

28 e 29 de maio de 2009, Recife.

“Nós e nossas cidades”

– notas sobre um movimento em construção –

Por Suzana Varjão¹

Um novo modelo de gestão do Estado desenha-se a partir de uma onda crescente, que vem (re)aglutinando lideranças de três das esferas que constituem a vida nas sociedades do mundo ocidental – a pública, a privada e o chamado terceiro setor. A força da proposta foi evidenciada durante o I Encontro da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, realizado na cidade do Recife, nos dias 28 e 29 últimos.

É uma proposta latino-americana, esboçada a partir da bem sucedida experiência de Bogotá (Colômbia), e já envolveu 21 cidades. Do encontro em Pernambuco participaram lideranças de todas as regiões do País, possibilitando a troca de informações e a intersecção esclarecedora de iniciativas como as de São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Recife (PE), São Luís (MA) e Ilhéus (BA).

Um dos pontos que ficaram claros durante o encontro é que não se trata de uma proposta acabada. Vem sendo tecida a partir da constatação de que o modelo de gestão do Estado está esgotado, de que não há outro em que se basear e, portanto, de que há um grande vácuo a ser preenchido na esfera pública. Ou seja, é uma proposta que nasce no intervalo entre a necessidade imediata de ação e a revisão do modelo de gestão pública.

¹ * Suzana Varjão é coordenadora do Movimento Estado de Paz, integra o Grupo Gestor do Fórum Comunitário de Combate à Violência e faz parte do grupo que vem apoiando o processo de integração de Salvador à Rede Social Latino-americana por Cidades Justas e Sustentáveis.

Dos debates travados em Recife depreende-se a consciência de que o Estado dispõe de recursos humanos, financeiros e estratégicos consideráveis. Mas a gestão não funciona a contento. Há brechas para o desvio de tais recursos – o que enriquece poucos, pauperiza muitos, contribui para a degradação das relações sociais e do meio ambiente e, em última instância, para a aceleração do processo de destruição do planeta.

As soluções, porém, não passam pela negação das estruturas que, bem ou mal, têm garantido a governabilidade das cidades. Daí a aposta no fortalecimento das estratégias de controle social sobre as estruturas públicas, como forma de contribuir para a construção de um modelo de gestão sustentável que, por sua vez, sirva de alavanca para a revolução cultural necessária às transformações sociais que se deseja.

Em outros termos, o modelo que vem sendo esboçado leva em conta a complexidade e a multiplicidade dos problemas sociais e ambientais, mas, em vez de tentar de resolvê-los, tomando para si o papel do Estado, investe no monitoramento e apoio – portanto, aperfeiçoamento – das estruturas públicas responsáveis pelo enfrentamento destes problemas.

Trata-se, pois, de uma proposta estruturante, evidenciada a partir das experiências e dos depoimentos que circularam durante o encontro. Sugestões como instalar “contadores de prazos” para o cumprimento de compromissos assumidos pelos gestores públicos sinalizam para o reconhecimento e a absorção de práticas criativas desenvolvidas por organizações não-governamentais². O que é extremamente salutar.

Aliás, esta é uma das características que mais chamam a atenção sobre o processo de construção coletiva do conhecimento da rede (e da alternativa ao modelo de administração pública): a postura de respeito às práticas desenvolvidas pelo movimento social; a preocupação em não negligenciar experiências que vêm obtendo sucesso no enfrentamento de problemas da cidade; a intenção de articular-se com tais iniciativas.

Entre as experiências mais próximas do formato em construção estão as dos fóruns permanentes. Como a maioria deles, o movimento quer aglutinar organizações que

² A referência é à organização pernambucana “Bodycount” (“contagem de corpos”, em inglês), que monitora a ocorrência de homicídios na cidade do Recife.

trabalham com as diversas temáticas que compõem a vida social (violências simbólicas e físicas, meio ambiente etc.); é menos reativo e mais colaborativo; investe na construção de políticas de Estado, não de governo; aposta na ação territorial.

Mas, como toda iniciativa coletiva, os fóruns apóiam (estratégica ou circunstancialmente) uma perspectiva mais que outras – o que lhes dá características diferenciadas e contorna os riscos de autofagia que rondam os movimentos sociais. No caso da rede em construção, o que se percebe é o maior investimento na estruturação de ferramentas e estratégias de acompanhamento e orientação da administração pública.

