

Desafios gerenciais para a integração social: o caso do Programa Favela-Bairroⁱ

Autoria: Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato, Vania Souza e Silva, Valeria Rosa Bicudo

Resumo: A pobreza e o processo de exclusão social são problemas marcantes da cidade do Rio de Janeiro. As favelas, retrato mais representativo dessa realidade, têm sido historicamente segregadas e postas à margem da ação do Estado. O Programa Favela-Bairro representa uma evolução no tratamento de comunidades de baixa renda ao pretender integrá-las aos bairros vizinhos através de melhorias urbanísticas e sociais nessas localidades. Este estudo procura analisar o processo de implantação e gestão do Programa a partir de duas de suas principais estratégias - a intersetorialidade e a participação social - e discutir seu potencial na promoção da inclusão social, através do combate à pobreza e à segregação. Para tanto, descreve-se inicialmente o desenho do Favela-Bairro e suas diferenças em relação às tradicionais políticas públicas de tratamento das favelas. A seguir, analisam-se as vicissitudes e desafios da intersetorialidade e da participação. Posteriormente, aponta-se o papel da equipe como elemento interveniente fundamental na gestão de políticas e programas. Finalmente, apresentam-se os desafios relativos à sustentabilidade do Programa e algumas considerações sobre seu alcance na condução da inclusão social.

1. Introdução

Na cidade do Rio de Janeiro, a forte pressão demográfica, o crescimento da pobreza e a ausência de planejamento urbano resultaram na formação desordenada de conglomerados habitacionais em morros e outras áreas não previstas para a construção de moradias, denominadas comumente por favelas.

As políticas de intervenção dos governos nas favelas cariocas reforçaram, ao longo da história, a segregação dessas comunidades dos bairros do Rio de Janeiro, seja pela remoção de seus moradores para outras localidades ou pelas ações clientelistas implantadas.

A especificidade e o caráter inovador do Programa Favela-Bairro nas políticas sociais do Rio de Janeiro e, dada sua dimensão, mesmo do Brasil, é combater a exclusão a partir de ações integradas, focalizadas em uma população específica limitada por um território.

O Programa Favela-Bairro tem como objetivo dotar favelas de infra-estrutura e serviços sociais básicos, regularizá-las e integrá-las aos bairros. Além disso, desenvolve alguns programas sociais que são definidos a partir das necessidades específicas de cada comunidade. Tudo isso tendo como premissa básica a participação constante da população a ser atendida e a atuação intersetorial. É financiado pela Prefeitura da cidade e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e envolve uma soma significativa de recursos - aproximadamente US\$ 626 milhões, visando atingir uma população estimada em 580.000 habitantes.

Pela abrangência de seus objetivos, por envolver o trabalho coordenado de muitos atores e por estimular a participação dos beneficiários, o Favela-Bairro apresenta inúmeros pontos positivos e também muitas limitações, decorrentes não só do Programa como principalmente do contexto e condições concretas de sua implantação.

Este estudo tem como objetivo discutir o Programa como uma proposta de integração social de segmentos populacionais a partir da intervenção territorial intersetorial e participativa. Para isso, inicialmente, descrevemos as linhas gerais do Programa, com suas principais características e componentes, destacando sua distinção em relação ao tratamento dado historicamente às favelas e suas populações. A seguir, discutimos os avanços e conflitos presentes na operacionalização das estratégias centrais do Programa, quais sejam, a intersetorialidade e a participação social. Finalmente, apontamos o papel da equipe como estratégico para a consecução dos objetivos e finalmente os limites à sustentabilidade do Favela-Bairro.

2. Procedimentos metodológicos

A pesquisa que originou este artigo realizou inicialmente pesquisa bibliográfica e documental extensiva, com o propósito de levantar as principais questões e problemas que envolvem o caso; desde as características históricas e contextuais do problema da favela, até os aspectos conceituais que dariam corpo à análise do Programa.

A parte de campo incluiu a realização de entrevistas com diferentes atores, participantes e beneficiários do Programa. Com os coordenadores estratégicos do Favela-Bairro, as entrevistas visavam compreender as facilidades e os pontos nevrálgicos do trabalho intersetorial e possibilitaram a identificação dos conflitos e interesses interinstitucionais presentes no grupo. Concomitantemente, foram realizadas entrevistas individuais semi-estruturadas com esses mesmos coordenadores, o que permitiu precisar o papel e a visão do processo de cada ator na implantação do Programa.

Outro núcleo de entrevistas foi realizado *in loco* com os responsáveis pela execução e moradores de favelas. Estas visavam aprofundar questões relativas à participação das comunidades na gestão e identificar os desafios à sustentabilidade do Favela-Bairro.

Ressalta-se que a metodologia seguiu a opção teórica de analisar o programa desde a perspectiva da elaboração, implementação e gestão de políticas públicas que visem combater a exclusão de segmentos sociais. Isso requereu delimitar claramente o campo de estudo daquele que tradicionalmente orienta os estudos similares, que é o da urbanização e constituição social das favelas. Embora esses temas tenham orientado o conhecimento e identificação do problema, o foco esteve sempre voltado para buscar os componentes relevantes, possibilidades e limites do desenho e da gestão na implementação de políticas includentes, tema fundamental à administração pública hoje.

3. O Programa Favela-Bairro

Uma nova visão da política urbana

Na década de 1990, surge a necessidade do governo local dar novas respostas para o problema da urbanização irregular devido às novas exigências constitucionais de planejamento municipal urbano e habitacional, às reivindicações da população e ao crescimento da violência na cidade do Rio de Janeiro.

O Programa Favela-Bairro é fruto de uma nova mentalidade que veio se formando ao longo dos últimos anos entre os administradores públicos municipais e reflete as seguintes crenças: **a.** As favelas devem ocupar lugar central na agenda pública municipal, passando a constar nos mapas e cadastros da cidade; **b.** Deve-se combater a forte segregação existente no município buscando-se integrar as favelas à cidade, aumentando a presença do Estado e a oferta de serviços públicos; **c.** Cada favela é formada por uma comunidade possuidora de uma história, valores e hábitos culturais que devem ser respeitados pelas intervenções do poder público; **d.** A integração das favelas à cidade exige a intersetorialidade das ações públicas, buscando-se superar a fragmentação que vem caracterizando as políticas públicas; **e.** O sucesso das intervenções públicas nas favelas depende do envolvimento e da participação ativa da comunidade.

Favela-Bairro: por dentro do programa

A implantação do Favela-Bairro está sendo realizada em etapas, conhecidas como Favela-Bairro I e Favela-Bairro II. Já está prevista para o ano de 2004 a implantação da terceira etapa.

O Favela-Bairro I foi implantado de 1994 a 2000 em 54 favelas e 8 loteamentos cariocas, cobrindo 262 mil habitantes a um custo de aproximadamente US\$ 326 milhões, sendo que desta quantia US\$ 180 milhões foram financiados pelo BID e o restante foi

desembolsado pela Prefeitura. As ações do Favela-Bairro I compreendiam obras de infraestrutura e saneamento. Contudo, com o tempo, foi surgindo a necessidade de se integrar às ações urbanísticas outras de caráter social.

