação concreta ao discurso ideológico, de forma a demonstrar claramente que, se organizado de outra forma, o Estado tem papel fundamental para a sociedade.

É necessário sair da posição defensiva de defesa ideológica do papel do Estado para uma ação concreta que reconheça os limites da ação do Estado no país e que aponte na direção de seu fortalecimento como base para o desenvolvimento nacional e para a redução da brutal desigualdade social em que vivemos.

É fato, porém, que as administrações petistas vêm progressivamente incorporando o tema da reforma do Estado às suas ações concretas, ainda que com amplitudes e ênfases muito diferenciadas. Os precursores desse movimento mais consistente foram as administrações municipais do período 1997-2000 e as atuais administrações estaduais.

## A experiência dos governos estaduais petistas – uma síntese preliminar<sup>3</sup>

### *O contexto da reforma do Estado em nível estadual*

As administrações públicas estaduais são centrais no processo de reforma do Estado em função do papel fundamental que têm na implementação de políticas de desenvolvimento e de políticas sociais e no ataque às desigualdades, “com uma intensidade equivalente ou maior que a da própria ação do governo federal. Isto porque a grande maioria dos municípios depende do auxílio das máquinas públicas estaduais para realizar suas tarefas a contento” (ABRUCIO, 1998, p. 167-168).

A experiência dos governos estaduais petistas, no que se refere à reforma do Estado, se desenvolve num contexto de enorme interferência do governo federal, que tem como centro de sua ação o ajuste fiscal a qualquer preço. Assim,

“o Banco Central conseguiu liquidar, sanear, extinguir, privatizar ou preparar o terreno para a privatização de 27 das 33 instituições financeiras estaduais [...] e [...] por meio principalmente do BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social], também atuou fortemente no programa de privatização dos estados [...] E aqui encontra-se o maior problema do programa de privatizações dos estados: a falta de um marco regulatório para as atividades recém-privatizadas” (ABRUCIO, 1998, p. 183-184).

Além disso, constatado o elevado gasto com pessoal,

“o governo federal incentivou os estados a fazer programas de demissão voluntária (PDVs), inclusive financiando-os [...] Há dois grandes problemas nos PDVs realizados pelos estados [...] saem bons funcionários com salário razoável, fica a massa de servidores com baixíssimos rendimentos e as categorias com alta remuneração. Descobre-se assim por que os PDVs tiveram papel irrisório tanto na diminuição do número de servidores como, principalmente, na redução dos gastos com folha de pagamento [...] Isso ocorreu em virtude do predomínio do ângulo financeiro sem se pensar em reconstruir as instituições estaduais. Ou

---

3. A síntese da ação dos governos estaduais petistas, quanto à reforma do Estado, foi construída a partir do Encontro sobre Reforma do Estado, realizado em Campo Grande, em outubro de 2001, com representantes dos estados do Acre, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, e de documentos diversos e informações colhidas nos sites desses governos.



seja, é preciso uma boa burocracia estadual [...] para fazer as reformas do aparelho estatal” (ABRUCIO, 1998, p. 188).

Ainda segundo Abrucio (1998, p. 190), “a melhor atuação conjunta dos estados com a União talvez tenha sido o programa de modernização das receitas estaduais [...] Nesse caso, o ângulo financeiro esteve alicerçado em reformas institucionais”, elevando, dessa forma, a capacidade gerencial, a eficácia e a eficiência da máquina arrecadadora.

### *A lógica geral das ações desenvolvidas pelos governos estaduais petistas*

A despeito das enormes diferenças demográficas, econômicas, políticas e sociais entre os estados do Acre, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, a situação encontrada pelos governos do Partido dos Trabalhadores em janeiro de 1999 era trágica, sob todos os pontos de vista: quer pela situação das finanças públicas, quer como pelo sucateamento da máquina administrativa. Essas condições trouxeram enormes dificuldades para a implementação do programa de governo apresentado durante a campanha eleitoral.

As ações relativas à reforma do Estado desenvolvidas por cada um desses governos são claramente marcadas pela novidade de administrar um governo de estado, pela cultura política local e pela falta de acúmulo do modo petista de governar em relação a esse tema. Isso resultou, em cada caso, num conjunto de ações que refletia aquelas condições e que levou a ênfases diferenciadas.

No caso do Acre, a concepção adotada estabelece que

“um dos principais objetivos do Governo da Floresta é expor o Estado à participação popular, fortalecendo a sociedade civil organizada, criando novas estruturas democráticas e melhorando as que já existem. Para isso, o governo traçou duas diretrizes básicas que incluem a democratização do Estado e a luta contra a corrupção” (GOVERNO DO ESTADO DO ACRE, 2001).

Ao lado dessa definição estratégica, as ações relacionadas aos servidores têm tido grande peso.

As ênfases expressas em tal concepção refletem, por um lado, um elemento caro ao modo petista tradicional – a participação cidadã – e, por outro, uma oposição profunda a um dos aspectos mais nefastos da cultura política local até aquele momento – a corrupção. Além disso, dialoga com a importância do emprego público naquele estado. Essa visão recupera parte da experiência administrativa e política à frente da prefeitura de Rio Branco (1993-1996).

O governo do Rio Grande do Sul centrou suas ações em três eixos. O primeiro deles refere-se à democratização do Estado, com ênfase no estabelecimento de uma gestão participativa e democrática – que garanta a participação do cidadão na definição “do gasto público, na fiscalização das ações de governo e como beneficiário de uma ação ou serviço” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2001, p. 5-6), cujo instrumento principal é o Orçamento Participativo estadual. Uma segunda centralidade é a relação com os servidores, visto seu papel estrutural na busca de um novo modelo de gestão estatal. Por fim, investiu-se na melhoria da capacidade de gestão por meio da reorganização e da recomposição da máquina administrativa e da introdução de novas técnicas e ferramentas de gestão.

A concepção gaúcha também explicita o elemento da participação cidadã, com ênfase na busca da radicalização da democracia, nas várias gestões petistas na prefeitura de Porto Alegre. Cabe ressaltar que tal concepção incorpora, assim como no Acre, a importância dos servidores públicos, porém explicitando seu papel relevante na reconstrução da máquina pública. Por fim, ampliando o leque em relação à concepção acreana, aponta explicitamente a necessidade de melhoria da capacidade gerencial do Estado, ao defender a utilização de novos instrumentos de gestão. A ausência de menção específica à questão da corrupção reflete a menor relevância desse tema na agenda política desse estado.

O governo de Mato Grosso do Sul caminhou no sentido de construir uma proposta global sobre o tema, com a definição de objetivos e a criação de estrutura organizacional encarregada de operacionalizar as ações relacionadas à reforma do Estado – a Secretaria Extraordinária de Modernização Institucional.

A lógica geral da reforma nesse estado se estruturou a partir de três dimensões: a ideológica, mediante uma nova visão sobre o papel do Estado; a política, ao pregar efetivo controle social das ações de governo; e a técnica, ao propor uma revolução gerencial.

A concepção sul-mato-grossense incorpora as três dimensões que a Reforma do Estado deveria enfrentar: a superação da crise fiscal, a reforma da administração pública e a reformulação do padrão de relação entre Estado e sociedade. Dessa forma, ela tanto leva em conta temas clássicos do modo petista de governar, como a participação, quanto incorpora elementos novos.

O contexto de grave crise fiscal que o estado enfrentava determinou um claro corte de ajuste fiscal nas propostas, a ponto de ser um dos eixos de atuação. Essa questão era tão importante que até mesmo o órgão criado para conduzir o programa de reforma do Estado carregava esse elemento em sua denominação original (Secretaria Extraordinária de Reestruturação e Ajuste). Se, por

um lado, a questão fiscal foi o grande motor do processo, por outro parece ter sido esse fator que propiciou as condições para a construção de uma concepção mais sistêmica.

Cabe observar que o governo, que não tinha experiência administrativa anterior, é justamente aquele que desenvolve uma concepção mais abrangente de ataque ao problema. Por fim, nesse estado não se trata do tema da corrupção como tal, mas se explicita a necessidade de moralização da gestão pública.

Explicitadas as três concepções, seus pontos de contato e suas diferenças, cabe detalhar um pouco mais o escopo de ação concreta levado a cabo nessas administrações estaduais. Para isso, as ações serão agrupadas em três blocos: a superação da crise fiscal, a reforma da administração pública e a reformulação do padrão de relação entre Estado e sociedade.

### *Os governos estaduais do PT e a superação da crise fiscal*

Nesse campo, os três estados realizaram ações significativas, visto que a situação das finanças públicas herdadas por esses governos era escabrosa. Dessa forma, eles não tiveram outra alternativa a não ser recuperar a capacidade de financiamento do estado para desenvolver as políticas de desenvolvimento econômico e social apresentadas à sociedade durante o período eleitoral. Esse trabalho não recorreu ao expediente fácil e predador da guerra fiscal e se deu num patamar de respeito à capacidade contributiva dos contribuintes.

Não cabe neste artigo detalhar todas as ações nessa área, visto que há um capítulo específico para tal nesta publicação<sup>4</sup>; mas cabe, a título de ilustração, destacar alguns dos resultados.

O governo do Acre assumiu com um rombo de 62 milhões de reais e produziu no primeiro ano um superávit de 52 milhões de reais, mesmo fazendo novos investimentos e pagando as dívidas com fornecedores. O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) cresceu de 56 milhões de reais em 1998 para 150 milhões em 2002 (previsão). O estado compromete 8 milhões de reais/mês para pagamento da dívida com a União, ante 2 milhões de reais/mês na administração anterior.

Em Mato Grosso do Sul a experiência foi bastante marcada pela crise fiscal brutal. Houve um esforço de otimização da capacidade arrecadatória, que garantiu aumento de 35% do ICMS; empreenderam-se profundas medidas de contenção do gasto público, como a redução da estrutura organizacional, o corte de metade dos cargos comissionados, a realização de PDV e a revisão de

---

4. Ver o capítulo "Finanças e tributação" (N.E.).

pagamentos ilegais a servidores, que provocaram uma economia mensal de R\$ 6,4 milhões.

Os gastos previdenciários nos três estados não somente são enormes como tendem a crescer de forma exponencial, visto que a participação dos servidores é muito pequena. Essa situação exige medidas imediatas para promover o equilíbrio dessas contas, mas que são altamente explosivas na relação do governo com o funcionalismo.

Em Mato Grosso do Sul a contribuição era de 6% tanto para o governo quanto para o servidor e se dividia em 4% para a Previdência e 2% para a Saúde. Foi criado o MS-PREV e a alíquota foi alterada. O servidor contribuirá com

“9% por dois anos, passando a 10% após esse período. O estado contribuirá inicialmente com 14%, elevando-se a alíquota anualmente até chegar a 20%. Além disso, como forma de capitalizar o Fundo, o estado recolherá mensalmente mais 20% sobre a folha de inativos existentes por um prazo de 25 anos [...] A administração do MS-PREV se dá por um Conselho Administrativo composto de forma paritária pelo governo e pelos representantes dos servidores, observando-se ainda a representação de gênero” (GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, 2001, p. 27).

No Rio Grande do Sul somente em 1996, após 22 anos, os servidores ativos tornaram a contribuir para aposentadoria com uma alíquota de 2%, cabendo ao governo do estado cobrir 98% do total de aposentadorias. A contribuição para pensão é de 5,4% e desde 1990 há um déficit sistemático nessa conta, em razão de critérios bastante elásticos para sua concessão. Em 1994, esse déficit somava R\$ 33 milhões; e, em 1999, saltou para R\$ 148 milhões.

O governo criou uma Comissão Especial, composta por representantes do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, para

“elaborar estudo técnico sobre o tema. A proposta elaborada propõe a criação do Regime Próprio de Previdência Pública, indicando a constituição de dois fundos: Fundo Estadual de Previdência e Fundo de Transição do Regime Próprio. O primeiro, um fundo permanente que garantirá a sustentabilidade do Instituto de Previdência do Estado e o pagamento integral de aposentadorias e pensões; o segundo, um fundo provisório para custear parte do déficit gerado ao longo de décadas. O Fundo Estadual de Previdência contará com contribuição de 11% dos servidores e de 22% do Estado. O fundo provisório prevê a contribuição de 3% dos ativos, inativos e pensionistas por um período de 12 anos e

contribuição de todos os poderes para cobrir o montante que faltar para pagamento das aposentadorias e pensões. Fica mantida, ainda, a contribuição atual dos servidores de 3,6% para assistência médica [...] O referido estudo propõe, ainda, que os servidores gerenciem a previdência com representantes de todos os poderes através do Conselho Estadual de Previdência” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2001, página internet).

*Os governos estaduais do PT  
e a reforma da administração pública*

O governo do Acre concentrou suas ações, nesse campo, em quatro grandes linhas: a reestruturação organizacional do estado, a informatização, a adoção do planejamento estratégico e as ações relativas a recursos humanos.

A reestruturação organizacional do estado tem como ponto de destaque a criação de cinco regionais com o objetivo de desconcentrar a ação do governo, aproximando-o dos cidadãos. Essas regionais assumiram as atribuições de assessoramento técnico e institucional às prefeituras, apoio ao planejamento municipal e regional e apoio à capacitação dos servidores públicos municipais. Outro exemplo de desconcentração administrativa foi a criação de cinco cursos de nível universitário nos principais municípios do estado.

Em 1999 foi criada a Secretaria Executiva de Informática, com a tarefa de coordenar a implementação de soluções tecnológicas, que possibilitem maior agilidade e eficácia à ação governamental. A criação da Intranet Estadual e a disponibilização de serviços na internet, em especial os relacionados à Secretaria da Fazenda, são os resultados mais significativos.

A adoção do planejamento estratégico permitiu que cada órgão conhecesse a previsão do volume de recursos que está à sua disposição no exercício, a partir da definição das prioridades globais do governo. Apesar de não estar plenamente em funcionamento, tal técnica permite o acompanhamento gerencial, físico e financeiro da execução orçamentária, fornecendo aos gestores estaduais a possibilidade de gerir melhor os recursos públicos.

No que se refere aos recursos humanos, o Governo da Floresta desenvolveu uma gama enorme de ações. O esforço de saneamento financeiro permitiu que o governo passasse a pagar em dia os salários do funcionalismo – inclusive o 13º salário. Foi possível também promover a recuperação salarial de categorias estratégicas (Educação e Segurança Pública), bem como instituir Plano de Carreira e Salários para o setor de Saúde e Educação.

Para moralizar a administração de pessoal, foi realizado cadastramento dos servidores e chamados de volta aqueles que estavam fora do estado. Para

modernizar a estrutura de remuneração dos servidores, retiraram-se as inúmeras rubricas e aumentou-se o valor do vencimento básico. Investiu-se, ainda que lateralmente, na melhoria de processos, que resultaram em reduções substanciais no tempo de tramitação de alguns tipos de solicitações dos servidores.

Por fim, criou-se o Centro de Capacitação, que trabalha tanto no desenvolvimento técnico dos servidores como em ações de estímulo à sua auto-estima.

O governo do Rio Grande do Sul estruturou sua ação a partir de sete linhas básicas: recomposição da máquina administrativa, desconcentração da ação governamental, política de recursos humanos, monitoramento da qualidade do serviço público, gestão matricial de programas governamentais e sistemas de informação e apoio à decisão.

A recomposição da capacidade do estado de prestar serviços em setores essenciais foi estruturada a partir de cerca de 30 mil contratações nas áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública e na reestruturação e criação de órgãos como os de Meio Ambiente, Habitação, Reforma Agrária etc.

O Programa de Regionalização Administrativa do Estado (PRAE) foi desenvolvido a partir da necessidade de regionalização da ação dos diferentes órgãos, com o objetivo central de “otimização de todos os recursos (materiais, financeiros, funcionais e políticos) e a racionalização na prestação dos serviços” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2001, p. 10). A regionalização estabelecida no Orçamento Participativo é a base a partir da qual se dá a estruturação do PRAE.

A despeito das dificuldades de caixa, mas considerando o papel estrutural dos servidores na busca de um novo modelo de gestão estatal, as ações relativas ao funcionalismo se concentraram na recomposição dos salários de carreiras estratégicas (Educação e Segurança Pública, por exemplo) e dos cargos de menor remuneração.

Quanto à qualidade dos serviços prestados, investiu-se na melhoria dos processos de trabalho, visando sua racionalização. Destacam-se nessa área a Rede RS, que facilita o acesso dos cidadãos a informações e serviços públicos *on line*, e a Central de Serviços ao Cidadão – Tudo Fácil, que garante atendimento descentralizado e de qualidade. O grande desafio que está sendo enfrentado nesse campo é a instituição do Código Estadual de Qualidade do Serviço Público, para o qual já foram desenvolvidos critérios para avaliação dos serviços das áreas de Justiça e Segurança, Saúde, Educação e Meio Ambiente.

O governo gaúcho apostou ainda em procedimentos que alcançassem maior unidade e qualidade da ação governamental: criou-se a Coordenação de Governo, direção coletiva que atua como instância executiva do secretariado; constituíram-se instâncias de articulação matricial, que “asseguram mais unida-

de à ação política e qualidade na elaboração dos projetos e sua estratégia de implementação” (IDEM, 2001, p. 6), como, por exemplo, o Fórum das Políticas de Desenvolvimento, o Fórum das Políticas Sociais, o Fórum de Gestão etc.

Por fim, investiu-se na introdução de novas técnicas e ferramentas de gestão. O destaque nesse âmbito é a adoção do planejamento estratégico participativo aliado ao desenvolvimento de sistemas de informação e apoio à decisão; especialmente aqueles relacionados ao monitoramento da ação governamental, seja dos projetos estratégicos, seja do desempenho da administração indireta.

No caso do Mato Grosso do Sul, o conjunto de ações desenhado para dar conta das mudanças necessárias nesse âmbito foi agrupado em dois grandes eixos: a organização do Estado e a eficiência da administração pública.

O eixo organização do estado implicou a reestruturação organizacional do Estado e o desenvolvimento de ações de moralização da gestão pública.

A reestruturação organizacional colocada em prática estruturou os órgãos a partir de três funções básicas do Estado: a Gestão do Aparelho do Estado, a Indução ao Desenvolvimento e a Prestação de Serviços ao Cidadão. A primeira função relaciona-se com a base política, administrativa e financeira, que sustenta a ação dos demais órgãos. Na segunda, foram agrupados “os órgãos responsáveis por ações de intervenção, regulação e indução de atividades econômicas e desenvolvimento sustentável” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2001, p. 17), com destaque para a criação da Secretaria de Meio Ambiente, Cultura e Turismo. Na terceira, estão os órgãos que desenvolvem ações de caráter social.

Essa estrutura, organizada a partir de funções, foi integrada por meio de três conselhos gestores, que têm como objetivo garantir a unidade de ação política e administrativa para executar os projetos estruturantes do governo: Conselho de Gestão Estadual das Políticas Sociais (Cogeps), o Conselho Estadual de Gestão das Políticas de Desenvolvimento Sustentável (Cogedes) e o Conselho Estadual de Gestão Financeira (Cogef).

Com referência à moralização da gestão pública, a ação concentrou-se em estabelecer medidas de austeridade que garantiram grande credibilidade ao governo, como limites à remuneração dos servidores e maior rigor no controle de concessão de benefícios aos servidores.

O eixo relativo à Eficiência da Administração Pública estabeleceu como diretrizes gerais tornar a estrutura administrativa descentralizada, ágil e enxuta, e orientada para o cidadão e para resultados. Dessa maneira, horizontalizou-se a estrutura organizacional, reduzindo-se os níveis hierárquicos da administração de sete para três, e redimensionou-se a necessidade de pessoal de cada

órgão, estabelecendo-se um limite de 15% de pessoal nas atividades-meio.

No que concerne à orientação para resultados, adotou-se o conceito horizontal de gestão por programas, com o objetivo de elevar o grau de eficiência e controle das ações do governo. Para tanto, criou-se um Sistema de Apoio às Decisões para dar suporte à decisão estratégica; e buscou-se estabelecer contratos de gestão com a administração indireta, visando, por um lado, maior autonomia a esses órgãos, mas vinculada ao cumprimento de resultados previamente estabelecidos.

No que tange à orientação para o cidadão, estabeleceu-se um programa de simplificação de procedimentos e práticas de trabalho, com destaque para a Central de Compras. Nesse campo, a capacitação e o desenvolvimento das pessoas têm papel estrutural. Foram desenvolvidas atividades com o corpo dirigente para uniformização da ação governamental; com o corpo gerencial, sobre técnicas gerenciais; e cursos de desenvolvimento para os servidores em geral. Para tornar o esforço de formação e capacitação uma ação permanente, criou-se a Escola de Governo.

### *Os governos estaduais do PT e a reformulação da relação entre Estado e sociedade*

Se há uma política coincidente de reforma do Estado entre os três governos estaduais petistas é exatamente a de introdução de mecanismos de controle social sobre a ação do Estado, seja por meio do Orçamento Participativo, da abertura de canais de participação para a definição das políticas públicas, seja pela prática consolidada de interlocução permanente com os diferentes atores sociais.

É certo que, em relação ao Orçamento Participativo, a experiência gaúcha é com certeza a mais consolidada – a despeito “do choque com as estruturas administrativas burocratizadas e desaparelhadas” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2001, p. 7), pois essa experiência bebe do acúmulo obtido nas várias gestões da capital rio-grandense.

É importante destacar também outros processos complexos de participação organizada, como a experiência de Constituinte Escolar realizada no Rio Grande do Sul.

Aquí cabe ainda ressaltar a importância das ações que garantem a transparência da ação governamental. Nesse caso, talvez o exemplo com maior potencial de permitir a prestação de contas sejam as páginas governamentais na internet, nas quais é possível explicitar o andamento das ações de governo, em especial as demandas do Orçamento Participativo, bem como os relatórios



gerenciais relativos à execução orçamentária e os indicadores de avaliação dos serviços públicos, a exemplo do Código Estadual de Qualidade do Serviço Público do Rio Grande do Sul.

## Conclusões

Por tudo que foi apresentado, é certo que as administrações estaduais petistas começaram a desenvolver ações efetivas na direção de construir um aparelho estatal capaz de corresponder às demandas da sociedade. Há, no entanto, necessidade de apontar que tais ações nem sempre têm sido desenvolvidas com uma lógica sistêmica, que esteja ancorada numa visão a respeito do papel do Estado que queremos. Ademais, esse movimento tem gradações significativas.

A dimensão política da reforma do Estado tem sido viabilizada com brilho pelas administrações petistas, especialmente por meio do Orçamento Participativo. Quanto ao controle social, nossos governos têm estado na vanguarda, ao implantar mecanismos, os mais diversos, para garantir a participação direta dos cidadãos; mas ainda é necessário um investimento efetivo na melhoria da capacidade de intermediação de interesses por parte dos gestores públicos.

A dimensão econômica da crise fiscal tem sido enfrentada em função da necessidade de garantir recursos para promover o desenvolvimento econômico e social, mas a atenção à qualidade do gasto público nem sempre tem sido privilegiada como seria necessário.

A dimensão administrativa tem sido, comparativamente, negligenciada; e é nesse campo que está o maior desafio ao modo petista de governar. Os elementos de eficácia e eficiência, assim como o de incorporação de novas tecnologias de gestão, ainda não freqüentam com regularidade nosso discurso e nossa prática. O processo de *empowerment* da burocracia estatal também carece de ações mais consistentes, visto que a maior parte de nossas ações, em relação aos servidores, concentra-se na sua profissionalização.

Por fim, cabe uma reflexão profunda sobre o marco regulatório necessário ao controle das atividades privatizadas, pois as experiências de agências reguladoras não têm dado conta de controlar as ações das novas empresas nem têm permitido o necessário controle social desses serviços, que continuam tendo caráter público.

Junho de 2002.

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998) “O longo caminho das reformas nos governos estaduais: crise, mudanças e impasses”. In: MELO, Marcus André (org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, p. 161-198.
- BARZELAY, Michael. (1998) “The new public management improving reasearch and policy dialogue”. In: *Seminário Internacional a Reforma Gerencial do Estado*. Brasília, mimeo, 28 p.
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO. (2000) *Carta de Maceió*. Maceió, mimeo, 1 p.
- \_\_\_\_\_. *Carta de Belo Horizonte*. 2001. Belo Horizonte, mimeo, 1 p.
- DANIEL, Celso. (1996) *Reforma administrativa: caminhos para uma gestão pública democrática*. Brasília, Câmara dos Deputados, 10 p.
- DINIZ, Eli. (1996) “Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, nº 2, p. 5-21 mai./ago.
- \_\_\_\_\_. (1997) “Globalização, governança e reforma do Estado”. *Textos para Discussão IE/UFRJ*, Rio de Janeiro, v.391, 31p.
- GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. (2001) *Página na internet*. (www.ac.gov.br).
- GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. (2001) *A reestruturação administrativa de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, mimeo, 88 p.
- \_\_\_\_\_. *Página na internet* (www.ms.gov.br).
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. (2001) *Gestão democrática no Governo Democrático Popular*. Porto Alegre, mimeo, 11 p.
- \_\_\_\_\_. (2001) *Página na internet* (www.rs.gov.br).
- PRZEWORSKI, Adam. (1998) “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente X principal”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, cap. 2, p. 39-73.

# Planejamento e desenvolvimento regional: uma mudança de paradigma<sup>1</sup>

José Carlos Vaz

Mestre em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), pesquisador e membro do Conselho de Administração do Instituto Pólis e vice-reitor acadêmico da UniABC – Universidade do Grande ABC (Santo André- SP).

## Introdução

Neste artigo buscamos apresentar os princípios, tipos de ações e instrumentos de intervenção, as articulações e os resultados perseguidos que tenham caráter unificador das ações dos governos estaduais petistas no campo do planejamento e do desenvolvimento regional.

Obviamente existem diferenças de contexto de um governo para o outro, mas é importante que se possa pensar em que direção o conjunto das ações caminha. Para tanto, é fundamental realizar a tarefa de identificar pontos comuns ou que norteiem de alguma forma a direção que os governos têm seguido.

Um estado não pode ser visto simplesmente como um grande município. As situações são completamente distintas: o processo de formulação, implementação e operação das políticas públicas, os critérios de governabilidade, diversos aspectos políticos e administrativos, todos esses pontos são profunda-

---

1. Este artigo foi elaborado a partir das intervenções e dos textos apresentados no seminário realizado em outubro de 2001 em Campo Grande (MS), com a presença de representantes dos governos estaduais do Acre, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, da Secretaria Nacional de Assuntos da Federação do Diretório Nacional do PT (SNAF) e do Instituto Pólis. Como se trata de uma construção coletiva, o organizador do texto transcreveu parcialmente algumas das contribuições, em outros casos adaptou-as. Vale fazer menção às discussões internas do Instituto Pólis, ao longo dos anos de 2000 e 2001, conduzidas por Francisco de Oliveira, Jorge Kayano e Silvio Caccia Bava, incluindo-se também a participação de Ladislau Dowbor, que enriqueceram algumas das idéias aqui apresentadas.

mente distintos e muito mais complexos no âmbito dos estados. No município, em geral, o prefeito lida com forças antagonistas e aliados em um quadro político de relação direta com a população. Essa proximidade permite a possibilidade de buscar uma fonte de legitimação para os projetos políticos dos governos municipais. Esse quadro não se repete nos governos estaduais.

Também são distintas as relações com o Poder Legislativo e com o governo federal. Um exemplo típico é o problema das dívidas renegociadas: os governos estaduais que os petistas assumiram, em 1999, estavam em condições pré-falimentares e condicionados por um quadro de ajuste fiscal severo promovido pelo governo federal, como parte das imposições do FMI (Fundo Monetário Internacional). Efetivamente, esses governos trabalharam com muita dificuldade, dispondo de uma margem de manobra pequena. Em um contexto de restrições de múltiplas ordens (financeiras, políticas, administrativas) há menos espaço para erros. Torna-se extremamente importante refletir e sistematizar o modo petista de governar o estado, identificando o que os vários governos têm em comum e o que os diferencia do projeto neoliberal, das práticas de modernização conservadora, dos projetos e ações de governo tradicionais no Brasil.

O fruto desse trabalho de sistematização de experiências e de reflexão é uma bagagem importante para que o partido possa fortalecer sua capacidade de governo no nível estadual, influenciando positivamente em seu futuro político. É a partir desse registro crítico que se pode traduzir essas experiências em repertório para subsidiar a continuidade desses governos e para a formulação de planos para os futuros governos petistas.

## A importância do planejamento e do desenvolvimento regional nos governos estaduais petistas

A abordagem do planejamento e do desenvolvimento regional que vem se construindo nos governos petistas busca revalorizar o conteúdo da intervenção do governo estadual na promoção do desenvolvimento regional. Os governos do PT têm adotado uma ótica que não tem como foco o reforço dos padrões de acumulação vigentes, com seu ônus de ampliação da desigualdade social. O planejamento e a intervenção no desenvolvimento regional assumem uma grande importância como instrumento de redução das desigualdades na distribuição da riqueza e da renda, em termos regionais e individuais.

O desenvolvimento econômico, sob esse ponto de vista, é tomado como um processo que não se limita ao crescimento da renda, mas que também envolve:

- melhoria da distribuição pessoal dessa renda, a partir da ampliação da parcela que dela cabe aos produtores diretos (trabalhadores);

- ampliação da taxa de ocupação da população em idade ativa, mormente da auto-ocupação, a partir da articulação de estruturas produtivas em que os produtores diretos controlem o conjunto do processo produtivo;
- melhoria da distribuição regional da renda, com atenção preferencial às regiões mais pobres e menos dinâmicas do estado;
- fortalecimento das equações produtivas sustentáveis nos planos cultural, político, econômico, social e ambiental, com a crescente exclusão de formas não sustentáveis de exploração econômica.

O desenvolvimento econômico regional, assim entendido, ultrapassa a esfera da acumulação para incidir diretamente na melhoria da qualidade de vida das populações. A estratégia de desenvolvimento econômico leva em conta, portanto, o impacto dos investimentos sociais e a criação de infra-estruturas que não atendam somente à atividade econômica em si, mas que complementarmente ampliem a oferta de serviços e bem-estar aos cidadãos.

Do ponto de vista da estratégia de governo, portanto, o planejamento e o desenvolvimento regional são tomados não como um fim em si, mas como um instrumento fundamental para a promoção da justiça social e da radicalização da democracia.

## Elementos e princípios para o modo petista de governar estados – planejamento e desenvolvimento regional

### *Ética*

A preocupação com a ética é um aspecto fundamental do que tem sido caracterizado como modo petista de governar. A partir do trabalho firme e consistente de todo o partido, especialmente de seus parlamentares e dos governos, construiu-se na sociedade brasileira uma imagem do PT como partido fundamentalmente ético. Essa imagem fez do partido uma referência nacional em termos de ética na política e de respeito à moralidade e à probidade administrativa. Assumir esse papel de referência significa dar conta da enorme expectativa que a sociedade brasileira tem em relação ao desempenho do partido na condução dos governos estaduais.

Essa situação significa que os governos estaduais, em suas ações de planejamento e desenvolvimento local, precisam dispor de especial preocupação com a transparência e o controle social de seus atos. Essa necessidade é profundamente correlacionada com a criação de instrumentos de participação popular e a democratização das discussões sobre investimentos e ações estaduais de

impacto na dinâmica econômica. É preciso que a sociedade perceba as ações de forma transparente e tenha oportunidade de controlá-las.

Não é possível dissociar o apego à ética como princípio fundamental de ação para um governo petista do desafio de combate à desigualdade social. Não basta que o governo estadual petista garanta a lisura e o respeito aos princípios e normas legais; é preciso que suas ações sejam revestidas de um caráter ético no conjunto das intervenções, o que exige atenção para que as ações que buscam privilegiar setores sociais historicamente marginalizados possam ser apreendidas pela sociedade como ações de caráter fundamentalmente ético.

A intervenção no desenvolvimento regional necessariamente passa pela criação de condições para o exercício das atividades econômicas pelos distintos atores sociais, o que dá oportunidade para um governo estadual sem compromisso ético promover ações que interessem diretamente aos grupos econômicos mais fortes do estado, ou que nele venham a se estabelecer. Tratar de modo transparente esse problema não só permite que a sociedade compreenda a postura dos governos petistas, como também cria condições para que sejam levados a público debates fundamentais na disputa pela hegemonia na sociedade.

Vale retomar, como exemplo, o caso da frustrada instalação da fábrica da Ford no Rio Grande do Sul. O acordo com a montadora, feito pelo governo anterior, comprometia o Executivo estadual com repasses de recursos para obras de infra-estrutura que sobrepassavam a receita líquida ordinária do Estado, após pagos os vencimentos do pessoal ativo e inativo e os juros da dívida com o governo federal. E, dado que os estados encontram-se impedidos de ampliar seu endividamento por força de lei federal, o cumprimento do acordo com a Ford implicava a venda das últimas empresas estatais importantes do governo estadual (o Banrisul – Banco do Estado do Rio Grande do Sul – e a CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica). O governo estadual decidiu, assim, reabrir as negociações com a Ford de forma pública e transparente. A intenção era manter a fábrica no estado, mas desonerar relativamente o estado, em particular desonerá-lo de responsabilidades com obras que envolvessem desencaixes a curto e a médio prazo. A intervenção do governo federal impediu o sucesso das negociações. Mas a transparência com que elas foram levadas à frente ao longo do primeiro ano de governo impediu que a oposição transformasse a transferência da fábrica para a Bahia em uma derrota para o governo do estado, que, pelo contrário, saiu fortalecido do episódio.

*Inversão de prioridades*

A inversão de prioridades tem se caracterizado como princípio central na experiência petista de governar. Esse princípio procura traduzir a preocupação dos governos do partido em redirecionar a ação do Estado brasileiro, tradicionalmente voltado prioritariamente para os interesses dos setores sociais econômica e politicamente dominantes. É importante, portanto, demarcar o que exatamente significa a inversão de prioridades no campo do planejamento e do desenvolvimento regional empreendido pelos governos estaduais do partido.

A inversão de prioridades nesse campo tem se materializado no esforço em reorientar a intervenção estadual no desenvolvimento, transferindo o foco da simples facilitação da acumulação privada para a criação de condições para uma maior justiça na distribuição de renda. Ou seja, a política de desenvolvimento regional deve ser caracterizada por ser uma política de efeitos redistributivos.

Esse caráter redistributivo da política de desenvolvimento regional tem dois níveis, correspondentes a duas preocupações: a promoção da desconcentração da propriedade (associada ao apoio à reforma agrária e aos micros e pequenos produtores urbanos) e a promoção da desconcentração regional do crescimento econômico.

A orientação das experiências de planejamento e desenvolvimento regional dos governos petistas tem buscado ampliar as possibilidades de desenvolvimento para regiões tradicionalmente excluídas do desenvolvimento concentrador praticado no país. Se os modelos econômicos adotados sempre promoveram o desenvolvimento desigualmente entre os estados-membros, também no interior destes a desigualdade se constituiu em traço geral da repartição territorial dos benefícios do desenvolvimento. O modo petista de desenvolvimento regional deve buscar reduzir desigualdades regionais e priorizar regiões marginalizadas. E isso não só, nem principalmente, pelos investimentos governamentais, mas sobretudo pela mobilização das poupanças e dos recursos humanos regionais. A função precípua do Estado passa a ser a de coordenar as ações dos pequenos produtores e empresários atuais e potenciais das diversas regiões, canalizando os (estruturalmente limitados) recursos públicos para investimentos em áreas capazes de enfrentar aqueles gargalos infra-estruturais que comprometem a rentabilidade dos negócios regionais. Inverter prioridades, nesse caso, significa oferecer às regiões dentro dos estados-membros tradicionalmente excluídas dos esforços de desenvolvimento novas oportunidades para superarem uma polarização econômica e política que lhes é historicamente desfavorável. Isso tem requerido um esforço para direcionar ou intervir para o

direcionamento de investimentos estaduais e federais para novos eixos de investimento, não priorizados pela política de investimento federal ou pelas políticas dos governos conservadores antecedentes.

O segundo nível de inversão de prioridades diz respeito não só aos efeitos da política de desenvolvimento regional no balanço entre as distintas regiões de um estado-membro, mas também aos seus efeitos internamente à região. Trata-se de um desafio fundamental, na promoção da inclusão social, garantir que os esforços de desenvolvimento regional ocorram de modo a evitar que a redução das desigualdades regionais não se fundamente na criação de novas exclusões internamente às regiões, privilegiando apenas alguns setores em detrimento de outros. Significa, portanto, promover um desenvolvimento regional essencialmente incluyente e, portanto, preocupado com os setores excluídos e/ou marginalizados das diferentes regiões do estado. Isso só é possível na medida em que os agentes locais passam a ser agentes com capacidade de – ao lado do governo estadual – planejar seu desenvolvimento e sua inserção na economia que se procura constituir. Como regra geral, é importante ter claro que um dos mais graves equívocos dos governos conservadores é subestimar a capacidade dos agentes locais de ingresso em novos nichos e searas econômicos. E, em função desta subestimação crônica da competência dos agentes locais, a política hegemônica dos governos conservadores é atrair empreendimentos para a região, mais do que procurar identificar quais empreendimentos os agentes regionais podem constituir e neles ingressar a partir de seus próprios recursos (uma vez apoiados pelo Estado enquanto agente coordenador e, eventualmente, financiador). A atração de investimentos externos deve ser, como regra geral, complementar ao investimento local, sob pena de estarmos induzindo – ainda que inadvertidamente – um processo de concentração de capital e exclusão de agentes locais.

Outra dimensão da inversão de prioridades no desenvolvimento regional é a transformação do modelo de financiamento do desenvolvimento. Trata-se de colocar os recursos públicos a serviço de investimentos que em vez de concentrar a renda a distribuam, estimulando a produção que reforça as identidades culturais e econômicas locais, por meio do reforço dos sistemas produtivos locais. Para tanto, é preciso conceber políticas de financiamento que possam utilizar viabilidade social, e não só viabilidade econômica, como critério de seleção de investimentos. Além da ferramenta do crédito, pouco disponível por conta da privatização da maior parte dos bancos estaduais, é possível pensar na transformação do modelo de financiamento do desenvolvimento regional por meio de diversas orientações que podem ser trabalhadas complementarmente:



- a) Modificações na matriz tributária do estado: no Rio Grande do Sul, o governo do estado vem negociando com empresários a constituição de fundos setoriais administrados conjuntamente pelo poder público e pelo setor privado. A oposição sistemática da Assembléia Legislativa e de parcela expressiva da mídia tem sido, até o momento, um obstáculo forte, mas não intransponível;
- b) A política de fundos pode ser utilizada para fortalecer sistemas locais de produção, direcionando seus recursos para o financiamento de ações voltadas para o aprofundamento da integração vertical desses sistemas locais, com a internalização à região de empresas fornecedoras de insumos essenciais;
- c) Romper com a inércia: muitas vezes os estados se mantêm em situação de *laissez-faire*, sem se preocupar em transformar a política de financiamento do desenvolvimento regional.

### *As múltiplas dimensões da sustentabilidade*

O desenvolvimento regional deve levar em conta as múltiplas dimensões da sustentabilidade: econômica, social, cultural, política e ambiental. Entender o desenvolvimento regional apenas como desenvolvimento econômico é um erro recorrentemente apontado, e que dispensa novas argumentações. Entretanto, as pressões da própria sociedade, fundadas na situação de desamparo causada pelo desemprego crônico, a crescente concentração de riqueza e a perda de dinamismo de setores importantes da economia nacional, especialmente os setores industriais, são uma forte ameaça ao recrudescimento de discursos que privilegiam apenas os aspectos econômicos do desenvolvimento. Na verdade, os governos do PT devem assumir o desafio de travar um forte combate nos espaços públicos de discussão, mostrando a viabilidade e as vantagens da adoção de uma estratégia de desenvolvimento regional fundada em uma visão multidimensional da sustentabilidade.

A sustentabilidade econômica deve ser vista como componente fundamental para o desenvolvimento regional, especialmente aquele de característica endógena. Ou seja, as estratégias de desenvolvimento regional devem dar conta de produzir intervenções tais na dinâmica econômica regional que garantam a produção de resultados econômicos capazes de sustentar a continuidade do processo.

Entretanto, esses resultados não podem ser alcançados à custa de danos ambientais irreversíveis que prejudicarão as condições de vida futura dos habitantes da região e destruirão ecossistemas a ser preservados. Ao contrário, qualquer estratégia de desenvolvimento econômico deve basear-se na sustentabilidade ambiental, tratando os recursos naturais não como fonte de pilhagem ou

exaustão, mas como base material para um desenvolvimento permanente e continuado.

Da mesma forma, qualquer processo de desenvolvimento não pode passar por cima das tradições culturais e dos valores da sociedade local. Não se trata de produzir um processo de desenvolvimento que desenraíze as pessoas, que a troca de implantar novas dinâmicas econômicas desestruture a sociedade e retire dela as referências históricas e culturais, sua ligação com seu passado e seus costumes. Antes disso, é fundamental que os governos estaduais petistas lidem com os distintos ambientes culturais de forma a respeitá-los. Promover o desenvolvimento não pode mais ser visto como a implantação forçada – e dirigida apenas pelos interesses e pela lógica do mercado – de novos valores culturais. Obviamente, é desejável que o processo de desenvolvimento abra novas possibilidades à população local, dando-lhe acesso a outros valores e bens culturais; mas cabe a ela – e não ao governo, às empresas ou à mídia eletrônica – decidir o que deseja absorver e o que deseja manter.

Assim como é preciso respeitar o meio ambiente e a cultura das distintas regiões, é preciso pensar a sustentabilidade também sob a ótica do desenvolvimento social. A experiência dos governos petistas, comprometendo a consecução de resultados econômicos à de resultados no campo da melhoria das condições de vida dos cidadãos, mostra a viabilidade dessa estratégia. Cabe aqui destaque especial para a necessidade de encarar as políticas sociais como um instrumento importante do desenvolvimento.

Por outro lado, a promoção do desenvolvimento regional deve também considerar a sustentabilidade política do processo. Não basta conseguir bons resultados se estes não reforçam a democracia e não se traduzem na constituição de uma hegemonia que assegure sua própria continuidade.

Dessa maneira, o planejamento do desenvolvimento regional deve ser realizado buscando combinar intervenções que dêem conta das demandas por vezes contraditórias apresentadas por diferentes atores, em geral focados apenas em uma das dimensões. Obviamente, resolver esse problema não é possível por via autoritária, como a experiência da tecnocracia brasileira do período da ditadura militar tão bem demonstrou. Os processos participativos são aqui fundamentais, mas não podem ser realizados sem que o governo estadual tenha uma postura clara de articulação das diferentes dimensões da sustentabilidade. Essa articulação não pode manter-se restrita ao campo conceitual, mas também precisa incorporar propostas concretas de intervenção, devidamente embasadas do ponto de vista conceitual.

A experiência do Acre, colocando o olhar na “Florestania”, tem buscado articular essas diferentes dimensões da sustentabilidade. O governo do estado

vê na floresta mais que um recurso econômico: entende a floresta como, antes de mais nada, um modo de vida, um determinante para a estrutura social, um fator de identidade local e um bem ambiental a ser preservado por meio de seu manejo racional. Dar conta desse princípio exige um enorme esforço de luta contra as pressões por um desenvolvimento econômico exógeno e predatório, que extrai a riqueza da região fazendo seus habitantes mais excluídos e degradando o meio ambiente. Essa luta não se dá apenas no campo econômico, mas é também uma disputa pela hegemonia na constituição do discurso do desenvolvimento regional.

### *Desenvolvimento endógeno*

A promoção do desenvolvimento endógeno é uma preocupação central para os governos petistas, reorientando a ação do governo estadual na direção das potencialidades regionais. Em vez de se preocupar apenas com a busca de investimentos externos que inserem nas localidades corpos e dinâmicas sociais completamente estranhos, trata-se aqui de buscar criar condições para que a sociedade local construa condições para ampliar sua capacidade de produção de riquezas e de distribuí-las de forma mais equitativa.

Para promover ações de desenvolvimento endógeno, é necessário que se construa uma compreensão da dinâmica econômica local, daí a importância da constituição de sistemas de informação para o planejamento. A partir dessa compreensão é possível promover ações de rearranjo dos fatores existentes, baseadas na remoção de entraves para o desenvolvimento regional: carência de infra-estrutura e instrumentos de fomento, entraves legais, burocráticos, políticos, sociais e culturais. Ou seja, a construção de uma estratégia de desenvolvimento regional focada nos fatores endógenos exige a visão ampla de sustentabilidade acima exposta.

A promoção do desenvolvimento regional endógeno não pode ser ancorada em uma única forma de intervenção, visto que se trata de intervir em uma cadeia multidimensional de problemas. A complexidade e a grandiosidade dessa questão e os desafios colocados pela conjuntura econômica nacional exigem uma atuação com múltiplos focos. Algumas categorias de ações têm sido empregadas:

- articulação de atores e construção de estruturas institucionais sub-regionais capazes de funcionar como articuladores dos agentes locais e interlocutores com os governos estaduais;
- microcrédito e financiamento de micros e pequenos empreendimentos (que usualmente carecem de garantias reais para a obtenção de crédito junto a agências privadas) por meio de agências financeiras públicas;

- criação da infra-estrutura necessária à promoção e viabilização de empreendimentos locais;
- intervenção em cadeias produtivas e sistemas locais de produção, buscando enfrentar os gargalos e pontos de estrangulamento que lhes inviabilizam o crescimento sustentável;
- programas de promoção de investimentos em setores responsáveis pelo fornecimento dos insumos essenciais à produção local, integrando-a verticalmente de forma crescente;
- fortalecimento de redes de pequenas e médias empresas;
- capacitação de agentes de desenvolvimento econômico regional.

### *Aproveitamento das potencialidades regionais*

O aproveitamento das potencialidades regionais é um princípio fundamental, articulado diretamente com a sustentabilidade das ações. A estratégia de desenvolvimento regional deve incorporar a preocupação com a melhoria da utilização de recursos sociais subutilizados, buscando reforçar as redes e os sistemas locais de produção existentes.

O Rio Grande do Sul vem buscando enfrentar esse desafio, articulando-o a um processo de redução das desigualdades regionais. Essa estratégia valeu-se de um processo de interiorização das estruturas governamentais responsáveis pela gestão do desenvolvimento (a partir da construção de Centros Regionais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda nas 22 regiões socioeconômicas do Rio Grande do Sul), bem como da articulação de novos instrumentos de financiamento (Crédito Assistido, Microcrédito, Sociedades de Garantia Solidária), capazes de permitir o desenvolvimento de novos empreendimentos (mormente aqueles de caráter familiar, e não especificamente capitalistas) no vasto interior do estado. Ao lado disso, coube ao Estado identificar potencialidades produtivas nas regiões mais pobres e de menor taxa de crescimento, direcionando o investimento para esses setores a partir de instrumentos creditícios, fiscais e de assessoria técnico-produtiva. Esse é o cerne articulador dos programas de criação de aglomerações produtivas na Campanha (Pólo Cerâmico), no Médio-Alto Uruguai (Pólo de Pedras Preciosas) e na região Centro-Sul do estado (política de reflorestamento).

A despeito da inflexão endógena da política de desenvolvimento adotada, o governo gaúcho não se fechou à contribuição do grande capital nacional e estrangeiro disposto a ingressar em sua economia. Entretanto, o governo petista do Rio Grande do Sul promoveu uma significativa inflexão da política *vis-à-vis* às políticas econômicas dos demais governos: o apoio à atração de investimen-

tos externos (que continua a existir) é função direta da avaliação das consequências desses investimentos não apenas para o crescimento econômico interno, mas igualmente para a distribuição da renda e da propriedade, para o nível de emprego e ocupação, para a sustentabilidade econômica, social e ecológica da estrutura produtiva e sobre os desequilíbrios regionais.

No caso do Acre, tem havido uma preocupação central em explorar o recurso natural mais importante do estado, a floresta. Esta é vista como um recurso produtivo riquíssimo, capaz de viabilizar o desenvolvimento regional sem comprometer o meio ambiente e sem operar transformações culturais capazes de enfraquecer a identidade local.

Assim, o governo do Acre orienta sua política de desenvolvimento regional para a criação de condições para a exploração sustentável da floresta como fonte de matéria-prima, alimentos e para a construção de infra-estrutura turística para permitir seu aproveitamento.

Observe-se que, ao promover esta inflexão, com a bandeira da “Florestania”, reafirmando a condição do Acre como, antes de mais nada, um “estado florestal”, o governo acreano realizou um grande feito no campo da afirmação da sustentabilidade cultural como pré-requisito para o efetivo sucesso de uma política de desenvolvimento regional. Tratou-se, portanto, de buscar explorar a vastíssima riqueza representada pela cobertura florestal presente no estado em sua totalidade, respeitando o modo de vida das populações locais. A sustentabilidade ambiental, aliada à sustentabilidade econômica e à sustentabilidade cultural, permite, assim, não somente construir novas alternativas de intervenção como participar na disputa mais ampla pelo conceito de desenvolvimento a ser aplicado à região amazônica, com suas peculiaridades.

#### *Articulação com o planejamento estratégico de governo*

O desenvolvimento econômico regional tem, forçosamente, um caráter estratégico. Não faz sentido intervir no desenvolvimento regional sem um olhar estratégico, pois limitar-se a administrar as demandas e realizar iniciativas isoladas tende apenas a reforçar os padrões de dominação, acumulação e exclusão social vigentes. Assim, o planejamento do desenvolvimento econômico, o planejamento regional e o planejamento do desenvolvimento regional devem se articular às formulações estratégicas de governo.

A experiência de Mato Grosso do Sul se funda na importância para o governo de dispor de um plano estratégico de desenvolvimento logo no início da gestão.

Esse plano, naturalmente, necessita estar articulado com o plano estratégico estadual. Não deve ser visto como uma ferramenta tecnocrática de plane-

jamento, mas partir de um entendimento do futuro como uma construção social, o que coloca a demanda por instrumentos adequados que possam ser utilizados para captar toda a complexidade envolvida na luta dos diversos atores sociais. A experiência sul-mato-grossense valeu-se da elaboração de cenários múltiplos, identificados a partir da análise abrangente das diversas alternativas do jogo de interesses dos atores sociais e políticos, levando em conta as condições atuais e uma análise retrospectiva e de investigação de tendências, fazendo a combinação dos fatores relevantes para a constituição do futuro. Esses cenários alternativos foram desenhados para 2020, apontando um cenário de referência desejado, em que se constitui o espaço da política, entendido como o espaço da vontade e da disputa social mais ampla.

Naturalmente, cada um desses cenários tem ganhadores e perdedores, e para a construção do cenário de referência fez-se uma análise de suporte político, identificando os principais atores, hierarquizando a capacidade deles sobre o futuro e depois conferindo graus numa escala de -6 a +6, para medir a posição mais favorável ou de oposição maior ao projeto. Esse instrumento permitiu uma idéia do suporte político de cada um desses cenários.

Então, o plano estratégico é um conjunto de indicações de como sair dos futuros indesejáveis e caminhar para um futuro desejável, num ponto de interseção do que é compatível e mobilizador do bloco histórico com a confluência socialmente possível de fatores de situações compatíveis, existentes nos cenários.

### *Participação popular*

A existência de um processo participativo de planejamento e de mecanismos de consulta à população amplia a transparência da gestão e cria condições para a inversão de prioridades. É fundamental, para a participação cidadã no planejamento, a clara identificação de atores sociais relevantes e de quais podem ser os principais parceiros do governo estadual na construção de articulações eficazes. Não se trata de constituir um mundo de novas redes e articulações, o que tende a sobrecarregar os atores sociais e dificultar o processo participativo, mas de realizar esforços para incorporar a temática do planejamento e do desenvolvimento regional na agenda dos atores sociais relevantes e de suas articulações ou instâncias de representação. Muitas vezes é possível aproveitar reuniões e eventos de entidades e articulações existentes.

A revitalização de articulações como os conselhos de desenvolvimento regional tem sido empregada pelos governos do Rio Grande do Sul e de Mato Grosso do Sul para garantir a participação cidadã nos processos de planeja-

mento. Em Mato Grosso do Sul adotou-se a estratégia de realizar a formulação de planos de desenvolvimento regional a partir desses conselhos. Com isso foi possível constituir articulações regionais que ampliaram a participação na discussão do desenvolvimento, permitindo:

- a) incluir parcelas amplas da sociedade no processo de planejamento do desenvolvimento regional;
- b) superar limitações da capacidade de formulação, ao incorporar-se novas dimensões e pontos de vista no planejamento;
- c) ampliar as parcerias do governo estadual com os governos municipais.

No Rio Grande do Sul, o governo do estado busca investir na articulação do Orçamento Participativo estadual com a temática do desenvolvimento regional. O Orçamento Participativo é utilizado como uma arma de legitimação do governo, e nele são discutidos investimentos regionais voltados para a promoção do desenvolvimento.

A participação popular, no caso do desenvolvimento regional, não pode ficar limitada apenas à construção de estratégias ou mesmo à definição de ações isoladas. Os governos petistas devem investir também na criação de condições para a efetivação do controle social sobre as políticas adotadas, garantindo sua implantação de acordo com as formulações construídas participativamente. Aqui o grande desafio é constituir sistemas de monitoramento do planejamento que não só ofereçam informações para as tomadas de decisão por parte dos governantes mas também possam ser utilizados pela sociedade para acompanhar as ações de governo.

## Criação de condições para a efetividade das ações

### *Transformação da máquina pública*

A intervenção no planejamento e no desenvolvimento regional exige uma transformação da máquina pública para se efetivar. Apesar das dificuldades impostas pelo arcabouço jurídico-institucional e pelos séculos de tradição cartorial e/ou tecnocrática, alguns focos de intervenção têm recebido a atenção dos governos petistas. Ainda que o déficit social e de infra-estrutura herdado pelos governos opere como condicionante das decisões, evidencia-se uma forte transformação das práticas de alocação de recursos públicos.

Novas formas de trabalho têm sido implantadas, especialmente aquelas baseadas na promoção da participação popular e na valorização dos funcionários de carreira dos governos estaduais, na busca por mudança na cultura organizacional do serviço público, em termos de comprometimento com os inte-

resses da maioria e com os princípios da ética e da moralidade administrativa. Entretanto esse caminho não se faz sem dificuldades.

### *Integração de políticas públicas*

A promoção do desenvolvimento regional não pode isolar a intervenção econômica das demais intervenções do Estado. Na verdade, é preciso que o conjunto das políticas públicas se orientem também para seus impactos econômicos. Constrói-se, assim, uma via de dois sentidos, o que permite a implantação de uma visão mais abrangente do desenvolvimento regional.

Três caminhos básicos se afiguram como possibilidades de materializar esse princípio: integração com as políticas de infra-estrutura, com as políticas sociais básicas (universais) e com as políticas para grupos sociais específicos.

Em relação à integração com as políticas de infra-estrutura, o grande desafio se encontra em garantir que a apropriação dos investimentos públicos e dos recursos socialmente disponíveis seja o mais ampla possível, beneficiando o máximo de grupos sociais e de indivíduos.

Essa preocupação leva-nos diretamente à necessidade de redefinir as práticas de decisão sobre os investimentos públicos. Os governos estaduais petistas precisam superar os padrões tradicionais, tecnocráticos e/ou clientelistas, de definição de investimentos. As iniciativas de introdução da participação popular neste tipo de decisão, como os orçamentos participativos estaduais regionalizados ou os conselhos regionais de desenvolvimento, são marcos inaugurais a ser explorados e reforçados nos governos futuros.

Em outra vertente está a articulação de políticas sociais básicas com a promoção do desenvolvimento econômico regional. Políticas de habitação, saúde, educação podem ser desenhadas levando em conta não somente sua contribuição social, mas também seus impactos em outros aspectos do desenvolvimento. É de conhecimento público a existência de fortes nexos entre as condições básicas de vida das pessoas e seu bem-estar mais geral, sua maior capacidade produtiva e sua auto-estima. Em última análise, os resultados dessas políticas podem contribuir para uma elevação geral do desenvolvimento humano, com impactos também no desenvolvimento econômico e na redução de desigualdades regionais, visto que as regiões menos desenvolvidas economicamente nos estados normalmente também vêm agravadas suas carências em termos de serviços públicos e políticas sociais. Além disso, deve-se levar em conta também o papel redistributivo das políticas sociais e, por conseqüência, seu papel de políticas promotoras de ampliação do mercado interno e de multiplicador da renda da economia.



No campo da integração das políticas públicas voltadas para grupos sociais específicos, surgem possibilidades como a de encarar a reforma agrária como política de desenvolvimento regional. Ou seja, é possível aproveitar as ações de reforma agrária (tanto as iniciativas federais como as estaduais) para intervir na economia regional, criando condições para o sucesso dos assentamentos e sua integração produtiva de forma a modificar a configuração regional. Em vez de abandonar os assentados à sua própria sorte, o governo estadual deve transformar os assentamentos em fator de transformação da realidade local, muitas vezes como forma de incorporar novos produtos ou práticas produtivas em ambientes estagnados social e economicamente. Com isso, também se pode oferecer efetivas condições de melhoria das condições de vida aos assentados e, adicionalmente, ao ampliar a velocidade de sua incorporação e absorção pela economia local, contribuir para reverter desconfianças, preconceitos ou discriminações contra os assentados provenientes da população anteriormente estabelecida na região.

Da mesma forma, a política de atenção a grupos indígenas e remanescentes de quilombos deve levar em conta sua inserção econômica, e esta pode ser utilizada como instrumento de redução de sua marginalização. Aqui, mais uma vez, a questão da sustentabilidade cultural do desenvolvimento regional se faz presente. O exemplo do governo do Acre, com o apoio às comunidades de seringueiros, pode ser utilizado como referência para que se trabalhe sobre este problema.

### *Monitoramento do planejamento e sistemas de informação para o planejamento*

Assim como as demandas por efetiva participação popular no controle das ações do governo, a adoção de um enfoque estratégico para o planejamento apresenta a questão da necessidade de constituição de sistemas de informação voltados para o diagnóstico estratégico, o suporte à decisão e o monitoramento e a avaliação do plano.

Nesse campo, é importante garantir aos dirigentes informações que lhes possibilitem a tomada de decisões rápidas e efetivas, o que exige a constituição de um sistema de monitoramento que escape à lógica burocrática e seja operado por uma equipe concentrada no fornecimento de informações para controle e decisão. É preciso um esforço para organizar esse tipo de equipe, inclusive valendo-se da constituição de carreiras profissionais preparadas para dar conta desses desafios, uma vez que tal tipo de sistema de monitoramento deve ser introjetado pelo governo estadual e institucionalizado, para que possa estar sempre à disposição também da sociedade.

É importante resgatar uma premissa básica: a de que um sistema de informações tem que ser útil para quem o alimenta, para que as informações possam estar disponíveis em tempo hábil e de forma acurada. Ou seja, um sistema de controle de projetos e iniciativas deve ser útil para o gestor do projeto, e não somente para o acompanhamento pelo governo. Deve-se destacar a importância da unificação dos formatos de acompanhamento, para permitir maior transparência e melhor acompanhamento interno ao governo.

A presença de um sistema de monitoramento do planejamento deve ser complementada pela constituição de sistemas de informação para o planejamento. Cabe aqui a observação da importância dos órgãos técnicos estaduais. Seu fortalecimento é uma ação importante para a ampliação da capacidade de governo e de formulação de políticas de desenvolvimento regional. Entretanto, esse fortalecimento não pode ocorrer de modo a criarem-se ilhas isoladas entre si, ou seja, órgãos que trabalham prioritariamente dando conta da dinâmica interna. A articulação da produção dos diversos órgãos técnicos deve ser buscada mediante o estabelecimento de diretrizes para a produção de informação e da gestão dos órgãos como prestadores de serviços para o conjunto do governo do estado, voltados para o atendimento de suas demandas para o planejamento.

### *Novos padrões de relacionamento*

É importante a constituição de novos padrões de relacionamento dos governos estaduais com o governo federal, organismos multilaterais, governos municipais e com a própria sociedade.

Na relação com o governo federal, nem sempre é simples reverter o padrão dominante, baseado mais em relações de clientelismo, fisiologismo e lealdades político-partidárias do que nas efetivas necessidades sociais. Contudo, há que se fazer um esforço de disputar politicamente o acesso a recursos federais e ao atendimento dos pleitos estaduais, com base não na barganha, mas em processos de mobilização social amplos e em acordos transparentes e fiscalizados pela sociedade.

No nível estadual, a relação com a população é fortemente intermediada pelas prefeituras. Mesmo quando são prefeituras governadas pelo PT, a existência de conflitos é natural e deve ser administrada para garantir condições de governabilidade. De novo, o desafio é romper com as práticas espúrias tradicionais.

## Caminhos para um modo petista de fazer planejamento e desenvolvimento regional

Observando as experiências de planejamento e de desenvolvimento regional empreendidas pelos governos petistas nos últimos anos, pode-se observar os primeiros movimentos de constituição de um estilo de governar. Ainda pouco numerosa, a experiência do partido nos governos estaduais reforça a idéia de que esse modo de governar está sendo construído, ainda não está acabado.

A extrema diferenciação entre os diversos ambientes econômicos dos distintos estados e mesmo das várias regiões de um mesmo estado leva a crer que esse modo de governar que está se constituindo não se fixará como um repertório de políticas disseminadas por distintos estados de forma homogênea. Como ensinam as experiências do Acre, de Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Sul, fazer desenvolvimento regional exige uma enorme capacidade de identificar oportunidades e relações de causalidade incidindo sobre a estrutura social e econômica da região, valendo-se de um olhar distinto daquele empregado pelos governos tradicionais.

As formas específicas em que a inversão de prioridades se tem manifestado nas experiências em questão comprovam que a capacidade de inovação e a atenção aos movimentos dos diferentes atores sociais relevantes são fundamentais para o sucesso da estratégia de desenvolvimento regional. Cada situação exige ações acordes com suas características próprias. Em contrapartida, oferece também diferenciadas oportunidades para reforçar identidades, fortalecer sistemas locais de produção e combater a exclusão social sob a forma de desigualdades regionais.

O terreno em que os governos estaduais petistas pisam, nesse campo, não é uniforme nem desprovido de riscos. A realidade impõe algumas questões inevitáveis, que deverão ser respondidas pelo partido.

A primeira, e mais fundamental, é: os governos petistas de fato conseguem romper com a cultura desenvolvimentista-industrial? Quanto de suas ações ainda estão vinculadas a esse paradigma? Pode-se afirmar que a visão de desenvolvimento orientada para a promoção da industrialização e com a centralidade fixada no crescimento da atividade econômica (sem maiores reflexões sobre as demais dimensões do desenvolvimento) se impregnou na sociedade brasileira e construiu expectativas e referenciais que não se modificam em transcurtos pequenos de tempo. Aos governos estaduais petistas é solicitado que construam referências distintas e as ofereçam ao debate público.

Uma segunda pergunta, decorrente da anterior, é: as práticas de desenvolvimento regional adotadas pelos governos estaduais petistas reforçam ou

reproduzem essa cultura ou a superam? É preciso especial atenção para identificar quais são os conteúdos das ações que verdadeiramente redirecionam a ação do Estado, e identificar nelas seu real potencial transformador, e quais apenas servem para minorar os efeitos perversos do modelo de desenvolvimento excludente e concentrador. Em outras palavras: a disputa não se trava apenas no campo do discurso, mas no das ações concretas.

Junho de 2002.

# As experiências no campo do desenvolvimento econômico e social

Sebastião Soares

Engenheiro formado pela Escola Politécnica da USP,  
com pós-graduação em engenharia econômica e em  
engenharia da produção pela COPPE/UFRJ. Trabalhou no  
BNDES, onde exerceu todos os cargos de carreira técnica  
e executiva, até Superintendente de Área.  
Ex-diretor da Desenvolvimento Consultoria e  
Planejamento Ltda. Atualmente é secretário de  
Planejamento e Investimentos Estratégicos do  
Ministério do Planejamento.

## RIO GRANDE DO SUL

### 1 – O que encontramos...

A administração que antecedeu o governo petista no Rio Grande do Sul foi, talvez, entre todas as unidades da Federação, o símbolo do maior neoliberalismo: efetivou um processo extremamente violento de privatizações e foi responsável, na área do desenvolvimento, por completa ausência de política, quer de política industrial, quer de política de fomento do comércio e dos serviços. Tivemos a privatização parcial da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE); estávamos num processo, que sustamos, de privatização do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul); tivemos a privatização da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT); tivemos um grande, e mal feito, programa de privatização de rodovias; além da extinção de várias empresas, entre elas a Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Estado (Cedic).

Seguindo a lógica de Estado mínimo, a Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (Sedaí) encontrava-se, ao final de 1998, desestruturada e desorganizada. O quadro funcional era reduzido, carente de qualificação, e se

ressentia do isolamento das ações desenvolvidas no órgão. Eram 15 servidores, e todos, com exceção de um único servidor, estavam lotados na capital do estado. O espaço ocupado pela Secretaria era insuficiente e mal distribuído; havia apenas 15 computadores, quatro pontos de internet, poucos carros e não existia central telefônica. No interior da Secretaria havia dois escritórios, com servidores e infra-estrutura públicos, para atender a interesses privados das montadoras de automóveis General Motors (GM) e Ford. O orçamento de 1999 para a pasta era de 41 milhões de reais. Destes, 26 milhões seriam destinados aos grandes investimentos contratados pelo governo anterior, como GM, Ford, Dell e Pirelli. Três milhões de reais destinavam-se a pagamento de pessoal, restando apenas 12 milhões para manutenção da estrutura e projetos. Eram recursos que não existiam de fato, pois se tratava apenas de uma previsão de entrada a partir de privatizações.

Um dos instrumentos utilizados por governos anteriores para promover o desenvolvimento eram os Distritos Industriais, sete ao todo, os quais não recebiam investimentos havia muitos anos, resultando disso sedes destruídas e ocupações irregulares de suas áreas. Concretamente, apenas um programa, denominado Fundopem, estava em funcionamento, consistindo na concessão de benefício fiscal, por meio do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). Poucas e grandes empresas foram contempladas. Valendo-se dos mecanismos de renúncia fiscal e incentivo material, o governo anterior negociou com grandes empresas (GM, Ford, Dell), firmou com elas contratos desequilibrados, os quais determinavam obrigações apenas ao estado. O Fundopem é um programa de incentivo fiscal criado por lei em 1972, mas sua implementação de fato só ocorreu em 1988. Desde então, até o final de 1998, 626 projetos foram beneficiados, o que representou um potencial de renúncia fiscal da ordem de 5,2 bilhões de reais. Outros 600 projetos, aproximadamente, estavam aguardando análise ou contratação, com potencial de renúncia fiscal superior a 10 bilhões de reais (valores de dezembro de 2001). Depois de analisados, a grande maioria foi encaminhada para arquivo.

Dos projetos aprovados no Fundopem, cerca de 580 empresas estavam em condições de usufruir o benefício em dezembro de 1998. De 1988 a 1998, a fruição alcançou um montante aproximado de 615 milhões de reais (valores de dezembro de 2001). Ao final de 2001, o total da fruição acumulada pelos beneficiários do programa chegou a 1,8 bilhão de reais em renúncia de impostos. Assim, é importante observar que em torno de 1,2 bilhão de reais deixou de ingressar nos cofres públicos na gestão petista, como efeito retardado da política do governo anterior, em montantes anuais nunca antes observados no programa. Em 1989, os incentivos concedidos pelo Fundopem representavam 0,03%

do ICMS arrecadado. Em dezembro de 1994, este índice atingiu 0,71%. No governo anterior (1995-1998), período em que foi criado o Fundopem Especial, a participação do incentivo na arrecadação estadual saltou para 4,2% em 1998, atingindo 6,5% ao final de 1999. Como esclarecimento, vale dizer que o Fundopem Especial permitiu que muitas empresas usufríssem benefícios sobre o total de ICMS que geravam, não se limitando ao ICMS incremental gerado pelo novo projeto.

A partir do ano 2000, o governo petista renegociou uma série de contratos de Fundopem, atingindo uma economia de cerca de 300 milhões de reais. Outros foram suspensos ou cessados, em razão de os projetos não terem sido plenamente realizados. Isto, somado a uma melhor regulamentação do cálculo do incentivo e ao crescimento da arrecadação, fez que a participação dos benefícios sobre o total da arrecadação do estado recuasse para 4,8%, ao final de 2001.

Outro dado perverso da gestão do Fundopem em governos anteriores era a concentração da concessão para poucas e grandes empresas. No último ano, apenas 280 empresas usufruíram o benefício, num universo de 54 mil indústrias em operação no estado. As seis maiores beneficiárias ficaram com 61,3% de todo o incentivo fiscal concedido. As dez maiores, com 71,1%. As 20 maiores embolsaram 81,7%. As 50 maiores ficaram com 92,6%. Assim, restaram apenas 7,4% para serem divididos entre as outras 230 empresas.

Com a GM e a Ford o governo anterior comprometeu um valor estimado de 866,8 milhões de reais para implantação de duas fábricas no estado. Destes, repassou 399,9 milhões, restando 466,9 milhões a pagar. Os contratos firmados determinavam uma série de obrigações para o estado, mas não previam contrapartidas por parte das empresas. O governo petista buscou o reequilíbrio contratual. Com a GM, a renegociação possibilitou ao estado uma economia de 103 milhões de reais e o compromisso da manutenção de, no mínimo, 1.500 postos de trabalho de forma ininterrupta. Já com a Ford, devido à interferência do governo federal, que reeditou o Regime Automotivo do Nordeste, acirrando a guerra fiscal entre estados, as tratativas não chegaram a bom termo, apesar da postura justa e responsável assumida pelo governo estadual, como mostram os dados a seguir:

*Recursos do estado comprometidos pelo governo anterior com a Ford:*

– Empréstimos:	R\$ 210 milhões
– Obras:	R\$ 230 milhões
– Total:	R\$ 440 milhões
(apenas 42 milhões de reais tinham sido repassados, em dez. 1998)	
– Incentivos fiscais (estimados):	R\$ 3 bilhões

- Compromisso do estado de obter financiamento junto ao BNDES (equivalente a): US\$ 550 milhões

*Proposta de renegociação feita pelo Governo Democrático e Popular:* apesar de toda a dificuldade financeira herdada do governo anterior, para garantir o investimento no estado, o governo petista apresentou proposta à Ford que atingia o limite da capacidade do estado:

- Obras: R\$ 84 milhões
- Empréstimos: R\$ 70 milhões
- Empréstimo já liberado: R\$ 42 milhões
- *Total para o estado:* R\$ 196 milhões
- Contrapartida da Ford: R\$ 113 milhões
- Obras de infra-estrutura por meio de outras esferas da Federação: R\$ 131 milhões
- *Total:* R\$ 440 milhões
- O governo se comprometia a não contestar a renúncia fiscal estimada: R\$ 3 bilhões.

## 2 – ... e o que trouxemos

Para enfrentar a grave situação, apenas delineada acima, o governo petista apresentou-se com três atributos marcantes, que na realidade constituem fatores decisivos para superar aquelas dificuldades, a saber:

- *um novo conceito para o desenvolvimento*, a ser adotado no Rio Grande do Sul: trata-se de um processo de crescimento econômico, ecologicamente sustentável e socialmente justo, com distribuição de renda, em nível pessoal e espacial;
- *a convicção de que o poder público*, além de regulador e normativo, precisa ter um papel de indutor, de fomentador do processo de desenvolvimento, especialmente quando se adota o novo conceito acima referido;
- *o decisivo respaldo da população do Rio Grande do Sul*, conquistado em acirrada disputa eleitoral, e associado à experiência prévia de dez anos de Governo Democrático e Popular em Porto Alegre e em inúmeros outros municípios do interior.

## 3 – *Projetos estruturantes implementados pelo Governo Democrático e Popular do Rio Grande do Sul*

O processo de formação da economia gaúcha conformou uma matriz produtiva diversificada, integrada entre si e com o setor primário, e com importante



participação de pequenas e médias empresas. Estas são responsáveis por aproximadamente 77% do PIB (Produto Interno Bruto) e 80% do emprego industrial no estado. Destacam-se, nessa matriz, os complexos produtivos, cujos segmentos interagem dinamicamente, como é o caso do agroindustrial, do metalomecânico, do coureiro-calçadista e do químico, além de outros setores como o eletroeletrônico e as cadeias produtivas têxtil/vestuário e a moveleira. De acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Rio Grande do Sul atualmente é o segundo maior produtor rural do país, possui a segunda maior indústria de transformação, é o segundo maior pólo comercial e, em 2001, tornou-se o segundo maior estado exportador do país.

Considerando tais características, o Governo Democrático e Popular implementou uma estratégia de desenvolvimento que apresentava três eixos principais. O primeiro deles volta-se para o *Fortalecimento da Matriz Produtiva* existente no estado, buscando criar condições para dinamizar essa estrutura produtiva, priorizando aqueles segmentos que apresentem maior potencial de inovação, geração de emprego, renda e novas atividades. O segundo, *Atração e Fomento de Segmentos Estratégicos*, tem como diretriz principal a necessidade de imprimir um ritmo de crescimento mais acelerado à economia do estado, bem como de modernizar o tecido industrial existente. Dessa forma, esses investimentos devem ter a capacidade de solucionar pontos de estrangulamento das cadeias produtivas existentes, de introduzir e difundir novas tecnologias e novos processos, além de criar postos de trabalho. O terceiro eixo trata do *Fomento e Expansão da Demanda Interna e Externa*, baseando-se em um forte programa de geração de ocupação e renda, aliado ao fomento à inserção econômica internacional não-subordinada.

Considera-se que a unidade da Federação – mesmo desprovida dos instrumentos macroeconômicos – pode desenvolver políticas e estratégias que impulsionem forte e permanentemente processos de inovação e cooperação (em logística, tecnologia, informação etc). Esses processos, tornados endógenos a partir das potencialidades da economia regional e da articulação de seus agentes, podem conferir uma dinâmica de crescimento sustentado do produto e da renda. A democratização do acesso a essas políticas e processos, sobretudo pela base de pequenos e médios produtores, bem como pelos trabalhadores auto-organizados em unidades econômicas, deve conferir um caráter distributivo da renda gerada, ampliando virtuosamente o processo de desenvolvimento. Essa estratégia, ao fortalecer a integração da economia local (fatores naturais, infra-estrutura, serviços, capacidade empreendedora, trabalho), traz ganhos de escopo e externalidades, e cria as condições para sustentar uma inserção econômica soberana ante os países centrais e os centros de poder econômico dos grandes capitais.

A concretização dessa estratégia de desenvolvimento organiza-se por meio de *programas setoriais*, com destaque para o Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção, e da constituição de instrumentos que formam uma *rede pública de serviços*, os quais estão voltados à inovação e à qualificação produtiva; à promoção comercial; ao apoio ao associativismo; ao crédito e a medidas tributárias.

### 3.1 – *Programas setoriais*

#### (a) *Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção*

Um Sistema Local de Produção (SLP) constitui-se quando uma cadeia produtiva, envolvendo o conjunto de empresas – produtoras, fornecedoras, prestadoras de serviços e comercializadoras – e instituições públicas e privadas, como universidades, centros de pesquisa e centros tecnológicos, consultorias, entidades financiadoras, por estarem organizadas em um determinado espaço geográfico, estabelecem um processo de sinergia, com trocas comerciais e não-comerciais, o que resulta em um conjunto de vantagens mútuas e externalidades positivas. Assim, constitui-se um ambiente favorável ao desenvolvimento. Por meio desse programa, estão sendo fortalecidos os SLPs coureiro-calçadista, moveleiro, conserveiro, de máquinas e implementos agrícolas, e de autopeças. A formatação do programa foi realizada com a participação dos agentes envolvidos em cada um dos SLPs, por meio da realização de oficinas e seminários que resultaram na elaboração do diagnóstico de cada setor. Com base nos diagnósticos, foram definidas as medidas específicas necessárias para qualificação e fortalecimento de cada SLP, como investimentos em infra-estrutura, por exemplo. Além disso, foram direcionados aos SLPs todos os instrumentos disponíveis na rede pública de serviços.