Nas palavras de Oded Grajew, liderança do Movimento Nossa São Paulo, uma senha para o porquê da escolha do caminho: “É preciso mexer com o coração do sistema”. Opção esta ratificada por proposições como “adote um vereador – e acompanhe suas ações” (Socorro Mendonça, Movimento Ação Ilhéus), inspirada na campanha “Adote uma Praça” (espaço público que deveria ser mantido com os impostos recolhidos).

Enfim, o que se desenha no horizonte do movimento social brasileiro merece atenção. Na Bahia, além de Ilhéus, Salvador mobiliza-se para aderir à Rede Social Latino-Americana por Cidades Justas e Sustentáveis, tendo dado o primeiro passo com a palestra do filósofo colombiano Bernardo Toro, na Reitoria da Universidade Federal da Bahia, em maio último.

Do evento em Pernambuco, inspirado pelo mote “nós e nossas cidades” (Marcus Fuchs, Fundação Avina), participaram duas referências do movimento baiano: [Izabel Portela](#) (Instituto Íris) e [Gilvan David](#) (Avina). Abaixo, o resumo esquemático dos valores, princípios, diretrizes, recomendações, instrumentos, estratégias, desafios, dificuldades, encaminhamentos e experiências que constituíram o capital simbólico do encontro.

Valores (princípios, diretrizes, recomendações...):

- As cidades não nos foram dadas por nossos pais, mas emprestadas por nossos filhos: um raciocínio que dá sentido à luta por cidades justas e sustentáveis;
- Redes são espaços de afirmação de diversidade;

- O movimento global por cidades justas e sustentáveis deve ser um espaço de alerta, consertador, provocador, aglutinador... Não segue a lógica da política representativa;
- É um movimento baseado no diálogo, mas é também instrumento de pressão por uma administração pública séria, ética, competente;
- A consciência de que o livre acesso às informações produzidas pela administração pública é direito constitucional deve nortear as relações entre os integrantes do movimento e os poderes instituídos;
- A “transitividade” entre o local e o global é contínua: a rede é construída a partir dos movimentos locais por cidades justas e sustentáveis, que, por sua vez, ganham força a partir da construção da rede;
- Esse tipo de movimento pensa o território como espaço de convergência de necessidades e soluções, num *modus operandi* complementar ao dos movimentos tradicionalmente centrados em temáticas específicas, somando-se àqueles que apostam na articulação, na multidisciplinaridade, na interinstitucionalidade e na intersetorialidade (a exemplo dos conselhos, fóruns etc.);
- Arrumar o quarto; cuidar da casa, da rua, do bairro, da cidade... Um mote para a compreensão da dinâmica do(s) movimento(s), que requer(em) transformações a partir de e em direção ao indivíduo; inclui as esferas pública e privada; vincula o micro ao macro; pensa o local, mas conecta-se com o global;
- É preciso ter consciência sobre o processo de exaustão dos recursos naturais e de que não se deve separar a perspectiva social da ambiental, no trabalho de enfrentamento dos problemas do planeta;

Instrumentos e estratégias:

- Estruturação de programa de indicadores e metas para as cidades (além de o programa constituir-se em importante instrumento de mobilização e ação social, o processo em si de estruturação é estratégico);
- Acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual de Ação (PPA) de cada município;
- Estudo e debate sobre a Lei de execução orçamentária (disponibilizada *on line*), para acompanhamento da ação política;