O que difere o Favela-Bairro II é a incorporação de ações sociais com aporte de recursos do BID. Sendo assim, o Programa em sua segunda etapa procura "...dotar favelas e loteamentos irregulares de infra-estrutura urbana e serviços sociais básicos, regularizá-los e integrá-los à Cidade, proporcionar o desenvolvimento de suas crianças e adolescentes e gerar oportunidades de trabalho e renda aos seus habitantes" (Prefeitura do RJ, 2000).

O Favela-Bairro II possui assim três componentes: urbanístico (infra-estrutura básica e serviços urbanos) social (trabalho de atenção a crianças e adolescentes e incentivo à geração de trabalho e renda) e institucional (assessoria e capacitação técnica e avaliação do Programa). As atividades do componente urbanístico são o centro do Programa. A área social inclui vários projetos, mas é obviamente limitada se consideradas as enormes demandas da população, cujo principal problema é a baixa renda, o emprego precário ou mesmo o desemprego. Essa limitação é amenizada pela articulação das ações, com atuação em distintas frentes que vão do estritamente urbanístico até as ações com jovens considerados em risco social, passando pela qualificação e formação profissional.

Para a realização do Programa o governo municipal conta com parcerias estabelecidas com o governo estadual (executor de ações relacionadas à prestação de serviços de sua competência), organizações não-governamentais (prestadoras dos serviços previstos no componente social) e empresas privadas (elaboradoras dos projetos urbanísticos para as favelas e executoras das obras).

Além de co-financiador, o BID participa do estabelecimento de parâmetros para a execução do Programa e aprovação das contratações de firmas consultoras, organizações da sociedade civil e técnicos individuais; também acompanha os resultados das atividades de monitoramento e avaliação.

O Governo municipal é o órgão responsável pela gestão do Favela-Bairro. A Secretaria Municipal de Habitação é a coordenadora do Favela-Bairro, executora técnica das atividades dos componentes urbanístico e institucional e responsável pela contratação e supervisão de empresas privadas; a Secretaria de Fazenda é a coordenadora financeira; as outras secretarias e órgãos do governo municipal são os responsáveis pela execução das atividades relacionadas a obras, urbanização e regularização, desenvolvimento social, trabalho e renda, meio ambiente, educação, esporte e lazer e limpeza urbana

A execução do Favela-Bairro segue uma sequência de passos previamente definidos que preservam um certo nível de flexibilidade para se adaptar à realidade de cada localidade e às possibilidades da Prefeitura. Mas, ainda assim, a implantação geralmente ocorre nesta sequência:

- 1º Seleção das comunidades a serem atendidas pelo programa;
- 2º Estabelecimento de contato com organizações e líderes comunitários;
- 3º Seleção de agentes comunitários entre pessoas da própria comunidade e capacitação dos agentes pelas secretarias executoras;
- 4º Divulgação de edital de concurso público para a seleção da firma projetista que ficará responsável pela elaboração do projeto urbanístico de cada favela e elaboração de termo de referência para a preparação de proposta técnica a ser apresentada na licitação;
- 5º Realização de diagnóstico a ser utilizado na elaboração da proposta técnica pelas firmas projetistas interessadas;
- 6º Realização de reunião interna ao Programa para a apresentação da firma projetista, do fiscal da prefeitura que acompanhará todos os trabalhos da firma projetista e de representantes de todos os órgãos e secretarias que participarão da execução do programa na favela em questão;

- 7º Realização de assembléia para esclarecer para a comunidade os objetivos do Favela-Bairro e apresentar os órgãos públicos e a firma projetista responsáveis pela execução do Programa;
- 8º Realização de grupos temáticos com a comunidade para levantar problemas e definir demandas nas áreas de infra-estrutura e política social;
- 9º Elaboração do Projeto de Urbanização e Plano de Ação Social Integrada – PASI;
- 10º Realização de assembléias para apresentação e aprovação do Projeto de Urbanização e PASI;
- 11º Implantação das obras e das atividades sociais;
- 12º Implantação do Posto de Orientação Urbanística e Social – POUSO;
- 13º Elaboração de Projetos de Alinhamento, reconhecimento de logradouro público e assistência para a legalização fundiária dos domicílios;
- 14º Transferência da responsabilidade pela prestação dos serviços urbanos e sociais sob responsabilidade do município para os órgãos setoriais da prefeitura.

Vale destacar que os agentes comunitários são membros remunerados da comunidade que desempenham o papel de intermediadores entre a comunidade e o poder público, prestando esclarecimentos e encaminhando dúvidas e reivindicações dos moradores para os técnicos da Prefeitura. Outro aspecto importante no desenho do Programa é o POUSO, uma unidade administrativa descentralizada composta por um engenheiro/arquiteto, um assistente social e pelos agentes comunitários para orientar as comunidades em relação à legislação urbanística, reforma predial e programas sociais.

4. Pressupostos do Favela-Bairro: Intersetorialidade e Participação

4.1. A Intersetorialidade no Favela-Bairro

Em linhas gerais, podemos dizer que a noção de intersetorialidade envolve dois tipos distintos de intervenção. Um diz respeito à intervenção sobre um tema/problema executada por um conjunto de órgãos e/ou instituições com relativa autonomia entre si. A intersetorialidade aí é dada pela associação de entes autônomos com interesse cooperativo naquele tema/problema/segmento que se quer tratar. Seria uma intersetorialidade do tipo gerencial. Outro tipo de intersetorialidade diz respeito à intervenção em todos ou na maior parte dos problemas relacionados a um determinado tema/problema. Seria a intervenção conjunta em todos os problemas que podem estar influenciando, por exemplo, a violência entre jovens de uma dada comunidade. A este tipo poderíamos chamar de intersetorialidade temática.

Os dois tipos podem estar relacionado e mesmo interdependentes, mas deve-se ter claro que no primeiro caso o problema está relativamente delimitado e focado e a ação intersetorial é adotada porque se reconhece que os objetivos necessitam desse tipo de ação. No segundo tipo a intervenção é mais abrangente e pode propiciar por isso maior impacto social. Mas esta mesma abrangência pode, ao contrário, tornar a identificação dos resultados difusa e dificultar a mensuração do impacto. Ou seja, há vantagens, desvantagens e principalmente há necessidades que levam à adoção de uma ou outra concepção.

O Programa Favela-Bairro demonstra ser um bom exemplo de equilíbrio no que toca à intervenção intersetorial. Por um lado, para atingir seus objetivos, requer a ação conjunta de diversos órgãos do poder público, da sociedade e do mercado. Por outro lado, seleciona ações em um espectro sabidamente bem mais amplo, se considerada a temática das necessidades da população de favelas. A escolha de objetivos de alcance plenamente identificáveis foi preferida a um conjunto mais abrangente de ações mas com resultados de menor visibilidade e mesmo temporalidade. Do ponto de vista do impacto social do Programa, a integração da população favelada, parece ser ainda uma estratégia bastante perspicaz. Dado que a integração tem caminhos tão complexos, opta-se por objetivos concretos e visíveis que possam contribuir

com bom grau de certeza para o impacto social, ao invés de optar por objetivos mais amplos que não garantem maior eficácia de impacto.