*Resultados:* o governo destinou, por intermédio do Banrisul, mais de 2,8 bilhões de reais em crédito para esses SLPs, principalmente para exportações. Mais de mil empresas receberam atendimento dos Núcleos de Extensão Empresarial, foram qualificadas escolas profissionalizantes para esses setores, criadas linhas de crédito para desenvolvimento de produtos, criados Centros de Inovação, viabilizada a presença de empresas em feiras no Brasil e no exterior, entre outras ações. Na área da infra-estrutura, o governo ampliou o aeroporto de Caxias do Sul, está concluindo a Rota do Sol, qualificou os portos de Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande, investiu na ampliação da capacidade de energia elétrica e na chegada do gás natural. No caso do SLP moveleiro, um dos gargalos detectados era a ausência de uma fábrica de MDF (Fibra de Média Densidade) na cadeia produtiva. Esta matéria-prima era importada ou vinha de outros esta-

dos brasileiros. O governo atraiu uma fábrica para o estado, que entraria em operação em 2002.

*(b) Pólo Cerâmico da Região da Campanha*

Criado com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento da região, a partir do aproveitamento de cinza e argila, matérias-primas abundantes na região, resultantes da extração e queima do carvão pela Usina Termelétrica de Candiota. Com isso, o governo busca constituir um novo SLP, ampliando a matriz produtiva daquela região. Para investimentos que venham a se instalar ali, o governo do estado concede incentivos fiscais (diferimento ou crédito presumido de ICMS), preço diferenciado para compra da argila, além de ações nas áreas de promoção comercial, desenvolvimento científico e tecnológico, logística e qualificação profissional.

*Resultado:* até meados de 2002 deve entrar em funcionamento uma fábrica de revestimentos e utensílios cerâmicos, que irá se instalar na região, o que dará início à formação do pólo.

*(c) Programa Gaúcho de Informática*

Em 1999, o governo do estado propôs a criação do Fórum de Desenvolvimento da Informática Gaúcha. Composto por 37 entidades, o Fórum se organizou em quatro grupos de trabalho: infra-estrutura e democratização da informação; recursos financeiros; pesquisa e desenvolvimento/formação e ensino; acesso a mercados. A partir das discussões dos grupos de trabalho, o governo elaborou um programa especial para o setor.

*(d) Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec)*

O setor de tecnologia de informação foi considerado por este governo um segmento estratégico, por se tratar de uma indústria de baixo impacto ambiental, associada à capacidade de geração de postos de trabalho, à remuneração de seus trabalhadores acima da média de mercado e, principalmente, por seu potencial em provocar inovação e modernização nos demais setores da economia. Nesse sentido, o governo do estado, numa parceria com a prefeitura de Porto Alegre, o governo federal, instituições de ensino superior, associações empresariais e a Motorola, está criando o Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec), que deverá entrar em operação em 2003.

*3.2 – Rede pública de serviços/instrumentos*

Como não existiam instrumentos de promoção do desenvolvimento, o governo decidiu organizar uma rede pública de serviços. Um primeiro processo foi a

regionalização das ações, por meio de uma parceria com a Secretaria do Trabalho, que tinha mais recursos, e a constituição dos Centros Regionais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda (CRDTRs). Administrativamente, o Rio Grande do Sul está organizado em 23 regiões e, como indicado no início deste documento, toda a estrutura da Sedai estava concentrada em Porto Alegre. Os CRDTRs foram criados com o objetivo de descentralizar as ações voltadas para a geração de trabalho e renda. Trata-se de uma ação estruturante de espraiamento e democratização do Estado, princípios gerais que norteiam a ação deste governo. Nos centros, trabalhadores e empresários têm acesso a programas como Extensão Empresarial, Economia Popular Solidária, Crédito Assistido, Redes de Cooperação, Capacitação Empresarial, Primeiro Emprego, Qualificar-RS, entre outros.

*a) Inovação e qualificação produtiva*

- *Programa Extensão Empresarial:* Tem o objetivo de aperfeiçoar a qualificação das indústrias gaúchas, promovendo a inovação em gestão, no processo produtivo e no produto. Funciona como uma consultoria pública gratuita por meio da ação dos extensionistas empresariais, os quais visitam as empresas, realizam o diagnóstico e apresentam soluções para os problemas detectados. Desenvolvido em parceria com 15 universidades, o programa envolve 217 extensionistas, profissionais com formação em áreas como administração, economia e engenharia da produção, e 150 estagiários de nível superior. Estão em funcionamento 25 Núcleos de Extensão, sendo 22 de caráter regional e 3 destinados a setores específicos. Já foram atendidas mais de 8.000 indústrias, as quais respondem por cerca de 95 mil postos de trabalho. A meta do programa era atender, até o final de 2002, 18 mil indústrias, o que corresponde a um terço das existentes no estado.
- *Projeto Capacitação Empresarial:* O governo do estado, em parceria com a Agência Alemã de Cooperação Técnica e 16 universidades, oferece cursos gratuitos nos quais o empreendedor vivencia situações típicas do cotidiano de trabalho e constrói soluções em planejamento, produção, redução de custos, acesso a mercados etc. Já foram capacitados cerca de 2.500 empreendedores, totalizando 8.486 horas de aula e/ou atividades específicas. A meta para 2002 era atender mais 2.400 empresários.
- *Programa Incubadoras Empresariais:* Apóia a criação de novos empreendimentos, fomentando o aproveitamento das potencialidades regionais, difundindo e interiorizando o desenvolvimento e criando novos postos de trabalho. Nas Incubadoras Empresariais, os empreendedores contam com infra-estrutura, apoio técnico e capacitação gerencial para começar o seu negócio. A nova empresa

pode permanecer incubada por um período de até três anos. A meta, que era constituir uma rede com cem incubadoras no estado até o final de 2002, já foi superada, contando com 108 convênios firmados com prefeituras municipais. Ao todo, são 506 módulos disponíveis para receber novas indústrias.

- *Centros de Inovação*: Os Centros Gestores de Inovação (destinados aos Sistemas Locais de Produção – SLPs – moveleiro, máquinas e implementos agrícolas, conserveiro e autopeças) e o Centro Integrado de Inovação em Design (SLP coureiro-calçadista) têm o objetivo de promover a inovação e o aprimoramento tecnológico desses setores, o que envolve desenvolvimento de novos produtos, adequação do uso de novas matérias-primas, observação de tendência de mercado e o conseqüente fomento à pesquisa, buscando agregar valor ao produto. Além disso, os centros integram e organizam as demandas desses setores, estabelecendo a ligação entre empresas, entidades empresariais, universidades e outros organismos de pesquisa. Com isso, há uma democratização da informação, dos avanços tecnológicos obtidos e o estabelecimento de cooperação entre os diversos atores.

- *Primeiro Emprego*: Este programa, implementado pela Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (STCAS), e que está disponível nos CRDTRs, possibilita o ingresso de jovens de 16 a 24 anos no mercado de trabalho, ao mesmo tempo que fortalece micros, pequenas e médias empresas. Para cada vaga criada, a empresa recebe incentivo financeiro do estado, a fundo perdido, baseado no piso da categoria, limitado a dois salários mínimos vigentes. Cerca de 18.600 jovens já conseguiram seu primeiro emprego por meio deste programa.

- *Qualificar-RS*: Também desenvolvido pela STCAS, com utilização de recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), este programa destina-se à qualificação e requalificação profissional, como forma de garantir a permanência ou o acesso do trabalhador ao mercado de trabalho. Aproximadamente 552 mil trabalhadores receberam qualificação pelo programa. A meta é qualificar anualmente 20% da população economicamente ativa do Rio Grande do Sul.

#### *b) Promoção comercial*

- *Apoio à participação em feiras*: Ao viabilizar a presença de empresas gaúchas em feiras comerciais no Brasil e no exterior, o governo possibilita aos setores produtivos, além dos negócios concretizados durante o evento, o estreitamento dos relacionamentos comerciais, a conquista de novos mercados, a efetivação de contatos com clientes e potenciais parceiros e o conhecimento de tendências e inovações tecnológicas. O governo já viabilizou a participação de cerca de 600 empresas em 33 feiras comerciais. A meta para 2002 era viabilizar a participação de empresas gaúchas em 23 feiras comerciais, no Brasil e no exterior.

- *Escritórios regionais do Trade Point*: O *Trade Point* é um instrumento criado pela UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) para facilitar o acesso de pequenas e médias empresas ao comércio mundial, por via eletrônica. Com a intermediação do *Trade Point*, as empresas podem reduzir em até 30% os custos com transações comerciais internacionais. No Rio Grande do Sul, o ponto focal do *Trade Point* está instalado na capital. Em parceria com o *Trade Point* Porto Alegre e entidades empresariais, o governo está instalando escritórios regionais no interior do estado para facilitar o acesso às empresas. Além dos serviços do *Trade Point*, esses escritórios disponibilizam também o acesso às Redes de Negócios, um instrumento criado pelo governo do estado que oferece informações sobre oportunidades de importação e exportação, negócios internacionais e pesquisas de mercado.
- *Capacitação em comércio exterior*: Esta ação está voltada para o desenvolvimento da cultura exportadora nas empresas gaúchas, sensibilizando-as e capacitando-as para uma maior internacionalização de suas operações. Desenvolve-se por meio de cursos de 40 e de 100 horas, atendendo empresas de todas as regiões do estado. Mais de 2.000 empresas se beneficiaram do programa em 2002.

c) *Apoio a atividades associativas*

- *Redes de cooperação*: Empresas que passam a colaborar entre si, por meio de uma rede de cooperação, têm a possibilidade de reduzir custos, dividir riscos, conquistar novos mercados, qualificar produtos e serviços e ter acesso a novas tecnologias. Uma rede de cooperação reúne empresas com objetivos comuns, em uma entidade juridicamente estabelecida, mantendo, no entanto, a individualidade de cada participante. Com a rede formada, as empresas passam a compartilhar uma marca, executar ações conjuntas de *marketing*, comprar conjuntamente, entre outras vantagens. O Programa Redes de Cooperação oferece metodologia específica para formação de rede; oferece também cursos de nivelamento gerencial e apoio na elaboração do planejamento estratégico. Técnicos especializados acompanham todo o processo de formação e consolidação de cada rede, mobilizando empresários e organizando atividades. Este programa também é desenvolvido em parceria com universidades. Já existem 24 redes formadas, envolvendo mais de 650 empresas. Em todas as redes registram-se bons resultados, como aumento de faturamento, lançamento de novos produtos e contratação de novos funcionários.
- *Economia Popular Solidária*: Tem o objetivo de promover a inclusão de setores excluídos, ou com risco de exclusão, no processo produtivo, com a formulação de uma política ativa de geração e distribuição de renda, por meio do apoio na formação de cooperativas, associações e outras formas de organização auto-

gestionária. O programa também disponibiliza orientação e capacitação técnica e de gestão administrativa, formulação de projetos de viabilidade econômica, linhas de crédito com condições especiais, apoio na comercialização e na busca de novos mercados. Cerca de 300 projetos receberam acompanhamento do programa, envolvendo 13 mil trabalhadores. Destes 300 projetos, 24 são de cooperativas de trabalhadores que reabriram plantas industriais de empresas falidas.

*d) Crédito e medidas tributárias*

Nosso governo enfrentou o desafio de manter um Sistema Financeiro Público Estadual, interrompendo o processo de privatização do Banrisul e do BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, pertencente aos estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Mesmo assim, as dificuldades de concessão de crédito foram muitas, em grande medida pelas fortes restrições impostas pelo Banco Central e a conseqüente falta de garantia a ser oferecida pelas empresas. O Sistema Financeiro Público Estadual redirecionou suas prioridades para as pequenas e médias empresas urbanas, agroindústrias e agricultura familiar; em alguns casos, apoiando-se em fundos públicos que servem para garantir e equalizar juros. Recentemente, entrou em operação a Caixa Estadual S.A. – Agência de Fomento, instituição voltada para financiamentos de médio e longo prazo, com atuação prioritária em programas públicos, atuando como agente financiador de empreendimentos, prefeituras e da rede de Instituições Comunitárias de Microcrédito.

- *Crédito Assistido*: Combina crédito com assistência técnica a pequenos empreendimentos. Com isso, há maior probabilidade de sucesso das iniciativas, garantindo a geração e a manutenção de oportunidades de trabalho. O Banrisul já liberou cerca de 25 milhões de reais, atendendo mais de 2.200 projetos.

- *Microcrédito*: O governo do estado estava trabalhando com o Programa Estadual de Apoio às Instituições Comunitárias de Crédito. O objetivo é fomentar e apoiar a criação de Instituições Comunitárias de Crédito, as ICCs, em todas as regiões do estado, que devem estar submetidas ao controle da sociedade. Estas instituições terão a finalidade de atender as pessoas hoje excluídas das entidades tradicionais de crédito, que apresentam dificuldades cadastrais e de garantia e que necessitam de somas pequenas de financiamento. Seis instituições já estão constituídas e capacitadas para entrar em operação.

- *Agência de Fomento (AF)*: O governo implantou uma instituição especializada no fomento de programas estratégicos para o desenvolvimento do estado. A AF atua aplicando capital próprio, como repassadora de recursos captados externamente e como aplicadora e gestora de fundos públicos (estaduais e municí-

país). Sua estrutura, desvinculada de uma linha comercial, permite assumir riscos estratégicos para o desenvolvimento de setores capazes de definir o crescimento de longo prazo. Esbarra nas limitações impostas pelo Banco Central (ancoradas nos regramentos internacionais e nas imposições do FMI).

- *Incentivos fiscais*: O Governo Democrático e Popular utilizou o Fundopem como um dos instrumentos que podem fomentar o desenvolvimento, mas as regras foram reformuladas a fim de torná-lo mais democrático e menos concentrador de investimentos. No entanto, a principal mudança implementada na área do incentivo fiscal refere-se à priorização dos setores produtivos, e não de empresas individualmente.

Em 1999, diante das adversidades financeiras herdadas, o governo propôs à sociedade gaúcha uma revisão no ICMS, com seletividade na alteração de alíquotas. A Assembléia Legislativa rejeitou a proposta. Em 2000, depois de amplo debate em todas as regiões do Orçamento Participativo, com entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais, entidades representativas do funcionalismo público e câmaras setoriais, o governo encaminhou à Assembléia Legislativa o projeto de uma Nova Matriz Tributária, com expectativa de arrecadação de 450 milhões de reais, sendo 150 milhões vindos da nova Lei Complementar nº 102 e 300 milhões das alterações tributárias. Trazia em seu bojo mecanismos de competitividade às principais cadeias de produção do estado, em particular ao setor agroindustrial, bem como redução do ICMS de vários produtos de consumo popular fabricados no Rio Grande do Sul. Em contrapartida, as majorações atingiam tão-somente 30 grandes empresas. Assim, procurava-se tornar mais justo o perfil tributário gaúcho, com acréscimo na alíquota de produtos e serviços com maior capacidade contributiva e sem impacto negativo na produção ou no emprego. Os segmentos enquadrados nessa situação eram energia elétrica residencial acima de 300 kWh; comunicação, cigarros, bebidas e álcool, e gasolina, com alíquotas que oscilavam entre 3% e 5%. Mais uma vez, as bancadas de oposição na Assembléia Legislativa rejeitaram a proposta.

- *Benefícios*: Em 2001, o programa de readequação tributária formulado pelo governo deixou de ser arrecadatório, passando a ser totalmente voltado para o incentivo ao crescimento. Mesmo assim a Assembléia novamente rejeitou a proposta que previa incentivo a 40 setores da economia gaúcha e criação de 16 fundos públicos, a serem geridos pelos próprios setores ou por gestão tripartite (trabalhadores, indústria e governo do estado) ou quatripartite (produtores rurais, trabalhadores, indústria e governo do estado).



O Programa de Incentivo ao Crescimento (PIC) tinha como diretriz uma balança equilibrada, ou seja, seriam alteradas alíquotas para maior apenas o suficiente para equilibrar o valor das renúncias fiscais por conta dos benefícios propostos. Na evolução da concretização do projeto, o governo acabou concordando em suportar uma diferença de 40 milhões de reais/ano.

• *Governo concede benefícios a setores produtivos, apesar da falta de colaboração da Assembleia Legislativa:* Em 2002, diante da real necessidade de alavancar o desenvolvimento do estado, possibilitando mecanismos de competitividade para setores tradicionais da nossa economia, que são grandes geradores de emprego e renda, o governo gaúcho decidiu assumir a perda inicialmente prevista de 40 milhões de reais por conta do PIC. Nesse sentido, ocorreu a concessão, até agora, de benefícios para os setores do arroz, da avicultura, da suinocultura e de embalagens, buscando contribuir para uma maior competitividade destes segmentos no mercado nacional. O governador Olívio Dutra assinou decreto implementando o Programa de Incentivo ao Setor Arrozeiro Gaúcho, o qual prevê a concessão de crédito presumido de 5% do ICMS nas vendas incrementais de arroz gaúcho industrializado para os estados do Sul e do Sudeste. A medida resulta em uma redução efetiva de 12% para 7% para a produção incremental e beneficia toda a cadeia produtiva do arroz, que envolve 14 mil produtores localizados, quase que em sua totalidade, na metade Sul e gera milhares de empregos na região. A suinocultura teve uma redução de 3% na alíquota interestadual do ICMS. Com o benefício, a alíquota, que já tinha uma redução de 12% para 10%, caiu para 7%. Houve também uma redução de 5% do ICMS nas vendas dentro do estado de carne suína temperada e salame. O governo do estado instituiu o Programa de Incentivo à Avicultura, concedendo uma redução adicional de 2% no ICMS das vendas de frango para outros estados, tributadas a 12%. O setor já contava com benefício de 5%, o que resultava numa redução de alíquota de 12% para 7%. Com a ampliação do incentivo, o ICMS nessas operações cai para 5%. Os segmentos de óleo de soja, bovinocultura e papel higiênico também serão contemplados.

• *Prorrogação de incentivo:* O governo também prorrogou alguns incentivos em vigor. O setor metalomecânico foi beneficiado pela concessão, por três anos, de crédito presumido de ICMS para o transporte de aços planos, garantindo ao setor equalização do custo da matéria-prima com competidores localizados próximos às usinas laminadoras. O benefício atende às demandas das indústrias de máquinas e implementos agrícolas e de segmentos da indústria moveleira que têm o aço como matéria-prima. Com o incentivo, estimado entre 50 milhões e 60 milhões de reais/ano, o governo do estado proporciona condições competitivas ao setor metalomecânico, que reúne 11 mil empresas e 150 mil empre-

gos, além de abrir caminho para a instalação de uma laminadora em território gaúcho.

• *Incentivo à construção civil e bens de capital:* O governo do estado poderá conceder um bônus adicional de até 20% sobre o percentual de benefício e o percentual de faturamento bruto incremental, concedido ao amparo do Fundopem, a empresas que adquirirem pelo menos 80% dos investimentos orçados em obras civis, máquinas e equipamentos diretamente de empresas de engenharia ou fabricantes de bens de capital com sede no Rio Grande do Sul e que tenham a totalidade das obras civis contratadas com empresas do ramo sediadas no estado.

#### *4 – Relação da política de desenvolvimento com a sociedade, no que se refere a mecanismos de controle social e participação popular*

A Sedai tornou efetiva a articulação das câmaras setoriais, num total de 12, e mais o Fórum de Desenvolvimento da Informática Gaúcha, estabelecendo um cronograma de reuniões ordinárias que debatem, propõem e avaliam políticas para os respectivos setores. Em vários programas foram constituídos conselhos regionalizados formados por representantes dos governos estadual e municipal, entidades empresariais e de trabalhadores e instituições de ensino, com a função de propor, avaliar e definir prioridades, entre outras. Também são realizados seminários regionais de avaliação de vários programas, com a participação de empresários, governo e entidades parceiras. Os recursos do estado que serão destinados para as ações da Sedai são decididos em assembléias do Orçamento Participativo.

#### *5 – Dificuldades enfrentadas*

Destacam-se a insuficiência da estrutura do estado para a área do desenvolvimento, dificuldades financeiras e a difícil integração entre os diversos organismos de governo. E também a interferência de uma cultura nacional na área do desenvolvimento cuja concepção é de que política industrial (quando não há uma completa ausência) resume-se a benefício fiscal e medidas individualizadas para grandes empresas. Esta cultura reflete-se no empresariado local, principalmente os empresários ligados a grandes empresas e as entidades que os representam.

O governo precisou trabalhar para que a Sedai se tornasse pública de fato, retirando privilégios de alguns poucos que agiam como se fossem donos deste organismo do Estado. O preço disso foi um enfrentamento sem tréguas, tanto com aqueles que se ressentiam com a perda do poder como com a grande

imprensa. Em contrapartida, o governo estreitou relações com entidades ligadas a micros, pequenas e médias empresas e com associações comerciais e industriais de todo o estado.

*6 – Relação com municípios e governo federal na implementação de políticas*

Na relação com os municípios, a principal dificuldade enfrentada se refere à expectativa da atração de um grande investimento, baseada na idéia de que isto traria a redenção econômica. Em decorrência disso, a maioria das administrações municipais acredita que política de desenvolvimento resume-se a incentivo fiscal. Com o governo federal, que detém o controle sobre os instrumentos macroeconômicos, as dificuldades iam desde prejuízos causados pelo estímulo à guerra fiscal até retração da economia, em razão das altas taxas de juros, equívocos na política cambial e ausência de uma política industrial.

*7 – Desdobramentos possíveis para a gestão 2003/2006*

Qualificação das estruturas do Estado, fortalecimento e ampliação dos instrumentos criados para o desenvolvimento e qualificação nas relações com a esfera federal.

**Adendo:  
Setor de Turismo no Rio Grande do Sul**

*I) Como encontramos o estado no que se refere à política setorial em questão (aspectos administrativos, financeiros, legais, de infra-estrutura, de funcionalismo)*

O estado encontrava-se sem políticas para o setor. Reduzia sua ação aos destinos turísticos já consolidados (Serra Gaúcha) e no verão alguma política para o litoral, com vistas ao mercado argentino. No resto do estado observava-se um vazio absoluto. A Secretaria, com poucos técnicos, se mostrava incapaz de atender sequer às demandas dessas regiões.

*II) Quais os projetos estruturantes que estão sendo implementados e suas características*

Criamos, por meio de nosso programa de desenvolvimento do turismo, “Viajando pelo Rio Grande do Sul”, os Fóruns Regionais de Desenvolvimento do

Turismo, nas 22 regiões políticas do estado, em que participam municípios, universidades, sistema “S”, setor privado e todos aqueles que se interessem pelo tema turismo. Esses fóruns elegem quatro delegados que compõem o Fórum Estadual de Turismo, que se reúne mensalmente e estabelece as políticas do setor para todo o estado. Importante ressaltar que, além dos delegados regionais, compõem o Fórum Estadual 18 órgãos de governo do estado, 19 universidades estaduais e todas as representações estaduais dos setores público, público não-governamental e privado do Rio Grande do Sul.

### III) *A relação da política setorial em foco e suas características*

Os fóruns têm ação dinâmica. Debatem, mas agem de comum acordo, em via dupla, analisando e agindo sobre todas as demandas. Isso criou uma dinâmica num setor com baixa capacidade mobilizadora e uma prática de agregação essencialmente festiva.

### IV) *Como se dá a relação com a sociedade (mecanismos de controle social e formas de participação popular)*

A relação é profunda e profícua. As reuniões são abertas e em geral decididas de forma consensual. Permitiu um ganho muito importante para nosso governo na relação com as comunidades.

### V) *Resultados já alcançados*

Primeiro, fazer que em todo o estado do Rio Grande do Sul se discutisse turismo. Não somente com a idéia de descanso, férias etc. Aquilo que os italianos chamavam de *dolce far niente*. Esta é, em nossa opinião, uma concepção que atrasa o turismo brasileiro, que investe sempre da mesma forma e nos mesmos lugares. É tão prejudicial essa cultura que já começa a prejudicar os próprios destinos que vendem o *dolce far niente*. Para nós, pensar em turismo é pensar no mundo da viagem, que com certeza pode ser por lazer ou férias, mas mais do que nunca é o turismo de negócios, de eventos, de congressos, ecológico, rural, ativo, de aventura ou uma simples passagem por uma beira de estrada. Ao rompermos com aquele conceito imobilizador, que de resto é o mesmo existente no Brasil, demos um grande salto de qualidade no turismo gaúcho. Tínhamos duas rotas turísticas organizadas, já estamos com 27 nos estágios de formatação, prospecção e ida ao mercado. Tínhamos duas dezenas de propriedades rurais trabalhando com turismo, já estamos com 322 cadastradas. Tínhamos 9 agên-

cias de viagens fazendo turismo receptivo, já são em torno de 90 devidamente registradas e treinadas, numa parceria com o Sebrae (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). Criamos a Bolsa de Negócios, em convênio com o Banrisul. Já foram financiados projetos que somam mais de 9 milhões de reais. Outros 30 milhões de reais estão em análise no banco. Importante salientar que quase a totalidade desses recursos foram para micro e pequenos empreendimentos. Estamos realizando o 2º Salão Gaúcho de Turismo, uma espécie de grande mostra de todos os nossos produtos turísticos. O 1º Salão reuniu 3.700 expositores e 25 mil visitantes, esperando-se o dobro para este ano. Agora o Rio Grande do Sul hoteleiro de qualquer região reúne-se com agentes de todas as regiões para vender seu produto regional. Nosso programa de qualidade no turismo em três anos ganhou três indicações da Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo) como o melhor programa do setor.

#### VI) *Dificuldades enfrentadas*

O “Viajando pelo Rio Grande do Sul” iniciou-se com um grande diagnóstico sobre o turismo gaúcho. Mais de 50 problemas foram encontrados e condensados como os quatro grandes gargalos do turismo no estado:

- a) falta de conscientização de nossas comunidades;
- b) políticas desencontradas entre os vários agentes públicos e privados a favor do turismo;
- c) baixa profissionalização generalizada no setor;
- d) indefinição sobre o papel de cada agente na comercialização do produto turístico.

Pode-se afirmar que os quatro gargalos ainda não foram totalmente desobstruídos. No entanto nossas análises, três anos após implantado o programa, são de grandes avanços.

No item “a”, a luta será eterna, mas muito se avançou. O “b” é a essência do programa e seu grande ganho até agora. No Rio Grande do Sul, a política de turismo é verdadeiramente pública e participativa.

Em relação ao “c”, várias iniciativas foram tomadas para resolvê-lo, entre elas a criação da bolsa de ofertas de mão-de-obra qualificada entre a Setur (Secretaria Estadual de Turismo, Esporte e Lazer) e a Associação Brasileira de Bacharéis de Turismo/RS. A participação das universidades no programa (pela primeira vez todas juntas) e do Sistema “S” também tem ajudado muito neste item.

No “d”, o programa realizou uma operação radical. Como o setor privado de turismo, em sua ampla maioria, é composto de micros e pequenos em-

presários, eles possuem imensa dificuldade de sair de suas cidades para o mercado. Por outro lado, não compete ao setor público fazer divulgação de produto privado. Isso gerava um impasse. O estado e os municípios divulgavam suas belezas, mas na porta onde se encontrava o viajante nenhuma informação de como, com quem e quanto custa sua viagem. Enfim uma comercialização que não atingia nunca seus objetivos. O “Viajando pelo Rio Grande do Sul” rompeu com essas amarras. Surgiu o Salão Gaúcho, democratizou-se a participação em feiras, *workshops* e tantos outros eventos de que a Setur participava. Com a criação das agências receptivas, hoje, em todas as regiões do Rio Grande do Sul, existem um ou mais profissionais que organizam as viagens. Enfim, a comercialização passou a ser responsabilidade de todos, fortalecendo as relações entre os parceiros e facilitando a vida do viajante.

VII) *Relações com os municípios e com o governo federal quanto à implementação das políticas*

As relações são boas, mas temos a convicção de que se a Embratur tivesse políticas similares os ganhos seriam imensos para nosso país.

VIII) *Desdobramentos possíveis para a gestão 2003/2006*

O “Viajando pelo Rio Grande do Sul” não é mais um programa da Setur no Governo Democrático e Popular. Foi apropriado pelo conjunto do povo gaúcho. Nesse sentido, temos a convicção de que o programa não será facilmente interrompido. Nossa perspectiva é a de sua continuidade, evidentemente com todos os aperfeiçoamentos que um programa dessa natureza sempre exige.

## B – MATO GROSSO DO SUL

### 1 – *O que encontramos...*

Mato Grosso do Sul é um estado essencialmente produtor e vendedor de matéria-prima, com baixa capacidade de agregação de valor ao seu produto, pois é baixíssimo o seu nível de industrialização. Ao lado disso, existe um turismo extrativista (turismo de pesca). Nas relações sociais, o estado tem uma atuação “coronelista”, uma cultura de relações promíscuas entre o público e o setor privado, com um setor empresarial que apresenta uma relação cartorial com o Estado. A população apresenta desigualdades muito acentuadas. A renda *per capita* é razoável, mas há uma concentração de renda extremamente elevada,

expressa em diversos indicadores, tais como: posse da terra – é um dos estados com maior concentração de terra do país; distribuição da renda – concentrada por pessoas e por regiões (a capital, por exemplo, movimenta 40% da renda do estado).

O quadro que se apresentava quando o PT assumiu era de um aparelho de Estado decadente, com o funcionalismo desmotivado, quatro folhas de salários atrasadas, um endividamento brutal no longo prazo, equivalente a duas vezes o orçamento, e dívida de curto prazo de 40% do orçamento, incluídas aí as folhas de pagamento atrasadas. Uma arrecadação dilapidada, pois em dezembro de 1998 era de 45 milhões de reais; hoje está em 125 milhões de reais, ou seja, um salto de 2,4 vezes! Isso ocorre porque havia um verdadeiro saque aos cofres públicos, ou seja, naquele momento era um estado sucateado, com seu patrimônio público totalmente deteriorado e uma população que vivia um momento de depressão. O êxodo para Mato Grosso e para outras regiões do país era visível, pois as pessoas estavam desencantadas com a possibilidade de viver em Mato Grosso do Sul e passavam a reduzir áreas de plantio e a diminuir sua atividade produtiva, rompendo um processo histórico de evolução da região.

Ante esse quadro caótico, o que fez o novo governo? Seu primeiro movimento foi estabelecer um mínimo de orientação, *definindo quatro marcas estratégicas* para o governo. Tais marcas foram uma espécie de referência teórica para um governo eleito sem as pessoas saberem exatamente o que ele iria fazer, o que um governo do PT faria em um estado até então autoritário, autocrático, prepotente, em uma sociedade “coronelista”. Ou seja, nosso governo era, para muita gente, uma coisa absolutamente estranha e desconhecida!

A primeira marca, a da *moralidade*, teve forte impacto no inconsciente e no consciente das pessoas, e também na arrecadação, que é a maneira mais direta de expressar a função da moralidade. *A participação popular*, voltada para o objetivo da *inclusão social* (esses dois conceitos enunciados juntos como *participação e inclusão*), indicava a postura do novo governo de sair dos gabinetes e ir para o interior, ir ao encontro da população para discutir o futuro. Temos aí instrumentos conhecidos, como Orçamento Participativo, reuniões, seminários, discussões regionais. Isso foi o que mais se fez nos primeiros tempos do novo governo.

A terceira marca foi a da *prudência ambiental*. Passou-se a discutir objetivamente que a questão ambiental era o nosso ponto estratégico de desenvolvimento, de modo relacionado não só ao turismo mas também à qualidade de vida. Houve, então, uma espécie de enfrentamento ideológico com relação à dilapidação do meio ambiente. Esse clima, no primeiro momento, foi um pouco áspero, pois as pessoas estavam acostumadas a ver o estado simplesmente

despachando em favor de seus interesses particulares, nunca negando-os, quaisquer que fossem!

A quarta marca foi a *retomada do desenvolvimento*. O governo se posicionou diante dessas bandeiras e assumiu posturas públicas, e as pessoas passaram a visualizar e verificar no governo a coerência entre as marcas e a sua prática. Esse foi um grande exercício de conquista e de afirmação de governabilidade.

Esses tempos iniciais foram de enfrentamentos memoráveis. Estruturar novas relações com os outros poderes estaduais, com o poder federal, com o funcionalismo. Enfrentar aquela máquina acostumada a funcionar de um determinado modo e fazer que ela funcionasse de outro. Realizar o pagamento das dívidas, quase num esforço impossível! Efetuar o pagamento dos salários atrasados no bojo de um processo de negociação, que foi pactuado para se efetivar em seis meses – e isso foi um problema também do ponto de vista de desembolso; conseguimos realizá-lo dentro dos prazos, e foi um esforço brutal para poder cumprir isso. Outra questão, a da democracia interna do governo com diversos partidos: também houve dificuldades para ajustar a convivência e a coordenação de todos os partidos políticos que compunham a frente popular. As partilhas do governo sempre foram uma coisa muito complicada.

A reforma do Estado é um capítulo à parte. Mas, para simplificar, vou resumir da seguinte forma: nosso ponto de partida era extremamente difícil, tudo atuava contra; o único ponto favorável era o *apoio popular*, das urnas; para o governo, nenhum elemento era favorável, absolutamente nada!

O planejamento da ação do governo foi feito em dois grandes eixos: o eixo do Estado executor e o eixo do Estado indutor. Se há poucos recursos financeiros para investir, para gastar, é preciso gastar naquilo que é prioritário; obviamente, não há recursos abundantes para todos e ao mesmo tempo, então é preciso estabelecer prioridades. E a prioridade estabelecida consistiu em dar destaque para o Estado executor, principalmente voltado para as políticas sociais, em que temos um trabalho bastante forte. No segundo eixo, o do Estado indutor, trabalhamos para criar condições e um ambiente favorável para o investimento.

No campo do Estado executor de políticas sociais, uma coisa importante que fizemos foi organizar fontes financiadoras de políticas sociais. A principal foi a criação do Fundo de Investimento Social (FIS). O FIS financia a maior parte das políticas sociais, que são inúmeras: *reforma agrária*, inclusive aportando contrapartida dos recursos federais para a reforma agrária; o programa de *apoio e fortalecimento da agricultura familiar*, com o programa de agroindústria familiar; o programa *Bolsa-Escola*, que alcança cerca de 20 mil famílias que recebem 136 reais por criança mantida na escola; *segurança alimentar*, que é um programa de



cesta básica: hoje são 60 mil famílias que recebem cesta básica; apoio às *comunidades indígenas*. Enfim, há inúmeros programas sociais que o governo executa e que alcançam hoje, diretamente, em torno de 10% da população do estado.

Para desempenhar o papel de Estado indutor, a Secretaria de Estado da Produção (Seprod) trabalha na articulação do investidor com a oportunidade, do negócio com o comprador, ou seja, desempenha o papel de agência de desenvolvimento. Trabalhamos fortemente na atração de investimentos e, nesta questão, nossa situação é peculiar porque estamos ainda na etapa de construção da matriz produtiva do estado. Para isso realizamos o trabalho de atração de investidores, para o que utilizamos muito a questão do incentivo fiscal. Na verdade, o empresário, quando decide fazer um investimento, já estudou todas as outras alternativas e já fez sua opção; só falta o estado lhe proporcionar mais um incentivo. Não é o incentivo que decide a localização; o empresário não deixa de fazer o investimento por conta do incentivo, mas o incentivo, de fato, é uma espécie de “validação” que o estado concede ao empreendimento.

Como resultado desse trabalho de atração de empresas, tivemos, nesse período, o maior volume histórico de investimentos, tanto públicos como privados; o maior volume de renúncia fiscal para atração de investimento e a maior presença e movimentação do estado, não só no Brasil mas também no exterior. Estima-se que o governo do estado deverá investir dinheiro público, obviamente em parceria com o governo federal, em montante próximo a mil reais por habitante, nos quatro anos de governo. Parece ser um bom esforço em relação ao que foi feito pelos governos anteriores. Diminuiu o fechamento (“mortalidade”) de empresas e se manteve a taxa histórica de abertura de novas empresas, ou seja, estamos aumentando o número de empresas. Em termos industriais, foram 151 novas indústrias que se estabeleceram no estado, desde as de pequeno porte até as de grande porte, termoeletricas por exemplo.

A entrada do gás em Mato Grosso do Sul foi um elemento extremamente útil, e o nosso governo conseguiu, verdadeiramente, a *transformação de um morcego num beija-flor*. O governo passado concordou com a passagem do gás boliviano pelo território estadual sem nenhuma contrapartida, ou seja, sem nenhuma negociação de benefícios a serem gerados por conta da passagem do gasoduto. Achávamos que devíamos negociar isso. Não foi uma negociação muito fácil, mas resultou ser muito proveitosa. Hoje o gás representa um importante fator de competitividade para o estado; temos possibilidade de, em pouco tempo, nos tornarmos exportadores de energia. Apenas a energia produzida pela Nova Termoeletrica é suficiente para abastecer o estado; assim sendo, toda a energia antes consumida vai sobrar e poderá ser vendida. O estado

passa a ter o ICMS do gás, pois todo ICMS é pago na entrada do estado. Apenas o do gás corresponde a 15 milhões de reais por mês, hoje, e deverá chegar a 30 milhões por mês, no futuro. Essa foi uma outra queda-de-braço política, sobretudo com São Paulo. Afinal, quando se importa alguma coisa pelo porto de Paranaguá, a arrecadação do ICMS é feita no Paraná, não é? Isso também ocorre com o porto de Santos, em São Paulo. No entanto, queriam estabelecer um novo conceito, o de que o ICMS do gás fosse pago no fim, na unidade da Federação onde é consumido. Houve então uma disputa feroz para garantir o conceito de que o ICMS do gás deve ser arrecadado no seu ponto de entrada, e não no de chegada.

#### 4 – *Dificuldades enfrentadas*

As principais dificuldades encontradas estavam na grande expectativa da população, que queria resolver logo todos os seus problemas. O segundo elemento era a dificuldade do governo de se comunicar com a população para explicar que as mudanças ocorrem como um processo, que tem aspectos que vão demorar anos para ser resolvidos, mas que tudo tem um começo. E o começo para estruturar um novo sistema, para desconcentrar a renda e a atividade produtiva, é um processo de construção silenciosa, de articulação, de reestruturação, de reorganização, de redefinição de papéis. Essa incapacidade de se comunicar de forma adequada gera, num segundo momento, uma espécie de frustração; as pessoas acabam falando: “Mas não é isso que eu queria, não é para isso que eu votei nesse governo”. A população está ali presente, fazendo uma pressão muito forte.

Um elemento importante em Mato Grosso do Sul é a atuação das elites contra os governos populares, para descaracterizar e tentar identificar nosso governo como um governo fantoche, incapaz de resolver os problemas com os discursos que foram apresentados.

Outra questão, a do embate entre as diversas forças ou correntes políticas internas do governo, também constitui uma dificuldade relevante. Outro ponto importante é que o nosso governo tem extrema dificuldade para enxergar de forma cristalina o papel do desenvolvimento econômico como atividade geradora de renda. Na verdade, mesmo no seu último ano de mandato, ele não conseguiu, no seu conjunto, harmonizar o discurso do desenvolvimento econômico. As pessoas ainda têm a leitura do resultado, a leitura da ponta, a preocupação com o emprego e a renda. Elas, no entanto, têm dificuldade para compreender que emprego é consequência, e renda é resultado de produção, e produção é resultante de uma articulação de políticas, ou seja, têm dificuldade para

compreender o processo em todas as suas etapas, para entender que produção resulta de recursos naturais, de energia e de trabalho.

Essa equação para a geração de empregos, a nossa grande demanda, nem sempre foi bem compreendida por alguns setores do governo, e isso é um desafio. Não sei se fizemos certo ou não, mas, na verdade, separamos o Estado executor do Estado indutor. No tocante ao Estado executor, todos os setores do governo têm identificação plena, mas existe muita dificuldade de trabalhar na indução, na parceria com outros agentes, para alcançar resultados na área do desenvolvimento econômico.

Os municípios se colocam numa posição de *passarinho de boca aberta*. Não olham a ideologia, só ficam de *boca aberta*, esperando que o *paizão estado* chegue e coloque alguma coisa.

Os recursos de investimentos são escassos, daí a criação dessas “engenharias financeiras” (fundos setoriais específicos) para obter dinheiro para investimentos. A adequação da máquina pública é um problema sério; a pouca cultura associativa e de participação popular também; e o problema da corrupção, que é produto desse Estado assistencialista e cartorial, é outro desafio. Ou seja, há conflitos também de natureza cultural, mas já se está construindo uma cultura nova, e isso é um elemento novo e importante que começa a surgir com o governo do PT e seus métodos de trabalho.

##### *5 – Retomada do desenvolvimento: alguns resultados*

Com estas marcas, o Governo Popular de Mato Grosso do Sul busca dar sustentabilidade à economia estadual. A agropecuária, principal atividade produtiva do estado, é um ponto estratégico para o governo fortalecer a economia. Por isso foi montado um plano de desenvolvimento baseado em um conjunto de projetos concebidos por um processo sistêmico e participativo, a partir dos valores endógenos e com visão de competitividade. Dessa forma, o Governo Popular conseguiu criar um ambiente comprometido com o desenvolvimento competitivo, os valores locais e a inclusão social.

O ano de 1999 foi dedicado a “arrumar a casa”. Depois da organização e de colocar as contas em dia, começou-se a estudar meios de alavancar o progresso. Foram criados os Planos de Desenvolvimento da Agropecuária (PD Agro) e da Indústria (PDI) e instrumentos fiscais estratégicos para atrair investimentos e expandir tanto o setor primário como o agroindustrial, com o objetivo de fornecer sustentação e agregar valor à produção do estado.

O esforço em adequar as normas de financiamento para dar suporte às atividades produtivas culminou com o crescimento dos aportes do Fundo Cons-

tucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), em que os investimentos passaram de 48 milhões de reais em 1999 para 82 milhões em 2000, e chegaram a 239 milhões de reais em 2001.

Na atração de indústrias e na expansão das já existentes, 157 empresas foram incentivadas, trazendo 547 milhões de reais de investimentos e criando 14 mil empregos diretos nos 29 municípios contemplados com novos empreendimentos. O Governo Popular incentiva a industrialização com apoio fiscal e capacitação de mão-de-obra.

A parceria foi outro ponto forte. Em 2000, Mato Grosso do Sul conseguiu o Certificado de Área Livre da Febre Aftosa com Vacinação, uma união entre os governos estadual, federal e municipais e os produtores rurais. A conscientização para implementar medidas sanitárias mais rígidas assegurou maior qualidade aos produtos e derrubou as barreiras do mercado externo.

A articulação com instituições de pesquisa deu suporte técnico à retomada do crescimento econômico. O Programa de Recuperação, Renovação e Manejo de Pastagens (Repasto-MS) é um exemplo desta parceria, em que a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e outros parceiros vêm ajudando o governo a motivar os produtores a recuperar em torno de 500 mil hectares por ano de pastagens e, assim, dar maior poder de concorrência à pecuária estadual.

O movimento de abate de animais já sofre os reflexos desta política de incentivos. Em 1998 foram abatidos 3,2 milhões de bovinos, 84,4 milhões de aves e 528 mil suínos, chegando em 2001 a 3,3 milhões, 110,7 milhões e 832 mil, respectivamente.

A produção de grãos deu um salto; milho e soja bateram recordes de produção em 2001. O que também refletiu no aumento da produção de aves e suínos, e estimulou atividades nascentes, como a piscicultura.

### Produção das principais culturas de Mato Grosso do Sul (t)

Culturas	1998	1999	2000	2001	2002*
Algodão Herbáceo	93.229	114.521	127.839	169.425	153.119
Arroz	196.601	261.516	226.649	220.534	213.786
Cana-de-açúcar	6.387.788	6.959.048	5.837.456	7.637.805	9.091.447
Feijão	33.673	26.429	10.019	30.539	16.704
Mandioca	540.641	622.973	591.231	620.097	605.967
Milho	1.694.753	1.924.159	1.069.571	2.185.846	1.351.565
Soja	2.319.161	2.799.117	2.486.120	3.115.030	3.230.800
Trigo	48.997	71.104	34.712	107.006	136.000

Fonte: IBGE.

\* Dados Preliminares: abril/2002

Investindo em infra-estrutura, o estado reduz estrangulamentos, em especial no escoamento da produção, com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário de Mato Grosso do Sul (Fundersul), do programa Luz no Campo, do gás natural, do transporte hidroviário e outros.

## C – ACRE<sup>1</sup>

### *O cenário da transformação*

Para compreender a essência do projeto de transformação do estado do Acre, hoje em curso, assim como as suas dificuldades, é preciso voltar ao cenário geral de 1998, quando se deu a ascensão do engenheiro Jorge Viana ao governo e, com ele, o desafio da transformação do modelo de desenvolvimento do estado.

O Acre chegou às eleições gerais de 1998 pouco depois de perder o seu governador, assassinado em São Paulo, e constatar, em sucessivos episódios policialescos, o envolvimento de sua elite política mais conservadora com o crime organizado, o tráfico de drogas, com suspeições várias, e a comprovação de denúncias diversas de má gestão de recursos públicos, que, mais adiante, acabaram por levar tradicionais coronéis da política local e servidores para a cadeia. Na prática, o Acre vivia um cenário desolador, que envergonhava a população e reforçava a imagem de um estado sem lei e tomado pelo banditismo.

Havia, portanto, disseminado no conjunto da população um enorme desejo de mudança. Não apenas uma mera mudança de estilo, mas a vontade de virar definitivamente as páginas daquela história, para começar uma outra. Uma nova história.

Além das crises políticas permanentes, não há como deixar de frisar que, como pano de fundo do movimento em direção a uma proposta transformadora, existia um histórico acúmulo de déficits em praticamente todos os setores, do administrativo, passando pelo econômico, até sobretudo o social.

Na prática, no fim da década de 1990, a economia estava mergulhada em forte estagnação, que refletia um alto índice de desemprego (19% da população economicamente ativa somente em Rio Branco) e o fracasso do próprio projeto de poder levado a cabo pelas forças conservadoras que se revezaram no comando do governo.

O Acre apresentava, até o fim da década de 1990 (e em algumas áreas até hoje), indicadores alarmantes de qualidade de vida – altos níveis de analfabetismo e de mortalidade infantil, gravíssima insuficiência de renda de cerca de 80%

---

1. Excerto do texto *O Acre. O itinerário da transformação... Governo da Floresta*.

da população, baixíssima escolaridade, ausência de serviços públicos em áreas essenciais, precária infra-estrutura básica e, principalmente, inexistência de um projeto de desenvolvimento consistente e amplo para o estado, que pudesse funcionar como uma alternativa real ao atraso, à ineficiência, à politicagem.

Dessa forma, condensaram-se os elementos derivados das inúmeras crises políticas e os decorrentes da conjuntura e estes convergiram, naturalmente, na direção da única alternativa real de mudança, conduzida pelo engenheiro-florestal Jorge Viana, herdeiro de um dos mais respeitados e queridos líderes políticos locais e que, apesar de jovem, já havia sido amplamente testado como administrador competente e inovador à frente da prefeitura da capital, Rio Branco.

Viana incorporou em sua proposta o conjunto dessas demandas por moralização e por um Estado presente, mobilizado, responsável e formulador de novos caminhos para o desenvolvimento, sustentado por uma Frente de 12 partidos políticos centro-progressistas, que abrigava desde os tradicionais aliados do PT, mais à esquerda, até os tucanos do PSDB.

A Frente se posicionou no exato contraponto das lideranças tradicionais conservadoras, representadas, basicamente, por PMDB, PFL e PPB. Esses ideários, somados a um volume imenso de carências em todos os setores, foram traduzidos em um programa cuja linha mestra se resumia no próprio *slogan* da campanha da Frente Popular do Acre: “A vida vai melhorar”.

Nenhum candidato, no conjunto dos estados brasileiros, alcançou, como Viana, o nível maciço de adesão da população, como o registrado no Acre durante a maior parte da disputa eleitoral de 1998<sup>2</sup>. Ele venceu as eleições em turno único. De quebra, elegeu o senador Tião Viana – irmão de Jorge –, além de expressiva bancada parlamentar.

### *Estilo de gestão*

Antes de mais nada, há que se começar registrando o ineditismo, na história contemporânea do Acre, da escolha de um Governo Popular, em um estado até então dominado por elites conservadoras, que havia décadas vinham alternando o poder de mando sobre a população. É possível ir mais longe ainda: refletir sobre esta alternativa, recuperando as raízes de sua identidade, sua formação e sua memória histórica, marcadas por uma incessante luta, de mais de cem anos, contra diversas formas de dominação e exploração, além da opção pela brasilidade.

---

2. Nas eleições de 2002 Jorge Viana foi reeleito também no primeiro turno, e o PT reelegeu a senadora Marina Silva.

Está fundamentalmente nas lutas do povo acreano, no seu sentido de nacionalidade e nos seus símbolos libertários (como a Evolução Acreana, conduzida por Plácido de Castro, cem anos atrás) a essência do que se busca construir e fortalecer hoje: combater a dominação construindo um Estado justo. A visão do Estado justo do passado pode ser entendida hoje como um Estado solidário, moderno, democrático, que professa a inversão de prioridades para combater a exclusão social, a miséria, a fome, a violência, a corrupção, o analfabetismo, tendo como alicerce um modelo de desenvolvimento sustentado que pensa o progresso e a equidade acoplados à preservação da sua exuberante biodiversidade.

A escolha da proposta do Governo da Floresta, nesse sentido, é um verdadeiro marco na história acreana e, de certa forma, retoma valores e princípios fundamentais “adormecidos” pelos equívocos das políticas públicas implantadas desde a década de 1970, que confundiram o sentido de desenvolvimento com ocupação desordenada e exploração econômica criminosa, responsável pela derrubada e queima de milhões de hectares de floresta nativa do estado, êxodo de famílias para as periferias das cidades e quebra dos sistemas tradicionais de produção.

Como se tudo isso não bastasse, o estado vinha de uma acumulação de diversos tipos de exposição negativa na mídia espontânea, permitindo o avanço da idéia de uma unidade perdida da Federação, uma terra sem lei, onde havia uma luta intestina, selvagem, pelo poder, que reeditava o Brasil do início do século passado, quando as pendências eram resolvidas à bala e vencia quem detinha, circunstancialmente, o maior poderio financeiro e paramilitar.

A origem da reação contemporânea ao modelo de desenvolvimento predatório foi, é certo, iniciada com o movimento liderado por Chico Mendes, que ganhou prestígio internacional e, na década de 1990, conquistou importantes espaços na sociedade local. E que, agora, fundamentalmente, é complementado pela ascensão aos principais postos de comando e representação do estado de novas lideranças, surgidas justamente dos movimentos sociais, e que foram legitimadas como alternativa de poder a partir dos compromissos que assumiram, publicamente, com a transformação.

Esse sentido de mudança pode ser visto, de forma concreta, nas diversas iniciativas efetivadas, nos dois primeiros anos de administração do Governo da Floresta. Uma autêntica revolução ética foi levada a cabo, que se traduziu, popularmente, em uma limpeza geral nas diversas estruturas de poder e na retomada da credibilidade das instituições. Apenas a título de exemplo, na área de segurança há mais de cem policiais presos por corrupção, violência e desmandos praticados no estado. Mais que isso: antigos “coronéis” que se mantinham

no poder à custa de currais e da força, alimentados pelo crime organizado e pelo narcotráfico, perderam a proteção do Estado e hoje estão cumprindo pena no único estabelecimento prisional de caráter federal existente no país.

Tendo em vista o mesmo sentido de transformação, o estado implantou uma série de novos procedimentos administrativos, de controle, fiscalização, pontualidade e cumprimento de compromissos, enquanto simultaneamente promoveu um autêntico resgate da própria estrutura física do estado, dilapidada por anos de negligência e subvalorização do papel e da missão do serviço público.

Avançou mais: colocou as contas em dia, reacertando a folha do funcionalismo, os débitos com fornecedores, e melhorou sensivelmente a capacidade de arrecadação do estado.

O amplo saneamento das contas públicas, além do concreto compromisso com a moralização, começa a reposicionar a imagem do estado, tanto no plano interno como no internacional. Pela qualidade da gestão empreendida até agora, o Acre ganhou reconhecimento, credibilidade e está assinando, este ano, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, um amplo programa de financiamento internacional do seu modelo de desenvolvimento sustentado, da ordem de mais de meio bilhão de reais, que serão aplicados em estradas para a integração, manejo sustentado da floresta, ampliação dos núcleos de florestania, saneamento básico, entre outras iniciativas.

Aliás, o compromisso com a inversão de prioridades está literalmente assinalado na própria marca do estado – Governo da Floresta. Traduz, em essência, o retorno dos acreanos à sua origem e tem como alicerce fundamental a biodiversidade representada pela floresta. Se é especialmente importante, para a atual gestão do estado, fazer emergir valores e referências subjugados por tantas décadas de domínio, este “reencontro” com sua própria história e cultura não está se dando, como se poderia supor, de forma meramente romântica e simbólica. Pelo contrário, é a matéria-prima, o lastro, o alicerce de toda filosofia política do governo, já consubstanciada em projetos, programas, ações e estratégias de desenvolvimento.

O Acre vive hoje uma experiência única, no esforço que tem empreendido para construir esse modelo de desenvolvimento alternativo, porque soma à sua vocação histórica ferramentas e instrumentos da moderna tecnologia que permitem incorporar ao produzir acreano os imprescindíveis princípios de qualidade, produtividade, sistematização da rede de produção, canais para escoamento e comercialização, enfim, todo o arsenal logístico necessário à competitividade nos mercados interno e externo.

Há, portanto, na prática, um feliz encontro entre vocação, raiz, cultura e desenvolvimento, progresso, geração de empregos, distribuição de renda, atra-



ção de investimentos, melhoria da qualidade de vida da população – justiça social.

O estado tem na floresta o seu mais importante e decisivo diferencial para competir, tanto no plano interno como no plano internacional. A idéia é implementar um modelo de desenvolvimento que funcione quase como um paradigma, um exemplo concreto da tese da sustentabilidade da produção. Na prática, o que se constrói é um modelo novo e alternativo de desenvolvimento econômico e social, que, bem conduzido estrategicamente, pode e deve ser um marco como modelo de gestão pública diferenciada no Brasil.

As primeiras experiências já alcançaram *status* de programa e projetos avançam hoje nos diversos setores, como os pólos agroflorestais, a agroindústria, o apoio ao extrativismo, o beneficiamento de produtos, o programa que pesquisa os fitoterápicos, e nos diferenciais gerados pela gestão descentralizada em cinco grandes regionais. Os mesmos princípios estão na área social, nos Centros de Florestania, na Escola da Floresta, na Educação Rural, no Programa Bolsa-Escola, na Educação Indígena, na Política de Etnodesenvolvimento, nos diversos programas de convivência; no Programa Saúde da Família, Saúde da Floresta, Medicina Alternativa; nos projetos de habitação e infra-estrutura; nas ações decorrentes do subprograma de segurança pública e cidadania, Sede da Cidadania, Adjunto da Cidadania e Adjunto da Solidariedade; nos programas de geração de emprego e renda, agricultura familiar e extrativismo, entre tantas outras novas experiências que estão sendo implementadas.

### *Desenvolvimento, conceito e prática*

O sentido de desenvolvimento do programa da Frente Popular do Acre perpassa todos os setores do estado e tem uma nítida unidade conceitual. A base essencial de sustentação da proposta está na educação, de onde se espera modelar um novo alicerce de conscientização sobre o presente (e a legitimidade da reforma do modelo) e o futuro do estado na perspectiva da inclusão, da justiça social, a partir de um desenvolvimento econômico realista e inteligente, com capacidade de gerar riquezas sem destruir a biodiversidade, desconcentrando oportunidades, serviços, renda.

### *Linhas mestras*

*Desenvolvimento econômico:* o governo investe na construção de um novo modelo econômico, segundo o qual os produtos agroflorestais (e também os simbólicos – cultura e turismo) deverão constituir o principal diferencial do estado. Além disso, há uma forte aposta na diversificação da atividade produtiva e uma

política de substituição de importações pela produção local, como estratégia para gerar ocupação de mão-de-obra e distribuir mais renda.

*Desenvolvimento social:* investimento no volume e na qualidade dos serviços essenciais e em estratégias de disseminação de um novo padrão ético para a sociedade, visando o compartilhamento de responsabilidades para o combate à exclusão.

*Desenvolvimento institucional:* abrir o Estado à participação popular, visando fortalecer a sociedade organizada.

### *Áreas administrativas, visão geral*

Os dois primeiros anos de gestão da Frente Popular tiveram como marca a reorganização administrativa, a concepção da base dos projetos do modelo de desenvolvimento sustentado (que começam a amadurecer agora), a apuração de denúncias e de irregularidades e a ação efetiva para garantir a oferta dos serviços essenciais, instrumento de reversão dos variados déficits sociais históricos presentes no estado.

De maneira geral, o novo governo assumiu em um contexto de quase insolvência do poder público, acompanhado pela desmobilização e pelo pessimismo das demais forças produtivas. Naquele momento, o Estado era uma instituição completamente desacreditada e sem as condições básicas, mínimas, para funcionar e cumprir seus deveres constitucionais. Em nenhuma secretaria existente na administração anterior havia um cenário de normalidade administrativa.

### *Contexto em 1998*

- Atraso de duas a cinco folhas de pagamento (dependendo do setor) dos servidores públicos e débitos trabalhistas da ordem de 50 milhões de reais.
- Dívida contratual vencida.
- Dívida com fornecedores.
- Insolvência e inadimplência de órgãos públicos e impedimento de continuar prestando serviços (caso, por exemplo, da Cohab e da Saeb).
- Dilapidação do patrimônio público que abrigava a administração e falta de condições de funcionamento básico.
- Distorções e irregularidades administrativas, como funcionários-fantasma, pagamento a servidores que já morreram, repasse de recursos para escolas localizadas na Bolívia e no Peru, entre outros.
- Politização e apadrinhamento na ocupação de cargos públicos.

- Sucateamento de equipamentos e mobiliário.
- Inexistência de instrumentos de controle sobre gestão de recursos públicos em todos os setores.
- Desemprego estimado em cerca de 20% da população economicamente ativa.
- Estagnação econômica, gerando desestímulo e falta de projeto aos setores produtivos.
- Enorme negligência na política de arrecadação fiscal.
- Concentração da base dos serviços essenciais na capital, com baixo volume de atendimento às demandas do interior do estado.
- Indicadores sociais alarmantes, especialmente nos setores de saúde e educação.
- Migração sistemática da população rural para os centros urbanos, principalmente Rio Branco, com agravamento do déficit social e crescimento dos indicadores de violência.
- Alimentação sistemática do ciclo de desagregação familiar, alcoolismo, tráfico de drogas, violência doméstica, prostituição infantil, trabalho infantil, repetência, evasão escolar etc.

O conjunto de medidas práticas adotadas logo no começo da administração produziu quase imediatamente uma radical inversão da realidade desoladora de 1998, tanto sob o ponto de vista prático em alguns setores (que dependiam da ação direta do Estado para regularizar posições) como na formação de uma perspectiva otimista sobre o futuro imediato.

Primeiras medidas do Governo da Floresta:

- Recadastramento de servidores, seguido de medidas administrativas.
- Acerto das folhas do funcionalismo.
- Renegociação com fornecedores e escalonamento da dívida estocada.
- Renegociação da dívida contratual.
- Pagamento dos débitos trabalhistas.
- Saneamento das contas públicas.
- Diagnóstico específico por setores e medidas para a retomada do funcionamento do Estado, em caráter emergencial.
- Reforma da infra-estrutura física do Estado – prédios públicos.
- Adoção de novos procedimentos de gestão e controle administrativos, com combate sistemático à corrupção.
- Retomada das obras, priorizando-se as empresas locais.
- Adoção de programas urgentes para minimizar o desemprego e o déficit social.
- Rearticulação político-institucional do estado em relação a outras instâncias do Poder Executivo – federal e municipais.
- Construção de um novo conceito de desenvolvimento, ancorado na filosofia da “florestania”.

*Gestão financeira e economia*

Na área econômica, esta reversão foi praticamente imediata, resultante da progressiva quitação dos compromissos atrasados do estado, somadas às demandas da rotina administrativa. Somente no primeiro ano ingressaram no mercado regional mais de 100 milhões de reais, que, de pronto, movimentaram o consumo, aqueceram os negócios e produziram um importante efeito cascata nos indicadores de retomada de crescimento econômico.

O quadro de normalidade administrativa foi alcançado rapidamente. Os salários dos servidores e os demais compromissos públicos passaram a ser pagos religiosamente em dia e, para 70% do funcionalismo, houve efetiva melhoria, decorrente da adoção de planos de carreira e salários para as diversas categorias (educação, saúde e segurança em curso).

O enorme esforço realizado pelo governo para gerar empregos, ocupação de mão-de-obra e mais atividades produtivas funcionou e ainda está em curso. O somatório de obras públicas, projetos de incentivo à produção, assentamentos, reversão de parte do êxodo das atividades extrativistas e incremento da atividade econômica representou a criação de 34 mil novas ocupações no estado, contabilizadas desde o ano de 1999 até outubro de 2000. Este número representou um recuo na taxa de desemprego da ordem de 7%. Ou seja, os 20% registrados em 1998 caíram para 13% (de 108 mil para 70 mil desempregados).

No segmento privado, o setor produtivo registra a maior safra da história do estado. O comércio se fortalece e amplia o seu potencial de venda como nunca antes ocorreu, enquanto as empresas regionais estão trabalhando a todo vapor, aquecendo mais ainda a economia e gerando outros postos de trabalho.

A excelente perspectiva de continuar ampliando parcerias e captando novos investimentos, públicos e privados, é real e mais uma vez se confirma com os novos investimentos oriundos do Banco Interamericano que chegam ao estado, para apoiar decisivamente o desenvolvimento do modelo de produção sustentada do Acre. O financiamento internacional é fruto da conquista de credibilidade decorrente do saneamento das contas públicas e da própria postura do atual governo diante dos desafios mais graves de atendimento à população.

Junho de 2002.

# A agricultura e a reforma agrária

## Agostinho Guerreiro

Engenheiro agrônomo, mestre em engenharia de produção pela COPPE/UFRJ, ex-presidente do Clube de Engenharia, ex-consultor da ONU/FAO para países em desenvolvimento, ex-superintendente estadual da Superintendência de Rios e Lagoas-RJ, ex-secretário estadual de Saneamento e Recursos Hídricos do Rio de Janeiro. Atualmente, secretário de Articulação de Políticas Sociais do Ministério de Assistência e Promoção Social.

### 1. Introdução

A política agrária e agrícola adotada no Brasil, especialmente a partir da década de 1960, excluiu milhões de trabalhadores rurais do processo produtivo no campo. Os efeitos desta política fizeram que se invertesse a proporção de habitantes urbanos em relação aos rurais. Hoje mais de 80% da população brasileira está no meio urbano, o que significa que grande parcela deste contingente, vítima do êxodo rural, vive nas cidades sem emprego. O setor industrial nunca esteve apto a absorvê-lo.

O Partido dos Trabalhadores venceu as eleições em três estados em 1998, que o conduziram à responsabilidade de enfrentar a questão agrícola controlada pelo grande capital e a questão agrária, até então controlada pela perspectiva tradicional da defesa do latifúndio, seja por segmentos atrasados dos grandes proprietários de terra, seja por interesses subalternos dos segmentos usualmente de “ponta” em economias desenvolvidas, como bancos e financeiras.

Num país como o Brasil, onde a terra é farta, essa situação incompreensível e perversa desafiou a criatividade petista na busca de alternativas por meio

de iniciativas próprias ou de parcerias (incluindo projetos com o Ministério da Reforma Agrária, um dos responsáveis pela estagnação do nosso processo de reforma agrária durante o governo FHC).

Hoje temos exemplos de estados brasileiros que superaram de forma eficiente a questão da terra. Respeitando as diversidades típicas de cada região, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Acre (todos administrados pelo PT após a vitória em 1998) alcançaram resultados significativos na luta em busca da democratização da terra, da melhoria da produção rural, do aumento da oferta de qualidade de vida aos trabalhadores rurais e camponeses, além do crescimento da participação da sociedade civil organizada em prol da cidadania.

*Este documento foi produzido considerando a concepção e as diretrizes do Programa de Governo do PT, que recomendam o desenvolvimento de um processo aberto e participativo, com contribuições partidárias e de setores sociais sensibilizados para construção de um projeto democrático e popular.*

## 2. Diagnóstico

O Brasil passou por diversas fases de desenvolvimento agrário. A base da nossa economia já esteve estruturada no setor agroexportador e no latifúndio escravagista. Estes elementos determinaram as contradições da estrutura agrária brasileira, fazendo que a agricultura de base familiar fosse marginalizada e voltada apenas para a produção de excedentes. Nos anos 1970 ocorreu uma verdadeira revolução agrícola, com a introdução do crédito rural, da mecanização e dos agrotóxicos, promovendo a desruralização (ou migração interna) de 30 milhões de pessoas em duas décadas.

Essas políticas foram produto de um Estado autoritário e mantiveram-se alicerçadas no tripé do ensino, da pesquisa e da extensão rural. Na década de 1980 ocorreu uma crise macroeconômica, esgotando o crédito subsidiado e ocasionando a aceleração inflacionária. A insustentabilidade destes padrões causou uma incerteza de orientação técnica, conjugada com a crítica dos movimentos socioambientais, que passaram a lutar pela terra e contra a degradação dos recursos naturais.

Os anos 1990 inauguraram uma nova fase, em que a política neoliberal cria um “Estado mínimo”, gerando a desregulamentação e o desmonte de estruturas públicas, conjuntamente com a abertura comercial. Esse fato gerou uma concorrência acirrada dos produtos agrícolas e a descapitalização dos agricultores familiares. A reação dos agricultores familiares e de seus movimentos sociais conseguiu demonstrar a importância e o papel da agricultura familiar no âmbito de políticas públicas, conquistando o Pronaf (Programa Nacional de

Fortalecimento da Agricultura Familiar) e construindo novas organizações sociais na agricultura.

Nesse sentido, a agricultura familiar e a reforma agrária permanecem como elementos estratégicos para a promoção de um desenvolvimento rural sustentável. A importância econômica, social e cultural da agricultura familiar, dos sem terra, assentados e populações tradicionais (índios, comunidades quilombolas e pescadores artesanais) fez que os estados administrados pelo PT desenvolvessem eixos estratégicos, priorizando e privilegiando estes públicos. Os resultados encontrados demonstram a vitalidade desta política e demarcam caminhos possíveis para o exercício da administração petista em nível federal.

### 3. Desenvolvendo linhas estratégicas de ação

Os estados administrados pelo Partido dos Trabalhadores apresentaram um conjunto de propostas a fim de impulsionar novo diálogo com a matriz produtiva regional e, assim, gerar novos empregos, erradicar as desigualdades de renda, bem como promover o uso racional dos recursos naturais e estimular projetos preocupados com a prevenção. Cada região definiu quais as linhas estratégicas de ação para iniciar o processo de reescrita da história rural neste país.

Dessa forma, esses estados estiveram empenhados na luta pelo fortalecimento da agricultura familiar (estratégica por conta do potencial na produção de alimentos, na manutenção de postos de trabalho e na dinamização das economias locais e regionais, assim diminuindo a “pressão social” sobre os centros urbanos) e pela efetivação da reforma agrária (fator decisivo para o desenvolvimento econômico e social em razão de ser instrumento de inclusão e justiça social, de combate à pobreza, de fortalecimento da cidadania, de geração de trabalho e renda) no Brasil.

Os investimentos de Mato Grosso do Sul, por exemplo, foram alocados no desenvolvimento da marca “Governo Popular de Mato Grosso do Sul” a fim de fornecer sustentabilidade à economia do estado. A agropecuária, principal vocação produtiva do estado, funcionou como ponto estratégico para que o governo fortalecesse a economia local. O resultado foi a criação de um ambiente comprometido com o desenvolvimento competitivo, respeitando os valores locais e estimulando a inclusão social. Já o Acre optou por desenvolver os Pólos Agroflorestais para garantir o uso social da terra. O método utilizado foi o assentamento de famílias de ex-seringueiros e agricultores para incitar a geração de emprego e renda e, assim, contribuir de forma decisiva no combate à miséria e à fome por meio da produção de alimentos.

Outra fonte importante para a elaboração do Plano Nacional do PT é o estado do Rio Grande do Sul. O governo gaúcho instituiu no período 1999-2002 a política de Soberania e Segurança Alimentar, que tem como base três eixos: o acesso ao alimento, a qualidade e a educação alimentar. Esta política foi desdobrada em ações que visavam facilitar o acesso a alimentos de qualidade, sem riscos ao meio ambiente e à saúde, e em quantidades que suprissem as necessidades diárias de nutrição e o resgate dos hábitos alimentares saudáveis. O Rio Grande do Sul desenvolveu ainda os sistemas agroindustriais (aumento da competitividade e da qualidade da produção em diferentes cadeias produtivas) e a transição agroecológica (simplificação do processo de passagem de um modelo produtivista).

#### 4. Impactos das ações nos estados governados pelo PT – Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Acre

##### 4.1 – *Rio Grande do Sul*

Detalhamos a seguir os conceitos aplicados na política agropecuária do PT gaúcho que estiveram alicerçados na defesa da economia e da agropecuária gaúcha, por meio de subsídios, de incentivos fiscais, na defesa da sanidade animal e vegetal (por exemplo, no combate à aftosa e com a zona livre de transgênicos), do seguro-agrícola, na busca de mercados externos e no estímulo à produção e ao consumo de produtos locais.

*Sistemas agroindustriais:* têm o objetivo de aumentar a competitividade e a qualidade da produção de diferentes cadeias produtivas do Rio Grande do Sul, entendendo-se qualidade como o resultado da sustentabilidade social e ambiental. Opera na construção de políticas setoriais e regionais por meio de mecanismos de gestão, formação e capacitação, prospecção de mercados, política de sanidade e incentivos fiscais. Isso permite que milhares de agricultores continuem na atividade produtiva, com garantias de comercialização de sua produção.

*Transição agroecológica:* de maneira simplificada, pode ser compreendida como o processo de passagem de um modelo produtivista convencional, baseado na agroquímica (que degrada e contamina o meio ambiente), para estilos de agricultura que proporcionem maior sustentabilidade, equidade e qualidade de vida através do tempo. Este processo deve perpassar todos os programas e estar articulado com outros eixos de ação.



*4.1.1 Resultados apresentados:*

- Maior safra de nossa história, chegando a 20 milhões de toneladas de grãos (em 2001).
- Implantação do seguro-agrícola, bandeira de mais de 20 anos dos agricultores gaúchos.
- Apesar do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que não queria a volta da vacinação, superamos a febre aftosa com a vacinação.
- Crescimento da agricultura gaúcha acima da média nacional no período de governo. Enquanto a agricultura gaúcha cresceu 23,8%, a agricultura nacional não passou de 16,09%.
- Recuperação da cultura do trigo.

*4.1.2 Recursos investidos e número de beneficiários*

- Aumento do volume de recursos investidos na agricultura: em maio de 2002, já passava de 1,2 bilhão de reais. Comparando a média anual dos recursos orçamentários executados, o Governo Democrático e Popular aplicou 71% a mais que o governo anterior, o que representou cerca de 74,9 milhões de reais a mais por ano. O número de famílias beneficiadas com todos estes programas foi de cerca de 300 mil.

*4.1.3 Manutenção do Banrisul e recuperação do BRDE*

- A não-privatização do Banrisul (Banco do Estado do Rio Grande do Sul) possibilitou a disponibilização de recursos para o financiamento das atividades agropecuárias, seja por meio de recursos próprios ou de fontes externas.
- A recuperação do BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul) como principal agente do desenvolvimento regional e de financiamento de pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos.

*4.1.4 Recuperação dos instrumentos de políticas públicas*

- Recuperação de importantes instrumentos de políticas públicas, tais como: extensão rural (Emater/RS – Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural); pesquisa (Fepagro – Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária); comercialização e segurança alimentar (Ceasa – Centrais de Abastecimento); armazenagem e comercialização (CESA – Companhia Estadual de Silos e Armazéns).
- Realização de novos concursos e reestruturação administrativa nestas áreas.
- Controle da gestão pública em órgãos antes utilizados em benefício privado, como ocorria com o IRGA (Instituto Riograndense do Arroz), o Ceasa e o Parque de Exposições Assis Brasil (Esteio).

#### 4.1.5 *Reforma agrária*

- Criação de estrutura operacional, o GRA (Gabinete da Reforma Agrária).
- Assentamento de 5.300 novas famílias de agricultores sem terras, atingidos por barragens e ocupantes de áreas indígenas.
- Disponibilidade de crédito, apoio técnico e infra-estrutura básica aos novos e antigos assentamentos, clara demonstração de que uma boa reforma agrária se faz com terra, infra-estrutura de apoio na implementação dos assentamentos e investimentos (crédito).

#### 4.1.6 *Criação e reestruturação de programas*

- Programa da Agroindústria Familiar, que apóia a construção de agroindústrias familiares, gerando trabalho e renda no meio rural.
- Programa do Leite, com (re)estruturação da produção leiteira.
- Programa Infra-Estrutura Social do Campo, cujo objetivo é implementar ações de infra-estrutura e melhoria das condições de vida dos agricultores.
- Programa Cooperar RS, que financia a capitalização e a reestruturação técnico-administrativa das associações e cooperativas agropecuárias e de crédito rural.
- Programa Rio Grande Ecológico, que busca implantar um modelo de produção sustentável.
- Programa Troca-Troca de Sementes: foi informatizado e tem hoje um banco de dados. Foi ampliado para novas culturas além do milho.
- RS-Rural (antigo Pró-Rural): foi redimensionado, incluindo públicos tradicionalmente excluídos de políticas públicas, incorporando a participação efetiva dos beneficiários e das comunidades, gerando um sistema de controle social e dando destaque ao enfoque ambiental e conservacionista, a partir de projetos de inclusão social, de aumento da capacidade produtiva e de suporte na capacitação e pesquisa.

#### 4.1.7 *Soberania e segurança alimentar*

Foram realizadas ações como o Banco de Alimentos, as Redes de Comercialização, a adequação do PANPA (Programa de Apoio a Novos Produtos Agropecuários), Equipamentos Públicos, Financiamento da Compra de Embalagens, Cooperativas de Consumo, Programa de Monitoramento de Alimentos e Educação Alimentar.

#### 4.1.8 *Sistemas agroindustriais*

Medidas de proteção e desenvolvimento da economia gaúcha, especialmente dos sistemas agroindustriais, com a criação do Programa Agregar-RS, para os sistemas agroindustriais de carne bovina, carne suína, milho, soja, trigo, leite,

arroz, uva e vinho, por meio de incentivos financeiros e fiscais, da reestruturação do Pró-Produtividade, da criação do Agregar RS Carne, do Laboratório de Enologia, Certificação de Sementes e Mudas, Agrobolsa.

#### *4.1.9 Transição agroecológica*

- Incentivo e estímulo à adoção de tecnologias menos predatórias ao ambiente.
- Defesa de um estado livre de transgênicos.
- Criação do Programa Rio Grande Ecológico, sendo o Rio Grande do Sul pioneiro na construção de uma política pública baseada na agroecologia.

#### *4.1.10 Ações de combate à seca*

Atendendo à reivindicação dos agricultores familiares atingidos pela seca, o governo desenvolveu diversas ações, totalizando investimentos de 160 milhões de reais, por meio da anistia do Cheque Seca, da perfuração de poços artesianos, do seguro-agrícola para o milho e a uva e de investimentos de recursos do RS-Rural Especial Seca.

### *4.2 – Diretrizes e concepção*

As diretrizes do Programa de Governo são abordadas a partir do eixo geral “Desenvolvimento com Cidadania e Participação Popular”, que se desdobra de forma transversal nos três eixos estruturantes do programa.

*Eixo 1 – Desenvolvimento sustentável e solidário.* O desenvolvimento deve articular a retomada do crescimento, o fortalecimento das economias regionais, a inclusão dos excluídos, a implementação de um programa de combate à fome, a proteção e a gestão ambiental. Afirmar o compromisso histórico do PT e de nossos governos com a reforma agrária e a agricultura, especialmente a agricultura familiar. Valorizar a nossa matriz produtiva. Avançar nos conceitos de meio ambiente e sustentabilidade.

