

VIRTUDES E LIMITES DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA EM
PROL DA COESÃO SOCIAL E DO ENFRENTAMENTO DA
POBREZA: REFLEXÕES E RECOMENDAÇÕES

CADERNO DE
PESQUISA
Nº 64



NIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP
2005

Sônia Miriam Draibe¹

CAPÍTULO DEL LIBRO

GODINEZ ZUÑIGA, V. M.; ROMERO, M. H. 2004. TEJIENDO LAZOS ENTRE TERRITORIOS. LA COOPERACION DESCENTRALIZADA LOCAL UNION EUROPEA-AMERICA LATINA. URB-AL; DIPUTACION DE BARCELONA. MUNICIPALIDAD VALPARAIZO: VALPARAIZO, CHILE

¹ Professora e investigadora do Instituto de Economia e do NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, Brasil. smdraibe@uol.com.br

ABSTRACT

O artigo aborda os temas mais gerais pertinente à cooperação descentralizada voltada para o combate à pobreza e a promoção da coesão social.

Os temas foram identificados a partir de algumas experiências selecionadas tanto da cooperação da União Européia como América Latina, quanto de outras, implementadas por agências multilaterais ou através dos esforços de integração regional, referidas na Seção 1. E foram discutidos, nas seções seguintes, segundo os termos do debate internacional atual, segundo os dois eixos em que foram agrupados: o conceitual e o institucional.

No plano conceitual, tratou-se de definir a pobreza e seu combate no marco dos Estados de Bem-Estar Social, com ênfases: no direito social e no direito humano como fundamentos do enfrentamento da pobreza; na importância dos programas sociais universais e da sua articulação e integração, como modo de afetar adequadamente a natureza multifacética da privação e da pobreza; e, finalmente, na concepção de eliminação da pobreza como investimento nas capacidades das pessoas e das comunidades.

No plano institucional, o trabalho buscou localizar os principais desafios enfrentados pela cooperação descentralizada quando organizada em redes e segundo seus objetivos de construção de capacidades institucionais duradouras.

Reconhecendo a importância ineludível da cooperação internacional que se apóia nas autonomias e capacidades locais para o enfrentamento da pobreza, o artigo enfatiza, nas suas recomendações, alguns aspectos conceituais, estratégicos e institucionais que poderiam maximizar os benefícios da cooperação descentralizada no campo da coesão social.

Índice

Introdução.....	4
1. Uma pauta para a reflexão: o que sugerem as experiências de cooperação descentralizada na luta contra a pobreza e em prol da coesão social.....	9
1.1. Expectativas das cidades e estratégias da cooperação na luta contra a pobreza: o que demandam as coletividades, quando se associam?	10
1.2. Multifacéticos programas de desenvolvimento local e enfrentamento da pobreza: duas experiências exitosas da colaboração descentralizada entre a UE e cidades brasileiras	15
1.3. Construindo capacidades institucionais locais: o Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana (PPU) – UE/Chile.....	18
1.4. Cooperação descentralizada, desenho e avaliação de programas: pontuando alguns obstáculos	20
2. Coesão social e luta contra a pobreza: os marcos analíticos e as estratégias de cooperação descentralizada.....	21
2.1. Desenvolvimento econômico, Estado de Bem-Estar Social e democracia: o marco geral em que se definem as estratégias de luta contra a pobreza.....	22
2.2. Novos mapas cognitivos da pobreza: desenvolvimento humano e investimento nas capacidades das pessoas e das coletividades	29
2.3. Estratégias universalistas de enfrentamento da pobreza	35
3. Cooperação descentralizada e estratégias de combate à pobreza: potencialidades e desafios institucionais.....	39
3.1. Instituições da política social no campo do combate à pobreza: integração e integralidade das ações	40
3.2. Desenvolvimento social e programas contra a pobreza: potencialidades e limites dos processos de descentralização	42
3.3. Rompendo limites: a ação em rede e a dinamização das capacidades locais	47
4. Síntese e recomendações	51
Referência.....	53
Bibliografia	58

INTRODUÇÃO

Uma pergunta-chave motiva as reflexões expostas neste ensaio: *com que especificidade incide a cooperação descentralizada na luta contra pobreza urbana e em prol da coesão social?*

A temática da pobreza vem ocupando lugar cada vez mais central na agenda da cooperação internacional. Desde os anos 80, mas sobretudo na década dos 90, reforçaram-se as áreas e os programas voltados para o enfrentamento da pobreza no âmbito das instituições de Bretton Woods, no sistema das Nações Unidas, especialmente o PNUD, a UNESCO e o UNICEF, e nos organismos de integração regional, como a União Européia e mais recentemente, o Mercosul.

Seguramente, são variados e heterogêneos os conceitos e perspectivas que orientam as ações, mas é inegável que, além da maior centralidade, a colaboração para o combate à pobreza, ao longo dos anos 90, evolui positivamente segundo uma estratégia de convergência de tais atores internacionais, refletida exemplarmente na sequência de fóruns e iniciativas que vão da *Cumbre de Copenhagen sobre Desenvolvimento Social*, em 1995, a instituição da *Década das Nações Unidas para a Erradicação da Pobreza* (1997 a 2006), o *Fórum da Aliança Mundial das Cidades Contra a Pobreza – AMCCP* e a declaração das *Metas de Desenvolvimento do Milênio*, em 2000.

No caso da União Européia, responsável por aproximadamente 50% da cooperação internacional, se muitos de seus programas e instrumentos de cooperação já se orientavam para o tema, desde o final dos anos 90 seus compromissos com a erradicação da pobreza foram reforçados, pautando sua cooperação pelo apoio às estratégias nacionais de desenvolvimento, de redução e erradicação da pobreza – por exemplo, com o lançamento, em 1999, do *PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper*, com o *Compromisso de Lisboa*, de 2000 – e, mais recentemente, com a ênfase na *coesão social* (UE, 1999a, 1999b; Tonello, 2003).

As inovações são também institucionais. Entre as muitas formas da cooperação internacional, a *cooperação descentralizada* constituiu uma inovação relativamente recente, que privilegia a interação entre atores locais – as coletividades locais, as cidades, as regiões – portanto territorialmente definidos, quase sempre dotados ou clamando pela sua autonomia. Por isso mesmo, a CD tende, nos tempos atuais, a privilegiar a *ação em rede*,

fazendo repousar nas autonomias locais e na colaboração horizontal as virtudes da cooperação.

É possível encontrar, em muitas das instituições da cooperação internacional, experiências desse teor, ou seja, que vinculam uma dada forma institucional - a forma descentralizada e horizontal de redes de entidades territoriais autônomas – e o objetivo da redução da pobreza ou, mais amplamente, da promoção e reforço da coesão social. Para ficarmos tão somente nos limites da experiência latino-americana, programas desse teor foram ou estão sendo implementados por agências tais como o BID, o Banco Mundial e especialmente a União Européia. Alguns deles serão referidos mais adiante, com o objetivo de aí localizar e temas e extrair lições.

Tal como se argumenta ao longo deste trabalho, uma tal modalidade de cooperação e objetivo, até mesmo em razão do seu caráter inovador e recente, tende a enfrentar simultaneamente os desafios que cercam tanto os programas de erradicação da pobreza quanto as ações concertadas em rede, aí se revelando suas virtudes e limites. E por várias razões, das quais quero destacar três.

Desde logo, porque estão sendo postas em relação duas das realidades sociais que mais fortemente foram impactadas, nos últimos anos, por novas concepções, inovações, novas práticas, uma quase revolução cultural, poderíamos dizer: a *questão da pobreza e de seu enfrentamento*, de um lado, e esta nova manifestação do tecido social que é a *ação em rede*, de outro. Ao que parece, a cooperação descentralizada, neste campo e sob tal forma, alimenta e se beneficia dos avanços cognitivos, culturais e sócio-organizacionais contidos naquelas realidades, mas ao mesmo tempo esbarra nos obstáculos derivados do caráter inovador, recente, e por isso mesmo ainda pouco disseminado e enraizado, das concepções de *pobreza e de ação em rede*.