Contudo, esse equilíbrio buscado na formulação do Programa não implica em ausência de conflitos e problemas na gestão e implementação, como veremos a seguir.

Problemas e Desafios da Intersetorialidade

O Programa e outros órgãos governamentais

O Programa tem como um de seus maiores desafios a coordenação e o comprometimento dos diferentes órgãos envolvidos. Questionado sobre as condições necessárias para que seja possível fazer acontecer um programa como o Favela-Bairro, o coordenador do programa nos diz:

“... decisão política, vontade de fazer uma coisa dessas, porque é um trabalho insano. É uma rede enorme e você tem que ficar negociando com todo mundo. Você tem: escritórios de arquitetura, empreiteiras de obra, ONGs, as várias Secretarias, as comunidades. E dentro da comunidade são diversos atores. Você não pode tratar só com a associação de moradores. Você tem que tratar com todas as correntes que estão lá dentro. É muito complexo.”

É pela coordenação geral do Programa que passam os principais conflitos e onde muitos ganham uma direção de solução. Em geral, os principais conflitos aparecem na relação com os órgãos públicos estaduais ou mesmo municipais com direção autônoma, de quem o Programa depende mas sobre quem a coordenação geral não tem controle. Um exemplo é o do órgão do governo estadual responsável pelo fornecimento de água e serviços de esgoto.

Este órgão estadual tem sua atuação criticada, indicando a necessidade e muitas vezes a dificuldade de negociação na gestão pública. O Programa faz a obra e a infra-estrutura para a canalização de água, por exemplo. Mas a ligação e o fornecimento cabem ao órgão estadual, que alega problemas no projeto e não autoriza o fornecimento de água. Esta situação é vivida hoje por várias localidades onde as obras já foram concluídas. Como há uma disputa política muita intensa entre o governo do estado do Rio e o prefeito da cidade do Rio, pode-se atribuir à ela parte do problema. Mas há também uma boa dose de irredutibilidade por parte do órgão estadual, que possui grande autonomia frente ao governo do estado e é bastante refratário às demandas da população.

"problema hoje é que falta água ... a água não chega para todos igualmente. A caixa está pronta, mas não ligam. O problema é de complementação da obra". (morador)

Em entrevistas realizadas com funcionários da Prefeitura que trabalham no Programa, um aspecto apontado foi o grau de comprometimento muito diverso entre os próprios órgãos e Secretarias da Prefeitura com o Programa. Ainda que exista um certo grau de consenso em relação à idéia do Programa e que a existência de recursos garanta a participação dos diferentes órgãos, na prática, nem todos se empenham como necessário.

“Está certo que uma coisa é fazer o discurso a outra é passar para a prática. E há dificuldades de encontros e desentendimentos. E isso demanda tempo e muita persistência do coordenador e das outras pessoas responsáveis pelo programa” Funcionária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Um exemplo foi o ocorrido com a Secretaria Municipal de Trabalho. Após a mudança de governo, o novo Secretário não deu continuidade às atividades acordadas, o que culminou com nova substituição e posteriormente com a transferência das atividades do componente de trabalho e renda para a Secretaria Municipal de Habitação. Isso atrasou bastante as ações desse componente, que visa atender à demanda social mais premente da população – o emprego e a renda, comprometendo a intersetorialidade e pondo em risco os objetivos do Programa.

O Programa, o setor privado e as ONG

A falta de estrutura da Prefeitura é o motivo alegado para a contratação de empresas privadas para a execução do componente urbanístico do Programa. A experiência tem sido

considerada bem sucedida, o que é atribuído à existência de regras claras e de uma estreita regulação por parte do poder público, com distribuição de responsabilidades através de um sistema de controle e acompanhamento que envolve os diversos setores participantes e interessados.

Apesar do bom funcionamento das empresas, há também conflitos, em especial quanto à alegada falta de “compromisso” dessas empresas terceirizadas, visto que seu contato com a comunidade é temporário, sem continuidade.

Já as organizações da sociedade civil (OSC) – denominação dada às ONG - são contratadas para prestar os serviços previstos no componente social do Programa, observando-se sua competência e idoneidade. Apesar desse componente ser recente, verificam-se problemas na capacitação técnica das organizações sociais, assim como na execução dos projetos. Na verdade, a Prefeitura é quem detém a experiência no trato das questões incorporadas ao componente social, mas não tem corpo técnico suficiente.

Embora o BID explicita preferência pelo trabalho realizado pelas OSC, o atual prefeito possui restrições quanto à sua contratação e deu orientações para que estas ações sejam paulatinamente transferidas para os órgãos e funcionários públicos da Prefeitura. Contudo, essa solução permanece sem continuidade.

A par essas questões, e devido à participação ainda recente das OSC como ator no Programa, não foram identificados conflitos significativos. A dinâmica de contratação das OSC segue uma metodologia criteriosa, que visa garantir a idoneidade e a competência dessas instituições para a execução das atividades sociais, evitando a prática tradicional de contratação por indicação. Contudo, as exigências se mostraram excessivas, atrasando a conclusão das contratações e consequentemente o início dos projetos.

Recentemente, uma avaliação conjunta entre a coordenação do Programa e o BID deliberou sobre novos trâmites para a contratação de OSC. As etapas de avaliação técnica e jurídica foram agrupadas, a fim de tornar o processo mais ágil (Prefeitura do RJ e BID, 2002). O mesmo processo já está sendo aplicado à seleção de projetos para as ações de geração de trabalho e renda, previstas para este ano.

Outros fatores contribuíram para o atraso das licitações, como a falta de recursos para a divulgação do edital e a demora por parte da comissão examinadora para avaliar os 147 projetos propostos pelas OSC. Esse tipo de problema revela a necessidade de se aprimorar o trabalho interinstitucional para apoiar a ação intersetorial, garantindo a entrada em conjunto das ações em um Programa deste porte.

A par essas dificuldades, é possível identificar o impacto positivo da incorporação do componente social com o trabalho das OSC. Em várias situações as ações mostraram-se mais eficientes do que o esperado, alcançando número de beneficiários acima do previsto; outras foram expandidas, gerando inclusive ações inovadoras ao interior dos projetos. Há relatos de projetos que incorporaram a recuperação da história cultural das favelas, ou de treinamento em esportes tradicionalmente freqüentados somente pela classe média e alta.

Outro fator identificado é que o sucesso da participação das OSC depende em muito de sua proximidade com a comunidade. A experiência fez incluir este como um critério de seleção, já que alguns bons projetos eram inviáveis pela total ausência de vínculo da instituição com a população alvo da proposta. Hoje, as instituições que não têm trabalho anterior nas favelas procuram conhecê-las e a suas lideranças antes da fase de implantação dos projetos.

A rotatividade da burocracia

Um dos gargalos para a implementação do componente social, e que compromete a intervenção setorial, são os conflitos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social com outros órgãos e mesmo ao interior desta; principalmente, de novo, no que toca ao “compromisso” dos funcionários em desenvolver as inúmeras atividades necessárias ao

Programa. A equipe da Secretaria responsável pelo Programa é mínima, mas sua coordenação diz que prefere fazer um trabalho de “convencimento” com os funcionários do que procurar aumentar seu pessoal. Esse problema ocorre principalmente pela rotatividade da burocracia, ocorrida a cada troca de governo, quando novos membros assumem cargos importantes para o trabalho intersetorial, sem contudo estarem comprometidos com o Programa.