*Eixo 2 – Universalização das garantias da cidadania.* Políticas sociais não devem ser compensatórias, mas buscar a inclusão social. Devem ter como princípios a universalização dos direitos, a unicidade (articulação entre si), de caráter público e com controle social.

*Eixo 3 – Fortalecimento da participação popular e da organização social.* Busca da radicalização da democracia e afirmação da participação popular. Relação com os movimentos sociais (qualificar ainda mais, com espaços políticos de discussão para grandes temas). Reestruturação institucional (mais qualificação e melhor gestão da máquina pública).

O desenvolvimento desses eixos mantém e reforça as linhas estratégicas estabelecidas no mandato (1999-2002), a saber: reforma agrária, soberania e segurança alimentar, fortalecimento da agricultura familiar, desenvolvimento de sistemas agroindustriais e transição agroecológica. Consideramos que estas linhas tiveram avanços, porém existe necessidade de radicalização deste processo com a qualificação de alguns programas em andamento e a criação de novos. Além disso reafirmamos nosso público prioritário como representado por agricultores familiares, assentados, agricultores sem terra, pecuaristas familiares e populações tradicionais (índios, pescadores artesanais, comunidades quilombolas).

### 4.3 – *Programas e ações preconizadas*

#### 4.3.1 *Qualificação das estruturas públicas da agricultura*

Tendo em vista que as estruturas do estado precisam estar sintonizadas com as diretrizes políticas e programáticas de nosso governo, propomos sua ampliação e sua qualificação para avançarmos ainda mais na operacionalização e na concretização de nossas propostas.

##### a) Administração direta

Avançar na reestruturação da SAA (Secretaria da Agricultura e Abastecimento), procurando equacionar o atendimento das populações tradicionais (índios, comunidades quilombolas e pescadores artesanais), a ampliação do papel das Coordenadorias Regionais da Agricultura, a implementação de projetos regionais de desenvolvimento, garantindo à Secretaria a centralidade política no desenvolvimento agropecuário gaúcho.

##### b) IRGA

Qualificar a cadeia produtiva do arroz, com forte intervenção do IRGA como estrutura pública, por intermédio de sua ação em pesquisa, comercialização e assistência técnica junto aos produtores familiares.

##### c) CESA

Fortalecer as estruturas de abastecimento e armazenamento com sistemas de regulação de mercado e buscando uma nova estruturação jurídica.

##### d) Extensão rural

Fortalecer a extensão rural de caráter público, gratuito e universal, por meio da Emater/RS, incluindo tratamentos diferenciados para públicos e experiências distintas.

e) GRA

Transformar o atual GRA em Secretaria permanente de política fundiária.

f) Pesquisa agropecuária

Dar continuidade ao processo de revitalização da pesquisa agropecuária do Rio Grande do Sul, coordenada pela Fepagro, o que inclui uma estratégia de pesquisa voltada para o desenvolvimento rural.

g) Ceasa

Fazer que a Ceasa seja um instrumento de comercialização de produtos da agricultura familiar e implementadora da política de segurança e soberania alimentar. Avançar nas políticas de relação com o pequeno varejo, permitindo a consolidação das redes de compra, das cooperativas de consumo e das redes de cooperação solidária (mercado agroecológico e certificação solidária).

#### *4.3.2 Defesa sanitária vegetal e animal*

É fundamental e necessário afirmar a política de defesa agropecuária que foi iniciada pelo governo petista no Rio Grande do Sul. Precisamos consolidar e qualificar as atuais políticas de defesa agropecuária, especialmente de doenças como tuberculose, brucelose, febre aftosa, peste suína etc., por meio da implantação de um sistema de informações que permita maior agilidade, confiabilidade nas ações e informações, visando a garantia da certificação, da sanidade e da rastreabilidade de animais, produtos e subprodutos de origem animal e vegetal, buscando o reconhecimento da superioridade do nosso *status* sanitário.

#### *4.3.3 Qualificação e aprimoramento dos programas existentes.*

##### *1. Programa RS-Rural:*

- Ampliação do Programa. Qualificação dos projetos técnicos e ampliação do volume médio de recursos por família.

##### *2. Programa da agroindústria familiar “Sabor Gaúcho”:*

- Aprimorar o processo de organização própria das agroindústrias familiares do Rio Grande do Sul, com a criação de redes de comercialização, transporte e abastecimento.
- Revisão da política tributária estadual e da legislação de produtos animais.
- Qualificação de uma rede de serviços de apoio para a legalização, a implantação e a gestão das agroindústrias.

a) Troca-Troca de Sementes

Consolidação das culturas de feijão, arroz de sequeiro, cebola, forrageiras e sementes crioulas.

b) Programa Mais Alimento

Qualificar o programa para avançar na produção de subsistência, consolidar a transição agroecológica e permitir renda mensal às famílias.

c) Seguro-agrícola:

Consolidar o programa, ampliando-o para novas culturas, e implantar Seguradora Pública Estadual.

d) Programa do Leite

Implantação e desenvolvimento de um projeto estratégico para o crescimento e a qualificação do sistema agroindustrial do leite, que vise o aumento da qualidade da competitividade setorial e reverta a tendência de exclusão dos agricultores familiares.

3. *Fortalecimento do Fundo de Apoio e Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos (Feaper):*

Consolidar o Feaper como instrumento de financiamento, equalização, subsídios e participação em fundos garantidores da agricultura familiar.

a) *Programa de Desenvolvimento dos Sistemas Agroindustriais (AGREGAR)*

Intensificação dos trabalhos com as câmaras setoriais com vistas ao estudo e acompanhamento dos sistemas de agroindústrias e à elaboração de políticas específicas com corte setorial e regional. Consolidação dos Fundos de Desenvolvimento Setoriais. Ampliar o Pró-Produtividade para outras cadeias agroindustriais além da suinocultura. Consolidação da Agência Genética.

b) *Reforma agrária*

É necessário dar continuidade e aprimoramento na qualidade dos assentamentos, envolvendo moradias, assistência médica, educação, acesso ao mercado, planejamento ambiental e produtivo. Também é importante a permanente efetivação de novas estratégias de arrecadação de terras, além das já exploradas (desapropriação e compra), através de ações discriminatórias de terras devolutas e recuperação de áreas patrimoniais. Outra ação de destaque é o desenvolvimento de atividades rurais complementares às agrícolas, que agreguem valor e renda à produção, que absorvam a força de trabalho e garantam maior nível de

ocupação dos agricultores, além da criação de um crédito fundiário, possibilitando a viabilização de micropropriedades.

*c) Crédito*

Dar continuidade ao projeto, qualificando os programas de crédito já existentes, bem como criar novos programas que permitam a inserção de mais agricultores no processo produtivo e ampliem os mecanismos de acesso.

Ações que podemos destacar:

- manter a política de subsídio aos créditos para agricultura familiar;
- criar mecanismos de garantias (fundos garantidores) para facilitar o acesso ao crédito dos agricultores menos capitalizados;
- fortalecer e qualificar instrumentos de proteção da economia da agricultura (Feaper, FEASP – Fundo Estadual de Apoio ao Setor Primário –, AGREGAR).
- apoio e busca de financiamento ao turismo rural.

*d) Rio Grande Ecológico*

Consolidação e ampliação do alcance do programa (público beneficiário e volume de recursos).

*e) Vitivinicultura*

Qualificar e estender as ações do Laboratório de Enologia. Regulação do comércio de vinho a granel. Ampliação de esforços para a exportação do vinho gaúcho.

*f) Soberania e segurança alimentar*

Consolidar os programas já existentes na perspectiva do acesso à comida, da estabilidade e segurança alimentar e do mercado institucional. As políticas sociais do governo devem priorizar os produtos da agricultura familiar ou aqueles vinculados aos sistemas agroindustriais do Rio Grande do Sul.

#### 4.3.4 *Novas ações e programas*

*a) Carteira Agrícola*

Criação de uma Carteira de Crédito Agrícola no Banrisul, descentralizada, que permita qualificação na análise e agilidade na contratação de milhares de contratos de crédito agrícola que são demandados pelos agricultores. Deve haver acordo com o setor financeiro.

*b) Criação de Secretaria Especial de Cooperação e Economia Solidária*

Segundo dados da Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS), existem no estado 861 cooperativas que envolvem 897 mil asso-

ciados e empregam 30.100 trabalhadores. A criação desta secretaria visa o fortalecimento das organizações associativas e sua melhor inserção econômica e social, buscando a viabilização econômica e a sustentação política deste segmento. Entre as ações, vale destacar:

- Políticas de apoio à rede de cooperativas.
- Fomento de um modelo de pequenas cooperativas, com vinculação entre elas em âmbito estadual, implementando um modelo produtivo diferenciado no Rio Grande do Sul, não-excludente, para a grande maioria de agricultores familiares.
- Criação de uma rede de comercialização das cooperativas.
- Ampliação de linhas de crédito.
- Fortalecimento do cooperativismo de crédito.
- Articulação com a cooperação internacional.

*c) Política habitacional para o meio rural*

- Em parceria com a Sehab (Secretaria de Habitação), qualificar os programas de Moradia Popular e Incentivo às Cooperativas Habitacionais existentes.
- Viabilizar o programa de financiamento de habitações rurais, por intermédio do Banrisul, utilizando os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

*d) Política de florestamento e reflorestamento*

Ampliar o incentivo e o fomento ao florestamento e ao reflorestamento, com vistas à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento do sistema agroindustrial da madeira e da erva-mate como mais uma alternativa de agregação de valor e renda nas propriedades.

*e) Política ambiental para o meio rural*

Considera-se necessário desenvolver ações que consolidem a nossa “marca” de desenvolvimento rural sustentável, mediante ações de saneamento ambiental, produção de energias limpas, manutenção e ampliação da biodiversidade, sistemas de certificação e com a moratória X zona livre de transgênicos. Faz-se necessário desenvolver qualificação profissional por meio de um Curso de Especialização em Agroecologia pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS).

#### 4.4 – Mato Grosso do Sul

O estado do Mato Grosso do Sul tem características peculiares. No setor pecuário, por exemplo, é campeão na exportação de carne bovina para mercados



os mais exigentes, com uma cadeia produtiva estruturada para ganhos de qualidade, escala e rentabilidade. É produtor nas áreas de pecuária de corte, avicultura, suinocultura, piscicultura e leite. Já na agricultura busca uma produção com base sustentável (marca da atividade agrícola em Mato Grosso do Sul), além de pesquisas que orientem altas produtividades agrícolas para soja, milho, algodão, cana-de-açúcar, mandioca, trigo, arroz, entre outros.

Há 2 milhões de hectares cultivados e busca-se o respeito ao meio ambiente. Algumas ações, como o da Manga Orgânica, são projetos estaduais de desenvolvimento da agroecologia. O Prove Pantanal, por exemplo, é um Programa de Verticalização da Pequena Produção da Agropecuária, premiado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como exemplo de combate à miséria. Sob a coordenação do Instituto de Desenvolvimento Agrário e da Terra (Idaterra), o Prove Pantanal incentiva a produção familiar, capacitando os produtores com cursos e assistência técnica, ensinando as famílias a comercializar seus produtos, gerando renda, empregos e dignidade. O Prove tem como meta oferecer:

1. Assistência técnica na pequena propriedade, visando a industrialização.
2. Capacitação para a agroindustrialização familiar.
3. Orientação para a comercialização, além de feiras.
4. Orientar para que todos os produtos possuam selo de garantia de origem e qualidade, código de barras, rótulo de identificação, prazo de validade etc.
5. Financiamento – o pequeno produtor deve ter propriedade com no máximo quatro módulos fiscais (variáveis de região para região) e produzir pelo menos 50% da matéria-prima que vai industrializar.

O crédito é liberado para cada produtor após análise e aprovação do projeto. Os prazos de pagamento são estabelecidos de acordo com a capacidade financeira. Os recursos do Prove Pantanal vêm do FIS (Fundo de Investimento Social), liberados via Banco do Povo no valor de 200 mil reais/mês, com juros prefixados de 4% ao ano, carência de até dois anos e prazo de pagamento de até quatro anos. Produtores antes decadentes se tornaram auto-sustentáveis, geraram empregos e melhoraram sua situação econômica e social.

#### *4.4.1 Programa de reforma agrária*

O governo do estado de Mato Grosso do Sul enfrenta problemas semelhantes àqueles encontrados no Rio Grande do Sul, mas também adquire e realiza assentamento das famílias cadastradas. Há projetos especiais visando horticultura orgânica, pólos de desenvolvimento em regiões demográficas vazias e reordenação fundiária de aldeias indígenas.

#### 4.4.2 *Experiência Itamarati: exemplo de reforma agrária no país*

Em Mato Grosso do Sul desenvolve-se uma das mais importantes experiências de reforma agrária no país, o Assentamento Itamarati. Embora originalmente o projeto tenha se notabilizado pela exploração capitalista tradicional e pelo uso intensivo de fertilizantes químicos, agrotóxicos e irrigação, hoje estão lá 1.200 famílias assentadas, em quatro grandes áreas, na região onde está localizada parte da antiga fazenda Itamarati (o proprietário era conhecido como o “rei da soja”). O que antes era fruto de uma política fracassada hoje é exemplo de uma experiência vitoriosa para o desenvolvimento do país.

O resultado é decorrente de parcerias múltiplas envolvendo governo do estado, Ministério da Reforma Agrária, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Idaterra, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), CUT, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Mato Grosso do Sul (Fetagri-MS), Associação dos Moradores e Ex-Funcionários da Fazenda Itamarati (Amffi), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), a fim de estimular novos parâmetros para agricultura, pecuária, agroindústria, comercialização de insumos e promoção ao turismo.

O Governo Popular de Mato Grosso do Sul busca dar sustentabilidade à economia estadual. A agropecuária, principal vocação produtiva do estado, é um ponto estratégico para o governo fortalecer a economia. Por isso montou-se um plano de desenvolvimento baseado em um conjunto de projetos concebidos por um processo sistêmico e participativo, a partir dos valores endógenos e com visão de competitividade. O ano de 1999 foi dedicado a “arrumar a casa”. Depois da organização e de colocar as contas em dia, começou-se a

### Exemplos da produção das principais culturas de Mato Grosso do Sul (t)

Culturas	1998	1999	2000	2001	2002*
Algodão-herbáceo	93.229	114.521	127.839	169.425	153.119
Arroz	196.601	261.516	226.649	220.534	213.786
Cana-de-açúcar	6.387.788	6.959.048	5.837.456	7.637.805	9.091.447
Feijão	33.673	26.429	10.019	30.539	16.704
Mandioca	540.641	622.973	591.231	620.097	605.967
Milho	1.694.753	1.924.159	1.069.571	2.185.846	1.351.565
Soja	2.319.161	2.799.117	2.486.120	3.115.030	3.230.800
Trigo	48.997	71.104	34.712	107.006	136.000

Fonte: IBGE.

\* Dados Preliminares – Abril/2002.

estudar meios de alavancar o progresso. Foram criados os Planos de Desenvolvimento da Agropecuária (PD Agro) e da Indústria (PDI), além de instrumentos fiscais estratégicos para atrair investimentos e expandir tanto o setor primário como o agroindustrial, com o objetivo de fornecer sustentação e agregar valor à produção do estado.

O esforço em adequar as normas de financiamento para dar suporte às atividades produtivas culminou com o crescimento dos empréstimos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), em que os investimentos passaram de 48 milhões de reais em 1999 para 82 milhões de reais em 2000 e chegaram a 239 milhões de reais em 2001.

Na atração de indústrias e expansão das já existentes, 157 empresas foram incentivadas, trazendo 547 milhões de reais de investimentos e criando 14 mil empregos diretos nos 29 municípios contemplados com novos empreendimentos. O Governo Popular incentiva a industrialização com apoio fiscal e capacitação de mão-de-obra.

A parceria foi outro ponto forte. Em 2000, Mato Grosso do Sul conseguiu o Certificado de Área Livre da Febre Aftosa com Vacinação, uma união entre os governos estadual, federal, municipal e os produtores rurais. A conscientização para implementar medidas sanitárias mais rígidas assegurou maior qualidade aos produtos e derrubou as barreiras do mercado externo.

A articulação com instituições de pesquisa deu suporte técnico à retomada do crescimento econômico. O Programa de Recuperação, Renovação e Manejo de Pastagens (Repasto-MS) é um exemplo desta parceria. A Embrapa e outros parceiros vêm auxiliando o governo a motivar os produtores para recuperar em torno de 500 mil hectares por ano de pastagens e, assim, dar maior poder de concorrência à pecuária estadual. Dados preliminares apontam que o movimento de abate de animais já sente os reflexos desta política de incentivos. Em 1998 foram abatidos 3,2 milhões bovinos, 84,4 milhões aves e 528 mil suínos, chegando em 2001 a 3,3 milhões, 110,8 milhões e 832 mil, respectivamente. A produção de grãos deu um salto: milho e soja bateram recorde de produção em 2001. Isso também refletiu no aumento da produção de aves e suínos, e estimulou atividades nascentes, como a piscicultura.

Os investimentos em infra-estrutura têm permitido ao governo do estado reduzir os estrangulamentos estruturais, em especial no escoamento da produção, com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário de Mato Grosso do Sul (Fundersul), dos programas Luz no Campo, gás natural, transporte hidroviário e outros. A política ambiental adotada em Mato Grosso do Sul concilia interesses do empreendedorismo e da conservação ambiental.

## 4.5 – Acre

### 4.5.1 *Pólos Agroflorestais: a reforma agrária da Amazônia*

Nos últimos 20 anos, principalmente com a imersão do sistema extrativista em um processo de desestruturação doloroso e o conseqüente avanço da pecuária extensiva, os centros urbanos do estado sofreram um crescimento absurdo, irracional e desordenado, com a formação de bairros tipicamente de ocupação, carentes de todo e qualquer serviço essencial. Como é comum nesses casos, estes bolsões são ricos em mazelas sociais como violência, prostituição infanto-juvenil, miséria, fome, desagregação familiar etc., mais notadamente o município da capital, Rio Branco, que saltou de 50 mil habitantes, em 1970, para mais de 250 mil habitantes nos dias de hoje, com quase 60% vivendo em sua área urbana.

A proposta dos Pólos Agroflorestais é a resposta mais eficaz que encontramos para fazer frente a esses problemas, uma vez que garante o uso social da terra com o assentamento de famílias de ex-seringueiros e agricultores, hoje totalmente alijados do processo produtivo do estado; permite a geração de emprego e renda; contribui de forma decisiva no combate à miséria e à fome via produção de alimentos; dá uma resposta eficaz ao problema da violência urbana e promove a necessária interação social das famílias de produtores com o meio ambiente.

Esta proposta foi concebida de forma a evitar os erros das experiências de assentamentos já desenvolvidos pelos governos anteriores. Os Pólos Agroflorestais são uma forma de assentamento planejada em todos os aspectos, desde a localização da área até as potencialidades hídricas e condições de fertilidade do solo. As famílias são assentadas em áreas próximas ao mercado consumidor e contam com toda assistência técnica para a produção de alimentos via implantação de sistemas mistos de culturas permanentes e anuais.

A proposta dos Pólos Agroflorestais, pelo seu baixo custo de implantação e imensa abrangência social, tem tudo para se constituir numa das melhores alternativas viáveis de reforma agrária para a Amazônia.

## 5. Conclusão

A reforma agrária é um fator decisivo para o desenvolvimento econômico e social, especialmente para as regiões de elevada concentração da terra e pouca densidade populacional. É um mecanismo de inclusão e justiça social, de combate à pobreza, de fortalecimento da cidadania, de geração de postos de trabalho de maneira rápida e barata, e deve estar no centro estratégico de um plano de desenvolvimento.

As linhas estratégicas de ação e os programas dos governos estaduais petistas vêm ampliando as formas de financiamento às atividades produtivas, o que tem ajudado a aquecer a economia, gerar novos empregos e erradicar as desigualdades sociais. O sucesso da gestão petista vem demonstrar que por meio da vontade política e da eficiência administrativa é possível fazer modificações profundas na estrutura organizacional da sociedade.

O estabelecimento de novos parâmetros permite, ainda, a implantação de múltiplos assentamentos na mesma região, objetivando a formação de comunidades vizinhas de famílias assentadas, de modo a potencializar o resultado dos recursos investidos em infra-estrutura básica e promover a ação sinérgica de investimentos coletivos, a cidadania e o alcance de maior eficiência na doação de matrizes produtivas ecologicamente corretas, adequadas a cada região específica.

Vale ressaltar que o MST é um aliado estratégico das administrações petistas, sem desrespeito à sua autonomia, embora a opinião pública por vezes não compreenda que reforma agrária é caso de política social, e não de polícia. Para tanto, faz-se necessário administrar os tensionamentos por meio de negociações para evitar os confrontos, sem descumprimento das ordens judiciais de reintegração de posse em casos de ocupações. Método semelhante deve ser aplicado aos ruralistas contrários aos avanços da reforma agrária.

A reforma agrária brasileira ainda é um desafio para os próximos governos. Os esforços deverão estar concentrados na construção de diretrizes que apontem para a qualificação e o aperfeiçoamento das ações e dos programas que vêm sendo realizados, visando sempre o fortalecimento das organizações sociais, a qualidade de vida das famílias rurais e o desenvolvimento. Entre eles, citamos a criação de uma estrutura operacional permanente, ágil, autônoma e compatível com os desafios propostos, o aumento do volume de recursos para o setor e o desenvolvimento de uma política de crédito definida, compatível com a política dos assentamentos, diferenciada, desburocratizada e subsidiada para a capacitação e a formação das famílias assentadas. Essa tem sido (e será) nossa contribuição para a construção do Brasil que queremos. Um Brasil em que o povo viverá em condições de igualdade e sem medo de ser feliz.

Junho de 2003.

# Meio ambiente: um olho no presente, outro no futuro

Marcel Bursztyn

Economista, sociólogo, doutor em desenvolvimento econômico e social pela Universidade de Paris I – Sorbonne, diretor do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB).

O maior desafio dos governos petistas nos estados é compatibilizar a difícil tarefa de assegurar a qualidade do meio ambiente no presente sem descuidar da visão de longo prazo, característica imperativa da construção de um projeto de civilização que seja sustentável. É grande o passivo ambiental brasileiro, sobretudo no nível das cidades, onde está concentrada a maior parte da população. Inchados nas últimas décadas com o êxodo de populações rurais, nossos centros urbanos de grande e médio porte são testemunhos da falta de planejamento e do descaso com as necessidades sociais. Uma enorme lacuna se verifica em termos de infra-estrutura sanitária, aí se incluindo sistema de esgotamento e tratamento de esgoto, abastecimento público de água potável, drenagem urbana e coleta e destinação apropriadas de lixo.

A esse grave passivo ambiental, que atinge mais diretamente as camadas mais pobres das populações urbanas, soma-se a degradação ambiental resultante da concentração de atividades produtivas poluidoras e da ocupação irregular do solo, entre outros fatores que comprometem a qualidade de vida em geral.

O enfrentamento de tais problemas requer mais do que apenas determinação política e compromisso social. É preciso também mobilizar vultosos recursos orçamentários, capacidade institucional e, sobretudo, a coragem de romper com a tradição política de empreender apenas obras visíveis e de ciclo curto de construção, capazes de ser inauguradas pelo mandatário no poder.

Governar em tempos de crise é uma difícil tarefa, sobretudo quando se tem compromisso com a democracia e a solidariedade entre grupos sociais, entre gerações e entre os homens e o meio em que vivem.

Em tempos de crise econômica e diante de compromissos inadiáveis com o enfrentamento do *passivo social*, como é o nosso caso, há sempre um forte apelo para a priorização de ações governamentais de curto prazo. Paralelamente, a crise também provoca o estreitamento do campo político para a imposição de restrições normativas às atividades econômicas que provocam degradação do meio natural (mesmo que a longo prazo). A legitimação, portanto, de regulamentações rígidas e necessárias tem como contraponto o imediatismo. E aí acaba prevalecendo a conveniência de tolerar a degradação e o uso desordenado do território, mesmo que tal conduta leve a uma tragédia coletiva a longo prazo. Em outras palavras, em época de crise econômica e desemprego, a simples alegação de estar cumprindo o papel social de gerar empregos e pagar tributos pode ser um argumento para empresários justificarem práticas produtivas que provocam degradação ambiental. O próprio poder público, responsável por boa parte da degradação ambiental (como no caso da geração e transmissão de energia, projetos de irrigação pública, lançamento de esgoto *in natura* nos corpos d'água), também se vale do argumento da crise como justificativa à negligência em relação ao cumprimento da legislação ambiental.

Por outro lado, introduzir a questão ambiental no âmbito geral das ações de governo significa também abrir espaço para o afloramento de uma tensão no processo decisório público, pois regular as atividades humanas de modo coerente com a qualidade do ambiente pode significar restrições a práticas e conflitos de interesses, além de gerar custos que concorrem com outras demandas por fundos que são escassos.

Governar de forma diferente, como já ocorre nos estados administrados pelo PT, significa ter a coragem de compatibilizar horizontes do presente e do futuro no quadro das decisões públicas. E, para isso, têm sido empreendidas ações ousadas, tanto no plano da materialização de obras como na consolidação de uma capacidade institucional e instrumental de governar de olho no futuro.

Um projeto de longo prazo para o Brasil é marca dos governos petistas. Assim, no campo ambiental, uma série de iniciativas vem caracterizando as nossas ações de governo. As estruturas governamentais, esfaceladas ao longo de duas décadas de crise institucional e vigência de princípios político-administrativos neoliberais, apresentam na dimensão ambiental um quadro ainda mais limitado. Por ser um tema recente no âmbito das políticas públicas, a regulação ambiental foi incorporada como responsabilidade governamental já em tempos de crise de governabilidade.

Os desafios têm sido, nesse sentido, tanto em termos de efetividade das ações voltadas para a gestão ambiental como também no que diz respeito à internalização da preocupação com o meio ambiente no âmbito geral das estruturas de governo. Alguns aspectos são cruciais, com destaque para a capacitação de recursos humanos e o fortalecimento institucional, a simplificação de procedimentos e a descentralização administrativa, o incremento qualitativo dos canais de participação social e a implementação de mecanismos e instrumentos inovadores na prática da gestão ambiental.

## Esverdeamento do governo

Reunir funções regulatórias que estavam dispersas em vários órgãos (como saneamento e florestas) e agregar ainda novas responsabilidades é um desafio. A tendência geral tem sido a criação de Secretarias Estaduais de Meio Ambiente.

Assim ocorreu, por exemplo, no Rio Grande do Sul, onde o governo petista agregou dentro de uma única secretaria as funções ambientais que estavam dispersas em cinco instâncias executivas. Mas, para que isso fosse possível, foi necessário enfrentar a limitação de recursos humanos qualificados. Afinal, após tantos anos sem investimentos na formação de quadros e diante de problemas cada vez mais complexos e desconhecidos, como é o caso da poluição industrial, é imperativo que se aumente a competência dos quadros governamentais. Além disso, como não se pode pensar em política ambiental restrita à ação centralizada de governo, as estratégias executivas passam também pelo aumento progressivo das responsabilidades das administrações municipais. O processo segue um rumo em que, ao mesmo tempo que é reduzido o grau de interveniência federal, com a ampliação das responsabilidades do governo estadual, aumenta também a participação das administrações municipais, em coerência com o *princípio da subsidiariedade*, que caracteriza a moderna gestão pública.

Pensando nisso, o governo petista do Rio Grande do Sul passou a capacitar profissionais de meio ambiente de 500 prefeituras, por meio de um curso de 560 horas de aula. É uma forma não apenas de capacitar funcionários, mas sobretudo de criar um nexos comum entre o *modus operandi* de estruturas governamentais que devem trabalhar em sinergia positiva. Participar de um processo de formação conjunta permite aos funcionários de prefeituras e do governo estadual atuantes em meio ambiente uma troca de experiências e a convergência de ações; afinal, o ambiente não se limita às fronteiras político-administrativas. Há, além disso, um efeito colateral que não se pode desconsiderar, que é o aumento da auto-estima dos servidores que se capacitam.



A integração da variável ambiental no contexto geral da administração pública é verificável, no caso do Rio Grande do Sul, no nível das ações de política agrícola. Assim, o programa de agroecologia, o licenciamento das agroindústrias familiares e o combate ao uso de sementes transgênicas são exemplos eloqüentes.

No caso de Mato Grosso do Sul, vale destacar a reorganização geral da Secretaria do Meio Ambiente, que passou a reunir também as funções de Cultura e Turismo, que naquele estado, que engloba grande parte do bioma Pantanal, têm notável convergência. As ações da nova secretaria foram reforçadas com a contratação de 140 novos técnicos para atuar na área ambiental, processo que se deu em sintonia com a definição de um plano de carreira correspondente. A crescente necessidade de cuidar de novas áreas protegidas levou à criação da nova função de guarda-parque, ora em fase de implementação.

Integrar a variável ambiental ao processo decisório de outras instâncias estaduais de governo tem sido uma tônica importante em Mato Grosso do Sul. Exemplo importante desse esforço é o Programa de Verticalização da Produção Rural (Prove), em cujas agroindústrias instaladas pode-se perceber a conformidade com as disposições da legislação ambiental do estado. Trata-se de iniciativa de caráter proativo, que evita a necessidade de ações corretivas.

No estado do Acre a questão ambiental assumiu a identidade de uma *doutrina* de governo: a *florestania*, o Governo da Floresta. O atual governo entende a floresta como base de um novo modelo econômico. Os produtos florestais assumem, nesse sentido, a função de marco diferencial, com o qual o estado poderá competir nos mercados nacional e internacional. Além dos produtos materiais, a cultura e o turismo são considerados elementos significativos no desenvolvimento econômico. O modelo de desenvolvimento sustentável adotado pelo Acre deve fugir da monocultura e buscar a diversidade de atividades econômicas. Há também a preocupação em substituir as importações pela produção local, garantindo o aumento da renda com a exportação, a ampliação do mercado interno, a retenção de renda no estado e sua redistribuição sob a forma de empregos.

O conceito de sustentabilidade, adotado como diretriz nuclear do governo do Acre, assegura a inserção da questão ambiental ao lado do planejamento das atividades produtivas, em todas as ações governamentais. Assim, a vertente ambiental está presente nas políticas e nos programas de agricultura e pecuária, florestas e extrativismo, comércio e indústria e assistência técnica.

Governar respeitando o meio ambiente é um desafio a qualquer administração, em todos os níveis de governo. A cultura institucional é refratária às restrições normativas impostas pela legislação ambiental, que “dificulta” e até

constrange certas atividades. Além disso, várias das funções atualmente inseridas no âmbito dos organismos ambientais foram transferidas de outras áreas da administração pública. É inevitável que se forme um quadro de conflitos institucionais e mesmo de rivalidades burocráticas. Vencer tais obstáculos é uma tarefa que as administrações petistas vêm enfrentando com a bandeira da ambientalização do governo. Isso implica integrar ações (incorporando a variável ambiental nas políticas setoriais), instituir (ou fortalecer) fóruns de negociação e decisão colegiada, esclarecer e convencer. Em outras palavras, passar da postura restritiva e punitiva para uma conduta proativa e participativa. Isso é válido tanto para as relações intergovernamentais como para as articulações com a sociedade civil organizada e com as empresas.

## Participação

Uma marca característica dos governos petistas – que já vem sendo adotada também por governantes de outros partidos – é o Orçamento Participativo. Trata-se de importante mecanismo de democracia participativa que permite também a expressão das expectativas sociais relativas à qualidade de vida. Como boa parte das demandas manifestadas no processo só pode ser resolvida com a mobilização de ações que envolvem múltiplos organismos de governo e mesmo instâncias não-governamentais, o resultado tem sido positivo sob o ponto de vista da “ambientalização” das mentalidades e das decisões públicas.

Cabe lembrar que o campo institucional das políticas ambientais é reconhecidamente o que mais propicia espaços a uma gestão partilhada, envolvendo múltiplos atores. Seguindo o modelo federal, os estados têm seus sistemas de meio ambiente baseados em processos decisórios em que os conselhos (consultivos, normativos ou deliberativos) têm papel fundamental. A concepção dos conselhos está em sintonia com os mais modernos princípios da gestão pública democrática, pois é no âmbito de tais fóruns que afloram questões e soluções envolvendo responsabilidades de múltiplas secretarias de governo.

Os três estados administrados pelo PT a partir de 1999 têm características ecológicas e econômicas bem particulares. O Rio Grande do Sul possui importante base agrícola e industrial; em Mato Grosso do Sul predomina a pecuária de corte e a agricultura de cereais, além da vocação turística em torno das atrações do Pantanal; o Acre tem sua economia diretamente associada à riqueza de suas florestas, com predomínio do extrativismo, mas vulnerável às vicissitudes da extração madeireira predatória e do desmatamento e das queimadas como métodos de abertura de fronteiras para a agricultura e a pecuária comercial.

São três estados exemplares como casos de avanço nos processos participativos de gestão ambiental.

O Acre inovou ao inserir, na lei de 2001 que institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, um Conselho Estadual de Florestas. Vale assinalar que o mesmo instrumento legal cria também o Fundo Estadual de Florestas.

Um dos principais objetivos do Governo da Floresta do Acre é expor o estado à participação popular, fortalecendo a sociedade civil organizada, criando novas estruturas democráticas e melhorando as que já existem. Para isso, foram traçadas duas diretrizes básicas, que incluem a democratização do Estado e a luta contra a corrupção. Entendendo que a execução das políticas de desenvolvimento sustentável deve contar com a participação da sociedade civil organizada, o governo vem firmando parcerias com comunidades indígenas e apoiando cooperativas e associações comunitárias para a execução de programas que geram emprego e renda nas comunidades.

Importante instrumento para a gestão ambiental no Acre é o *zoneamento ecológico-econômico*, que passou a contar, a partir de 1999, com uma Comissão Estadual específica, envolvendo ampla participação.

Mato Grosso do Sul instituiu a participação, de forma paritária, em seus conselhos. Parcerias vêm sendo desenvolvidas no estado, notadamente no âmbito do programa Construindo a Política Estadual de Educação Ambiental, que envolve 20 municípios. Desde 2000, a Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental, composta por 24 membros, representantes de organismos não-governamentais e governamentais das diferentes esferas, está encarregada, em caráter regular e permanente, da política de educação ambiental no estado. Trata-se de iniciativa integradora e participativa que contribui para a convergência de esforços voltados para a gestão ambiental em campos diversos como pesca, saúde, prevenção de incêndios florestais e recursos hídricos. Em 1999 foi criado o Conselho Estadual de Política Indigenista. Em 2000 foi criado o Comitê Interinstitucional de Prevenção aos Incêndios Florestais e o Conselho Estadual de Política Agrícola e Agrária. Um princípio norteador da instituição de tais organismos colegiados é o da participação, tanto das esferas governamentais concernentes como dos segmentos organizados da sociedade civil e de atores do setor produtivo.

No Rio Grande do Sul foi criada por lei, em 1999, a Conferência Estadual de Meio Ambiente (Confema), como forma de consulta e mobilização da comunidade em diferentes sub-regiões do estado e que deve se realizar com intervalos de menos de dois anos. Dessa forma, a definição e a operacionalização das ações governamentais ganham maior legitimidade e sintonia com as expectativas da população envolvida. Uma característica importante da Confema é

sua realização de forma descentralizada, com ênfase em questões regionais debatidas em 11 pólos. Nos encontros regionais são eleitos delegados que participam de uma conferência-síntese. As pré-conferências são definidas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, instituídos por lei, e são elementos constitutivos do processo de elaboração dos Orçamentos Participativos Regionais. Merece referência também a valorização dos Comitês de Bacia Hidrográfica como instâncias consultadas com antecedência às audiências públicas.

## Descentralização

A descentralização é uma decorrência evidente do próprio amadurecimento da capacidade institucional de gestão ambiental. Assim se deu com o fortalecimento dos governos estaduais; e agora está em pauta em nível das relações entre estados e municípios. Ocorre que não se pode supor a universalização de tal princípio, pois há grandes desníveis de capacidade operacional entre os municípios. Nesse sentido, a tendência tem sido o repasse gradual de algumas responsabilidades, como o licenciamento de certos tipos de empreendimentos, para a alçada de certas administrações municipais mais estruturadas para o exercício de tais atividades.

É relevante que se esclareça que, embora descentralizar seja desejável, o processo não pode se dar como resultado de uma renúncia, por parte da estrutura governamental estadual, a suas atribuições. A experiência de descentralização de atribuições públicas, como foi o caso da saúde, de cima para baixo (*top down*), nos moldes em que ocorreu no início dos anos 1990 na esfera federal, foi traumática: foram repassadas atribuições aos estados e municípios sem que estes dispusessem dos devidos meios. É preciso, portanto, que a adoção do princípio da *subsidiariedade* em seu aspecto de descentralização administrativa se dê em consonância com as reais expectativas e capacidades dos municípios alvos do processo (*bottom up*). Em outras palavras, para transferir responsabilidades na administração pública é imperativo respeitar o princípio “de cada um de acordo com suas possibilidades; a cada um de acordo com suas necessidades”.

Tendo em consideração o exposto acima, o governo petista do Rio Grande do Sul estabeleceu critérios para o repasse da responsabilidade de licenciar aos municípios. Assim, ficam definidas quais atividades podem ser licenciadas no âmbito municipal e quais municípios estão habilitados a efetuar este procedimento. Paralelamente, um processo de capacitação é disponibilizado aos técnicos das prefeituras.

No caso do Acre, a descentralização das ações voltadas para a gestão ambiental está também implícita na criação dos Centros de Florestania, que

foram pensados no contexto de uma nova política de desenvolvimento da região em que se preconiza a sustentabilidade. Estes centros oferecem condições necessárias ao bem-estar das populações rurais, ribeirinhas, indígenas e extrativistas. Na prática, os Centros de Florestania compreendem um conjunto de estruturas e ações de produção, saúde, educação e lazer, de acordo com a necessidade de cada comunidade, sendo todo o trabalho pensado e desenvolvido juntamente com seus indivíduos. Trata-se de um programa que busca a valorização das questões socioeconômicas e culturais, por meio do resgate e da aplicação do saber popular combinado a tecnologias mais avançadas.

No caso de Mato Grosso do Sul, a determinação política de avançar no sentido da descentralização é facilitada pelo Programa Pantanal, que conta com recursos do BID (Banco Internacional de Desenvolvimento). De acordo com o programa, o estado passa a contar com um *sistema de gestão ambiental* baseado em escritórios regionais chamados Unidades de Gestão Ambiental, onde se articulam ONGs, prefeituras e consórcios.

## Instrumentos inovadores

Um conjunto de princípios normativos e legais gerais serve de base à estruturação dos sistemas estaduais de meio ambiente. Assim, o *princípio poluidor-pagador* é empregado de forma recorrente, da mesma forma que a estruturação de agências de bacias hidrográficas e seus respectivos comitês de bacia.

Há, entretanto, notáveis inovações que são desenvolvidas em certos estados e que depois de consagradas são adotadas por outros. Exemplo disso é a criação do ICMS Ecológico, uma espécie de compensação redistributiva da arrecadação tributária estadual, que faz justiça aos municípios onde a existência de unidades de conservação implica limitação da dinâmica econômica. Surgido no Paraná, este instrumento econômico já foi instituído em 11 estados, embora em alguns casos ainda não esteja devidamente regulamentado.

Coerente com o princípio da justiça econômica como compensação à função ambiental, o governo petista de Mato Grosso do Sul estendeu a abrangência do seu ICMS Ecológico para os municípios onde existem áreas indígenas. Vale ressaltar que o estado conta com importantes remanescentes de povos indígenas, que vivem em condições extremamente precárias e são frequentemente hostilizados por colonos e fazendeiros. O reconhecimento das áreas indígenas como fator de justiça tributária representa uma valorização do papel dos índios na vida local.

Também como instrumento inovador – e que pode servir de referência a outros estados –, o Rio Grande do Sul adotou o conceito de bacia atmosférica,

em moldes semelhantes ao que já ocorre em outros países, como os Estados Unidos. Trata-se de um espaço aéreo onde possíveis fontes de poluição atuam de forma sinérgica e, portanto, em que não se pode avaliar um caso de agente emissor sem considerar os demais. O processo de licenciamento de usinas termelétricas no estado está sendo avaliado segundo este princípio. Analogamente, o licenciamento dos empreendimentos vinculados ao programa estadual de agroindústrias está também sendo alvo de uma avaliação em conjunto. Trata-se da adoção do conceito de *avaliação ambiental estratégica*, que permite entender impactos cumulativos de agentes econômicos vinculados a um mesmo programa ou política. Assim, em vez de aferir os impactos de cada empresa objeto de um licenciamento, o instrumento possibilita avaliar o impacto geral do programa de agroindústrias. Uma vez “licenciado” o programa, o licenciamento de cada empreendimento a ele vinculado é bem mais simplificado.

Em janeiro de 1999 o governo petista do Acre criou a Lei Chico Mendes e garantiu o pagamento dos *serviços ambientais* prestados pelas comunidades extrativistas do estado mediante o repasse de 40 centavos de real por cada quilo de borracha produzida. Para ter acesso ao benefício, os seringueiros devem fazer parte de uma associação ou cooperativa. No primeiro ano de criação da lei mais de 75 associações em todo o estado foram cadastradas no programa, beneficiando diretamente 1.445 famílias – um investimento de 350 mil reais para um total de 750 toneladas de borracha produzida. Ressalte-se que a adoção do conceito de *serviço ambiental* é uma inovação que traz efeitos notáveis. Em vez de simplesmente transferir recursos, por meio de subsídios, política de preços mínimos ou simplesmente como ajuda social, o pagamento às populações da floresta a título de *serviço ambiental* é o reconhecimento de seu papel de guardiões das florestas e elementos essenciais à vida no planeta.

## Finalizando

Já foi dito que governar de modo coerente com os princípios da sustentabilidade implica ter um olho nas emergências do presente e outro na construção de um projeto de futuro. Assim, um balanço efetivo das realizações dos governos estaduais petistas – missão do presente texto – só será possível a longo prazo. Mas já há elementos que permitem qualificar resultados e inferir tendências.

A concepção de *governo democrático e popular*, que identifica o modo petista de governar, encontra no tema meio ambiente um destacado foco de possibilidades de materialização dos princípios de participação, descentralização, solidariedade, justiça social e subsidiariedade. Expõe também, de forma evidente, a

inevitabilidade de construir bases sólidas de governabilidade, que pressupõem: instituições fortes, pessoal qualificado e com elevada auto-estima e ética na condução da *res*-pública.

Além disso, a própria natureza da gestão ambiental implica articulação entre diferentes esferas: entre organismos do governo estadual, entre o estado e a União, entre estado e municípios e entre os governos e os setores não-governamental e produtivo.

Olhar para o futuro significa romper com um traço perverso da cultura política brasileira: agir de acordo com horizontes imediatos e imediatistas. Ainda estamos aprendendo a andar nesta nova trilha. Mas já há coisas que podem ser ensinadas.

Junho de 2002.

# Saneamento básico para todos, público e de qualidade

## Marcos Helano Fernandes Montenegro

Consultor, engenheiro e mestre em engenharia.

Foi presidente das companhias de saneamento de Brasília (1995-1998) e do Rio de Janeiro (1999) e diretor superintendente do serviço municipal de Santo André (1989-1992), diretor nacional da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental e presidente da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, da qual é conselheiro.

Membro da coordenação do Setorial Nacional de Saneamento Ambiental do PT. Atualmente é diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica do Ministério das Cidades.

## Introdução

Desde 1989, em várias das administrações municipais em que esteve à frente, o Partido dos Trabalhadores teve oportunidade de acumular significativas realizações no campo do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, aqui designado como saneamento básico. A gestão de importantes serviços municipais, como os das cidades do porte de Porto Alegre, Campinas, Santo André e de diversas outras menores, permitiu construir na prática o modo petista de governar no saneamento básico e forjou quadros experientes, cuja militância transpôs as fronteiras partidárias, dando contribuição fundamental no fortalecimento da Assemae (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento), entidade suprapartidária, reconhecida nacionalmente, que vem cumprindo papel de destaque na luta pela universalização do saneamento, por meio da oferta de serviços de qualidade, prestados diretamente por órgãos públicos.

Em conjunto com sindicalistas petistas, esses quadros tiveram também relevante participação na criação, em 1998, da Frente Nacional pelo Saneamen-



to Básico e em sua consolidação nas lutas dos últimos anos pela universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental, por qualidade, regularidade, continuidade e equidade desses serviços, por preços e tarifas adequadas para promover a justiça social e pela democratização do processo e controle social dos serviços.

Em 1995, com as vitórias do PT no Distrito Federal e no Espírito Santo, se apresentou o desafio de dirigir empresas de âmbito estadual, no caso a Companhia Espírito-Santense de Saneamento (Cesan) e a Companhia de Saneamento do Distrito Federal (Caesb). Em seguida, com as vitórias de 1998, o PT está à frente da Companhia Rio-Grandense de Saneamento (Corsan, no Rio Grande do Sul), da empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul (Sanesul) e do Departamento Estadual de Água e Saneamento do Acre (DEAS). Em 1999, no Rio de Janeiro, quadros do PT dirigiram a Companhia de Água e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) por apenas cinco meses, um tempo menor do que o que durou a frustrada aliança política para governar o estado.

O início do período que se abre em 1995 coincide com o veto integral pelo presidente da República do Projeto de Lei nº 199, aprovado pelo Congresso Nacional no final de 1994, frustrando uma luta de anos, da qual participaram muitos militantes petistas, pela consagração em lei de uma Política Nacional de Saneamento Ambiental, cujas orientações resultavam de intenso processo de negociação entre os diversos setores sociais interessados. A justificativa apresentada de que o projeto não correspondia aos interesses nacionais disfarçava a avaliação do governo Fernando Henrique Cardoso de que o projeto não atendia aos interesses de abrir o setor para os operadores privados. Ao contrário, o Projeto de Lei nº 199 apontava perspectivas para superar as dificuldades colocadas pelo esgotamento do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa), implementado pela ditadura militar em fins da década de 1960 e que orientou a criação das companhias estaduais de saneamento em cada unidade da Federação.

De fato, as origens da atual política privatista podem ser encontradas no próprio Planasa como proposta de organizar a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de modo empresarial, sob o enfoque da economia de escala e do comando centralizado, resultando na criação das companhias estaduais de saneamento básico na forma de empresas de economia mista. Mas é no governo Collor que o Programa de Modernização do Setor de Saneamento, financiado pelo Banco Mundial, inicia os estudos que vão dar suporte técnico à política de entrada do capital privado no controle das operadoras do setor.

Com o agravamento da crise do modelo neoliberal, que vai desembocar na desvalorização do real em janeiro de 1999 e no pedido de socorro ao FMI

(Fundo Monetário Internacional), a privatização do saneamento é colocada com ênfase na pauta imediata do governo federal. A partir do segundo semestre de 1998, a área econômica do governo praticamente assume o comando do setor de saneamento. Aprofundava-se o ajuste fiscal, e nas negociações com os estados o governo FHC exigia de vários deles que se desfizessem do controle acionário de suas companhias de saneamento básico. Ainda em julho de 1998 o Conselho Monetário Nacional suspendia os financiamentos com recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) para órgãos públicos, incluindo as operadoras de água e esgoto estaduais e municipais, as companhias habitacionais sob controle público e os estados e municípios.

Um dos componentes da estratégia ficava claro: sufocar a capacidade de investimento dos operadores públicos, pois, desde a década de 1970, os recursos do FGTS, administrados pelo BNH (Banco Nacional de Habitação) e depois pela Caixa Econômica Federal, se constituíam na principal fonte para o financiamento oneroso do setor, e as companhias estaduais eram os principais tomadores.

Portanto, os governos estaduais petistas têm vivido uma conjuntura que, no âmbito do saneamento básico, combina o esgotamento do Planasa, com o fim de muitos dos contratos de concessão firmados com os municípios no final da década de 1960 e início da década de 1970, com o ajuste fiscal e a política privatizante dos serviços públicos. É bem verdade que a tônica do estrangulamento dos operadores públicos para abrir espaço para as empresas privadas não conseguiu avançar significativamente em seu objetivo graças à resistência desenvolvida pela oposição articulada com diversos setores do movimento social e às dificuldades que a titularidade municipal dos serviços de água e esgotos trouxe para a privatização “no atacado”. Em contraposição ao processo de transferência da prestação dos serviços a concessionário privado em cada município individualmente, chama-se aqui privatização “no atacado” ao processo de alienação do controle acionário das companhias estaduais, como foi feito em Tocantins e como se tentou fazer sem sucesso no Rio de Janeiro, no governo Marcelo Allencar, e mais recentemente na Bahia e em Pernambuco.

Mas os desafios a enfrentar não são apenas os, digamos, conjunturais. As empresas estaduais de saneamento trazem vícios desde sua origem no período autoritário. Criadas apenas formalmente como concessionárias de serviço de natureza local, essas companhias como regra não reconhecem as municipalidades como titulares do serviço de competência municipal e, portanto, não se colocam a serviço das prioridades locais nem se vêem no dever de prestar contas ao poder local e às comunidades organizadas. Mais ainda, pela magnitude de seus orçamentos, tendem a ser espaço privilegiado para a realização de “negócios” em que prevalecem os interesses privados sobre os públicos.

A permanência de métodos autoritários e práticas clientelistas na gestão dessas empresas só vem contribuindo para agravar esse quadro.

Mas é preciso tomar cuidado para, como reza o dito popular, não jogar fora o bebê junto com a água do banho. Também no setor de saneamento, os privatistas, dentro e fora do governo federal, atacavam com ênfase as ineficiências dos operadores públicos, em particular os altos índices de perda que várias companhias estaduais e serviços municipais amargam, insistindo monocordicamente que a solução é a transferência dos serviços para a iniciativa privada. Sem dúvida, há muito o que melhorar em termos de eficiência operacional nos serviços de água e esgotos brasileiros.

Como se poderá acompanhar nos relatos a seguir, a tônica da ação dos governos petistas nas companhias estaduais de saneamento básico vem sendo a recuperação institucional e econômica dessas empresas, condição indispensável para que possam, com eficácia e eficiência, cumprir o papel de atender a todos com água em quantidade e de qualidade, e com a coleta, o afastamento e o tratamento dos esgotos sanitários, cobrando preços justos e acessíveis para todos. Assumindo formas relativamente diferentes, em todos os casos se verifica o desenvolvimento de experiências de controle social e participação popular, indispensáveis para democratizar as atividades do Estado em um setor cuja história registrou até aqui a preponderância dos interesses privados sobre os públicos.

## 1 – Distrito Federal

### 1.1 – *À beira do precipício*

A Companhia de Saneamento do Distrito Federal (Caesb) se diferencia das demais companhias estaduais por não ser uma concessionária estadual de serviços de titularidade municipal. Por disposição constitucional, o Distrito Federal não pode ser dividido em municípios e conseqüentemente é ele o titular dos serviços públicos de interesse local, como é o caso do saneamento básico.

No início de 1995, ao se iniciar o Governo Democrático e Popular, a Caesb atendia cerca de 93% da população urbana com abastecimento de água e 76% com esgotamento sanitário, tratando 61% do esgoto que coletava. Como seria de esperar, o déficit de atendimento se concentrava nas áreas habitadas pela população mais pobre, em particular nos assentamentos mais recentes, implantados pelo governo anterior sem a necessária infra-estrutura urbana. Faltava água crônica e sistematicamente em várias regiões atendidas pela Caesb, como Paranoá, Planaltina e Sobradinho.

Mas era a situação financeira que colocava a empresa de Brasília à beira do precipício. Operando na unidade da Federação com maior renda média *per capita*, a Caesb praticava as tarifas mais baixas entre todas as companhias estaduais, operando com um déficit financeiro que colocava em risco a qualidade e a continuidade dos serviços que prestava. Em 1994, a arrecadação havia sido de 122,6 milhões de reais; enquanto as despesas operacionais (custeio) atingiram 147 milhões de reais, o serviço da dívida relativo ao ano importou em 8,6 milhões e o investimento com recursos próprios foi apenas de 1,2 milhão de um total de 30,7 milhões de reais.

Nessa situação, sem capacidade de pagamento, não havia nenhuma perspectiva de financiar novos empreendimentos com recursos emprestados do FGTS, e um contrato de financiamento com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), em andamento, estava ameaçado de descontinuidade em razão de a companhia não estar aplicando a contrapartida prevista.

Claramente, se configurava a situação em que os que têm maior renda dispõem do serviço e pagam por ele menos que o seu custo<sup>1</sup> e com isso inviabilizam a expansão do atendimento para os mais pobres. Diagnosticada a situação, já em março do primeiro ano da gestão (1995), o governo do Distrito Federal entendeu que era necessário e urgente elevar as tarifas praticadas, o que só acabou ocorrendo posteriormente, em razão das pressões do governo federal, decorrentes do Plano Real. A obstrução do governo federal, com ampla cobertura da imprensa, acabou viabilizando o necessário debate sobre os preços praticados pela Caesb. O aumento praticado permitiu recuperar financeiramente a empresa e sua capacidade de investir. Evidentemente, como em qualquer elevação de preços públicos, houve um certo desgaste político no início do governo, que foi possível suportar graças à compreensão do governador Cristovam Buarque e do secretário de Obras do Distrito Federal, sob cuja supervisão direta se encontrava a Caesb.

A viabilização social e política das tarifas correspondeu ao compromisso público de melhorar a eficiência operacional da empresa e reduzir custos onde fosse possível. Foi lançada no primeiro ano campanha de redução de custos que se realizou com o envolvimento do corpo funcional e que evoluiu para o Programa de Participação nos Resultados, no qual as gratificações aos funcionários estavam condicionadas à consecução de metas operacionais semestrais explicitadas e cuja implementação permitiu aos trabalhadores da Caesb acompanharem os principais indicadores do desempenho da empresa.

---

1. A tarifa média era de 48 centavos de real, enquanto o custo médio era de pelo menos 73 centavos de real.

### *1.2 – Participação popular e controle social*

Como seria de esperar, no período do Governo Democrático e Popular as prioridades ditas pelo Orçamento Participativo (OP) orientaram o programa de investimento da Caesb. Entendeu-se necessário avançar no controle social da preparação do orçamento e de sua execução, e da política tarifária. Para tanto, o papel do Conselho de Administração da empresa foi valorizado, sendo convidados para compô-lo professores da Universidade de Brasília e outros profissionais de notória competência, ao mesmo tempo que sua composição era ampliada de 7 para 11 membros, incorporando a participação de representantes do Conselho do OP, da Central Única dos Trabalhadores (CUT-DF), da Federação das Indústrias de Brasília e dos funcionários da Caesb.

O desenrolar da gestão assistiu ao aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento e acompanhamento das ações de saneamento básico no Distrito Federal e da situação da própria empresa, permitindo que os membros do Conselho de Administração externos ao governo pudessem efetivamente participar do processo de decisão dos rumos da companhia.

### *1.3 – Elevar a qualidade dos serviços e buscar a universalização*

Coerentemente com o programa do governo do PT no Distrito Federal, a Caesb definiu como sua missão “Universalizar a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, promovendo a saúde pública, o bem-estar social e o desenvolvimento econômico”.

Antes de examinar os resultados conquistados, é necessário registrar que, apesar da importância que o aumento das tarifas teve para a recuperação da companhia, a tarifa média da Caesb, de 91 centavos de real/m<sup>3</sup>, em 1997 e 1998 correspondia exatamente ao valor médio das tarifas médias do conjunto das companhias estaduais de saneamento básico em 1997<sup>2</sup>. Além disso, foi implantada a tarifa social, destinada a viabilizar o atendimento das famílias de baixa renda.

Conseguiu-se retomar o programa financiado pelo BID e concluir todos os empreendimentos inicialmente planejados. Saldos de contratos de financiamento do FGTS em aberto foram renegociados e utilizados para ampliar sistemas e promover ações de controle de perdas e desenvolvimento operacional. Equilibrada financeiramente, a companhia conseguiu se habilitar para contrair

---

2. De acordo com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento, publicado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento em 1998.

empréstimos com recursos do FGTS, quando as operações de financiamentos foram retomadas pela Caixa Econômica Federal e pela Secretaria de Política Urbana (Sepurb), no final de 1995.

Sempre caracterizados como decorrentes do trabalho em equipe realizado pelos profissionais da Caesb e dos demais órgãos do governo do Distrito Federal, foram significativos os resultados alcançados no período de 1995 a 1998. Inquestionáveis, no que diz respeito à situação da própria companhia. Os balanços patrimoniais revelam evolução das receitas operacionais de 90,7 milhões para 257,2 milhões de reais (crescimento de 184%) e das despesas operacionais de 270 milhões para 249,4 milhões de reais (redução de 8%). É a evolução da margem operacional que melhor demonstra o processo de recuperação econômico-financeira da Caesb nos quatro anos do Governo Democrático e Popular, já que este indicador passou de uma média de -227% no período 1991-1994 para -1,4% em 1998, tendo chegado a 0,7% em 1997. A liquidez corrente atingiu seu maior valor (0,99) ao final do exercício de 1998, denotando, pela primeira vez em oito anos, equilíbrio entre receitas e compromissos de curto prazo. A liquidez geral também apresentou significativa melhora, fechando o exercício de 1998 em 0,24, valor quase três vezes maior do que o dos anos 1991-1996.

É, no entanto, mais significativa a evolução dos indicadores operacionais da companhia, que mostram a elevação bem-sucedida da eficiência operacional:

- o índice de perda de faturamento passou de 29,8% em 1994 para 19,10% em 1998 (a Caesb é a companhia estadual com menor índice de perda de faturamento no país);
- o índice de evasão de receita baixou no período de 4,9% para 2,4%;
- o índice de hidrometração das ligações de água passou de 81% para 100%;
- o número de ligações por empregado evoluiu de 113 para 130 no período.

Ao final de 1998, em quatro anos de governo do PT, o número de ligações ativas de água havia passado de 243 mil para 303 mil, com crescimento médio de 5,7% ao ano, e o de ligações ativas de esgoto de 181 mil para 259 mil, o equivalente a 9,4% ao ano. Vale registrar que parte dessas novas redes e ligações se refere a ações coordenadas com a política de habitação do governo do Distrito Federal, conduzidas pela Secretaria de Habitação por meio do Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Idhab), órgão executivo daquela política e parceiro preferencial da Caesb no período.

A política de conservação e uso racional da água, que foi implementada com a reestruturação das tarifas residenciais, a universalização da micromedição e com várias medidas de combate às perdas, foi bem-sucedida. A companhia

se mobilizou para explicar aos seus consumidores como promover a redução de perdas internas nos domicílios, nos escritórios e lojas e nas demais unidades de consumo, tendo sido alcançados significativos resultados na redução do consumo *per capita* de água. Como resultado, além da falta d'água ter se tornado apenas uma lembrança nas áreas onde antes era constante, a Caesb, pelos ganhos de eficiência, estava atendendo adequadamente mais consumidores ao mesmo tempo que produzia relativamente menos água: em 1994 foram produzidos 179,6 milhões de m<sup>3</sup> de água, enquanto em 1998 foram 180,1 milhões. Ou seja, 0,3% de acréscimo na produção de água para atender mais 60 mil ligações, o equivalente a 25% do total de ligações ativas no início do período de governo.

A ênfase dada no período ao saneamento rural também é revelada pelos números: as ligações de água cresceram de 527 para 2.875, atendendo a população das áreas rurais por meio de sistemas simplificados operados por 16 comunidades rurais com o apoio da Caesb.

#### *1.4 – Tecnologias apropriadas e participação comunitária: o sistema condominial de esgotos*

O sistema condominial de esgotos é uma solução eficiente e econômica para esgotamento sanitário, desenvolvida no Brasil na década de 1980 e de aplicação crescente em vários estados, que se apóia, fundamentalmente, na combinação da participação comunitária com a tecnologia apropriada a cada localidade. A primeira favorece a mobilização de recursos importantes ao processo de dotação do sistema físico, quando procura incorporar energias das comunidades em favor da solução de seus problemas de esgotamento sanitário; a segunda, por seu turno, proporciona simplicidade de operação e manutenção, e economia de até 65% em relação à construção de um sistema convencional de esgotamento, graças às menores extensão e profundidade da rede coletora e à adoção de sistemas descentralizados de tratamento de porte menor que o usual. Além da participação comunitária, assegurando informação e acesso ao processo decisório, o sistema tem como fundamentos: adequação à realidade, diferenciação de padrões, integração, descentralização e gradualismo das ações. Adotando o sistema condominial como paradigma, o Governo Democrático e Popular reduziu significativamente os custos dos empreendimentos e conseguiu atender cerca de 700 mil pessoas com sistemas de esgotamento sanitário no período de 1995 a 1998. Aumentar em 30% o número de ligações de esgoto sem tratar os esgotos significaria aumentar significativamente a poluição dos rios do Distrito Federal, o que não aconteceu porque os novos sistemas de esgotamento sanitário

rio foram implantados com as respectivas unidades de tratamento<sup>3</sup>, fazendo que a razão entre o volume tratado e o coletado se elevasse para 63% em 1998. Aliás, as várias unidades de tratamento implantadas no período constituem um grande campo de demonstração de tecnologias eficientes e de baixo custo, adequadas à realidade brasileira para o tratamento de esgotos com possibilidades de apoiar o esforço que o país precisa fazer nesse campo.

### 1.5 – Prioridade para o ambiente e para a qualidade dos serviços

Buscando a valorização do enfoque ambiental, a Caesb, na segunda metade da gestão, elabora e divulga interna e externamente sua *política ambiental*, em que assume o compromisso de compatibilizar as suas ações com a promoção de um meio ambiente saudável, orientado pelo conceito de desenvolvimento sustentável, em permanente articulação com outros órgãos públicos e demais agentes sociais interessados. As diretrizes da política se desdobram em programa de curto prazo, com o envolvimento das diversas áreas da companhia, visando eliminar ou reduzir os impactos negativos causados ao ambiente por suas atividades e seus procedimentos rotineiros, com destaque para as ações de controle da poluição causada pelos esgotos e as de proteção dos mananciais, conservação e economia de água e educação ambiental.

Apesar da importância e da amplitude que assumiram as atividades de proteção aos mananciais, muitas delas em parceria com outros órgãos governamentais, e que incluíram controle do uso do solo, reflorestamento, monitoramento da qualidade da água dos mananciais, educação ambiental (estas em conjunto com a Secretaria de Educação) e comunicação social dirigida para o tema, as ameaças ao principal manancial do Distrito Federal não foram debeladas: a ocupação urbana da bacia da barragem do rio Descoberto, principalmente no estado de Goiás, se intensificou no período, e as tentativas de obter providências efetivas por parte do Ibama (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), que é responsável pela Área de Proteção Ambiental do Descoberto, revelaram-se infrutíferas.

O compromisso ambiental da Caesb no governo do PT se revelou também no forte incremento experimentado pelas atividades de recuperação do lago Paranoá, particularmente as de monitoramento da balneabilidade das águas, as de pesquisa e correção de lançamentos clandestinos de esgotos no lago e na rede de drenagem contribuinte, e as que elevaram significativamente o grau de

---

3. As 11 estações de tratamento de esgotos hoje em operação são: Torto, Samambaia, Planaltina, Vila Aeronáutica, Vale do Amanhecer, Santa Maria, Alagado, São Sebastião, Recanto das Emas, Riacho Fundo e Paranoá.



coleta e tratamento dos esgotos gerados na bacia do lago, possibilitando que Brasília tenha um dos poucos lagos urbanos do mundo com suas águas despoluídas. Informações sobre a balneabilidade do lago Paranoá passaram a ser publicadas semanalmente na internet e nos principais jornais da capital.

A criação de uma Assessoria de Qualidade dos Serviços, vinculada à presidência da empresa, permitiu avançar também na implementação da política de qualidade na prestação dos serviços, que evoluiu com as informações colhidas por meio de pesquisa de satisfação dos usuários. O esforço para assegurar a melhoria contínua como filosofia se apoiou no desenvolvimento de programa de capacitação e treinamento dirigido a cada um e a todos os funcionários da companhia. Merecem destaque os avanços conquistados nas atividades desenvolvidas no controle de qualidade da água para consumo humano: moderno laboratório foi construído e equipado, permitindo que o controle seja feito atendendo de modo integral às exigências do Ministério da Saúde.

### *1.6 – Novos investimentos bloqueados*

Em 1998, último ano de governo, as equipes da Caesb estavam preparadas para um salto ainda maior nos investimentos em água e esgotos. Afinal, desde o primeiro ano, o governo do Distrito Federal negociava um novo Programa de Investimentos com o BID, que, entre outros empreendimentos, incluía a estação de tratamento de esgotos do Melchior, projetada para tratar os esgotos de Taguatinga e Ceilândia, e assim praticamente tratar todo o esgoto gerado no Distrito Federal. No final de 1997, o BID aprovou o Programa, mas a autorização para execução pelo governo federal foi propositadamente procrastinada, possivelmente por causa das eleições que se avizinhavam.

Da mesma forma que os demais operadores públicos, em 1998 a Caesb foi atingida pela resolução do Conselho Monetário Nacional suspendendo as operações de financiamento com recursos do FGTS. Empreendimentos como o Sistema Pipiripau, destinado a complementar o abastecimento de Planaltina e de Sobradinho e priorizado pelo Orçamento Participativo, tiveram que ter seus prazos prorrogados para depois do fim do governo.

No relacionamento com os funcionários, cuja representação sindical tinha na direção membros dos partidos da oposição, as maiores dificuldades ocorreram em razão de ação movida pelo Ministério Público exigindo o cancelamento de contratos de um número significativo de funcionários da empresa, admitidos sem concurso público logo após a promulgação da Constituição de 1988.

## 1.7 – *Desdobramentos*

A derrota do PT e de seus aliados nas eleições de 1998 trouxe à tona interesses que haviam submergido no período anterior. A privatização da Caesb é colocada em pauta, antecipada com o recrudescimento da contratação de serviços terceirizados em atividades-fins da empresa. A iniciativa que o Governo Democrático e Popular havia tomado de transformar a Caesb de empresa pública em empresa de economia mista, visando alienar parcela minoritária do capital, é usada pelos adversários políticos depois que assumem o governo do Distrito Federal para justificar suas iniciativas rumo à privatização da companhia.

A situação equilibrada em que a Caesb foi deixada permite que o novo governo termine as obras do Sistema Pípiripau com recursos próprios. Com o PT fora do governo, o novo Programa de Investimentos com o BID foi finalmente aprovado.

A efetividade das ações de gestão da demanda de água e controle de perdas postas em prática durante o Governo Democrático e Popular e a entrada em operação do Sistema Pípiripau permitem adiar a necessidade de grandes investimentos em produção de água para o Distrito Federal. Mas, com a vitória da reação, as grandes obras voltam a ter destaque no Distrito Federal, mesmo quando não se justificam. É o caso da barragem de Corumbá IV, que tem como uma das justificativas o combate a uma suposta escassez de água em curto prazo em Brasília. Sabe-se, no entanto, que o aproveitamento de mananciais de menor porte mais próximos a Brasília (Bananal e Taquara) seria suficiente para assegurar o abastecimento até 2012.

## 2 – Acre

### 2.1 – *Um exemplo de falência do Planasa*

O governo do Partido dos Trabalhadores que assumiu em 1999 encontrou o saneamento básico do Acre em situação que representa bem o esgotamento a que chegaram as estruturas criadas pelo Planasa em algumas unidades da Federação, em particular nas regiões Norte e Nordeste do país.

Afundada em dívidas, depois de ter perdido em 1997 o serviço da capital, Rio Branco, a Sanacre – a empresa estadual de saneamento básico – havia sido desativada pelo governo anterior em 1998 e substituída por uma autarquia estadual, Departamento Estadual de Água e Saneamento (DEAS). Sem os serviços da capital, que eram responsáveis pela maior parte da arrecadação tarifária, o órgão estadual de saneamento básico operava em situação deficitária, depen-

dendo de transferências de recursos do Tesouro Estadual para cobrir suas despesas de custeio.

O grau de cobertura dos serviços de abastecimento de água estava estimado em 65% da população urbana, mas, como em outras partes do país, o fato de ter ligação com a rede não significa que a população esteja recebendo água regularmente. Assim, os indicadores registrados representavam apenas hipoteticamente os percentuais da população abastecida. O sistema de esgotamento sanitário apresentava cobertura irrisória nas áreas urbanas, não atendendo mais que 3% da população com coleta.

Nos municípios do interior com serviços sob responsabilidade do DEAS, as estruturas técnico-operacionais, herdadas da Sanacre, estavam sucateadas, os escritórios em situação de abandono e as unidades operacionais em precárias condições, com os sistemas de abastecimento de água funcionando precariamente, atendendo menos da metade da população, e praticamente sem nenhum atendimento de coleta de esgotos sanitários.

Na capital do estado, com 280 mil habitantes, correspondentes à metade da população estadual, os serviços foram devolvidos para o município, sendo operados pelo Serviço de Água e Esgoto de Rio Branco (SAERB), autarquia municipal. Contudo, o sistema de abastecimento de água continuava a operar com baixa capacidade produtiva, com sua rede de distribuição comprometida em cerca de 35% de sua extensão (aproximadamente 500 quilômetros). O índice de perda do sistema era elevado, refletindo precário controle operacional. A capital contava com aproximadamente 30 mil ligações ativas e necessitava de pelo menos mais 5.000. A coleta dos esgotos sanitários também funcionava precariamente, atendendo 23% da população e lançando os efluentes *in natura* nos cursos d'água. As lagoas de estabilização implantadas para o tratamento dos esgotos encontravam-se abandonadas ou mesmo destruídas.

A falência da Sanacre evidenciava bem o histórico de descaso com o saneamento básico, a incompetência e a má gestão dos recursos destinados ao setor. A má aplicação dos recursos obtidos junto aos órgãos financiadores resultou muitas vezes em obras ociosas (como no caso da construção de reservatórios elevados sem a devida ampliação da produção de água) e inadequadas, que não geraram os benefícios esperados, sobrando apenas elevadas dívidas.

## *2.2 – Garantir o pleno atendimento às populações urbana e rural*

Considerando a relação de causa e efeito entre saneamento precário e a elevada morbidade das doenças de veiculação hídrica, o governo do PT no Acre estabeleceu como diretriz trabalhar para o pleno atendimento deste serviço às popu-

lações urbana e rural, observando a correta aplicação dos recursos e os padrões de qualidade estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde. As seguintes linhas de ação foram priorizadas:

- reestruturar o órgão de gestão do saneamento básico, dotando cada município operado pelo DEAS da necessária capacidade técnico-operacional;
- estabelecer política permanente de captação de recursos para financiamento do setor, buscando recuperar a capacidade operativa dos sistemas existentes, mediante sua melhoria e sua ampliação;
- reduzir as perdas do sistema a níveis razoáveis, mediante ações permanentes de combate ao desperdício e ao consumo não-tarifado;
- implantar tarifas socialmente justas e programas educativos;
- implantar sistemas de abastecimento de água tratada e esgotamento sanitário, para atendimento de novas demandas nas cidades menores, vilas e pequenas comunidades do interior, usando tecnologias alternativas de baixo custo;
- estabelecer parcerias com órgãos afins para realização de pesquisa, recuperação e preservação de mananciais;
- avaliar as conseqüências da transferência dos serviços de saneamento básico do estado para o município de Rio Branco;
- buscar maior envolvimento do governo federal nos investimentos do setor de saneamento básico.

Podendo servir como uma experiência para toda a Amazônia, os investimentos realizados em saneamento básico visam fortalecer o modelo de desenvolvimento sustentável adotado pelo governo do estado, que tem por objetivo melhorar a qualidade de vida não só das populações urbanas, mas também das populações tradicionais.

Compreendendo a necessidade de financiar o déficit operacional da autarquia estadual de saneamento básico, o governo do Acre vem desenvolvendo por meio do Departamento Estadual de Água e Saneamento projetos em parceria com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que visam garantir o abastecimento de água com regularidade, quantidade e qualidade a aproximadamente 275 mil habitantes do estado do Acre (95% da população dos municípios do interior) em 18 localidades, sendo 15 sedes municipais e três vilas.

Além de investimentos na área urbana, o DEAS, a partir de 2001, também começou a atuar visando garantir saneamento básico a aldeias indígenas e reservas extrativistas na zona rural do estado. O governo do estado levará a cabo um projeto pioneiro, compreendendo o abastecimento de água e melhorias sanitárias em 31 aldeias indígenas, beneficiando aproximadamente 3.150 índios. As

aldeias contempladas foram selecionadas com base na incidência de doenças infecto-contagiosas vinculadas à falta de saneamento básico. Essas ações iniciam outra parceria com a Funasa, pela qual o governo do Acre pretende viabilizar os meios para atender 90% das áreas indígenas do estado em 2002.

Também por meio de parceria com a Funasa, o ano de 2002 deve contemplar o início das ações de saneamento básico em reservas extrativistas, incluindo a construção de poços rasos, melhorias sanitárias em núcleos comunitários, escolas e postos de saúde, além da distribuição de filtros cerâmicos. As áreas beneficiadas serão as reservas extrativistas Chico Mendes, com 1.800 famílias, e Alto Juruá, com 800 famílias, totalizando uma população de aproximadamente 13 mil habitantes.

Com o objetivo de modificar práticas inadequadas arraigadas culturalmente e garantir os benefícios à saúde que não são assegurados apenas pelas obras, está sendo desenvolvido o Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS), cujos fins são ensinar a população a adotar hábitos de higiene pessoal, conscientizar sobre os benefícios de se utilizar adequadamente a água tratada e orientar como cuidar do lixo e do esgoto, entre outras ações.

Os recursos<sup>4</sup> investidos nessas atividades em parceria com a Funasa desde 1999 vêm sendo significativamente incrementados e constam do Quadro 1 a seguir:

**Quadro 1**

<b>Ano</b>	<b>Recursos investidos ( R\$ 1.000,00)</b>
1999	2.547
2000	4.512
2001	14.655
2002	12.892

Fonte: DEAS.

Nos municípios do interior cujos sistemas são gerenciados pelo DEAS pretende-se elevar o atendimento com abastecimento de água de 51% da população urbana para 83% em 2002, já tendo atingido 71% em 2001. Concretizada a previsão para 2002, a cobertura terá crescido à significativa taxa de 13% ao ano no período do atual governo.

---

4. Recursos investidos e/ou empenhados. No ano de 2002, estão incluídos os recursos previstos em emendas de bancada e do Projeto Alvorada, mas não os referentes à Programação Funasa do exercício.

As realizações no saneamento básico vêm contribuindo para elevar a credibilidade do governo do Acre junto às municipalidades, particularmente porque, na maioria das vezes, o trabalho é desenvolvido, tal como nas áreas de educação ambiental e saúde, por meio de parcerias com os municípios.

Adicionalmente, apesar de não ser responsável pelos serviços de saneamento básico de Rio Branco, operados pelo SAERB, o governo do estado está investindo aproximadamente 15 milhões de reais na construção de uma nova estação de tratamento de água, que permitirá duplicar a produção de água tratada na capital.

### *2.3 – As dificuldades de acesso elevam os custos*

A localização do estado faz que muitos serviços e obras de engenharia sejam sensivelmente mais caros do que no restante do país, havendo dificuldade de se encontrar certos materiais, tais como brita, tubulações de ferro fundido, equipamentos de bombeamento, entre outros. Construir nas cidades do interior é ainda mais caro em face das dificuldades de acesso, que se agravam na época das cheias, fazendo que em algumas delas só se chegue por via aérea ou fluvial. Por outro lado, como regra, o adensamento das áreas urbanas é baixo, elevando os custos médios *per capita* de implantação das redes de distribuição de água e de coleta de esgoto.

A situação de desgoverno em que foi encontrado o Departamento Estadual de Água e Saneamento levou a que grande número de usuários se encontrasse inadimplente. Com o fim de elevar a arrecadação das tarifas, o DEAS implantou desde o segundo semestre de 2001 o Programa de Quitação de Dívidas, facilitando o pagamento de contas de água atrasadas, parceladas de acordo com a condição de cada usuário. Os resultados foram surpreendentes, com o aumento da arrecadação e a conseqüente queda do índice de inadimplência nos municípios em que o programa foi implantado. Os recursos adicionais assim obtidos estão sendo investidos em benfeitorias nos próprios sistemas, possibilitando atender mais usuários com qualidade.