- Construção de uma política de comunicação interna e externa (rede-público e rede-rede); com grandes e pequenos meios (*web*, rádio, jornais de bairro, *blogs*, redes sociais, *twitter*, celular); que sirva de instrumento de educação (cidadã) e de pressão (importante ter consciência de que políticos em geral são vulneráveis às mídias); e que seja sustentável;
- Desconstrução da idéia (paralisante) de que todos os grandes meios de comunicação estão comprometidos com o poder político. Mesmo nas cidades em que isso ocorre, é preciso apostar no grau de autonomia dos profissionais de imprensa;
- Uma política de comunicação eficaz extrapola o campo midiático, sendo recomendável o uso de variadas estratégias de comunicação e de educação cidadãs. Um exemplo: o “cartão vermelho” dado pela prefeitura de Bogotá (Colômbia) a pessoas flagradas em ações não-cidadãs;
- As estratégias de comunicação incluem pessoas (“pessoas com visibilidade dão forças à caminhada”) e canais permanentes de troca informações, saberes, experiências;
- Entre os instrumentos de informação e comunicação estão os *sites* e portais – que devem conter, estrategicamente, *spots* de orientação sobre direitos para a comunidade em geral e materiais destinados à construção de notícias;
- Uma das estratégias eficazes de comunicação é o estabelecimento de um calendário para o processo participativo;
- A lógica da comunicação no campo midiático gira em torno de números, em função da síntese que eles possibilitam, sendo importante compreendê-la e alimentá-la;
- Para comunicar, mobilizar e educar é preciso ajustar/alinhar linguagens, com simplificação de conceitos e tradução de termos específicos;
- Uma das mais importantes estratégias de comunicação é escancarar “as lógicas (invisíveis a olhos comuns) que estão por detrás das decisões da falsa democracia brasileira”;
- É necessário envolver pessoas e setores que desejam mudanças, desde o início do movimento – uma estratégia de inclusão que abrange a retirada de lideranças do isolamento;

- É importante ficar atento às várias agendas (a exemplo da Copa 2014), para, a partir dos eventos a elas relacionados, promover o debate sobre cidades justas e sustentáveis;
 - A sistematização de experiências é ferramenta importante para dar velocidade às transformações;
 - Usar a criatividade, sempre.
-

Desafios:

- Como lidar com os limites entre as identidades institucionais dos espaços de apoio aos movimentos sociais e a identidade do espaço de construção coletiva desses movimentos;
 - Como construir o diálogo com/entre os diversos saberes (códigos, identidades culturais...), para tecer a legitimidade do movimento e facilitar sua apropriação, pelos diferentes setores e grupos sociais das cidades;
 - Como construir pontes de diálogo com a comunidade em geral, para que ela compreenda e aproprie-se do programa de indicadores e metas estruturado pelo movimento, bem como do conjunto de leis e procedimentos administrativos relacionados a este programa;
 - Como lidar com o descompasso entre a velocidade inerente aos processos de construção democrática (como o do movimento) e a velocidade das ações do poder instituído;
 - Como lidar com o poder instituído, sem se confundir com ele;
 - Como enfrentar a cultura da inatividade (“quase autismo”); quebrar o silêncio de determinados setores e grupos; envolver quem tem medo;
 - Como conquistar a sustentabilidade econômico-financeira;
 - Como enfrentar as manifestações reacionárias, os estigmas, as rotulações.
-

Riscos, dificuldades, limitações, alertas...

- É preciso ter consciência de que o caminho é árduo, feito de altos e baixos; que as dificuldades são muitas e as expectativas de ascensão por meio do movimento, irreais;
- Evitar atitudes *kamikazes* (suicidas). As estratégias de ação devem ser coletivas;

- É importante ter consciência de que se estará lidando com forças de oposição, mas também de sedução, ou de cooptação, constituindo-se em “sentença de morte” para o(s) movimento(s) o estabelecimento de alianças com base na lógica político-partidária.

Encaminhamentos e indicações (para a rede e para os movimentos em construção):

- Mobilizar as forças da(s) cidade(s);
- Construir programa(s) de metas e indicadores;
- Estabelecer calendário(s) de atividades;
- Criar grupos temáticos vinculados ao(s) programa(s) de indicadores e metas;
- Criar grupo(s) de trabalho específico(s) para acompanhamento do(s) orçamento(s) público(s);
- Traçar plano(s) de comunicação para o(s) movimento(s).
- Construir um programa de metas e indicadores para monitorar a implantação de equipamentos e serviços relacionados à realização de jogos da Copa 2014, vinculando-o aos Objetivos do Milênio³.