Mas a cooperação descentralizada se vê especialmente pressionada porque é exatamente este o domínio que parece concentrar o *mal-estar social contemporâneo* – a pobreza, a desigualdade, o desemprego, a exclusão social nas suas diversas formas - e as aparentemente limitadas capacidades sociais e institucionais para sua efetiva superação, frágeis em relação aos poderosos movimentos das economias domésticas e da globalização, reiteradores daqueles problemas. *Crescimento econômico e bem-estar-social, democratização da sociedade e ampliação da autonomia econômica das pessoas, competitividade e igualdade, emprego decente e trabalho informal – muitas e conhecidas*

são as disjuntivas que, operando como verdadeiras oposições, indicariam de um lado, a força dos processos econômicos e, de outro, a fragilidade das políticas que tratam de enfrentar seus mal resultados sociais.

Não se pode desconhecer que, entre as transformações mais recentes, que acompanham a globalização, estão também recursos sociais e institucionais, nacionais e internacionais, passíveis de serem mobilizados com inteligência e eficácia no enfrentamento da pobreza, na melhora da equidade e no aprofundamento da democracia. Desde logo, o espraiamento da democracia, em quase todo o mundo, constitui o horizonte político positivo que inegavelmente reforça a importância do tema da coesão social e do combate à pobreza. Contribuindo para tal processo, as novas tecnologias de informação, além de democratizarem o acesso ao conhecimento, facilitam a arregimentação de apoios e sustentação a movimentos e esforços dirigidos àqueles objetivos – as tantas redes internacionais de formação de opinião, de apoio e de colaboração estão aí a comprovar a assertiva. Por outro lado, também os movimentos internacionais de integração e de cooperação, a exemplo do Mercosul e da União Européia, já se mostraram instituições decisivas para o reforço da coesão social e da eliminação da pobreza. Ainda assim, há limites. *Ou seja, se é verdade que mecanismos como os citados têm revelado preciosas capacidades para potencializar os esforços visando o aumento do bem-estar social das populações, é verdade também que registram fragilidades, dificuldades. No que diz respeito à pobreza, não se vislumbra ainda no horizonte o cumprimento da meta da sua duradoura erradicação, pelo menos no caso da América Latina.*

Quero referir-me ainda, em terceiro lugar, a um especial desafio que enfrenta a cooperação descentralizada no campo da pobreza: *o desafio institucional*. Políticas públicas estatais e não-estatais de enfrentamento da pobreza costumam estar entre as políticas sociais que mais se destacam pela fragmentação, heterogeneidade e descontinuidade dos programas e das suas instituições. Integrar políticas e programas, executar boa gestão, instaurar culturas e práticas de transparência, *accountability* e avaliação sistemática – aí se localizam as principais dificuldades organizacionais e institucionais da área, vivenciadas cotidianamente no plano local e mesmo no âmbito de pequenas comunidades. E que, sabidamente, tendem a adquirir dimensões enormes quando projetadas para os planos nacionais e internacionais. Entre tantos fatores que concorrem para estas dificuldades sistemáticas e reiteradas, três se destacam especialmente: *a heterogeneidade das situações de pobreza; as concepções tradicionais sobre a pobreza e os modos de enfrentá-la; o restrito poder de voz e pressão*

dos grupos e das comunidades pobres, paralelamente à manipulação política dos programas.

Entretanto, como já enfatizamos, este campo das políticas sociais tem sido especialmente afetado por inovações e experimentações institucionais, buscadas com o claro objetivo de superar aqueles limites e fragilidades. A *organização em rede*, como se sabe, tem sido uma das alternativas mais promissoras que se vêm implantando nessa área. Por outro lado, aí também se localiza um dos mais férteis terrenos da cooperação descentralizada, recorrentemente invocada a contribuir para com a melhora das *state capabilities* dos gestores dos programas. Mas sem dúvida, as tradições e legados institucionais dos programas contra a pobreza seguem desafiando os policy-makers, mesmo quando bons e inovadores recursos são postos à prova.

A outra dimensão institucional inovadora, também presente no foco das preocupações deste trabalho, é este novo ator social e político, que se projeta com crescente força nos cenários internacionais e nacionais – as *coletividades locais*. Protagonista principal da colaboração descentralizada, as coletividades locais, especialmente as cidades, vêm experimentando novas e desafiantes funções, para as quais mobilizam novos recursos materiais e institucionais tradicionalmente monopolizados pelos níveis centrais de governo. É quase dispensável lembrar que o maior protagonismo das coletividades locais não constitui processo linear e tranquilo; ao contrário, tende a envolver fortes disputas com níveis superiores do poder estatal.

As dimensões mencionadas delimitam, de algum modo, o espaço intelectual das nossas reflexões. Mais precisamente, tratamos de examinar, neste ensaio, as potencialidades e limites da cooperação descentralizada no campo do enfrentamento da pobreza, tomando por referência os temas assinalados: no plano teórico – conceitual, *os novos mapas cognitivos da pobreza, nas suas relações com o desenvolvimento econômico, o bem-estar social e a democracia*; no plano institucional, *os novos desenhos e formatos da política social de combate à pobreza urbana, assim como as inovações que vem recentemente caracterizando seu “modo de fazer”, sob as seguintes perspectivas: as capacidades e dinâmicas locais e o crescente protagonismo das cidades; as potencialidades e limites da descentralização e da ação concertada em rede; a eficácia do tratamento integrado das políticas e programas de enfrentamento da pobreza.*

Tomados separadamente, cada tema ou dimensão citados têm sido abordados e desenvolvidos, como se sabe, por uma literatura relativamente abundante. Esse é sem dúvida o caso das novas concepções da pobreza urbana; das temáticas do capital social, do desenvolvimento local e das coletividades locais; ou dos temas institucionais da ação em rede; da descentralização e horizontalização da colaboração internacional. Entretanto, o que acontece, quando se juntam estas várias realidades? O que mostram as experiências nesse campo? Que temas suscitam, para a reflexão? Neste território específico, a literatura é menos abundante, até por que a experiência é relativamente nova.

Cuidando que questões como essas fossem abordadas em estreita relação com a realidade, a metodologia que obedecemos foi a de fixar, como ponto de partida, algumas experiências de cooperação descentralizada e ou bi-lateral no campo do enfrentamento da pobreza, no âmbito da América Latina². Não se tratou aqui, obviamente, de proceder a qualquer avaliação, nem as experiências foram exaustivamente examinadas. Em base à documentação e material secundário, os casos foram selecionados com o objetivo de identificar os principais *issues*, sucessos e desafios, melhor dizendo, certas dimensões que pudessem sugerir ou evidenciar as potencialidades, as possibilidades ou os limites que enfrenta a cooperação descentralizada na esfera da luta contra a pobreza urbana. E que, por isso mesmo, oferecessem uma boa ancoragem empírica às reflexões e observações de ordem geral às quais se dedica o texto.

O documento foi estruturado em 4 Seções. Na Seção 1, são examinadas algumas experiências, de acordo com os objetivos já referidos. A Seção 2 está focalizada sobre os marcos analíticos e as estratégias de definição e enfrentamento da pobreza, tomando por referência os conceitos mais amplos de coesão e proteção social. A Seção 3 se centra nas dimensões institucionais e do “como fazer”, em matéria de cooperação descentralizada e luta contra a pobreza. Finalmente, a Seção 4 apresenta as sínteses e algumas recomendações.