### *2.4 – Relação com os municípios e o governo federal quanto à implementação das políticas*

Em razão da escassez de recursos locais e das dificuldades para financiar com recursos próprios os investimentos necessários, as parcerias do governo estadual com o governo federal são indispensáveis para a operacionalização e a execução das ações planejadas. Foi realizado um grande esforço pelo governo

do PT no sentido de sanear as contas públicas no estado, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos, prestando contas e renegociando dívidas contraídas nas gestões passadas, por meio do Refis (Programa de Recuperação Fiscal). Assim, diminuíram as dificuldades para captar recursos do governo federal, viabilizando a aprovação de inúmeros projetos no setor de saneamento, que totalizam crescentes valores anuais a partir de 1999. Para tanto, a atuação permanente dos parlamentares acreanos na preparação do Orçamento Geral da União e no acompanhamento de sua execução pelos diversos órgãos federais vem sendo de fundamental importância.

No entanto, ante a importância dos aportes de recursos da Funasa para desenvolver o programa de investimentos, é forçoso registrar os atrasos frequentes que ocorreram nos repasses financeiros por parte do governo federal ao governo do estado, que trazem graves consequências em virtude das dificuldades de se construir no Acre em determinadas épocas do ano.

## *2.5 – Desdobramentos possíveis para a gestão 2003/2006*

O governo do estado acredita que trabalhando de forma correta e aplicando adequadamente o dinheiro público se possa atingir metas nunca alcançadas no Acre. As tendências atuais mostram que cada vez mais melhoram os índices de qualidade de vida no interior e na capital, assim como nas áreas indígenas e extrativistas. Visando elevar a salubridade ambiental e reduzir a incidência das doenças de veiculação hídrica, são metas possíveis para uma próxima gestão:

- executar planos diretores de saneamento em todos os municípios do interior do estado;
- garantir o abastecimento de água tratada para 95% da população dos municípios administrados pelo DEAS;
- iniciar programas de implantação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos nos municípios do interior;
- implementar programas de universalização do abastecimento de água e de disposição adequada dos excretas nas aldeias indígenas e reservas extrativistas.

## **3 – Mato Grosso do Sul**

### *3.1 – Dificuldades financeiras e a privatização da Sanesul*

A Sanesul (Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul), companhia estadual concessionária dos serviços de água e esgotos em Mato Grosso do Sul,

atendia em 1999, além da capital Campo Grande, 1,031 milhão de pessoas com abastecimento de água e 70 mil com esgotamento sanitário em 68 municípios cuja população total era de 1,286 milhão de habitantes e a urbana de 1,033 milhão. Na ocasião em que assumiu o governo de Mato Grosso do Sul, o PT encontrou vencidos os contratos de concessão dos serviços de 11 municípios, inclusive o da capital, o principal município operado pela Sanesul, com cerca de 660 mil habitantes (um terço da população do estado). Travou-se intensa luta jurídica entre o estado e o município de Campo Grande, cuja administração tinha interesse em assumir o controle do serviço e promover sua privatização, o que acabou ocorrendo.

A reversão do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Campo Grande ocorreu em setembro de 1999, e em 2000 assumiu o serviço por 30 anos o Consórcio Guararoba, formado pela multinacional espanhola Sociedad General de Águas de Barcelona (Agbar), pela Cobel Engenharia, sediada na capital, e pela própria Sanesul em posição minoritária. O estado de Mato Grosso do Sul e a prefeitura de Campo Grande receberam 65 milhões de reais pela concessão. Tiveram peso na concordância do estado com o processo a dívida de 87,7 milhões de reais junto ao Banco Mundial e à Caixa Econômica Federal, que estava associada ao serviço de Campo Grande, e o pesado serviço que essa dívida impunha aos cofres da Sanesul.

A perda do serviço da capital gerou significativo desequilíbrio nas finanças da companhia estadual, com reflexos diretos no planejamento a curto prazo e no fluxo de caixa, pois Campo Grande era responsável por aproximadamente 43% do faturamento global, ante uma despesa em torno de 27%. Houve a necessidade de implementar ações de curtíssimo prazo na busca do equilíbrio financeiro, tais como: programa de demissão incentivada (com 121 adesões), redução de cargos comissionados (em 29%), renegociação de dívidas com fornecedores, devolução de imóveis locados e redução de despesas financeiras decorrentes de tributos e encargos trabalhistas em atraso, incluindo significativa redução no pagamento mensal de Refis.

### *3.2 – Recuperar a empresa pública: o Programa de Reestruturação Organizacional*

Para se adaptar ao novo cenário financeiro decorrente da perda do sistema de Campo Grande, a Sanesul implementou o Programa de Reestruturação Organizacional, valorizando os princípios de moralidade administrativa, eficiência e economicidade, e a busca da inclusão social, da qualidade ambiental e da participação popular na prestação dos seus serviços. No âmbito desse programa,



iniciado em 1999, foram criadas seis Unidades de Gestão, com gerências colegiadas e referenciadas geograficamente às bacias hidrográficas do estado, em substituição às dez Gerências Regionais anteriormente existentes. Cada uma dessas Unidades de Gestão firmou contrato de gestão com a diretoria da companhia, objetivando buscar a eficiência gerencial e operacional da Sanesul, articulando as metas das Unidades de Gestão com as da empresa. Estabeleceram-se, assim, metas gerenciais, administrativas e financeiras, com validade de um ano, a partir de janeiro de 2001, com o acompanhamento mensal de Assessoria de Planejamento.

Ao mesmo tempo, iniciou-se o desenvolvimento de várias ações para manter o equilíbrio econômico-financeiro, necessário à adequada operação e manutenção dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, com especial ênfase na construção de um novo padrão de relacionamento com os municípios, reconhecidos como poder concedente dos serviços. Na área comercial, destacam-se como principais atividades do processo de modernização da empresa a recuperação do parque de hidrômetros, iniciada em 2000, que tem como objetivo melhorar os índices de faturamento da empresa; a ampliação da rede alternativa de recebimentos, com vistas a aumentar a eficiência na arrecadação; e o Projeto de Padronização dos Escritórios, iniciado nas unidades de Três Lagoas e Dourados, com o fim oferecer melhores condições no atendimento ao público nas dez maiores unidades da empresa, com previsão de conclusão para julho de 2003.

Em 2001, a evolução do Programa de Reestruturação permitiu conquistar os seguintes avanços:

- implementação de acordos de gestão internos entre as Unidades de Gestão e a diretoria da empresa, estabelecendo metas que possibilitam a avaliação das Unidades quanto a melhoria do desempenho técnico, aumento de produtividade, redução de gastos e despesas, qualidade no atendimento, bem como a possibilidade da participação financeira dos empregados, por meio do Programa de Gratificação por Resultados;
- implementação do Acordo de Gestão entre o acionista majoritário (estado de Mato Grosso do Sul) e a direção da empresa, com metas estabelecidas, possibilitando maior flexibilidade administrativa.

Além do Programa de Gratificação por Resultados, outras ações implementadas procuram motivar e ampliar o diálogo com os funcionários. É o caso do programa Saneando o Ambiente de Trabalho (SAT), criado para facilitar a abertura dos canais de comunicação entre a empresa e os empregados. Já o Saneartes é um espaço cultural aberto na sede administrativa que visa integrar

os funcionários por meio de atividades artísticas, às quais o público externo também tem acesso.

Os resultados positivos do esforço despendido para recuperar a empresa, condição *sine qua non* para a realização de suas atividades-fim, já apareciam em 2000 e se consolidaram em 2001, ano em que a empresa registrou lucro de 644 mil reais. O impacto negativo do racionamento e do reajuste das tarifas de energia elétrica no consumo de água pela população e a elevação dos custos dos demais insumos exigiram um reajuste médio de 13% das tarifas em julho de 2001 para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da companhia. Assim, as receitas operacionais em 2001 atingiram 71,4 milhões ante 68,2 milhões de reais em 2000, apresentando incremento de 5%. Em contrapartida, no mesmo período, as despesas totais foram reduzidas em 21%, de 90 milhões em 2000 para 70,7 milhões de reais. As informações do Quadro 2 a seguir mostram a evolução significativa da situação financeira da empresa.

Quadro 2

<b>Indicadores</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Dívidas de Curto Prazo (vencidas e a vencer)	58.389	22.072	20.304
Dívidas Vencidas (fornecedores e empreiteiros)	9.546	3.435	749
Índice de Liquidez Corrente	0,44	1,06	1,33
Custos e Despesas	135.127	90.040	70.754
Despesas de Pessoal	31.720	26.980	19.542
Lucro (Prejuízo) Operacional	(55.799)	(21.833)	644

Fonte: Sanesul (valores em R\$ 1.000).

### *3.3 – Convênios de Gestão Compartilhada: o respeito aos municípios como titulares dos serviços*

Redefinindo-se como uma empresa pública voltada para a inclusão social por meio das ações de saneamento, a Sanesul busca se consolidar de modo a perseguir a rápida universalização dos serviços de água e esgoto e assim possibilitar à população o acesso a níveis crescentes de qualidade de vida.

A instabilidade institucional trazida pelo fim dos contratos de concessão de vários municípios foi combatida com a implementação dos Convênios de Gestão Compartilhada. Estes instrumentos reconhecem os municípios como poder concedente dos serviços e vêm promover uma maior integração entre a Sanesul e o poder local, particularmente no que se refere aos investimentos e ao

gerenciamento dos serviços. Abre-se a possibilidade para que, em assembleias regionais, os prefeitos deliberem sobre planos de investimentos, tarifas e prioridades de investimento, enquanto as comunidades têm nas Conferências Municipais de Saneamento Ambiental seus canais de participação nessas decisões, ficando para a Sanesul gerir e executar com competência e transparência os serviços.

A Sanesul continua a buscar os prefeitos para exame e implementação do modelo de Gestão Compartilhada. Dos 68 municípios em que a empresa opera, 43 assinaram o Convênio de Gestão Compartilhada, prevendo basicamente:

- Plano Diretor de Saneamento, elaborado em conjunto com o município, estabelecendo diretrizes para a compatibilização entre as exigências ambientais e o crescimento econômico;
- Plano de Investimento elaborado em parceria com o município, objetivando o planejamento e a aplicação de recursos a curto e médio prazo, nos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- a Reserva Orçamentária para Investimento em Saneamento Municipal (Resam), instituída a partir de 1999, com o objetivo de financiar investimentos na área de água e esgoto a serem feitos nos municípios;
- tarifa social com desconto de 50% sobre a tarifa para famílias de baixa renda, cadastradas em conjunto com as prefeituras, e para as entidades assistenciais, de acordo com critérios adotados pela empresa;
- desconto de 50% nas contas de água e esgoto dos imóveis de uso público municipal, observada a adimplência das prefeituras.

A tarifa social da Sanesul já havia atingido com significativa redução tarifária aproximadamente 5.650 famílias carentes até dezembro de 2001, apoiando o governo do PT a promover a inclusão social em Mato Grosso do Sul.

### *3.4 – Democratização e participação popular: caminhos da universalização dos serviços*

A Gestão Compartilhada pressupõe que os municípios participem ativamente na qualidade de co-gestores dos serviços de saneamento prestados pela Sanesul e que a empresa estimule localmente a participação democrática dos cidadãos para discutir os problemas de saneamento que afetam sua qualidade de vida.

Nas Conferências Municipais de Saneamento Ambiental, já realizadas em Campo Grande, Dourados, Corumbá e Ladário, a população está tendo a chance de conhecer, discutir e fazer sugestões sobre o saneamento ambiental

no estado. Abrangendo mais que o saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário), a pauta das conferências inclui também a gestão dos resíduos sólidos urbanos, a problemática do meio ambiente no município, as alternativas de modelo de gestão para a prestação dos serviços, a participação e o controle social.

As conferências são concebidas como um processo de participação organizada, no qual todos os segmentos da sociedade examinam os conceitos relativos ao saneamento ambiental e debatem, de maneira ampla, os problemas desses serviços públicos que interferem na qualidade de vida das pessoas. Para estimular a participação, pré-conferências regionais precedem a plenária da conferência e levantam os principais problemas dos bairros e da cidade como um todo, com o envolvimento de representantes de entidades não-governamentais, universitários, professores, profissionais de diversas áreas e membros diversos da comunidade. Representantes eleitos nas pré-conferências participam da plenária, quando são documentadas e avaliadas as propostas de todo o município. Discutidas as propostas, os participantes das conferências escolhem uma comissão para acompanhar a implementação das reivindicações e sugestões apresentadas, que vêm a se constituir no embrião do futuro Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, estando dadas as condições preliminares para avançar rumo a uma política ambiental do município, definida democraticamente com a comunidade local organizada.

Confirmando as expectativas de ampla mobilização social, em Corumbá e Ladário as conferências contaram com mais de mil participantes e na de Dourados tomaram parte em torno de 1.500 cidadãos.

A companhia também desenvolve o Programa de Educação Sanitária e Ambiental, visando estimular a conscientização ambiental e a participação da comunidade organizada na solução dos problemas locais de saneamento, por meio de diversificado leque de atividades nos diversos municípios em que opera.

### 3.5 – *Os avanços na prestação dos serviços*

Os investimentos da Sanesul vinham sendo diretamente afetados pela política de suspensão dos financiamentos pela Caixa Econômica Federal de obras de saneamento com recursos do FGTS aos órgãos e entidades do setor público. Ao mesmo tempo, a péssima situação financeira em que foi encontrada a companhia impediu aplicação mais significativa de recursos próprios provenientes da arrecadação. Mesmo assim, com esforço, foram implantadas as seguintes obras no biênio 1999-2001:

- execução de 337,6 quilômetros de rede de distribuição de água, beneficiando 126 mil pessoas, com custo de 14,2 milhões de reais;
- execução de 90,8 quilômetros de rede coletora de esgotos sanitários, atendendo mais de 21 mil pessoas, com custo de 3,9 milhões de reais;
- melhoria e implantação de diversas unidades (captação, reservação e tratamento de água, tratamento de esgoto) e ações de desenvolvimento institucional, com custo de 5,5 milhões de reais.

Foi possível também, graças a parcerias com o governo do estado e por meio de convênios com o Instituto de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) e o Fundo de Investimentos Sociais atender à população rural. Assim, a Sanesul vem participando de programa de saneamento rural dirigidos a famílias de assentamentos rurais, nos quais já foram investidos 2,8 milhões de reais até dezembro de 2001, beneficiando mais de 3.500 famílias.

No Programa Habitacional do Governo Popular “Che Roga Mi” (Minha Casinha), que tem como meta apoiar a construção de 1.930 residências de famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos, a Sanesul participa mediante convênio, administrando a aquisição dos materiais e instalando redes de distribuição e ligações de água.

### *3.6 – O Programa Pantanal e a ampliação do esgotamento sanitário*

Concebido com a finalidade principal de preservar a bacia do rio Paraguai, berço do Pantanal, o Programa Pantanal prevê no componente “meio ambiente urbano” empreendimentos de implantação de sistemas de esgotamento sanitário (coleta e tratamento) em Mato Grosso do Sul no valor estimado de 112 milhões de reais, destinados a atender a 22 municípios, e que permitirão avançar significativamente na meta de universalizar o atendimento.

O enorme desafio de preparar os projetos básicos para os 22 municípios participantes foi vencido. Optou-se corretamente, tomando como referência a experiência bem-sucedida do Distrito Federal neste campo, pelo sistema condominial de esgotamento sanitário. Com esta opção tecnológica foi possível, em razão da economia obtida na implantação dos empreendimentos, duplicar a população que será atendida em relação ao proposto inicialmente, agregando viabilidade aos sistemas e ampliando notavelmente os benefícios sociais desse componente do Programa Pantanal. No início de 2002, todos os projetos básicos para os sistemas de esgotamento sanitário dos 22 municípios envolvidos estavam elaborados e aprovados conjuntamente pelo Japan Bank for

International Cooperation e pelo Ministério do Meio Ambiente, entidades respectivamente financiadora e gestora do programa.

### 3.7 – *As perspectivas para os próximos anos*

A Sanesul se orienta no presente e se prepara para o futuro com base em *planejamento estratégico* para o período 2002-2006, que definiu como sua *visão*: uma empresa reconhecida pela sociedade como agente de saúde preventiva e promotora de desenvolvimento socioeconômico; e como sua *missão*: assegurar serviços de saneamento com qualidade a toda a população, com adoção de instrumentos de acompanhamento e participação da sociedade na gestão, promovendo a saúde pública, o desenvolvimento social e a preservação do meio ambiente; tendo como seus *valores* a ética, o compromisso com a sociedade, o compromisso com o meio ambiente e o compromisso com seus clientes.

Visando concretizar sua missão, foi estabelecido o Plano de Metas da empresa, que se desdobra em metas específicas para cada unidade, e que é anualmente avaliado e revisto por meio de metodologia específica. No planejamento 2002 da Sanesul, além de buscar aperfeiçoar o sistema de gerenciamento, as prioridades das ações a serem implementadas foram definidas tendo como base as seguintes diretrizes: aumento da arrecadação, redução de custos, melhoria da qualidade de água e redução de perdas físicas.

Tendo equacionado as dificuldades com que recebeu a empresa estadual de saneamento básico, o governo de Mato Grosso do Sul está trabalhando ativamente para atingir o mais rapidamente possível a universalização dos serviços de água e esgotos no estado. Além de prever a aplicação de recursos próprios, estão sendo desenvolvidos e negociados projetos e programas com entidades gestoras de diversas fontes de financiamento, onerosas e não-onerosas, entre as quais o Orçamento Geral da União, a CESP (Companhia Energética de São Paulo), o FGTS e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata, totalizando valores que chegam a 185 milhões de reais.

## 4 – Rio Grande do Sul

### 4.1 – *Não à privatização anunciada*

A Companhia Rio-Grandense de Saneamento (Corsan) foi instalada em 28 de março de 1966, antes mesmo do advento do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), estabelecido pelo governo militar em 1971 e responsável pela criação de uma companhia estadual de saneamento básico em cada unidade da Federação.

A Corsan abastece hoje com água potável mais de 6 milhões de gaúchos, ou seja, dois terços da população do estado. Nos 321 dos 497 municípios gaúchos onde é responsável pelo abastecimento de água, 98% da população urbana está sendo atendida. A empresa também atende 16% dos municípios do estado com esgotamento sanitário. Agrupadas em nove regiões, as 367 localidades atendidas contam com 131 gerências, que cuidam das necessidades locais. Do universo de municípios atendidos, 237 (74%) são de pequeno porte, com menos de 5.000 economias<sup>5</sup>, e 62 (19%) são de médio porte. Dos municípios de maior porte do Rio Grande do Sul, a Corsan atende apenas 22; os demais, inclusive a capital Porto Alegre, contam com serviços municipais de água e esgoto.

Quando assumiu em 1999, o governo petista encontrou a privatização da Corsan prevista no Acordo de Renegociação da Dívida do Estado, assinado pelo governo anterior com o governo federal. Várias tentativas de subconcessão à iniciativa privada de serviços prestados pela Corsan em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre haviam sido ensaiadas. No curto prazo, a companhia gaúcha estava fortemente endividada: dispunha de 1,2 milhão de reais em caixa e as dívidas vencidas se elevavam a 50,7 milhões de reais, incluindo impostos e encargos trabalhistas. O serviço da dívida de longo prazo de corrente de financiamentos comprometia 30% da receita bruta.

Alienando o conhecimento e o controle das operações da companhia, grande parte das atividades e dos serviços estava terceirizada, o que comprometia 28% das despesas de exploração. O índice de micromedição era significativamente baixo, com apenas 61% das ligações de água hidrometradas. Na ocasião, em 148 municípios ocorriam problemas com o abastecimento de água.

Como resultado das más condições em que os serviços estavam sendo prestados, a relação com os municípios concedentes dos serviços estava fragilizada. Demagógicamente, a 28 dias do seu término, o governo anterior devolve ao município de Novo Hamburgo o controle sobre seu sistema de abastecimento de água, sem equacionar os problemas que a medida causa para Estância Velha e Portão, e no último dia de governo cede para Bagé captação, adutora e ETA (Estação de Tratamento de Água). O governo do PT assume com a relação entre a Corsan e os municípios sofrendo forte politização por parte da nova oposição, ainda inconformada com a perda da eleição no estado.

---

5. Unidades consumidoras individualizadas. Por exemplo: um prédio de dez apartamentos terá uma ligação de água e dez economias; um prédio comercial com cinco lojas poderá ter uma ligação e cinco economias ou cinco ligações e cinco economias dependendo da configuração física do prédio.

#### 4.2 – O bem-sucedido esforço de recuperação

A partir do evidenciado no Quadro 2 (ver p. 203), três questões assumem prioridade no início do governo: recuperar a companhia financeiramente, elevar a qualidade dos serviços prestados e buscar uma nova relação entre a empresa estadual e os municípios concedentes dos serviços e com os próprios consumidores.

Um conjunto de ações gerenciais, entre as quais estavam a redução da terceirização, a renovação da frota e sua recuperação, a emissão instantânea das contas, a nova política salarial, eficiência nas compras e pagamentos aos fornecedores em dia, viabilizou a ampliação da receita e a redução de despesas, fazendo que a receita operacional evoluísse de 441 milhões para 534 milhões de reais e o custo dos serviços crescesse de 305 milhões para apenas 307,5 milhões de reais. Ao mesmo tempo, foram renegociados todos os débitos pendentes do período anterior a 1999 (45 milhões de reais com CEEE [Companhia Estadual de Energia Elétrica], 50 milhões de reais da Fundação Corsan, 50 milhões de reais com o INSS [Instituto Nacional de Seguridade Social] etc.).

No entanto, a capacidade de investimento da companhia foi duramente afetada pelas restrições impostas pelo governo federal ao financiamento das empresas públicas. No período 1995-1998 a Corsan investiu 92 milhões de reais/ano, dos quais os recursos de terceiros corresponderam a 63%, enquanto no triênio 1999-2001 a média de investimentos foi de 53,5 milhões de reais/ano, dos quais apenas 37% vieram de fontes externas. A companhia deixou de contar a partir de 2002 com recursos financiados pelo Programa Integrado de Melhoria Social (Pimes), extinto em decorrência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O elevado comprometimento da receita com o pagamento do serviço da dívida e a necessidade de financiar os investimentos com recursos próprios, como era de esperar, pressionaram negativamente as tarifas, que todavia foram reajustadas em base inferior à inflação do período, ao mesmo tempo que se ampliava o desconto da tarifa social, contemplando 2 milhões de usuários de baixa renda.

No esforço de desenvolvimento gerencial, merecem destaque a implantação e a consolidação de modelo de planejamento estratégico que tem proporcionado avanços significativos nos processos de avaliação dos ambientes externo e interno da companhia, com vistas ao estabelecimento de planos para as diversas unidades organizacionais e de mecanismos de acompanhamento e controle gerencial. Como desdobramento desse planejamento, vários aperfeiçoamentos foram efetivados, a exemplo da nova estrutura administrativa, da nova macrorregionalização, do novo plano de classificação de empregos e salários, do programa de controle de perdas e da uniformização, padronização e integração dos procedimentos gerenciais nas áreas administrativa, contábil, financeira e



orçamentária da empresa. A gestão dos recursos humanos se pauta pelos objetivos de desenvolvimento de política de qualificação e melhor aproveitamento do quadro de pessoal.

No plano operacional, mesmo com as dificuldades financeiras já registradas, foi possível avançar, ampliando em 170 mil o número de economias de água no período 1999-2001 e em 10 mil o de economias de esgoto. Conseguiu-se que toda a água distribuída em todas as localidades atendidas pela Corsan sofresse desinfecção prévia e que a fluoretação atingisse 97% da água distribuída. Com a instalação de 300 mil novos hidrômetros, o índice de hidrometração foi elevado para 70%, dentro de um plano que previa atingir 80% ao final de 2002. No mesmo período novas redes de água (totalizando mil quilômetros) e de esgoto (74 quilômetros) foram instaladas e substituídos 143 quilômetros de redes de água deterioradas. A capacidade de produção de água foi ampliada em 2,75 m<sup>3</sup>/s e a de tratamento de esgotos em 400 l/s.

#### *4.3 – O lançamento de debêntures para viabilizar o Plano de Expansão*

O esgotamento dos contratos de financiamento anteriormente firmados e o bloqueio dos financiamentos com recursos do FGTS, além da descontinuidade do Pimes, fizeram que a Corsan a partir de 2001 praticamente só viesse a dispor de recursos tarifários para executar o Plano de Investimentos. Dada a clara insuficiência desses recursos para financiar a ampliação e a melhoria dos sistemas de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto sanitário, em 2001 a empresa se viu forçada a viabilizar outras fontes de recursos. Em face da inviabilidade conjuntural de alternativas mais convencionais para o setor, a emissão de debêntures da companhia foi a alternativa escolhida.

Realizada em agosto de 2001, visou otimizar a estrutura de capital da empresa, por meio do alongamento do perfil das dívidas e da redução do custo de capitais de terceiros, e viabilizar recursos necessários para dar andamento aos planejamentos de obras e de desenvolvimento operacional programados. Foram emitidas 100 mil debêntures simples, não-conversíveis em ações, da espécie com garantia flutuante, nominativas, escriturais, com valor nominal unitário de mil reais, perfazendo o montante de 100 milhões de reais, com períodos de carência de seis meses e de amortização de 30 meses, remunerados com taxa de juros equivalente a CDI + 1,2 % ao ano<sup>6</sup>.

---

6. A emissão de debêntures foi precedida de análise de *rating* elaborada pelas empresas Moody's América Latina Ltda. e Austin Asis Serviços e Comércio Ltda., que atribuíram respectivamente classificação Aa2.br e A, representando que a emissora apresentava qualidade de gestão e capacidade creditícia e que a operação era considerada de baixo risco financeiro.

A destinação prevista para os recursos obtidos com a emissão das debêntures consta do Quadro 3 a seguir:

Quadro 3

Uso	Valor (R\$ 1.000)	%
Sistema de abastecimento de água	28.600	28,6
Sistema de esgotamento sanitário	35.900	35,9
Desenvolvimento operacional	20.500	20,5
Alongamento e ajuste do perfil da dívida	15.000	15,0
Total	100.000	100,0

Fonte: Corsan.

Dos 85 milhões de reais destinados a obras e a atividades de desenvolvimento operacional, foram aplicados apenas 7,3 milhões de reais ainda em 2001. O restante dos recursos foi aplicado durante o exercício de 2002.

#### 4.4 – *A busca de uma nova relação com os municípios concedentes*

Os avanços operacionais atingidos até aqui ajudaram no esforço para estabelecer um novo padrão de relacionamento com os municípios concedentes. A partir de 2000, em parceria com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, a Corsan iniciou estudos que permitiram apresentar uma nova proposta de contrato de concessão dos serviços pelos municípios que permitisse superar o viés autoritário do modelo herdado do Planasa. Prevendo que as novas concessões sejam simultaneamente de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, o novo modelo de contrato define com clareza as obrigações da concessionária e do poder concedente, inclui a previsão de mecanismos de controle social, reduz as tarifas dos consumidores públicos municipais, estipula as penalidades para as partes em caso de não cumprimento das obrigações contratuais. Com previsão de vigência de dez anos e prestação anual de contas pela concessionária ao concedente, o modelo de contrato proposto integra também plano e cronograma dos investimentos a executar no município.

Como resultado do esforço realizado, no governo 1999-2002, a companhia conseguiu firmar 15 novos contratos de concessão – sendo 12 exclusivamente para a prestação dos serviços de esgotamento sanitário, um exclusivamente para a prestação dos serviços de abastecimento de água e dois para ambos os serviços – e renovar oito concessões de água já com base na nova con-

cepção normativa. Foram firmados ainda dois contratos de abastecimento de água e um de água e esgoto pela normativa antiga.

#### *4.5 – O exercício da democracia: Orçamento Participativo e os Conselhos de Cidadãos Usuários*

Integrante do governo do Rio Grande do Sul, a Corsan define parte dos seus investimentos nos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário por meio do Orçamento Participativo. Por outro lado, buscando melhorar o relacionamento com seus consumidores finais, a empresa concebeu e implantou os Conselhos de Cidadãos Usuários. Esses conselhos constituem-se em mecanismos de controle e participação da população e dos demais consumidores, uma vez que são canais regulares de comunicação com a sociedade civil, os órgãos públicos afins e o poder concedente municipal. Entre outros aspectos, os conselhos propiciam obter informações, prestar esclarecimentos, receber críticas e sugestões sobre os serviços prestados, a qualidade da água fornecida, a situação dos mananciais e a estrutura tarifária.

Até dezembro de 2001 já haviam sido instalados e estavam em funcionamento 76 desses conselhos, que contavam com a colaboração de aproximadamente 800 conselheiros voluntários e abrangiam 139 municípios, representando 43% do total das localidades com contrato de concessão e 72% da população usuária.

#### *4.6 – Prioridade para o meio ambiente e a preservação dos recursos hídricos*

A degradação cada vez mais intensa que a qualidade da água vem sofrendo nas últimas décadas, em razão dos altos índices de cargas poluidoras decorrentes da urbanização desordenada e de processos industriais e agrícolas sem os devidos cuidados ambientais, impôs à Corsan, como prioridade, atuar em conjunto com outras instituições na preservação e na recuperação do meio ambiente e, mais particularmente, dos mananciais hídricos. Nesse campo, a companhia priorizou a participação nas seguintes atividades:

- consolidação dos sistemas estadual e federal de recursos hídricos;
- enquadramento das águas de bacias hidrográficas estaduais;
- Pró-Guaíba e outros programas ambientais em desenvolvimento no estado;
- processo de obtenção de outorga de direito de uso da água pela Corsan;
- avaliação da concepção do plano da bacia hidrográfica do rio Gravataí;
- fórum de órgãos do governo do estado para o controle dos efeitos da estiagem.

#### 4.7 *Perspectivas para os próximos anos*

Assegurada a continuidade das orientações, as perspectivas para a Corsan são prioritariamente:

- realizar investimentos no valor de 400 milhões de reais (80% recursos próprios) que permitam promover a universalização do atendimento com água potável, inclusive da população rural e indígena;
- duplicar o número de economias ligadas à rede coletora de esgotos e implementar o tratamento desses esgotos;
- assegurar tarifação mais justa por meio da hidrometração generalizada;
- implantar Conselho de Cidadãos Usuários em todos os municípios concedentes;
- implementar novos contratos de concessão com municípios e avançar no relacionamento institucional para manutenção do modelo de gestão pública eficaz, com participação e qualidade, e avaliar a possibilidade e a conveniência de inclusão dos municípios como acionistas da companhia;
- apoiar decisivamente a implantação do Sistema Estadual de Saneamento Ambiental pelo governo do estado.

## 5 – Rio de Janeiro

### 5.1 – *A frustração*

Coube ao Partido dos Trabalhadores estar à frente da Companhia Estadual de Água e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) no início do governo da frente política que elegeu Anthony Garotinho governador e Benedita da Silva vice-governadora do estado do Rio de Janeiro em 1998. Em menos de cinco meses, antecipando os problemas políticos que levariam à saída do PT do governo e ao esfacelamento da frente, os dirigentes petistas da empresa (presidente e três diretores) pediram demissão em caráter irrevogável, divulgando publicamente carta<sup>7</sup> em que são explicitadas as razões da decisão. Entre as quais, o fato de Garotinho não ter cumprido os compromissos que havia assumido quando entregou a direção da companhia ao Partido dos Trabalhadores e que eram condições essenciais para a recuperação da empresa, imersa em profunda crise.

---

7. Os autores da carta são Marcos Helano Fernandes Montenegro, ex-presidente da Cedae, e Antonio da Costa Miranda Neto, Clóvis Francisco do Nascimento Filho e João Batista Peixoto, ex-diretores. A íntegra desta carta pode ser encontrada em <http://www.oficinainforma.com.br/semana/leituras-990522/1.htm>.

Entre outros aspectos, a carta de demissão destacava que estavam frustradas as expectativas de que fossem asseguradas as condições mínimas necessárias para conduzir e planejar a Cedae de forma profissional, livres da ingerência de interesses meramente político-partidários de qualquer origem e das pressões dos interesses privados que sempre dominaram a gestão da companhia, e denunciava que naquele período de início de governo:

- a gestão profissional havia sido inviabilizada pelas nomeações com critérios políticos encaminhadas pelo gabinete do governador da maioria dos superintendentes e demais gerentes, subvertendo a hierarquia da empresa;
- a manutenção fora do controle da companhia do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, principal programa de investimentos sob a responsabilidade formal e financeira da Cedae;
- a submissão da Cedae ao regime de “caixa único” do estado;
- a ausência de suporte político por parte do governador para combater as iniciativas de privatização que ameaçavam retalhar e inviabilizar a companhia;
- a ausência de interação institucional entre a presidência da companhia e o governador, o qual vinha dando conhecimento de suas idéias sobre as questões da Cedae por intermédio dos meios de comunicação.

O item 5.2, a seguir, reproduz documento elaborado em março de 1999 pelos diretores que se demitiram com o diagnóstico da situação da empresa e as propostas para sua recuperação<sup>8</sup>. Decorridos três anos, a maior parte dos problemas aí identificados continuava em pauta e medidas essenciais para a recuperação da Cedae ainda precisavam ser implementadas.

### *5.2 – Uma grande empresa em processo de desagregação*

A Companhia Estadual de Água e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) é uma das maiores empresas de saneamento básico do mundo e a segunda empresa brasileira do setor em faturamento, produzindo e distribuindo água e coletando esgotos em 61 dos 91 municípios do estado do Rio de Janeiro, atendendo 9,5 milhões de pessoas com água e 5,5 milhões com esgotamento sanitário. Entretanto, submetida a um processo prolongado de sucateamento, que culminou com a tentativa desesperada de privatização no governo Marcelo Allencar (PSDB), a empresa encontra-se desestruturada em todos os seus aspectos. Do ponto de vista empresarial, a Cedae encontra-se em processo de desagregação, que permeia todos os aspectos da companhia.

---

8. Com o apoio de Téia Magalhães.

O desequilíbrio se expressa nos déficits de atendimento, na concentração dos serviços nas áreas mais ricas das cidades, na desigualdade no acesso e na intermitência no abastecimento em várias regiões. Cerca de 2 milhões de pessoas nas cidades em que a companhia atua não têm acesso formal à água tratada – 18% do total; mais de 5 milhões não dispõem de redes de esgotos – quase a metade da população das cidades conveniadas. Nas áreas mais ricas o consumo de água é extremamente elevado, enquanto nas áreas mais pobres a água chega de forma irregular – em algumas, apenas uma vez por semana.

A dificuldade para resolver os seus problemas e realizar os investimentos necessários à melhoria e expansão dos serviços piora a relação da Cedae com os municípios operados, já viciada pelo autoritarismo que pouco mudou desde a ditadura militar, levando alguns deles a buscar substituir a Cedae por empresas privadas. Mais do que isso, tal relação é extremamente frágil institucionalmente, pois nem sequer existem contratos de concessão dos serviços dos municípios à companhia.

#### *Quando os investimentos atrapalham*

Por ser uma empresa de grande porte, com faturamento anual superior a 1 bilhão de dólares, a Cedae obteve financiamentos para realização de obras de vulto para a expansão de seus sistemas. Entretanto, já há algum tempo os seus investimentos não são programados a partir das necessidades da população e da busca da sustentação econômico-financeira da companhia, mas a partir da lógica das grandes empreiteiras, interessadas apenas em executar obras, sem a preocupação de articulá-las com a estrutura da empresa que vai colocá-las em operação.

Os dois grandes programas de investimento da Cedae – o Programa de Despoluição da Baía da Guanabara (PDBG) e o Prosanear – são gerenciados fora da companhia, em unidades praticamente autônomas.

A concepção do PDBG se guia pelos interesses dos grandes grupos empreiteiros e pela lógica de entrada dos recursos estrangeiros no país, atropelando qualquer lógica de gestão da companhia. Exemplo disso são as estações de tratamento de esgotos (ETEs), construídas em descompasso com as redes coletoras dos esgotos a serem tratados. A ETE Alegria, na ilha do Fundão, estará praticamente pronta no segundo semestre de 1999, com uma capacidade de tratar 5 m<sup>3</sup>/s, mas os coletores troncos que devem trazer o esgoto não foram implantados. Nas bacias do Pavuna e do Sarapuí, os esgotos a serem tratados nas ETEs em construção deverão ser coletados em redes a serem assentadas em bairros onde ainda não existe infra-estrutura mínima, o que vai comprometer imediatamente a funcionalidade dessas redes.

O Prosanear, que conta com recursos do Banco Mundial e é voltado para saneamento de favelas, também conquistou estranha autonomia. Por utilizar tecnologias não-convencionais que despertaram resistências no corpo técnico da empresa, foi constituída uma unidade executiva independente. Essa solução acabou tornando maiores as dificuldades para articular o sistema que já existia às novas estruturas implantadas. O grau de independência do programa é de tal ordem que nem sequer os padrões técnicos construtivos e operacionais da companhia são consultados, fazendo que algumas obras sejam recusadas pela área de operação da empresa e levando a ajustes onerosos.

A desarticulação dos investimentos em ampliação com as estruturas existentes acontece também em programas executados por outros órgãos de governo. É o caso, por exemplo, do Baixada Viva, que vem investindo em infra-estrutura urbana na Baixada Fluminense, em que se incluem obras de vulto de água e esgoto. Realizados com recursos do governo do estado, os empreendimentos de saneamento básico vinham sendo desenvolvidos em todas as suas etapas pela Secretaria do Planejamento, sem a mínima participação das equipes técnicas da Cedae. O mesmo ocorre com os programas de infra-estrutura urbana desenvolvidos por prefeituras (Favela Bairro no Rio de Janeiro, Viva São Gonçalo, Viva Itaboraí, por exemplo), nos quais se investe em água e esgoto sem a necessária integração técnica e gerencial com a companhia.

Evidentemente, essa desarticulação gera, entre outros problemas, dificuldades na operação por falta de compatibilidade com a padronização técnica da companhia, obras que não se interligam aos sistemas já implantados, como é o caso de reservatórios de água da Baixada Fluminense, desligados das redes de distribuição, ou estações de esgoto que não recebem esgoto para tratar. Além disso, em vários desses casos, a companhia vem arcando com o incremento das despesas financeiras geradas pelos empreendimentos (amortização e juros dos financiamentos e aumento das despesas operacionais para manutenção) e ficando sem as receitas correspondentes, já que nem mesmo se fez o cadastramento comercial dos novos consumidores e, portanto, não é possível lançar contas.

#### *Fragilidades da operação e manutenção*

Como a Cedae opera algumas estruturas bastante antigas – há adutoras, por exemplo, com mais de cem anos –, as falhas operacionais e de manutenção colocam em risco permanente os sistemas de água e esgoto. É freqüente, por isso, o rompimento de adutoras de porte e o vazamento de tubulações de recalque de esgotos, comuns nas cidades litorâneas, como é o caso do Rio de Janeiro. A

inspeção submarina mensal do emissário de esgotos de Ipanema foi descontinuada em 1998, impedindo a detecção precoce de falhas em sua estrutura de sustentação, com as conseqüências já conhecidas.

As equipes responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas são insuficientes e trabalham com baixíssima produtividade, sem os equipamentos necessários, incapazes de realizar suas tarefas com o padrão que seria compatível com o porte da empresa. Na favela da Rocinha, por exemplo, cuja população é superior à grande maioria dos municípios brasileiros, trabalham no sistema de operação e manutenção apenas um bombeiro hidráulico e dois auxiliares – porque as obras foram realizadas pelo Prosanear e não foram assumidas de forma efetiva pela empresa.

No interior as dificuldades só não são maiores porque o porte das cidades é menor. Mas a situação de degradação dos equipamentos e de sucateamento de várias instalações é a mesma verificada na Região Metropolitana.

A área de suprimentos foi encontrada em situação de calamidade. Até mesmo produtos químicos essenciais para o tratamento de água estavam com seus estoques zerados. A frota de veículos estava em frangalhos, com 200 veículos parados por falta de manutenção.

#### *Instrumentos gerenciais frágeis*

Existem hoje pouquíssimos mecanismos para estabelecimento de metas, de controle, de procedimentos para execução de tarefas, de normatização do que é básico. Foram feitos significativos investimentos em informática no passado, com custos altíssimos, mas o acesso à informação para suporte ao planejamento e à tomada de decisões continua difícil.

Na área comercial da companhia concentram-se problemas. Os hidrômetros das cidades do interior estão sem leitura desde setembro de 1998. Na Região Metropolitana, no âmbito do PDBG, foi feito um grande investimento em hidrômetros, sem um trabalho de planejamento e preparação articulado com a área comercial da Cedae. Como ocorre com frequência, as primeiras leituras apontaram consumos elevados e, em conseqüência, contas muito altas, provavelmente em razão de vazamentos internos. Sem a adequada orientação, a resposta da população foi não pagar, aumentando a inadimplência, sem que a empresa desse resposta ao impasse criado.

As perdas de faturamento da empresa são da ordem de 50%, ou seja, ela só consegue cobrar metade da água que produz, em razão de ligações clandestinas, fraudes, erros de leitura, ausência de hidrômetro, falta de cadastramento, falta de controle sobre os grandes consumidores e vazamentos de água nas redes e unidades. E só consegue receber 75% do que cobra.



É evidente ainda que parte do seu quadro de cerca de 9 mil funcionários está desmotivada, apática e descrente da recuperação da empresa.

#### *A crise financeira*

Por causa desses problemas, em 1998 a Cedae teve um déficit financeiro de cerca de 50 milhões de reais, a ser coberto em 1999. Se a situação se repetir este ano – visão otimista, porque os indicadores deste começo do ano revelam um aprofundamento dos desequilíbrios estruturais da empresa –, outros 50 milhões de reais de déficit de custeio irão se somar aos do ano passado.

Por outro lado, a Cedae tinha no início deste ano (1999) uma dívida de aproximadamente 1,5 bilhão de reais, que, com o impacto da desvalorização cambial, chega hoje a cerca de 1,9 bilhão de reais. São dívidas com o BID, com a Caixa Econômica Federal, com o Banco do Brasil, com o OECF (Overseas Economic Cooperation Fund of Japan), com debêntures, com a caixa de previdência dos funcionários e até com impostos atrasados.

Em 1999, o serviço dessa dívida deverá crescer em 70 milhões de reais. Assim, o déficit da empresa seria ao final de 1999 da ordem de 170 milhões de reais, ou ainda maior, se considerado que as despesas de custeio foram artificialmente comprimidas no exercício anterior. Para gerar esses 170 milhões de receita, a empresa precisaria aumentar sua arrecadação em 20%.

Por outro lado, a gestão financeira da companhia é dificultada pelo fato de a Cedae ser tratada como se fosse um órgão da administração direta, submetida a regras de execução orçamentária e administração financeira aplicáveis à administração direta, o que retira dela a autonomia para a melhor execução do seu orçamento.

#### *Os efeitos da crise do país sobre a empresa*

Além das dificuldades internas, a Cedae enfrentará nos próximos meses os reflexos da conjuntura crítica em que vive o país: dificuldades para realização dos investimentos públicos, desvalorização da moeda, que se reflete sobre a dívida da empresa, retomada do processo inflacionário e conseqüente aumento de custos, e diminuição do poder aquisitivo dos consumidores, provocada pela recessão, que tende a aumentar a inadimplência já elevada.

Somam-se ainda as graves dificuldades financeiras do estado do Rio de Janeiro, estrangulado pela crise, que limitam a alocação da contrapartida pelo governo estadual nos projetos em que ele é parceiro da Cedae. A empresa estará também sofrendo fortes pressões do governo federal para sua privatização, a despeito da resistência da frente política que elegeu o atual governo do Rio de Janeiro.

Para completar, na medida em que a Cedae não consegue dar respostas satisfatórias às necessidades dos municípios em que opera, há as pressões de prefeitos pela municipalização para posterior privatização de partes dos sistemas operados pela companhia.

*Apesar dos problemas, a Cedae pode ser recuperada*

A despeito de todos os problemas apresentados, a Cedae é uma grande empresa, com excelentes potencialidades. É necessário, portanto, adotar algumas providências imediatas que comecem a alterar esse quadro e revertam as expectativas negativas.

Em primeiro lugar, é preciso inverter a lógica que vinha norteando os planos de investimento da companhia, abandonando a filosofia de concentração dos recursos de investimentos em grandes obras estruturais desconectadas dos sistemas operacionais existentes, não investir em obras de curta vida útil, redistribuir a água atualmente produzida nos sistemas existentes de maneira a desconcentrar o atendimento e buscar retorno financeiro dos investimentos realizados em prazos mais curtos, priorizando, por exemplo, as obras de coleta em relação àquelas de tratamento de esgotos. Implantar tal orientação só será possível trazendo para o controle da direção da companhia os grandes programas de investimento da Cedae – o Prosanear e o componente de água e esgoto do PDBG – e estabelecendo mecanismos de articulação com outros programas estaduais e municipais que envolvam investimento em saneamento básico. É isto que vai permitir redirecionar alguns investimentos com o objetivo de colocar à disposição da população benefícios em curto prazo.

Em segundo lugar, é preciso proceder a uma revisão do plano de obras desses programas bem como dos fluxos financeiros de recursos, de forma a priorizar os investimentos que permitam otimizar o uso das instalações já concluídas e reprogramar obras para que os investimentos futuros proporcionem mais e melhores serviços à população no curto prazo e mais receitas para a companhia.

Com urgência devem ser implantados procedimentos que permitam a redistribuição da água existente na Região Metropolitana, de forma a permitir a rápida ampliação do acesso à água em condições de segurança sanitária.

No bojo da construção de um novo modelo de relação com os municípios operados, é fundamental estabelecer um novo desenho institucional para a empresa, com os pressupostos da descentralização e da regionalização, estabelecendo contratos de gestão e criando conselhos regionais com participação ativa das prefeituras e da população, que definirão metas, prioridades e planos de investimento regionais. Será necessário também criar ou recriar mecanismos gerenciais

que permitam acompanhar e controlar eficientemente as atividades e envolver a população na definição de planos de investimentos e metas e no controle, no acompanhamento e na fiscalização dos investimentos da companhia.

São inadiáveis medidas para redução de despesas, tais como revisão de contratos de terceiros, racionalização do consumo de produtos químicos e energia elétrica, controle de despesas da folha de pagamentos, com ênfase nas horas extras e plantões, renegociação de impostos, revisão de aluguéis, combate aos desperdícios etc. As medidas urgentes para aumentar as receitas incluem contratação de leitura para as cidades do interior, política de corte seletivo e permanente, recadastramento de áreas de maior potencial de retorno, cadastramento das ampliações e de loteamentos clandestinos, plano de hidrometração seletiva, caça-fraude seletivo etc.

Motivar e engajar os funcionários é indispensável, bem como iniciar atividades de aperfeiçoamento e atualização profissional e proceder a uma revisão racional dos contratos de terceirização e do quadro de pessoal.

As alternativas à recuperação da Cedae são o prosseguimento do processo de degradação atual, que conduzirá a empresa à completa destruição, ou a sua venda a grupos privados, colocando em risco o patrimônio técnico acumulado pelo estado do Rio de Janeiro ao longo de anos e expondo as parcelas menos favorecidas da população à exclusão permanente.

Junho de 2002.

# Governando a política estadual de assistência social no PT

Aldaíza Sposati

Professora titular da PUC/SP, coordenadora do Núcleo de Segurança e Assistência Social da PUC/SP. Vereadora pelo PT na Câmara Municipal de São Paulo, é secretária municipal de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo na gestão Marta Suplicy (2000-2003).

Antes de mais nada é preciso tornar claro que, para nós do PT, propor e operar a política pública de assistência social não é conservadorismo, retrocesso ou assistencialismo. A grande diferença desta posição, que orientou o substitutivo dos deputados federais José Dirceu e Eduardo Jorge ao Projeto de Lei da Lei Orgânica da Assistência Social, a LOAS, é a de fortalecer o disposto constitucional que transforma a assistência social em direito de seguridade social. Isso significa uma ruptura com as tradicionais formas individuais e precárias de “ajuda aos pobres” e a adoção de políticas de massa, com controle social, gestão democratizada e cobertura com serviços em padrão de qualidade que assegure dignidade a cidadãos e realize a provisão de um conjunto de seguranças sociais.

Assistencialismo, ações de primeira-dama, campanhas de comida ou de agasalho são práticas conservadoras que nada têm a ver com o campo dos direitos de assistência social, muito menos com governos petistas municipais, estaduais ou nacional.

Foram e são petistas os que estiveram e estão à frente da luta pela regulamentação da assistência social como direito de cidadania, pois esta permite iluminar e trazer para o debate público várias questões que demarcam a injustiça social para com brasileiros e a necessidade de transformar “direitos de papel” em direitos de fato.

Essas posições encontram respaldo na crítica da realidade social do nosso país. Primeiro, porque o Estado brasileiro não inclui entre suas responsabilidades atender diversas necessidades no campo da reprodução social, principalmente aquelas dos que menos têm autonomia em manter a si e a sua família em padrão digno de vida e de viver. Segundo, porque a sociedade de consumo só resolve problemas desde que se possa comprar ou pagar, isto é, ser consumidor, o que é totalmente incompatível quer com o precário salário recebido, quer com a idealização do pleno emprego. No Brasil, mais de 50% da população economicamente ativa permanecem em trabalho informal. Isso decorre não só do desemprego resultante do modelo produtivo flexibilizado e expulsador de mão-de-obra, mas, pior, do nosso processo histórico, pois sempre ocorreu, já que estamos distantes da universalização da formalização do trabalho e do alcance para todos de seus direitos sociais. Terceiro, porque o modelo político conservador, ainda hegemônico, é concentrador de riqueza (não distributivo ou não redistributivo) e centralizador de um poder político pautado no elitismo, no patrimonialismo, no tecnicismo.

A LOAS se propõe a operar uma reforma nas relações entre Estado e sociedade no âmbito das comumente chamadas “ações sociais”. Nós, do PT, entendemos que ela pode operar uma “revolução democrática” na gestão da assistência social por trazer à cena novos protagonistas populares e provocar tensão no modo truncado como as políticas sociais públicas são prestadas, não alcançando a realidade das condições de vida da população de menor poder aquisitivo.

Tradicionalmente, a assistência social era o *locus* dos deserdados da atenção social pública. Por exemplo, a situação daquele que recorre aos serviços de saúde pública e não consegue finalizar seu tratamento. Esta presta uma atenção truncada que combina o atendimento público com o consumo no mercado. Assim, comprar remédios, próteses, entre outros itens recomendados pelo médico do serviço público, depende da capacidade de ser consumidor. Não raras vezes segue o demandatário para o serviço de assistência social, também público, para obter uma “ajuda” para comprar remédios ou próteses. Isso significa que ele não tem o direito ao tratamento e que tem que se transmutar em necessitado para obter condições de resolver sua necessidade de saúde.

Recente pesquisa realizada por João Batista Araújo e Oliveira e Simon Schwartzman em 51 cidades brasileiras (publicada no livro *A escola vista por dentro*), conclui que a “escola vista só por dentro é incapaz de perceber a relação entre o que faz e os resultados que obtém”<sup>1</sup>.

---

1. GOIS, Antônio. “Pesquisa feita em 51 cidades do país mostra ainda que maioria tolera atitudes que prejudicam desempenho escolar”. *Folha de S.Paulo*, 30 mar. 2002, p. C1.

Como direito social, a assistência social não tem como perspectiva ser repositório das limitações das demais políticas, e sim buscar que estas alcancem a todos sem discriminação. Nesse sentido, tem forte papel intersetorial de realizar o trabalho preventivo de vigilância das exclusões sociais.

As necessidades não são somente ausência de bens e coisas que são indispensáveis à conservação da vida. Como diz Frei Betto, não são questões animais. Para os homens as necessidades têm a dimensão material, de escassez de um bem, mas também a imaterial, de prover a personalidade, isto é, o desejo de satisfação de algo. Por exemplo, a educação, a cultura, o lazer são necessidades imateriais, embora operem com recursos materiais.

É preciso tornar claro o sentido negativo e positivo da necessidade. O negativo entende necessidade como ausência. Pior ainda os que responsabilizam o sujeito por essa ausência, denominando-o “carente” ou falando dos carentes quando se referem aos usuários da assistência social. O sentido positivo é o desejo de satisfação que mobiliza as pessoas na busca (material ou imaterial) por algo que provoca seu desenvolvimento.

A perspectiva da política pública supõe a identificação das demandas na direção da universalidade e da construção de respostas que alcancem a todos. Tradicionalmente a assistência social não era operada no campo público com transparência e controle social. Seu acesso foi sempre mediado por uma “regulação *ad hoc*”, isto é, caso a caso; por isso, sempre foi campo do favor, campo de vínculos pessoais, e não públicos ou de direitos sociais.

A história das sociedades capitalistas mostra, mesmo com limites, que na sociedade de mercado os valores sociais e civilizatórios não podem – e não devem – ser pautados pela subordinação ao mercado e à condição de consumidor.

É sob a égide do mercado que a assistência social é concebida como ação compensatória, isso porque os bens e serviços que ela presta e provê, quando pública, são concorrenciais à oferta do mercado e direcionados para quem não dispõe de poder aquisitivo para a satisfação de suas necessidades. Os “bens” são pensados e operados para quem tem capacidade de consumir, logo não são entendidos como bens públicos, mas sim privados.

Para o PT a provisão básica não deve ser necessariamente privada. Experiências do “socialismo real”, com todas as críticas que merecem, mostraram que é possível garantir, por exemplo, a cota de alimentação básica para cada cidadão, além da educação e da saúde pública. Hoje se instala o debate sobre a Renda Básica de Cidadania, que atribui um determinado valor a todos os cidadãos, independentemente do trabalho e do salário. Essas considerações significam que uma sociedade pode – e deve – definir provisões coletivas fora do mercado. Isto é um confronto ao princípio neoliberal e, de certo modo, retoma o debate sobre

o keynesianismo. Este não trazia, porém, a marca do debate democrático e tinha um viés estatista. A questão que se coloca hoje é não só do acesso às políticas públicas, mas da forma democrática de sua gestão, dos recursos financeiros e do grau de inclusão de seus resultados, submetidos a controle social.

De acordo com a LOAS, cabe à assistência social a provisão de mínimos sociais. Isto supõe que se estabeleçam quais são os mínimos de cidadania, como também qual o padrão de qualidade desses mínimos a serem alicerçados a todos pela responsabilidade social e pública do Estado. Isto não significa a inexistência de parcerias com organizações sem fins lucrativos. Mas significa, sim, que as parcerias não podem se orientar pelo princípio da subsidiariedade, em que o Estado é o último a ser acionado, mas pelo princípio da responsabilidade social e pública, que é ao mesmo tempo do Estado e da sociedade no processo de construção da cidadania.

Sob esta perspectiva, a assistência social tem seu âmbito preventivo na vigilância das exclusões sociais, além de prover seus mandatários com benefícios, serviços, programas e projetos que alicerçam um conjunto de seguranças sociais como:

1. a segurança de acolhida, isto é, a garantia de poder contar com albergagem e apoio ante qualquer gravidade eventual, como em uma situação de emergência urbana (incêndio, enchentes etc.) por acidentes naturais ou de outras ordens, como violências, desabamentos. É do âmbito da política de assistência social a atenção aos que vivem em risco social, desabrigados, nas ruas, sem referência, doentes, abandonados;
2. a segurança de convívio, que supõe o fortalecimento de vínculos sociais e societários. A reconstrução de laços ante as rupturas de relações íntimas, familiares, grupais, presentes principalmente em contextos urbanos. Aqui estão os estímulos às redes de sociabilidades que ampliam as resistências individuais e grupais pelas solidariedades de vizinhança, parentesco, grupos etários, entre outras tantas formas de nucleação;
3. segurança de autonomia, que significa a possibilidade da reconquista da autoestima, a força comunitária e coletiva, o protagonismo, a autoria, a identidade, o reconhecimento na construção da cidadania;
4. a segurança de rendimentos, por meio de um conjunto de benefícios em pecúnia, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que transfere um salário mínimo ao idoso e à pessoa com deficiência sem acesso à Previdência Social. Benefícios à família, para evitar que crianças trabalhem; para enfrentar – ou se restabelecer de – situações de fragilidade; para estimular a frequência de crianças à escola, entre outras formas. No caso, há uma interface com políticas de (re)qualificação para o trabalho, projetos de geração de renda, entre outros;

5. segurança de travessia, que afiança precondições para que cidadãos, individualmente ou em grupos, sejam alcançáveis pelas demais políticas sociais e rompam com exclusões nelas existentes;
6. segurança de equidade, que faz da assistência social âmbito, ainda que não exclusivo, do reconhecimento de necessidades próprias a uma dada idade (crianças, adolescentes, jovens, idosos) e de mulheres, homens, hetero e homossexuais, pessoas com deficiências, entre várias outras expressões de minorias ou de necessidades especiais;
7. segurança de protagonismo dos usuários, no sentido de romper a dimensão tradicional de tutela, dos “carentes”, da subordinação, e instalar a perspectiva emancipatória e cidadã do direito.

Como se pode perceber, todas estas seguranças supõem a inclusão na agenda pública de novas formas de cobertura por serviços governamentais que antes eram entendidos como restritos ao “trabalho dos assistentes sociais”. Delegava-se a um profissional, portanto ao âmbito de uma relação pessoal e individual do assistente social, a construção de provisões eventuais. Trata-se, no caso, de uma “regulação *ad hoc*”, caso a caso, e não de uma regulação social do direito a uma política pública.

O reconhecimento de que existem necessidades que não afloram por “fragilidades de indivíduos”, ultrapassando portanto o âmbito da manifestação da bondade, da caridade, da benemerência, é que reposiciona o campo da assistência social como política pública.

Pessoas com deficiências físicas ou mentais, crianças abandonadas e pessoas idosas sempre compuseram o elenco das situações de comoção pública, a elas sendo dedicados orfanatos e asilos, que deram origem a instituições sociais totais ainda existentes. A política de assistência social é mais do que esta manifestação pessoal e privada, pois é política pública, e não benemerência.

A assistência social como seguridade social deve assegurar garantias sociais para que só em último caso o cidadão precise ser retirado do convívio social, isolado e apartado em formas asilares.

A partir da direção política de afiançar condições de dignidade, empoderamento e protagonismo, a assistência social pode ser uma forte política de universalização da cidadania, pois exige que o contrato social entre sociedade-Estado e mercado se posicione sobre quem inclui e quem não inclui, ou sobre quais necessidades inclui e não inclui na agenda pública.

Sabemos que na sociedade de mercado não será nunca com políticas sociais que reduziremos as desigualdades sociais, ainda que estas políticas sejam – ou possam ser – redistributivas. As políticas de trabalho e renda, seja no campo social ou no campo econômico, é que são primordialmente redistributivas



na sociedade de mercado, quer pela via fiscal, quer pela via salarial. Isto não torna a política social um paliativo, mas um meio a ser somado a outros processos de redistribuição da riqueza social de uma sociedade.

Pesquisa do Instituto DataFolha realizada entre 19 e 21 de novembro de 2001, com amostra representativa colhida em 126 municípios de todos os estados do país, mostra situações alarmantes quanto às condições de trabalho:

- entre 1996 e 2001 saltou de 4% para 11% o número de brasileiros maiores de 16 anos sem ocupação ou procurando emprego, estimando-se em quase 13 milhões os brasileiros desempregados. Portanto, mais do que toda a população da cidade de São Paulo;
- o número de brasileiros que vivem de “bicos” cresceu no mesmo período de 13% para 16%, e o de assalariados registrados caiu de 22% para 16%. Os funcionários públicos passaram de 9% da população economicamente ativa para 5%; os autônomos com registro de ISS (Imposto sobre serviços de qualquer natureza) também caíram de 9% para 5%; os assalariados sem registro passaram de 11% para 10%;
- apenas metade da força de trabalho ocupada no Brasil tem garantias mínimas e 16 milhões de brasileiros perderam nos últimos cinco anos os direitos associados a um trabalho estável. Dos brasileiros que trabalham, 46% nunca tiveram carteira assinada;
- o acesso aos direitos sociais do trabalho regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas são ainda inalcançáveis para muitos.

Este estudo reforça o quanto é discriminatório afirmar que a precarização da vida resulta da indisposição para trabalhar.

O pensamento conservador e liberal fez repousar no sujeito quase todas as responsabilidades por resolver sua vida, sem colocar em evidência o que é viver como trabalhador, isto é, não ser dono do capital.

A experiência do PT no governo de estados brasileiros mostra alguns caminhos determinantes nesta “revolução” pela construção da cidadania de segmentos excluídos por meio da política pública de assistência social.

Em síntese, como afirmam os companheiros de Mato Grosso do Sul:

“É preciso fortalecer a concepção de política pública de assistência social, alicerçada na cidadania e promotora do desenvolvimento social, fundada na participação popular, na universalização dos direitos sociais para o conjunto da população, com efetivo controle social.”<sup>2</sup>

---

2. “A política de assistência social no Mato Grosso do Sul”, elaborado pela Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Trabalho do Mato Grosso do Sul.

Esta concepção indica que o primeiro projeto estruturante da assistência social está no campo da gestão pública dessa política nos governos estaduais.

## Estruturando e organizando a política pública de assistência social

Dar cumprimento ao disposto na LOAS, criando os *locus* de gestão da política pública por intermédio de conselhos, fundos, orçamento e de um plano básico da política de assistência social, é um esforço que vem catalisando os sete últimos anos de gestão nessa área.

Lutar pelo comando único da gestão da assistência social é estratégico para acabar com os órgãos (fundações, fundos de solidariedade, entre outros) geridos por primeiras-damas que operam recursos públicos pela política do patrimonialismo, isto é, do parentesco ou da família. Comando único não supe restrição à intersetorialidade e exige claras diretrizes que permitam a consagração de direitos.

A radicalidade democrática da gestão da assistência social indica que o objetivo é construir o protagonismo popular na gestão dessa política, entendendo que cabe ao Estado fortalecer a presença e a decisão política dos interessados diretos nos serviços e recursos estatais que utilizam. Assim é processado e entendido o Orçamento Participativo, reconhecida prática democrática de governos do PT. Todavia, a tradição conservadora permite aos filantropos ou, quando muito, aos técnicos dizer de que precisam os “necessitados”, mas não reconhece as necessidades de muitos à provisão pública como direito social.

Como dizem os companheiros do Rio Grande do Sul, “A concepção predominante era de que a assistência social se efetivava por meio de ações descontínuas, secundárias, não havendo lugar para uma política pública”<sup>3</sup>.

Passar da prática para a política, das ajudas para os direitos, do patrimonialismo para a gestão democrática é um desafio.

“Um grande número de municípios gaúchos ainda comungam dessa concepção, podendo ser verificado quando não utilizam a palavra assistência social para denominar o órgão gestor municipal, quando não prevêm recursos próprios no orçamento da assistência social, não possuem quadro de pessoal para o desenvolvimento da política municipal de assistência social de forma contínua e sistemática.”

---

3. “A política de assistência social no Rio Grande do Sul”, elaborado pela Secretaria de Trabalho, Cidadania e Assistência Social do Rio Grande do Sul.

Esta análise dos companheiros que estavam na Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (STCAS) do Rio Grande do Sul caracteriza vários aspectos da gestão da assistência social em municípios e estados.

Um dos grandes paradigmas da gestão da assistência social é a estruturação do comando único por instância de governo. Percebe-se, porém, que ainda ocorre nos governos estaduais a combinação entre o modelo de gestão direta e o fundacional.

Em geral, as fundações são heranças organizacionais do Estado, como Febem, Promosul e Fumbesa no Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Acre, respectivamente.

Esta pasta, ou sua congênere, é a grande articuladora e interlocutora com os conselhos de segmentos (crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres etc.). A construção do controle social por meio de conselho deliberativo, alterando o tradicional consultivo, é marca da gestão petista em todos os estados.

O governo da assistência social na instância estadual supõe não só a construção da gestão plena no âmbito estadual como o trabalho de difusão e apoio para que todos os municípios construam a política democrática e de direitos para a política de assistência social e sua gestão plena.

Esta dupla responsabilidade coloca em cena a relação entre governo estadual e municípios, sobretudo na construção de critérios de partilha dos recursos financeiros do Fundo Estadual para os Fundos Municipais.

Nesse ponto do respeito à autonomia dos municípios reside um dos principais problemas políticos da gestão estadual, quando se está no poder no estado e se deseja romper com o tradicionalismo.

“Os Executivos municipais têm dificuldade em incorporar novos paradigmas da política de assistência social, prevalecendo a lógica do dever moral, e não do direito legal. Requalificação de técnicos, abertura de concursos públicos, capacitação de gestores, conselheiros, são questões fundamentais nesse processo.”

Em Mato Grosso do Sul, o PMDB criou relações paralelas à gestão estadual. No Acre, foi criado um Departamento de Descentralização de apoio aos municípios. O Rio Grande do Sul criou um grande Seminário de Desenvolvimento Social em oito regiões do estado e mantinha assessoria específica e programa de capacitação para os municípios.

Esses caminhos supõem romper com relações de privilégio e de pessoalidade, estabelecendo, no âmbito de Conselhos Paritários (governo e sociedade)

publicamente eleitos, critérios públicos para a tomada de decisões e a aplicação de recursos, fixando prioridades entre as demandas.

A constituição do Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social (Cogemas), de um lado, e, de outro, o estímulo aos Fóruns de Assistência Social da Sociedade Civil são mecanismos importantes nesse processo. A experiência de Mato Grosso do Sul foi a de disputar também no interior do PT a formalização de um Setorial de Assistência Social<sup>4</sup>, de modo a construir por dentro do PT o projeto político dessa política pública. No Rio Grande do Sul também estava ocorrendo tal iniciativa.

É preciso chamar a atenção para a necessidade do debate no interior do partido. Há dificuldades a serem transpostas no entendimento da militância e de dirigentes sobre a assistência social como política de seguridade e antítese do assistencialismo.

Outra instância fundamental é a do mecanismo da intersetorialidade com outras secretarias e órgãos da gestão estadual. Neste caso, a regionalização da política se mostra um mecanismo adequado para construir o caráter intersetorial a partir de características de cada realidade. O objetivo comum desloca a cultura de defesa do âmbito de cada pasta e estimula a unidade de propósitos.

De acordo com as determinações da Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério de Previdência e Assistência Social, os recursos financeiros federais devem ser submetidos a critérios decisórios intergovernamentais por meio de comissões intergestoras. No caso federal, pela CIT (Comissão Intergestora Tripartite – União, estados e municípios) e pela CIB (Comissão Intergestora Bipartite) no âmbito estadual – estado e municípios. Ambas são áreas de disputa para a representação de gestores petistas, todavia não se conseguiu, até o momento, força para tanto, quer na instância federal, quer também nos estados onde o PT não é ainda governo estadual.

O Cadastro Informativo Nacional e Estadual (Cadim) tem inviabilizado os repasses automáticos dos recursos da assistência social fundo a fundo, como determina a LOAS. Esta é também uma frente a operar, pois mesmo nas novas formas de gestão existem dificuldades de democratização.

Um “*locus* institucional” próprio para a gestão da assistência social é fundamental. Ele não significa necessariamente uma secretaria específica. A experiência dos três governos estaduais vinha sendo a de partilhar a assistência so-

---

4. De acordo com os artigos 121 e 122 do Estatuto do Partido dos Trabalhadores, “os Setoriais são instâncias partidárias interrogadas por filiados que atuam em determinada área específica, com o objetivo de intervir partidariamente junto aos movimentos sociais organizados”, e podem ser de âmbito municipal, estadual ou federal.

cial com as áreas de Cidadania e Trabalho em uma mesma secretaria, em que a gestão da assistência social tem nível departamental.

As experiências apontam para a dificuldade, mesmo no âmbito de governos petistas, de criar a estrutura adequada para a gestão da assistência social. Desde superar a herança de descaso com essa área até a questão de extinguir os órgãos de primeira-dama.

O preparo de recursos humanos qualificados é fundamental. No Rio Grande do Sul eram mantidos 45 servidores na unidade central e o restante em prestação de serviços continuados, como nos abrigos, na condição de celetistas e na Febem. No Acre, a Secretaria de Estado de Cidadania, do Trabalho e Assistência Social (SECTAS) conta com 323 funcionários, dos quais 110 no quadro efetivo e 213 que operam por meio de cooperativas.

## Politizando a política de assistência social

A experiência dos governos estaduais petistas mostra que a ruptura com o tradicional supõe estender o direito a ter direitos, o que implica:

- ter não só a fala mas o sentimento e o sentido da cidadania. É preciso entender e praticar um procedimento de gestão no qual os sujeitos devem determinar e escolher;
- romper a concepção de que a assistência social é governo paralelo da pobreza. É necessário desenvolver uma cultura política que rompa a noção de assistência social como “o lugar dos pobres”, discriminando e apartando. Um governo petista não aparta, inclui. Enfrentar a pobreza, erradicá-la, é missão de todos e do partido. Combater exclusões e desigualdades é sim nosso horizonte; assim a perspectiva deve ser de inclusão social;
- romper com as formas discriminatórias de trato com os usuários da assistência social como: “os meus meninos”; chamar de Casa o órgão público de assistência social, referindo-se aos trabalhadores desse órgão público de modo patrimonial; a presença das falas populistas e de resquíio do coronelismo como “eu sei o que é bom para o pobre”, “com um pouquinho eles ficam logo contentes”, “deixa comigo que eu resolvo”;
- usar meios de acesso universais, sem filas especiais, locais especiais etc. Por exemplo, usar serviços bancários para acesso a um recurso financeiro pelo usuário;
- é preciso alterar a discussão sobre pobreza que o PT faz muitas vezes usando os mesmos parâmetros neoliberais. O Fundo de Erradicação de Pobreza opera com padrões de indigência, assim como todos os demais programas federais. O valor do benefício proposto é irrisório, é para o pobre continuar pobre. Em contraponto à linha de pobreza ou de indigência que orientam as políticas so-

ciais transnacionais do FMI, é preciso que o partido defina a linha da não-pobreza, fazendo dela a referência para seus programas;

- reconhecer direitos dos diversos segmentos sociais, o que significa ampliar o alcance da assistência social para direitos de minorias;
- construir a concepção de seguridade social no conjunto das políticas sociais, e nela a assistência social;
- criar estratégias para dar continuidade às ações, fazendo-as valer como políticas de direitos, e não só programas circunstanciais de um governo, o que exige:
  - disputar na sociedade o reconhecimento das necessidades de diversos segmentos da população e dos direitos que possuem em tê-las atendidas como responsabilidade pública e social do Estado; é preciso publicizar a política de assistência social;
  - criar condições de debate para definir as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios no campo da assistência social. Romper com o paralelismo hierarquizando responsabilidades de cada esfera na atenção e no financiamento;
  - construir padrões de qualidade para os serviços de ação continuada;
  - combater a precariedade do valor dos *per capita* federais e a residualidade e focalização dos financiamentos federais carimbados, decorrentes de uma forma neoliberal de desenvolver a política da assistência social que vigorou nos oito anos de governo FHC;
  - regulamentar e co-financiar benefícios eventuais em conjunto com municípios;
  - construir indicadores de avaliação de impacto para as ações da política de assistência social;
  - publicizar critérios de seleção de modo a serem fiscalizados;
  - despersonalizar a gestão dos serviços;
  - romper com a lógica de hierarquia entre o econômico e o social, em que este só aparece como gasto e o econômico como receita e lucro;
  - romper com a “ignorância” do conteúdo da LOAS e da Constituição quanto à assistência social;
  - superar a organização por atividades, estruturando-as em: benefícios eventuais/continuados, serviços eventuais/continuados, programas e projetos.

## As propostas exemplares

O grande projeto estruturante, como fica claro, é o de construção democrática da política pública de assistência social, que se expressa em diversos segmentos.

Com adolescentes e jovens: no Rio Grande do Sul uma das grandes propostas exemplares foi a reordenação institucional dos abrigos pelo Decreto nº 39.810/99, que especializou a Febem em medidas socioeducativas em meio fechado e a STCAS nas medidas de proteção às crianças e aos adolescentes. A STCAS tem oito abrigos institucionais e 35 abrigos residenciais na capital e no interior, com vagas para 879 pessoas, das quais a maioria são crianças (quase 700 dos atendidos).

No Acre funcionam três casas para crianças e adolescentes, além da adesão a programas federais como Agente Jovem e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Em Mato Grosso do Sul a Secretaria ainda geria a atenção de crianças em creches, não as transferindo para a área de Educação, como determina a LDB.

O fortalecimento de famílias por meio da renda mínima e de geração de renda agrega várias experiências. No Rio Grande do Sul, além de crianças, o programa de renda mínima incluía idosos e adultos em situação de indigência com *per capita* familiar até meio salário mínimo. Atendia 10 mil famílias com o valor médio de benefício de 221 reais mensais. Deve-se lembrar que o Rio Grande do Sul foi o único estado a adotar valor de salário mínimo regional superior ao valor nacional.

Em Mato Grosso do Sul o programa “Crescendo em Família” engloba segurança alimentar e nutricional e a Bolsa-Escola, que transfere 136 reais mensais a 18.620 famílias em 63 municípios. Há ainda o Programa de Renda Mínima, que atende 183 famílias da capital, transferindo mensalmente 75 reais a cada uma delas. Há uma relação pública pouco clara de parceria com empresários neste programa, que ainda não consolida a relação de direito.

No Acre as ações se direcionaram para o trabalho, que inclui o estímulo ao artesanato diversificado. O principal programa é o Adjunto da Solidariedade, uma forma de mutirão que congrega múltiplos programas de transferência de renda como: Bolsa-Escola, com 10 mil benefícios de 60 reais/mês; Primeira Infância, para mil famílias com 60 reais mensais; Bolsa Primeiro Emprego, para 2.260 alunos, com 90 reais por mês; Bolsa Florestania Universitária, com 185 reais mensais para 1.000 universitários; Renda Mínima, com 60 reais mensais para mil famílias; Renda Trabalho, com 185 reais mensais para 3.000 desempregados organizados em frentes de trabalho. Não há ainda uma avaliação do conjunto desses benefícios e seu impacto nas condições de vida.

No Acre foi também construída uma Agenda Social unificadora das ações das diversas áreas de gestão. Um dos grandes programas é direcionado para a juventude, com a manutenção de um Centro de Atividades, gerido e organizado pelos jovens a partir de sua lógica e de sua forma de pensar e de vestir.

Percebem-se algumas determinações que estabelecem o âmbito dos serviços estaduais de assistência social:

- as demandas da justiça para com a criança e o jovem em conflito com a lei e seu processo de reinserção social por meio da constituição de espaços de acolhida, convívio e reeducação social;
- a operação de programas federais, como o de Erradicação do Trabalho Infantil, por meio do financiamento carimbado fundo a fundo;
- a criação de um elenco de benefícios, operando-os em conjunto com os municípios no fortalecimento da família e no combate à violência familiar;
- a construção de uma rede de serviços em conjunto com os municípios (por exemplo, a Rede Cidadania, do Rio Grande do Sul), capaz de atender a população infanto-juvenil, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a população em situação de rua.

### Algumas considerações

Como se pode perceber, é ainda preciso construir a unidade e a particularidade das gestões petistas no campo da assistência social.

Seguramente, é preciso rever o pacto federativo, de modo a deixar claro o que é de fato a municipalização da assistência social.

Até então, os repasses dependem da adesão aos programas federais, às suas regras e aos seus padrões. Isto nada tem a ver com municipalização; é somente uma desconcentração em que o município só pode dizer o quanto quer do cardápio oferecido. Nada pode dizer dos programas.

Outra forma de acesso aos recursos federais por estados e municípios depende de emendas parlamentares federais aprovadas no Orçamento Federal e transferidas para os Fundos, que necessitam ser discutidas e aprovadas pelos Conselhos. É bom deixar claro, principalmente aos parlamentares do PT, a exigência de que as emendas sejam aprovadas pelos Conselhos Estaduais e/ou Municipais de Assistência Social.