Por outro lado, como as ações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social já existiam antes de serem incorporadas ao Programa, havia já uma estrutura de execução autônoma, o que dificultou a inserção baseada na intersetorialidade. É difícil alterar mecanismos burocráticos já em andamento para que se adaptem a uma nova estrutura de trabalho, principalmente em atividades que incorporam diretamente a população, como as da Secretaria de Desenvolvimento Social.

Um dos exemplos é que, segundo o Programa, caberia à Secretaria de Educação incorporar-se à implantação dos projetos de atenção à criança e ao adolescente. Mas como esse componente exige a contratação de OSC, e a Secretaria de Educação não possuía nenhuma experiência no trato com terceirizados, a Secretaria de Desenvolvimento Social assumiu o acompanhamento das ações. Se por um lado garante-se a execução das ações, por outro corre-se o risco de comprometer os resultados, tanto pela participação secundária do setor mais capacitado, como pela sobrecarga do setor responsável pela assistência social.

Intersectorialidade com agências internacionais

A presença do BID é outro fator determinante para a condução do programa. A participação de agências internacionais na definição do conteúdo dos Programas governamentais sempre foi vista com um pouco de desconfiança pelos corpos técnicos da burocracia. No caso do Programa Favela-Bairro a relação parece ter pontos positivos, com reconhecidos avanços de ambas as partes. Tanto a agência é menos refratária ao conhecimento e experiência acumulada dos governos - não mais vistos como tendo interesse exclusivo e único no aporte de recursos de uso nem sempre eficiente - como os governos demonstram seriedade em seus objetivos e reconhecem limitações em aspectos como planejamento e acompanhamento de resultados.

A interlocução tem sido cooperativa e profissional, indicando bons resultados. A exigência por parte do BID de avaliação periódica, com resultados consolidados e indicadores previamente estudados e selecionados, por exemplo, é reconhecida como um passo importante na implementação de políticas sociais no município.

Funcionários da Prefeitura apontam a participação do BID como tendo sido fundamental para melhorar o nível gerencial da equipe da Secretaria de Habitação e disciplinar as contratações. No entanto, se queixam que a excessiva burocracia imposta torna os processos muito lentos desagradando a população, que interpreta a lentidão como má vontade dos órgãos públicos. No momento têm sido realizadas discussões com o Banco a fim de pensar formas de agilizar as ações. De toda forma, até aqui o resultado é, ao menos para a equipe do Programa, uma boa conjunção de “idealismo com profissionalização”.

Por outro lado, deve-se admitir que a presença do BID no Programa tem sido um dos elementos que garantem sua execução, através de cláusulas contratuais que obrigam o governo a cumprir as metas. Apesar disso, a implantação do Programa está bastante lenta em sua 2ª fase.

Pode-se ver que os problemas da intersectorialidade no programa estão localizados menos nas ações e mais na relação entre os órgãos envolvidos. Contudo, as iniciativas e o alcance do projeto até aqui demonstram que todos vêm aprendendo. Como afirma Junqueira (1998), a intersectorialidade é “um processo de aprendizagem e de determinação de sujeitos, que resulta também da gestão integrada das políticas sociais para responder com eficácia aos problemas da população de um determinado território”.

O Favela-Bairro demonstra como a intersectorialidade não se esgota nas ações e reorganizações que se realizam no interior do Estado. O rompimento com o velho e a construção de um tecido social mais democrático exige uma aliança entre instituições e pessoas de dentro e fora do Estado que se unem por compartilhar das mesmas idéias. Para realizar essas idéias a intersectorialidade é apenas um dos aspectos. Por isso, destacamos o segundo elemento central ao programa, outro desafio, que é a participação social.

4.2. A participação comunitária no programa

“A cidadania é um processo de aprendizagem que se atualiza na medida em que as pessoas vão experimentando relações e percebem que seu saber e sua experiência têm importância e são respeitados” (Junqueira, 1998).

A participação, na atualidade, não mais pode representar mera retórica política, pois impõe-se cada vez mais como uma necessidade gerencial que torna legítima a organização ou a política à qual está relacionada (Kliksberg, 1999) .

Segundo Subirats (1989) a ineficácia das atuações públicas decorre da excessiva separação entre os aparatos administrativos e a sociedade civil. A democratização da Administração representaria uma maneira de romper com a excessiva impessoalidade do poder legal burocrático de Weber, sendo a técnica mais utilizada a participação, que pressupõe negociação e coordenação entre todos os atores.

Além disso, o autor relaciona a democratização à necessidade de reforçar a periferia, descentralizando decisões e adaptando a atuação administrativa às condições do lugar ou situação, ou às necessidades concretas dos cidadãos. (Subirats, 1989)

A participação comunitária é a um só tempo fundamento, pressuposto e objetivo do Favela-Bairro. É também um de seus maiores méritos e fragilidades. O grande desafio é identificar as possíveis causas e principalmente conseguir alterá-las ao interior do Programa

O desenho da participação no Favela-Bairro

No Programa, a representação comunitária segue uma estrutura piramidal com três níveis: representantes de cada rua, grupos de ruas e o Conselho do Projeto. Esses grupos de representação são eleitos pela comunidade para ajudar os técnicos do Programa a estabelecer prioridades das intervenções do Projeto, manter contatos com os moradores locais, atender a problemas emergenciais e específicos e supervisionar as atividades do Projeto. (BID, mimeo, s/d).

Essa estrutura não tem contudo garantido a participação. É bastante baixo o nível de adesão espontânea das comunidades ao Programa, mesmo quando sua divulgação foi considerada satisfatória. Em pesquisa com moradores de três comunidades onde as obras do Programa já se encerraram (Iuperj, 1999), mais de 80% dos entrevistados afirmaram não ter participado de nenhuma discussão sobre as obras do Favela-Bairro e 40% não se informam sobre elas. "87,6 % dos entrevistados que disseram se informar sobre o andamento das obras, o fizeram "conversando com vizinhos". Apenas 12,4% dos informados freqüentaram as reuniões destinadas a esta finalidade" (IUPERJ,1999:83)

Diversas variáveis podem explicar a baixa participação; desde a tradicional descrença nas atividades advindas do poder público, até a pouca tradição de participação política e social no país, ou a violência presente nessas comunidades. Afora essas questões gerais, cabe perguntar quais características do tipo de participação adotada podem estar estimulando ou não essa baixa participação.

O pressuposto da participação no Programa é garantir que a população seja ouvida, consultada e interfira nas decisões sobre o desenvolvimento das atividades; que considere as mudanças levadas a cabo pelo Programa como benefícios decorrentes de direitos seus e que ajudem na manutenção desses benefícios. Ou seja, a participação estimulada é de caráter consultivo, na medida em que não institucionaliza os canais de negociação, deliberação e

controle entre técnicos e comunidade, ficando esta dependente da “boa intenção” daqueles em ouvi-la e posteriormente respeitar suas deliberações. Nas palavras de um morador “arquitetos e engenheiros estão fazendo quase tudo sem procurar saber o que os moradores querem”. (morador entrevistado/pesquisa IUPERJ,1999).