Experiências e tópicos específicos

I – Sobre os indicadores

- Características:
 - Devem ser permanentes e periódicos, para permitir o monitoramento e a avaliação;
 - Se possível, a territorialização deve ser por local de moradia;
 - Devem ser usados registros administrativos de fontes locais, somados a algumas bases nacionais e a pesquisas periódicas. Somente em alguns casos os dados do IBGE são úteis, em virtude da longa periodicidade dos mesmos;
 - É interessante obter dados brutos e “limpá-los”, para evitar a reprodução de vícios dos sistemas.
- Cuidados:
 - Com a baixa qualidade dos registros;

³ São apenas alguns dos encaminhamentos mais gerais. Os detalhes estão sendo sistematizados pelo grupo que coordenou os trabalhos em Recife.

- Subnotificação;
- Diferentes bases territoriais.
- Tipos:
 - Serviços existentes;
 - Cobertura dos serviços;
 - Eficiência dos serviços;
 - Qualidade dos serviços;
 - Situação da população;
 - Indiretos (para alguns fenômenos, não é possível estruturar indicadores diretos).
- Governabilidade:
 - Os quatro primeiros indicadores estão sob governabilidade direta do poder público;
 - Os indicadores de situação da população não variam em função direta dos outros indicadores;
 - Esta percepção tem grande alcance político (“não é à toa que os planos de governo e as campanhas políticas limitam-se aos quatro primeiro tipos de indicadores”);
 - O impacto das políticas públicas em relação à situação da população depende do acerto dessas políticas; da compreensão das causas locais e específicas dos problemas (“um governo não pode ser bem avaliado só por promover um programa de capacitação, se isso for inadequado para resolver a questão do desemprego, por exemplo”);
 - A política correta será aquela que melhor responde às causas locais do problema.
- Papel dos GT's e dos demais participantes do(s) movimento(s):
 - A avaliação dos indicadores precisa abordar a relação políticas públicas & impactos, o que requer conhecimento técnico, conhecimento da realidade local e discussão política;
 - É esta base de trabalho que torna possível qualificar as propostas e as discussões de metas e, com isso, elaborar planos de metas e avaliar os planos orçamentários.
- Parâmetros:

- Os sistemas instaurados permitem a avaliação comparativa e a evidência das desigualdades (*melhor/pior*);
- Os parâmetros externos permitem uma avaliação absoluta (*bom/ruim*);
- Questões: existência e aplicabilidade dos parâmetros nacionais e internacionais; estatística X territorialização; etc.
- Medidas de acesso:
 - O acesso a políticas sociais é uma questão social, cultural e econômica, além de geográfica;
 - Sua medida se dá pelos indicadores de eficácia e situação da população e muito menos por distância geográfica;
 - A simples consideração geográfica pode mascarar a falta de acesso às políticas (programas, projetos, serviços).

II – Sobre o Movimento Nossa São Paulo

- Reafirmada a importância do plano de metas (“não há governo bem sucedido que não trabalhe com metas e indicadores”); a centralidade do papel que exerceu na reestruturação de Bogotá – cidade que inspira o(s) movimento(s) por cidades justas e sustentáveis; e a diferença que vem fazendo na administração da capital paulista;
- Observado que o programa de indicadores e metas gera uma matriz para o debate público, firmando bases para uma nova cultura política;
- Sugerida a instalação de “contadores de prazos”, para monitorar a execução dos planos de metas;
- Informado que a partir do trabalho do Movimento Nossa São Paulo, o poder público local criou um observatório para a cidade;
- Reiterada a importância de hierarquizar o programa de indicadores e metas e de vincular ao programa pesquisas de percepção com a população, associando perguntas aos indicadores técnicos.

III – Sobre o Movimento Ação Ilhéus

- Algumas características importantes observadas no relato sobre a experiência:
 - Humildade de reconhecer e aderir a uma boa tecnologia social, sem a pretensão de “reinventar a roda”;

- Simplicidade e rapidez na estruturação de metas do movimento (acompanhar execução do programa de governo; investir em educação cidadã; estimular participação da sociedade civil; instalar observatório);
- Criatividade e rapidez no processo de aprovação do programa de metas do município (artigo 73 da Lei Orgânica);
- Efetividade do movimento (aprovação do artigo 73 da Lei Orgânica; cumprimento, pelo Executivo, do prazo para a entrega do plano de metas do município à Câmara de Vereadores);
- Uso de estratégias criativas para a comunicação e a educação cidadãs (campanha “adote um vereador e acompanhe suas ações”; espetáculos de teatro popular);
- Aliança com os grandes meios de comunicação (com acesso a programa de rádio de grande alcance popular).
- Outros passos do movimento:
 - Estabelecimento de calendário de audiências públicas;
 - Acompanhamento de prazos para a realização dessas audiências.