O campo maior da assistência social é reconhecer segmentos da sociedade que vivem em níveis de privação de meios e de condições de vida e de viver inaceitáveis à condição humana.

Uma das discussões necessárias também neste campo diz respeito às relações com a filantropia. Esta é matéria do âmbito privado, todavia por meio da assistência social têm sido promovidos comportamentos ambíguos. Ora porque se comete o erro de equiparar o conceito de assistência social com o de “sem fins lucrativos”, ora porque se usa a atitude política da subsidiariedade, em que o Estado procura se isentar de sua responsabilidade



social e pública, colocando-a sobre o indivíduo, a família e a comunidade.

As pessoas físicas ou jurídicas podem partilhar de fundos sociais com doações ou mesmo contribuindo na construção de unidades de serviços sociais ou financiando sua operação por intermédio desses fundos. Nada há de assistencialismo nesta ação, todavia não podemos entendê-la como uma política redistributiva, já que se trata de “doação” dependente da vontade pessoal do doador.

Seguramente, é preciso aqui tornar mais clara uma política de relações institucionais democraticamente construída que referencie a política do PT em relação às isenções fiscais. A atual proposta de concessão pelo Estado de um “certificado de filantropia” como passaporte para isenção reduz o fundo público a um mero rito cartorial. Apresentam-se documentos e com eles o Estado qualifica o interessado a ter a autorização de isenção. Esta política de contrapartidas virtuais precisa ser modificada para que de fato exista o controle social sobre o fundo público mediante projetos concretos que conheçam o volume financeiro do valor da isenção.

As relações com o terceiro setor e com as entidades sociais carece ainda de uma proposta de parcerias. A legislação das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) apresenta resistências exatamente porque convive com a polpuda política de isenções fiscais à qual as OSCIPs não podem ter acesso.

O que se percebe é que a politização da política de assistência social toca fundo na permanência do conservadorismo e da não-democratização de vários procedimentos da sociedade.

Há muito para discutir, problematizar e politizar para que, com certeza, se dispute na sociedade outro padrão de contrato social que seja incluyente de todos.

Junho de 2002.

# Educação<sup>1</sup>

Isaura Belloni

Doutora em educação pela Universidade de Stanford (Estados Unidos); pesquisadora associada da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB); consultora legislativa da Câmara dos Deputados.

## I – Introdução

A educação, pela sua importância na construção da democracia e da justiça social, é um dos pilares do modo petista de governar. São inúmeros os programas e ações desenvolvidos pelos governos democrático-populares, evidenciando as principais características do projeto político-pedagógico que tem por objetivo central implementar uma educação de qualidade social para todos.

Ao assumir, em 1999, os governos dos estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e, anteriormente, do Distrito Federal, a frente democrático-popular desenvolveu diagnósticos que explicitaram graves insuficiências e irregularidades no sistema educacional. Daí decorreram ações emergenciais, necessárias para “arrumar a casa” e estabelecer as condições de implementação das políticas estruturantes que operacionalizam o projeto político-pedagógico do modo petista de governar.

Assim que assumiram, para concretizar a prioridade dada à educação, todos os governos petistas providenciaram ações para regularizar o funcionamento do sistema. Em MS, no AC, no RS e no DF foram feitos pagamentos de salários, de precatórios judiciais e/ou outras vantagens em atraso ao pessoal de

---

1. Fontes: Relatórios e publicações do Acre, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Distrito Federal; censos escolares MEC/INEP.

educação, e implementadas ações de revisão da carreira ou do plano de cargos e salários.

No Acre, devido às irregularidades encontradas, foi necessário elaborar um Mapa da Educação, para dimensionar o número e as características das escolas e dos trabalhadores em educação, o número de alunos e outras informações sobre a rede de ensino. Foi feito o recadastramento dos funcionários da Educação (reduzindo o excedente de pessoal concentrado na Secretaria de Educação), o Levantamento da Situação Escolar e o Censo Escolar, em parceria com os municípios, visitando 98% das escolas ativas do estado.

No Rio Grande do Sul, foi susgado o processo de municipalização da educação, em face de irregularidades como transferências de escolas estaduais a municípios sem a aquiescência destes; não-cumprimento de cláusulas de convênios, como o ressarcimento ao estado dos vencimentos de servidores das escolas transferidas; não-transferência a prefeituras de valores do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) depositados na conta do estado. Foi providenciada, também, a imediata regularização das transferências dos recursos do Salário Educação devidos aos municípios.

No Mato Grosso do Sul, a reforma de toda a administração estadual alcançou a área de educação, em relação tanto a aspectos administrativos como a novas formas para escutar os servidores e a sociedade em geral.

O resumo apresentado a seguir oferece uma sistematização das principais atividades que possibilitam a concretização do objetivo central de implementar uma educação de qualidade social para todos. A opção de dar destaque a um grande número de ações tem o duplo objetivo de divulgar o que foi realizado e de oferecer subsídios para novas formulações, a partir da experiência construída. Não se aprofunda a discussão política e pedagógica – de caráter mais conceitual, que fundamenta as ações desenvolvidas – devido às limitações de espaço e, principalmente, à existência de ampla literatura especializada, produzida no âmbito dos próprios governos petistas e na comunidade acadêmica.

A seguir, apresentam-se as linhas gerais dos eixos estruturantes da política educacional dos governos petistas nas administrações estaduais. Mais adiante, apresenta-se um resumo dos principais programas e ações desenvolvidos pelo modo petista de governar na área de educação.

## II – Eixos estruturantes

Na área de educação, os governos democrático-populares têm desenvolvido suas atividades a partir de alguns eixos que, por seus objetivos e suas carac-

terísticas, são estruturantes e perpassam todas as demais ações desenvolvidas. Além de expressarem a perspectiva de educação do PT, os eixos estruturantes traduzem os mesmos princípios políticos da proposta do governo democrático-popular e alcançam outras políticas setoriais, contribuindo para a efetivação de seus resultados.

Os eixos estruturantes na área de educação são:

#### *Educação de qualidade social como direito de cidadania*

Este eixo traduz o objetivo central da política educacional e está profundamente inserido na política global de *inclusão social*, um dos objetivos que permeiam todas as políticas implementadas por um governo democrático-popular.

A oferta de educação de qualidade como direito de cidadania contempla três dimensões específicas e complementares, a saber: I) acesso à educação, II) permanência no sistema ou em atividades educativas e III) sucesso no resultado ou aprendizado.

*Educação de qualidade social* é aquela comprometida com a *formação* do estudante com vistas à emancipação humana e social; tem por objetivo a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade fundada nos princípios da justiça social, da igualdade e da democracia.

Por isso, não é restrita aos bancos escolares e, muito menos, à preparação para o mercado de trabalho; ao contrário, é um processo pedagógico voltado para a formação de cidadãos e cidadãs capazes de construir outras formas de relação econômica, social, cultural, política, radicalmente diferentes das que existem atualmente. É uma educação comprometida com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A educação de qualidade social, além de um princípio filosófico-político, é uma estratégia de ação que visa tornar a educação mais relevante para a população, mediante ações concretas em relação a padrões de acesso, permanência e sucesso na escola, recursos humanos, infra-estrutura física e técnica (instalações e recursos tecnológicos), organização e gestão do sistema (espaços, pessoas e instituições), bem como ao desenvolvimento de processos de ensinar e aprender adequados aos interesses e necessidades da maioria da população.

#### *Gestão democrática com participação popular*

A gestão democrática do sistema e das instituições educacionais é uma decorrência do princípio da democracia como *valor humano* (que fundamenta o direito à educação de qualidade social) e como *método de gestão* do Estado democrático e de cada uma de suas instituições.

Enquanto eixo estruturante da política educacional, a gestão democrática envolve a existência de conselhos escolares atuantes, eleições de dirigentes com participação da comunidade e, principalmente, mecanismos de controle social para a efetiva construção da educação de qualidade social. Trata-se da formação de uma atitude e de uma prática democrática que permeiam a gestão educacional, não como um fim em si mesma, mas como estratégia para a concretização da qualidade social da educação, que inclui a formação de cidadãos democráticos.

#### *Valorização dos trabalhadores em educação*

A efetiva implementação da qualidade social da educação baseia-se na valorização dos profissionais de educação, ou seja, professores e outros profissionais responsáveis pelas atividades pedagógicas e pelos serviços escolares.

Estão contemplados, neste eixo, aspectos como formação, carreira e remuneração dos trabalhadores em educação, em número e qualificação adequados às características e necessidades de cada escola e do sistema, na perspectiva da educação de qualidade como direito de cidadania.

#### *Financiamento e regime de colaboração*

A qualidade social da educação e a construção de um sistema democrático de gestão social da educação dependem do volume de recursos humanos, técnicos e financeiros alocados ao seu funcionamento e dos mecanismos de colaboração com os sistemas de ensino federal e municipal. Estes são aspectos centrais para que a educação, como responsabilidade do setor público (do Estado), possa se concretizar de forma satisfatória às necessidades da população. Além do volume de investimentos, a transparência na gestão eficiente e eficaz, com controle social e avaliação, e uma política de integração e complementaridade entre as redes de ensino são instrumentos significativos para a construção da educação de qualidade, relevante para a sociedade.

#### *Integração entre políticas e com outros entes jurídicos e sociais*

A educação como instrumento de construção de uma sociedade mais justa e democrática efetiva-se mediante a integração da política e das ações educacionais em duas direções: as várias instâncias do setor público e as organizações sociais.

Destaca-se, primeiramente, a integração com as outras políticas e ações setoriais do próprio governo democrático-popular, visando complementaridade e mais eficácia nos objetivos propostos. Por outro lado, a participação em projetos desenvolvidos pelo governo federal é implementada sob a ótica do direito da população, pois são projetos executados com recursos públicos; é funda-

mental que esta interação seja levada a cabo sob a regência dos princípios e diretrizes da política educacional do governo democrático-popular.

Como a educação não se esgota na escola, a complementaridade de ações se dá, também, com vários *setores sociais organizados*, seja para implementação de projetos, seja para avaliação e controle social das ações desenvolvidas.

A prática democrática da *participação social* demanda sistemática divulgação das ações desenvolvidas e sua avaliação, não apenas entre aqueles diretamente atingidos e beneficiados, mas junto a toda a sociedade, com a dupla finalidade de prestar contas e de possibilitar efetivo controle social sobre a política implementada.

### III – Detalhamento e resultados dos projetos estruturantes

A seguir, é apresentada uma amostra dos principais programas ou ações desenvolvidos pelos governos petistas no Acre, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Eles são derivados dos eixos estruturantes, que expressam os princípios político-pedagógicos que orientam a política setorial de educação, garantindo a implementação dos objetivos e das políticas globais das propostas. Por serem muitas e diversificadas, estarão agrupadas em categorias, facilitando sua visualização em cada estado. Em geral, cada um dos programas ou ações examinados a seguir corresponde a um ou vários eixos estruturantes enunciados anteriormente, contribuindo para a consecução de um ou mais dos objetivos visados.

#### *Melhoria do acesso e da permanência na educação de qualidade social*

A melhoria das condições de acesso e de permanência na escola para vários grupos populacionais envolve quatro grandes tipos de ações: expansão/qualificação do sistema; ações de caráter didático-pedagógico; apoio material para chegar e permanecer na escola; ações alternativas junto a populações excluídas.

As ações implementadas pelos governos do PT, para a *expansão e a qualificação* do sistema de educação básica, foram bastante distintas em decorrência do tamanho e das condições encontradas, bem como de suas características históricas, econômicas e culturais. Cada um dos estados foi afetado diferentemente pela implementação do Fundef, seja do ponto de vista financeiro, seja do ponto de vista da distribuição de matrículas entre estado e municípios. A queda da taxa de natalidade, por outro lado, tem provocado queda de matrícula nas séries iniciais do ensino fundamental.

Com a implantação do Fundef, os estados mencionados não foram beneficiados com apoio de recursos federais, pois seu nível de investimento por aluno era superior ao valor definido pelo governo federal. A redistribuição de matrículas entre as redes estadual e municipais, em consequência do Fundef, provocou uma reestruturação do sistema, com sérios problemas para sua gestão (pessoal e recursos) e para a qualidade do ensino.

Ainda assim, os Censos Escolares indicam que os governos democrático-populares expandiram suas respectivas redes de ensino. Apesar da queda da demanda inicial, decorrente da decrescente taxa de natalidade, as matrículas expandiram-se, principalmente na segunda etapa da educação fundamental. Isso se deve ao compromisso político dos governos democrático-populares com a imperiosa necessidade de redução das taxas de evasão e com a maior permanência e o sucesso na escola.

Na educação média, o crescimento do número de estudantes nas redes estaduais foi muito significativo, inclusive pela grande ampliação da oferta de ensino noturno e de educação profissional.

A implementação da *proposta político-pedagógica* no cotidiano da comunidade escolar é central para a construção da qualidade social da educação como um direito de cidadania. A transformação do processo de ensinar e aprender, fundamental na construção do modo petista de governar em educação, caracterizou-se pelo desenvolvimento de dois tipos de atividade/programas básicos: a revisão/construção de currículos e materiais didático-pedagógicos, sintonizados com a realidade e o avanço científico, e a constante qualificação dos trabalhadores em educação.

As múltiplas ações relativas à qualificação de trabalhadores em educação e à melhoria e ampliação da rede física e de laboratórios educativos – examinadas mais adiante – têm impacto efetivo no processo de construção da educação de qualidade social, especialmente porque são ações voltadas diretamente para a (re)construção de currículos, em cada um dos níveis de ensino. Nessa direção, cabe destacar apenas algumas propostas de caráter mais abrangente, desenvolvidas pelos governos democrático-populares.

No Rio Grande do Sul, a proposta político-pedagógica volta-se para a construção da Escola Democrática e Popular por meio da Constituinte Escolar, sustentada nos seguintes pressupostos: educação como direito de todos, participação popular como método de gestão para a construção coletiva de uma educação libertadora, dialogicidade como princípio ético-existencial de um projeto humanista e solidário, radicalização da democracia enquanto objetivo estratégico de um governo democrático e popular, e a utopia enquanto sonho impulsionador da educação, respeitando a diversidade sociocultural e regional.

No Acre, o planejamento estratégico da Secretaria de Educação estabeleceu a missão de fortalecer a escola para garantir o acesso, a permanência e o sucesso do aluno. Tem como pressupostos os seguintes valores: qualidade, equidade, honestidade, compromisso e identidade. A proposta político-pedagógica é orientada por quatro grandes objetivos: garantir qualidade; assegurar um padrão mínimo de funcionamento das escolas; modernizar a gestão educacional; democratizar o acesso e a permanência do aluno na escola.

No Mato Grosso do Sul, a elaboração do Plano de Educação para a Rede Estadual, realizada nos anos de 1999 e 2000, envolveu toda a comunidade escolar e desencadeou amplo debate, visando a organização e a sistematização das propostas educacionais das escolas. A metodologia adotada possibilitou ampla participação no debate das temáticas e dos referenciais teóricos utilizados como subsídios.

No Distrito Federal, a Escola Candanga caracterizou-se pela busca de interdisciplinaridade, incorporando temas contemporâneos, como meio ambiente, ética, racismo, exclusão social, cidadania, cultura, entre outros. Baseava-se na perspectiva de desenvolvimento sustentável e solidário de sociedade, tendo como princípio que a comunidade escolar é sujeito ativo na construção do conhecimento. Propunha também a eliminação das barreiras entre níveis de ensino e a introdução de fases ou ciclos em substituição às séries escolares.

Entre os programas de apoio material para chegar e permanecer na escola, o Bolsa-Escola é um dos programas emblemáticos do modo petista de governar. Este programa é desenvolvido a partir dos mesmos princípios e objetivos básicos em todos os governos democrático-populares: melhoria do acesso, da permanência na escola e do rendimento escolar, eliminação do trabalho infantil, com impacto nas condições de vida de famílias em condições de pobreza extrema. Por esta razão, o programa Bolsa-Escola funciona de modo articulado a outros programas de combate à pobreza e à exclusão social, em especial de saúde, segurança alimentar, de alfabetização de adultos e de qualificação profissional, com vistas à maximização dos resultados de políticas sociais estruturantes.

Com pequenas diferenças de operacionalização, o Bolsa-Escola foi assim implementado: no Distrito Federal (1995-1998), foram beneficiadas mais de 25 mil famílias, atingindo mais de 50 mil alunos, isto é, quase 20% dos alunos de educação fundamental à época; no Acre, a escolarização das crianças é associada à alfabetização dos adultos; no Mato Grosso do Sul, o programa beneficia cerca de 16 mil famílias, num total de 40 mil crianças de 6 a 16 anos, com a meta de chegar a 20 mil bolsas, atendendo à totalidade da população de excluídos da escola na faixa etária contemplada; no Rio de Janeiro, o programa foi iniciado em 1999, em um projeto-piloto com a meta inicial de mil famílias em seis co-



munidades predefinidas, no contexto de um público-alvo de 70 mil famílias, em todo o estado. Com a saída do PT do governo estadual, o programa Bolsa-Escola foi desativado e substituído pelo “cheque cidadão”, que tem objetivos e critérios diferentes.

Cabe destacar que nos governos democrático-populares o Bolsa-Escola é desenvolvido de forma independente do programa, de mesmo nome, do governo federal; além disso, o valor das bolsas é bastante mais alto e o programa é integrado a outras ações de inclusão social.

A *merenda escolar* é ainda, infelizmente, um fator importante para a permanência na escola. Nos governos do PT, além da complementação de recursos pelos governos estaduais, destacam-se as estratégias de priorização de produtos regionais, considerando o valor nutricional e a menor incidência de conservantes, além do respeito à diversidade cultural, especialmente de populações indígenas e migrantes, como os trabalhadores sem terra. A merenda é um instrumento de educação alimentar, de preservação da saúde e de socialização, integrado ao projeto político-pedagógico da escola.

No Acre, cerca de 60% dos produtos que compõem a merenda escolar são regionais e os cardápios são preparados sob orientação de nutricionistas. No Rio Grande do Sul, a merenda está associada a projetos como o da Merenda Agroecológica, que se beneficia da aquisição de produtos de agroindústria familiar e de assentamentos de reforma agrária. O programa Merenda Participativa é uma estratégia de repasse de recursos financeiros para aquisição direta de gêneros, respeitando o pequeno produtor e resgatando hábitos de alimentação. Em Mato Grosso do Sul, a merenda escolar faz parte da Central de Compras, um sistema de aquisições de produtos e serviços para a administração estadual, com objetivo de redução de custos. Está associada aos programas de Segurança Alimentar e o Prove Pantanal, de verticalização da pequena produção agropecuária. No Distrito Federal, a merenda escolar atingia a totalidade dos alunos das escolas públicas, com aquisição centralizada dos produtos industrializados, alcançando vantagem comparativa de preços e de distribuição em razão da pequena distância entre as escolas.

Nos governos democrático-populares, a melhoria do desempenho escolar e da qualidade de vida dos estudantes, principalmente os de baixa renda, e a redução da evasão dependem, também, de ações direcionadas à preservação da saúde física e emocional dos alunos. Destacam-se programas de prevenção de saúde em geral, de saúde bucal, de saúde visual e de educação sexual.

*Ações alternativas junto a grupos específicos e/ou populações excluídas*

O Movimento de Educação de Jovens e Adultos (MOVA) é um programa forte e presente em todas as administrações estaduais petistas. Por ser um movimento – e não uma campanha – de alfabetização, parte dos princípios da educação popular, na perspectiva de Paulo Freire, como chave para a construção da cidadania. Sua implementação se dá com a mobilização de organizações populares, universidades e instituições públicas. No Rio Grande do Sul, o MOVA envolve mais de cem mil jovens e adultos. Além da alfabetização, são oferecidas oportunidades para exames supletivos, com proposta diferenciada e de acordo com a realidade dos sujeitos, para conclusão do ensino fundamental e médio, em tempos diferenciados. Em Mato Grosso do Sul, baseado nos princípios da pedagogia da autonomia, o MOVA pretende alfabetizar 10 mil alunos. Constitui-se em âncora educacional para vários outros programas, como Bolsa-Escola, Segurança Alimentar, Comunidades Indígenas, Reforma Agrária, Prove Pantanal, Banco do Povo, Renda Mínima, Cidadania da Família e Saúde da Família. No Acre, 40 mil alunos foram atendidos em dois anos e a meta é alfabetizar 60 mil até o final de 2002, em parceria com mais de cem entidades, inclusive prefeituras.

*Educação Média Alternativa* é oferecida, no Rio Grande do Sul, como uma possibilidade concreta de educação em nível médio para 38 comunidades isoladas e/ou pequenos municípios, com um projeto pedagógico inovador, estruturando o currículo em quatro áreas de conhecimento, e não em disciplinas, desenvolvidas em sazonalidade compatível com as necessidades locais e com o deslocamento dos estudantes.

A *Educação Especial* é uma dimensão da política educacional do modo petista de governar, voltada para pessoas com necessidades educacionais especiais, que tem como princípio o respeito às diferenças e à heterogeneidade humanas, às múltiplas formas de existência e ao fundamental direito de todos à educação de qualidade social. No Distrito Federal, além das escolas especializadas para portadores de necessidades especiais, foram desenvolvidos programas específicos para integração destes alunos a classes regulares e atividades socioculturais, como a Banda de Surdos e a cooperativa de produção de doces e conservas, com envolvimento direto também das famílias em atividades profissionalizantes e produtivas, relevantes para a renda familiar. No Rio Grande do Sul, é feito atendimento a cerca de 5 mil alunos, em escolas especiais e classes de integração. Foi criada uma escola de ensino médio para surdos. Foram criadas salas de recursos para o desenvolvimento de materiais didático-pedagógicos apropriados à diversidade de necessidades apresentadas.

A atenção a crianças e adolescentes em *situação de risco social* é desenvolvida por meio de programas de escola aberta e escola junto a instituições como a Febem.

O respeito à *diversidade social e cultural* e ao direito de todos à educação de qualidade social demanda uma política de educação para grupos populacionais específicos, como os itinerantes dos assentamentos rurais, os afro-descendentes e as comunidades indígenas. No Acre, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul houve significativo esforço em relação à *educação indígena*, traduzido na ampliação do número de escolas, específicas e bilíngües, na formação de professores, especialmente oriundos das próprias comunidades, e no desenvolvimento de materiais didáticos apropriados. Em Mato Grosso do Sul, foi instituído o Comitê de Educação Indígena, que visa melhorar o atendimento às comunidades, preservando suas especificidades. No Acre, a Comissão Pró-Índio participa do programa para a habilitação, em nível de magistério, de professores indígenas. No Rio Grande do Sul e em Mato Grosso do Sul, o respeito à identidade da zona rural levou a escola a integrar-se ao projeto de desenvolvimento do campo. A *Escola Itinerante*, no Rio Grande do Sul, é uma experiência aprovada pelo Conselho Estadual de Educação, cujos currículos e calendários são adequados à realidade e aos interesses dos alunos em acampamentos de reforma agrária. Em Mato Grosso do Sul, a priorização da questão levou à criação de um Comitê para Educação Básica no Campo, com ampla participação, visando capacitação e currículos adequados.

Em relação à população afro-descendente, destaca-se a ação do governo do Rio Grande do Sul na formulação de políticas de inclusão social e de revisão curricular e formação de professores, considerando a história e a cultura deste grupo, os estigmas e estereótipos.

### *Educação superior*

No Acre, foi estabelecido convênio com a Universidade Federal do Acre para a qualificação, em nível superior (pedagogia e licenciaturas), de cerca de 4.500 professores da rede estadual de educação básica.

No Rio Grande do Sul, foi criada a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), com estrutura multicampi e descentralizada, caracterizada como universidade voltada para o desenvolvimento sustentado e a resolução de problemas regionais. O primeiro vestibular, em março de 2002, ofereceu cursos em convênios e parcerias com entidades da sociedade civil e do setor público, nas áreas de formação de professores, gestão pública e ambiental, e saúde pública.

Em Mato Grosso do Sul, destaca-se a expansão da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e a parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, para oferecer curso de pedagogia na modalidade a distância, beneficiando professores da rede estadual.

### *Gestão democrática*

A gestão democrática, como eixo estruturante da política educacional dos governos democrático-populares, envolve ações voltadas para a formação de atitudes e competências para participar de processos democráticos de gestão escolar, seja por parte dos trabalhadores em educação, seja por parte da comunidade e das lideranças políticas. Várias manifestações de gestão democrática estão presentes em programas e ações referidos ao longo deste texto, especialmente em sua formulação e implementação, com ampla participação da comunidade escolar e de setores sociais organizados.

A Constituinte Escolar e o Plano de Educação são estratégias de gestão democrática desenvolvida nos governos do PT, baseadas na mobilização da comunidade escolar, visando a construção de uma política educacional sólida e duradoura. Foram realizadas no Rio Grande do Sul, em Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal, com a participação de professores, alunos e pais. No Rio Grande do Sul, a Constituinte Escolar possibilitou o estabelecimento das diretrizes para a reconstrução dos projetos político-pedagógicos das escolas, para o debate e as formulações sobre os planos de estudos ou de cursos, regimentos escolares, reorganização dos espaços e tempos da escola, formação de professores e reelaboração da Lei do Sistema Estadual de Ensino. Em Mato Grosso do Sul, a Constituinte Escolar ofereceu as bases para a elaboração do Plano de Educação para a rede estadual. No Distrito Federal, o 1º Congresso de Educação do Distrito Federal e o Plano Quadrienal de Educação constituíram-se em alicerce para as mudanças direcionadas a quatro eixos de ação: universalização do acesso e garantia de permanência do aluno na escola; qualidade da educação; valorização dos trabalhadores em educação e gestão democrática. No Acre, foi elaborado o Plano Decenal de Educação, após a aprovação do Plano Nacional de Educação, com participação das prefeituras, inclusive as de oposição.

Além da implementação da Constituinte Escolar e da elaboração de planos estaduais de educação, a gestão do sistema e das escolas foi dinamizada pela introdução ou sistematização das seguintes práticas: eleição de diretores ou de equipes de gestão escolar; constituição de conselhos escolares com participação de toda a comunidade escolar e envolvimento também em atividades peda-

gógicas; revisão da legislação; autonomia financeira da escola; participação no processo do Orçamento Participativo.

No Rio Grande do Sul foi suspensa a avaliação externa existente na rede, substituída pela introdução de avaliação participativa. No Distrito Federal, foi instituído em caráter informal um Colegiado de Dirigentes de vários órgãos da Secretaria de Educação e das direções regionais de ensino, proporcionando a descentralização de decisões, no âmbito pedagógico e administrativo, e favorecendo a elaboração e a execução dos projetos educacionais. Em Mato Grosso do Sul, o Colegiado Escolar, com participação dos pais, fiscaliza obras e reformas na rede de ensino.

Várias estratégias foram adotadas para racionalizar e desburocratizar a matrícula escolar, com envolvimento de prefeituras e da comunidade escolar. No Distrito Federal, a Telematrícula possibilitou melhoria no planejamento escolar, eliminou filas e democratizou o sistema, acabando com o tráfico de influências. No Rio Grande do Sul, por meio de Centrais de Vagas, um sistema informatizado de grande porte, as matrículas são executadas em parceria com as redes municipais, possibilitando racionalização e distribuição equitativa das vagas.

Os programas direcionados à autonomia das escolas estão ligados a dois objetivos: democratização/modernização da gestão e melhoria das condições de funcionamento das escolas e da rede pública.

No Acre, destacam-se o Programa Dinheiro Direto na Escola/Federal, associado ao mesmo programa do Ministério da Educação (MEC), que atende apenas às escolas estaduais e municipais de ensino fundamental, com mais de cem alunos; e o Programa Dinheiro Direto na Escola/Estadual, que estende o mesmo tipo de benefício às demais escolas, inclusive de ensino supletivo. No Distrito Federal, foi redimensionado o programa de suprimento de fundos, que consiste na transferência de recursos financeiros para pequenos gastos, sob a responsabilidade da direção de cada escola.

### *Valorização dos trabalhadores em educação*

A consolidação da *educação pública de qualidade social como um direito de cidadania*, na rede de ensino e na comunidade escolar, demanda a qualificação de todos os trabalhadores em educação, despertando e solidificando competências, atitudes e valores político-pedagógicos consistentes com aquela perspectiva. Esta é uma das ações centrais do modo petista de governar e envolve ampla diversidade de atividades, entre as quais serão referidas apenas algumas mais significativas e de caráter mais amplo, sem desmerecer a importância daquelas mais específicas e

de caráter local/regional, como, por exemplo, educação indígena ou merenda ecológica, que também demandam qualificação.

No Rio Grande do Sul, foi implementada uma Política de Formação, para todos os trabalhadores em educação, baseada na concepção da educação como direito, na radicalização da democracia (conhecimento, acesso/permanência/aprendizagem, gestão) e na vivência de valores humanistas. Baseada nos Princípios e Diretrizes formulados na Conferência Estadual de Educação, estruturou-se em três eixos: Formação com Habilitação, Formação Continuada e Formação em Educação Profissional. No Acre, destacam-se o Proformação, em convênio com o MEC, o Pró-saber, em parceria com a Universidade Federal do Acre (UFAC), e o Programa para Habilitação de Professores Indígenas. Também no Acre, os funcionários administrativos e de apoio foram capacitados em 18 tipos de cursos sobre temas de formação básica, como relações humanas e cidadania, e de capacitação para atividades específicas.

No Distrito Federal, entre outras atividades, destacam-se a qualificação para a implantação da proposta pedagógica da Escola Candanga e a reativação da Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação, como espaço de discussão e sustentação do projeto político-pedagógico da rede pública de ensino.

Além das medidas emergenciais, já referidas, como colocar em dia a folha de pagamentos, os governos petistas implementaram distintos tipos de ações para melhorar as condições de trabalho e implantar uma educação de qualidade social.

No Rio Grande do Sul, foram realizados dois concursos públicos para a carreira do magistério e contratados cerca de 20 mil professores; houve a ampliação da hora-atividade. Foram regularizados os processos de promoções e concedida reposição salarial, reajuste no valor do vale-refeição e instituído o seguro contra inflação. Houve também ampla revisão/regularização da carreira dos professores e foi criado o Quadro e o Plano de Carreira dos funcionários de escola. Em Mato Grosso do Sul, foi implantado um novo Plano de Cargos e Estatutos, atendendo às especificidades de cada categoria, após ampla discussão com os trabalhadores em educação, no âmbito da reforma da máquina administrativa estadual.

No Distrito Federal, destaca-se a contratação de novos professores, equivalente a cerca de 8% de incremento no corpo docente da rede pública.

### *Infra-estrutura física*

As intervenções nas condições físicas da rede escolar, bastante diferenciada entre as Unidades da Federação consideradas, envolveram dois tipos de atuação

distintos: a *ampliação da rede* e a *melhoria e o aperfeiçoamento* das condições físicas e técnicas para implantação do *padrão de educação de qualidade social*.

A *ampliação da rede física* ocorre mesmo em situações de queda da matrícula nas séries iniciais, em decorrência da queda da taxa de natalidade. Nos governos do PT, o aumento do tempo de permanência dos alunos na escola resulta não só de fatores de ordem social e externos à escola (maior valorização e demanda por escolaridade) mas, especialmente, de fatores derivados da política de implementação de uma educação de qualidade social, tais como: redução da evasão e progressão no sistema (Bolsa-Escola, merenda) e melhoria dos procedimentos de ensinar e aprender uma educação de qualidade social, ministrada por profissionais qualificados e valorizados.

Nos governos democrático-populares, a *melhoria e o aperfeiçoamento das condições físicas* da rede implicam um salto qualitativo que envolve não apenas a melhoria de prédios, de laboratórios e bibliotecas, mas sua adequação a um padrão de qualidade social da educação que pressupõe criar condições de arquitetura, de ambiente e funcionalidade da rede.

Destacam-se, entre outras, as seguintes ações: em Mato Grosso do Sul, foi definido um projeto diferenciado de arquitetura e reforma das escolas. Com a participação do Colegiado Escolar, foram estabelecidas as prioridades para a reforma de 260 das 382 escolas, nos três primeiros anos de governo. Mais de cem delas foram prioridade definida no Orçamento Participativo. Convênios com as Associações de Pais e Mestres proporcionaram redução de custos da ordem de 40% na execução de pequenas reformas. No Acre, o Programa de Reforma, Ampliação e Construção de Escolas Públicas Estaduais implementou duas ações básicas: a reforma de escolas urbanas e o reordenamento da rede, visando a adequação da estrutura física e técnica da escola ao seu público. O Programa Mobiliário Escolar resultou na adoção de móveis escolares adequados à idade e ao nível de ensino, cujos protótipos foram desenvolvidos em parceria com Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e CTEMM. Grande parte da madeira usada foi doada pelo Instituto de Meio Ambiente do Acre, proveniente de apreensões de extração ilegal, e apresentava um selo indicando que corte ilegal de madeira é crime. O Programa Escola Nova prioriza a melhoria do ambiente de aprendizagem das escolas rurais. Em parceria com a comunidade, que contribui com material e mão-de-obra, o governo estadual repassa recursos financeiros para conselhos escolares, associações de produtores e outras entidades devidamente legalizadas e envolvidas com a escola. No Distrito Federal, houve um incremento significativo no número de salas de aulas, possibilitando a eliminação do “turno da fome” (escolas com três turnos diurnos de aulas).

### *Infra-estrutura técnica/tecnológica*

Além da adequação dos espaços físicos e da qualificação de trabalhadores para atuar em laboratórios de aprendizagem, observa-se a instalação e/ou o aperfeiçoamento de Núcleos de Tecnologia Educacional (NTEs) que reúnem recursos tecnológicos à disposição de professores e estudantes, como biblioteca, videoteca, laboratórios e sistemas de informática e de conexão à rede internet, sala de pesquisa e auditório para cursos de capacitação, atendendo inclusive a portadores de necessidades educacionais especiais.

No Rio Grande do Sul, merece destaque a pioneira implantação da Rede Escolar Livre. Resultado da parceria da Secretaria de Educação com a Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul (Procergs), a Rede Escolar Livre tem por objetivo incentivar o uso da informática nas escolas públicas estaduais, possibilitando a inclusão de estudantes, professores, funcionários e da comunidade escolar no mundo da tecnologia e da informação. Além disso, existem 11 NTEs já implantados em diversos municípios e mais 19 em implantação.

No Acre, o NTE possui estrutura física adequada aos serviços que oferece, atuando em três eixos de atividades integradas: Educação a Distância, Informática Educacional e Multimídia. No NTE funciona, ainda, o Proformação.

No Distrito Federal, foram criados dez novos laboratórios em centros educacionais, beneficiando mais de 10% da rede de nível médio; além disso, mais de 20% das escolas participaram do Programa Nacional de Informática.

### *Financiamento e regime de colaboração*

A Constituição Federal determina a estados, municípios e ao Distrito Federal a aplicação de, no mínimo, 25% de suas respectivas receitas na manutenção e no desenvolvimento do ensino, cuja explicitação é feita na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Destaca-se a situação do Rio Grande do Sul, cuja Constituição estadual estabelece o patamar mínimo de 35% das receitas para a educação.

Nos governos democrático-populares foram implementadas algumas ações fundamentais. O azeiteamento da máquina administrativa, o controle da evasão fiscal e o combate e redução/eliminação da corrupção possibilitam o aumento de recursos, que favorecem o investimento em educação e o desenvolvimento de políticas inovadoras, com significativo impacto social. O compromisso com a democratização da educação de qualidade social requer imediata atenção às condições de trabalho e aos salários dos trabalhadores em educação. Por isso, no início dos governos petistas as folhas de pagamento e outras dívidas com os



trabalhadores em educação foram imediatamente salgadas e algum tipo de reposição ou aumento de salário implementado, dependendo das condições do orçamento. A revisão das carreiras e/ou dos planos de cargos e salários é uma das estratégias fundamentais para a (re)valorização dos profissionais de educação. O cumprimento da legislação, em especial da repartição dos recursos do Fundef, possibilitou melhoria significativa na interação com os governos municipais.

No Distrito Federal, foi instituído em 1997 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério, por lei complementar. O Fundef/DF não se restringe ao ensino fundamental, como determina o Fundef, abrangendo também a educação infantil e o ensino médio.

No Rio Grande do Sul, o governo do PT se posicionou contra o processo da municipalização do ensino, considerado uma “prefeiturização” da educação. Processo iniciado na década de 1960 e regulamentado por lei estadual de 1995, foi considerado inadequado por não resultar em melhoria na qualidade do ensino, provocando descentralização dos serviços e encargos sem o correspondente acompanhamento da descentralização dos recursos financeiros. O novo governo redimensionou o regime de colaboração entre a rede estadual e a municipal, dando tratamento diferenciado aos municípios, a partir de critérios estabelecidos pelo Grupo de Assessoramento, constituído por representantes do governo do estado e das Associações de Municípios.

A *autonomia* financeira parcial das escolas, um instrumento de gestão democrática do sistema, foi implementada em todos os governos petistas com o objetivo de tornar a gestão financeira mais eficiente no pronto atendimento às necessidades das escolas.

A interação dos governos petistas em projetos do governo federal foi desenvolvida de modo diferenciado, com maior ênfase em algumas áreas. O critério básico a considerar é que as ações do governo federal são desenvolvidas com dinheiro público e toda a população deve ser beneficiada; ademais, a possibilidade da interação fica condicionada à convergência de objetivos, de modo a preservar os princípios, as metas e o compromisso social dos governos democrático-populares.

A *interação com os municípios* possibilitou a implementação de ações benéficas à educação, inclusive com a adoção de estímulos para a expansão da educação infantil.

### *Dificuldades*

As dificuldades encontradas para o desenvolvimento das políticas educacionais dos governos democrático-populares são de diferentes tipos.

O primeiro tipo diz respeito à “dívida” encontrada, isto é, ao desenvolvimento da educação e às condições do sistema educacional. Os diagnósticos preparados antes da posse e complementados imediatamente após indicaram, na maioria dos casos, três problemas principais: salários, carreiras, formação e desmotivação entre os trabalhadores em educação; infra-estrutura física e técnica defasada e, em alguns casos, sucateada; ausência de uma proposta político-pedagógica orientadora da política educacional e da atuação das escolas.

A insuficiência de recursos, apesar dos esforços e da prioridade atribuída à educação, em algumas situações retarda a implementação de projetos inovadores para a efetiva democratização da educação de qualidade social.

Dependo do tamanho da “dívida” junto aos trabalhadores da educação, as relações com as entidades sindicais da área foram tensas, em alguns casos, principalmente em face de outras “dívidas” e prioridades inadiáveis junto a outros segmentos. O respeito ao direito de manifestação e a busca constante de diálogo, que norteiam a relação de nossos governos com os movimentos sindicais e populares, não afastaram as dificuldades e os prejuízos decorrentes de greves.

A relação soberana com o governo federal e com os governos municipais de outra orientação política, ainda que às vezes tensa, favoreceu o desenvolvimento de projetos consistentes com a proposta político-pedagógica orientadora do modo petista de governar.

A inter-relação e a complementaridade entre programas desenvolvidos por distintos setores do mesmo governo apresentaram significativos avanços, considerando-se a prevalente cultura setorializada da administração pública. Há, ainda, amplo espaço para aperfeiçoamento e concretização dos significativos ganhos em eficiência e qualidade social que podem advir da maior integração entre políticas sociais e econômicas.

Junho de 2002.

# A gestão da saúde no Rio Grande do Sul no período de 1999 a 2002: ousadia e inovação como marcas de um governo democrático e popular

## Alcindo Antônio Ferla

Médico, doutor em educação pela UGRS,  
ex-secretário substituto da Secretaria Estadual de Saúde  
do Rio Grande do Sul (1999-2002), ex-coordenador da  
Assessoria de Planejamento da Secretaria Estadual  
de Saúde do Rio Grande do Sul.  
Atualmente é diretor da Área de Informação e  
Informática do SUS do Ministério da Saúde.

## Maria Luiza Jaeger

Socióloga, sanitarista, secretária da Saúde do Estado do  
Rio Grande do Sul no período de 1999 a 2002.

## Gilberto Barichello

Advogado, sanitarista, coordenador da Assessoria  
Jurídica da Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande  
do Sul no período de 1999 a 2002.

## Introdução

A Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (SES/RS), no período compreendido entre os anos de 1999 e 2002, foi considerada referência nacional em diversos aspectos da gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). A ousadia de cumprir, com radicalidade, as disposições da Constituição brasileira e da legislação complementar bem como a capacidade de produzir inovações foram reconhecidas pelos fóruns de participação da população na saúde, por entidades de ensino e pesquisa, por organismos internacionais e mesmo pelo

Ministério da Saúde. Entre outras referências, o Relatório Final da XI Conferência Nacional de Saúde, realizada em dezembro de 2000, classificou como positiva e fortalecedora do SUS a experiência gaúcha. A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) escolheu a SES/RS como experiência piloto para participar do seu Programa de Cooperação Técnica Descentralizada, desde o ano de 2000. Naquele mesmo ano, o desempenho da SES/RS no concurso nacional realizado pelo Ministério da Saúde em 2000 para fomento e disseminação de experiências inovadoras no SUS foi o mais destacado entre as demais secretarias estaduais e municipais, recebendo 3 entre os 5 primeiros prêmios na área temática da gestão, e 2 entre os 15 primeiros prêmios na área temática da atenção à saúde. Esses são apenas alguns dos exemplos que podem ser listados para demonstrar a avaliação externa do modo como a SES/RS foi dirigida e de como exerceu a gestão do SUS/RS no período de 1999 a 2002.

Neste texto, apresentaremos e analisaremos alguns dados gerais do estado, que ilustram o desafio enfrentado pelo governo, bem como os principais projetos desenvolvidos pela SES/RS. Entretanto, não será possível compreender o alcance desses projetos apenas com a revisão do que dispõe a legislação e os dados sociopolítico-epidemiológicos do Rio Grande do Sul. É preciso ter em conta a magnitude da experiência histórica que foi desenvolvida pelo governo nesse período, que teve início com a retomada dos compromissos firmados durante a campanha eleitoral, analisada com mais detalhe em outras publicações (MARQUES, 1999; SOARES, 2002).

No que se refere à saúde, dizia o então candidato ao governo do estado, Olívio Dutra, antes de sua eleição em outubro de 1998:

“Para acabar com a crise na saúde é preciso compromisso de verdade com o SUS. Os gaúchos terão desde cuidados básicos até os mais especializados, com políticas de promoção, prevenção, cura e reabilitação. Construiremos o SUS com os municípios de forma responsável, democrática e solidária, para garantir o atendimento de todos os cidadãos próximo dos lugares onde vivem. É isso que o Governo Democrático e Popular vai implantar em todo o Rio Grande do Sul, garantindo saúde de verdade e com qualidade para todos os gaúchos” (citado em JAEGER et alii, 1999).

Esse compromisso de campanha, que traduzia a afinidade com os princípios e diretrizes do SUS e o conhecimento da realidade estadual, passou a ser também o desígnio político para os gestores da SES/RS após a posse no governo. A consolidação de um novo padrão de ética na política, que se integra e se complementa com o padrão de ética como compromisso com a vida e com a

qualidade da saúde no qual o SUS se fundamenta, foi o maior desafio ao tomar o discurso de campanha como o norte da ação política na SES/RS.

## Rio Grande do Sul: dados gerais e de organização da saúde<sup>1</sup>

O estado do Rio Grande do Sul apresenta uma população de pouco mais de 10 milhões de habitantes, segundo dados do Censo de 2000, distribuídos pelos seus 282 mil quilômetros quadrados de superfície territorial, o que equivale a uma densidade populacional média de aproximadamente 36 habitantes por quilômetro quadrado, que é bastante superior à média nacional de 19,9 habitantes por quilômetro quadrado. É o quinto estado brasileiro em população e a distribuição populacional é extremamente heterogênea: 24 (5%) dos seus 497 municípios têm mais de 200 habitantes por quilômetro quadrado, enquanto 57 (11%) têm menos de 10 habitantes por quilômetro quadrado.

Além desse aspecto, outras características da população gaúcha desafiam a organização do sistema estadual de saúde. A distribuição da população por municípios segundo seu porte é uma delas, e dois aspectos a esse respeito são muito relevantes. O primeiro deles é que os 334 (67%) municípios com menos de 10 mil habitantes têm, no total, menos de 1,4 milhão de habitantes em seus territórios, o que equivale a 14% do total. Já os 11 (2%) municípios com mais de 100 mil habitantes abrigam em seus territórios mais de 4,6 milhões de gaúchos (45%). Outro aspecto que merece ser destacado é a concentração de população em faixas etárias extremas. Considerando a distribuição da população com até 14 anos e maior de 60 anos e comparando os municípios com as mesmas características de porte já citadas, encontraremos, nos municípios com menos de 10 mil habitantes, uma proporção maior de habitantes nas duas situações, sendo que na segunda a proporção é de quase quatro pontos percentuais a mais do que nos municípios com mais de 100 mil habitantes.

Esses dados populacionais, que traduzem os resultados do modelo de desenvolvimento econômico e social implementado no país, podem ser agregados à vertiginosa taxa de crescimento da concentração urbana, particularmente nos grandes municípios. As sucessivas políticas concentradoras de emprego e renda vêm deslocando a população economicamente ativa para as regiões urbanas dos grandes municípios, gerando nestes locais maior circulação de recursos e impostos, mas sobrecarregando suas redes de serviços. Esse movimento da

---

1. Dados obtidos principalmente a partir das seguintes publicações: *Perfil do Sistema de Saúde do Rio Grande do Sul* (Rio Grande do Sul, 2002c) e *Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul* (Rio Grande do Sul, 2002a).

população, somado ao progressivo aumento da expectativa média de vida (66 anos no Brasil e 71,8 anos no Rio Grande do Sul em 2000) e à transição epidemiológica, que está mostrando um brusco crescimento das doenças crônico-degenerativas em concomitância à ainda alta prevalência de doenças infecto-contagiosas, desafia os gestores do SUS comprometidos com o cumprimento de suas diretrizes constitucionais. Doenças do sistema circulatório, neoplasias e doenças respiratórias têm se mantido como os três principais grupos de causas de morte, com acentuadas variações regionais, por faixa etária e por sexo. Municípios menores, com menor arrecadação de impostos e escassos recursos financeiros e assistenciais para a saúde, maior concentração de população em faixas etárias mais avançadas e, portanto, com maior prevalência dessas doenças, que demandam cuidados continuados e com alguma sofisticação tecnológica, estão também entre os fatores que fortalecem o ciclo perverso instaurado pelo modelo vigente e aprofundam as injustiças sociais existentes.

Outras características geográficas, sociais, econômicas e populacionais também descrevem o contexto de desafios à gestão do sistema estadual de saúde, enfrentado durante o período.

Aproximadamente 33% dos municípios (164) foram criados durante a década de 1990 e a maior parte deles são municípios pequenos.

Embora com as menores taxas de mortalidade infantil do país e com uma tendência de queda, há uma distribuição bastante heterogênea dessa característica no território estadual. Desde o final da década de 1980, o componente neonatal (até 27 dias após o nascimento) é o principal responsável pelos óbitos de crianças menores de 1 ano. As intercorrências dos grupos de causas perinatais, com uma tendência linear de queda, e congênitas, com tendência à estabilidade, são as principais responsáveis por óbitos de crianças com até 1 ano no estado. Esses indicadores mostram a necessidade de um sistema de saúde que ofereça cuidados básicos e de promoção/proteção da saúde e prevenção de doenças, mas também, e cada vez mais, cuidados especializados, de maior custo e com maior complexidade tecnológica.

Um último aspecto merece ser destacado, relativo à capacidade instalada de serviços de saúde. A distribuição de leitos hospitalares vinculados ao SUS, por exemplo, varia de 1,9 leito por mil habitantes na região centro-oeste a mais de 3,3 leitos por mil habitantes na região norte. Quando a capacidade instalada é analisada pelo aspecto da sofisticação de tecnologias que oferece à população, há uma evidente concentração desses serviços. Os sete hospitais classificados como especializados por sua disponibilidade tecnológica e assistencial localizam-se na região metropolitana. Por outro lado, 38 (48%) dos 79 hospitais existentes na região missioneira pertencem ao grupo dos hospitais classificados

como unidades locais, formado por pequenos hospitais filantrópicos e públicos. Esses pequenos hospitais, normalmente com menos de 50 leitos, têm tido uma taxa média anual de ocupação menor do que 30%.

Esse aspecto tem sua explicação mais forte na política federal de financiamento da assistência, que estimulou, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, a ampliação desordenada de leitos e a oferta anômica de internações hospitalares. Com a crise financeira, a partir do final da década de 1980, operou-se um evidente sucateamento do setor.

Em 1999, ao assumirmos a direção da SES/RS, os dados apresentados, entre outros, além dos compromissos assumidos na campanha eleitoral e a militância anterior de defesa do SUS, ordenaram nossa atuação.

Em conjunto com os municípios, por meio da Comissão Intergestora Bipartite (CIB) e com a aprovação do Conselho Estadual de Saúde (CES/RS), foram implementados projetos a partir de cinco eixos prioritários para a gestão estadual, conforme descritos a seguir:

- *Descentralização da gestão*: transparência na gestão e níveis de decisão com autonomia mais próximos do usuário: *Política Estadual de Financiamento do SUS e Municipalização Solidária da Saúde*;
- *Regionalização da atenção*: serviços e ações mais próximos do usuário de acordo com as necessidades, demandas e disponibilidade tecnológica: *Regionalização Solidária da Saúde e Saúde Solidária*;
- *Integralidade da atenção*: integração das áreas e das ações, aproximação com outras lógicas para organizar a atenção – promoção da saúde, prevenção das doenças, culturas populares;
- *Fortalecimento das instâncias de pactuação e controle social*: CIB, CES, Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS), Conselho Municipal de Saúde (CMS), Orçamento Participativo (OP) e outras;
- *Educação em Saúde Coletiva*: ensino, pesquisa, documentação, assistência e extensão – *Formação Solidária da Saúde e Pólo de Educação em Saúde Coletiva*.

## Gestão Solidária da Saúde

O fortalecimento da função de direção e o amadurecimento das relações entre os gestores, num contexto em que a gestão foi constituída como eixo central da reorganização do sistema de saúde, são essenciais para *espraiar* qualidade de vida e de atenção à saúde, construindo *saúde de verdade* para todos os gaúchos. Essa foi uma convicção fundamental para a gestão estadual do SUS no Rio Grande do Sul que teve início em 1999.

Para desencadear essas condições, a primeira etapa implementada foi criar pontos de ruptura com a herança de autoritarismo, clientelismo, favoritismo e de naturalização das condições adversas de vida e de saúde da população. Estabeleceu-se que a relação com todos os municípios e prestadores de serviços deveria ser baseada na política de saúde estabelecida nas Constituições brasileira e gaúcha e nas leis federais 8.080/90 e 8.142/90, de *universalidade* com *igualdade* e com *equidade*.

Outro desafio relevante foi tensionar a cultura centralizadora e tecnocrática dos próprios órgãos e setores da SES/RS. Essa cultura traduzia-se no planejamento centralizado do sistema estadual de saúde e das políticas específicas, prevendo-se apenas a execução descentralizada das ações. A partir dessa cultura, os instrumentos tradicionais de planejamento e acompanhamento mobilizavam a capacidade técnica e política dessas áreas e inúmeras “normas técnicas” dispunham-se a regular e normatizar a realidade concreta dos sistemas locais de saúde. Como desdobramento dessa cultura centralizadora de gestão, tradição histórica da gestão federal das políticas sociais, assimilada acriticamente por muitos gestores estaduais e municipais, estavam os condicionantes impostos às transferências financeiras estaduais, normalmente associadas a ações e projetos específicos, incluindo projetos de cunho eleitoral.

Para construir *saúde de verdade*, conforme o compromisso político do governo do estado, foi preciso constituir uma *gestão estadual de verdade*. Isso, embora possa parecer paradoxal, significou horizontalizar relações de poder, perdendo o contraste que a centralização permite perceber, mas não significou perder o poder de gestão: conforme apontado por alguns autores, o fortalecimento da gestão descentralizada não anula a gestão das instâncias centrais; ao contrário, aumenta o poder geral de gestão e dos componentes específicos pela melhora na eficiência da gestão como um todo.

Essa cultura centralizadora, cotidianamente fortalecida pelas relações com as diferentes áreas da gestão federal, precisou ser tensionada para que pudesse ajustar-se à coadjuvância de outra cultura descentralizadora, para dar corpo aos projetos do governo estadual a partir de 1999. Evidentemente que não se imaginou possível substituir magicamente essa cultura, arraigada na formação profissional e na tradição do trabalho em diversas áreas, num curto período de quatro anos. E, com efeito, esse momento de erradicação ainda se mostra distante, fato que não diminui a importância das inovações já operadas. Mesmo porque uma das primeiras ações necessárias foi retomar a condução do fortalecimento do estado para o exercício das suas funções, já que um processo de sucateamento, privatizações e desligamento de servidores nas gestões anteriores havia comprometido fortemente a capacidade de gestão propositiva estadual.



Tratou-se de criar uma cultura de gestão que compreendesse a descentralização não apenas como um processo de desconcentração de atribuições administrativas para fortalecer o poder político central. Assumiu-se a definição legal de descentralização como um

“processo de transformação que envolve redistribuição de poder e de recursos, redefinição de papéis das três esferas de governo, reorganização institucional, reformulação de práticas, estabelecimento de novas relações entre os níveis de governo e controle social” (NOB/93).

Portanto, um processo composto por três dimensões imbricadas: uma dimensão *política* (que diz respeito à autonomia de formular e proceder a escolhas políticas no nível local e/ou regional); uma dimensão *financeira* (relativa à liberdade para alocação de recursos e critérios de aplicação); e uma dimensão *administrativa* (prevendo liberdade da instância local e/ou regional para a adoção de estratégias para a organização da máquina administrativa e de suas funcionalidades). Outra mudança que precisou ser instituída, ao menos como permeabilidade, foi uma nova compreensão prática da diretriz constitucional da integralidade da atenção. Desdobramento imediato dessa cultura institucional de gestão autoritária e/ou centralista, estavam as estratégias de divisão burocrática de responsabilidades de acordo com níveis de complexidade da atenção. Essa compreensão deriva de uma concepção idealista do planejamento em saúde, bastante comum na literatura brasileira e internacional e nas políticas nacionais de saúde recentes, e propõe a organização do acesso a partir do grau de complexidade: um conjunto de ações de saúde caracterizadas como de “atenção básica” (entendida normalmente como um cardápio padronizado de ações de baixo custo e de tecnologia simplificada), oferecidas ao conjunto da população, comumente associadas a um financiamento *per capita* e à responsabilidade municipal; e outros conjuntos de procedimentos, com complexidade e custos crescentes, merecedores de maior controle no acesso e de responsabilidade dos gestores estadual e federal, a partir de uma suposta incapacidade técnica e operacional dos municípios. Parte-se do princípio, nesse modelo, de que há três níveis independentes de gestão, com competências distintas e exclusivas, em vez de compreender a gestão como fluxo ascendente no qual há co-responsabilidade dos três gestores da base ao topo.

Além de subordinar as esferas de gestão, essa tecnologia de planejamento, a partir de recortes de complexidade da assistência, não consegue romper com os efeitos que historicamente produzem nos sistemas de saúde os fortes interesses do complexo médico industrial e de medicamentos. Também

desconsidera a atual realidade sanitária brasileira e vem apresentando escassos efeitos na melhoria dos níveis de saúde da população, exceto, talvez, como um efeito inicial de sua atuação assistencial em bolsões de pobreza e miséria anteriormente desprovidos de qualquer ação de políticas sociais. Essa tradição não somente afronta os princípios legais como ignora o atual perfil de morbimortalidade, que é caracterizado pela conhecida transição epidemiológica, por uma distribuição fortemente heterogênea no território brasileiro dos indicadores de saúde e uma cultura de direito de acesso, própria da população, muitas vezes associada à mídia produzida por aqueles interesses.

Não se trata de fazer aqui uma exaustiva discussão sobre essas tendências. Para os efeitos desta análise, basta o registro de que a opção da SES/RS, desde 1999, foi a de uma política de saúde fundada na idéia da integralidade da atenção, entendida como garantia de acesso facilitado ao conjunto das ações e dos procedimentos necessários a cada situação. Para essa opção política, o ordenamento dos serviços e os mecanismos de acompanhamento e regulação a partir da complexidade das ações, facilmente operáveis desde uma gestão centralizada, mostravam-se insuficientes e, mesmo, inadequados. Foi preciso, portanto, inaugurar novas tecnologias e instalar capacidades no SUS/RS para uma gestão descentralizada e eficiente, capaz de agenciar uma rede de atenção com arranjos operacionais flexíveis e progressivamente resolutivos.

Para isso, o movimento da SES/RS de descentralização teve uma ampla gama de ações: desdobrou-se desde o pleito de habilitação do estado à Gestão Plena do Sistema Estadual até a inversão do fluxo corriqueiro de autoridades municipais ao nível central da SES/RS para o encaminhamento de suas demandas. Planejou-se fortalecer as prerrogativas de gestão no Rio Grande do Sul e demonstrar aos prefeitos, secretários e prestadores de serviço que a instância regional é o espaço da *pactuação*, do *planejamento* e da *regulação* da atenção e do sistema de saúde como um todo. Também foi mudada a estrutura da secretaria, fortalecendo suas representações regionais e horizontalizando a estrutura central. Essa ação, normalmente relegada a segundo plano, mostrou-se decisiva para a inovação, já que as estruturas tradicionais tendem a replicar a lógica a partir da qual foram constituídas nos fluxos internos.

Nos primeiros dias do atual governo, as antigas Delegacias Regionais de Saúde foram transformadas em Coordenadorias Regionais de Saúde. Mudaram suas denominações e as atribuições que lhes eram designadas. De simples repassadoras de papéis do nível central, as CRS passaram a ser responsáveis pelo planejamento, acompanhamento e gerenciamento do sistema de saúde, incluindo as ações e os serviços de saúde no âmbito regional, numa relação permanente de cooperação técnica, financeira e operacional e de diálogo com os municí-

pios, com o objetivo político de organizar os sistemas locais e regionais de saúde, segundo os princípios do SUS.

Embora a consolidação das CRS esteja sendo conquistada e garantida no dia-a-dia, a mudança de relação com todos os gestores municipais e com todos os prestadores já é uma realidade.

A construção dessa relação de cooperação técnica, financeira e operacional com os municípios e prestadores de serviços é o caminho mais eficaz para garantir a implantação do SUS *de verdade*. O objetivo da atual gestão da SES/RS é a construção de um sistema estadual de saúde sensível aos reais problemas e necessidades de cada local, município, região e do estado como um todo. Os Conselhos Gestores de Unidades de Saúde, Conselhos Locais, Municipais, Regionais e Estadual de Saúde, além do acompanhamento do Orçamento Participativo estadual, têm um papel fundamental nesse processo. Assim, o apoio e a implementação de atividades de formação de conselheiros e gestores no estado, além de fortalecer a gestão municipal e o controle social, buscam construir novas interfaces entre a SES/RS e os demais atores da saúde. Especificamente em relação à formação de gestores, projeto iniciado em 1999 pela Escola de Saúde Pública, a grande participação das Secretarias Municipais de Saúde é uma boa resposta à convicção da construção solidária do SUS.

## Municipalização solidária da saúde

A Secretaria da Saúde do Rio Grande do Sul, numa iniciativa inédita no país, implantou em 1999 a Municipalização Solidária da Saúde. Pela primeira vez na história do estado, a SES/RS assumiu o seu papel constitucional de cooperar financeiramente com *todos* os municípios em alguma forma de gestão do SUS<sup>2</sup>. Diferentemente do que ocorria em anos anteriores, a partir de 1999 a SES/RS adotou critérios técnicos para repassar recursos do Tesouro do Estado para *todos* os municípios habilitados. De 1995 a 1998, por exemplo, alguns municípios receberam um valor *per capita* superior a 90 reais, mesmo sem habilitação a qualquer das formas de gestão do SUS, e outros nada ganharam, mesmo com habilitação às formas de gestão previstas pela legislação. Somente em 1998, 139 municípios (30% do total) nada receberam da SES/RS, ao contrário de 1999 e dos anos seguintes, quando houve repasse da secretaria para todos os 467 municípios gaúchos então existentes. Ao adotar critérios técnicos horizontais para repassar os recursos da saúde aos municípios, o governo do estado acabou

---

2. Desde 2001, todos os 497 municípios gaúchos respondem por alguma das condições de gestão estabelecidas na NOB/96, inclusive os 30 municípios novos, instalados naquele ano.

com essas distorções. Além disso, somando os valores nominais transferidos em 1999 e em 2000, a média *per capita* de recursos do estado repassados aos municípios nos dois primeiros anos da atual gestão foi maior do que nos quatro anos anteriores.

Para operar essa mudança foi necessário implementar a opção política do governo do estado pela prioridade na saúde também na alocação de recursos orçamentários. Essa opção foi independente das diversas tentativas de redefinição na matriz de tributos estaduais, com forte matriz de sobrecarga da força de trabalho em preservação dos meios de produção, reiteradamente postergadas pela Assembléia Legislativa gaúcha. Assim, o primeiro impacto dessa opção foi na progressão dos valores alocados pelo governo estadual na saúde mesmo sem a desejada progressão no total dos recursos do orçamento do governo, o que teria aumentado ainda mais os valores nominais alocados na saúde.

Os valores transferidos pela SES/RS diretamente aos municípios mostram um incremento no valor aplicado a cada ano desde 1999. E esse incremento é visivelmente diferenciado quando as análises dividem a série em dois períodos, o primeiro de 1995 a 1998 e o segundo de 1999 e 2001: o incremento nominal médio de um ano em relação ao anterior no primeiro período foi de aproximadamente 17%, enquanto no segundo período verifica-se um incremento de aproximadamente 30% a cada ano.

Explicam esse crescimento o aumento no percentual de recursos alocados pelo governo do estado na saúde e também pelo crescimento no volume de recursos arrecadados pelo estado. Os dados relativos ao ano de 2002, ainda não finalizados por ocasião da conclusão desta análise, provavelmente apresentarão uma diminuição dos valores aplicados comparativamente aos três primeiros anos do governo, em decorrência do agravamento da crise financeira do estado naquele ano. Mas mesmo essa redução de valores mantém a média dos valores repassados aos municípios nos quatro anos da gestão 1999-2002 em patamares muito superiores aos dos governos anteriores.

Um segundo aspecto relativo aos dados financeiros executados pela SES/RS é igualmente significativo. Trata-se do volume *per capita* alocado em cada uma das macrorregiões de saúde do Rio Grande do Sul. Há uma variação fortemente positiva em todas elas, quando considerados os anos extremos, com pequenas oscilações no período de 1995 a 1998. Entretanto, a informação mais relevante é referente a uma evidente aproximação em relação aos valores *per capita* de cada uma das macrorregiões, mostrando um importante efeito redistributivo. Utilizando os dados relativos ao ano de 1998, último ano da gestão anterior, e os dados de 2000, verifica-se uma aproximação evidente entre os valores *per capita* alocados nas regiões com maior e menor valores. Em 1998, o valor *per*

*capita* mais alto (Macrorregião Metropolitana) foi aproximadamente 19 vezes maior do que o menor valor (Macrorregião Vales). Já em 2000, essa diferença diminuiu para aproximadamente quatro vezes (e os valores extremos são entre a Macrorregião Metropolitana e a Centro-Oeste).

A utilização de critérios técnicos e horizontais produziu um efeito redistributivo que permite supor um resultado importante relativamente à equidade de acesso às ações e aos serviços de saúde, principalmente se os dados financeiros forem cotizados com dados gerais de atendimento, nos quais os serviços localizados sobretudo em Porto Alegre servem de referência a uma população maior do que aquela considerada na Macrorregião Metropolitana.

A escolha dos critérios para alocação dos recursos nos diferentes tipos de repasse procurou contemplar dados municipais ou regionais indicadores de iniquidades e/ou diferenças nas demandas de ações e serviços de saúde, conforme, aliás, já prevê a Lei Orgânica da Saúde, no artigo 35, e que vem recebendo críticas por parte de alguns setores, já que supostamente é de impossível aplicação. O desafio inicial foi utilizar informações relevantes, confiáveis, de base municipal e/ou regional, que apresentassem aspectos de volume e especificidades de demanda, carência assistencial, características do sistema local de saúde e prioridade indicada na participação da população, a partir do fórum específico de discussão do Orçamento estadual, o Orçamento Participativo<sup>3</sup>.

Em 1999, primeiro ano de vigência da Municipalização Solidária da Saúde, o critério utilizado para a Fração Principal foi o populacional e, no total, foram transferidos aos municípios, fundo-a-fundo, 31 milhões de reais. Em 2000, esses recursos totalizaram 67 milhões de reais e outros critérios de distribuição foram aprovados pelo Conselho Estadual de Saúde: população total, população menor de 14 anos e maior de 60 anos, inverso da capacidade instalada, coeficiente de mortalidade infantil e prioridades regionais definidas pelo Orçamento Participativo estadual. Com esses critérios, em 2000, foram beneficiados em especial os menores municípios gaúchos, de forma a possibilitar a constituição de sistemas locais resolutivos, com a saúde mais perto da casa de cada cidadão, evitando a concentração do atendimento na Região Metropolitana ou nas cidades maiores.

Em 2001, a Fração Principal da Municipalização Solidária da Saúde executou o mesmo volume de recursos, 67 milhões de reais, sendo que mais dois critérios foram incluídos: inverso da arrecadação *per capita* municipal e a proporção direta do volume de recursos utilizados na área da saúde. Essas informa-

---

3. O processo do Orçamento Participativo estadual teve uma crescente participação da população nas assembleias municipais (em todos os municípios), regionais e estaduais. Aproximadamente 1,2 milhão de gaúchos e gaúchas participou desse processo nos quatro anos da gestão do governador Olívio Dutra.

ções foram extraídas do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (Siops). Como resultado da aplicação desses critérios, novamente ficaram concentrados recursos nos municípios menores, mais desprovidos de serviços.

Em 2002, com a saúde tendo sido apontada como a segunda prioridade no processo do Orçamento Participativo Estadual, o valor da Fração Principal da Municipalização Solidária da Saúde foi de 75 milhões de reais, tendo sido mantidos os mesmos critérios do ano anterior. Além dos valores relativos à Fração Principal, outras frações específicas também foram operacionalizadas nesses anos. Para o ano de 2003, o CES/RS deliberou por mudar o critério de capacidade instalada para o cálculo dos valores da Municipalização Solidária da Saúde. Uma fração de 2% dos recursos será distribuída pela razão inversa do número total de consultórios existentes no município e uma fração de 3% pela razão direta do número de consultórios públicos existentes.

Os recursos da Municipalização Solidária da Saúde são transferidos do Fundo Estadual de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde, sem nenhum carimbo. Cada município tem autonomia para decidir em que vai gastá-lo, dentro da função saúde, desde que sua *aplicação seja aprovada pelo respectivo Conselho de Saúde*. Progressivamente, espera-se que os municípios qualifiquem sua capacidade instalada, sobretudo de serviços próprios, organizem serviços de referência regional e obtenham avanços importantes nos indicadores de saúde. A Pactuação Solidária da Saúde, como já foi descrito, estabelece metas e limites para a gestão no âmbito dos municípios, micro e macrorregiões e para o sistema estadual de saúde, que devem ser observados na alocação dos recursos financeiros, no planejamento e na regulação dos sistemas de saúde nesses âmbitos.

Para receber esses recursos, o gestor municipal precisa apresentar um *Plano de Aplicação* e um *Relatório de Gestão*, com a prestação de contas, para aprovação do respectivo Conselho de Saúde. O Plano de Aplicação dos recursos, assegurados no processo do Orçamento Participativo estadual, deve contar com a presença dos delegados municipais do OP, o que amplia o debate sobre as prioridades municipais e desencadeia uma importante ação intersetorial na discussão dos projetos municipais da saúde e do orçamento estadual. O Relatório de Gestão deve ser apresentado pelo gestor, em audiência pública na Câmara de Vereadores, trimestralmente, dando cumprimento à lei da extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), que é de 1993. A aprovação do Plano de Aplicação e do Relatório de Gestão pelo Conselho de Saúde garante a continuidade dos repasses. Outra exigência é que o município não reduza, a partir do recebimento desses recursos estaduais, as verbas próprias aplicadas em saúde.

Para muito além de cumprir a lei, ao instituir a Municipalização Solidária da Saúde, o governo do estado está criando condições de fato para viabilizar a sobrevivência e fortalecer os sistemas municipais.

## A regionalização do SUS no Rio Grande do Sul

Desde 1999, ao serem revisados os dados epidemiológicos, demográficos, sociais, de capacidade instalada dos serviços e de organização do SUS no estado para o planejamento das ações a serem desenvolvidas no período até 2002, ficou evidente a necessidade de opções políticas para desconcentrar a oferta de ações e serviços e para fortalecer a gestão pública sobre a rede de serviços.

O processo de regionalização da atenção à saúde, considerado no âmbito da regionalização do próprio sistema de saúde, ou seja, associado à diretriz da descentralização da gestão, implicou repensar o papel do estado e dos municípios na condução do sistema. A diretriz constitucional da descentralização determina à gestão municipal a garantia do acesso às ações e aos serviços de saúde, e não apenas o gerenciamento dos recursos assistenciais de baixa complexidade instalados no seu território. Cabe ao gestor municipal, com a cooperação técnica e financeira do estado e da União, a responsabilidade pela garantia do acesso da população ao atendimento de que necessita, independentemente do local em que ele vai se dar.

A pactuação horizontal entre os gestores, pré-condição para assegurar o acesso aos serviços e procedimentos que são oferecidos em outro território, deve estar solidamente constituída, com instrumentos de gestão capazes de garantir as condições pactuadas. Aqui também salta aos olhos uma naturalização produzida no cotidiano da gestão: a expressão “pactuação entre gestores” não é somente sinônimo de pactuação entre União, estado e municípios, mas igualmente entre gestores da mesma esfera de governo, inclusive na manutenção dos sistemas municipais, microrregionais e até mesmo regionais, onde se tem como componente mais forte a pactuação direta entre gestores municipais, com o acompanhamento e a participação do gestor estadual, que no SUS/RS se dá por meio de suas instâncias regionais.

A pactuação entre gestores sobre o acesso a serviços deve sempre ser compreendida como algo dinâmico, constantemente avaliado e repactuado, uma vez que as condições existentes precisam evoluir, especialmente na capacidade resolutiva da rede de atenção básica e mesmo da rede de média complexidade, de modo a que a distribuição de serviços desse porte se torne cada vez mais homogênea. A integralidade, a equidade e a organização regionalizada não são obtidas apenas com um desenho tecnicamente adequado da distri-

buição dos serviços pelo território, mas com práticas adequadas de gestão e de cuidado.

A implantação de estratégias capilarizadas de regulação (centrais de regulação) de abrangência municipal, microrregional, regional, macrorregional estadual e interestadual, que envolvam cada esfera de gestão na garantia de acesso aos recursos existentes, tendo como porta de entrada sempre o município, é indispensável para a organização do sistema, favorecendo, inclusive, o controle social, porquanto o fluxo local de acesso está mais visível e suscetível a interferências dos usuários. Além disso, a qualidade dos serviços oferecidos é uma responsabilidade compartilhada entre os gestores, que devem dar conta do acesso e da proteção do usuário. Assim, denúncias de mau atendimento, de cobranças indevidas etc. devem ser alvo de avaliação conjunta entre os gestores e o controle social, iniciando-se no território municipal.

Veja-se que em momento algum é apregoada a abolição de indicadores para o acompanhamento, para a planificação e mesmo para a alocação de recursos financeiros. Apenas se diz que a parametrização verticalizada e associada ao rateio dos recursos tem seus limites evidenciados. Portanto, instrumentos como a Programação Pactuada e Integrada (PPI) não devem servir como mecanismos de desresponsabilização dos gestores, acomodando-se às condições atuais de oferta de serviços e às normas, aos parâmetros e aos fluxos definidos centralmente.

A diretriz da integralidade da atenção à saúde impõe a capacidade da gestão de planificar o sistema de acordo com a necessidade de cada local (existência e intensidade dos problemas de saúde), com as possibilidades e com o desenho de estratégias locais para melhor atender a toda a população. Esse é o desafio na alocação de recursos financeiros, conforme determina o artigo 35 da Lei Orgânica da Saúde, e não o arbítrio de valores exclusivamente a partir de parâmetros definidos aprioristicamente (*per capita*, produção de serviços ou afinidade política entre os gestores), no melhor estilo do planejamento normativo e da administração tradicional.

Como se pode perceber, não é possível pensar no desenho da atenção à saúde sem que, antes, se tenha respondido às condições da gestão local, incluindo a capacidade de regular os serviços e o sistema como um todo, de gerenciar recursos financeiros suficientes e autonomamente disponibilizados, de operar com metas de gestão previamente pactuadas.

As estratégias de financiamento do sistema, além de contemplar a melhoria da cobertura da atenção à saúde, devem ter o efeito adicional de incentivar o investimento na ampliação dos recursos existentes, quer nos seus aspectos quantitativos, quer nos qualitativos, que incluem aquisição de insumos, tecnologias e



capacitação de pessoal a partir das propostas apresentadas pelo gestor e decididas pelo Conselho de Saúde. Para tanto, é importante que o maior número de gestores possa planejar e implementar novos aportes nos sistemas locais de saúde, para o que esses recursos adicionais são fundamentais.

Desde 1999 a SES/RS vem construindo parâmetros e conceitos para os territórios regionalizados de gestão do SUS estadual, onde, a partir do município, menor unidade de gestão federativa, os aglomerados geográficos se organizam respectivamente em microrregiões, regiões e macrorregiões. Estratégias de organização da atenção, que são associadas com estratégias de organização da gestão e do controle social, conforme determina a legislação.

Foram criadas sete macrorregiões de atenção integral à saúde, aprovadas pela CIB/RS e pelo CES/RS, ainda em 1999, para avançar na garantia de uma nova organização para as ações de apoio diagnóstico e atendimento ambulatorial e hospitalar. Mais recentemente foram reorganizadas as microrregiões de saúde. Cada uma das macrorregiões teve identificados hospitais de referência macrorregional, capazes de atender aos casos mais complexos, hospitais de referência regional e hospitais de referência microrregional, além de unidades locais de saúde que estão sendo estruturadas a partir da transformação de pequenos hospitais pouco resolutivos em unidades mistas com atendimento principalmente ambulatorial e com internações curtas de baixa complexidade.

A regionalização também considera o atendimento ambulatorial, mediante a consolidação de centros de referência e de especialidades. Esse formato proposto para as macrorregiões, assentado na proposta de eficácia regional em todos os níveis de atenção, vem orientando não somente a pactuação regional de fluxos para a atenção à saúde, como também a aplicação dos recursos financeiros investidos a partir de critérios técnicos, o que aumenta significativamente a efetividade do financiamento.

O funcionamento desses sistemas microrregionais, regionais e macrorregionais somente é possível com o envolvimento direto e decidido dos gestores e prestadores de serviço. As estratégias de pactuação regional já vêm sendo desenvolvidas. Diversos projetos, inclusive com aporte financeiro estadual, já estão em curso, como a Regionalização Solidária da Saúde, que repassa aos fundos municipais de Saúde recursos financeiros para atenção especializada, manutenção e ampliação de serviços de referência regional e fortalecimento das instâncias e fluxos da gestão e do controle social nas regiões.

A pactuação descentralizada tem se mostrado uma eficiente estratégia para a qualificação do desenho inicialmente proposto, bem como para o fortalecimento da gestão descentralizada. Novas e criativas pactuações intergestores têm sido realizadas a partir das características e potencialidades de cada locali-

dade. Arranjos assistenciais inovadores qualificam o sistema de saúde e apontam os limites do excesso de normas centralizadas que solapam as prerrogativas dos gestores locais. O Projeto Saúde Solidária, relatado e analisado a seguir, demonstra a eficiência desta estratégia de regionalização.