Não é portanto proposta do Programa estimular uma cidadania ativa (Carvalho, 1998), o que não impede contudo que ela seja estimulada. A questão que se coloca é se a participação consultiva é suficiente para os objetivos de integração social.

Em comunidades com condições precárias de vida e muito cerceadas pela violência, não se pode supor que seja inerente às pessoas o ímpeto de participação. Assim, se por um lado o aspecto consultivo do programa precisa ser questionado, por outro é através dele que a população tem a potência de criar um novo ponto contato e interlocução com o poder público; começar de uma forma muito simples a refazer o diálogo. Nesse sentido, a consulta é um sinal de respeito pelo outro, aspecto crucial do sentimento de pertencimento a uma comunidade. Contribui para isso a relação qualificada que os técnicos do Programa responsáveis pela área mantém com os agentes e lideranças, não só através de reuniões e encontros sistemáticos, como também por uma postura de reconhecimento da importância e autonomia daqueles atores.

A tradição de participação na comunidade também é decisiva para o sentido e extensão da intervenção dos moradores das favelas no Programa. Ou seja, o tipo de participação alcançada não depende somente do tipo de participação estimulada. Se forem garantidas quaisquer formas legais de participação, a tradição da comunidade é fundamental no papel que ela vai desempenhar na condução do Programaⁱⁱ.

Há outros limites à participação que extrapolam o Programa. Um deles é o reduzido número de técnicos, em especial agentes comunitários, que a Prefeitura dispõe para atuar em cada comunidade. No governo passado atuavam no Programa 300 agentes comunitários, dos quais cerca de 210 pertenciam a uma cooperativa cujo contrato foi rescindido pelo atual Prefeito. Como os agentes comunitários desempenham papel fundamental no modelo de participação adotado, sua brusca redução para apenas 90, menos de um por comunidade, pode comprometer o sucesso do Programa.

Afora a redução do número de agentes comunitários houve também uma mudança na concepção do seu papel neste governo. Se anteriormente sua missão incluía de uma forma mais clara o trabalho de conscientização, educação para a cidadania e apoio à organização comunitária, no atual governo há uma indefinição de seu papel fazendo com que os agentes comunitários muitas vezes se sintam perdidos e que sua atuação fique restrita a ações pontuais, como a distribuição de panfletos. Consequentemente, em algumas localidades a participação comunitária vem se restringindo a pequenos grupos para problemas pontuais.

Não é possível concluir sobre o alcance e limites da participação no Programa sem uma extensa investigação com a população. No entanto, pode-se adiantar que o Programa tem sido bem sucedido no que toca aos preceitos básicos de participação comunitária na implementação de políticas. Contudo, é também certo que a participação deveria ser ainda mais estimulada, tanto do ponto de vista qualitativo quanto quantitativo.

No primeiro caso, embora a população seja consultada quanto a suas necessidades e expectativas, deva aprovar os projetos realizados e tenha algum poder de negociação sobre a seleção das ações, seu poder de decisão é bastante limitado. Já o aumento quantitativo deve ser buscado de toda forma, para maior representatividade e legitimidade do Programa. E por que isso? Porque um dos pressupostos centrais do Programa é que somente a adesão da comunidade pode garantir sustentabilidade das ações, como o bom uso de equipamentos e a conservação das obras.

A participação consultiva adotada pelo Programa representa um avanço em relação às formas tradicionais de interação entre poder público e comunidade, pois propicia canais de

escolha entre as diferentes ofertas de ações governamentais. Entretanto, este modelo consultivo ainda se distancia de uma participação deliberativa, em que a comunidade teria real poder de decisão sobre a política pública, atuando desde sua elaboração até sua avaliação.

A polêmica em torno do caráter consultivo ou deliberativo é tradicional na literatura porque diz respeito à divisão do poder e consequentemente à democratização do Estado. Daniel (1994) destaca contudo que é preciso fugir de uma dicotomia formal e excludente no tratamento dessa questão que, embora perpassasse o debate teórico, não encontra ressonância na realidade concreta da gestão pública. O autor aponta que, de forma freqüente, processos de mutirão visando a construção de equipamentos públicos, apesar de não estabelecerem um canal formal de participação que retome o dilema consulta e deliberação, estabelecem formas de relação entre a comunidade e o poder público que possibilitam a participação real na decisão sobre o projeto ou a execução da obra pública. Tal exemplo ilustraria o fato de que nem sempre participar das decisões exige votação (Daniel, 1994:30). "Analogicamente, parece razoável assumir que variadas formas de relação estabelecidas entre a sociedade e o Estado, embora não signifiquem participar de modo direto de decisões, correspondem a processos que, por tornarem o Estado mais permeável à conquista de direitos, podem ser entendidos, em sentido amplo, como momentos de partilha do poder" (Daniel, 1994:30).

Apesar disso, o autor destaca a diferença de qualidade entre espaços de deliberação e consulta, afirmando que se o objetivo for a radicalização da partilha de poder, inerente à uma gestão democrática, isto envolveria necessariamente conferir aos cidadãos o real direito de decisão e não somente a consulta (Daniel, 1994:30).

5. O papel da equipe

Se as estratégias de intersetorialidade e participação podem ser visíveis porque prescritas e indutoras do Programa, um dos elementos fundamentais para sua condução tem sido a equipe gestora. Em geral, esse é um tema tratado de forma isolada da gestão de políticas tanto pela administração como pela ciência política. Contudo, foi evidente durante a pesquisa a disposição da equipe em fazer "as coisas darem certo", em buscar solucionar os conflitos e "fazer o programa acontecer". A que atribuir isso que poderíamos chamar de "compromisso"?

As burocracias governamentais, por mais efetivas e preparadas, de forma isolada e sem compromisso com a missão institucional não conseguiriam poder político necessário para conduzir políticas públicas. Nesse sentido é que Evans destaca que "Instituições disciplinadas e qualificadas, mas desconectadas das demandas cotidianas sociais, teriam pouca efetividade no desenho e implementação de políticas públicas" (apud Abu-El-Haj, 1999: 74).

No caso do Programa, o seu núcleo de coordenação é composto por técnicos da Prefeitura com larga experiência de trabalho em favelas. A formação de uma equipe com essa experiência mostrou-se fundamental na concepção e elaboração do Programa. Além disso, o que poderíamos qualificar como "compromisso" da equipe de coordenação tem sido em grande parte responsável pela execução da proposta a contento. Esse compromisso vem contribuindo, de certa forma, para modificar uma visão de total descrédito da população em relação ao poder público, gerada ao longo de uma história de clientelismo e autoritarismo tecno-burocrático. Isso traz à tona a função política do funcionalismo público, ou seja, o papel do Estado/governo na universalização dos direitos sociais. Um dos resultados possíveis é a construção de uma relação de cooperação e confiança entre poder público e sociedade civil.

Um conceito fundamental para se fazer uma leitura adequada do compromisso da coordenação é a categoria "embeddedness" cunhada por Peter Evans que a define como "synergy based on ties that cross the public-private divide", ou seja "on ties that connect citizens and public officials across the public-private divide" (Evans, 1996b: 1119 e 1120). Para o autor "creative action by government organizations can foster social capital; linking

mobilized citizens to public agencies can enhance the efficacy of government. (...) People working in public agencies are closely embedded in the communities they work with, creating social capital that spans the public-private divide" (Evans, 1996b:1130).