IV – Sobre Plano Plurianual de Ação (PPA)

- Lembrado que todo presidente, governador e prefeito tem que fazer um PPA no primeiro ano de mandato, e que é com base nele que os governantes orientam as outras duas leis que compõem o orçamento público – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA);
- No caso dos municípios, o prefeito faz, os vereadores aprovam;
- Um PPA deve conter: a) diretrizes; b) objetivos; c) indicadores; d) programas; e) ações; f) e metas da administração;
- O Estatuto das Cidades (Lei 10257/2001) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000) integram o conjunto de normas que se deve compreender e usar no trabalho de monitoramento da administração pública;
- Comparar o PPA com as demandas e os discursos eleitorais é outra boa estratégia de monitoramento do poder público.

V – Sobre o trabalho de mobilização

- Deve-se ter consciência de que as instâncias de participação no movimento são diferenciadas, e que é importante pinçar elementos das esferas técnicas para as plataformas mais ampliadas de mobilização;
 - Sistematizar conhecimentos e disseminá-los na rede é outra ação mobilizadora;
 - Importante ter em mente, para acompanhamento, que uma boa governança urbana tem como princípios a efetividade, a equidade, a participação, o estabelecimento de metas, a transparência, a segurança, a sustentabilidade.
-

V – Sobre a comunicação

- É preciso conhecer o contexto, preparar a informação, escolher os melhores meios;
 - Um dos grandes desafios do campo é fazer da própria comunicação (instrumento e estratégia de transformação) um exemplo de prática justa e sustentável para o movimento;
 - Uma comunicação sustentável é economicamente viável, socialmente responsável e ecologicamente sustentável.
-

V – Sobre o Observatório Social de São Luís

- Entre as estratégias de ação do movimento de São Luís estão a mobilização social e a comunicação, tanto a considerada vertical (GTs, parceiros, apoiadores, comunidade, poder público) quanto a classificada como horizontal (rede de observatórios e outras redes e movimentos);
 - Reiterada a importância do recorte “educação cidadã” como estratégia para a necessária revolução cultural;
 - As estratégias de comunicação usadas pelo movimento englobam informações dos GT’s, *site* e rodas de diálogo.
-

VI – Sobre o Movimento Rio Como Vamos

- Ratificado o papel central da comunicação na estruturação do movimento, e que não se pode reduzi-la ao campo da assessoria de imprensa;
- Frisada a necessidade de simplificar as linguagens, ajustando-as às diferentes esferas de participação, o que inclui a tradução de indicadores, a decodificação e

a territorialização de documentos (o Rio Como Vamos publica uma página, mensalmente, em O Globo, mas grande parte dos leitores a considera “chata”);

- Reafirmada a necessidade de expandir a inserção do movimento nas mídias (grandes, pequenas, alternativas), e de usar estratégias criativas de comunicação (grupos de teatro e de música; instalação de “termômetros” e de outros “instrumentos” para acompanhar os “sinais vitais” das cidades; inserção de selos semanais nas mídias impressas etc.);
- Sancionada a idéia de que indicadores são fontes para o debate público, e não um fim em si, sendo importante divulgar não só as estatísticas, mas as “não-estatísticas”.

VII – Outras considerações

No período do encontro em Pernambuco, foi oficialmente lançado o Observatório do Recife, no auditório da Fundação Joaquim Nabuco e em presença do prefeito da cidade, João da Costa, e de representantes das organizações que contribuíram com a estruturação de indicadores. Num ato simbólico bastante significativo, o chefe do Executivo municipal saudou a instalação do Observatório (“que nos ajuda a todos”) e comprometeu-se em assinar um convênio com o objetivo de facilitar o acesso aos dados da administração pública.