## Saúde Solidária

Em janeiro de 1999, analisando as dificuldades enfrentadas pela maioria dos hospitais do estado credenciados pelo SUS, a SES/RS começou a criar uma estratégia emergencial para socorrer essas instituições e, ao mesmo tempo, fortalecer seu vínculo com o SUS. A opção foi por desencadear ações de gestão, incluindo componentes estadual, regionais e municipais de regulação da assistência, tendo como estratégia de vinculação uma política diferenciada de financiamento, que foi sendo aprimorada nos três anos seguintes.

O primeiro passo foi repassar cerca de 4 milhões de reais às instituições de grande relevância para o SUS e que estavam em situação mais crítica, com risco iminente de fechamento ou de rompimento com o sistema. Essa alternativa antecedeu a criação do Fundo de Apoio e de Recuperação dos Hospitais Privados sem Fins Lucrativos e Públicos (Funafir). Graças a esse fundo de equalização de 9 milhões de reais, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) montou uma linha de crédito aos hospitais públicos e filantrópicos de aproximadamente 50 milhões de reais nos quatro anos, com juros subsidiados pelo governo do estado, prazo de carência de seis meses para início do ressarcimento e 18 meses para amortização. Por meio do Funafir, 96 hospitais filantrópicos receberam recursos já no primeiro ano.

Quanto aos hospitais públicos, por decorrência da resolução 2.668, de 25 de novembro de 1999, do Banco Central do Brasil, o Banrisul foi impedido de concretizar o empréstimo para essas instituições. Foi criado, então, no projeto de Municipalização Solidária da Saúde, um repasse de recursos, na modalidade fundo-a-fundo, para o fortalecimento dos hospitais públicos municipais, em moldes similares ao Saúde Solidária. Em 1999, 35 hospitais públicos receberam um total de 4,4 milhões de reais de recursos próprios da SES/RS. Em 2000 o volume de recursos foi de 5 milhões de reais e em 2001 de 8 milhões de reais (FERLA e MARTINS JR., 2000 e 2001).

Como a proposta da secretaria para essa área não é de simples distribuição de recursos financeiros, mas de radical mudança na relação com os prestadores de serviço, critérios técnicos e compromissos transparentes orientam uma relação solidária em defesa do SUS. Todos os hospitais públicos que receberem recursos do Tesouro do Estado terão de constituir um Conselho

Gestor, com a finalidade de acompanhamento e avaliação, elaborar um Plano Diretor, um Plano de Saneamento Financeiro e apresentar um Plano de Aplicação dos Recursos e relatórios mensais de prestação de contas. Conforme deliberação do CES/RS e pactuação na Comissão Intergestores Bipartite (CIB/RS), a execução de recursos de investimento para a rede privada é feita mediante a aquisição de equipamentos pelos gestores municipais e a subsequente transferência aos prestadores, por meio de Termos de Cessão de Uso, que será mantida enquanto durar a sua vinculação com o SUS. Novamente, a lógica é o fortalecimento da capacidade de regulação do SUS sobre a rede assistencial, em defesa do interesse público.

Para resolver os problemas da anomia na oferta de ações hospitalares no estado a médio e longo prazos, a SES/RS, a CIB/RS e o CES/RS construíram a Política Estadual de Apoio e Qualificação da Assistência Hospitalar aos Usuários do SUS – Saúde Solidária. Essa iniciativa estabelece critérios e diretrizes para o financiamento do reordenamento da atenção hospitalar, estimulando a efetiva participação dos hospitais no SUS, humanizando o atendimento com a implantação de alternativas assistenciais mais adequadas a cada região (hospital-dia, internação domiciliar etc.), bem como parcerias para a formação de gerentes de serviços e outros projetos para a qualificação dessa modalidade de atenção. Os critérios e diretrizes vão sendo progressivamente mais rígidos, num processo de subordinação crescente dos serviços ao SUS.

No último trimestre de 1999, a SES/RS, por decisão da CIB/RS e do CES/RS, destinou os recursos da Saúde Solidária, que têm origem nas fontes fiscais do orçamento estadual, para complementação de custeio às internações especializadas em 86 hospitais que atendem o Sistema Estadual de Atendimento de Urgências e Emergências, já que a política federal criada para esse fim não foi implementada no Rio Grande do Sul por insuficiência dos recursos financeiros destinados pela União. Por decisão dos próprios hospitais, da CIB/RS e da SES/RS, os recursos adicionais da fonte federal foram utilizados para ampliar a oferta dessas ações no estado, já que as majorações dos valores para poucos hospitais, quase todos localizados em Porto Alegre, teriam um impacto negativo na organização da rede regionalizada tal como estava sendo proposta pela SES/RS. O conjunto dos hospitais participantes do Sistema Estadual de Atendimento de Urgências e Emergências recebeu um adicional de 25% nos procedimentos de internação, com recursos próprios da SES/RS.

No ano de 2000 os recursos do Saúde Solidária foram destinados a hospitais que se comprometeram com a adequação assistencial necessária aos sistemas local, microrregional, regional e estadual de saúde. Foram 22 milhões de reais de recursos próprios da SES/RS repassados aos 261 hospitais que contrata-

ram com o SUS/RS um cardápio mínimo de procedimentos, adequados ao perfil assistencial desenhado pelos gestores regionais e municipais. Esse perfil assistencial variou desde unidades locais até hospitais especializados, passando por hospitais microrregionais, regionais e macrorregionais. Em 2001, 18 milhões de reais foram repassados aos 248 hospitais que conseguiram cumprir os novos requisitos, entre os quais a participação em Câmaras Técnicas de Acompanhamento da Gestão, criadas junto aos Conselhos de Saúde com o objetivo de analisar e aprovar relatórios de atividades desenvolvidas, projetos para a utilização dos recursos do SUS e demais instrumentos e para projetos que caracterizam o vínculo dessas instituições com o SUS.

Além do compromisso formal com as adequações assistenciais previstas contratualmente para cada tipo de hospital, o conjunto dos hospitais deve apresentar relatórios mensais de atividades aos gestores e Conselhos de Saúde, fortalecendo seu vínculo de subordinação ao SUS e qualificando a informação disponível nas instâncias de gestão e de controle social. Por outro lado, os estabelecimentos contemplados com esses recursos comprometem-se com o fluxo de referência e contra-referência microrregional estabelecido, incluindo a participação dos trabalhadores em atividades de capacitação.

O destaque, aqui, são as estratégias para tornar objeto de controle social o funcionamento dos serviços. Conselhos Gestores, Câmaras Técnicas de Acompanhamento da Gestão, Planos de Aplicação, Contratos de Metas e Relatórios de Prestação de contas regulares são estratégias que, propostas pela própria instância de controle social e participação da população, têm o objetivo de acompanhar a utilização dos recursos do SUS nesses serviços e de garantir que, além da qualidade técnica e da garantia do acesso, também a meta de humanização do atendimento, desde o ponto de vista dos usuários, que acompanham a geração de tais serviços, seja alcançada.

A experiência relatada aponta que a combinação de uma gestão fortalecida e descentralizada, um sólido e progressivamente mais potente controle social sobre o sistema de saúde e os desafios da incorporação de padrões progressivos de atenção integral à saúde, com os melhores *sentidos* que essa expressão possa abarcar, além de resposta às diretrizes estabelecidas pela Constituição federal, é um *bom remédio* para a implementação de um SUS *de verdade*.

Junho de 2003.

## Referências bibliográficas

- FERLA, A. A.; MARTINS JR., F. (2000). “Remuneração dos prestadores diretos de ações e serviços de saúde: do financiamento de interesses privados à garantia de qualidade, acesso e humanização”. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Cadernos da XI Conferência Nacional de Saúde*. Brasília, Ministério da Saúde, p. 169-196.
- FERLA, A. A.; JAEGER, M. L.; PELEGRINI, M. L. M. (2002). “A gestão da saúde no contexto do SUS: descentralização, integralidade e controle social como desafios para os governos”. In: SOARES, L. T. *Tempo de desafios: a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul*. Petrópolis, Vozes, p. 46-84.
- FERLA, Alcindo Antônio et alii. (2001) “Financiamento e regionalização da saúde: a experiência gaúcha”. *Saúde para Debate*, Rio de Janeiro, nº 24, p. 52-71.
- FERLA, Alcindo Antônio; MARTINS JR., Fernando Cássio. (2001). “Gestão Solidária da Saúde: a experiência de gestão estadual do SUS no Rio Grande do Sul”. *Saúde para Debate*, Rio de Janeiro, nº 23, p. 8-20.
- JAEGER, M. L.; FERLA, A. A.; REICHOW, Kátia; BUENO, M. M. (1999). “Saúde de verdade e com qualidade: o desafio de transformar a legislação em prática cotidiana”. In: MARQUES, J. L. (org.). *Rio Grande do Sul: estado e cidadania*. Porto Alegre, Palmarinca, p. 39-49.
- MARQUES, J. L. (org.). (1999). *Rio Grande do Sul: estado e cidadania*. Porto Alegre, Palmarinca.
- PINHEIRO, Roseni, MATTOS, Ruben Araújo (orgs.). (2001) *Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde*. Rio de Janeiro, IMS/UERJ – ABRASCO.
- RIO GRANDE DO SUL. (2002a). *Atlas Socioeconômico: Estado do Rio Grande do Sul*. 2. ed. rev. ampl. Porto Alegre, Secretaria de Coordenação e Planejamento.
- RIO GRANDE DO SUL. (2002b). *Orçamento Participativo: quatro anos de gestão democrática – 1999/2002*. Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (2002c). *Perfil do sistema de saúde no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, Sec. da Saúde – Assessoria Técnica e de Planejamento.
- SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. (2000). *Relatório de Gestão do SUS/RS – 1999*. Porto Alegre, SES/RS.
- SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. (2001). *Relatório de Gestão do SUS/RS – 2000*. Porto Alegre, SES/RS.
- SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. (2002). *Relatório de Gestão do SES/RS – 2001*. Porto Alegre, SES/RS.
- SOARES, L. T. (2002). *Tempo de desafios: a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul*. Petrópolis, Vozes.

*Legislação referida:*

Constituição Brasileira de 1988

Normas Operacionais Básicas (NOB) do SUS 01/93 e 01/96

Norma Operacional da Assistência à Saúde 01/2001

Lei federal 8.080/90

Lei federal 8.142/90

Lei federal 8.689/93

# Juventude

## Helena Wendel Abramo

Socióloga, teve sua dissertação de mestrado publicada com o título *Cenas juvenis: punks e darks no espetáculo urbano* (Scritta/Anpocs, 1994). Participou de pesquisas e processos de assessoria a movimentos juvenis, ONGs e experiências de gestão pública no tema da juventude. Atualmente é assessora da Comissão de Juventude da Câmara Municipal de São Paulo.

## Introdução

A inclusão da juventude como tema específico para a ação governamental centrada na formulação de políticas públicas é recente no Brasil, e ainda não consolidada. Ao contrário do que ocorre em países da Europa, onde há bastante tempo existem organismos para o desenvolvimento de políticas específicas de juventude, e em países da América Latina, que vêm desenvolvendo o tema desde meados da década de 1980 com o apoio de organismos internacionais, aqui somente há poucos anos, e ainda muito timidamente, têm sido desenvolvidas experiências nesse sentido.

No entanto temos assistido a uma crescente preocupação com problemas vividos e representados pelos jovens. Muitas entidades da sociedade civil têm buscado desenvolver ações para lidar com esses problemas; atores juvenis de diferentes origens e com múltiplas formas de organização e expressão têm vindo a público falar a respeito de suas questões e demandas. Alguns gestores do poder público têm também assumido a necessidade de dar respostas para estes atores e estes problemas.

E embora, de forma geral, o volume de ações até agora seja pequeno começa a se desenvolver um debate público sobre quais são as principais ques-

tões que afetam os jovens, quais delas devem ser assunto de resolução por parte dos poderes públicos, que tipos de políticas e programas devem ser estruturados e de que modos os diferentes atores que se mobilizam em torno do tema, juvenis ou não, podem participar dessas formulações e definições. Ou seja, pode-se dizer que a juventude começa a entrar na pauta das políticas públicas, e estamos num momento de definição do modo pelo qual isso vai acontecer.

O Partido dos Trabalhadores (PT) ainda não tem uma elaboração organizada sobre o assunto nem constituiu um fórum próprio para desenvolver esta elaboração, mas seus militantes jovens têm procurado incluir o tema nas campanhas e nos programas de governo. Alguns de seus parlamentares têm formulado projetos de lei dirigidos às novas questões apresentadas pela juventude, e seus gestores têm desenvolvido experiências significativas em algumas administrações municipais e estaduais. Conhecer essas experiências, refletir sobre elas, analisar suas diferenças e as tendências possíveis que elas apontam pode ser um passo importante para a definição de diretrizes e para pautar o tema na perspectiva de um modo de governar democrático e popular.

## O singular e o plural da juventude

Na verdade, ainda não há, no debate político, clareza a respeito da singularidade da juventude como uma categoria específica, que demanda tratamento diferenciado por parte do Estado. Se existe, de modo geral, uma dificuldade de incorporar a perspectiva do tratamento das diferenças no universo da política (como as de gênero e etnia, por exemplo), essa dificuldade se acentua no caso das particularidades da condição dada pelos distintos momentos do ciclo de vida, que, além de serem profundamente marcadas pela localização cultural e histórica, sofrendo constantes processos de transformação, definem uma condição passageira (no sentido de que passa, não de que é efêmera), portanto uma população que se renova constantemente nessa definição. A idéia da importância de políticas próprias para a infância e para a terceira idade tem se firmado nos últimos anos no Brasil, mas a da juventude ainda aparece pouco incorporada e muito questionada.

A condição juvenil passou por grandes transformações nas últimas décadas no mundo e no Brasil. Do ponto de vista que interessa para o debate que se propõe aqui, a juventude deixou de se constituir num momento breve, considerado como “apenas” de preparação para a vida adulta (centrado fundamentalmente em processos de formação escolar), em “suspensão” com relação à vida produtiva e outras esferas de responsabilidades e direitos de participação,



para se tornar um largo período de buscas de inserção nas mais diversas dimensões da vida social, com inúmeras tentativas, entradas e saídas, que envolvem intensos processos de experimentações, escolhas e definições identitárias. Ou seja, a vivência juvenil foi alargada no tempo<sup>1</sup> e no espaço social, o que quer dizer que ela se desenvolve em muitas outras esferas além da escolar: lazer, cultura, trabalho, sexualidade, política.

Viver a condição juvenil hoje, portanto, significa, além de se preparar para a vida produtiva e cidadã adulta, iniciar a participação em muitos aspectos da vida, desenvolvendo uma trajetória, não linear nem progressiva, de inserção social, que abarca diferentes planos de envolvimento e muitas e intercaladas zonas de afastamento: do início do exercício da sexualidade à experiência da paternidade/maternidade e constituição de família; da definição profissional à busca de entrada no mercado de trabalho (ou criação de uma alternativa de geração de renda); da definição da identidade cultural à constituição de formas de produção e expressão cultural próprias; do estabelecimento de identidades e atuações coletivas (comunitárias, religiosas, estudantis, de lazer, culturais etc.) à iniciação na vida política institucional etc. Isso significa que a vivência da condição juvenil apresenta questões, necessidades e possibilidades diferentes das apresentadas pela infância e pela idade adulta: são concernentes a um processo particular do desenvolvimento pessoal e a um modo singular de relação com o mundo social.

É claro que esses processos se fazem de modo bastante diferenciado, segundo as diferenças de classe, renda familiar, região do país, condição de moradia (rural ou urbana, no centro ou na periferia), etnia, gênero etc. Por isso o reconhecimento da especificidade da juventude tem que ser feito num duplo registro: o da sua singularidade com relação a outros momentos da vida e o da sua pluralidade interna, que faz com que a condição juvenil assuma diferentes contornos.

A necessidade de políticas para a juventude assume maior relevância hoje porque, na conjuntura atual de baixos níveis de atividade econômica e aprofundamento das desigualdades sociais, caracterizado pela existência de imensas zonas de exclusão, realizar esse processo de “inserção social” não é tarefa fácil, e é aí que se apresentam as questões com as quais os jovens se defrontam e que devem ser assunto de resolução por parte do Estado. Em outras palavras, os jovens precisam de estruturas de suporte para processar suas buscas, construir seus projetos e iniciar e ampliar sua participação na vida social.

---

1. Evidentemente que não é possível delimitar os períodos da vida por limites de idade rígidos; no entanto, para fins de tratamento estatístico e referência para definição de público-alvo das políticas, tem-se tomado a faixa etária que vai dos 15 aos 24 anos, definição usada por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco).

## Estudantes ou desviantes: um histórico das políticas públicas para os jovens

Numa abordagem histórica, podemos dizer que as políticas públicas para os jovens no Brasil foram desenvolvidas, até pouco tempo atrás, por meio de duas grandes vertentes. De um lado, a política de educação, como única política geral e constante, em decorrência da compreensão da juventude como um período de formação para o futuro. De outro, para jovens em situações especiais de “abandono”, desvio e marginalidade, políticas de assistência social, contenção/punição e “reintegração social”.

Isso produziu uma abordagem dicotomizada da população juvenil pelo Estado, pois aqueles jovens que podiam permanecer numa situação de preparação pela educação formal, até o ensino médio e superior, fora do mundo produtivo, eram os jovens das classes médias e altas. Os outros, a grande maioria, entravam no mundo do trabalho e deixavam de ser identificados e de se identificar como jovens: somente os que saíam desse caminho “normal” de integração via trabalho à vida adulta, fosse pela “desocupação”, fosse pela criminalidade ou por outras situações de “desvio”, é que se tornavam alvo de preocupação pública e engendravam ações estatais para sua “recuperação”.

Mesmo como única grande política dirigida à juventude, a educação ainda está longe de se constituir numa resposta de política pública satisfatória. Apenas recentemente, e a muito custo, se universalizou o Ensino Fundamental, embora permaneçam imensos os problemas de qualidade. No que toca aos jovens propriamente ditos, no entanto, o problema da cobertura persiste: é grande ainda a demanda não respondida por ensino médio e superior públicos, assim como por ensino técnico e profissionalizante. Muitas das novas habilidades que se tornaram fundamentais ainda não têm resposta universal no sistema público, como o ensino de idiomas, de informática etc. Além disso, ao lado da pungente questão da qualidade no ensino público, assume relevância a busca de uma escola que faça sentido para os novos desafios apresentados para os jovens na atual conjuntura.

No campo das políticas de segurança e assistência social ocorreram transformações importantes, mas também ainda longe de se mostrarem satisfatórias. No bojo do processo de luta contra a ditadura e seus efeitos mais perversos, para se contrapor a uma crescente onda de repressão e violência contra os “menores de idade”, percebidos como em situações diversas de desvio, ergueuse, por parte de muitos setores progressistas e comprometidos com a democracia, uma importante mobilização por uma mudança de ótica e do tratamento dado a esses jovens, traduzida numa luta pela defesa dos direitos das crianças e

adolescentes, para que eles passassem a ser tratados como sujeitos de direitos, e não como elementos perigosos para a sociedade. Essa luta pautou a questão da infância e da adolescência na agenda pública, suscitou o desenvolvimento de políticas e programas e resultou no Estatuto da Criança e do Adolescente, uma das legislações mais avançadas do mundo e que tem sido um importante marco para o estabelecimento de uma nova noção de cidadania para esses segmentos. Contudo há ainda uma grande distância entre a lei e a realidade, como atestam a permanência do sistema Fundação Estadual do Bem-estar do Menor (Febem) e suas freqüentes crises.

A importância e a urgência deste tema polarizaram o debate no que diz respeito à juventude, fazendo com que o termo, por muito tempo, se limitasse a designar apenas o período da adolescência, e os serviços e programas montados tanto pelo Estado como por entidades da sociedade civil tivessem como limite máximo a idade de 18 anos. Ou seja, tais programas estavam centrados mais nos eixos da proteção e da preparação, pertinentes à infância e à primeira adolescência, e muito pouco no da iniciação, mais condizente com o momento seguinte do ciclo de vida. Os jovens propriamente ditos ficaram fora do alcance das ações e do debate sobre direitos e cidadania.

Hoje o cenário se modificou, e a visibilidade dos jovens é bem maior. Por um lado, ganha peso na opinião pública a preocupação social com os problemas vividos ou representados pelos jovens, basicamente centrada na percepção de que a falta de perspectivas e de oportunidades para a construção de um projeto de vida (dada pela dificuldade de conclusão de uma formação de qualidade, de obtenção de emprego, de condições dignas de moradia e acesso a bens de consumo materiais e simbólicos, de manejo de informações relevantes para o exercício da cidadania) faz com que os jovens se envolvam em inúmeras e cada vez mais dramáticas situações de risco para si próprios e para a sociedade, materializadas, no caso extremo, pelo envolvimento com a criminalidade e o narcotráfico.

Esta percepção se apóia em números alarmantes amplamente divulgados pela imprensa: a deserção escolar; o alto índice de desemprego, que apresenta as taxas mais altas exatamente na faixa etária dos 16 aos 24 anos; a relação com as drogas, tanto no plano do uso abusivo como no do tráfico; o desenvolvimento de problemas específicos de saúde, as várias doenças sexualmente transmissíveis, como a AIDS, casos variados de depressão, suicídio; a gravidez, a maternidade e a paternidade precoces; o envolvimento dos jovens com a violência, principalmente aquela associada à criminalidade e ao narcotráfico, expressa pela altíssima taxa de homicídios entre jovens do sexo masculino de 18 a 25 anos de idade.

Por outro lado, a questão da juventude tem ganho relevo também pelo aparecimento de diversos grupos juvenis, principalmente dos setores populares, que, com atuações e linguagens variadas no plano da cultura, do lazer, do cotidiano da vida comunitária, da vida estudantil, têm vindo a público apresentar as questões que os afetam e os preocupam. A “entrada em cena” desses novos atores do mundo juvenil marca a possibilidade de superação daquela visão sobre a juventude caracterizada pela distinção entre os jovens estudantes de classe média e os “jovens-problema” dos setores populares (e portanto também a superação da limitação das políticas às áreas de educação e segurança), e ressalta a importância de, nos espaços políticos, estabelecer relação com outros atores juvenis além daqueles representados pelas entidades estudantis.

Foi inicialmente entre organizações e entidades da sociedade civil que se esboçou esta nova percepção, e a partir das quais se estabeleceram as primeiras ações buscando lidar com essas questões e esses novos segmentos da juventude, já no decorrer dos anos 1990. Depois, alguns dos movimentos sociais e sindicais também passaram a se preocupar com formas diferenciadas de se abrir para a participação dos jovens e de especificar algumas bandeiras para eles. Finalmente, algumas administrações, principalmente as de âmbito local e de cunho progressista, instigadas por reivindicações de juventudes partidárias e/ou integrantes de ONGs e movimentos sociais, desenvolveram alguns programas e ações para esse novo público.

Contudo, tais iniciativas ainda não conformam um corpo articulado de “políticas de juventude”. Cabe também ressaltar que muitas vezes as demandas por ações para jovens se dirigem à busca de resolução daqueles aspectos mais dramáticos da condição juvenil e se fundamentam na necessidade de conter um “problema social”, pelo qual os jovens representam perigo para si próprios e para a sociedade; e pouco se afirma a necessidade de criar e implementar políticas públicas que se fundamentem no reconhecimento dos direitos dos jovens e busquem concretizar seu acesso a esses direitos (de educação, saúde, lazer, cultura, esporte, trabalho, informação, participação etc.). Além disso, em muitos lugares ainda se encontra resistência em diferenciar políticas para os *jovens* das políticas para as *crianças e adolescentes*, ou em considerar a necessidade de investimento na juventude, em vista da prioridade representada pela infância.

É necessário, portanto, aprofundar o debate público e o esforço para pautar o tema na agenda política. O momento é propício porque existe uma movimentação real nesse sentido; é um assunto constante dos meios de comunicação, e vários atores têm elaborado propostas de ações de esforço nacional da sociedade civil e de programas de políticas públicas para os jovens. O PT deve procurar contribuir para esse processo, refletindo e construindo

diretrizes para que esta agenda se forme com um conteúdo democrático e popular, visando a superação das desigualdades que atingem a juventude e a sociedade brasileira.

## Como o Partido dos Trabalhadores governa para a juventude

O PT, nas suas administrações municipais e estaduais, participa desse movimento executando programas para jovens e, em alguns lugares, criando organismos específicos para o desenvolvimento de políticas. É possível dizer mesmo que, na maior parte de suas experiências administrativas, tem demonstrado sensibilidade para o tema, embora não se possa dizer que seja o único partido a fazê-lo ou aquele que mais tenha elaborado propostas. Foi pioneiro em algumas áreas, como no desenvolvimento de projetos culturais com grupos de hip hop (nas administrações municipais de Diadema e São Paulo no início dos anos 1990) e na criação de Centros de Referência para a Juventude (no estado do Amapá e no município de Santo André).

Mas ainda não se pode dizer que o PT tenha uma proposta clara de como governar para a juventude, nem mesmo que tenha um debate acumulado sobre a questão. Somente agora o partido iniciou um processo de conhecimento das suas experiências administrativas que, no entanto, ainda não está sistematizado. Por isso, este texto pretende apenas organizar as informações apresentadas por integrantes das equipes de governo dos estados geridos pelo PT (Acre, Amapá, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul)<sup>2</sup>, identificando pontos em comum, diferenças, tendências, divergências, para estimular o debate e oferecer pistas para quem vai compor programas de governo<sup>3</sup>. O propósito é disponibilizar elementos para reflexão e, desse modo, contribuir para a construção de uma política de juventude afinada com a proposta geral do partido.

---

2. As informações foram apresentadas e discutidas num seminário realizado em abril de 2002 em São Paulo, no Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social (FES/ILDES), e contou com a participação de representantes dos governos dos estados do Acre (José Alcício M. da Silva, secretário de Juventude), do Rio Grande do Sul (Leonardo Suarez, do Programa Primeiro Emprego, da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Ação Social), do Amapá (Patrícia Sullivan L. Cavalcante, da Assessoria de Juventude) e de Mato Grosso do Sul (do Diretório Municipal do PT). Além desses representantes estavam presentes à reunião Regina Toscano (da Secretaria Nacional de Assuntos Federativos/SNAF-PT), Romeu Morgante (da Secretaria Nacional de Juventude do PT), Ana Carolina Nunes (da Frente Nacional de Políticas Públicas para a Juventude), Gustavo Vidigal (da Câmara Municipal de São Paulo) e Fernanda Papa e Cassio Luiz de França (do FES/ILDES).

3. O sentido das citações dos exemplos é esse, não uma comparação ou avaliação das administrações. As opiniões são pessoais da autora, visto o debate não ter produzido ainda formulações partilhadas.

## Abordagem da questão

Entre as quatro administrações estaduais há uma diferença bastante grande no tratamento geral dado ao tema: no modo como são pautadas as políticas para os jovens, no quanto conformam ações integradas no programa governamental, na destinação de responsabilidade pela formulação/execução dessas políticas e na definição dos interlocutores e canais de interlocução.

No estado de Mato Grosso do Sul as políticas específicas existentes são programas e leis elaborados para dar respostas às demandas apresentadas por atores do movimento estudantil, quase todas visando a democratização do acesso e a permanência dos jovens no ensino de níveis médio e superior. Nessa administração a identificação dos jovens como público-alvo e/ou interlocutor está centrada na condição estudantil. Não existe organismo específico para elaborar ou executar essas políticas; a interlocução é realizada pontualmente pela Secretaria de Governo, que encaminha as demandas para as secretarias executoras.

No caso do Rio Grande do Sul, há programas de corte específico para jovens em algumas pastas do Executivo (como Educação, Justiça e Trabalho), mas estas não são pensadas a partir de uma proposição articulada. Há, no entanto, um programa forte (o Programa do Primeiro Emprego) visando responder à dificuldade dos jovens de ingressar no mercado de trabalho, identificada como uma das principais questões da juventude. Aqui também não se estabeleceu a necessidade de criação de um organismo para pautar políticas específicas. No entanto, os jovens parecem estar no centro das políticas de educação e trabalho, assim como das de justiça, com um investimento forte e inovador na proposta de reformulação do sistema Febem no estado.

No Amapá vigora o que parece ser a experiência mais antiga no Brasil de existência de um organismo específico para elaborar políticas de juventude: a Assessoria de Juventude, vinculada ao Gabinete Civil, criada em 1995, no primeiro governo Capiberibe (PSB). A assessoria vem, desde então, desenvolvendo uma série de programas, em parceria com várias secretarias do Executivo e entidades da sociedade civil, tanto para estudantes como para jovens em situação de risco. Seu papel é mais de elaboração e proposição que de execução, não tem estrutura nem orçamento próprios (conta com uma equipe de 21 pessoas, sendo 6 cargos técnicos, e uma pequena sede que funciona como escritório). Apesar de ter um elenco razoável de programas, somente agora está sendo realizado um processo de articulação para compor um conjunto integrado com as políticas de outras pastas, sob orientação da Secretaria do Planejamento (Programa Juventude Amapá).

No Acre encontramos a experiência mais formalizada de um corpo articulado de políticas de juventude. Depois de um processo de discussão num fórum estadual, foi elaborado um programa de políticas dirigido aos mais variados segmentos da população entre 14 e 30 anos, que faz parte da Agenda Social do governo, e criada uma Secretaria de Juventude (Seja), em funcionamento desde abril de 2002, vinculada ao Gabinete Civil, com orçamento (cerca de 300 mil reais por ano) e estruturas próprios (equipe de 45 pessoas, sendo 15 cargos técnicos). O peso político dado a esse tema pelo governo parece ser significativo.

Nota-se, assim, que mesmo havendo ações dirigidas à juventude em todos os governos é muito diferente o peso que se dá ao tema em cada estado. Mas é possível observar que pelo menos em três das quatro administrações a juventude aparece como um momento diferenciado, com questões específicas para as quais devem ser elaboradas políticas formatadas especialmente para esse segmento (o arco de questões abordadas é distinto). Em todas elas há ações exclusivas para essa faixa etária, que não aparece confundida com a das crianças e adolescentes (o que acontece em algumas administrações locais, que, às vezes, sob a denominação de programas para “a juventude”, consideram somente os adolescentes com idade até 16 ou 18 anos, ou apenas estendem o escopo de seus programas para a faixa limite de 21 anos, mas ainda com a mesma lógica de um programa formatado para a adolescência). Nos casos aqui observados a faixa etária dos programas, na sua maior parte, está voltada para jovens com idade entre 15 e 24 anos.

Um ponto comum importante é que a fundamentação da necessidade das políticas não parece vinculada à idéia da constituição da juventude como um problema. Embora a preocupação com as dificuldades que rondam a condição juvenil esteja presente na formulação, o eixo sobre o qual estão assentados os programas é mais o do acesso aos direitos do que o da contenção dos problemas representados pelos jovens. Outro ponto importante é a consideração da diversidade de situações da juventude e a importância de propor programas variados que abarquem a pluralidade das necessidades e dos interesses dessas várias juventudes, principalmente nos dois estados do Norte. Desse modo, são propostas ações nos diversos campos que constituem a vida juvenil: educação, trabalho, cultura, saúde, esporte, lazer, informação, participação. Há políticas de caráter universal, para todos os jovens, e outras focalizadas, para atingir determinados segmentos da juventude (por exemplo, os jovens em situação de rua) ou para responder a questões vividas por parte deles (como os que necessitam ou querem trabalhar).

## Organismo específico para a juventude na estrutura do governo

É importante chamar a atenção para o fato de que, mesmo quando se postula a necessidade de desenvolver ações específicas para jovens, não há consenso quanto à necessidade ou a propriedade de constituir organismos na estrutura do governo com esse fim. A argumentação contrária à existência desses organismos é a de que as políticas para jovens (educação, trabalho, saúde, esporte, cultura etc.) devem ser elaboradas e executadas por órgãos já estruturados para desempenhar estas ações.

Os que afirmam a necessidade de um organismo específico defendem que é preciso ter na administração uma instância que seja referência para os jovens e que pautе suas questões no governo. Normalmente a proposta é que sejam instâncias com a função de diagnosticar, elaborar e articular políticas capazes de focar as singularidades juvenis e garantir uma articulação intersetorial, integrada num plano de governo. Políticas que serão, na sua maior parte, executadas pelas estruturas das secretarias já existentes, mas que podem ser pautadas e/ou elaboradas em articulação com os organismos de juventude. No entanto, o papel, o tamanho e o lugar desses organismos na estrutura do Executivo também são assunto de debate; em cada uma das experiências em curso acontece de um jeito diferente.

No caso das administrações estaduais aqui relacionadas, podemos dizer que nos dois estados em que existem organismos próprios parece haver uma gama maior de ações específicas voltadas para os jovens do que nos dois outros estados, embora não se possa avaliar aqui o alcance dessas ações em porcentagem de jovens atingidos, nem em sua eficácia de resolução, nem em que medida elas estejam de fato representando um corpo articulado de políticas. Entre os dois estados do Norte que contam com organismos na estrutura do governo, o do Acre é o mais organizado, com maior peso político e orçamentário, e exerce o papel tanto de executor direto de algumas ações (como as dos Centros de Juventude) como de parceiro de outras secretarias em outros programas. O do Amapá tem um caráter mais de articulador do que de executor, desenvolvendo todas as suas ações em parceria com outras secretarias e/ou entidades da sociedade civil.

### Políticas, programas, ações para os jovens

Apresentamos a seguir uma compilação de alguns programas e políticas desenvolvidos nos quatro estados citados, organizados por temas.



*Educação*

A educação é, evidentemente, um eixo central das políticas para os jovens. Nas quatro administrações estaduais do PT o peso do investimento na educação parece ser bastante grande.

No ensino médio, pode-se constatar um significativo esforço de ampliação da oferta e melhoria da qualidade. Um exemplo é o do Acre, onde foram implantadas escolas de ensino médio em todos os municípios – anteriormente à administração petista, somente 7 dos 22 municípios tinham escolas de ensino médio. Nesse estado foi também instituído um plano de carreira e salários para os professores. No Rio Grande do Sul, destaca-se a ampliação das escolas de ensino médio e um processo de contratação e valorização dos professores.

No ensino superior cabe assinalar, no Rio Grande do Sul, a ampliação do oferecimento de vagas, com a criação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) e, no Acre, o aumento do número de vagas e a descentralização da Universidade Federal. Há também mecanismos de atendimento a quem não fez ou abandonou o curso regular, por meio de cursos de Educação de Jovens e Adultos.

Em todas as administrações há vários tipos de programas de apoio aos estudantes de baixa renda, como o Bolsa Trabalho, no Amapá, que visa garantir a continuidade na escola de jovens com necessidade de inserção no mercado de trabalho; os Cursinhos Populares, inteiramente gratuitos, criados em Mato Grosso do Sul, estado onde se instituíram também bolsas para estudantes carentes nas faculdades particulares; e diversos planos de subvenção ao transporte escolar – em Mato Grosso do Sul há passe livre intermunicipal.

Parece ser constante também a preocupação de estimular a continuidade nos estudos: em todos os programas específicos de outras áreas busca-se garantir a continuidade ou reencaminhar para a escola os jovens que estão fora dela. Por exemplo, no Rio Grande do Sul, para se inscrever no Programa do Primeiro Emprego os jovens que ainda não concluíram o ensino médio têm que estar estudando ou assumir o compromisso de retomar os estudos num prazo de 180 dias; no Amapá, no programa Atitude Jovem, dirigido a jovens em situação de rua, uma das metas é reencaminhá-los para a escola.

Uma linha presente é a de desenvolver nas escolas programas que estimulem o envolvimento dos jovens em atividades de cultura, lazer, informação, participação: escolas abertas nos finais de semana para atividades culturais, de esporte, lazer etc.; montagem de rádios internas com programas produzidos pelos alunos (“Fala Juventude”, no Amapá).

### *Trabalho*

Uma preocupação que está fortemente presente é a de formular políticas de apoio para a entrada do jovem no mundo do trabalho, a partir da caracterização do desemprego como um dos principais problemas dos jovens na atualidade. Há programas que incluem capacitação por meio de cursos profissionalizantes ou pré-profissionalizantes (no Amapá e no Rio Grande do Sul); apoio à criação de alternativas de geração de renda, principalmente por meio de montagens de cooperativas (também no Amapá e no Rio Grande do Sul); programas de estágios e bolsas para jovens que, nos horários em que não estão estudando, prestam serviços comunitários (no Acre e no Amapá).

O Programa do Primeiro Emprego, do Rio Grande do Sul, consiste no estabelecimento de um convênio com empresas (micros, pequenas e médias) para que contratem jovens entre 16 e 25 anos de idade, sem experiência anterior de trabalho, para que eles possam adquirir a experiência exigida pelo mercado. O contrato deve vigorar por pelo menos um ano, como emprego formal (com carteira assinada, piso salarial da categoria e todos os direitos previstos). O governo paga os primeiros seis meses de salário, a empresa os seis meses seguintes, além de todos os encargos (a empresa fica proibida de demitir qualquer pessoa do seu quadro de funcionários no período de vigência do convênio e nos três meses anteriores, para evitar a substituição de trabalhadores). É um dos programas específicos mais consistentes no campo do trabalho em termos de investimento e jovens atendidos. Embora não seja consenso nas administrações da Frente Popular (há quem afirme que não se deve encaminhar os jovens para o mercado de trabalho, mas retê-los o máximo possível na formação escolar), nem seja exclusiva do PT (há, por exemplo, uma experiência similar no estado de São Paulo), esta tende a se tornar uma proposta forte por parte de administradores e legisladores petistas.

### *Saúde*

Os dois estados da região Norte desenvolvem programas de saúde em sintonia com a linha mais progressista da área: programas de prevenção e educação voltados para estimular um comportamento saudável por parte dos jovens, envolvendo a participação destes como multiplicadores de informações e comportamentos ou como “agentes de saúde”. No Acre está sendo desenvolvida uma ação inovadora nesta área: a montagem de centros de atendimento de saúde só para jovens.

*Cultura*

Nesse plano, destaca-se a postura de consideração da diversidade cultural dos jovens e da sua posição como produtores de cultura, e não apenas como consumidores. São frequentes as montagens de mostras de arte, festivais de música e o oferecimento de oficinas nas linguagens que compõem as diversas formas de expressão cultural dos jovens (como, por exemplo, o projeto Grafitarte, no Amapá). Também aparecem com relevância as leis de incentivo à cultura que possam ser utilizadas por pequenos projetos, dos quais os jovens constituem boa parte dos beneficiados (no Acre e em Mato Grosso do Sul).

*Referência/Convivência/Organização*

Parece ser uma linha comum também o desenvolvimento de programas de incentivo à organização dos jovens, seja no âmbito estudantil (por meio de apoio à formação de grêmios nas escolas), seja no âmbito comunitário, cultural ou político (um exemplo é o programa do Amapá Projeto de Ampliação da Participação Política).

Também começa a aparecer como uma ação constante nas administrações petistas (embora não exclusiva) a construção de espaços de referência, encontro e convivência de jovens e grupos juvenis, como os Centros de Juventude do Acre, que contêm linhas de atividades no campo da informação, expressão e participação. Algumas vezes estes acabam sendo os mais importantes equipamentos a cargo do organismo de juventude, onde se desenvolvem as principais ações integradas entre diferentes pastas e/ou com parcerias com ONGs.

São também nesses espaços que muito da relação com grupos e organizações juvenis acontece, aí aparecendo, às vezes, problemas de gestão, de regras de convivência plural e democrática e de sentido do uso do equipamento público – por isso é, muitas vezes, o espaço onde a relação do governo com os atores juvenis se põe à prova.

**A participação dos jovens no governo**

Um ponto comum a todas as administrações petistas com ações para a juventude é a afirmação da necessidade de criar canais diretos de participação dos jovens, como forma de trazê-los para apresentar suas reivindicações e para gerir as políticas. As formas de garantir essa participação, no entanto, variam.

Há quem proponha a formação de conselhos paritários, com representantes, pelo lado da sociedade civil, de organizações juvenis e ONGs que tematizam a questão da juventude. Há quem acredite que a melhor forma de os jovens tomarem parte na definição das políticas a serem implementadas é garantindo uma participação expressiva nos processos do Orçamento Participativo.

Neste ponto existe também um debate entre os que acreditam que deve haver processos específicos para os jovens no Orçamento Participativo (como no caso do município de Belém, no Pará) e aqueles que acham que os jovens devem participar como os demais cidadãos nas assembléias temáticas que lhes interessarem.

No Amapá houve uma tentativa de formação de um Conselho, que, no entanto, malogrou por não possuir autonomia em relação ao governo e não ter conseguido funcionar como órgão de avaliação, fiscalização e proposição de políticas. O Acre está formando o seu Conselho, paritário, mas ainda não há avaliação sobre seu funcionamento.

Em relação à participação no governo várias questões aparecem. Em primeiro lugar, como se identificam os interlocutores do universo juvenil? Um grande desafio é conseguir estabelecer relações com grupos não tão institucionalizados como as entidades estudantis ou as organizações religiosas, mas com grande importância para amplos setores de jovens, como os grupos e movimentos culturais ou aqueles ligados ao esporte e ao lazer (como as associações de skate ou das quadrilhas juninas, por exemplo). Outro desafio é garantir uma convivência plural e democrática desses diferentes grupos juvenis, sem permitir a ocupação exclusiva dos espaços de convivência e participação por apenas alguns deles.

\*\*\*\*

Este breve apanhado de ações para a juventude desenvolvidas por governos de estado sob gestão petista nos permite apenas iniciar um processo de debate, que deve se aprofundar. Precisamos, antes de tudo, construir uma argumentação política acerca da importância da existência de políticas públicas focadas no sujeito jovem, em função da singularidade de sua condição neste momento histórico; e constituir um processo de debate em que possamos continuar a conhecer e analisar as experiências desenvolvidas nestes e em outros âmbitos do poder público e da sociedade organizada, com a constituição de fóruns e processos de formulação de planos estratégicos de políticas articuladas que possam ser desenvolvidas por nossos governos e orientem as demandas dos atores envolvidos com o tema. Precisamos debater e definir os direitos

dos jovens que devem ser promovidos por meio destas políticas, e envolver os atores juvenis, dos mais diversos tipos e características, nos processos de formulação, reivindicação, implementação e fiscalização dessas políticas.

Junho de 2003.

# A longa caminhada: a construção das políticas públicas para a igualdade entre homens e mulheres<sup>1</sup>

Vera Soares

Militante feminista, integrante da  
ELAS – Elisabeth Lobo Assessoria –, do Conselho  
Deliberativo da AGENDE e militante do PT  
desde sua fundação.

## Apresentação

As mulheres feministas e militantes do Partido dos Trabalhadores têm participado ativamente das campanhas eleitorais, tanto das mobilizações como da elaboração de programas de governo, e apresentam diagnósticos e propostas para os executivos petistas, por meio da Secretaria Nacional de Mulheres (SNM) do PT. As mulheres nos movimentos sociais, como nos partidos, buscam mudar as relações desiguais, e muitas vezes discriminatórias, entre homens e mulheres, entre brancos e negros. As propostas e os diagnósticos resultantes visam a implementação de políticas públicas que contribuam para a construção da igualdade entre homens e mulheres.

Nos governos estaduais, em particular nos estados governados pelo PT no período 1999-2002, havia poucas iniciativas desenvolvidas por seus antecessores, às vezes nenhuma. É nos governos do PT que estão sendo criadas instâncias de governo para desenvolver políticas públicas para as mulheres. Eles inauguraram, tanto em âmbito municipal como estadual, as experiências das Coordenadorias da Mulher (os nomes podem mudar de estado para estado)

---

1. Este texto decorre de uma reflexão resultante de um encontro realizado em Brasília, em 25 de abril de 2002, pela Secretaria Nacional de Assuntos Federativos (SNAF) do Partido dos Trabalhadores, com apoio da Fundação Friedrich Ebert/ILDES no Brasil (FES) e da Secretaria Nacional de Mulheres do PT (SNM) e com a participação das coordenadoras das políticas para a igualdade nos estados.

para proposição, planejamento e, em alguns casos, execução de políticas públicas voltadas para a construção da igualdade entre homens e mulheres.

Este texto pretende discutir algumas experiências que estão sendo desenvolvidas nos atuais governos estaduais comandados pelo PT e apresentar uma síntese das propostas das mulheres, bem como as justificativas para a sua implementação. Para a construção deste texto foi feito um roteiro para consulta aos estados do Rio Grande do Sul, de Mato Grosso do Sul e do Acre, e posteriormente as responsáveis por estas ações foram convidadas para um encontro em Brasília<sup>2</sup>.

## Por que são necessárias políticas públicas que atuem nas expressões das desigualdades?

A experiência, as estatísticas e a realidade demonstram a existência de uma situação de desigualdade entre homens e mulheres, e o Estado tem a obrigação de contribuir para sua eliminação. Além disso, mesmo na ausência de políticas explícitas, o Estado sempre influi nas formas como se desenvolvem as relações entre homens e mulheres, ou seja, nas relações de gênero. Por exemplo, textos escolares que em suas mensagens associam as mulheres a umas poucas atividades sociais e profissionais, geralmente menos valorizadas, e os homens a um amplo leque de realizações desanimam as mulheres a ingressar em novas atividades porque as consideram masculinas ou crêem que têm menos habilidades para desenvolvê-las. O Estado pode contribuir para mudar estas imagens.

O Estado pode exercer sua responsabilidade de forma consciente e explícita na elaboração de políticas de gênero, para se contrapor aos efeitos negativos das forças sociais, culturais ou de mercado que produzem desigualdades entre mulheres e homens e maior exclusão social daquelas.

Os últimos indicadores sociais a respeito das condições de exercício da cidadania na sociedade em geral e nos espaços socioprofissionais ainda evidenciam profundas disparidades. Por exemplo, os dados do Censo 2000 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) apontam que as mulheres pobres chefes de família empobreceram mais; que metade dos brasileiros ganha até dois salários mínimos, mas a proporção dos que ganham até um salário é maior entre as mulheres. Houve uma maior escolarização das mulheres sem que

---

2. Eram responsáveis pela política de gênero na ocasião: Mato Grosso do Sul – Maria Rosana Rodrigues Pinto Gama; Rio Grande do Sul – Regina Nogueira; Acre – Mara Vidal. Participaram os estados do Rio Grande do Sul, de Mato Grosso do Sul, a responsável pela SNAF – Regina Toscano –, a secretária da SNM – Conceição Nascimento –, a coordenadora de projetos da FES – Fernanda Papa – e a autora deste texto.

tenha havido mudanças na mesma proporção nas diferenças salariais entre homens e mulheres. Como consequência das grandes mudanças que têm ocorrido nos últimos tempos, podemos dizer que, se há um movimento em direção à inclusão, também se acentuam formas de *precarização* e de exclusão social.

Se a democracia é antes de tudo um sistema político com caráter inclusivo, podemos perguntar qual é a sua legitimidade quando exclui metade da população das possibilidades de representação, quando ignora suas necessidades e a alija de medidas concretas que possibilitem a melhoria de suas condições de vida. As atuais concepções dominantes sobre a democracia e o papel do Estado mantêm ainda persistente desencontro entre as políticas públicas e as necessidades das mulheres. Esta é uma lógica que as confina ao mundo doméstico e as considera basicamente em sua identidade de mães e, fora de casa, como demandantes de ações comunitárias. Algumas vezes como beneficiárias das políticas, mas raramente como sujeitos capazes de protagonizar processos políticos. Por tudo isso, mulheres têm mostrado a necessidade de construir uma nova ordem de gênero, sem os preconceitos de raça e etnia, baseada na equidade, como parte substantiva de uma ordem social mais plural e democrática. Uma nova ordem que não se sustente na subordinação e na dependência das mulheres, mas na igualdade e, portanto, em relações sociais justas, democráticas e plurais.

Atualmente, a existência de ministras, parlamentares, prefeitas e governadoras também respalda a idéia de que as mulheres podem estar em todos os lugares. Mais lenta, mas muito importante, é a modificação das relações no interior da família e a tendência das gerações mais jovens a compartilhar responsabilidades, tanto no trabalho remunerado para prover os recursos necessários como na educação dos filhos. Se a estas mudanças se agregarem medidas de políticas públicas que permitam tornar compatível a vida familiar e a profissional, prevenir e coibir a violência sexual e doméstica, impedir as discriminações no mundo do trabalho, as mulheres se encontrarão em melhores condições para assumir iniciativas criativas, realizar sem tanto sofrimento suas atividades profissionais e comunitárias e participar politicamente, podendo demonstrar também sua capacidade de liderança para a resolução dos problemas nacionais.

Uma pesquisa realizada em 2001 pela Fundação Perseu Abramo – *A mulher brasileira nos espaços público e privado*<sup>3</sup> –, em âmbito nacional, mostra que as mulheres também se vêem positivamente no mundo público. Quando foram

---

3. Esta pesquisa pode ser acessada na página da internet da Fundação Perseu Abramo: [www.fpabramo.org.br/nop/nop.htm](http://www.fpabramo.org.br/nop/nop.htm).



solicitadas a definir “Como é ser mulher hoje”, a maioria associou espontaneamente a condição feminina à possibilidade de inserção no mercado de trabalho e à conquista da independência econômica (39%); à liberdade e independência social de agir como quiser, de tomar as próprias decisões (33%). Quando perguntadas sobre o que é necessário para que a sua vida melhore, 47% afirmaram querer mudanças no mercado de trabalho para acabar com as desigualdades de oportunidades e a menor remuneração em relação aos homens. A maternidade aparece como um fator muito importante na vida das mulheres, mas elas não querem criar os filhos sozinhas. A pesquisa revela que 70% das mulheres reconhecem a importância da política. Mas também identifica dados impressionantes sobre a violência sexual e doméstica: “A projeção da taxa de espancamentos (11%) para o universo investigado indica que pelo menos 6,8 milhões, dentre as brasileiras vivas, já foram espancadas ao menos uma vez”<sup>4</sup>.

A luta pela igualdade entre homens e mulheres teve início no século XIX e marcou a discussão sobre a democracia ao longo de todo o século XX, trazendo como resultado avanços importantes no cenário social, político e cultural no Brasil e em quase toda parte do mundo. Nas últimas décadas, associadas entre si, as mulheres criaram um novo discurso, elaboraram novas demandas, deslocaram os limites do que se considera privado e público, mostraram que os problemas que derivam das relações de gênero devem ser considerados públicos e objeto de políticas. Porém, apesar de a maior participação das mulheres na esfera pública ser uma conquista indiscutível, a incorporação da perspectiva de gênero na gestão governamental ainda ocorre de maneira tímida e esporádica.

Trabalhadoras ou mães é um dilema que não pode mais ocorrer neste século. A transferência para a esfera pública de uma maior parte do trabalho com os cuidados com os filhos, os velhos e os enfermos é uma forma de aliviar este trabalho reprodutivo não remunerado e convertê-lo em trabalho produtivo e remunerado, que por sua vez criaria mais empregos e daria oportunidade para a profissionalização de muitos destes serviços. As relações de trabalho tradicionais não permitem compatibilizar o trabalho produtivo com o reprodutivo em condições aceitáveis, tanto para as mulheres como para os homens. Foram construídas sobre a base de um modelo de trabalhador com total disponibilidade para o trabalho remunerado, porque delega a maior parte do trabalho reprodutivo para as mulheres. Desse modo, as mulheres, ao entrarem no mercado de trabalho, enfrentam uma estrutura masculina que dificulta compatibilizar o trabalho remunerado com a vida pessoal e comunitária. Os homens, por sua vez, estão

---

4. Síntese dos Resultados da Pesquisa, preparado pelo Núcleo de Opinião Pública da Fundação Perseu Abramo (mimeo.).

submetidos a um sistema de rígidas regulações de trabalho que os impede de viver uma vida integrada, não somente de trabalho. Estes são dois pólos da realidade que se condicionam mutuamente. Nenhum dos dois é passível de modificação sem a mudança do outro.

Os avanços na globalização e a modernização do mercado de trabalho colocam de novo na ordem do dia a difícil situação que as mulheres enfrentam para tornar compatível sua condição de mães e de trabalhadoras. Por um lado, a realidade exige que elas se capacitem, se atualizem e façam todo tipo de esforços para se manter no mercado de trabalho; por outro, a maternidade e o cuidado infantil seguem sendo motivos de discriminação no emprego. Recordemos que a maternidade é uma responsabilidade de toda a sociedade, e não somente das mulheres. Assim, é necessário discutir as tarefas que competem ao Estado, aos empresários e ao casal com respeito ao nascimento e à educação das gerações que virão. O Estado pode tanto incentivar este debate como implementar serviços que contribuam para uma divisão mais equitativa.

Estas políticas que as mulheres propõem têm por finalidade assegurar que homens e mulheres tenham as mesmas oportunidades para se desenvolver e participar em todos os espaços da sociedade. Trata-se de eliminar as barreiras sociais, econômicas, políticas, jurídicas e culturais de maneira a assegurar as mesmas possibilidades de sucesso a ambos os sexos. Assim, busca-se favorecer um desenvolvimento mais integral dos homens ao propiciar uma relação mais íntima com seus próximos e sua incursão em espaços considerados tradicionalmente femininos. De modo mais imediato, procura-se dar resposta a situações de desvantagem evidente que sofrem as mulheres, derivadas de sua posição e de seu menor poder na família e na sociedade, tais como a violência doméstica, as agressões sexuais, a pobreza, criando condições para sua autonomia pessoal.

As desigualdades entre homens e mulheres se constroem em diferentes âmbitos sociais e nas distintas instituições. As idéias e crenças sobre feminino e masculino, as normas que regulam o comportamento de homens e mulheres, a divisão sexual do trabalho, entre outros fatores, intervêm na construção das relações entre gêneros e estimulam o desenvolvimento de características psicológicas e sentimentos distintos num e noutro sexo. Por isso as mulheres têm afirmado que a realidade social é sexuada e que as experiências de homens e mulheres os diferenciam ao longo de toda a vida.

Em termos socioeconômicos, as desigualdades se manifestam na divisão sexual do trabalho, nas menores oportunidades das mulheres para entrar no mercado de trabalho, na baixa qualidade da maioria dos empregos femininos e numa maior privação no acesso aos bens materiais. Têm de fazer mais esforços que os homens para serem escutadas e valorizadas. Seus pontos de vista raras

vezes se fazem refletir nas produções científicas e culturais. São menos convidadas a participar de debates públicos, mesmo quando contam com a qualificação necessária. De outro lado, as mulheres são tratadas com menos respeito; associa-se, por exemplo, o feminino ao fraco, é estimulada a agressão sexual como meio de mostrar a masculinidade e se aceita o assédio sexual. Estas formas de desigualdade restringem a liberdade de ação das mulheres e dificultam que tenham uma compreensão positiva de si mesmas.

Fazer políticas públicas com a finalidade de construir a igualdade entre homens e mulheres significa, em primeiro lugar, favorecer a organização e a participação das mulheres como sujeitos sociais para assegurar que seus pontos de vista e suas demandas sejam considerados. As leis que coíbem a violência que se exerce contra a mulher não teriam existência sem as mulheres organizadas, dispostas a reconhecer e a dividir suas experiências de violência, a superar seus efeitos negativos e a incentivar outras mulheres a percorrer seus próprios caminhos. Resulta quase impossível pensar em políticas de cuidado infantil sem a presença das mulheres que afirmam seu direito ao trabalho e denunciam a dupla jornada a que está submetida a maioria das trabalhadoras. Tampouco é fácil imaginar a presença de mais mulheres na política sem o apoio mútuo entre si e sem a pressão sobre os partidos para que participem em igualdade nos lugares de decisão.

Fazer políticas de gênero implica reconhecer o caráter sexuado da realidade. Obriga autoridades e planejadores a se perguntarem pela realidade de homens e mulheres no momento do desenho das políticas. Exige também antecipar os efeitos que qualquer ação pública possa ter nas relações entre homens e mulheres.

Fazer políticas de gênero significa realizar esforços sistemáticos para redistribuir de forma mais justa os recursos entre homens e mulheres por meio de reformas legais, programas e serviços. Significa estar atento ao acesso mais igualitário aos recursos econômicos, à educação, à cultura e à pesquisa. Fazer políticas que visem à construção de igualdade entre homens e mulheres significa que o Estado tem que abordar problemas novos, como o da violência sexual e doméstica<sup>5</sup>, a gravidez na adolescência<sup>6</sup>, o aumento do número de mulheres chefes de família, o aumento da pobreza entre as mulheres, e buscar formas de solução, por meio de políticas específicas.

---

5. Como já apontado, os dados da pesquisa da Fundação Perseu Abramo mostram a extensão deste problema.

6. O Censo 2000 do IBGE revela que, embora tenha diminuído o número de filhos por mulher, aumentou o número de adolescentes grávidas.

As políticas que buscam a construção da igualdade constituem um estímulo importante para a modernização e a democratização do Estado. É impossível pensar em políticas de gênero efetivas sem a participação das mulheres em seu desenho e em sua avaliação. Por outro lado, as múltiplas causas das desigualdades de gênero exigem a elaboração de políticas integrais e um esforço de coordenação permanente entre as diferentes áreas do governo. Não se pode, por exemplo, favorecer uma melhor incorporação da mulher no mercado de trabalho e o seu maior desenvolvimento profissional sem um esforço conjunto das áreas da educação e do trabalho, sem campanhas comunicativas que visem a mudanças nas representações sociais associadas a cada sexo, sem serviços de cuidado infantil e sem uma mudança na organização dos serviços sociais.

Mudar as tradições nunca é tarefa fácil. Exige, além de habilidade inventiva, grandes esforços comunicativos para vencer as resistências normalmente opostas às inovações. Apesar das dificuldades, alguns governos estaduais já começaram a enfrentar esses desafios e estão buscando soluções para a construção da igualdade e implementando ações públicas. Maiores têm sido as experiências nos governos municipais, pela própria característica desse nível de governo, que está mais próximo da população e proporciona facilidades para a criação de canais mais diretos de participação.

Assim, as diferentes propostas de ações dos governos dos estados administrados pelo PT são um suporte promissor para auxiliar a construção social e cultural das políticas de igualdade de oportunidades para a vida das mulheres. Veremos, a seguir, alguns exemplos dessas ações.

## As ações desenvolvidas

Uma experiência comum nos governos do PT, na maioria dos estados e municípios, é a implantação das Coordenadorias da Mulher (ainda que com distintas denominações)<sup>7</sup>. Em alguns casos, o que havia anteriormente eram os Conselhos da Mulher (também com distintas denominações), com a característica de serem instâncias de controle e representação social, e não instâncias de execução e implementação de ações, como as coordenadorias. Nos conselhos estão representados os movimentos sociais das mulheres e, em alguns casos, os diversos segmentos do governo.

Essas instâncias se localizam em variados lugares nas estruturas de governo. As mulheres reivindicam um lugar onde possam ter acesso aos diversos

---

7. Por exemplo, no Rio Grande do Sul chama-se Coordenadoria Estadual da Mulher; em Mato Grosso do Sul, Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para a Mulher.

níveis do governo, pois as ações que pretendem realizar serão desenvolvidas em conjunto com outras áreas. Assim, em geral reivindicam um espaço junto ao gabinete do governador. Este é o caso nos governos do Rio Grande do Sul e de Mato Grosso do Sul<sup>8</sup>.

Essa localização faz diferença, pois disso vai depender se tal instância tem ou não *status* de secretaria, os recursos administrativos e financeiros e, mais ainda, o nível de autonomia relativa para a tomada de decisão. “Quanto mais afastadas do núcleo de poder do governo, das instâncias de decisão, maiores são as dificuldades para a articulação com as diversas secretarias.”<sup>9</sup>

Embora as coordenadorias da Mulher em Mato Grosso do Sul e no Rio Grande do Sul estejam situadas nos gabinetes dos governadores, ainda não possuem recursos próprios para suas ações. Os recursos utilizados provêm do próprio gabinete. Dispõem de uma pequena infra-estrutura humana – em Mato Grosso do Sul, sete assessoras técnicas (incluindo a coordenadora) e duas administrativas, e no Rio Grande do Sul dez coordenadoras (incluindo a coordenadora-chefe) e três técnicas de apoio administrativo. As integrantes da coordenadoria do Rio Grande do Sul não se organizavam por área temática, mas por regiões do estado, conforme a divisão do Orçamento Participativo. As duas coordenadoras participavam das reuniões do secretariado, mas não das instâncias de decisão financeira.

No estado do Acre, como esta instância está localizada na Secretaria Estadual de Cidadania, do Trabalho e Assistência Social, ela tem uma estrutura menor: um cargo de diretora, dois cargos de coordenadora – Coordenadoria de Articulação e Formação em Gênero e Coordenadoria de Atenção a Mulheres em Situação de Risco – e cinco cargos de chefias setoriais (Articulação de Política do Gênero, Formação em Gênero, Apoio às Organizações de Mulheres, Casa Abrigo e Centros de Referência).

Essas instâncias são responsáveis por propostas e avaliações das políticas públicas destinadas a:

- avançar na igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em todos os aspectos da vida – social, político, econômico, educacional, cultural, político;
- aprofundar, difundir e garantir o pleno exercício de seus direitos;
- melhorar a situação das mulheres e sua qualidade de vida.

---

8. No estado do Acre foi criado o Departamento de Relações Sociais de Gênero, vinculado à estrutura da Secretaria Estadual de Cidadania, do Trabalho e Assistência Social.

9. “Gênero nas administrações: desafios para prefeituras e governos estaduais”. Texto resultante de um processo de discussão coordenado pela Fundação Friedrich Ebert. O texto integral está na página da internet da fundação, [www.fes.org.br](http://www.fes.org.br), no item mulheres.

De um modo mais geral essas ações podem ser apresentadas nos seguintes eixos temáticos:

- Autonomia econômica das mulheres e superação da pobreza, isto é, melhoria das condições de participação econômica, promovendo sua inserção no desenvolvimento econômico e social, incentivando iniciativas produtivas e de geração de renda; capacitação para gestão de negócios; criação de condições para sua identificação como trabalhadora rural; estudo de como as mulheres estão inseridas na vida econômica e social para contribuir na construção de um projeto de desenvolvimento para os estados; análise de como participam das diferentes relações de produção e reprodução da sociedade, o que significa contemplar o conceito de universalidade e equidade nas políticas, articulando um processo de desenvolvimento econômico com as políticas sociais.
- Promoção de direitos e participação das mulheres: ampliar o acesso à Justiça e a promoção de direitos, com a criação de defensorias públicas; criação de atendimento às mulheres trabalhadoras; iniciativas para que todas as trabalhadoras rurais tenham documentos que as habilitem ao crédito; criação de mecanismos para que as mulheres tenham participação na elaboração de propostas de ação do governo, organizando conferências estaduais das mulheres; difusão dos direitos garantidos em lei, utilizando todos os meios de comunicação do estado.
- Melhoria da qualidade de vida e prevenção da violência sexual e doméstica. Neste eixo estão as maiores iniciativas dessas instâncias de governo, pois a questão da violência tem sido um dos temas que mais têm recebido atenção. A seguir será apresentada uma síntese destas ações.
- Melhoria do atendimento dos serviços públicos, em particular da saúde da mulher, integrando os centros de atendimento da saúde com os equipamentos de prevenção e atenção às mulheres vítimas de violência.
- Capacitação dos gestores públicos para a igualdade entre homens e mulheres, realizando treinamentos e qualificação profissional de gestores estaduais com vistas à inserção de uma perspectiva de gênero na realização de políticas públicas.
- Comunicação com vistas a desenvolver uma cultura de igualdade, com a criação de campanhas para promover o debate junto aos vários segmentos da sociedade, utilizando-se do próprio espaço que as coordenadorias têm na imprensa.

A seguir, como exemplo, serão detalhadas algumas das ações:

- No Rio Grande do Sul, para as mulheres que trabalham em pequenas associações de bairros e em grupos de mulheres rurais, foi possível desenvolver qualificação para a produção e a geração de renda. O governo do estado garantiu o acesso das mulheres a novos postos que possibilitam seu crescimento profissional, pois é notório que a discriminação ao trabalho feminino ocorre, muitas vezes, pela falta de qualificação da mão-de-obra feminina, que não teve acesso à

educação básica e a cursos específicos de capacitação. Outra política foi o incentivo ao trabalho em pequenas cooperativas e associações que geram emprego e renda, possibilitando, por meio de linhas de crédito, o desenvolvimento de iniciativas produtivas das próprias mulheres nas áreas de agroindústria e industrialização artesanal.

- Outra ação voltada para as trabalhadoras é o Programa de Documentação e Valorização da Mulher Trabalhadora Rural: “O objetivo do programa é promover o reconhecimento da profissão de trabalhadora rural, através da conscientização dos seus direitos e da viabilização dos seus documentos. A maioria das trabalhadoras rurais tem encontrado dificuldade para comprovar sua situação profissional e ter acesso aos benefícios sociais e previdenciários, por serem consideradas como ‘do lar’, dependentes dos maridos e sem participação social”<sup>10</sup>. O programa é voltado para todas as mulheres que exercem atividades produtivas fora do meio urbano, incluindo pescadoras, quilombolas (remanescentes de quilombos) e indígenas. São criadas as condições para que o talonário da pequena produção tenha o nome do homem e da mulher, ou para que as mulheres tenham seu próprio talonário. Na fase piloto do projeto (1999-2000), o número de mulheres atendidas foi de aproximadamente 12 mil, em mutirões realizados em 20 municípios.

- Até mesmo no esporte amador há diferenças quanto aos prêmios recebidos por mulheres e homens, sendo menores os valores recebidos pelas mulheres. Os governos nos estados estão discutindo com os responsáveis para que não haja este tipo de diferença.

- O Programa de Combate à Violência em Mato Grosso do Sul é articulador e estruturante das atividades da coordenadoria. Ampliou o número de Delegacias Especiais da Mulher, criou cursos de capacitação para as delegadas e, nos cursos da Academia de Polícia, foram incorporadas as questões de gênero. Foram criados centros de atendimento à mulher, com assistentes sociais e psicólogas, que funcionam junto à Defensoria. A articulação com os serviços de saúde permite que as mulheres vítimas de abuso sexual recebam, além dos cuidados, um *kit* de prevenção: pílula do dia seguinte e prevenção ao HIV. Desde 1999 vem sendo realizada uma campanha educativa na imprensa e em outros meios de comunicação – “Homem que é homem não bate; mulher que é mulher denuncia”. Foi criada, na Secretaria Estadual do Trabalho e Assistência Social, uma coordenação de execução do programa para a gestão dos centros de atendimento e da Casa Abrigo.

---

10. *Mapa Lilás*: políticas públicas de gênero no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Coordenadoria Estadual da Mulher, 2002.

- Também no Acre as ações de prevenção à violência sexual e doméstica têm sido o centro das atuações, com a criação de uma Rede Estadual de Atenção e Combate à Violência Intrafamiliar; implantação da Casa Abrigo, centro de referência para atendimento às mulheres, fazendo a qualificação de profissionais das Secretarias de Segurança e Saúde para a intervenção nas situações de violência intrafamiliar.
- No Rio Grande do Sul, onde também estava sendo implantado um programa estadual de prevenção e combate à violência, foi criado, por decreto, um Conselho Gestor para a implantação das ações desse programa, que é responsável pela definição das normas do serviço de atendimento às mulheres vítimas de violência nos postos e nas delegacias especiais. Até o primeiro semestre de 2002 eram 27 postos e 5 delegacias, e 8 secretarias participam do Conselho Gestor.
- Os equipamentos criados, além da ampliação do número de delegacias e/ou dos postos de atendimento para desenvolver ações de prevenção e coibição da violência doméstica, são centros de referência da mulher, para orientação, informação e formação. Telefones públicos com ligação gratuita (0800) também estão disponíveis, e criou-se um atendimento em rede com outros serviços e com as Casas Abrigo.
- A criação de Defensorias Públicas ou sua ampliação, tanto em Mato Grosso do Sul como no Rio Grande do Sul.
- Os Conselhos Estaduais da Mulher, nos três estados, foram implantados ou reorganizados, tendo como diretriz básica o controle social das mulheres sobre as políticas que o governo desenvolve, procurando dar maior autonomia e representatividade a estes conselhos.
- Para ampliar a participação das mulheres nas ações do governo, vale observar a experiência do Rio Grande do Sul, que desenvolveu um amplo processo para a realização da Conferência da Mulher, precedida de conferências regionais e ciclos de debates temáticos, “reunindo representantes de todo o estado com o objetivo de discutir e propor políticas públicas de gênero, considerando as necessidades específicas das regiões”<sup>11</sup>. Os temas da conferência foram: política social, desenvolvimento econômico, sexualidade, meio ambiente e cultura. A questão do direito ao aborto esteve contemplada no tema da sexualidade. E criaram-se as audiências públicas por segmentos, que contaram com a presença de vários secretários. As coordenadorias contribuem para a organização das mulheres, segundo a coordenadora de Mato Grosso do Sul, pois não trabalham com as mulheres individualmente, mas com as organizadas ou em fase de organização.

---

11. *Ibidem*.



• Buscando garantir uma maior e contínua interlocução, a Coordenadoria do Rio Grande do Sul criou um Fórum de Gênero Intersecretarias, constituído em 1999, com a participação permanente de todas as secretarias e órgãos de governo. “Os objetivos do fórum são: a elaboração e implementação das políticas públicas de gênero, buscando a integração e a unicidade das ações governamentais, estimulando uma mudança de cultura nos órgãos públicos que prestam atendimento às mulheres.”<sup>12</sup>

Para a coordenadora de Mato Grosso do Sul, são três as principais frentes de ação: relação com o conjunto do secretariado; manter as ações executadas pela própria coordenadoria, como as relacionadas ao combate e à prevenção da violência; enfrentar o desafio de criação de políticas de geração de renda e trabalho para as mulheres.

A Coordenadoria da Mulher do Rio Grande do Sul inicialmente ficou instalada no Palácio do Governo, mas depois de dois anos foi transferida para o Centro Administrativo, onde estão todas as secretarias. Segundo a coordenadora, isso foi importante para torná-la conhecida e permitiu também entender os meandros do fluxo de informação e de decisão.

A ação das coordenadorias muitas vezes é fortalecida pela pressão do exterior, ou seja, muitos convênios assinados pelo estado exigem a participação da coordenadoria, como tem sido comum em convênios com o Canadá e a Suíça.

## Comentários

Negociar com a Secretaria de Saúde um programa de atendimento integral à mulher, elaborar projetos para conseguir financiamento junto à cooperação internacional, dar suporte à equipe que trabalha nas casas de atendimento a mulheres vítimas de violência, formular programas de capacitação profissional para pequenas empresárias, lutar pela ampliação do número de vagas nas creches. Estas são algumas das dezenas de atividades que preenchem a agenda de trabalho das gestoras de políticas de gênero nos governos municipais e estaduais administrados pelo PT<sup>13</sup>.

E ainda mais numerosas são as dificuldades que elas enfrentam em seu trabalho cotidiano. Desde as mais corriqueiras, como falta de verbas e de pes-

---

12. *Ibidem*. A experiência deste fórum já tinha acontecido na prefeitura de Porto Alegre, ver o texto “Gênero nas administrações”, *op. cit.*

13. *Ibidem*.

soal, até outras muito mais complexas, como: sistematizar ações; ter acesso a experiências bem-sucedidas em outras administrações; conseguir que as questões de gênero sejam incorporadas aos planos de governo de forma permanente e efetiva – esta última, sem dúvida, a mais crucial de todas as dificuldades<sup>14</sup>.

A primeira observação é que os estados do Acre, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul estão desenvolvendo inúmeras iniciativas para construir políticas públicas que incorporem as mulheres. A maioria das ações está centrada na prevenção e no combate à violência. Apesar disso, essas ações ainda são incipientes e têm por meta o ideal da incorporação da dimensão da igualdade entre homens e mulheres na gestão governamental, ou seja, a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas. As razões são de diversas ordens, e talvez a mais importante ainda seja a falta de compreensão por parte dos gestores e dos atores políticos da importância da incorporação da dimensão de gênero nas políticas públicas. Vale também observar que neste texto está sendo enfocada a perspectiva de gênero; se consideramos que há necessidade do tratamento conjunto com as dimensões étnico-raciais, então esta incorporação torna-se mais complexa.

“A agenda política, em particular das políticas públicas, é guiada por um processo de seleção dos temas que orientam as ações dos gestores. O principal obstáculo a ser superado pelas políticas que visam a igualdade entre homens e mulheres, entre brancos e negros, é conseguir dar relevância política ao tema da igualdade, fazendo com que esta questão seja encarada como um problema suficientemente importante para ser debatido. A entrada na agenda é uma etapa particularmente difícil, e certamente a ação dos movimentos sociais é muito importante.”<sup>15</sup>

A elaboração de qualquer política ou programa se sustenta numa concepção, explícita ou implícita, sobre as relações de gênero e a realidade social. Assim, a importância que as pessoas responsáveis pelo desenho da política, do programa ou do projeto atribuem às diferenças observáveis entre homens e mulheres, entre negros e brancos, influi na forma como os interesses e necessidades das mulheres e dos negros vão ser considerados. Se essas diferenças forem consideradas decorrentes da sua condição econômica, não serão tratadas como uma questão a ser enfrentada de forma própria. Se as diferenças forem

---

14. *Ibidem*.

15. SOARES, Vera. “Banco do Povo em Santo André: o crédito solidário incorpora mulheres e negros”. São Paulo, *Polis* n° 39, 2001.

consideradas expressão de discriminação, aí sim serão incorporadas na formulação do problema que se pretende abordar<sup>16</sup>.

Mas o esforço das gestoras responsáveis por instâncias como as Coordenadorias da Mulher nos estados (independentemente do lugar que ocupem na estrutura do governo) é notável, e de suas experiências resulta um grande acúmulo que pode servir de referência para os próximos governos. Certamente um deles é evidente: a sua implementação pressupõe uma vontade política socialmente compartilhada de realizar inovações.

Vale a pena observar que existem riscos de políticas públicas para mulheres acabarem se transformando apenas em medidas de compensação do impacto das políticas neoliberais, ou que as mulheres se tornem apenas usuárias ou instrumento das políticas, e não sujeitos. Às vezes a formulação de políticas com mudanças substantivas e concretas, mesmo que pequenas, que contribuam realmente para aumentar a capacidade das mulheres de transformar sua própria realidade, tem efeito maior.

“Enquanto a desigualdade social existir, a administração pública democrática não poderá significar apenas ‘tratamento igual para todos’, mas também ‘tratamento diferenciado’ para os indivíduos e grupos excluídos, de modo a fortalecê-los para que possam competir em verdadeiras condições de igualdade, e participar e sustentar o desenvolvimento econômico. Ampliar as possibilidades de opção das pessoas, de modo a libertar o potencial criativo que existe em cada uma delas, é tão importante para o desenvolvimento como realizar obras de infra-estrutura, prover equipamentos e apoiar as atividades rentáveis.”<sup>17</sup>

A ampliação das oportunidades das pessoas não depende unicamente de terem recebido uma adequada educação e de gozarem de boa saúde. Depende também, e criticamente, de terem o poder de decidir sobre suas vidas nos espaços privados e públicos e de exercerem poder onde são tomadas as decisões referentes às políticas públicas e a outros eventos de interesse coletivo. Dessa perspectiva, gestão democrática significa gestão participativa, ou seja, “gestão realizada não apenas por meio de parcerias entre os órgãos públicos, mas também entre estes e as organizações da sociedade civil”<sup>18</sup>.

---

16. Idem, *ibidem*.

17. SOARES, Mireya. “Gênero e políticas públicas”. *Caderno AGENDA* nº 2, mai. 2002.

18. Idem, *ibidem*.

A equidade de gênero é uma idéia complexa que abarca distintos aspectos da vida de homens e mulheres. Por isso, uma estratégia orientada para avançar na constituição de novas relações de gênero exige desenhar intervenções simultâneas em diferentes campos e não deve reduzir-se a medidas isoladas, pois, se bem podem favorecer as mulheres em algumas dimensões, podem piorar sua situação em outras. Assim, por exemplo, se somente se pensa em superar a pobreza orientando subsídios aos homens chefes de família, aprofundam-se a dependência e a subordinação das mulheres aos homens. Se se facilita a incorporação das mulheres ao mercado de trabalho, sem implementar estratégias destinadas a redistribuir o trabalho doméstico e abordar socialmente o cuidado dos diferentes membros da família, intensifica-se seu trabalho e se debilitam ao mesmo tempo os vínculos sociais que organizam e orientam as mulheres.