2 Referidas com mais detalhes no Capítulo 1, as experiências consideradas foram as seguintes: no caso da União Européia, o programa URB-AL - Rede 10 - *Luta Contra a Pobreza Urbana*; a *Rede Mercociudades* e a própria experiência de integração regional do *Mercosul*, no tocante à sua Agenda Social e a alguns desafios institucionais enfrentados; o *Programa Integral para a Superação da Pobreza Urbana*, colaboração da UE e seis municipalidades do Chile (MIDEPLAN); o *Projeto Favela-Bairro*, de colaboração bilateral entre a UE, o BID e o município do Rio de Janeiro, no Brasil; o *Programa Integrado de Inclusión Social*, também de cooperação bilateral entre a UE (Unidade de Gestão), a ONU (UN-HABITAT/PGU/ ALC) e a municipalidade de Santo André, no Brasil.

1. UMA PAUTA PARA A REFLEXÃO: O QUE SUGEREM AS EXPERIÊNCIAS DE COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NA LUTA CONTRA A POBREZA E EM PROL DA COESÃO SOCIAL

É possível inquirir as experiências internacionais de colaboração descentralizada sob incontáveis ângulos e aspectos.

Seriam as coletividades locais os entes mais apropriados para o enfrentamento da pobreza urbana? Formas radicais de descentralização registrariam resultados positivos em maior proporção que as tradicionais modalidades verticais e menos descentralizadas de colaboração? Que interações e interfaces poderiam ser esperadas, nas relações entre o local, o central e o internacional, na cooperação descentralizada para o enfrentamento da pobreza urbana?

Olhadas as questões sob a ótica das cidades, também são inúmeras as indagações suscitadas pela empiria. Por que, afinal, as cidades se interessam e se motivam a cooperarem entre si, no campo das políticas sociais? Que vantagens e desvantagens adviriam de um tal tipo de colaboração, e como são elas valorizadas pelas coletividades locais? Quando se põem a cooperar entre si, por exemplo sob a modalidade de redes entre cidades, que desafios enfrentam cada um dos parceiros, e como tendem a enfrentá-los? Aproveitam-se adequadamente os benefícios da própria colaboração em rede para enfrentar os desafios?

Algumas experiências de cooperação, que tiveram ou têm as cidades latino-americanas entre seus atores-chave permitem-nos uma melhor aproximação a questões como essas.

1.1. Expectativas das cidades e estratégias da cooperação na luta contra a pobreza: o que demandam as coletividades, quando se associam?

A proliferação das redes de cidades, no plano da cooperação internacional, constitui um fenômeno amplo e denso, embora relativamente recente³. A escassez de estudos e avaliações sociológicas e políticas do fenômeno não impede entretanto, que se conheçam muitos dos seus impactos e benefícios: a projeção do município, através da conquista de legitimidade e reconhecimento internacional; acesso a recursos financeiros; troca de experiências e a transferência direta de tecnologias adequadas às abordagens e manejo dos problemas comuns; maior visibilidade das ações municipais; reforço da autonomia das instituições locais; possibilidade de comparação internacional por parte dos atores locais; maior densidade institucional da municipalidade etc⁴.

Caldas, Laczynski e Evangelista (2002) registram ainda, entre os benefícios da colaboração descentralizada entre cidades:

- o fortalecimento da compreensão entre os povos, contribuindo para a disseminação de uma cultura da paz e solidariedade;
- o aumento do fluxo de informações e conhecimento sobre questões econômicas, administrativas e de gestão pública, indo além do horizonte local;
- o desenvolvimento da capacitação técnica dos funcionários públicos municipais;
- a promoção do município como região atrativa para investimentos econômicos para o turismo, provenientes de outros países;

3 Veja-se, a título de exemplos, as seguintes referências: CitiesAlliance - <http://www.citiesalliance.org> (Programa do Banco Mundial que visa a diminuir a pobreza e tem como meta, até o ano 2015, reduzir em cem milhões os pobres do mundo); Cidades e Desenvolvimento - <http://www.global.net>; Federação das Municipalidades Canadenses (ICMD) - <http://www.fcm.ca>; Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) - <http://www.fmcu-uto.org>; German Technical Cooperation Agency (GTZ) - <http://www.gtz.de>; Platform for International Municipal Exchange (PIMEX) - <http://www.pimex.org>; Rede Mercocidades - <http://www.imm.gub.uy/merco2.htm#4>; União Ibero-Americana de Municipalidades (UIM) - <http://www.cemci.org/uimprincipal.htm>; União Internacional de Autoridades Locais (IULA) - <http://www.iula.org>.

4 Informações e análises de utilidade, podem ser encontradas em entidades associativas, de estudos ou monitoramento que tendem a acompanhar aquelas redes, tais como: Associação Voluntária para o Serviço Internacional - AVSI; Associação Internacional das Coletividades Locais - <http://www.coopdec.asso.fr/>; Red de Cooperación Eurolatinoamericana - RECAL - www.recalnet.org; CeSPI - Centro de Estudios de Política Internacional (www.cesp.it); IIK - Instituto de Estudios Iberoamericanos (www.rz.uni-hamburg.de/IIK/paindex.html); Cooperación Internacional Y Calidad para un codesarrollo solidario (www.arrakis.es/~ocsp) e outras.

- o incentivo ao debate sobre desafios comuns ou globais que tenham impacto local como meio ambiente, desenvolvimento econômico e segurança pública.

No caso da cooperação descentralizada para o combate à pobreza, que motivos e benefícios específicos poderiam ser esperados? O que querem as autarquias locais, o que objetivam as cidades, quando concentram esforços para alcançar os recursos da cooperação descentralizada no combate à pobreza urbana? Para além das suas motivações político-institucionais, o que objetivamente demandam da cooperação? Mais ainda, como organizam e expressam suas necessidades particulares nas pautas de conduta dos projetos?

Uma das virtudes da cooperação em rede entre coletividades locais, como muitos argumentam, é a de dar espaço à manifestação autóctone das demandas específicas de cada um dos *partners*, refletindo suas necessidades e prioridades peculiares, a partir da qual negociam a articulação. Por isso mesmo, o exame da *demanda*, isto é, dos objetivos em torno aos quais articulam-se e se candidatam à cooperação descentralizada, oferece boa oportunidade para se detectar as motivações e os interesses das cidades.

Partindo de tal pressuposto, examinamos as pautas de demandas e linhas de ação de duas experiências de colaboração internacional, o Programa URB-AL /Rede 10, patrocinado pela União Européia, e a Rede Mercocidades. O exercício permitiu verificar uma interessante convergência de demandas prioritárias: no plano institucional, o reforço das capacidades administrativas locais; no plano dos conteúdos programáticos, a ênfase nos programas de geração de emprego e renda. Vejamos.

Na sua fase II, o **Programa URB-AL** da cooperação entre a União Européia e a América Latina indicou o tema do combate à pobreza urbana como um dos eixos prioritários⁵, implementado desde 2002 pela sua Rede 10 – *Luta Contra a Pobreza Urbana*⁶. Um levantamento dos projetos de postulantes de 2003 mostrou com notável clareza a natureza

5 A Fase II iniciou-se em 2000 e ampliou a temática da cooperação introduzindo 6 novos temas: *Financiamento local e orçamento participativo; Luta contra a pobreza urbana; Promoção das mulheres nas instâncias de decisão locais; Cidade e sociedade da informação; Seguridade cidadã nas cidades.*

6 A Rede 10 iniciou-se em 2002, quando a cidade de São Paulo foi selecionada para sua coordenação. Sua Conferência de Lançamento ocorreu em abril de 2003, e selecionado logo em seguida seu primeiro projeto comum (tipo A), coordenado pela cidade de Saint Denis, França. Após a Conferência Extraordinária de outubro de 2003, foram selecionados 4 novos projetos (tipo A), entre os 16 que postularam. Em fevereiro de 2004, realizou sua segunda conferência, sob o título *Pobreza como Violação dos Direitos Humanos*. Os documentos da Rede 10 podem ser encontrados em www.urbal10.sp.gov.br. A rede é integrada hoje por 250 sócios, provenientes de 26 países das América Latina e da Europa

da demanda das cidades, face à possibilidade da cooperação descentralizada: *capacitação dos agentes locais para o diagnóstico e para a gestão dos programas; o acesso à tecnologias ou instrumentos de planejamento, gestão e avaliação das ações*⁷.