Para o autor essa inserção deveria ainda funcionar de forma integrada com uma 'coerência coesiva', ou seja, com *esprit de corps*, já que não mais do que o entendimento sobre o que poder ser feito, são necessários aliados para ajudar na implementação. Sem coesão interna a inserção dos gestores geraria mais desorganização do que uma fonte de entendimento e implementação de ações. Para o autor, somente a combinação contraditória da inserção com a coesão, que ele chama de "autonomia inserida", é capaz de fornecer bens públicos. (Evans, 1996 a, p.263).

No caso do programa, esse *esprit de corps* advém em muito do conhecimento acumulado sobre o problema e mais ainda sobre a experiência das ações passadas. A equipe responsável pelo Programa possui uma concepção bastante avançada do problema das favelas; reconhece a estreita relação que os problemas sociais têm entre si e quanto dar a devida importância a esta relação favorece os resultados. Essas são as pessoas que direta ou indiretamente participaram da elaboração do Programa e que são responsáveis por sua implementação. São técnicos presentes em diferentes órgãos governamentais cuja atuação em defesa do Programa é sem dúvida um de seus aspectos mais distintivos. É um grupo altamente qualificado para os temas referentes às favelas, cuja especificidade é inegável para o planejamento e execução de políticas públicas para essas comunidades. Boa parte participou do Projeto Mutirão (uma das experiências mais importantes em urbanização de áreas pobres da cidade), responsável por uma aproximação com as comunidades que em muito contribuiu para alterar a visão estereotipada desse segmento.

Um outro aspecto que chama a atenção na relação da equipe com a comunidade é a mediação entre os saberes técnico e popular. Os engenheiros e demais profissionais, desde a experiência com o Projeto Mutirão, disponibilizam um tipo de conhecimento 'científico' sobre a favela que interage com o conhecimento da experiência de vida dos moradores. Um estudo que evidencia um resultado positivo dessa interação foi a pesquisa de campo de Lam (1996) que mostrou a troca de experiências entre profissionais tecnicamente preparados e camponeses experientes produzindo uma sinergia desencadeadora de ações eficientes. Essa experiência representou um caso de cooperação - ou "coprodução", segundo Lam - que estava relacionada à confiança entre dois pólos interessados em trabalhos de equipe.

Para entender a importância do papel de liderança da equipe do Programa vale destacar o trabalho de Jonathan Fox (1996) e Hirschman (1984), posteriormente discutidos por Abu-El-Haj (1999), que destacam a importância da experiência de vida das lideranças na construção política de capital social. Segundo os autores, grande parte das lideranças de movimentos considerados bem-sucedidos apresentam dois aspectos: *"vêm de um passado utópico e idealista e sobreviveram a derrotas políticas. Aparentemente, as posturas idealistas comprometidas com o avanço social das camadas despossuídas se amoldam às derrotas, produzindo um compromisso social aliado a uma prática política. Esse tipo de liderança é o mais eficaz na mobilização do capital social"* (Abu-El-Haj, 1999: 76).

Essa caracterização se aproxima em muito da experiência dos gestores do Programa. Fica contudo o questionamento acerca de se é possível reproduzi-las, e como fazê-lo. Na verdade, se trata de um aprendizado técnico e político adquirido na própria prática da gestão pública, o que lamentavelmente nem sempre é valorizado. A tendência da gestão é muitas vezes supor que os bons projetos são sempre os que estão por vir, assim como as pessoas adequadas para empreendê-los. No caso do Favela-Bairro, a concepção inovadora está em muito vinculada ao que é mais tradicional na burocracia pública, funcionários de carreira que passaram por inúmeras experiências de gestão social, a maioria de baixo impacto, bastante contaminadas por interesses clientelistas e sem continuidade. Mas que igualmente estiveram

próximos dos problemas da comunidade e por características pessoais ou imposição da realidade incorporaram o principal valor da gestão pública, que é o respeito à população e o compromisso com seu bem estar. De fato, estes valores dependem da interação do aparato do Estado com a população, que será mais sólida quanto mais eficiente e democrática for a gestão pública. É nesse sentido que confirma-se a relevância da relação entre participação e intersectorialidade com a conformação da equipe gestora.

6. Ameaças e oportunidades à sustentabilidade do Favela-Bairro

Se são grandes os desafios que o Programa enfrenta em sua implantação e gestão, não são menores aqueles impostos à sua sustentabilidade, sem dúvida uma das principais preocupações de seus elaboradores e também da população.

Embora o conceito de sustentabilidade tenha suas raízes fincadas na ecologia, aborda outras dimensões da atividade humana, como a política, a social, a econômica etc (Lage, 2001). Apesar disso, reconhece-se as dificuldades na determinação do limite claro da sustentabilidade entre cada uma dessas dimensões, principalmente ao serem consideradas as relações de interdependência a que estão sujeitas. Dentre as várias dimensões existentes, os desafios do Programa Favela-Bairro quanto à sustentabilidade podem ser assim identificados:

a) Sustentabilidade política

No Brasil a troca de governantes quase sempre gera descontinuidade na implantação das políticas públicas. O Favela-Bairro já passou por três eleições. Nas duas primeiras houve continuidade política e o Projeto se manteve. A situação hoje não é clara. Embora o governante seja o mesmo que deu início ao Programa, há uma clara paralisia em sua implantação, demonstrando dependência em relação ao executivo municipal e portanto fragilidade política.

b) Sustentabilidade administrativa

A equipe técnica coordenadora é, sem dúvida, fundamental para a continuidade do Programa. Entretanto, esta coordenação lida cotidianamente com os problemas de gestão gerados pela falta de recursos humanos ou pelo não comprometimento de alguns órgãos públicos na implantação ou manutenção do Programa, como citado.

Nesse aspecto, o papel do BID no campo técnico tem sido um suporte importante, antevendo problemas e criando soluções que diminuem o impacto da máquina burocrática na gestão do Programa. Contudo, obviamente não é suficiente para a garantia das atividades.

c) Sustentabilidade financeira

O programa envolve recursos altos, grande parte financiada pelo BID. Pode-se supor que a suspensão ou interrupção na transferência desses recursos resultaria no cancelamento da execução do Favela-Bairro. Por outro lado, o Programa não atinge todas as comunidades de favelas, o que significa que a política de integração social nos moldes do Programa dependeria da entrada de novos e vultosos recursos, além de outros necessários à manutenção do componente social, que não se esgota com a urbanização.

d) Sustentabilidade urbana

A manutenção das novas condições introduzidas pelo Programa aparece nas preocupações dos técnicos e de muitos moradores. Esta depende não só da presença constante dos serviços públicos, mas também da contenção do crescimento desordenado das favelas e da conscientização dos moradores quanto à preservação do novo ambiente urbano.

É nesse sentido que vale não só a ação intersectorial do poder público após o Programa, como também é imprescindível a participação da comunidade. Uma alternativa bem sucedida são os garis comunitários, membros da comunidade remunerados que fazem a coleta regular de lixo. Também têm tido sucesso algumas ações de reflorestamento de áreas de risco, também com a participação da comunidade.