Assim, apesar de muitas debilidades presentes nessas experiências, as iniciativas para assegurar a equidade de gênero estão orientadas pelos diferentes fins:

1. Redistribuição de modo mais equitativo entre homens e mulheres, e entre a família, o mercado e o Estado, das tarefas de cuidado às pessoas.
2. Prevenção da pobreza, atendendo às causas derivadas da condição de mulher: trabalho doméstico e atenção aos membros de sua família, menor acesso aos recursos, menores vínculos sociais, menor avaliação de suas capacidades e habilidades.
3. Proteção das mulheres mais dependentes e necessitadas diante do abuso e da violência sexual e doméstica, do desconhecimento de seus direitos por parte dos empregadores e da forma discriminatória com que são tratadas nos serviços públicos.
4. Igualdade das mulheres com respeito aos rendimentos e ao tratamento e uso do tempo. Os salários das mulheres alcançam 70% do que obtêm os homens. Suas capacidades e habilidades, produto de complexas aprendizagens, são menos visíveis e valorizadas, ao serem consideradas características naturais. Ao mesmo tempo, elas têm menor acesso às capacitações profissionais de maior valor econômico. Por outro lado, dada sua dupla presença na família e no mercado de trabalho, contam com menos tempo para si mesmas e também vivem mais tensas e cansadas.
5. Diminuição do grau de marginalização das mulheres na vida social e pública. Trata-se de gerar as condições que permitam às mulheres associar-se entre si, desenvolver e exercer suas capacidades de liderança e participar nas diferentes organizações sociais, sindicais e públicas.

Como foi observado, a questão da proteção às mulheres vítimas de violência e as ações de prevenção, ampliando seu acesso à informação, à Justiça e

oferecendo alternativas para saírem desta situação, certamente são ações comuns desenvolvidas nos três estados – Acre, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul – e merecem ser cuidadosamente sistematizadas e ter seus impactos analisados.

As coordenadoras apontaram que são ainda incipientes as ações relativas à implantação de uma política estadual voltada para a saúde integral das mulheres, articulando ações de saúde, direitos sexuais e reprodutivos, com definições de metas para diminuir as mortes maternas e as decorrentes de câncer no colo do útero, ampliando ações que em geral estão em andamento nas Secretarias de Saúde e que enfocam as mulheres no período de gravidez. Reconhecem a importância do SUS (Sistema Único de Saúde) e entendem que essa política de saúde integral da mulher deve fortalecer este sistema de saúde pública.

Chama a atenção a ausência de articulação das Coordenadorias da Mulher com as outras instâncias dos governos que tratam da dimensão racial e étnica. Mato Grosso do Sul e o Rio Grande do Sul têm instâncias que tratam dessas questões. A integração de ações nas campanhas educativas, o estímulo e a realização de debates sobre preconceitos são ainda pouco desenvolvidos.

Os desafios são inúmeros, mas as duas coordenadoras presentes no encontro apontam que a geração de renda é a grande demanda. Ainda assim, as iniciativas nesse campo não integram a dimensão de gênero. As mulheres participam ativamente dos programas de incentivo às cooperativas, bancos do povo e microcrédito, renda mínima, ou seja, em todas as iniciativas no campo da economia solidária, mas ainda não existem propostas que incorporem a dimensão de gênero no seu planejamento e na sua execução.

As ações que hoje estão sendo implementadas pelos governos, tanto aquelas coordenadas e estabelecidas pelas coordenadorias como mesmo outras que ocorrem nas diversas instâncias das administrações estaduais petistas, vão promover uma melhoria da qualidade de vida das mulheres. A criação das coordenadorias é certamente um dos aspectos mais relevantes nos governos do PT. Será necessário desenvolver metodologias e indicadores que possam captar essas mudanças. Muito ainda resta a fazer, mas a caminhada já começou na direção da construção de políticas de igualdade entre homens e mulheres!

Julho de 2002.

# Estimular a geração de riquezas redistribuindo o trabalho e o seu produto – a estratégia do governo da Frente Popular no estado do Rio Grande do Sul

## Neusa de Azevedo

Secretária do Trabalho, Cidadania e Assistência Social/  
RS, no período de abril a dezembro de 2002. É delegada  
regional do Rio Grande do Sul do Ministério do  
Trabalho e Emprego.

## Tarcísio Zimmermann

Deputado Federal em segundo mandato. Formado em  
sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul, ex-secretário do Trabalho, Cidadania e Assistência  
Social do Rio Grande do Sul, no período 1999-2002.

Sob sua gestão, foram implantados os programas  
Primeiro Emprego e Família Cidadã, entre outros.

## Apresentação

É com o orgulho e o dever de partilhar com o conjunto do Partido dos Trabalhadores (PT) e com a sociedade em geral que relatamos esta primeira experiência de gestão em âmbito estadual no Rio Grande do Sul, trazendo os fundamentos adotados, os caminhos trilhados e os resultados obtidos a partir das políticas públicas desenvolvidas na área de geração de trabalho, ocupação e renda.

Realizaremos aqui um inventário e uma reflexão sobre as ações, os projetos, os programas e as políticas desenvolvidos ao longo do mandato 1999-

2002 no âmbito da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social<sup>1</sup> (STCAS) e da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS), que são os órgãos executores destas políticas públicas.

É importante registrar que essa experiência de governo, na área em análise, carrega como referenciais o acúmulo das posições do movimento sindical do campo democrático e popular, avanços consignados pelo “modo petista de governar” traduzidos no Programa de Governo da Frente Popular, além, evidentemente, do aprendizado coletivo do Governo Democrático e Popular, com seus limites e avanços. Dois momentos foram decisivos para a formulação e o debate público das questões voltadas ao trabalho: o seminário “Estratégias de Desenvolvimento Econômico”<sup>2</sup>, realizado em maio de 2000, e o seminário de Desenvolvimento Social<sup>3</sup>, de agosto de 2001.

## Desenvolvimento econômico integrado ao desenvolvimento social

O desenvolvimento econômico integrado e orientado pelo fortalecimento da estrutura produtiva existente – consolidação dos sistemas locais de produção, investimento na construção de redes de cooperação – é um instrumento que favorece a inclusão social de modo estrutural e duradouro. É pela inserção econômica efetiva que os cidadãos obtêm os meios materiais necessários ao auto-sustento e à sua realização autônoma. Esta estratégia de desenvolvimento, que aproveita e fortalece as vocações locais e regionais, apoiou decisivamente o incremento industrial diferenciado do Rio Grande do Sul, estado que no ano de 2000 teve o maior crescimento no país.

O projeto de desenvolvimento econômico que foi adotado no Rio Grande do Sul buscou construir um modelo que subordina o mercado aos interesses sociais, e não o oposto. Prova disso são as modalidades econômicas de natureza

---

1. A STCAS, por meio de seu Departamento do Trabalho, é responsável pela coordenação dos programas Primeiro Emprego, Qualificar RS, Coletivos de Trabalho, Observatório do Trabalho e Universidade do Trabalhador. O Departamento do Trabalho gerencia recursos do governo do estado e do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Já a FGTAS é um órgão vinculado à STCAS e gerencia recursos do Plano Nacional do Sistema Nacional de Emprego (Plansine) e do estado, coordenando os programas de intermediação de mão-de-obra, Centro do Trabalhador Autônomo, Programa Gaúcho do Artesanato, entre outros. As duas instituições trabalham de forma articulada.

2. O seminário “Estratégia de Desenvolvimento Econômico” produziu uma publicação contendo as principais estratégias do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Governo da Frente Popular.

3. O seminário de Desenvolvimento Social produziu a publicação “Política social: o dever de construir uma civilização verdadeiramente humana, solidária e justa”, sob a responsabilidade do Fórum de Políticas Sociais do Governo do Estado.

social fortemente estimuladas no último período, favorecendo o surgimento de uma quantidade importante de empreendimentos solidários, de redes de produtores e consumidores, cooperativas de trabalho, produção e crédito e pequenos estabelecimentos urbanos e rurais, além de um importante processo de reforma agrária.

### Marco político de atuação: a garantia do direito ao trabalho

O Governo Democrático e Popular assumiu o compromisso de reorientar o modelo de desenvolvimento gaúcho, visando ampliar e qualificar a capacidade do estado de promover políticas públicas e estimular a geração de riquezas, redistribuindo o trabalho e o seu produto. Este é, sem dúvida, o grande desafio das políticas públicas de desenvolvimento, trabalho e renda que tenham por horizonte a justiça e a solidariedade social. Não é demais dizer que nunca a sociedade teve tantas possibilidades técnicas e materiais para a realização desse objetivo. Mas também é verdade que, sobretudo nos países periféricos mais expostos aos efeitos perversos da mundialização da economia, esse objetivo nunca esteve tão distante.

Nesse sentido, tivemos por desafio a construção de uma política pública coerente com os compromissos do Governo Democrático e Popular, baseada em pressupostos éticos e políticos. O mesmo ocorreu em relação aos instrumentos vocacionados para a afirmação do direito ao trabalho e para a apropriação coletiva dos seus resultados. Um desafio que precisou ser articulado ao conjunto da estratégia de desenvolvimento econômico e ao acesso universalizado da população às políticas sociais. Essa dimensão ética e política sustentada pelo governo apontou para a defesa e o compromisso com políticas de desenvolvimento acompanhadas da apropriação social dos ganhos de produtividade e do debate aberto, constante e fortalecido com o conjunto da sociedade.

O brutal desemprego que sofremos não será revertido sem a volta do crescimento econômico. No entanto os ganhos de produtividade colocam o dilema de que nem mesmo um intenso crescimento econômico é, automaticamente, capaz de reincorporar os milhões de desempregados e de assegurar emprego aos milhões de jovens que entram no mercado de trabalho ano após ano.

Os novos instrumentos, máquinas, inteligência e métodos que poderiam assegurar dignidade para todos são, hoje, ameaça à condição de subsistência dos indivíduos privados de seu direito ao trabalho. Este processo é crescente nas últimas décadas e tende a se aprofundar cada vez mais. Por isso é necessário



incorporar com toda a intensidade, na agenda política, os temas da democratização da produção, do aumento do tempo de lazer e, fundamentalmente, da redução da jornada de trabalho sem a perda dos direitos já conquistados.

Outro elemento político central relaciona-se com o método – coerente com os pressupostos da democracia participativa e do controle social – de construção e implementação das políticas públicas nessa área. A construção social do direito ao trabalho pressupõe a participação direta e protagonista da sociedade, por meio do Orçamento Participativo, das Conferências de Trabalho e Renda, dos Conselhos e Comissões Estadual e Municipais de Emprego, dos fóruns de discussão, das entidades representativas dos trabalhadores, dos empresários e do poder público municipal. Essa participação, assegurada desde o início do Governo Democrático e Popular, tem sido ao mesmo tempo instrumento de fortalecimento das organizações da sociedade – particularmente dos sindicatos dos trabalhadores – e de potencial avanço na democratização das relações de trabalho.

### Limites e desafios

É necessário reconhecer a precariedade das políticas públicas de promoção do trabalho e dos direitos dos trabalhadores existentes no país até então e, mais ainda, a pequena tradição do poder público nessa área, em especial nas esferas municipal e estadual.

Na esfera federal, o Ministério do Trabalho e Emprego, detentor dos instrumentos administrativos relativos à garantia dos direitos dos trabalhadores, caracterizava-se por sua atuação ineficaz na política de proteção e promoção ao trabalho, num claro recuo e evidente subordinação diante dos interesses que propõem a diminuição das garantias trabalhistas.

Além disso, todas as suas proposições durante os oito anos de governo FHC – o contrato temporário, o banco de horas, a fragilização da capacidade dos sindicatos na negociação coletiva, o valor aviltado do salário mínimo, a diminuição das prerrogativas da fiscalização do trabalho, entre outras – comprovam sua sintonia com as estratégias neoliberais de precarização e flexibilização de direitos, redução das coberturas sociais e dos salários, sob o pretexto de baratear os custos do trabalho e proporcionar melhores condições de competição às empresas. Infelizmente, o número expressivo de trabalhadores em situação de informalidade, sem carteira assinada, sem garantias e sem seguridade social, aponta para o triste “sucesso” dessa política. Quadro semelhante sucede nas políticas públicas de acesso ao trabalho. O chamado Sistema Público de Emprego – intermediação de trabalho, encaminhamento ao seguro-desemprego

go, qualificação profissional, Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e informações sobre o mercado de trabalho – não era mais que um conjunto de programas e ações fragmentadas, de baixa incidência ou consolidação e absolutamente insuficientes ante a gravidade do quadro de desemprego. Ainda há um longo caminho a percorrer para que os programas de intermediação sejam eficientes no sentido de facilitar o acesso do trabalhador às oportunidades de emprego, reduzindo o tempo médio de desemprego, ou para que os programas de qualificação possam melhorar a posição de “exclusão” dos trabalhadores do mercado de trabalho. De outra parte, registre-se a carência de programas específicos de acesso ao emprego a grupos mais vulneráveis, como os jovens, trabalhadores de mais idade, ou de programas de crédito popular voltados ao estímulo do auto-emprego ou então a novas formas de organização da produção e do trabalho. Evidentemente que a vitória do governo Lula nos enche de perspectivas para as mudanças de rumos necessárias nesse campo.

O governo do estado do Rio Grande do Sul dificilmente poderá resolver o problema do desemprego apenas do ponto de vista local. Um estado da Federação tem poderes limitados sobre a política econômica. O grande instrumento que restou aos estados da Federação é o não-instrumento, que é a possibilidade de usar a guerra fiscal, cujos resultados são lamentáveis. Além disso, o aparato estatal não está preparado para executar políticas públicas – compreendendo coordenação, execução e fiscalização – com a intensidade e a grandeza que o tema trabalho exige, enfrentando dificuldades materiais e políticas herdadas das antigas práticas patrimonialistas associadas às novas práticas neoliberais. Ainda assim, existe a possibilidade de promover crescimento e emprego a partir da reorientação da atuação do Estado, promovendo uma nova pactuação que envolva a todos, de forma solidária, em direção ao crescimento e ao desenvolvimento.

## Camínhos e alternativas

Uma série de alternativas foi implementada, visando combinar políticas de combate ao desemprego com desenvolvimento e qualificação para o mercado de trabalho. Dessa forma, o governo do estado atuou segundo uma compreensão da heterogeneidade do mercado de trabalho, agindo com políticas específicas para o mercado de trabalho formal, para o informal e para os excluídos históricos do processo produtivo.

Foi necessária uma redefinição do antes chamado Sistema Público de Emprego, para um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), com os seguintes pressupostos: garantia do direito ao trabalho e à inclusão social e democratização das relações de trabalho. Assim, buscou-se operar a

partir do reconhecimento das mudanças no mundo do trabalho, com a diminuição das oportunidades de emprego formal e o surgimento de novas formas de trabalho, muitas delas inclusive precárias.

Evidentemente, sempre é necessário resistir à precarização por meio do estímulo ao emprego formal, foco do atual Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e para onde se dirigem os programas de intermediação de trabalho, seguro-desemprego, de geração de emprego e renda e, prioritariamente, de qualificação profissional.

No entanto, o novo sistema estruturado construiu instrumentos voltados aos trabalhadores autônomos, aos trabalhadores associados e inclusive aos setores da população excluídos há mais tempo do mercado de trabalho, para os quais se amplia a articulação dos programas, em conjunto com outras políticas públicas de inclusão. Além disso, coube ao Estado estimular, apoiar ou mesmo liderar campanhas, ações ou iniciativas de mobilização social em torno do direito ao trabalho.

Este sistema público – com seus conceitos alargados – enfrentou a questão da qualificação dos instrumentos tradicionais, integrando a intermediação do trabalho, a qualificação profissional e as políticas de crédito voltadas à produção.

### **Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR)**

O Governo Democrático e Popular recuperou e ampliou o SPETR no Rio Grande do Sul. Foram instalados 24 Centros Regionais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda (CRDTR) e 77 Casas do Trabalhador, em parceria com a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (Sedaí), além da reestruturação de antigas agências do Sistema Nacional de Emprego (Sine) e da constituição de postos avançados em convênio com prefeituras municipais ou sindicatos. Hoje o estado conta com uma rede de 119 pontos de atendimento do SPETR nas 22 regiões do estado.

Os Centros Regionais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda têm como referência a descentralização dos instrumentos de apoio ao fortalecimento da atividade produtiva gaúcha. São agências públicas de grande porte localizadas em cidades-pólo do estado, reforçando as identidades e potencialidades locais, e que cumprem o papel descentralizador proporcionando o acesso às ações do Estado. Nos CRDTR são oferecidos vários programas do governo do estado voltados para a geração de emprego, trabalho e renda, como: Programa de Intermediação de Emprego, Programa Primeiro Emprego, Programa Qualifi-

car RS, Programa Gaúcho do Artesanato, Programa Centro do Trabalhador Autônomo, Programa de Crédito Assistido, Programa de Extensão Empresarial e Economia Popular e Solidária.

O SPETR registrou em 2001 um número recorde em sua história, quando 71.899 trabalhadores conseguiram emprego com carteira assinada. Desde 1999, 234.022 trabalhadores ingressaram no mercado formal de trabalho por inter-

**Tabela 1**  
Série histórica do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

Ano	Trabalhadores colocados
1991	31.272
1992	26.846
1993	31.565
1994	25.283
1995	27.064
1996	29.622
1997	39.254
1998	47.136
1999	44.163
2000	54.006
2001	71.899
2002	76.054

Fonte: FGTAS.

**Tabela 2**  
Série histórica das taxas de desemprego  
da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)

Ano	Desemprego total
1993	12,2
1994	11,3
1995	10,7
1996	13,1
1997	13,4
1998	15,9
1999	19,0
2000	16,6
2001	14,9
Out./2002	15,1

Fonte: PED-RMPA (Convênio FEE, FGTAS/SINE- RS, Seade-SP). DIEESE e apoio PMPA.

médio do SPETR. Este valor representa 26,4% a mais do que foi realizado nos quatro anos do governo anterior e é consequência do esforço do governo do estado em qualificar o atendimento ao público e ampliar a abrangência de programas voltados à geração de trabalho e renda.

## Centro do Trabalhador Autônomo

O SPETR também gerencia o Centro do Trabalhador Autônomo (CTA), por meio do qual a rede pública realiza a intermediação dos serviços de trabalhadores autônomos com a comunidade, oferecendo profissionais qualificados para curto período de tempo. Assim amplia as alternativas de trabalho e renda dessa parcela da população, viabilizando a organização desses profissionais e contribuindo para o combate ao desemprego. No período de janeiro de 1999 a dezembro de 2002 foram cadastrados 2.660 trabalhadores e prestados 15.030 serviços.

## Programa Qualificar RS

O tema da qualificação profissional ganhou força nos anos 1990, como panacéia para o problema do desemprego. Compreendendo tanto seus limites como seu potencial estratégico, o governo do Rio Grande do Sul buscou associar a oferta de cursos de qualificação profissional a outros programas de geração de trabalho e renda. Também buscou, crescentemente, não transmitir apenas cursos técnicos profissionais, mas articular o Programa Qualificar RS como um verdadeiro programa de educação popular e cidadã, a fim de resgatar a auto-estima e a auto-sustentabilidade dos trabalhadores.

O Qualificar RS é um programa de formação e qualificação profissional de trabalhadores originado de um convênio entre o governo do estado e o Ministério do Trabalho e Emprego e financiado com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com contrapartida do governo do estado.

A partir de 1999, o programa se democratizou e cresceu, ganhando transparência e controle público com a abertura do planejamento e do acompanhamento pelas Comissões Estadual e Municipais de Emprego, que passaram de 207 em 1999 para 406 em 2002. Com a participação popular, o número de categorias de trabalhadores e de municípios abrangidos pelo programa foi aumentando a cada ano. Foram 285 municípios em 1999, 389 em 2000 e 461 em 2001. No governo anterior as ações de qualificação eram feitas por um número muito reduzido de entidades executoras, configurando-se quase que num monopólio, enquanto o Governo da Frente Popular desconcentrou sua execução. Em 2002, contamos com 74 executoras pré-selecionadas.

Em três anos, 552 mil vagas foram ocupadas no programa, atendendo trabalhadores desempregados ou em risco de desocupação, com maior vulnerabilidade social e econômica, empreendedores, autônomos, associados, cooperados e autogeridos. Entre estes, tiveram preferência de acesso as populações mais pobres, com menor escolaridade, mulheres chefes de família, pessoas de etnia afro-brasileira, indígenas, portadores de necessidades especiais e jovens em situação de risco social e em conflito com a lei. Conforme a realidade destes segmentos, tem havido uma crescente demanda de projetos que articulam a qualificação com a elevação de escolaridade.

A identificação e a construção das necessidades de ações de qualificação profissional devem estar diretamente relacionadas com as vocações regionais e locais e com o Projeto de Desenvolvimento do governo do estado. Participam dessa construção vários setores representados nas Comissões Municipais de Emprego e outros segmentos sociais por elas articulados. Em última instância, no âmbito estadual, o conjunto das demandas identificadas nos municípios passa pela análise e pela aprovação da Comissão Tripartite e Paritária de Emprego, a qual referenda as necessidades do estado do Rio Grande do Sul junto ao Ministério do Trabalho e Emprego.

**Tabela 3**  
**Programa de Formação e Qualificação Profissional – 1998/2001**

<b>Ano</b>	<b>Recurso (R\$)</b>	<b>Vagas ocupadas</b>	<b>Municípios</b>
1998	19.778.098,00	104.807	281
1999	13.432.247,00	155.400	285
2000	16.948.789,00	175.000	389
2001	22.202.338,00	222.126	461
2002*	–	–	–

Fonte: STCAS.

(\*) O Ministério do Trabalho e Emprego postergou e reduziu drasticamente a liberação dos recursos do FAT em 2002.

### Programa Primeiro Emprego (PPE)

A juventude compreende outro segmento social vulnerável em relação ao mercado de trabalho. O intenso crescimento do desemprego verificado nos últimos anos em nosso país tem atingido amplos setores da sociedade. No entanto é nos segmentos mais jovens da nossa força de trabalho que o desemprego tem se mostrado mais intenso.

A necessidade social da elaboração de um programa para a juventude surgiu a partir de dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)/RMPA, realizada em 1998, na qual se constatou que aproximadamente 40% dos desempregados eram jovens com idade entre 16 e 24 anos.

Lançado em outubro de 1999, o Programa Primeiro Emprego (PPE) é um dos únicos no Brasil voltados exclusivamente à inclusão dos jovens no mercado de trabalho. O programa se consolidou como uma política pública eficaz de combate ao desemprego na juventude. Além disso, apóia os empregadores, que durante seis meses recebem incentivo financeiro do Estado para empregar os jovens. Até junho de 2002, o PPE inseriu no mercado formal de trabalho 20.510 jovens, em 10.214 empresas, atingindo 406 municípios. Isso representou um investimento financeiro do Tesouro do Estado de 30 milhões de reais. Esse programa foi ampliado em 2001, dando oportunidade profissional também para jovens e adultos portadores de deficiência, egressos dos sistemas penal e de medidas socioeducativas e jovens em situação de risco social, além de regulamentar as contratações de jovens por empresas de grande porte e organizações não-governamentais (ONGs).

Os resultados do Programa Primeiro Emprego no estado do Rio Grande do Sul, no período de outubro de 1999 a junho de 2002, apontam significativo predomínio da participação de pequenas e médias empresas entre as contratantes do programa. Fica também evidente que o PPE tem contribuído para a inserção de jovens, inclusive aqueles com dificuldades adicionais de ingresso no mercado de trabalho, a exemplo dos egressos do sistema penal e dos jovens portadores de deficiência.

No que se refere ao grau de escolaridade, o elevado percentual de jovens que têm apenas o Ensino Fundamental indica que os participantes do programa são, em grande parte, jovens com dificuldades de cumprir o processo de aprendizagem em prazo regulamentar.

O setor de atividade que concentra maior número de jovens empregados por intermédio do programa é o comércio. Os dados referentes ao emprego mostram expansão acentuada das contratações de jovens a partir da ampliação do programa às grandes empresas e também devido à permissão legal para se admitir jovens com até seis meses de experiência anterior de trabalho.

Além disso, a exigência feita às empresas participantes, da não-redução de postos de trabalho no período de vigência do contrato, e nos três meses imediatamente anteriores, contribuiu para a manutenção da totalidade dos postos de trabalho por um período de 15 meses ou mais. Nesse sentido, foram beneficiados, direta ou indiretamente, pelo Programa Primeiro Emprego mais de 135 mil trabalhadores do estado.

Há um predomínio de faixa salarial de ingresso entre um e dois salários mínimos, fato provavelmente associado ao aumento da importância do piso salarial regional como referência para as contratações.

Avaliando a trajetória profissional dos jovens, posterior à participação no PPE, fica evidente que grande parte dos egressos se empregou após sua participação no programa, sendo que um número significativo continuou trabalhando na mesma empresa.

Constatou-se que a maior parte dos jovens cumpriu os 12 meses do PPE. Verificou-se, ainda, que o cumprimento dos 12 meses do programa é um aspecto importante para a ocupação futura do jovem, demonstrado tanto pelo maior desemprego entre os jovens que não cumpriram o período de 12 meses quanto pelo elevado nível de ocupação entre os egressos que o cumpriram.

Ainda que em menor intensidade, no setor primário o PPE representa a garantia de emprego formal, com carteira assinada e experiência profissional comprovada para jovens trabalhadores provenientes da zona rural, com habilidades específicas de trabalho na agricultura e na pecuária. A oportunidade de trabalho em atividades agrícolas, proporcionada pelo PPE, contribui para reduzir a migração dos jovens para centros maiores em busca de emprego, onde acabam, na maioria das vezes, engrossando as fileiras dos desempregados urbanos.

Em síntese, a participação no PPE, além de dar oportunidade ao jovem para sua primeira inserção no mercado de trabalho, contribui igualmente para sua permanência nele, após o programa, fato que consolida sua condição de trabalhador com direitos trabalhistas garantidos e experiência comprovada em carteira.

As vagas criadas pelo programa representam não apenas novas oportunidades de emprego para a juventude, como também demonstram o acerto na adoção de políticas desta natureza, ou seja, capazes de promover a inclusão social de estratos populacionais mais fragilizados, além do benefício de contribuir para a estabilidade de todos os postos de trabalho nos estabelecimentos contratantes.

## Programa de Intermediação de Emprego para Pessoas Portadoras de Deficiência

Essa ordem de preocupações deve ser ampliada para outros temas relativos ao trabalho, como a questão racial, a questão dos portadores de deficiência, dos trabalhadores com baixa escolaridade e do trabalho de pessoas com mais de 45 anos, além do combate ao trabalho infantil. A política do governo do estado dedicada às Pessoas Portadoras de Deficiências (PPD) e Pessoas Porta-



doras de Altas Habilidades (PPAH) constitui-se numa ação articulada e descentralizada. Entre as ações realizadas para este público na área do trabalho, destacam-se o ingresso de 386 PPDs no Programa Primeiro Emprego e a captação de 12.308 vagas nas empresas por meio do Programa de Intermediação de Emprego para Pessoas Portadoras de Deficiência, com a colocação de 1.861 PPDs no mercado de trabalho. O Programa Qualificar RS também gerou ações, por meio de convênios com municípios, de qualificação profissional especialmente dirigidas aos portadores de deficiência.

## Salário Mínimo Regional

O aumento dos patamares mínimos salariais foi outra preocupação do governo gaúcho. Por conta disso, em julho de 2001 foi aprovado um projeto de lei sobre piso salarial regional, de iniciativa do Poder Executivo, com níveis básicos situados entre 230 e 250 reais<sup>4</sup>, para uma jornada de 44 horas semanais. Desde que foi implantado, o salário mínimo regional aumentou os salários dos trabalhadores gaúchos, teve influência nas negociações coletivas e, ainda, tornou-se uma referência salarial. As categorias mais beneficiadas foram a das empregadas domésticas, que tiveram um aumento do rendimento real médio de 7,4%, e a dos trabalhadores do setor da indústria, com 7,2%.

Desse modo, foi encaminhado para a Assembléia Legislativa, no dia 25 de março de 2002, pelo governador Olívio Dutra, projeto de lei que atualizou e definiu novas faixas para o piso salarial regional, que variam de 260 a 283 reais<sup>5</sup>. O reajuste dos pisos salariais foi aprovado por unanimidade pela Assembléia Legislativa em 30 de abril de 2002, vigorando a partir de maio do mesmo ano. Os novos valores do piso beneficiaram cerca de 1,2 milhão de trabalhadores gaúchos, elevando a renda e contribuindo para a melhoria de suas condições de vida. Além disso, também está em vigor o projeto do governo estadual que fixou em 300 reais, para uma jornada de 40 horas, a menor remuneração dos trabalhadores do serviço público estadual.

## Observatório do Trabalho

A informação e a formação também fazem parte do eixo da garantia do direito ao trabalho. O Observatório do Trabalho, constituído em 2001, teve por objetivo criar um espaço de investigação das questões do mundo e do mercado

---

4. Na época, o salário mínimo nacional era de 180 reais.

5. Em 1º de abril de 2002, o salário mínimo nacional foi reajustado para 200 reais.

de trabalho, do emprego, das profissões, da formação e desenvolvimento profissional. Além disso, o observatório buscou produzir e difundir informações, análises e propostas de atuação capazes de ajudar as instituições governamentais e não-governamentais no desenvolvimento de políticas e ações relacionadas às questões do trabalho, contribuindo para melhor subsidiar a tomada de decisão política.

A proposta do Observatório envolve, em sua natureza, a articulação de atores sociais, com a constituição de grupos de observação, ligando o setor público e a sociedade civil, mobilizados na busca de soluções de problemas relacionados à geração de emprego e renda e formação profissional. Essa “rede de observadores” apóia o trabalho da equipe técnica do observatório, municiando-a com informações e propiciando a construção coletiva do conhecimento. O Observatório do Trabalho foi responsável pela pesquisa de fundamentação do projeto de lei do piso mínimo regional do Rio Grande do Sul em 2001, pelo estudo sobre o impacto do piso regional, publicado em março de 2002, e pela pesquisa sobre o balanço e impacto do Programa Primeiro Emprego, publicada em outubro de 2002.

## Universidade do Trabalhador

O governo do estado também reativou a Universidade do Trabalhador, compreendida sob o desafio de integrar formação, informação e difusão do conhecimento do mundo do trabalho, com o objetivo de fortalecer e ampliar o protagonismo dos trabalhadores por intermédio dos cursos de formação de lideranças em parceria com as universidades. A Universidade do Trabalhador, antiga reivindicação dos trabalhadores, representa um espaço de educação, formação e debate para lideranças do sindicalismo urbano e rural e de outros movimentos sociais, assegurando o estudo e o debate de questões emergentes do mundo do trabalho. O curso de extensão “O trabalho na virada do milênio” foi oferecido para 400 trabalhadores em sete regiões do estado, em parceria com universidades e com a Rede Unitrabalho.

## Combate à exclusão social

A questão dos excluídos talvez seja a mais importante porque, por sua complexidade, historicamente incitou os responsáveis a não se comprometerem concretamente com sua solução, preferindo saídas paliativas e populistas que apenas dissipavam os recursos públicos. Para interromper esse círculo vicioso de geração de miséria, as políticas de emprego e geração de renda para

populações excluídas devem, necessariamente, incorporar um programa mais amplo de desenvolvimento social, compreendendo outros setores como saúde, habitação e educação (voltados à elevação acelerada da escolaridade). Devem também passar por programas de assistência social articulados com políticas de geração de renda, o que pressupõe linhas de crédito que se destinem às populações alijadas do sistema formal. Assim, existem várias alternativas que, combinadas, podem dar maior eficácia a ações que visem a inclusão social e a geração de emprego e renda.

## Programa Coletivos de Trabalho

O desenvolvimento da economia brasileira até a década de 1970 aumentou a disponibilidade de mão-de-obra barata e pouco qualificada, e em igual proporção ampliaram-se as demandas sociais e as formas de integração precária ao mercado de trabalho, surgindo parcelas de trabalhadores autônomos e de assalariados em ocupações destituídas de continuidade e regularidade. Nos anos 1990, ocorreram alterações importantes nas características do desemprego, algumas delas determinantes para o atual agravamento das condições de vida dos trabalhadores.

O tempo médio de desemprego, nas maiores regiões metropolitanas do país, por exemplo, passou de 15 semanas em 1989 para 36 semanas em 1998 e para 40 semanas em 1999. Neste cenário cresce a demanda por políticas que combatam o desemprego e a exclusão social, superando práticas tradicionais de iniciativas meramente emergenciais e fragmentadas. É imperativo resgatar a possibilidade de inserção produtiva, assentada no fortalecimento da autonomia dos trabalhadores e na sua capacidade de gerir o trabalho e estabelecer relações de cooperação para garantir a sustentabilidade.

O Programa Coletivos de Trabalho foi constituído com o objetivo de propiciar mecanismos de inclusão capazes de dialogar de forma efetiva com as características de grupos sociais em situação de exclusão do mercado de trabalho, localizados em bolsões de extrema pobreza. Aqui foi estabelecido o processo de construção de alternativas viáveis de inserção no mercado de trabalho e de geração sustentada de renda. O compromisso desse programa é romper com as políticas tradicionalmente desenvolvidas, de caráter meramente emergencial e de pouca ou nenhuma efetividade social e econômica.

O programa é inovador na medida em que produz uma articulação e uma sinergia entre dois eixos estratégicos: o *emergencial*, que produz benefícios imediatos nas condições de vida dos trabalhadores e na relação com seu local de moradia, e o *estratégico*, que apóia o desenvolvimento de iniciativas auto-sus-

tentáveis de geração de trabalho e renda e de ações de caráter pedagógico, de alcance a médio e longo prazos.

A dimensão emergencial visa minimizar os efeitos nocivos da exclusão a que trabalhadores e suas famílias estão submetidos, especialmente aqueles relacionados às necessidades básicas e às condições precárias do meio em que vivem, como problemas de infra-estrutura, equipamentos sociais, além de outros que, pelo critério “qualidade de vida”, contribuem para identificá-los como núcleos urbanos em situação de vulnerabilidade social.

O Programa Coletivos de Trabalho permitiu o enfrentamento dessas questões de forma concomitante e imediata, uma vez que viabilizou a criação de oportunidades de trabalho em caráter emergencial, ao mesmo tempo que promoveu melhorias físicas, atingindo patamares ambientais mais satisfatórios e compatíveis com a dignidade humana.

A geração emergencial de renda foi garantida por meio de uma bolsa-auxílio, pelo período de dez meses, no valor de um salário mínimo, e auxílio-alimentação, sendo que todos os trabalhadores receberam equipamentos de proteção individual e a cobertura de uma apólice coletiva de seguros.

A dimensão estratégica, centrada em ações de caráter mais duradouro, visou alterar as condições adversas relacionadas ao perfil ocupacional dos trabalhadores envolvidos, bem como enfrentar os obstáculos à sua adequada inserção produtiva.

Nessa perspectiva, destacam-se as atividades educativas, que envolveram a organização do trabalho, a qualificação ou requalificação profissional e o apoio à estruturação de iniciativas econômicas autogestionárias e auto-sustentáveis, ampliando o espectro de alternativas de sobrevivência imediata para uma condição perene de melhoria de vida.

Compõem essa dimensão estratégica a construção e a afirmação da cidadania, por meio da valorização no âmbito do programa da educação socioambiental e da viabilização do acesso a outras políticas públicas, em especial a alfabetização e a elevação de escolaridade da população jovem e adulta.

Em 2002 o Programa Coletivos de Trabalho direcionou suas ações para a consolidação dos grupos econômicos, o que envolveu o acompanhamento a 86 iniciativas econômicas voltadas principalmente para as seguintes atividades: agricultura ecológica (hortas, floricultura e arborização, jardinagem e paisagismo, plantas medicinais, vermicompostagem), triagem de resíduos sólidos, produção de alimentos (panificação, congelados e fornecimento de refeições), confecção de vestuário, cama e mesa, calçados, construção civil, artesanato, estética e embelezamento, agroindústria (embutidos, frutas, legumes), metalurgia e piscicultura.

Como medidas importantes para a consolidação dos grupos, foram organizadas três feiras e uma mostra, intituladas “Histórias e produtos”, que viabilizaram a troca de experiências entre os trabalhadores dos diferentes projetos e a comercialização da produção. Estas iniciativas contribuíram significativamente para um avanço no processo organizativo e para a geração de renda.

O programa vem sendo realizado em 25 municípios, em 38 comunidades, com um total de 2.460 trabalhadores vinculados, contando com recursos do Tesouro do Estado (3,4 milhões de reais para bolsa-auxílio) e oriundos do FAT (1,1 milhão de reais para cursos de qualificação). É importante ressaltar a interlocução do Programa Coletivos de Trabalho com o de Economia Popular e Solidária do governo do estado, que visa fomentar e assessorar iniciativas organizadas de trabalhadores para que possam gerenciar seu próprio negócio.

### Programa Gaúcho do Artesanato

O artesanato é uma alternativa concreta de geração de trabalho e renda para a população gaúcha. O Programa Gaúcho do Artesanato, que visa apoiar e qualificar os artesãos, bem como sua profissionalização, beneficiou 41.469 trabalhadores com a regularização profissional, permitindo-lhes emitir nota fiscal com isenção de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Foram organizadas 143 feiras com os profissionais cadastrados e abertas 22 lojas para comercializar a produção artesanal. A importância do artesanato como fonte geradora de renda advém do fato de que cerca de 60% dos artesãos têm na sua atividade a principal renda familiar. Das pessoas cadastradas, 76% são artesãos.

### Democratização das relações de trabalho e controle social

O grande desafio do SPETR tem sido a sua redefinição, incorporando as diretrizes de fortalecimento da democracia, participação e controle social. Essas diretrizes de governo permitem avançar sobre tradicionais espaços de representação (tripartite e paritária), aglutinando novos atores sociais. O ambiente político construído no âmbito da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social permitiu avançar nas formulações e na materialização de um novo modelo de relação com os trabalhadores e suas organizações.

Os programas existentes na secretaria geraram uma multiplicidade de relações com atores sociais diversos. Esse fato demandava uma sistematização permanente, permitindo uma interlocução transparente e horizontal. Para con-

cretizar esses objetivos, a STCAS organizou o eixo sobre a democratização das relações de trabalho em quatro diretrizes: Fórum Social do Trabalho, fortalecimento da relação com as organizações de trabalhadores, fortalecimento das comissões municipais de emprego e participação e controle social.

Em janeiro de 2001 foi criado o Fórum Social do Trabalho, composto por STCAS, CUT (Central Única dos Trabalhadores), Força Sindical, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD), Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetag), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e Unitrabalho. Este fórum foi criado com o objetivo de ampliar a construção social do sistema público de emprego, trabalho e renda, incorporando diversas entidades que lidam com o tema. Ele foi responsável por uma oficina no Fórum Social Mundial de 2001, que debateu o futuro do trabalho; outra em julho de 2002, de mobilização para o Fórum Social 2002; bem como pela organização da I Conferência Estadual do Trabalho em novembro/dezembro de 2002.

A diretriz do fortalecimento da relação com as organizações de trabalhadores não tem um projeto específico. Ela é uma orientação geral para todos os programas e procura estabelecer uma relação respeitosa e qualificada com entidades e organizações dos trabalhadores, ao mesmo tempo delimitando responsabilidades. Com isso, foi necessário problematizar a atual relação do Estado com a sociedade civil, ampliando e (re)definindo os espaços público, estatal, privado e social, e sendo possível verificar o fortalecimento das instituições sociais e políticas que visem a ampliação da cidadania e a participação popular nas diversas esferas da vida social.

As Comissões Municipais de Emprego (CMEs), assim como a Comissão Estadual de Emprego (CTPE), têm papel estratégico na construção e na gestão das políticas públicas, que só garantirão sua efetividade por meio da participação protagonista da sociedade. O aumento expressivo das CMEs em nosso estado nos últimos anos – 406 no ano de 2002 – demonstra o avanço do controle e da participação social.

Em 2001, uma das estratégias para o fortalecimento das CMEs foi dar continuidade ao processo de capacitação de conselheiros municipais e estaduais de políticas e direitos sociais, por meio da formulação e da execução, de forma inovadora, de um programa de capacitação que envolveu simultaneamente conselheiros dos diversos conselhos do âmbito desta secretaria. O Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais e Estaduais de Políticas e Direitos Sociais de 2001 permitiu a discussão de políticas públicas e de metodologia participativa, e a socialização de experiências e a construção de conhecimento no campo da gestão democrática.

A I Conferência Estadual do Trabalho foi fruto da interação entre diversas entidades do governo e da sociedade civil, em especial as representadas no Fórum Social do Trabalho. A I Conferência Estadual do Trabalho, ocorrida no segundo semestre de 2001, realizou um processo de avaliação e discussão sobre o mundo do trabalho, as políticas existentes e a construção de diretrizes estratégicas. Para aprofundar esse debate, a Conferência Estadual foi precedida de duas pré-conferências temáticas. Na primeira, debateu-se o tema trabalho e gênero, e, na segunda, aprofundou-se a discussão sobre trabalho e juventude. Em cada atividade houve participação de cerca de mil pessoas, representantes de todas as regiões do estado.

## Conclusão

O Governo Democrático e Popular assumiu o desafio de combater o desemprego, a precarização das relações de trabalho, e promover ações em prol da inclusão social. O esforço mais importante foi sempre associar as políticas de trabalho e renda ao projeto de desenvolvimento do estado, por meio de políticas articuladas, não prescindindo do direito ao trabalho como inclusão social.

O trabalho deve ser um fator de resgate do vínculo social para a população historicamente excluída, graças a de programas que relacionem ações de geração de trabalho e renda com políticas públicas de garantia de direitos, como a saúde, a educação, a habitação e outras, constituindo uma abordagem integral na efetivação da cidadania. As unidades do sistema público devem estar próximas da população, buscando a articulação entre as necessidades e as potencialidades presentes na sociedade, e a formulação, a efetivação e o controle das políticas públicas executadas pelo Estado, garantindo sua unicidade e ampliando sua efetividade.

Uma das características mais inovadoras desse conjunto de políticas públicas é a construção social e o controle público dessas ações. Essa tarefa torna-se essencial num país de formação social autoritária como o Brasil. No Rio Grande do Sul, a construção social do direito ao trabalho tem tido como elemento estruturador a participação da sociedade, por meio das Comissões Municipais de Emprego, do Orçamento Participativo, da Comissão Estadual de Emprego, das diversas entidades representativas e de fóruns com interface direta com o tema do trabalho. É um processo que estabelece o controle da sociedade sobre as ações do Estado, democratizando as políticas públicas. Mas os atores envolvidos nesse processo, inclusive e sobretudo o Estado, precisam superar as tradições populistas, autoritárias e patrimonialistas que historicamente comprometeram a universalização das políticas públicas.

O debate público deve avançar. É necessária a articulação entre o Estado e a sociedade para constituir programas e ações numa estratégia de desenvolvimento que ordene os investimentos públicos e privados. Ainda há muito a percorrer no que diz respeito a tratar os orçamentos públicos como um mecanismo que possa ter efeito sobre o emprego. Não existe ainda uma tradição, no Brasil, de olhar o orçamento do ponto de vista do emprego. Em outros países, o tema da geração de empregos tem grande espaço na discussão do orçamento, promovendo maior politização e organização por parte da sociedade em relação às demandas sociais. O Orçamento Participativo pode ser uma ferramenta importante nesse processo.

Trata-se, portanto, de assumir pautas políticas como a redução da jornada e a democratização das relações de trabalho, de propiciar e valorizar o controle e a participação social e de qualificar os instrumentos de política pública de acesso e de estímulo à constituição de novas formas de organização da produção, na perspectiva da inclusão social e da afirmação do direito ao trabalho. Paralelamente, devemos incentivar a dimensão criativa e prazerosa do trabalho, visando colaborar para a formação de uma sociedade baseada na atividade de melhoria humana e num trabalho social realmente emancipado.

Abril de 2003.



# Transporte

Keiji Kanashiro

Ex-secretário especial de Logística e Transporte de Mato Grosso do Sul. Atualmente é secretário executivo do Ministério dos Transportes.

## Apresentação

Foi por intermédio do convite do governador Zeca do PT que tive a oportunidade de desenvolver este projeto, que traz nossa experiência, o valor de nossa equipe e a abertura junto aos setores que demandam, operam e constroem a infra-estrutura de transporte, até então desconsiderados. Em nossas primeiras ações no governo debatemos, ainda em estágio preliminar, a questão do transporte regional. Falávamos à época sobre a necessidade de pensar o setor sob uma perspectiva ampliada, algo que refletisse a complexidade do convívio de diferentes modalidades de transporte regional, administradas por vários agentes, desconectados fisicamente e pouco potencializados operacionalmente, de modo a oferecer uma solução de menor custo e com maiores vantagens para o setor produtivo do nosso estado.

Foi quando elevamos a promoção da *multimodalidade como eixo central da nossa política*. Verificamos, de pronto, a fragilidade estrutural da administração que herdamos para o trato da matéria. O quadro colocado diante de nós era de uma administração clássica, organizada para cuidar apenas da infra-estrutura rodoviária de propriedade do estado e com um esvaziamento claro das funções de gestão e planejamento integrado dos vários modos de transporte. Por

determinação do governador, partimos então para um novo enfoque: o de organizarmos nossas ações sob a visão das funções que um governo democrático e popular deve desempenhar no campo da infra-estrutura de transporte. Nesse rumo, o destaque foi a promoção e o fomento de iniciativas, a aproximação entre os agentes que demandam o transporte e aqueles que o realizam, em um processo em que a solidez da ação governamental, fundamentada em uma política clara, foi o aval necessário para que se concretizassem os investimentos requeridos.

Assim, desempenhamos funções das mais simples, como ouvir quem é de direito. Este gesto, por incrível que pareça, se mostrou inovador por corrigir a lacuna deixada. Por meio de contatos com entidades, empresas, associações e sindicatos ligados à produção e ao transporte, acertamos o primeiro e certo passo. Manifestamos nosso propósito e a linha de atuação do governo, tanto na delimitação dos objetivos como na forma como atuaríamos. A recepção de nossas idéias não poderia ter sido melhor. Encontramos um campo fértil ao debate e à participação. Nas palavras de muitos: “O estado ficou durante muito tempo de costas para nós” e “Já era tempo de promovermos um trabalho sério no planejamento dos transportes”. Sem dúvida, *o interesse reprimido era o do diálogo*, da oportunidade de serem apresentados problemas e indicativos de soluções. Foi um bom começo. Nessa trilha, nosso discurso de promoção da multimodalidade foi ao encontro das necessidades e das expectativas, e abriram-se as portas à discussão da questão do transporte. Daí a constatação de que *tão importante quanto o resultado de um planejamento é a forma como o fazemos*.

Em seguida, trabalhamos em uma sistematização básica das informações e impressões colhidas nesse processo de discussão, bem como na concepção de como deveriam ser organizados os trabalhos do Plano Diretor de Transporte a ser realizado. Foi quando produzimos um primeiro documento de referência: “Diretrizes para elaboração do Plano Diretor de Transporte Regional de Cargas e Passageiros do Estado de Mato Grosso do Sul”. Nessa ocasião, conferiu-se a este plano uma marca: o MS Transp, que hoje se confunde como marca de nossa política de transportes. O que havia sido proposto como diretriz, após alguns outros passos, consolidou-se, transformando-se no Programa de Transportes do Governo Popular de Mato Grosso do Sul.

Elaboramos desse modo um Plano Diretor de Transporte aceito pela sociedade, que participou ativamente de sua construção por meio do Conselho Consultivo do MS Transp. Temos também a perspectiva real de implantação de infra-estrutura de transporte por meio de investimentos públicos e privados. Estamos elaborando uma legislação compatível com o Plano Diretor. Uma lei que institua o Sistema de Transporte Regional de Cargas e Passageiros de Mato

Grosso do Sul, que lhe dê estabilidade, transmitindo confiança aos agentes investidores, de acordo com a linha de atuação do Governo Popular. O investimento em uma malha física e em serviços adequados de armazenagem, distribuição e transporte, tanto para os produtores e empresas transportadoras como para os trabalhadores do setor. Em especial, nossa posição é que o transporte esteja a serviço do fortalecimento da economia do nosso estado e de sua expansão em uma dimensão que nos permita melhorar as condições de vida da população, com mais empregos e melhor renda. Este sim é o propósito primordial de sermos governo.

## O MS Transp

O MS Transp é a designação genérica da política pública de transportes regionais do estado de Mato Grosso do Sul.

Nascido no início do primeiro mandato do governador Zeca do PT (1999-2001), o MS Transp reuniu um conjunto de orientações estratégicas para o desenvolvimento dos transportes do estado, cuja base era formada por dois pontos fundamentais: a *multimodalidade* da matriz de transportes como solução mais eficiente para a redução dos custos de transporte; e a *discussão com a sociedade*, como forma de aproximar a administração estadual, os agentes da produção e os agentes de transporte na formulação de soluções que permitissem a efetivação de uma malha de transporte mais próxima das necessidades do estado.

Com essa perspectiva, realizou-se em maio de 1999 o lançamento do MS Transp no I Seminário de Transportes e Logística do Estado de Mato Grosso do Sul.

Nessa ocasião foram delineados os objetivos, resultados e métodos, formando o que se chamou de “fio condutor” da política pública de transportes regionais do Estado.

Entre os muitos objetivos que uma política pública como esta deveria apresentar, destacam-se dois como fundamentais:

1. O maior desenvolvimento econômico e social da população do estado de Mato Grosso do Sul. Tal objetivo refletia o conceito pelo qual as ações públicas só se justificam se, no final, forem possíveis melhorias concretas na vida da população. Na expressão do MS Transp: “O Plano Diretor deve, ao garantir condições adequadas de desenvolvimento econômico, associar-se a outras políticas públicas com o objetivo de conseguir a geração de mais empregos e a melhoria da renda da população”.
2. O desenvolvimento do estado de Mato Grosso do Sul como requisito para o

desenvolvimento econômico e social da população. Reunia-se nesse objetivo a finalidade de se ter um transporte racional, potencializador dos vários modais, como forma de oferecer condições adequadas para o desenvolvimento do estado.

Os resultados esperados da elaboração de nossa política foram reunidos em três grupos:

1. Um programa de ação. Na sua formulação, desejava-se definir: a estrutura de transporte regional que melhor atendesse às necessidades do estado; a malha dos diferentes modos de transporte indicados; a forma de implantação, de fato, de uma operação multimodal; os investimentos necessários; e as orientações das ações em face dos cenários de nossa economia.
2. Um segundo grupo reunia os projetos setoriais, ou seja, a expressão das soluções propostas na forma de projetos que poderiam ser implementados a curto e médio prazo.
3. A criação de uma legislação compatível com as diretrizes elaboradas, instituindo um Sistema de Transporte Regional de Cargas e Passageiros de Mato Grosso do Sul e um novo modelo de gestão e de organização do estado, compatíveis com o exercício das funções que emergirão das diretrizes traçadas.

O método para a implementação da política de transporte regional do estado baseou-se em dois conceitos: o desenvolvimento de um Plano Diretor, somado ao engajamento e à participação da sociedade na sua elaboração e implementação.

O Plano Diretor representa a aplicação de uma abordagem analítica, por meio da obtenção de informações sobre a demanda de transporte e sobre a malha e os serviços existentes; a reflexão sobre os cenários econômicos e sua influência na demanda futura; a análise de alternativas e a verificação dos carregamentos esperados, tudo de modo a permitir a elaboração de projetos de infra-estrutura e de serviços que propiciem menores tempos de viagem e menores custos, com menor nível de investimento e maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais.

O desenvolvimento de tal estudo pressupunha a aplicação de técnicas consagradas de planejamento de transporte e o uso de instrumentos de modelagem, amparados em uma base de dados abrangente sobre a economia do estado.

Quanto à participação da sociedade, é fato que ela é um ativo que foi gerado até aqui e que se deseja que seja mantido e aumentado. Primeiro por meio do próprio lançamento do MS Transp, que se deu em um evento singular

da história administrativa do estado no campo da gestão dos transportes, na forma do I Seminário de Logística. Segundo, com a criação, em agosto de 1999, do Conselho Consultivo do MS Transp, instância que reuniu um conjunto de representantes de várias secretarias da administração, de órgãos e entidades ligados ao setor produtivo e ao setor de transportes do estado, com a finalidade de acompanhar o desenvolvimento do Plano Diretor e ser fórum para as discussões necessárias ao seu desenvolvimento. Terceiro, com o amplo envolvimento de várias entidades no desenvolvimento do Plano Diretor, que foram contatadas ao longo de sua execução, fornecendo informações e sugestões.

Além das orientações gerais que compuseram o fio condutor da política de transportes do estado, no MS Transp foram definidas as diretrizes gerais para o sistema de transporte, assim resumidas:

- potencializar os modais de maior capacidade de transporte;
- consolidar os corredores de transporte segundo suas potencialidades;
- reorganizar a ação do estado em relação à malha rodoviária;
- fomentar a implantação de terminais multimodais;
- garantir condições adequadas de acessibilidade aos pólos turísticos.

Com esse quadro referencial foram estabelecidas várias ações de governo. Ações naturais e necessárias foram desenvolvidas, como foi o caso da concessão da exploração, mediante conclusão das obras, do terminal hidroviário de Porto Murtinho; das tratativas para concessão pelo Estado de outros terminais, como o de Ladário e o de Porto Esperança; das negociações para a implantação do terminal de Bataguassu; da discussão ativa e formulação de propostas à Novoeste e ao governo federal relacionadas à situação da malha ferroviária que serve ao estado. No campo rodoviário, a recuperação da malha viária foi um ponto fundamental, tratado por meio da criação de um fundo específico para a obtenção e destinação de recursos – o Fundersul – e posterior encaminhamento de vários projetos e obras importantes para o estado. E entre essas ações destacam-se a viabilização e a condução deste estudo, cuja síntese é aqui apresentada. Realizado internamente, por meio da montagem de uma equipe específica, com técnicos da administração e sob a coordenação da Superintendência de Políticas Públicas de Infra-Estrutura, o trabalho contou com o apoio instrumental e orientações metodológicas do Departamento de Projetos da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes/Grupo de Estudos de Integração da Política de Transportes (Geipot), do Ministério dos Transportes.

Tal plano, além de se constituir em um dos pilares do método proposto para a condução do MS Transp, será peça importante na formulação de um plano regional mais abrangente, envolvendo os demais estados membros do

Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Codesul), que reúne os estados de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, além de Mato Grosso do Sul.

Eis os objetivos específicos fixados para o Plano Diretor do MS Transp:

- obtenção de um diagnóstico setorial, caracterizando a oferta de transporte disponível;
- construção de cenários econômicos e projeção da demanda futura de transporte;
- estruturação de uma base de dados informatizada;
- delimitação dos corredores de transporte existentes;
- identificação de alternativas de intervenção no sistema de transporte, configurando uma rede funcional multimodal;
- formulação de diretrizes e estratégias para o setor, bem como novos modelos de financiamento;
- elaboração de um portfólio de investimentos públicos e privados em infraestrutura de transporte;
- estabelecimento de uma programação de ações imediatas e um plano plurianual de investimentos.

O trabalho abrangeu, nesse estágio, apenas o transporte de cargas pelos modos rodoviário, ferroviário e hidroviário. Em uma segunda etapa deverão ser desenvolvidos estudos específicos relacionados ao transporte regional de passageiros e ao transporte aeroviário, incluindo o transporte de cargas, em face de sua especificidade.

A condução do MS Transp continua também no aspecto da discussão com a sociedade por meio da apresentação dos resultados obtidos em seminário específico e na realização de reuniões com os vários agentes envolvidos.

## 1.

### Estudos econômicos

#### 1.1 – *Área de estudo – O estado de Mato Grosso do Sul*

O estado de Mato Grosso do Sul foi estabelecido em 1979, em consequência do desmembramento do estado de Mato Grosso.

Está localizado na região Centro-Oeste brasileira, o que lhe confere uma situação privilegiada ao seu desenvolvimento, pois limita-se a leste com os estados de Minas Gerais, São Paulo e Paraná, ao norte com os estados de Mato Grosso e Goiás e a oeste com a Bolívia e o Paraguai.

O estado possui 77 municípios, tendo como principais cidades: Campo Grande, a capital, Dourados, Corumbá, Três Lagoas, Ponta Porã e Aquidauana, que concentram no seu conjunto 53,6% da população total.

A população total é de 2.078.001 habitantes (2000), apresentando uma densidade demográfica de 5,65 hab./km<sup>2</sup>, com características de um estado urbano, uma vez que 83,2% de sua população está radicada em cidades.

No aspecto econômico, destaca-se o setor de agropecuária, no qual o estado detém presença expressiva no contexto nacional. No ano de 2000, na produção agrícola, foi o 5º colocado na colheita de soja, o 9º em arroz, o 7º em algodão, o 11º em cana-de-açúcar, o 4º em trigo e o 10º em mandioca; em 1999, o 7º em milho. Na pecuária, os destaques são para o rebanho bovino de corte, com 21,6 milhões de cabeça (1º no *ranking* nacional), e, para abate, 3,4 milhões de cabeças/ano, o que o coloca também em 1º lugar no *ranking* brasileiro; seguido pelo abate de aves, com 98 milhões de cabeças/ano, e o de suínos, com 704 mil cabeças/ano.

Outro grande destaque econômico são os recursos minerais existentes, com ênfase para a região sudoeste, Corumbá e Bodoquena. Segundo dados do *Anuário Mineral* de 1999, sua reserva de ferro constitui-se na 3ª maior do país, cerca de 621 milhões de toneladas; a de manganês classifica-se como a 2ª maior do país, medida em 7 milhões de toneladas, embora sua quantidade indicada seja de aproximadamente 53 milhões de toneladas. Existem também ocorrências de calcário agrícola, cerca de 15,8 bilhões de toneladas; e de mármore de alta qualidade, com uma quantidade medida de 51 milhões de metros cúbicos e indicada de 80 milhões de metros cúbicos.

Possui extensão de 358.158,7 quilômetros quadrados, que representam 4,19% do território brasileiro, sendo 24% de sua área constituídos pelo Pantanal, reconhecido como o maior santuário ecológico do planeta.

Em meio a essa rica biodiversidade, vivem cerca de 7 milhões de cabeças de gado, introduzidos há mais de 200 anos no ambiente pantaneiro. Esse significativo rebanho integrou-se harmoniosamente ao meio, convivendo em perfeito equilíbrio com o homem e com os animais silvestres.

Patrimônio da humanidade, esse indescritível cenário de belezas e de vida revela-se um campo promissor para as atividades econômicas não-poluentes e não-agressivas ao meio ambiente. Nessa perspectiva, o ecoturismo, o turismo rural, a pesquisa científica, o criatório de animais, entre outras atividades, compõem o leque de alternativas para o aproveitamento econômico da região pantaneira.

O momento histórico vivido por Mato Grosso do Sul caracteriza um impasse. Há a necessidade de avançar no processo de industrialização, o que

proporcionaria movimentação mais intensa de cargas e ocupação mais efetiva de seu território. Por outro lado, a baixa densidade populacional dificulta o avanço no processo de industrialização, pois restringe o mercado dos produtos oriundos da indústria de transformação.

A saída que se vislumbra, e que já começa a ser desenhada, é a atração de indústrias interessadas na farta matéria-prima proveniente da agropecuária, as agroindústrias. Estas indústrias, especialmente as embaçadas na agricultura familiar, contribuirão para o maior adensamento populacional no campo, a ocupação mais conseqüente das áreas disponíveis e o revigoramento da economia das cidades onde se instalarem. A conseqüência desse processo de agroindustrialização será o adensamento populacional tanto no campo como nas cidades, proporcionando a expansão do mercado interno, o que estimulará ainda mais o processo de industrialização. Além disso, a agroindustrialização contribuirá para o aperfeiçoamento tecnológico da pecuária, a agregação de novas áreas agrícolas, a diversificação da produção agropecuária e a alteração do perfil fundiário do estado.

Por fim, há que se mencionar o potencial minero-siderúrgico do estado e a perspectiva de instalação do pólo petroquímico em Corumbá, em virtude da oferta de energia proveniente do gás boliviano. Já existe um protocolo de intenções, assinado entre os governos estadual, federal e empresas interessadas nessa exploração.

É inevitável o crescimento da exploração do potencial mineral do estado e o conseqüente crescimento do pólo minero-siderúrgico de Corumbá. Atualmente são extraídos cerca de 3 milhões de toneladas de minério do maciço do Urucum, o que é muito pouco diante do potencial da reserva. Há previsão de aumentar a exploração desses minérios para cerca de 10 milhões de toneladas/ano. Quanto ao pólo petroquímico, prevê-se que produzirá inicialmente 600 mil toneladas/ano de polipropileno, embora sua implantação ainda não tenha data definida. Assim, estão delimitadas as grandes vertentes do desenvolvimento do estado: turismo, agricultura, pecuária, agroindústria, minero-siderurgia, indústria de transformação.

O sistema de transporte que vai se definindo, a partir de estudos como o do presente trabalho, terá que facilitar o desenvolvimento dessas atividades, de forma a dar sustentação e competitividade aos produtos delas provenientes.

## *1.2 – Pólos regionais*

Para o desenvolvimento do Plano Diretor, o estado de Mato Grosso do Sul



foi dividido em dez microrregiões correspondentes aos pólos regionais de geração e atração de cargas. São elas: Campo Grande, Dourados, Naviraí, Três Lagoas, Chapadão do Sul, Corumbá, Porto Murtinho, Bodoquena, São Gabriel do Oeste, Nova Andradina.

As principais características econômicas de cada pólo regional e os principais modos de transporte são apresentados adiante.

### *1.3 – Produtos selecionados e suas características*

Para o estudo da movimentação de cargas do estado foram obtidos os dados de toda a sua produção e selecionados 24 produtos, que representam 70% do total produzido. Estes produtos foram reunidos em 12 grupos, de acordo com a quantidade e características regionais de produção. De cada um destes grupos foram realizadas pesquisas específicas de movimentação de cargas de uma amostra mínima de 70% da produção de cada produto. Os grupos considerados foram:

1. Granéis agrícolas (exceto soja)
2. Soja
3. Agroindustriais
4. Mandioca e fécula
5. Ferro e manganês
6. Calcário e cimento
7. Madeira e derivados
8. Cerâmica
9. Açúcar e álcool
10. Boi em pé
11. Carnes
12. Leite

Os dados relativos à produção de cada um deles são apresentados após a descrição dos pólos regionais.

A movimentação de cargas no estado, dos produtos anteriormente apresentados, totaliza 15,7 milhões de toneladas/ano, destacando-se quatro grupos: boi em pé, soja, granéis agrícolas e ferro e manganês, que respondem por mais de 50% do total.

## 2.

### Comércio com o Mercosul

## Quadro 1

Municípios	Principais atividades econômicas	Principais modos de transporte
<b>Pólo regional de Campo Grande</b>		
Bandeirantes, Campo Grande, Corguinho, Jaguarí, Rio Negro, Rochedo, Sidorlândia e Terrenos.	Agricultura, principalmente em Sidorlândia, e pecuária. A produção de grãos é de 404 mil toneladas/ano. Há cinco frigoríficos, uma fábrica de ração, um abatedouro de aves, uma destilaria de álcool com produção de açúcar, indústrias de óleo vegetal, sal mineral e outras, em especial em Campo Grande, pólo comercial e de serviços da região e do estado.	BR-267, BR-163, BR-060, BR-262; ramais da Novoeste e o gasoduto Brasil–Bolívia.
<b>Pólo regional de Dourados</b>		
Antônio João, Amambaí, Aral Moreira, Caarapó, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Itaporã, Juti, Laguna Caarapá, Maracaju, Nova Alvorada do Sul, Ponta Porã, Rio Brilhante e Vicentina.	A região é a maior produtora de grãos do estado, com 2,95 milhões de toneladas, destacando-se Dourados, com 510 mil. Existem três destilarias em Nova Alvorada do Sul, Rio Brilhante e Maracaju. Indústrias de ração, de óleo vegetal, de processamento de carnes de aves e bovina.	BR-163 e BR-267, rumo aos portos de Santos e Paranaguá. Esta situação poderá se transformar, se forem restabelecidas as operações da Novoeste através do ramal de Ponta Porã. A ligação asfáltica de Ponta Porã ao Porto Murtinho, atualmente em fase de definição, fará com que parte das cargas destinadas à exportação sejam escoadas por aquele porto.
<b>Pólo regional de Naviraí</b>		
Coronel Sapucaia, Eldorado, Iguatemi, Itaquiri, Japorã, Mundo Novo, Naviraí, Paranhos, Sete Quedas e Tacuru.	Pecuária de gado de corte e cultura da mandioca. Naviraí possui abatedouros de gado, destilaria, feculares, laticínios e indústria de sal mineral. Existem frigoríficos em Iguatemi e Naviraí.	BR-163, com destino aos mercados de Paraná, Santa Catarina e São Paulo. O modo hidroviário será concentrador das cargas da região, assim que existirem condições plenas de embarque à margem direita da hidrovia Tietê–Paraná e os volumes a serem transportados sejam mais significativos.
<b>Pólo regional de Três Lagoas</b>		
Água Clara, Aparecida do Taboado, Brasilândia, Inocência, Paranaíba, Ribas do Rio Pardo, Santa Rita do Rio Pardo e Selvíria.	Pecuária e agricultura mecanizada em parte do município de Água Clara. Três Lagoas é um pólo comercial e de serviços da região, podendo se tornar um pólo industrial em face da disponibilidade do gás natural boliviano.	A produção agrícola é escoada quase integralmente pelo terminal de Chapadão do Sul pela Ferronorte. Três Lagoas representa um entroncamento, rodoferroviário e hidroviário, por meio da confluência do ramal da Novoeste, da hidrovia Tietê–Paraná e da BR-262.
<b>Pólo regional de Chapadão do Sul</b>		
Alcinópolis, Camapuã, Cassilândia, Chapadão do Sul e Costa Rica.	Agricultura, em Chapadão do Sul e Costa Rica, em especial com a produção de algodão em plumas. A pecuária se destaca em Cassilândia.	A principal forma de escoamento de cargas é, hoje, a Ferronorte, por intermédio do terminal de Chapadão do Sul.

<b>Pólo regional de Corumbá</b>		
Anastácio, Aquidauana, Corumbá, Dois Irmãos do Buriti, Ladário e Miranda.	Pecuária extensiva e extração mineral na região de Corumbá e Ladário, no maciço de Urucum. A região tem grande potencial de crescimento econômico por meio das atividades minero-siderúrgicas e petroquímicas, valendo-se das reservas minerais e do uso do gás natural. O turismo também deve ser bastante fortalecido em todos os cenários futuros da região.	Os modos ferroviário e hidroviário são os mais utilizados, dada a característica da carga movimentada (baixo valor agregado e grande volume). A movimentação de boi em pé pelo modal rodoviário para outras regiões do estado é intensa. Na região localizam-se os portos de Corumbá e Ladário, e deverá ser implantado um terminal hidroferroviário em Porto Esperança.
<b>Pólo regional de Porto Murtinho</b>		
Bela Vista, Caracol e Porto Murtinho.	Criação extensiva de gado. A perspectiva de desenvolvimento da região está atrelada ao incremento das exportações do estado pelo Porto Murtinho, já que a concessão dos serviços prestados por aquele porto prevê a execução de um plano de geração e atração de cargas para o porto.	Hidrovia do rio Paraguai através de Porto Murtinho na exportação de grãos agrícolas, açúcar e outros produtos agroindustriais produzidos principalmente no pólo de Dourados.
<b>Pólo regional de Bodoquena</b>		
Bela Vista, Bodoquena, Bonito, Guia Lopes e Nioaque.	Exploração mineral de calcário e produção de cimento, porém não muito significativa. A criação de um pólo de revestimentos para construção civil com sede na região parece ser extremamente viável, já que a cerâmica é uma atividade potencial em virtude da qualidade das jazidas de argila e da disponibilidade do gás natural para a obtenção de produtos com qualidade diferenciada.	BR-267, na ligação entre a hidrovia do Paraguai (Porto Murtinho) com Bataguassu, no rio Paraná, cortando a região de Dourados.
<b>Pólo regional de São Gabriel do Oeste</b>		
Coxim, Pedro Gomes, Rio Verde, São Gabriel do Oeste e Sonora.	Agricultura com o plantio de grãos. A produção é de 427 mil toneladas. Outra atividade importante é a produção de álcool e açúcar em Sonora. A pecuária ocorre com maior intensidade em Pedro Gomes, Coxim e Rio Verde.	BR-163 na ligação com Campo Grande e com o mercado do centro-sul do país.
<b>Pólo regional de Nova Andradina</b>		
Anaurilândia, Angélica, Bataiporã, Bataguassu Deodápolis, Ivinhema, Glória de Dourados, Jateí, Nova Andradina, Novo Horizonte e Taquarussu.	Há potencial para o crescimento das atividades agroindustriais nos setores de carne, açúcar, álcool, feccularia, leite e derivados. É nesta região que se localizam as terras disponíveis para o crescimento da área plantada do estado.	A instalação do porto de Bataguassu, na hidrovia Tietê-Paraná, poderá contribuir para acelerar a ocupação de novas áreas e para proporcionar o avanço do processo de agroindustrialização.

Quadro 2  
Produção do estado

Grupo de produto	Produção (tonelada/ano)	%
10 – Boi em pé	2.500.000	15
2 – Soja	2.474.501	16
1 – Granéis agrícolas (exceto soja)	2.253.336	14
5 – Ferro e manganês	2.140.132	14
3 – Agroindustriais	1.594.488	10
6 – Calcário e cimento	1.130.322	7
11 – Carnes	1.024.616	7
4 – Mandioca e fécula	769.555	5
9 – Açúcar e álcool	611.288	4
8 – Cerâmica	484.380	3
12 – Leite	418.000	3
7 – Madeira e derivados	325.032	2
<b>Total</b>	<b>15.725.650</b>	<b>100%</b>

Os principais produtos comercializados são os minérios de ferro e de manganês, que se constituem nos principais produtos, além de cimento, açúcar e carne.

As principais rotas são a hidrovía do rio Paraguai, em especial no caso dos minérios, que representam 83% da tonelagem de carga movimentada, utilizando os terminais de Ladário e de Porto Esperança.

As exportações de carne e de cargas em geral são realizadas por via rodoviária.

Quadro 3  
Comércio exterior do estado de Mato Grosso do Sul

Comércio exterior	Valor em mil dólares			Quantidade (t)		
	1999	2000	Var. (%)	1999	2000	Var. (%)
<b>Importações (A)</b>						
Paraguai	7.897	21.869	177%	10.365	26.905	160%
<b>Exportações (B)</b>						
Argentina	17.185	21.918	28%	1.099.178	1.166.943	6%
Paraguai	4.704	5.973	27%	141.879	203.796	44%
Uruguai	17.128	13.458	-21%	129.556	84.562	-35%
Chile	2.644	8.281	213%	150.044	24.040	-84%
<b>Total</b>	<b>41.662</b>	<b>49.631</b>	<b>19%</b>	<b>1.520.657</b>	<b>1.479.341</b>	<b>-3%</b>
<b>Balanco Comercial (B)-(A)</b>	<b>33.765</b>	<b>27.762</b>	<b>-18%</b>	<b>1.510.292</b>	<b>1.452.436</b>	<b>-4%</b>

dos minérios, que representam 83% da tonelagem de carga movimentada, utilizando os terminais de Ladário e de Porto Esperança.

As exportações de carne e de cargas em geral são realizadas por via rodoviária.

### 3. Sistemas de transporte

#### 3.1 – *Sistema rodoviário*

A estrutura rodoviária do estado é basicamente definida por três eixos que cortam o estado nos sentidos norte-sul e dois no sentido leste-oeste.

Um dos eixos leste-oeste é formado pela rodovia federal BR-262, que articula as cidades de Corumbá e Ladário, a oeste, com Três Lagoas, a leste, e daí com o interior do estado de São Paulo.

Outro eixo, nesse mesmo sentido, é dado pela rodovia BR-267, que corta o sul do estado, estabelecendo a ligação entre Porto Murtinho (na região oeste) com Bataguassu, a leste, onde se articula, em São Paulo (Presidente Epitácio), com a rede rodoviária desse estado. O tramo oeste de Rio Brillante até Porto Murtinho é de vital importância no contexto dos pólos de Bodoquena e Porto Murtinho por ser a única opção de articulação rodoviária dessa região.

No sentido norte-sul há a BR-163, cortando o estado, de Mundo Novo, ao sul, até Sonora, na divisa com o estado de Mato Grosso. É uma importante rodovia por articular o norte do Paraná, a região sul, em especial aos pólos de Dourados, de Campo Grande e de São Gabriel, bem como com o estado de Mato Grosso.

Outra ligação, também estrutural, conecta esse eixo (da BR-163), na altura de Bandeirantes, com a região nordeste, em Chapadão do Sul, Cassilândia, Paranaíba e Aparecida do Taboado. Trata-se de uma ligação potencial, dada a operação da Ferronorte, que conta com um terminal de grãos em Chapadão do Sul.

A malha viária totaliza 57.155 quilômetros, dos quais 7,7% são federais, 24,6% são estaduais e o restante estradas municipais.

Quanto ao pavimento, predomina a existência de vias em terra, implantadas ou em leito natural. A extensão pavimentada é de 5.289 quilômetros, o que representa 9,25% do total. Considerando como sistema rodoviário principal a malha federal e estadual, que totaliza 18.503 quilômetros, o porcentual pavimentado é mais expressivo, ainda que pequeno, atingindo 28%.

Regionalmente, observam-se distintas distribuições da malha rodoviária. A densidade de vias pavimentadas e que oferecem uma boa conexão entre

porém a maior parte em terra. As vias pavimentadas restringem-se às rodovias federais e algumas estaduais. Nos pólos de Porto Murtinho e Corumbá há uma menor densidade da malha rodoviária.

O diagnóstico da situação viária indica a necessidade de recuperação física das vias estruturais e a ampliação da malha de função alimentadora nas regiões oeste, norte e nordeste.

#### Quadro 4

Extensão da malha rodoviária do estado (valores em quilômetros)

Administração	Federal	Estadual	Municipal	Total
Pavimentadas	3.300	1.966	23	5.289
Em leito natural	494	6.919	38.115	45.528
Implantadas	619	5.205	514	6.338
Total	4.413	14.090	38.652	57.155

### 3.2 – Sistema ferroviário

A malha ferroviária do estado é composta por 1.608 quilômetros de linhas, concedidas à Companhia Novoeste e à Ferronorte, as quais, junto com a Ferrobán (concessionária da malha paulista) formam a *holding* Brasil Ferrovias.

O sistema operado pela Novoeste, empresa concessionária da antiga malha oeste da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA, linha SR-10), possui 1.208 quilômetros. O tramo principal corta o estado na direção leste-oeste, ligando Três Lagoas a Corumbá, em bitola métrica. No extremo leste, estende-se até Bauru (SP), onde se conecta ao restante da malha ferroviária do estado de São Paulo, atingindo o porto de Santos. Já no extremo oeste conecta-se à Ferrovia Oriental, na Bolívia, que se prolonga até a cidade de Santa Cruz de la Sierra.

Completa o sistema um ramal até Ponta Porã, com 304 quilômetros, que liga esta cidade até a linha-tronco em Indubrasil. A linha principal conta ainda com ramais ligando-a a Porto Esperança e a Ladário.

O transporte anual de carga é de 2,8 milhões de toneladas, destacando-se a soja, os minérios de ferro e de manganês e os combustíveis e derivados de petróleo, como apresentado no Quadro 5.

O sistema Ferronorte é de implantação recente, tendo iniciado suas operações em 1999. É um sistema ferroviário que em sua concepção original conta com 5.228 quilômetros de linhas férreas, interligando os estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais, Rondônia e Pará.