É interessante ressaltar, ainda, que, na maioria dos projetos examinados, o público-alvo da capacitação demandada à cooperação e intercâmbio de experiências é, em geral, formado por gestores municipais, para os quais se propõe, especificamente: *capacitação para a articulação e integração programas*, sob as mais diferentes modalidades (planejamento social, articulação, integração etc); *capacitação para a operação de programas de geração de emprego e renda*; e capacitação e instrumentalização dos gestores *em sistemas e tecnologias de diagnósticos sociais e de gestão* (formulação de estratégias, diagnósticos propriamente ditos, bancos de dados, sistemas de informações gerenciais etc).

Carências e dificuldades em matéria de recursos humanos por parte de entes descentralizados não constituem novidade; ao contrário, têm sido sistematicamente apontadas na já ampla literatura sobre os processos de descentralização das políticas na América Latina (Raczynski & Serrano, 2001; Cominetti & Gropello, 1998; Martinic, 1999). No campo dos programas de combate à pobreza, tendem a se mostrar mais forte ainda, dada a complexidade e os requerimentos dos mesmos (Draibe, 1998a). No caso examinado, além da reiteração das carências institucionais, a cooperação horizontal entre cidades latino-americanas e européias pareceria estar sendo vista como uma especial oportunidade para a superação dos déficits institucionais das coletividades locais.

Vejamos outra dimensão das demandas, referidas agora aos conteúdos dos programas indicados para o enfrentamento da pobreza. Quais áreas e dimensões estariam sendo enfatizadas, segundo as demandas das cidades que se consorciaram visando a cooperação descentralizada?

Aqui também foi possível identificar dois eixos prioritários de intervenção social privilegiados pelas autarquias locais: de um lado, *os programas de geração de emprego e renda*, e de outro, *as metodologias de articulação e integração dos programas* com os quais se implementariam aquelas políticas⁸. Que sinais estariam sendo emitindo, ao se concentrarem nesses dois campos?

7 Foram examinados os 16 projetos que se candidataram à Rede 10 em outubro de 2003 Ver www.urbal10.sp.gov.br.

8 Entre 16 projetos da Rede 10 examinados, 11 contemplavam um ou outro desses conteúdos.

De um lado, trata-se de uma demanda por *reforço das capacidades institucionais dos governos locais*, nesse caso por meio da capacitação dos gestores dos programas de luta contra a pobreza. Nesse sentido, estariam os projetos reconhecendo e reforçando a lacuna já apontada: *as cidades não dispõem de instrumentos de planejamento e gestão de políticas sociais de combate à pobreza e exclusão social* e é isso que principalmente buscam, através da cooperação descentralizada. A *integração ou a articulação dos programas* constitui um desses instrumentos de formulação, planejamento e gestão para os quais demandam capacitação.

De outro lado, assinala-se a importância da articulação entre a política social e a economia, aqui expressa na ênfase conferida aos *programas de geração de emprego e renda na política de enfrentamento da pobreza*. Ou seja, entre os demandantes da cooperação descentralizada, aparentemente predominam concepções atualizadas de como enfrentar a pobreza, seja porque insistem na articulação dos programas, - e não em ações pontuais e fragmentadas -, seja porque buscam alternativas de inserção produtiva e sustentada dos segmentos pobres, através de atividades geradoras de renda – por exemplo, o pequeno empreendimento ou a cooperativa, o aproveitamento das janelas de oportunidade dadas pelo turismo ou a abertura de novas possibilidades de inserção econômica aos idosos.

A criação de capacidades institucionais tende a predominar, entre objetivos e demandas, também em outras experiências de colaboração entre cidades, como a **Rede Mercocidades** - uma rede de cooperação horizontal integrada atualmente por 91 cidades e que, além de promover a integração das cidades no esforço de integração regional do Mercosul, pretende potenciar o intercâmbio de experiências entre as administrações locais e fomentar a implementação de boas práticas nos temas eleitos para a colaboração. É o que se pode constatar através das suas linhas prioritárias de ação: Autonomia e Gestão Municipal; Ciência, Tecnologia e Capacitação; Cooperação Internacional; Cultura; Desenvolvimento Econômico Local; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Educação; Gênero e Município; Meio Ambiente; Planejamento Estratégico; Turismo⁹.

Objetivos da Rede Mercocidades projetam-se também para o plano da colaboração internacional mais ampla, como se pode verificar através do acordo que a rede estabeleceu

9 Documentos e informações sob a Rede Mercocidades podem ser encontradas em <http://www.mercociudades.org>

com o **CIDEU – Centro de Desarrollo Estratégico Urbano**¹⁰, cuyas metas contemplam entre outras:

- Introducir la formación y capacitación de recursos humanos en planificación estratégica, a fin de incorporar herramientas de gobernabilidad que permitan a las autoridades locales pasar de ser los gestores de un municipio a gobernantes del territorio de la ciudad.
- Favorecer la identificación y el trabajo en proyectos que beneficien el proceso de modernización y democratización de la gestión pública.
- Fortalecer las políticas tendentes a implantar planes de desarrollo concertados y participativos que garanticen el desarrollo económico y social de forma equitativa e integradora.
- Asegurar la gestión sostenible de los proyectos y programas, así como desarrollar todas aquellas materias que de común acuerdo se consideren de interés.
- Contribuir al crecimiento y mejoramiento de ambas Redes, tanto en su aspecto cualitativo como cuantitativo.“ (CIDEU em <http://bcnweb2.bcn.es:8885/cideu/>)

Como contemplar, nos desenhos e nos modos de ação dos programas, tais objetivos de capacitação institucional assim como as referidas demandas por integração e sustentabilidade das ações? Outras experiências de cooperação descentralizada revelam interessantes alternativas, a respeito.

10 O CIDEU integra os programas de cooperação das Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Constituiu-se em Barcelona, em 1993, como uma associação de cidades. Conta hoje com mais de 50 membros de países ibero-americanos, comprometidos com o esforço de Planificação Estratégica Urbana para o desenvolvimento econômico e social.

1.2. Multifacéticos programas de desenvolvimento local e enfrentamento da pobreza: duas experiências exitosas da colaboração descentralizada entre a UE e cidades brasileiras

Sabidamente, uma das tradicionais falhas de programas de combate à pobreza é a forma fragmentada, setorializada como são realizados, além da sua descontinuidade. A experiência acumulada tem sugerido que maior eficácia e eficiência seriam alcançadas através de *programas integrados*, que afetam simultaneamente vários aspectos da privação e das necessidades. É possível canalizar a cooperação descentralizada para iniciativas dessa natureza? Que tipo e que áreas de integração poderiam ser contempladas?

A *integração* constituiu a pedra angular de dois exitosos programas de cooperação internacional, de amplo reconhecimento internacional, por isso mesmo selecionados aqui para exemplificar tal estratégia institucional: o *Programa Favela-Bairro* do município do Rio de Janeiro (Estado do Rio de Janeiro), e o *Programa Integrado de Inclusão Social - PIIS*, do município de Santo André (Estado de São Paulo). Ambos originaram-se do Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas (APD), promovido pela colaboração entre a UE e o Brasil.