A falta de titulação das propriedades e regularização das áreas somadas à ocupação indevida dos espaços públicos representa outro problema para a sustentabilidade do Programa. Há dificuldades relacionadas à legalização dos espaços privados e ao reconhecimento pela população de que os logradouros públicos não devem ser usados privadamente. A separação entre espaços públicos e privados e a manutenção da regularização fundiária resultam em mais desafios impostos ao Favela-Bairro.

e) Sustentabilidade social

Retomemos o objetivo do Favela-Bairro: integrar a favela à cidade. Pode-se identificar o impacto do Programa sobre a vida das comunidades. Mas sabe-se que isso não é suficiente. Integrar requer que os não integrados sejam aceitos. Para tanto, além das mudanças de infraestrutura e prestação de serviços sociais básicos, são necessárias alterações na percepção dos moradores da cidade sobre as favelas.

Compreender a favela como lugar em que os vínculos sociais são fortes, em que a tradição cultural vem se perpetuando, através por exemplo do samba, é ainda um desafio imposto à integração entre favela e cidade. Mas estas mesmas características da favela poderiam estar sendo utilizadas para superar o olhar estigmatizado que o restante da cidade tem sobre ela.

A violência é outra barreira importante à integração, na medida em que perpetua a idéia da favela como lugar de marginais e bandidos. É sabido que o avanço da violência nas metrópoles brasileiras foi um dos motivos a impulsionar políticas de combate às condições de pobreza e de integração, entre elas o Favela-Bairro. O argumento preponderante é de que as obras urbanísticas, os serviços públicos e os projetos sociais são necessários e indispensáveis à diminuição da violência; não apenas por significarem um passo na construção democrática da cidade, mas porque sinalizam a presença do Estado brasileiro nesses territórios de exclusão.

Infelizmente, apesar dos avanços do Programa, as comunidades beneficiadas ainda estão sob o jugo de marginais. A violência atrasa o próprio Programa. Há registros de casos onde o tráfico simplesmente impôs a interrupção de atividades. Como lidar, por exemplo, com situações onde um telefonema avisa que um determinado profissional não é bem-vindo e deve sair da comunidade? São questões que extrapolam o âmbito do programa, mas com as quais ele tem que lidar cotidianamente.

7. Conclusão

A partir dos resultados apontados, cabe aqui discutir o alcance do Programa Favela-Bairro para a integração social, ou seja, como política de combate à exclusão social. As estratégias de intersetorialidade e participação aliadas ao componente destacado da equipe e os desafios da sustentabilidade no Programa merecem ser analisados sobre o ponto de vista das políticas territoriais de combate à exclusão. De fato, sob o ponto de vista de estratégias de superação da exclusão, a característica que mais chama a atenção no Programa Favela-Bairro é a ação sobre um dado território, ou seja, a identificação da exclusão – e a ação sobre ela – como algo definido a partir de um local-território – a favela. Supor que políticas públicas de combate à exclusão podem ou devem ter o território como foco de ação indica pensar o território como fenômeno que demarca de forma privilegiada a exclusão. Sem dúvida, no caso das grandes cidades brasileiras, as favelas são os lugares onde a exclusão social é mais reveladora, pois concentra toda a multiplicidade de manifestações sociais desse fenômeno complexo – excluídos por renda, por cor, por gênero, por acesso a bens públicos sociais e à justiça.

O objetivo do programa não é contemplar todas essas dimensões, mas integrar essas populações aos bairros e à cidade através de ações urbanísticas e um conjunto limitado de ações sociais localizadas. Embora a apartação física seja o que evidencia a situação de

exclusão, sabe-se que esta não se limita àquela. Portanto, a integração sabidamente não se limitará à superação da barreira física; mas sim supõe, em especial, o reconhecimento, por parte do conjunto dos cidadãos daqueles como iguais. Ou seja, se bem o foco sobre o território seja um importante elemento de identificação e ação sobre as condições de exclusão, o tipo de ação empreendida conta e muito para que esta estratégia funcione. Deve-se pensar então em como a gestão de políticas públicas podem favorecer a inclusão.

O primeiro passo parece ser pensar o território como fenômeno para além da exclusão, como espaço de constituição de identidades coletivas e vínculos sociais. Para Mendes (1993), o conceito de território equívale a "território processo", local de vida dinâmica, que torna visível a cultura, posturas e credos da comunidade local; os espaços geográficos e os fluxos de movimentação; além dos serviços e facilidades disponíveis. Nessa perspectiva, a gestão de políticas públicas deve considerar a população na sua totalidade demográfica, étnica, cultural, política e social, incluindo sua territorialidade; daí a intersectorialidade ser mais do que simples *modus operandi* da gestão.

Este território pode ser considerado como um elemento facilitador na construção de sujeitos, que de forma cotidiana, projetam sonhos e conflitos. O que torna impossível pensar este sujeito desvinculado do exercício de sua cidadania, de direitos e deveres que o tornam capaz de buscar a melhoria das condições de vida de sua comunidade. O território permite assim a construção da cidadania não como um estado ou um objeto a ser possuído, mas como um contínuo exercício de fazer e refazer. Isso se torna mais visível à medida da proximidade entre Estado e cidadãos, daí a importância da participação. Tal proximidade torna-se um elemento fundamental na relação governo e sociedade, pois permite concretizar a condição de cidadão na medida em que o acesso às esferas públicas é facilitado, seja em relação aos próprios serviços ou aos canais de participação e decisão sobre o território/ localidade.

Este processo permite combater a pobreza e a exclusão social e, ao mesmo tempo garantir espaços contínuos e legítimos de diálogo com a sociedade na busca pela consolidação da democracia.

Território como eixo para formulação e gestão de políticas públicas e sociais

A implantação de políticas públicas e sociais de combate à exclusão que tem como eixo norteador o território é uma questão ainda não muito explorada pelos formuladores e gestores de políticas. Entretanto, essa relação vem se tornando cada vez mais evidente na realidade brasileira, a partir do processo de transferência de um velho modelo centralizado de gestão das políticas públicas para um modelo descentralizado. Isso não significa a priori um modelo democrático no âmbito territorial, tendo em vista um legado autoritário na cultura institucional brasileira, marcada pela setorialização das políticas públicas.

A gestão pela inclusão social, via território, pode significar um agir novo ao permitir uma redução na distância entre propostas governamentais e os desejos da população, contrariando a lógica de hierarquização política e garantindo sistematicamente o direito a ter direitos.

A literatura sobre equidade (Dahlgren & White-head, 1992) aponta para a interação entre condições territoriais e organização social de segmentos populacionais que vivem em um determinado espaço. Essa interação determina a identificação de situações-problema, que representam o ponto de partida para a gestão de políticas públicas. Isso permite alcançar resultados em termos de equidade, qualidade de vida e, portanto, inclusão social. No processo de "policy cycle" é fundamental caracterizar os problemas em suas diferentes dimensões. Além disso, identificar alternativas de solução e oportunidades para ações intersectoriais.