Nessa primeira etapa foram implantados 410 quilômetros de linhas, em bitola larga, entre a divisa de Mato Grosso do Sul e de São Paulo, na ponte

rodoferroviária, construída em Rubinéia (SP) sobre o rio Paraná e Alto Taquari, já em Mato Grosso. O primeiro trecho contempla a operação de Chapadão do Sul até Aparecida do Taboado, onde as composições passam a utilizar o ramal da Ferrovia Paulista S.A. (FEPASA), na ligação com o porto de Santos, via Campinas.

A ferrovia tem no transporte de grãos para exportação seu principal produto. Em 2000 foram transportados 1,38 milhão de toneladas de cargas e em 2001, até o mês de julho, 1,91 milhão de toneladas.

### 3.3 – Sistema hidroviário

O estado de Mato Grosso do Sul é privilegiado quanto aos recursos hídricos com sua inserção em duas bacias hidrográficas, a do Paraná e a do Paraguai, que formam o terceiro complexo hidroviário em importância no mundo.

**Quadro 5**  
Transporte de cargas na Novoeste

Produto	Carga (1.000 t)	%
Soja	812,5	28,66
Minério de ferro	771,0	27,20
Derivados de petróleo	350,5	12,36
Farelo de soja	311,6	10,99
Minério de manganês	147,0	5,19
Cimento	110,4	3,89
Diversos	72,0	2,54
Óleo vegetal	66,0	2,33
Ferro-gusa	60,0	2,12
Adubo	36,0	1,27
Óleo combustível	27,7	0,98
Vergalhão	25,0	0,88
Coque	24,0	0,85
Milho	10,0	0,35
Calcário siderúrgico	9,6	0,34
Ulexita	1,6	0,06
<b>Total</b>	<b>2.834,9</b>	

**Quadro 6**  
Transporte de cargas na Ferronorte (em milhões de toneladas)

Ano	Chapadão do Sul	Observações	Alto Taquari	Observações	Total
1999	140,90	A partir de abril	21,51	A partir de julho	162,40
2000	92,45		1.284,65		1.377,10
2001	103,84	Até julho	1.804,28	Até julho	1.908,12

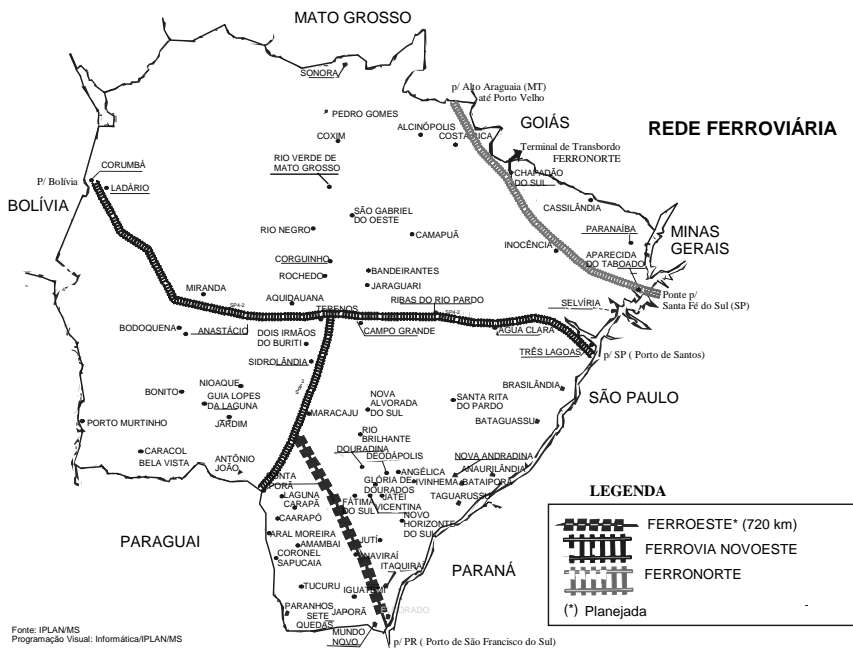
O estado de Mato Grosso do Sul é privilegiado quanto aos recursos hídricos com sua inserção em duas bacias hidrográficas, a do Paraná e a do Paraguai, que formam o terceiro complexo hidroviário em importância no mundo.

Do lado oeste do estado há a hidrovia do rio Paraguai, na fronteira do país com a Bolívia e o Paraguai. Trata-se de uma hidrovia que articula o estado e os países limítrofes com o Uruguai, no Porto Nueva Palmira, totalizando 3.442 quilômetros de extensão a partir do porto de Cáceres, em Mato Grosso, constituindo-se em um importante corredor de comércio exterior com os países do Mercosul.

No Brasil, a hidrovia possui 1.298 quilômetros, de Cáceres à foz do rio Apa, em Mato Grosso do Sul. Em Mato Grosso do Sul a extensão é de 858 quilômetros, dos quais 603 quilômetros a partir de Corumbá apresentam melhores condições de navegabilidade. A extensão dos portos de Corumbá e Ladário ao porto de Nueva Palmira (Uruguai) é de 2.770 quilômetros e até Porto Murtinho, de 2.232 quilômetros.

A hidrovia é plenamente navegável a partir de Porto Murtinho em qualquer época do ano, permitindo a navegação com calado mínimo de quase dois

Mapa 1





metros, sendo possível a utilização de comboios de até 18 mil toneladas.

Os principais produtos transportados são minérios de ferro e de manganês, cimento, madeira, derivados de petróleo e boi em pé. No ano de 1999 começou a ser transportado açúcar a partir de Porto Murtinho.

No estado operam, já há algum tempo, os portos de Corumbá e Ladário, sob a responsabilidade da Administração da Hidrovia do Paraguai (Ahipar), vinculada à Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp). O porto de Ladário possui dois atracadouros, sendo um para sacarias e outro para granéis sólidos; um armazém com 1.500 metros quadrados e capacidade de mil toneladas, e pátio externo, descoberto, com 20 mil metros quadrados, além de armazéns privados. Constitui-se em um importante ponto de conexão, considerando os acessos através da rodovia BR-262 e da Novoeste. O porto de Corumbá é de menor expressão. Possui cais com 200 metros e armazém para carga geral de 1.400 metros quadrados e pátio com 4 mil metros quadrados.

Encontra-se em fase de implantação a estrutura portuária em Porto Murtinho, com potencial de fomento à economia da região sudoeste do estado. Tal estrutura é composta de armazém de granéis, com capacidade de 40 mil toneladas, atracadouros, moega rodoviária e outras instalações.

A hidrovia do Paraná fica no lado leste do estado, de Paranaíba até Guaíra (PR), com aproximadamente 600 quilômetros de vias navegáveis, servindo a 17 municípios ribeirinhos. A conexão com o rio Tietê, formando a hidrovia Tietê-Paraná, permite alcançar o interior do estado de São Paulo, até Conchas e Santa Maria da Serra, em Piracicaba, uma área de influência que concentra várias cidades com elevado potencial de negócios.

Por meio dos portos de Guaíra, Presidente Epitácio e Panorama são efetuados escoamentos de produtos agrícolas, principalmente de soja.

As limitações atualmente existentes na transposição da hidrelétrica de Itaipu, aliadas à menor capacidade de transporte dos comboios, que é de 2 mil a 2.500 toneladas, ante 15 mil a 20 mil toneladas na hidrovia do Paraguai, são indicadores de que a hidrovia pode ser utilizada como importante via de integração regional, interligando as regiões leste e sul do estado com o interior de São Paulo e o sudoeste de Minas Gerais.

## 4.

### Carregamento da malha de transporte atual

#### 4.1 – *Aspectos metodológicos*

O carregamento da malha de transporte atual representa a estimativa da carga

que é transportada em cada um de seus trechos, por modo de transporte. Para tanto utilizam-se modelos matemáticos computacionais que tratam diversas variáveis que representam a infra-estrutura, o modelo operacional, os custos de transporte e os dados de origem e destino de cada tipo de carga.

Neste estudo foi empregado o *software* STAN, por intermédio do Geipot.

Trata-se de um instrumento desenvolvido pelo Geipot em conjunto com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e a Universidade de Montreal, Canadá, que consiste de um modelo matemático multiproduto e multimodal para o planejamento estratégico regional ou nacional de transportes de carga, podendo-se operar com até 12 produtos ou grupos de produtos e 30 modalidades e rotas de deslocamento, sendo os seus resultados apresentados na forma de custos totais de transporte entre pares de origem e destino.

O modelo permite a comparação de custo operacional, dispêndio energético e tempo total de viagem ou do somatório dessas parcelas, entre os diferentes caminhos alternativos que ligam dois pontos, bem como a escolha da rota de percurso mais econômica para o deslocamento de uma carga com origem em determinado local e destinos diversos; e, ainda, a comparação entre cenários distintos em malhas modais e volumes de cargas. É também um instrumento importante para a geração de dados básicos relativos às análises do tipo custo/benefício.

Entre as informações que alimentam o modelo destacam-se os comprimentos dos segmentos modais, as condições dos pavimentos rodoviários, as bitolas de ferrovias, os consumos médios de combustível, os tempos de deslocamento e de transbordo, o traçado em perfil dos *links* terrestres, a capacidade bruta e útil dos veículos-tipo, o desempenho médio dos equipamentos de tração, os custos das equipagens modais, de transbordo e de pedágio.

As informações são tratadas por meio de equações de custos parciais, que compõem o custo total em cada segmento componente de rota indicada pelo usuário ou determinada pelo modelo em função do menor custo de transporte.

Na aplicação deste estudo o modelo foi alimentado com três tipos de custo: operacionais, de tempo e de energia. No caso das conexões intermodais (representadas por meio de nós da rede de transporte) foram consideradas as penalizações de transbordo na formação de custos de transporte.

Os custos rodoviários foram estimados por meio da base de dados do Projeto Inter-relacionamento de Custos Rodoviários (PICR), desenvolvido pelo Geipot com o apoio do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), variando conforme o tipo de veículo e as características da via utilizada.

Nos custos ferroviários foram considerados, além dos custos operacionais

e de consumo energético, os custos de manutenção da via permanente. Os custos hidroviários foram estimados com base em comboios-tipo projetados ou em operação em hidrovias nacionais. Já os custos de transbordo foram obtidos por meio de pesquisas junto às concessionárias de transporte ferroviário, administrações hidroviárias e portuárias, operadores e usuários de serviços de transporte de cargas.

Parte fundamental do trabalho foi a determinação da matriz de origem e destino de carga dos produtos que compõem cada grupo analisado, para o ano base de 1999, e os roteiros modais efetivamente utilizados no deslocamento da carga. Isso foi realizado pela equipe do projeto por intermédio de uma ampla pesquisa de campo, em que foram ouvidos usuários, transportadores e produtores envolvidos na produção, no beneficiamento, na comercialização e no transporte.

Na aplicação do modelo de transporte todos esses dados foram utilizados, procedendo-se à alocação do volume de cargas sobre as malhas modais, com o objetivo de quantificar os fluxos totais que efetivamente solicitaram cada um dos trechos de cada subsistema e seus respectivos custos de transporte.

#### 4.2 – *Divisão modal atual*

Os resultados do trabalho de alocação dos atuais fluxos de carga indicaram a significativa participação do modo rodoviário na matriz de transporte dos produtos originados em Mato Grosso do Sul. De fato, o fluxo de carga alocado na malha rodoviária foi de 7,4 milhões de toneladas (67% do total), enquanto no modo hidroviário foi de 2,06 milhões de toneladas (19%) e no modo ferroviário, 1,51 milhão (14%). Cabe lembrar que a matriz utilizada representa 70% do volume de carga.

#### 4.3 – *Principais corredores e pontos críticos*

A partir dos dados de carregamento obtidos, foram definidos os principais corredores de transporte e, a partir das informações de campo, os trechos críticos de cada malha de transporte modal.

##### 4.3.1 *Corredores rodoviários* (ver Quadro 7)

##### 4.3.2 *Corredores ferroviários*

Os corredores ferroviários são formados pela ligação entre Corumbá e Três

## Quadro 7

### Situação dos trechos críticos da malha rodoviária do estado

Corredor	Rodovia	Trechos críticos	Principais problemas			
			(1)	(2)	(3)	(4)
Norte-sul	BR-163 entre Sonora e Mundo Novo	Mundo Novo-Navirai	•	•		
		Navirai-Dourados	•	•		
		Dourados-Nova Alvorada do Sul	•		•	
		Nova Alvorada do Sul-Campo Grande			•	
		Campo Grande-Sonora	•		•	
Leste-oeste I	BR-262 entre Corumbá e Três Lagoas	Corumbá-Aquidauana	•	•		
		Campo Grande-Três Lagoas	•	•		
Leste-oeste II	BR-267 entre Bataguassu e Porto Murtinho	Bataguassu-Nova Alvorada do Sul	•		•	
		Rio Brillhante-Maracaju	•			
Leste I	MS-141/MS-276/MS-395 entre Navirai e Três Lagoas	MS-276 Deodápolis-Bataguassu	•	•		
Leste II	BR-158/MS-306 entre Três Lagoas e Costa Rica	Paranaíba-Servíria	•			
		Chapadão do Sul-Cassilândia	•			
		Costa Rica-Alto Taquari				•
		Paranaíba-Chapadão do Sul	•			
Transversal	BR-060	Chapadão do Sul-Capim Verde	•			
		Campo Grande-Jardim	•			

(1) Manutenção do pavimento; (2) Acostamento; (3) Saturação de tráfego; (4) Pavimentação

#### 4.3.3. Corredores hidroviários

A hidrovia do Paraguai apresenta como pontos críticos o porto de Ladário e o Porto Murtinho, ambos com ausência de melhor estrutura para carga/descarga. Já a hidrovia do Tietê-Paraná tem como ponto crítico a ausência de terminais de transbordo na margem do rio Paraná, do lado do estado de Mato Grosso do Sul.

## 5. Cenários

### 5.1 – Cenários de desenvolvimento econômico e de transportes

Os cenários futuros do Plano Diretor foram concebidos a partir dos levantamentos de campo, dos dados colhidos e dos debates com os diversos setores envolvidos na produção e no desenvolvimento do estado, e representam as

expectativas econômicas para os períodos de 2001 a 2005, 2006 a 2010, 2011 a 2015 e 2016 a 2020, conforme relatado no Quadro 8.

**Quadro 8**  
Estimativa da produção de produtos potenciais do estado  
(valores em toneladas)

Ano	Couros e derivados	Derivados da carne	Têxteis	Mármore	Polipropileno
2005	50.000	1.600.000	250.000	--	600.000
2010	75.000	3.700.000	435.000	1.000.000	1.200.000
2015	100.000	6.800.000	630.000	2.000.000	1.200.000
2020	150.000	6.800.000	830.000	3.000.000	1.800.000

Em suas características gerais, o cenário esperado é marcado pelos seguintes fatos:

- saneamento das finanças do estado aliado à manutenção de uma relação de confiança entre sociedade, governantes e empresários, como ambiente político favorável para transformações econômicas;
- desenvolvimento econômico a partir do aproveitamento efetivo dos recursos minerais, da expansão da área cultivada, da revitalização da pecuária e do avanço da agroindustrialização, expressos nos seguintes eventos:
  - instalação do pólo petroquímico de Corumbá;
  - instalação do pólo de cerâmica e revestimento em Bonito;
  - crescimento da indústria de transformação nos pólos de Campo Grande e Três Lagoas;
  - expansão da fronteira agrícola na região sudeste do estado.

## 5.2 – *Produtos potenciais*

Os novos produtos potenciais do estado que gerarão volumes de carga a serem transportados na malha de transporte futura são: couro e seus derivados, derivados da carne, têxteis, mármore e polipropileno, os quais serão adicionados aos volumes de carga estimados para o cenário futuro dos produtos tradicionais da matriz de produção do estado.

A carga adicional prevista é de 2,5 milhões em 2005 e de 11,58 milhões em 2020, conforme mostrado no Quadro 9.

Quanto aos modos de transporte demandados, prevê-se um acréscimo no volume de cargas rodoviárias, em função principalmente do aumento da

**Quadro 9**  
**Volumes de cargas potenciais por modo de transporte**  
**(valores em toneladas)**

<b>Ano</b>	<b>Rodoviário</b>	<b>Ferrovário</b>	<b>Hidroviário</b>
2005	1.900.000	600.000	--
2010	4.210.000	1.700.000	500.000
2015	7.530.000	2.400.000	800.000
2020	7.780.000	3.800.000	1.000.000

cionais da matriz de produção do estado.

A carga adicional prevista é de 2,5 milhões em 2005 e de 11,58 milhões em 2020, conforme mostrado no Quadro 9.

Quanto aos modos de transporte demandados, prevê-se um acréscimo no volume de cargas rodoviárias, em função principalmente do aumento da produção de derivados da carne. O modo ferroviário também terá um incremento, em face do transporte de cargas brutas como polipropileno e mármore.

No que se refere à origem desse incremento de cargas, prevê-se uma boa distribuição nas regiões do estado, destacando-se Três Lagoas e Bodoquena. A primeira cidade pela geração de produção agroindustrial e a segunda pela produção de mármore.

## 6. Fluxos de carga futuros

Com base nos dados obtidos após a análise da situação atual e dos cenários futuros, bem como na identificação de novos pólos de geração e atração de cargas e de novos produtos neles originados, foram produzidas as matrizes de carga nos cenários futuros então alocadas no modelo de transporte.

A análise dos novos carregamentos não indica a necessidade de novos corredores no estado, entretanto muitos dos corredores hoje apontados como “naturais”, sem que haja a circulação de cargas que justifique tal situação, têm sua vocação confirmada com a expectativa do tráfego futuro.

É assim que a hidrovia Tietê-Paraná, hoje praticamente não utilizada para a movimentação das cargas do estado, passará a ter fundamental importância em 2020, reduzindo o custo logístico de determinadas rotas. O carrega-

mento da malha futura, da mesma forma, confirma a importância da Ferrovia Novoeste para a movimentação das cargas do estado e a necessidade de investimentos urgentes na adequação da via.

**Quadro 10**  
**Cenários para a economia e para o setor de transportes**

Período	Cenário econômico	Cenário de transportes
2001 – 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crescimento agroindustrial na produção de carne, rações e de sal mineral.</li> <li>• Crescimento da produção de fécula de mandioca e açúcar. Implantação gradativa dos pólos petroquímico e minero-siderúrgico em Corumbá.</li> <li>• Criação de uma nova fronteira agrícola na região sudeste do estado, em Nova Andradina e Naviraí.</li> </ul>	Há um avanço na composição da matriz de transportes com a implantação do Porto Murtinho e com a recuperação do ramal principal da ferrovia (Corumbá–Três Lagoas). A hidrovía Tietê–Paraná mantém sua pequena participação no transporte de cargas do estado.
2006 – 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidação da fronteira agrícola da região sudeste do estado, com a incorporação de um milhão de hectares.</li> <li>• Modernização da pecuária a partir do processo de agroindustrialização.</li> <li>• Início das atividades dos pólos petroquímico e minero-siderúrgico de Corumbá. A produção inicial de polipropileno é de 600 mil toneladas e de 10 milhões de toneladas de minério processadas.</li> </ul>	Maior utilização da ferrovia e das instalações hidroportuárias de Porto Murtinho e Bataguassu. A hidrovía Tietê–Paraná passa a ter uma maior participação, movimentando os granéis da nova fronteira agrícola.
2011 - 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansão das atividades agropecuárias com a recuperação das pastagens.</li> <li>• Crescimento da produção de fécula de mandioca, açúcar, carne, rações, sal mineral e outros produtos agroindustriais.</li> <li>• Duplicação da produção do pólo petroquímico, atingindo 1,2 milhão de toneladas de polipropileno.</li> <li>• Redução da exportação de minério bruto e aumento da produção de produtos processados.</li> </ul>	O terminal de Porto Esperança é inaugurado, incrementando o volume de cargas da ferrovia Novoeste para o mercado paulista e países do Mercosul. A hidrovía Tietê–Paraná aumenta significativamente sua participação na matriz de transportes, devido à consolidação da fronteira agrícola do sudeste do estado. Inauguram-se os terminais de cargas de Naviraí e consolidam-se as atividades do terminal de Bataguassu.
2016 - 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A economia encontra-se diversificada, voltada a alimentar a agroindústria, exportar os excedentes da agropecuária, industrializar os minérios e exportá-los aos mercados nacional e internacional.</li> <li>• Há o crescimento do número de propriedades no campo e o crescimento do emprego nas cidades, criando um mercado consumidor competitivo. Tal quadro, aliado ao crescimento da produção petroquímica e siderúrgica, permite o crescimento da indústria de transformação nos pólos de Campo Grande e Três Lagoas.</li> </ul>	Consolidação de um eficiente sistema multimodal de transportes. As duas ferrovias integram o estado com o mercado nacional e dão acesso aos portos marítimos. A hidrovía do rio Paraguai é a porta de saída para o Mercosul e outros mercados internacionais através de Porto Murtinho e do Porto Esperança. A hidrovía Tietê–Paraná é bastante utilizada no tráfego de cargas para o estado de São Paulo. A manutenção das estradas estaduais e vicinais garante a alimentação dos principais corredores de cargas do estado.

**Quadro 11**  
**Volume de cargas potenciais por município de origem**  
**(valores em toneladas)**

<b>Origem</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>
Campo Grande	330.000	755.000	1.380.000	1.390.000
Naviraí	330.000	755.000	1.380.000	1.390.000
Três Lagoas	580.000	1.190.000	2.010.000	2.220.000
Dourados	330.000	755.000	1.380.000	1.390.000
Chapadão do Sul	330.000	755.000	1.380.000	1.390.000
Corumbá		1.200.000	1.200.000	1.800.000
Bodoquena		500.000	1.200.000	2.000.000
Porto Murtinho		500.000	800.000	1.000.000

A análise dos corredores identificados para o ano de 2020, entretanto, demonstra que são necessários alguns projetos para tornar mais eficiente a malha futura, consolidando a multimodalidade e garantindo a competitividade dos produtos do estado.

Assim, o carregamento confirma a necessidade de recuperação da Ferrovia Novoeste em seus dois ramais. Confirma, igualmente, a necessidade de terminais ao longo da hidrovia Tietê-Paraná.

Da mesma forma, há confirmação da vocação de Porto Esperança para abrigar um terminal multimodal de cargas, especializado em minérios, carga geral e produtos industrializados. Em Três Lagoas, as cargas apontadas demonstram que o município poderá necessitar de um terminal multimodal assim que o processo de industrialização indicar maior consumo das mercadorias que por ali são comercializadas.

Outro projeto importante é a implementação de um terminal rodoferroviário em Maracaju, que alimentará aquela região de insumos necessários e facilitará o escoamento da produção agrícola.

## 7. Propostas necessárias a curto prazo e projetos governamentais<sup>1</sup>

### 7.1 – *Propostas de curto prazo*

1. Da execução do PPA 2000-2003, no período de 2001 até junho de 2003, foram realizadas uma série de ações, conforme mostra o Quadro 15 (ver p. 346).



**Quadro 12**  
**Projetos no setor rodoviário para curto prazo**

<b>Projeto</b>	<b>Intervenção</b>	<b>Extensão corredor (km)</b>	<b>Investimento/situação (em reais)</b>
Recapeamento da BR-163	Manutenção em toda extensão, exceto Campo Grande–Nova Alvorada	664 Norte–Sul BR-63	36.240.000 PPA 2000-2003
Duplicação da BR-163	Duplicação desde Dourados até Nova Alvorada	110 Norte–Sul BR-163	55.000.000 A encaminhar
Adequação da BR-163	Construção da terceira faixa ao longo da via, nos pontos de aclives	360 Norte–Sul BR-163	90.000.000 A encaminhar
Recapeamento da BR-262	Manutenção em toda extensão, exceto Campo Grande–Aquidauana	635 Leste–Oeste I BR-262	38.100.000 PPA 2000-2003
Recapeamento da BR-267	Manutenção do pavimento Bataguassu até Rio Brilhante	295 Corredor Leste–Oeste II	17.700.000 PPA 2000-2003
Duplicação da BR-267	Duplicação do trecho Bataguassu–Nova Alvorada	250 Corredor Leste–Oeste II	125.000.000 A encaminhar
Recapeamento da MS-276	Sinalização e acostamento entre Deodápolis–Bataguassu	229 Corredor–Leste I Navirai–Três Lagoas	15.000.000 A encaminhar
Pavimentação Três Lagoas–Selvíria (BR-158)	Complementação da ligação Três Lagoas–Selvíria	61 Leste II	18.300.000 Em andamento
Ligação asfáltica Chapadão do Sul–Costa Rica (MS-223)	Pavimentação	52 Leste II Três Lagoas–Costa Rica	15.000.000 Em andamento
Recapeamento Chapadão do Sul–Cassilândia	Manutenção do pavimento da MS-386	94 Leste II	5.640.000 Em andamento
Recapeamento Paranaíba–Chapadão do Sul (BR-158)	Manutenção do pavimento	90 Leste II	5.400.000 A encaminhar
<b>Total</b>			<b>421.380.000</b>

## 7.2 – Planos governamentais

### 7.2.1 Governo federal

Os programas federais contemplam projetos do Ministério dos Transportes inseridos no Orçamento da União do exercício de 2001, no PPA 2000-2003 e no Programa Avança Brasil, para o período de 2000 a 2007.

No segmento rodoviário estão previstas obras em uma extensão de 851 quilômetros, abrangendo as rodovias BR-060, BR-262, BR-267, BR-359, BR-463 e BR-487. O investimento estimado é de 265 milhões de reais.

Na malha ferroviária estão previstas obras de recuperação da sinalização e adequação do greide da ferrovia no trecho entre Corumbá e Bauru (SP).

A hidrovia do rio Paraguai está incluída no PPA 2001-2003, por meio de obras de melhoria da navegação no trecho entre Ladário e a foz do rio Apa. O mesmo ocorre com a hidrovia Tietê-Paraná, por intermédio de obras de melhoria da navegação no trecho de divisa dos estados de Mato Grosso do Sul e São Paulo.

### 7.2.2 Governo estadual

Os projetos do governo do estado de Mato Grosso do Sul estão inclusos no Programa Fundersul para o período de 2001-2003 e um projeto encaminhado ao Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), conforme relacionado no Quadro 13.

**Quadro 13**  
**Projetos inseridos em programas do governo do estado**

Rodovia	Trecho	Extensão (km)	Observações
<b>Programa FUNDERSUL – 2001–2003</b>			
MS-157	Maracaju–Itaporã	68	Término 2002
MS-080	Rochedo–Corquinho	15	Término 2001
MS-162	Sidrolândia–Quebra-Coco	30	Término 2003
MS-156	Amambaí–Caarapó	77	Término 2003
MS-223	Costa Rica–Pouso Frio	31	Término 10/2001
MS-386 – entr. BR-163	Itaporã	12	Término 10/2002
MS-306	Chapadão do Sul–Pouso Frio	9	
MS-162 – entr. BR-262	Dois Irmãos	16	
BR-487 – entr. BR-163	Divisa MS/PR	41	
BR-060 – Chapadão do Sul	Divisa MS/PR	10	
BR-267 – entr. MS-178	Rio Perdido	93	
MS-480 – entr. MS-276	Divisa MS/SP (Barragem Porto Primavera)	29	
MS-040	Brasilândia–Divisa MS/SP	22	
MS-338 – entr. 395	Santa Rita do Pardo	71	
MS-157	Itaporã–Maracaju	63	
MS-156	Caarapó–Amambaí	78	
BR-359	Silviolândia–Divisa MS	220	
BR-483 – entr. BR-497	Divisa MS/SP	45	
BR-419	Aquidauana–Rio Verde	230	
BR-267	Ponte sobre o rio Paraguai (Porto Murtinho)	–	
MS-040	Campo Grande–Santa Rita do Pardo	195	
<b>Total</b>		<b>1.355</b>	
<b>Projeto encaminhado ao Fonplata</b>			
MS-384	Bela Vista–Antônio João–Caracol – entr. BR-267	184	
<b>Total</b>		<b>1.539</b>	

No segmento hidroviário os planos do governo estadual contemplam as seguintes ações:

- finalização das obras do Terminal Hidroviário de Interior (THI) de Porto Murtinho e implantação das atividades portuárias, que foram objeto de concessão e se encontram em execução;
- implantação do THI de Porto Esperança para carga e descarga de granéis agrícolas, minério, calcário, cerâmica e mármore, em processo de licitação para concessão;
- implantação do THI de Bataguassu para carga e descarga de granéis e carga geral, que deverá ser implantado até 2002.

## 8. Novos projetos

Além dos projetos de curto prazo apresentados, o estudo indicou a necessidade de encaminhar outros projetos nos três modais analisados.

No segmento rodoviário foram elencadas obras em um total de 772 quilômetros, abrangendo 12 rodovias estaduais, conforme relacionado no Quadro 14.

Quadro 14  
Projetos rodoviários a serem encaminhados

Rodovia	Trecho	Extensão (km)
MS-316	Costa Rica-Paraíso	44
MS-112	Inocência-Cassilândia	108
MS-158	Três Lagoas-Selvíria	30
MS-430	Rio Negro-São Gabriel do Oeste	55
MS-080	Rio Negro-Corguinho	57
MS-178	Bodoquena-Bonito	64
MS-345	Anastácio-Bonito	126
MS-274	Angélica-Nova Andradina	45
MS-475	Novo Horizonte do Sul-Glória de Dourados	60
MS-145	Jateí-Naviraí	67
MS-278	Fátima do Sul-Caarapó	56
MS-295	Tucuru-Paranhos	60
Total		772

## Novos projetos

Além dos projetos de curto prazo apresentados, o estudo indicou a necessidade de encaminhar outros projetos nos três modais analisados.

No segmento rodoviário foram elencadas obras em um total de 772 quilômetros, abrangendo 12 rodovias estaduais, conforme relacionado no Quadro 14.

Acrescenta-se a esta lista a construção de uma ponte rodoviária sobre o rio Paraguai em Porto Murtinho, que deve ser objeto de encaminhamento para a obtenção de recursos junto ao Fonplata.

No modal hidroviário são necessárias as seguintes intervenções:

- melhoria das condições de carga e descarga de granéis agrícolas e minérios no porto de Corumbá e de Ladário;
- implantação de um THI em Três Lagoas, junto com um terminal rodo-ferroviário para granéis agrícolas, derivados de ferro e cargas em geral;
- implantação do THI de Aparecida do Taboado;
- quanto ao modo ferroviário, é necessária a construção de quatro terminais rodoferroviários: em Maracaju, para carga e descarga de granéis agrícolas e calcário; em Campo Grande, para carga e descarga de granéis agrícolas e carga em geral; em Água Clara, para movimentação de calcário, cimento, madeira e gás; e em Chapadão do Sul.

Deverá ainda ser encaminhada a recuperação do trecho ferroviário entre Campo Grande e Ponta Porã, compreendendo a adequação do traçado, a sinalização da via e a substituição de dormentes e trilhos.

Desses projetos, alguns se constituem em estratégicos para a efetivação de um sistema multimodal de desenvolvimento do estado, os quais são descritos a seguir.

### 8.1 – *Ferrovia Novoeste – ramal principal*

A Ferrovia Novoeste é o principal corredor leste–oeste de Mato Grosso do Sul. Sua importância está associada à exploração dos recursos minerais, ao aproveitamento de jazidas de calcário nas atividades agropecuárias e no abastecimento de combustíveis do estado. Tal importância se amplia se verificada a sua articulação como elo com o Mercosul e o grande mercado consumidor do Sul do país, em São Paulo.

Entretanto, a ferrovia precisa de uma ampla remodelação desde Bauru (SP) até Corumbá (MS). Os recursos necessários totalizam 984 milhões de

reais.

## 8.2 – *Ferrovia Novoeste – ramal de Ponta Porã*

O trecho Campo Grande–Maracaju da Ferrovia Novoeste é fundamental para o desenvolvimento do estado, pois atravessa um importante pólo de produção agrícola. Através desse trecho a produção agrícola de Sidrolândia e Maracaju poderá atingir Campo Grande e o porto de Santos, e os insumos necessários a esta produção poderão chegar àqueles municípios através deste ramal da ferrovia. O custo dessas obras alcança 300 milhões de reais.

## 8.3 – *Terminal multimodal de Porto Esperança*

O terminal de Porto Esperança apresenta características que o credenciam a ser a principal ligação entre a Ferrovia Novoeste e a hidrovia do Paraguai. Além disso, a proximidade da BR-267 e a facilidade de acesso a essa rodovia proporcionam a possibilidade de integração, nesse futuro porto, dos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário. Atualmente já existe um terminal de embarque de minérios, provenientes do maciço de Urucum, que passam por esse porto.

O potencial do porto se amplia na medida em que a rota proporcionada pela conexão da hidrovia do Paraguai–Ferrovia Novoeste é uma alternativa extremamente importante para a comercialização com o Mercosul.

Assim, Porto Esperança terá a possibilidade de abrigar um terminal para embarque e desembarque de carga geral (peças, veículos etc.), carne, cimento, açúcar, trigo, produtos agroindustriais.

O custo para a implantação deste terminal é de 7 milhões de reais.

## 8.4 – *Terminal de Porto Murtinho*

A expansão da produção agrícola, especialmente na região sudoeste, deverá ser estimulada pela implementação, já em andamento, de um terminal de grãos e produtos agroindustriais em Porto Murtinho. As obras já foram iniciadas pelo consórcio concessionário, e a expectativa é de que, já em meados de 2002, parte da produção agrícola do estado seja movimentada por esse porto. Além desta, ele movimentará o açúcar exportado para o Uruguai e será responsável também pela importação de trigo da Argentina.

## 8.5 – *Terminal de cargas de Bataguassu*

A obra faz parte da compensação do governo do estado de São Paulo pelas áreas ocupadas na implantação da barragem de Porto Primavera. O terminal terá capacidade para movimentar granéis agrícolas, além de carga geral, combustíveis e produtos agroindustriais que utilizam a hidrovia Tiête–Paraná.

O funcionamento do terminal, cujas obras aguardam tão-somente a liberação da licença ambiental para serem iniciadas, poderá provocar o surgimento de um novo pólo de produção agrícola no estado. As terras situadas nos municípios pertencentes aos pólos de Nova Andradina – Bataguassu, Bataiporã, Anaurilândia, Taquarussu, Angélica, Ivinhema, Novo Horizonte do Sul – possuem excelente potencial para a agricultura e atualmente estão, via de

### Quadro 15

#### Ações do PPA 2000-2003 realizadas entre 2001 e junho de 2003

<b>Terminal hidroviário de Porto Murtinho</b>	Concluída a implementação do terminal e iniciada a movimentação de cargas em junho de 2002.
<b>Terminal hidroviário de Bataguassu</b>	Concluídas as obras do terminal na hidrovia Tietê–Paraná e autorizado o processo de concessão de iniciativa privada das instalações.
<b>Projeto do Trem do Pantanal</b>	Desenvolvimento deste projeto, pelo qual será realizada a adequação da ferrovia no trecho entre Campo Grande e Corumbá e a reimplantação do trem de passageiros nesta ligação com o atendimento do transporte regional e de turismo.
<b>MS-395</b>	Concluídas as obras da rodovia (obra compensatória CESP – Companhia Energética de São Paulo/Usina hidrelétrica Engenheiro Sérgio Motta-Porto Primavera), completando a ligação do pólo de Nova Andradina com Três Lagoas.
<b>BR-262</b>	Restauração do trecho Três Lagoas–Água Clara, corredor rodoviário importante no MS Transp.
<b>BR-163</b>	Restauração do trecho Campo Grande–Nova Alvorada do Sul.
<b>BR-267</b>	Restauração do trecho Nova Alvorada do Sul–Rio Brilhante, importante corredor rodoviário apontado no MS Transp.
<b>BR-262</b>	Restauração do trecho Campo Grande–Aquidauana, corredor rodoviário apontado nos estudos do MS Transp.
<b>Aeroporto de Três Lagoas e Cassilândia</b>	Conclusão das obras.
<b>Aeródromo de Bonito</b>	Conclusão das obras da pista, aguardando repasse de recursos para finalização da sinalização e de pátios de estacionamento.

regra, ocupadas com a pecuária, muitas vezes extensiva.

#### 8.6 – *Ferrovias Ferroeste – trecho Guairá–Maracaju*

A Ferrovia Ferroeste representa para Mato Grosso do Sul a ligação ferroviária do pólo produtor de grãos de Dourados com o porto de Paranaguá, no estado do Paraná. Esta ligação propiciará significativa redução nos custos do transporte da soja produzida naquele pólo e destinada à exportação. Além disso, poderá trazer os insumos agrícolas indispensáveis com custos reduzidos, pela prática de fretes inferiores aos atuais.

O projeto tem antecedentes na pauta no Ministério dos Transportes desde o início da década de 1990 e conta com o apoio do estado do Paraná, podendo, portanto, ser viabilizado com recursos do orçamento geral da União.

Abril de 2003.

# Cartografia da aventura interrompida

(Notas soltas de um militante sobre as atribuições  
da cultura nas administrações populares)

## Pedro Tierra

Pedro Tierra (Hamilton Pereira) é poeta.  
Foi secretário de Cultura de Brasília.  
É presidente da Fundação Perseu Abramo.

*“A cultura não se reduz à política. Seria um equívoco  
imaginar que a cultura é mero instrumento da ação política. Mas não há  
uma política universal que não mobilize valores culturais.  
A cultura é um momento essencial da grande política...”*

Carlos Nelson Coutinho

O esforço para sistematizar experiências, idéias e propostas de gestão na área das políticas públicas de cultura a partir da prática que realizamos ao longo de quase um quarto de século no interior dos movimentos sociais – e culturais – demanda, por um lado, uma breve reflexão sobre a herança que recebemos da sociedade brasileira e particularmente da esquerda que nos precedeu; por outro, é necessário revisitar nossa ação nos espaços institucionais das câmaras de vereadores, prefeituras, assembleias legislativas, executivos estaduais, Congresso Nacional e agora no governo federal, o que exigiria um espaço maior do que disponho para esta contribuição.

Será útil registrar uma primeira constatação: somos herdeiros de uma *cultura política* que percebe a atividade cultural *stricto sensu* como acessório, como ornamento, para suavizar a dura realidade dos trópicos... Dessa percepção decorrem três entendimentos acerca da cultura profundamente enraizados



no senso comum em nosso país: a) a cultura como tal é um luxo, um deleite para poucos ilustrados, dotados de espírito e sensibilidade para fruir a obra de arte; b) o povo é ignorante, só produz duas criações do espírito: a superstição e o folclore; e c) o artista criador do deleite cultural deve ser “protegido” pelo favor do donatário, da coroa ou da capela, em suma, subordinado à corte ou à Igreja.

Para refletir sobre essa herança de preconceitos, incompreensões e atraso, recorro ao exame feito por Norbert Elias no seu belíssimo ensaio *Mozart, sociologia de um gênio* (Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1994):

“Beethoven nasceu em 1770, quase 15 anos depois de Mozart. Conseguiu não com facilidade, mas com muito menos problemas, aquilo pelo que Mozart inutilmente lutou: liberou-se, em grande parte, da dependência do patronato da corte. Foi, assim, capaz de seguir a própria voz em suas composições – ou, mais exatamente, a ordem seqüencial de suas vozes interiores, e não o gosto convencional de seus fregueses. Beethoven teve muito mais oportunidades de impor seu gosto ao público musical. Diferentemente de Mozart, foi capaz de escapar à coerção de ter de produzir música na situação de subordinado a um empregador ou patrono muito mais poderoso; ao invés disso, pôde compor música, até certo ponto, como artista autônomo (como chamaríamos hoje em dia) para o público relativamente desconhecido”.

Nessa República dos mal-entendidos, quando examinamos a relação entre Estado, sociedade política – partidos à direita e à esquerda – e o mundo da cultura, no ocaso do século XX, nos vemos frente a frente com situações que, em grande medida, se aproximam daquelas que Norbert Elias trata ao estudar as condições sociais em que Mozart produziu sua obra...

Feito este registro que nos dá conta de certo anacronismo nas relações prevaletentes entre a sociedade e o mundo da cultura, vamos introduzir no diálogo um elemento de superação do romantismo que tradicionalmente cerca a atividade cultural; um elemento por excelência dessacralizador do ato cultural: o mercado. Prefigurado num texto de Capinam, ainda nos anos 1960, esse fator – o mercado – se afirma e amplia-se no Brasil estimulado pela nascente indústria de entretenimento; fixa novas regras para a criação e a difusão de bens culturais; modifica profundamente a dinâmica anterior modelada pelas relações entre a Igreja, o Estado e os criadores de cultura; altera radicalmente as relações anteriores dos artistas e intelectuais com a comunidade nacional que antes balizavam a criação estética e o pensamento e se estabelece como mediação incontornável entre os criadores e o país.

Cumprir considerar também que ao longo de sua vigência, a par do forte investimento estatal em todas as áreas de atividade, o regime militar dotou o país da infra-estrutura de telecomunicações necessária à *integração social e cultural* dentro da moldura autoritária do projeto nacional que prevalecia então. Produziu, portanto, um aparente paradoxo: ofereceu a base material para que florescesse a indústria de entretenimento, condição necessária para a prevalência do mercado nesse setor nas décadas seguintes.

A partir do momento em que a resistência democrática avançou nas lutas eleitorais e nas lutas sociais, derrotou o regime militar e abriu caminho para o retorno ao sistema representativo, os partidos políticos brasileiros passaram a contar pela primeira vez com um aparato tecnológico avançado – a TV – como meio de se comunicar com os cidadãos e particularmente com os eleitores. Inaugurou-se o processo que resultaria na constituição de um *mercado eleitoral* de dimensões importantes, particularmente se considerarmos um país de baixa escolaridade e pouco afeito à leitura. O fato é que a cada pleito multiplicou-se o volume de investimentos. Um mercado, portanto, que se revelaria extraordinariamente promissor e consolidaria a indústria de entretenimento como um fator decisivo, em alguns momentos, para a definição dos rumos do país.

Para o assunto que nos ocupa nessa reflexão, além do volume de recursos financeiros é importante destacar a mobilização do universo simbólico – elementos constitutivos do imaginário popular do qual compõem parte importante os artistas e personalidades do mundo da cultura – arrancado de sua sacralidade para estabelecer nexos, vínculos, identidades de valores entre os partidos ou candidatos e os cidadãos. Estávamos pondo os pés em um novo território: o cruzamento das disputas políticas eleitorais com a indústria cultural. Aqui, refiro-me em particular às redes de televisão. Com repercussões importantes para a dinâmica da produção e difusão cultural e para a formulação do novo padrão de financiamento das atividades culturais no país.

## A cultura na pauta do país

Mais recentemente os partidos ensaiam uma percepção da cultura como espetáculo e, a partir desse entendimento, estabelecem suas relações com o fazer político. Setores mais especializados – os produtores culturais, os diretores de *marketing* das empresas, os gestores de políticas públicas de cultura e essa criação recente engendrada pela economia neoliberal, os “captadores de recursos” – tratam-na, desde algum tempo, como entretenimento, em sintonia com os padrões da indústria cultural. Mas ainda são raros os casos em que a cultura é compreendida – sem obscurecer sua considerável dimensão econômica e so-

cial no mundo contemporâneo – como um processo que, ao trabalhar os valores simbólicos da tradição e da invenção, organiza o imaginário, confere identidade, sentido e perspectiva aos saberes e fazeres de determinada comunidade local ou nacional. Fator constitutivo, portanto, de um novo projeto de país que incluía simultaneamente e de maneira conjugada o equacionamento e a resolução da questão social e da questão democrática no âmbito de um Projeto Nacional compatível com o século XXI.

Durante os anos 1990, a noção de cultura como *processo* foi soterrada pela dinâmica da indústria cultural e pela adesão do governo FHC ao ideário que, em última análise, substituiu a idéia de país, de comunidade nacional, pela noção de mercado. No que diz respeito às políticas de cultura a adesão ficou expressa na cartilha do MinC (Ministério da Cultura) *Cultura é um bom negócio*, com que o ministro Francisco Weffort iniciou sua gestão em 1995.

Para dar curso ao debate deste tema, como de outros com que a sociedade brasileira deverá se ocupar nos próximos anos, é necessário trazer de volta à mesa o que acumulamos de reflexão durante os anos 1980 e 1990 e o que se organizou em políticas a partir das experiências administrativas em municípios e estados governados por partidos ou frentes de esquerda. É necessário, mas não é suficiente. São outras as dimensões do desafio. Não me refiro aqui a quantidades. Não basta somarmos e darmos coerência discursiva às experiências locais e regionais para obtermos o desenho adequado ao conjunto de políticas públicas de cultura para o Brasil. Refiro-me ao desafio de *pensar culturalmente o país* reconhecendo-o como um território de contornos definidos e estáveis há mais de cem anos; com uma história comum e com um poderoso meio unificador de objetivos, de sonhos, de destinos: a língua portuguesa. E, a partir daí, propor caminhos concretos que permitam o reencontro do Brasil com o espírito criador do seu povo.

O país amanhece no século XXI dilacerado pela concentração de renda, pela exclusão social e por uma *cultura da violência* que se generalizou como método de resolução das graves contradições a que foi conduzido nas duas últimas décadas. A concentração de renda e a exclusão social se exprimem na *exclusão cultural* de vastas camadas da população entregues ao mercado das grandes cadeias de entretenimento com os níveis de degradação que todos conhecemos.

A questão democrática no Brasil permanece como problema: as elites nacionais revelaram-se incapazes de pôr em prática a universalidade da noção e do exercício da cidadania. Proclamamos a República, mas, passado mais de um século, não a construímos inteiramente. Não foi incorporada à cultura política dos brasileiros a *idéia republicana*. Essa idéia que, ao longo de 200 anos, se foi

materializando em alguns países na garantia universal de *educação pública, informação, moradia, transporte, saúde pública, previdência pública e políticas públicas de cultura*.

Por imposição das lutas políticas imediatas, durante o último quarto de século as esquerdas brasileiras focaram seu esforço teórico e político na questão democrática e na questão social. A questão nacional permaneceu na sombra. A partir de 1989, entretanto, a questão nacional recupera sua importância na agenda em diferentes países do mundo e desafia com novas faces e novas dinâmicas o exame e a elaboração crítica das esquerdas. De certa forma reconfigura, empresta novos sentidos às duas questões anteriores ao trazê-las para a mesa do debate contemporâneo.

A discussão ocorre em um mundo no qual o capital financeiro desconhece as fronteiras nacionais. Os imperialismos tradicionais, tal como os conhecíamos nos séculos XIX e XX, evoluíram para se constituir nos últimos anos numa formação imperial, unipolar. Um império que não encontra opositores nos campos econômico, tecnológico, político e bélico. Além disso, esta discussão se dá sob bombardeio de saturação dos valores, referências e símbolos do império que vão produzindo em larga escala a dissolução das identidades culturais soterradas pelos escombros das demolições das culturas históricas, tradicionais.

No que se refere ao Brasil, o esforço para realizarmos tal discussão nos remete de modo inevitável para a multiplicidade das raízes étnico-culturais, para uma cultura de colonizados, incontornável numa formação social recente, como a nossa, tributária dos modelos europeus e mais recentemente norte-americanos e, por fim, para a necessidade de produzir uma síntese que preserve nossa fisionomia e nos permita uma inserção autônoma e afirmativa no mundo da cultura contemporânea.

## O lugar da cultura no debate econômico e social

Governo e sociedade empenhados na formulação de um novo Projeto Nacional devem afastar-se da noção de cultura como ornamento, como espetáculo, e partir de uma compreensão contemporânea das potencialidades da produção e difusão cultural no equacionamento dos grandes desafios do país. E examiná-las como um mecanismo eficaz, ao lado de outras políticas – particularmente as políticas educacionais e de comunicação –, para enfrentar nossas graves distorções sociais, econômicas, políticas e culturais.

O ponto de partida é distinguirmos a produção cultural capaz de gerar ativos econômicos, independentemente de sua origem, suporte ou escala, da lógica da indústria de entretenimento. A atividade cultural capaz de gerar ativos econômicos, sem compromissos com a escala industrial nem com o patamar de

lucros proporcionados pelo mercado, é aquela que nasce nas comunidades brasileiras com as festas populares, nos barracões das escolas de samba do Rio de Janeiro, nos blocos carnavalescos do Recife e de Salvador, no Boi de Parintins, destinatárias de considerável volume de investimentos ou, no interior do país, com o artesanato do Vale do Jequitinhonha, com a renda de bilros e o barro dos anônimos *vitalinos* do Nordeste, com os brinquedos de miriti de Abaetetuba, vendidos durante o Círio de Nazaré, no Pará.

A essas duas vertentes – a indústria de entretenimento e a produção e difusão das festas populares e de objetos artesanais – é que designamos no documento *A imaginação a serviço do Brasil*, debatido em diferentes regiões do país durante a campanha presidencial de 2002, como *economia da cultura*. A definição de um conjunto de políticas públicas de cultura, portanto, deve contemplar as especificidades de cada uma dessas dinâmicas e os impactos econômicos, sociais e culturais que delas resultam. Contemplar a *economia da cultura* significa para o gestor da política pública de cultura sofisticar sua percepção para o fato de que essas culturas exigem reconhecimento das agências de governo, “não apenas como ferramenta de auto-estima ou como símbolo folclórico, mas como alternativa inteligente para gerar bônus econômicos, distribuição de renda e desenvolvimento sustentável” (*A imaginação a serviço do Brasil*, p. 12).

Levar este debate para o âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social é definir um *lugar* para dar tratamento dialogado às políticas públicas de cultura no governo democrático e popular. Para além do recorte específico do Ministério da Cultura, que, durante o longo período Fernando Henrique Cardoso, permaneceu insulado na esplanada e incapaz de estabelecer uma sinergia com os demais organismos de governo. Trata-se agora de conferir às políticas públicas de cultura o peso e a densidade que o novo Projeto Nacional demanda.

Reconhecer esse espaço de ação do Estado é abrir o campo de oportunidades das políticas culturais ao desafio da inversão das prioridades e do enfrentamento à desigualdade social e à concentração de renda, partindo de uma renovação do conceito clássico de cidadania, que opera pela lógica do direito à igualdade, para assegurar a noção contemporânea do direito às diferenças no plano político de ação do Estado (ibidem, p. 13).

O processo cultural, portanto, deve ser encarado pelo gestor das políticas econômicas e do planejamento do Estado como um fenômeno cultural/econômico/político *complexo e diferenciado* das atividades econômicas “normais”. E como tal deve ser tratado no momento das decisões políticas e administrati-

vas como nas recentes medidas de contingenciamento orçamentário que imobilizaram o MinC pela absoluta ausência de recursos. O tratamento *diferenciado* das políticas públicas de cultura, mais do que uma tendência, já é prática corriqueira de muitos países desenvolvidos quando se trata de negociações no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), por meio dos mecanismos de “exceção cultural”.

## A educação é o braço organizado da cultura

É pouco provável que venha a vingar um projeto cultural consistente no Brasil se não formos capazes de articular as políticas públicas de cultura com as políticas educacionais pensando no imediato, no médio e no longo prazo. Para que tal articulação se torne possível, cumpre redefinir as responsabilidades do poder público no que diz respeito à informação e à formação das novas gerações de brasileiros. Se entendermos a escola como espaço de produção e reprodução do conhecimento acumulado e da pesquisa, dos valores éticos, culturais e históricos de um povo, será preciso estabelecermos com coragem uma agenda de debate sobre as políticas educacionais e culturais do Brasil à luz da *idéia republicana* e de um novo Projeto Nacional que evaporaram durante o consulado de Fernando Henrique Cardoso.

Uma nação que se preza não entrega ao mercado a formação de sua juventude e a transmissão dos seus valores éticos ensinados e aprendidos ao longo da história. Não é aceitável, portanto, que o Estado abdique de suas responsabilidades como instituição republicana e democrática na coordenação dos processos educacionais e culturais. Traduzindo: se, no governo democrático e popular, o Estado não coordena suas políticas educacionais, culturais, ambientais e de comunicação apontadas para a formação de sua juventude e para a afirmação do novo Projeto Nacional, estará se condenando à inépcia e ao conservadorismo. O mercado não fará por ele. Ao mercado, como ficou demonstrado *ad nauseam* na última década, não interessa a afirmação de Projeto Nacional algum. Seja novo, seja velho.

Não há dúvida de que a rede de maior capilaridade constituída no país é a rede escolar. Tanto é verdade que o sistema acabou sobrecarregado de atribuições. De abrigo utilizado pela defesa civil até a vacinação de cachorros, tudo passa pela escola. O que talvez não seja um mal, desde que ela não perca sua função primeira: produzir e reproduzir o conhecimento. O problema não reside na utilização da escola – afinal um espaço físico e humano construído e conceituado pelos cidadãos contribuintes – para a prestação de serviços públicos dessa ou daquela natureza, mas na subtração do espaço escolar compreen-

didado como lugar de ensino e aprendizagem, reduzido a posto de distribuição de merenda, ineficaz para alfabetizar, ensinar as quatro operações, noções de geografia e história, atendido por professores desestimulados pelos salários baixos e pela falta de oportunidade de se reciclar e aprimorar-se.

Quem fala de escola no Brasil não pode deixar de falar de crise da escola. Não haverá espaço aqui para identificar raízes, causas e as múltiplas faces de como ela se expressa; desejo apenas indicar uma que, julgo, poderá ser útil para essa discussão: a escola como espaço de produção e reprodução do conhecimento e dos valores éticos e históricos da sociedade brasileira e suas relações com os meios de comunicação de massa. Esse mecanismo, dotado de tecnologias modernas de difusão, forma valores, juízos e comportamentos, competindo com a escola diante do olhar indiferente de um Estado que se furta a assumir suas responsabilidades como instituição republicana.

Se não há dúvidas quanto à gravidade da crise da escola no Brasil, é verdade também que se impõe um esforço intelectual e político para desvendar o enorme potencial que a escola abriga para oferecer soluções para as grandes crises que atravessam a sociedade brasileira. Destaco um desses elementos, o mais óbvio: o sistema educacional como lugar privilegiado para dialogar com a juventude. Uma juventude que vive em extensão e intensidade um drama desconhecido pelas gerações precedentes. Não encontra seu lugar num país que lhe nega o primeiro emprego, que estimula o consumo, mas lhe retira os meios para realizá-lo; que, no campo, lhe recusa a terra e oferece a tropa de choque quando ousa ocupar a terra ociosa e, na cidade, ao lhe negar oportunidades de trabalho e realização individual e como cidadãos, acaba por conduzi-la à antesala de recrutamento das milícias do narcotráfico.

Cumpre reconhecer o jovem como um dos sujeitos das políticas públicas de educação e cultura, interlocutor que perpassa todas elas e, a partir daí, redefinir os termos do diálogo entre ele e o sistema escolar. Haverá muitas portas para abrir este diálogo. Não há dúvida, porém, que uma delas – entre as de alcance mais profundo – será a da cultura. Traduzir esta constatação em programas concretos é o desafio para uma juventude que tem pressa e para um país que tem pressa.

Reintroduzir o elemento estético da cultura brasileira na corrente sanguínea da transmissão do conhecimento que é a escola. Desencadear um processo que produza o reencontro dos artistas brasileiros eruditos e populares com a juventude via circuitos escolares. Realizar festivais da juventude que conjuguem arte e pensamento, espetáculo e reflexão sobre o país e o mundo de modo a converter a escola num lugar habitável, atraente para jovens e professores. Qualificar, quantificar e estabelecer um calendário de metas que o Estado como

instituição democrática e republicana possa cumprir, em parceria com a sociedade, particularmente com as organizações juvenis.

## Cultura e comunicação

Somos herdeiros de uma imensa dívida informativo-cultural com o nosso povo. O vasto aparato de telecomunicações que herdamos da ditadura militar (1964-1985) foi concebido naqueles anos, apoiado nas tecnologias mais modernas disponíveis na época, como uma eficiente rede de *integração nacional* e um não menos eficiente sistema de controle social. Não respondeu à formação de cidadãos livres. Não era seu propósito.

Essa matriz evoluiu ganhando complexidade nos anos mais recentes, de um lado pela conjugação das telecomunicações com os meios de comunicação de massas e com a informática, de outro na dimensão propriamente política: as elites liberais à frente da democracia representativa que entrou em cena com a Nova República apoderaram-se daquele complexo e, sem modificá-lo substancialmente, deram-lhe funcionalidade para a nova etapa de disputas políticas que se abria no Brasil.

Num país de instituições frágeis e de partidos políticos mais frágeis ainda, o poderoso complexo de comunicação de massa – sobretudo a TV – foi posto em movimento a partir da credibilidade construída diante da sociedade e passou a atuar diariamente não apenas como indutor de hábitos de consumo, mas também, aqui e ali, como condutor das opções políticas do cidadão.

Um parêntesis. Chama a atenção de quem examina a trajetória das esquerdas brasileiras ao longo dos últimos 20 anos um aspecto curioso: apesar de terem se afastado das estratégias de transformação social por meio de rupturas e, em consequência, adotado o processo de acumulação de forças combinando lutas sociais e ocupação de espaços institucionais, as esquerdas não agendaram, com o devido relevo, o debate em torno do processo e dos meios para a conquista da hegemonia das idéias na sociedade e o papel que desempenha a elaboração de um Projeto Cultural nessa disputa.

Não avançaremos no resgate daquela dívida informativo-cultural com o nosso povo sem resolver esse capítulo essencial da crise brasileira: a democratização dos meios de comunicação. Desse modo, para retornar ao desafio de manter a cultura na pauta do país, será útil organizar uma agenda que inclua alguns temas: a revisão drástica das leis de incentivo fiscal e a transição para novas formas de financiamento da cultura via fundos públicos e dotação orçamentária é um deles. Não tem cabimento o contribuinte brasileiro financiar a árvore de natal do Bradesco na lagoa Rodrigo de Freitas, espetáculos da Broadway



e a construção do Museu Gughenheim no Rio. É preciso trazer a Agência Nacional de Cinema (Ancine) para o âmbito do Ministério da Cultura devolvendo a ela sua concepção original, considerando o caráter estratégico da produção e difusão do audiovisual para a formação do imaginário cultural do Brasil. Debater e aprovar uma legislação contemporânea sobre direito autorial. Além de outros temas pertinentes, incluir as questões brevemente exploradas neste texto: as relações entre as políticas públicas de cultura e as políticas educacionais, ambientais e de comunicação.

## Recuperar o caminho percorrido

Alguém já disse que governar é traduzir para o *Diário Oficial* do dia seguinte os sonhos de ontem. Para operar essa tradução, o gestor de políticas públicas de cultura deve equacionar alguns desafios: a participação popular na formulação das políticas e seus mecanismos – os conselhos; a democratização do acesso aos bens e serviços culturais; a superação da cultura do evento; a transversalidade geradora de processos culturais, e os padrões de financiamento das políticas públicas de cultura. A formulação de orçamento, dos fundos públicos e das leis de incentivo fiscal.

Os processos de participação popular se confundem com a experiência do Partido dos Trabalhadores desde os primeiros momentos em que o PT ocupou espaços institucionais nas câmaras de vereadores e prefeituras. Avançamos das formulações teóricas elaboradas a partir da militância nos movimentos sociais conferindo a elas a consistência necessária para passar pelo crivo do exercício administrativo. Passamos a viver no âmbito de representação da sociedade a tradução prática de uma idéia cara às esquerdas: os conselhos como mecanismos objetivos de participação. A experiência mais fecunda, talvez a mais ampla e inovadora, é o Orçamento Participativo em suas versões variáveis de acordo com as dimensões das cidades, a história e a cultura de cada região.

No que toca especificamente ao exercício de formulação das políticas públicas de cultura, as especificidades dos agentes, a forte característica artesanal que ainda prevalece nessas atividades criam dificuldades adicionais para organizar a participação. Registra-se uma sobreposição de processos de produção em que a dinâmica da indústria cultural subordina o trabalho dos grupos culturais populares. O mecanismo dos conselhos exige um permanente acompanhamento, desde as assembléias à escolha dos delegados. A fixação de critérios claros que garantam a legitimidade da representação dos eleitos. Uma vez composto o conselho, abre-se um processo de aprendizado pleno de contradições, não raro trazendo consigo resíduos da cultura oligárquica que herdamos. Nessas cir-

cunstâncias torna-se indispensável acompanhar o exercício das tarefas deliberativas, a elaboração dos pareceres sobre cada processo que será apresentado à discussão. Os gestores públicos, sejam eles dirigentes das secretarias de Cultura ou as fundações culturais, portadores do mandato eletivo, possuem legitimidade para conduzir o processo, mas não para impor seus pontos de vista aos demais atores presentes nos conselhos. A experiência ensina que esse é um árduo exercício de aprendizado da democracia e que sua consolidação passa, em certos momentos, pela coragem de enfrentar as práticas *lobistas* ou mesmo – mais grave – a situação em que membros dos conselhos eleitos se encontram na folha de pagamento de empresas de produção cultural.

A democratização do acesso aos bens culturais é um desafio que não se resolve apenas com a *popularização* dos preços dos ingressos para os espetáculos, exposições e outras atividades culturais. Talvez aqui tenhamos a oportunidade de identificar uma diferença importante entre uma administração cultural de esquerda e uma de direita, num país em que a direita nem sequer se permite identificar-se como tal. Nessa questão o pressuposto da esquerda é tratar o cidadão na sua dupla dimensão de consumidor e criador de cultura. Se em nossas administrações não operarmos a política cultural ao menos contemplando essa dupla dimensão, estaremos simplesmente repetindo o que fazem os conservadores desde sempre: tratando os cidadãos, quando muito, como consumidores de bens culturais.

Para responder de maneira adequada – de um ponto de vista de esquerda – ao desafio da democratização do acesso aos bens culturais, é indispensável articular as políticas públicas de cultura com as políticas educacionais, ambientais e de comunicação partindo da concepção de cultura como *processo* e como política de Estado e não apenas como política de governo. Se não equacionar de modo criativo essa relação, o gestor das políticas públicas de cultura correrá o risco de converter sua secretaria ou fundação em animadora de cerimônias de inauguração ou, no máximo, num mecanismo de produção de eventos. Distantemente de cumprir o papel essencial que lhe cabe de induzir os processos culturais: recolher a tradição e estimular a invenção.

Destaco o desafio de articular cultura–educação por motivos óbvios. No Brasil, quando começamos a discutir sobre o tema cultura, esbarramos dois minutos depois no problema da escolaridade. E mais: numa concepção que define o talento como um dom divino e, portanto, dispensa a formação do artista. O Estado republicano contemporâneo deve acercar-se dos seus talentos e, removendo entraves burocráticos, oferecer-lhes de maneira transparente a possibilidade de se aprimorar pelo estudo, pela pesquisa, pela informação, pela troca de experiências para fazer deles conhecedores profundos de sua expressão estética.

A transversalidade das políticas culturais se expressa mais como um desejo – o sonho de alguns gestores mais atentos ao mundo contemporâneo – do que como uma possibilidade política. Na administração pública nos municípios e estados que governamos temos em geral reproduzido os instrumentos e métodos herdados dos governos conservadores. A imposição burocrática da *racionalidade administrativa* opera em prejuízo das áreas de cultura isolando-as das demais e tratando-as a partir de critérios presididos pelo enfoque econômico, ignorando suas especificidades. Essa prática conservadora – que já vem sendo superada há alguns anos pelas experiências administrativas nos países mais avançados – produz um isolamento institucional dos instrumentos de gestão cultural dentro dos governos municipais e estaduais que acaba por marginalizá-los das esferas de decisão política. As secretarias e fundações da área de cultura, nesses casos, funcionam como espaços de composição política lateral para incorporar aliados nem sempre sintonizados com um projeto cultural com vocação para travar a luta por hegemonia de novos valores na sociedade.

Quando as circunstâncias, a sensibilidade de alguns dirigentes e uma visão mais audaciosa das possibilidades da ação cultural se conjugam, podem ocorrer resultados importantes para o desempenho geral do governo. Quero referir-me particularmente à experiência de transversalidade das políticas de cultura e educação no governo democrático popular de Brasília entre 1995 e 1998, quando tivemos como interlocutor o professor Antônio Ibañez, então secretário de Educação. Com o apoio do governador Cristovam Buarque realizamos – a Secretaria de Cultura e a Secretaria de Educação – um conjunto de programas que indicavam a necessidade de estruturarmos uma política transversal que apontasse para a superação do isolamento da Secretaria de Cultura e para sua incorporação efetiva às esferas de decisão do governo.

Como disse acima, dependemos ainda das circunstâncias, coincidências e da sensibilidade dos dirigentes. Ou seja, neste particular nos encontramos órfãos de instituições estáveis, dependemos mais das pessoas do que das instituições republicanas para fazer avançar os processos culturais. Tais obstáculos, ancorados numa cultura política conservadora largamente dominante e na burocracia que lhe corresponde, nos propõem o desafio de inventar novas formas e dinâmicas de gestão administrativa das políticas públicas de cultura. Aí está a tarefa: reinventar instrumentos democráticos de ação do Estado no âmbito da cultura.

Num período de prolongada crise de financiamento do setor público, as políticas de cultura são alvos fáceis de quem controla a chave do cofre. Na montagem da peça orçamentária se estabelece uma falsa hierarquia de prioridades de modo que os recursos públicos para as políticas de cultura são sempre

economizados para tempos melhores, que em geral tardam... Os argumentos expostos dão conta da grave dívida social que enfrentam municípios e estados e que exigem respostas imediatas. Essa blindagem ética e política se funda, porém, numa concepção segundo a qual os cidadãos precisam ver respondidas as necessidades de saneamento básico, moradia, depois de saúde e segurança, a seguir de educação e, no juízo final, as necessidades de acesso aos bens culturais. Parte, portanto, daquela idéia da cultura como luxo, como ornamento. E não como dimensão essencial da existência humana que confere sentido e representação às demais. A vida e a experiência administrativa ensinam que tais demandas não nos chegam necessariamente nessa ordem. É mais comum chegarem simultaneamente. As necessidades do espírito não se subordinam espontaneamente às necessidades da sobrevivência, dessa forma não teríamos os ricos testemunhos rupestres nas cavernas pré-históricas...

Está posto, portanto, o desafio republicano de redefinir o papel do setor público na indução dos processos culturais, pensado para além dos quatro anos de mandato. A recuperação do papel dos fundos públicos com a devida transparência, mecanismos democráticos de decisão e rigor técnico será um processo árduo, mas indispensável para redefinir as responsabilidades do Estado no marco de um novo Projeto Nacional, e, por consequência redimensionar o papel do mercado nos processos de criação, produção e difusão de bens simbólicos. Essa será uma etapa de transição necessária entre o quadro atual que se caracteriza pelo primado do mercado e da indústria de entretenimento – cujo emblema mais vistoso são as leis de incentivo fiscal, fonte de muitas distorções e alguns escândalos – para uma situação em que se reequilibre a dimensão da cultura de massa com a produção e reprodução do universo simbólico do país, tarefa que se não for cumprida pelo Estado não será cumprida por ninguém.

Ao assumirmos o governo federal faz-se necessário aprofundar esse debate em torno do lugar das políticas públicas de cultura nos processos econômicos do país. Para tanto, devemos utilizar os mecanismos de governo – IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e outros – para profissionalizar o fornecimento de dados e dotá-los de credibilidade com a continuidade e a construção das séries históricas. Contando com este instrumental, trabalharmos para estabelecer novas bases teóricas e políticas que dêem suporte à transição necessária que desejamos para os novos papéis do Estado democrático nesse setor. Não cabe dúvida, nesse início do século XXI, sobre o fato de que a atividade cultural é absolutamente sensível do ponto de vista da economia do país e crucial para a afirmação de um novo projeto de sociedade que incorpore todos os brasileiros. Por fim, o que pode ser uma explicação ainda que tardia: a aventura de que trata esta

cartografia foi interrompida pela derrota eleitoral do governo democrático e popular em 1998. Vislumbro a possibilidade de retornar a ela a partir da experiência que se abre em 2003.

Agosto de 2003.

# Anexo:

## Encontros setoriais

### **COORDENAÇÃO GERAL:**

Jorge Bittar – Secretário Nacional de Assuntos da Federação SNAF/PT

Regina Toscano – SNAF-PT

Veronika Paulics – Instituto Pólis

Cassio França – FES/ILDES

### **GOVERNADORES DO PT**

Data: 28 e 29/9/2001

Local: São Paulo – SP

Coordenador: Jorge Bittar

Participantes:

Adão Vila Verde – RS

Aníbal Diniz – AC

Antônio Lassance – SNAI-PT

Cassio França – FES/ILDES

Celso Daniel – SP

Cristóvam Buarque – DF

Fernanda Papa – FES/ILDES

Flávio Koutzii – RS

Francisco Afonso Nepomuceno – AC

Jorge Bittar – SNAF/PT

Jorge Viana – AC

José Genoio – Diretório Nacional/PT

José Orcírio de Miranda (Zeca do PT) – MS

Laerte Meliga – RS

Luiz Inácio Lula da Silva – Diretório Nacional

Marcelo Sereno – Secretaria Nacional Sindical/PT

Maria de Salette da Costa Maia – AC

Maria José Maninha – DF

Marilda Reis de Almeida – RJ

Nalu Gouveia – AC

Nelson Machado – SP

Olívio Dutra – RS

Paulo Okamoto – Instituto da Cidadania

Paulo Torelly – RS

Pedro Luiz Teruel – MS

Perly Cipriano – ES

Regina Toscano – SNAF/PT

Saulo Monteiro de Souza – MS

Swendenberger Barbosa – SNAF/PT

Veronika Paulics – Instituto Pólis

Vicente Trevas – Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais/PT

Wander dos Santos Loubet – MS

## **FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

Data: 19/10/2001

Local: São Paulo – SP

Coordenador: Cassio França

Consultor: Nelson Machado

Participantes:

Arno Augustin – RS

Clarides Rahmeier – RS

Henrique Peixoto – RS

Jorge Bittar – SNAF/PT

José Alcimar Costa – AC

José Carlos Gomes – RS

Mâncio Cordeiro – AC

Márcia Schuler – RS

Regina Toscano – SNAF/PT

Veronika Paulics – Instituto Pólis

## **MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Data: 22/10/2001

Local: Campo Grande – MS

Coordenadora: Veronika Paulics

Consultora: Miriam Belchior

Participantes:

Evaristo de Luca – AC

Gilberto Vicente – MS

Jackson De Toni – RS

Jorge Bittar – SNAF/PT

José Carlos Gomes – MS

Paulo Ferreira – RS

Regina Toscano – SNAF/PT

Saulo Monteiro – MS

Veronika Paulics – Instituto Pólis

## **DESENVOLVIMENTO REGIONAL E PLANEJAMENTO**

Data: 23/10/2001

Local: Campo Grande – MS

Coordenadora: Regina Toscano

Consultor: José Carlos Vaz

Participantes:

Fausto Matto Grosso – MS

Frederico Valente – RS

Gilberto Siqueira – AC

Huberto Paschoalick – MS

Jackson De Toni – RS

Jorge Bittar – SNAF/PT

José Carlos Gomes – MS

Luiz Ferreira Viana – MS

Paulo Ferreira – RS

Veronika Paulics – Instituto Pólis

## **SAÚDE**

Data: 30/11/2001

Local: Brasília – DF

Coordenador: Swedenberger Barbosa

Consultora: Conceição Rezende

Participantes:

Alcindo Ferla – RS

Ângela Guadagnin – SP

Antônio Alves de Souza – DF

Antônio Luiz Ramalho Campos – DF

Gilberto Barrichello – RS

Grace Rocha – AC

Ionaldo Fernandes de Oliveira – DF

Ivonete Santiago de Almeida – DF

Izaías Ferreira da Silva – AC

Jamaira Giora – RS

João Paulo Barcelos Esteves – MS

Jorge Bittar – SNAF/PT

Leôncio Feitosa – RJ

Lígia Mendonça – Coordenação Nacional do Setorial de Saúde

Lucia Mario Bulhões – MS

Maria Jesuita Silva – AC

Maria José Maninha – DF

Maria Luiza Jaerger – RS

Ricardo Peret – RJ

## **EDUCAÇÃO**

Data: 28/1/2002

Local: Brasília – DF

Coordenadora: Regina Toscano

Consultora: Isaura Belloni

Participantes:

Antônio Avelange Bueno – RS

Denise Lobato – RJ

Gerlande Thadeu Sales Bento – AC

Jacy Braga Rodrigues – DF

Jeová Lima Simões – MS

Paulo Valle – DF

Soloá Citolin – RS

Swedenberger Barbosa – SNAF/PT

## **ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Data: 22/2/2002

Local: São Paulo – SP

Coordenadora: Regina Toscano

Consultora: Aldaíza Sposati

Participantes:

Cassio França – FES/ILDES

Edneusa Maria de Oliveira – RJ



Fábio Vaz de Lima – AC  
Léa Maria Biasi – RS  
Neusa de Azevedo – RS  
Valéria Gonelli – CRESS – SP

### **SEGURANÇA PÚBLICA**

Data: 25/3/2002  
Local: São Paulo – SP  
Coordenador: Cassio França  
Consultor: Luiz Eduardo Soares  
Participantes:  
Almir Paixão – MS  
Jorge Bittar – SNAF/PT  
Katia Tork – AP  
Regina Toscano – SNAF/PT  
Rita Andréa – AP

### **SANEAMENTO BÁSICO**

Data: 26/3/2002  
Local: São Paulo – SP  
Coordenadora: Regina Toscano  
Consultor: Marcos Montenegro  
Participantes:  
Antonio Carlos Navarrete – MS  
Cassio França – FES/ILDES  
José Stelberto Soares – RJ  
Leandro Cesar Signori – RS  
Tácio de Brito – AC  
Veronika Paulics – Instituto Pólis

### **DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Data: 15/4/2002  
Local: São Paulo – SP  
Coordenadora: Regina Toscano  
Consultor: Sebastião Soares  
Participantes:  
Cassio França – FES/ILDES  
Elvio Gaspar – RJ  
Erminio Guedes – MS  
Gilberto Pacheco – AP  
João Carlos Vasconcellos – RS  
Zeca Moraes – RS

### **MEIO AMBIENTE**

Data: 16/4/2002  
Local: São Paulo – SP  
Coordenador: Cassio França  
Consultor: Marcel Bursztyn  
Participantes:

Claudio Langone – RS  
Marcio Portocarrero – MS  
Regina Toscano – SNAF/PT  
Sívio Batistela – MS

### **QUESTÃO AGRÍCOLA E REFORMA AGRÁRIA**

Data: 17/4/2002  
Local: São Paulo – SP  
Coordenadora: Regina Toscano  
Consultor: Agostinho Guerreiro  
Participantes:  
Carlos Guedes – RS  
Humberto de Mello Pereira – MS

### **JUVENTUDE**

Data: 17/4/2002  
Local: São Paulo – SP  
Coordenadora: Fernanda Papa  
Consultora: Helena Abramo  
Participantes:  
Ana Carolina A. Nunes – Frente Nacional de Políticas Públicas do PT para Juventude  
Cassio França – FES/ILDES  
Geraldo Augusto – MS  
Gustavo Vidigal – SP  
Jose Alício – AC  
Leonardo Suárez – RS  
Patricia Sullivam Cavalcante – AP  
Regina Toscano – SNAF/PT  
Romeu Morgante – Frente Nacional de Políticas Públicas do PT para Juventude

### **GÊNERO**

Data: 25/4/2002  
Local: Brasília – DF  
Coordenadora: Fernanda Papa  
Consultora: Vera Soares  
Participantes:  
Conceição Nascimento – Secretaria Nacional de Mulheres/PT  
Maria Rosana – MS  
Regina Nogueira – RS  
Regina Toscano – SNAF/PT



Caso não encontre este livro nas livrarias,  
solicite-o diretamente a:

**Editora Fundação Perseu Abramo**

Rua Francisco Cruz, 224

04417-091 – São Paulo – SP

Fone: (11) 5571-4299

Fax: (11) 5571-0910

Correio Eletrônico: [editora@fpabramo.org.br](mailto:editora@fpabramo.org.br)

Na Internet: <http://www.efpa.com.br>

*Governos estaduais: desafios e avanços* foi impresso na cidade de São Paulo em outubro de 2003 pela Bartira Gráfica. A tiragem foi de 3.000 exemplares. O texto foi composto em Garamond no corpo 11/14. Os fotolitos da capa e os *laserfilms* foram executados pela Graphbox. A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em Offset 75g.