Iniciado em 1994, o ***Programa Favela-Bairro***, do município do Rio de Janeiro, conta com um investimento previsto de cerca de 600 milhões de dólares, providos pela parceria de duas entidades internacionais – a União Européia e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, - e de duas entidades nacionais – a própria Prefeitura do Rio de Janeiro e a Caixa Econômica Federal – CEF (uma agência financeira nacional). Outros parceiros e colaboradores locais são o Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa - SEBRAE, o Centro de Democratização da Informática, os Serviços e Estudos de Realização Empresarial Social - SERE - e as Associações de Moradores¹¹.

Na verdade, trata-se um mega-programa de intervenção urbana, focalizado em favelas pequenas, médias e grandes do município do Rio de Janeiro. Seu objetivo geral é o de

11 O programa é sub dividido em vários sub programas, cada um deles referido de maneira específica aos recursos e entidades promotoras. Por exemplo, o(sub) Programa Bairrinho destina-se às comunidades de pequeno porte (de 100 a 500 domicílios), contando com uma dotação de cerca de US\$12 milhões, originados da colaboração da Prefeitura, da Caixa Econômica Federal e da União Européia. Cinco comunidades beneficiadas pelo Bairrinho – Vila Benjamin Constant (Urca), Vila Parque da Cidade (Gávea), Vilas Moretti, São Bento e União da Paz (Bangu) – estão sendo financiadas especificamente pelo convênio com a União Européia.

integrar a favela à cidade, dotando-a de toda a infra-estrutura, serviços e equipamentos públicos, beneficiando 45% da população residente em favelas. Em sintonia com atualizadas concepções e orientações de programas de enfrentamento da pobreza, o Programa observa os princípios da territorialização, da integração e da diversificação das ações, assim como a participação ativa das comunidades locais em todas as ações, desde o desenho à sua implementação.

A abrangência do Programa é enorme, envolvendo, entre outros, os seguintes tipos de intervenção: pavimentação de ruas; construção de redes de água, esgoto e drenagem; creches, praças, áreas de lazer e quadras poliesportivas; canalização de rios, contenção e reflorestamento de encostas; reassentamento de famílias que se encontram em áreas de risco; identificação e legalização dos nomes de ruas e logradouros; promoção da geração de emprego e renda e melhora do nível sócio-econômico das famílias; facilitação para os moradores do acesso ao crédito da Caixa Econômica Federal - CEF, objetivando a compra de material de construção e melhorias das suas residências; programas de educação (alfabetização e conclusão do 1º e 2º graus), de esporte e de capacitação profissional; cursos de informática, formação de cooperativas, à legalização de estabelecimentos comerciais, à instalação de serviços telefônicos e à criação de bibliotecas destinadas ao público infanto-juvenil; programas de apoio e prevenção para populações em risco social, como jovens envolvidos com a criminalidade.

O Favela-Bairro é reconhecido em todo o mundo como um dos mais conceituados programas de urbanização de áreas carentes, tendo sido selecionado entre os melhores projetos apresentados na Expo 2000, em Hannover (Alemanha) e recebido destaque na Bienal Internacional de Arquitetura de Veneza, em 2002.

Por sua vez, o **Programa Integrado de Inclusão Social - PIIS**, do município de Santo André, objetiva estabelecer alternativas de governo e gestão local das políticas públicas, apoiando-se em experiências descentralizadas e participativas, dirigidas a promover a inserção social de sectores tradicionalmente marginados dos direitos cidadãos. Suas ações contemplam: a erradicação da pobreza; o acesso a créditos; a geração de renda; a formação profissional; os serviços sociais de educação, saúde, assistência social e lazer; habitação, regularização da propriedade do solo e seguridade.

O PIIS, iniciado em 1999, apóia-se na cooperação do governo central; do governo local; de agências internacionais e de organização não-governamental (ONG). Entre as entidades

internacionais, estão a União Européia¹² (através da *Unidade de Gestão*), o *Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT)*, através do *Programa de Gestión Urbana (PGU)* e da *Coordenação Regional para América Latina e o Caribe (ALC)*. O *Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados de Santo André (MDDF)*, o *Núcleo de Segurança e Assistência Social* da PUC/SP e o *Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)* são também sócios-parceiros do programa.

A integração entre os diferentes departamentos e agências do governo da cidade constitui uma das características mais positivas do PIIS. Sua coordenação geral e executiva é de responsabilidade do *Núcleo de Participação Popular* do Gabinete do Prefeito (*Oficina del Alcalde*), mas sua gestão é coletiva e participativa¹³. Por outro lado, a integração administrativa apóia-se em algumas exitosas estratégias, a saber: o contínuo intercâmbio da informação entre os departamentos; o cumprimento rígido das responsabilidades e prazos; a presença "in situ" dos funcionários, quando da aplicação de algumas medidas básicas; a elaboração teórica do programa, promovendo a reflexão, a autocrítica e as correções.

O PIIS tem registrado resultados positivos e obteve reconhecimento internacional, tendo sido selecionado e catalogado como *Good* no Concurso de Boas Práticas patrocinado por Dubai em 2000 (Best Practices Database). Entre os resultados positivos, as avaliações apontam os seguintes: melhora do acesso a serviços públicos de saúde, educação e lazer; aumento do ingresso familiar (através de programa de renda mínima) e elevação do grau de participação social dos moradores. A inclusão social das mulheres também é destacada .

A integralidade das ações constitui o eixo estruturador dos dois programas referidos e a ela tem sido atribuída, primeiramente, o seu êxito. Entretanto, tanto o Favela-Bairro quanto o PIIS enfrentaram, como se esperava, variados obstáculos, especialmente os de ordem institucional, em especial as questões relativas à fragmentação dos organismos estatais e à integração de ações; precariedade da circulação de informações, o isolamento das cidades (Laczynski, 2000).

12 No PIIS, a União Européia, com um aporte de 5 milhões de Euros, apóia programas de urbanização, geração de renda e trabalho, ações voltadas para crianças e adolescentes, educação e formação profissional de jovens e adultos beneficiando 25 mil pessoas, aproximadamente.

13 Entre os mecanismos que facilitam a participação, estão os seguintes: criação de grupos organizados segundo as ações de cada sub-programas; reuniões regulares de lideranças locais com representantes de quadras e associações de vizinhos; assembléias gerais de residentes; reuniões do orçamento participativo etc.

Se é verdade que, em boa medida, a sustentabilidade de programas dessa natureza repousa nas novas capacidades institucionais criadas, e que se supõe serem duradouras, como tem sido enfrentada a questão, nas experiências de cooperação descentralizada?

1.3. Construindo capacidades institucionais locais: o Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana (PPU) – UE/Chile

A construção de *capacidades institucionais* locais é, a longo prazo, o objetivo maior dos programas de cooperação descentralizada. O desafio é grande, por suposto, mas o objetivo vem sendo atingido em várias experiências, aqui ilustradas através do *Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana (PPU)*, implementado pela cooperação da União Européia e cidades chilenas.

O programa se caracteriza por uma intervenção focalizada em grupos urbanos de extrema pobreza de 6 Comunas chilenas, localizadas nos municípios de Talcahuano, Lota, San Pedro de la Paz (Región del Bio Bio), La Pintana, Peñalolén y Cerro Navia (Reg. Metropolitana). E atua em três eixos programáticos: (a) gestão e inovação dos serviços sociais; (b) Habitação e território; c) desenvolvimento econômico local e emprego. Nas 6 Comunas, o PPU abrange 15 mil famílias ou aproximadamente 7% do total de pobres e indigentes do país.