Este momento é uma oportunidade para os participantes perceberem os problemas como realidades multifacetadas e plurideterminadas. Há uma multiplicidade de fatores interagindo na determinação da singularidade dos fenômenos sociais. Um processo de aprendizado vem se delineando quanto ao crescente envolvimento de participantes de

diferentes setores na identificação da causalidade dos problemas. Isso vem viabilizando a concretização da intersetorialidade, tendo em vista que diferentes contribuições auxiliam na percepção e construção de uma rede de causalidade intersetorial. Dessa forma, a dimensão territorial se torna extremamente relevante frente as grandes proporções dos problemas vivenciados nas cidades. É preciso privilegiar alguns aspectos para direcionar a ação.

A cidadania territorializada exige estratégias de ação e decisão intersetoriais, que partam de um conhecimento comum sobre o lugar, compartilhado com a participação dos sujeitos locais. Desta forma, programas e projetos elaborados em nível central podem não ter utilidade na implantação estratégica das políticas territoriais.

Vale destacar que não é a mera conjugação de várias ações de diferentes sujeitos, instituições e secretarias que irá configurar a intersetorialidade, mas uma estratégia comum que direcione as transformações almejadas na realidade local e os tipos de intervenção a serem efetuados. A intersetorialidade vem sendo conceituada como a articulação de saberes e experiências num processo de identificação participativa dos problemas de uma coletividade, nas decisões integradas sobre políticas e investimentos, com a finalidade de alcançar retornos sociais, com efeitos sinérgicos, no desenvolvimento econômico-social e na superação da exclusão social (Junqueira & Inojosa, 1994). Assim, a intersetorialidade justifica-se pela própria complexidade da realidade, onde vários fatores interagem dentro do contexto social em que eles ocorrem.

Uma grande dificuldade, em nossa realidade, ainda continua sendo a motivação, principalmente de atores governamentais, no sentido de introjetarem uma nova racionalidade territorial intersetorial e participativa, daí a importância do papel da equipe gestora. Em grande parte, ao contrário de alguns segmentos do caso estudado, as autoridades burocratas não têm uma prática e uma cultura política orientada para a busca de soluções integradas para os múltiplos problemas dos diferentes segmentos sociais de um determinado território.

Limites e desafios das políticas de base territorial

Apesar das políticas públicas e sociais de base territorial representarem um elemento facilitador para o planejamento intersetorial e participativo, em acordo com as necessidades da população, permitir o desenvolvimento local, aproximar os gestores das comunidades e facilitar a participação e a soma de esforços para o desenvolvimento sustentável, elas também oferecem limitações que devem ser consideradas. Podem facilitar processos de diferenciação sócio-econômica inter-territórios e contribuir para migração e inchaços das áreas desenvolvidas.

Talvez a questão mais desafiadora com relação ao território seja a relação macro-micro. A situação da pobreza só pode ser superada por ações macro-estruturais. A pobreza e a miséria são fenômenos extensamente nacionais, estão disseminados em todo o território nacional. O caso da favela, por exemplo, deixou de ser há muito tempo uma situação pontual. Hoje é um fenômeno geral. Estados ricos, como São Paulo, evidenciam a dificuldade de lidar com o problema somente pela “ótica do espaço” (ou do território). É óbvio que é necessário pensar em políticas públicas regionalizadas, inclusive para o alcance de uma equidade nacional, entre segmentos da população e do poder disseminados pelo território, mas não de forma isolada das políticas macro-econômicas e sociais. Reorganizar o mercado de trabalho e dinamizar a economia local são ações que vão além do âmbito territorial. Apesar disso, as ações de base territorial, mesmo que não tenham a capacidade de remover as causas originárias dos problemas do mercado de trabalho, podem amenizar as dificuldades enfrentadas cotidianamente por grupos mais vulneráveis e apontar para novas alternativas e possibilidades que rompam com a lógica do individualismo que perpassa as cidades e o país nos últimos tempos.

8. Considerações finais

O Favela-Bairro nos ensina que um programa é sempre apenas um passo na concretização de qualquer transformação, especialmente se o que se almeja é algo tão maior que o próprio Programa. Os objetivos são simples, quase óbvios para a atualidade, mas de uma ambição fenomenal em termos sociais. O foco no território e em uma dada população permitem uma visibilidade quase imediata dos resultados, e os aspectos positivos do programa são logo sentidos, em especial pela população. Contudo, também possui limites, sobre os quais cabe à gerência social refletir.

É possível identificar a pertinência das estratégias de intersectorialidade e participação adotadas; não só pelo que representam para o sucesso do Programa, mas porque revelam e procuram sanar os conflitos políticos, institucionais e mesmo culturais tradicionalmente presentes nas políticas que visam alterar condições sociais existentes, assim como revelam seus limites em condições sócio-econômicas tão adversas. Assim, se a cidade ainda não alcança integrar-se com o Programa, o mais que se alcance uma política intersectorial, participativa e que ao fim seja sustentável, mais próximos de lá estaremos.

9. Referências bibliográficas

- Abu-El-Haj, Jawdat. O debate em torno do Capital Social: Uma revisão crítica. BID, Rio de Janeiro, nº 47, 1º. Semestre de 1999, pp.65-79.
- Dahlgren, G. & Whitehead. Policies and strategies to promote equity in health. Copenhagen: World Health Organization. Regional Office for Europe, 1992.
- Daniel, Celso. Gestão Local e Participação da Sociedade. In: VILLAS-BOAS, Renata (org). Participação popular nos governos locais. São Paulo, Pólis, 1994.
- Evans, Peter. "Embedded Autonomy and Industrial Transformation". Political Power and Social Theory, 10, pp. 259-287. Princeton, Princeton University Press. 1996 a
- _____. "Introduction: Development Strategies Across the Public-Private Divide". World Development, vol. 24, nº6, pp.1033-1037. 1996b.
- Fox, Jonathan. "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico". World Development, vol.24, nº6, pp.1089-1103. 1996.
- Hirschman, Albert. Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America. Elmsford, NY, Pergamon Press. 1984.
- Junqueira. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 2, p. 11-22, 1998.
- Junqueira & Inojosa. Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1994.
- Kliksberg, B. Seis teses não –convencionais sobre participação . R. J. : Revista de Administração Pública, 1999, pp 7-37.
- Lage, Allene C. Administração pública orientada para o desenvolvimento sustentável. Dissertação de Mestrado. EBAPE/FGV, 2001.
- Lam, Wai-Fung. "Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan". World Development, vol.24, nº6, pp. 1039-1054, 1996.
- Mendes, E.V. Distrito Sanitário, o processo social de mudança das práticas sanitárias do SUS. Hucitec-Abrasco. São Paulo-Rio de Janeiro, 1993.
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. PROAP II - regulamento operacional. RJ, 2000.
- Subirats, Joan. Analisis de politicas publicas y eficacia de la admnistración. Madrid: INAP, 1989.

ⁱ Pesquisa original realizada com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, sob a consultoria de Sonia Fleury. A versão original contou com a colaboração de Bianca Alves.

ⁱⁱ O Programa Morar legal, de regularização de loteamentos irregulares, faz parte com o Favela Bairro do PROAP (Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro). Possui vasta tradição em organização comunitária e por isso tem uma inserção significativa na implementação do Programa, diferente daquela identificada nas comunidades de favelas.