O PPU tem por objetivo a inserção cidadã das famílias indigentes, através de duplo processo de *institutional building*: construção de laços de confiança, que apóiem a inserção das famílias na dinâmica municipal; e a inovação da gestão de serviços sociais, replicáveis em outros municípios do país. Seu objetivo de longo prazo foi o de deixar instalado e operando, em cada Comuna, um modelo de gestão focalizado na temática da extrema pobreza (<http://www.ppu.cl>)

Tal como descritas por seu antigo Coordenador, o PPU se desenvolve através de três níveis de ação:

- *Intra-municipal: la creación e inserción de capacidades operativas al interior del Municipio que faciliten la coordinación y desarrollo de diseño, operacionalización y focalización permite a la institucionalidad local un empadronamiento (empowerment) institucional.*

- *Extra-municipal: la creación de una Red de Intervención local (o Sistema de protección) con modalidades, metodologías y herramienta de intervención que incorpora a la intervención municipal la de otros operadores sociales de Instituciones publicas y privadas que operan en el territorio. (ONG, etc..) Externos al Municipio.*
- *Articulación con el Estado: Abordamos la lucha a la pobreza a través de una dimensión multisectorial e integrada, además de coordinación, lo cual presupone una plataforma de consensos, información y conocimientos*

A integração e a articulação estiveram contempladas como mecanismos estratégicos da construção institucional do PPU. De um lado, o programa tratou de inserir-se e integrar-se com os mecanismos institucionais e os programas sociais do Estado central presentes nas comunidades (mecanismos descentralizados do Estado e programas como o FOSIS, o MINVU etc). De outro, apoiou-se na articulação com organizações do Terceiro Setor, em cada comunidade. Para lograr tais objetivos, o PPU observou três estratégias principais, assim descritas: “...

- *“la creación/ actualización/ readecuación de capacidades y competencias operativas al interior del Municipio (funcionarios y operadores municipales) en la innovación - gestión de servicios a la comunidad”¹⁴. (Unidades de Intervención)*
- *empujar la creación de una Red de Intervención (o Sistema de protección local) que aglutine los municipios con otros operadores sociales privados que operan en el territorio. (ONG, organizaciones sociales, Tercer sector) favoreciendo la creación de espacios de autogestión y la creación de "espacios institucionales" y operativos a ser cubiertos por las organizaciones del Tercer Sector.*
- *Instalar instrumentos generadores de confianza:*
 - *sistema de gestión (control presupuestario, monitoreo y supervisión de actividades, vía Internet) que permite una información consolidada y actualizada on line para los diferentes actores involucrados sobre la inversión realizada*

14 Foram criadas de 8 a 10 Unidades de Intervenção, em cada Comuna, formadas por assistentes sociais, envolvendo aproximadamente 65 operadores nas 6 Comunas

- - *sistema de información comunal como instrumento operativo on-line para beneficiarios y operadores que permita la operatividad en red de distintos operadores (ventanilla única), visualiza la evolución, características, beneficiarios y beneficios de las diferentes ofertas de política social.” (Tonello, 2001)*

1.4. Demandas locais, formatos e conteúdos de programas: sugestões e indicações das experiências

Embora referidas de modo breve, as experiências citadas contêm sugestivas indicações dos temas a considerar, a respeito da cooperação descentralizada voltada para o combate à pobreza.

Como se viu, as coletividades locais se ressentem de lacunas e *gaps* nas suas *state capabilities*, isto é, nas suas capacidades institucionais e administrativas e tendem a ver na cooperação descentralizada uma oportunidade para a construção de capacidades institucionais locais.

Do ponto de vista do conteúdo dos programas, o predomínio de programas de geração de emprego e renda parece sugerir a articulação do econômico e do social como estratégia para se alcançarem resultados mais duradouros. E finalmente, a integração de múltiplos programas, que venham a afetar simultaneamente várias dimensões das situações de pobreza, parece constituir alternativa preferencial de desenho e formato das ações projetadas.

Postas em termos de prioridade ou ênfase, as expectativas e estratégias das coletividades locais, tal como sugeridas nos projetos e programas referidos, poderiam ser assim resumidas:

Prioridades na cooperação descentralizada contra a pobreza e pela coesão social
--

Expectativas das coletividades locais

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- construir e reforçar as capacidades institucionais locais |
|---|

Estratégia institucional prioritária

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- articular o econômico e o social, através de programas de inserção produtiva |
|--|

Estratégia programática prioritária

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- programas sócio-econômicos multifacéticos e integrados |
|--|

São muitos os temas e dimensões envolvidos. Mais que abordá-los de modo exaustivo, nosso objetivo, nas seções seguintes é o de refletir sobre suas implicações para o futuro da cooperação descentralizada no campo do enfrentamento da pobreza e do reforço da coesão social, visando contribuir para seu aperfeiçoamento.

2. COESÃO SOCIAL E LUTA CONTRA A POBREZA: OS MARCOS ANALÍTICOS E AS ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

Como integrar a luta contra a pobreza nas questões mais amplas da promoção da coesão social, elevação do bem-estar e aprofundamento da democracia?

As experiências de cooperação referidos na seção anterior indicam ou deixam transparecer orientações bastante atualizadas dos conceitos de pobreza urbana. Isso é bom e provavelmente refletem virtudes didáticas e de exemplificação, no sentido de *best practices*, da cooperação¹⁵. Ainda assim, o tema é desafiante.

Entre programas bem delimitados e focalizados de combate à pobreza, e os objetivos maiores da coesão e do bem-estar social, vai grande distância, um “espaço” nem sempre adequadamente conceituado e “preenchido” por decisores e implementadores de políticas.

A retomada de alguns temas do marco conceitual geral sobre a pobreza, que apresentamos nesta seção, tem por objetivo oferecer subsídios às experiências já acumuladas pela cooperação descentralizada, enfatizando algumas dimensões e relações que, na nossa opinião, reforçariam e ampliariam o quadro conceitual com que operam aquelas experiências, na direção de justiça social, coesão social, participação cidadã e orientação democrática.

15 No caso da URB-AL - Rede 10, por exemplo, uma das primeiras medidas da coordenação, ainda da etapa preparatória de 2002, foi a de melhorar tal conceituação e homogeneizá-la entre os parceiros e sócios. Cumprindo suas funções didáticas e de homogeneização conceitual entre os sócios, a coordenação preocupou-se em veicular, na rede, documentos conceituais e informações empíricas sobre a pobreza e estratégias político-institucionais para seu enfrentamento. Previamente, um questionário foi distribuído entre todos, com o objetivo de se conhecer as concepções predominantes de pobreza. As diferenças encontradas aparentemente remetiam a questões de ordem operacional, relacionadas aos métodos e ou aos critérios de medidas de pobreza. Cf URB-AL Rede 10, 2003.

2.1. Desenvolvimento econômico, Estado de Bem-Estar Social e democracia: o marco geral em que se definem as estratégias de luta contra a pobreza

Crescimento econômico e progresso social: a política social como centro do desenvolvimento econômico

Já se acumularam suficientes evidências de que o crescimento econômico, por si só, não suprime a pobreza nem promove a igualdade, mas sabe-se também que, na sua ausência, isto é, sem crescimento, as políticas sociais alcançam resultados modestos ou mesmo nulos, em matéria de igualdade. Quando a estagnação é acompanhada também pelo desemprego e precarização do emprego, mais duras se revelam as barreiras e limites em que esbarram às políticas sociais.

Os países latino-americanos constituem casos exemplares das duas situações: cresceram rapidamente, no período desenvolvimentista, sem entretanto promover a igualdade – com pouquíssimas exceções, como são os casos do Uruguay e da Costa Rica -, e há mais de vinte anos têm apresentado taxas modestas ou nulas de crescimento, situação acompanhada de piora da distribuição de renda em quase todos, inclusive os mais igualitários. Por outro lado, se na etapa desenvolvimentista, os níveis de pobreza foram gradativamente reduzidos, desde os anos 80, além de se elevarem, têm se mantido em patamar alto. São desastrosos os resultados sociais e políticos de tal estado de coisa.

Portanto, do ponto de vista do desenvolvimento humano, pareceria estratégica além de socialmente justa, a fundação de um outro modelo de desenvolvimento no qual se venham articular de modo distinto do passado e do presente, as relações entre objetivos sociais e objetivos econômicos, ou se se quiser, as posições relativas da política social e da política econômica. Nem dissociadas, nem atreladas uma em posição subalterna à outra, o horizonte que mobiliza hoje crescentes segmentos intelectuais, políticos e da opinião pública é o da *perspectiva integrada das políticas econômica e social*, aquela perspectiva que considera ao mesmo tempo os objetivos econômicos e os imperativos sociais, ou que, mais ambiciosamente, afirma a possibilidade de que se estabeleçam entre a *economia e a sociedade nexos que sejam economicamente desenvolvimentistas, politicamente democráticos e socialmente inclusivos* (Mkandawire, 2002).

Isto é, um modelo de desenvolvimento que simultaneamente promova o crescimento econômico e a transformação estrutural; funde sua legitimidade na participação social e nas

regras democráticas; e implemente políticas sociais que capacitem os cidadãos a participarem e se beneficiarem igualmente do processo do desenvolvimento¹⁶. Um modelo que envolve, então, opções e decisões de alavancar o crescimento econômico através de incentivos e instrumentos próprios mas também através do investimento social, ou seja, a potencialização do crescimento se faz também por meio do progresso e do desenvolvimento das pessoas e das coletividades onde se desenvolve.

Como abordar a política social, na perspectiva assinalada?

Parto de uma pergunta: seria possível pensar em um quadro teórico-analítico geral e comum, que permitisse considerar a problemática da pobreza no âmbito da cooperação entre cidades localizadas em regiões tão diferentes quanto o são a América Latina e a Europa? Haveria um plano ou instância comum, a partir dos quais as diferenças e especificidades poderiam, num segundo momento, serem consideradas?

Esta foi, secularmente, a preocupação presente nas comparações internacionais, e não somente em relação à questão da pobreza. Quem não se lembra das grandes divergências, no campo da teoria econômica, acerca da natureza das nossas economias, quando comparadas às européias?

Para tomarmos um exemplo não tão distante, a etapa da industrialização e urbanização das economias latino-americanas, entre os anos 1930 e 1970, foi sistematicamente examinada e debatida também segundo aquela preocupação. O conceito de *capitalismo* seria verdadeiramente correto para apreender as realidades latino-americanas? As diferenças que mostravam e mostram, em relação aos países desenvolvidos, não seriam suficientemente fortes a ponto de invalidar a aplicação de um conceito como aquele, para dar conta do tipo de economia e sociedade que estávamos construindo desse lado e ao sul do centro capitalista?

Como denominar, ou melhor, com que teorias analisar aquelas economias que, de um lado, crescentemente partilhavam com os países centrais os seus fundamentos urbano-industriais e o assalariamento crescente, mas de outro lado, quase que negando o conceito nuclear do capitalismo, não logravam internalizar as fontes autônomas do crescimento nem conseguiam canalizar para suas esféricas domésticas os frutos do progresso? Esforços

16 Essa é a diretriz e a ambição do abrangente projeto de pesquisa *Social Policy in a Development Context*; implementado desde 2000 pelo United Nation Research in Social Development – UNRISD. O projeto abarca estudos de países em cinco regiões do mundo, inclusive a América Latina. Disponível em [http://www.unrisd.org/unrisd/website/projects.nsf/\(httpProjects\)/9DBC873B99D850E180256B4F005D6460?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/projects.nsf/(httpProjects)/9DBC873B99D850E180256B4F005D6460?OpenDocument).

teóricos para apreender tais especificidades não faltaram e a própria região logrou produzir originais e reconhecidas teorizações a respeito, como foram por exemplo as da Cepal de Prebisch, a teoria da dependência de Cardoso-Falleto ou as distintas teorias do tipo centro-periferia dos anos 60 e 70. Tais produções e seus desdobramentos posteriores comprovaram – como não poderia deixar de ser, em se tratando de *teoria* - a pertinência do conceito de capitalismo para apreender a natureza daquelas economias, por mais “incompletas” que pudessem ser, como de fato ainda o são, em matéria de autonomia e geração de tecnologia.

Haveria no campo social algum conceito que pudesse ser utilizado, na compreensão da natureza das nossas sociedades, de maneira assemelhada com o de capitalismo? E que por isso mesmo, no plano mais abstrato fosse capaz de apreender realidades e processos tão distintos quanto os europeus e os latino-americanos?

Creio que sim, e esta é a primeira premissa de que partimos nesse trabalho. É o conceito de Estado de Bem-Estar Social que constitui, no capitalismo contemporâneo, o quadro analítico pertinente para a abordagem da política social, aí incluída a política de enfrentamento da pobreza. Não cabe aqui desenvolver com detalhe este suposto, mas indico brevemente o delineamento teórico que o sustenta.

Em economias e sociedades de base capitalista, urbano-industrial, que têm no trabalho assalariado a chave da modernização da sua estrutura social, as políticas sociais constituem o sistema através do qual se impõem freios ou contrapesos às forças “brutas” do mercado as quais, pela suas próprias natureza e dinâmica, produzem, reproduzem e tendem a aumentar as desigualdades entre os homens.

Em outras fases do desenvolvimento econômico, prévias à industrialização e à urbanização, outras instituições e mecanismos puderam responder pela proteção e reprodução social das pessoas, por exemplo, a economia familiar, as comunidades rurais etc. Já no capitalismo maduro, é o *sistema de políticas sociais* que cumpre tal função. Isto é, sob forma institucionalizada e sistêmica, as políticas sociais aí operam como o *moderno sistema de proteção social*, que promove e viabiliza a transição da população desde as estruturas tradicionais, predominantemente rurais ou de base comunitária e familiar, em direção às mais modernas e urbanizadas relações sociais, incorporando-a à força de trabalho urbana e assalariada.

Sem dúvida, foram variados os caminhos de modernização capitalista, segundo os distintos padrões que distinguem os *early industrialisers*, os *late industrialisers* e ainda o grupo de

países daqueles que, como os latino-americanos, industrializaram-se ao longo do Século XX (os países de capitalismo tardio ou os *late late industrialisers*) (Gershenkeron, A., 1962; Cardoso de Mello, 1982). Com equivalentes diferenças, aquelas *modernas* estruturas da proteção social cumpriram, nos distintos padrões de industrialização, aquelas cruciais e indispensáveis funções da modernização. O conceito clássico com que se apreende estas modernas estruturas é o de Welfare State ou Estado de Bem-Estar Social (Pierson, Chr., 2003; Gough, I. 1999). É apenas do segundo após-guerra em diante que o Welfare State assume forma madura e institucionalizada.

Tal como o conceito de capitalismo, na América Latina, o conceito de Estado de Bem-Estar Social foi e é até hoje, descartado seja em função, como argumentam alguns, da sua incompletude institucional e baixa capacidade de produzir bem-estar, seja, como querem outros, por razões ideológicas, presentes naquelas visões que o associam – e por isso o combatem – ao déficit público, ao desperdício, ao populismo, aos privilégios etc.

Ainda assim, é crescente o uso do conceito, mesmo em regiões que mais tardiamente transitaram na direção da modernidade capitalista. Na América Latina, os estudos de política social no marco analítico do estado de Bem-Estar Social tiveram início na segunda metade dos anos 80¹⁷, e muito se beneficiaram, desde então, dos estudos internacionais comparados sobre o tema, especialmente as tipologias ali construídas com o exato objetivo de apreender, sob um mesmo conceito, as diferenças entre países e entre regiões. Tais diferenças, como se sabe, não se reduzem de nenhum modo, a questões empíricas de *mais* ou *menos*, ou de incompletudes. Dizem respeito antes aos princípios de justiça social ou de exclusão / inclusão sob os quais se organizam, assim como à participação, na provisão social, dos seus atores maiores, quais sejam: o estado, o mercado, a esfera doméstica e o terceiro setor na provisão social¹⁸.

17 Cf Mesa-Lago 1978, 1989, 1991, 1991b, 1994, 2002; Draibe, 1989, 1995, 2003.

18 Na direção apontada por aqueles estudos, Draibe (1995) afirmou: *Las tipologías nos permiten identificar nuestros Estados de Bienestar Social como del tipo meritocrático particularista (clientelista y/o corporativista), según la definición Titmus y Áscoli, o Conservador / corporativista y estratificado, según Esping-Andersen, distintos por lo tanto sea de un modelo residual o liberal, sea del padrón institucional- redistributivista o social demócrata la mayor parte de los países de la región, aunque abrigando diferencias, desarrollaron sistemas de protección social próximos de este último modelo: estructurados sobre los dos pilares - seguro social y políticas universalistas (de educación básica) y reprodujeron, a su modo, las dificultades propias de las lógicas clientelistas y corporativistas del padrón conservador. Sin duda, no se igualan, ni podrían - en generosidad y extensión de las prestaciones o en la forma de funcionamiento - a sus congéneres sistemas europeos. Aún así ... , gran parte de los estados latinoamericanos, bajo la forma del Estado Desarrollista, compartieron el destino de los estados capitalistas contemporáneos, el de desarrollarse también como regulación e intervención social, como sistemas de políticas sociales asociadas a las trayectorias de desarrollo de la economía urbano-industrial (Draibe, 1995: 2-4).*

A evolução, nos anos 90, da literatura internacional comprada, veio preencher ou corrigir alguns dos seus *biases* ou lacunas, entre eles, a *dimensão de gênero*¹⁹. Mais recentemente, um rico filão de estudos vem tratando de superar outra lacuna dos estudos iniciais, qual seja, a aparentemente baixa capacidade daquelas tipologias em captar a natureza das relações *Estado X desenvolvimento econômico X sistemas de proteção social*, em especial certos tipos de efeitos do sistema de políticas sociais sobre o próprio desenvolvimento econômico (e não somente o contrário, como tradicionalmente se pensou a questão). Essa corrente de trabalhos interessam de perto aos temas deste artigo.

De fato, o foco agora é posto nas relações entre política econômica e política social, menos no sentido clássico das bases materiais do progresso social, antes no das potencialidades e capacidades dos sistemas de política social – *Social Policy System*, no jargão daqueles estudos - promoverem e facilitarem o crescimento econômico e ao mesmo tempo impulsionarem o desenvolvimento social. Inspirados nas experiências de países do Este Asiático, alguns autores apreendem tais sistemas através do conceito de *Welfare State Desenvolvimentista* (Gough, 2001; Kuhnle, 2002; Chang, 2002; Kwon, 2002; Gough, 1999). As mudanças recentes dos Estados de Bem-Estar Social em países como a Coreia do Sul, por exemplo, são examinadas tanto pelos seus efeitos sobre o crescimento econômico quanto pelo grau em que concorrem para alcançar os objetivos mais gerais do progresso social e do aprofundamento da democracia (Kwon 2002, 2003).

Especialmente importante é a distinção que faz Kwon (2003) entre o “welfare state desenvolvimentista inclusivo” e o “welfare state desenvolvimentista seletivo”. Em ambos a política social estimula o crescimento, mas enquanto o primeiro se mostra socialmente mais amplo, protege a maior parte da população e apoia-se em programas predominantemente universalistas, o segundo tende a limitar ou concentrar suas ações sociais nos segmentos mais pobres da população. São óbvias as potencialidades de tal tipologia para a caracterização dos sistemas de proteção social latinoamericanos (mas não só), tanto na fase que vai até aproximadamente 1980, quanto mais recentemente, quando suas transformações parecem acentuar as orientações focalizadas e seletivas dos programas sociais.

19 Refiro-me aqui à crítica ao assim chamado *male bread-winner model*, que não teria levado devidamente em conta a dimensão de gênero na distribuição do trabalho social, tanto na esfera doméstica quanto no mercado de trabalho. CF Skocpol, 1995.

Mas também muitas são as vantagens teóricas e analíticas de tratar no campo das teorias do Welfare State a questão da pobreza e da coesão social. É nele que se encontram e se articulam, adequada e convenientemente, as dimensões cruciais envolvidas naquelas duas questões: *a perspectiva do desenvolvimento humano; os pilares do direito social, da equidade e da igualdade como fundamentos da política social; a política social como centro do modelo de crescimento econômico.*

Essa não é, de nenhum modo, uma perspectiva estranha ao quadro analítico e aos valores que movem a União Européia em matéria de política social. Ao contrário, como bem se sabe, a proteção social está no centro da sua concepção de sociedade, promove a coesão social e, ainda, dinamiza a economia, como se afirmava em 1995:

A proteção social representa uma componente fundamental do modelo europeu de sociedade. Pode ser definida como o conjunto de mecanismos coletivos de transferência que visam proteger os habitantes de um país contra os riscos sociais (UE, 1995: 1).

Os sistemas de proteção social garantem rendimentos às pessoas que têm dificuldades, permitindo-lhes adaptar-se às evoluções econômicas e sociais. Deste modo, contribuem simultaneamente para a coesão social e para o dinamismo econômico (UE, 1999b).

Riscos sociais que, mais além daqueles especificamente cobertos pela seguridade social, envolvem também os novos, advindos das mudanças econômicas e da estrutura social, como se verifica, a seguir:

Os regimes de proteção social desempenham um papel fundamental ao assegurarem a redistribuição dos rendimentos e a coesão social na Europa. As atividades da União Européia neste domínio têm por objetivo a instituição de um elevado nível de proteção social (...). Os regimes de proteção social dos Estados-Membros confrontam-se com uma série de desafios significativos comuns como, por exemplo, a necessidade de se adaptarem às mutações no mundo do trabalho, às novas estruturas familiares e às consideráveis alterações demográficas que ocorrerão nas próximas décadas. (UE, 1999 a)

É importante que nos entendamos acerca deste conceito estratégico, o de proteção social. A nosso ver, um moderno e adequado sistema de proteção social constitui um multidimensional e multifacetado sistema que políticas e mecanismos que capacitam os

cidadãos ao acesso seguro ao trabalho digno, à renda e aos meios de vida, aos serviços de saúde, à educação, à alimentação e à habitação decente.

Na essência, tal concepção de proteção social significa a resposta da sociedade a certos níveis de riscos ou privações sociais que ela própria, sociedade, considera inaceitáveis. Poderíamos dizer que, por isso mesmo, tal concepção apóia-se em um consenso social que, de modo explícito ou implícito, afirma o compromisso de que a todos deve estar assegurado o acesso aos meios que permitam satisfazer necessidades básicas e ao exercício dos direitos fundamentais. Em outras palavras, a proteção social constitui uma intervenção coletiva da sociedade a fim de proteger os seus cidadãos de diversos riscos e vulnerabilidades, manter seu bem-estar e aumentar sua capacidade de enfrentar tais riscos.

É mais humanitária e socialmente mais desenvolvida a sociedade que assim enfrenta os riscos sociais. Os valores que fundamentam essa concepção são os valores da equidade, da solidariedade e da fraternidade, mas também os da responsabilidade individual, da participação e da emancipação dos cidadãos.

No seu conjunto, as políticas e os programas sociais devem se armar e operar como *um efetivo sistema de proteção social*, como o direito fundamental das pessoas ao acesso a programas efetivos e eficazes que as aliviem dos padecimentos derivados dos riscos sociais tais como as enfermidades, a velhice, o desemprego e a exclusão social, assim como a programas que protejam suas rendas, que garantam sua segurança alimentar e habitação digna, que lhes proporcionem educação básica e oportunidades de educação complementar e formação profissional. Um conjunto de políticas e programas que assegure que todos disponham de proteção econômica e social adequada ao longo do ciclo normal da vida – o nascimento, a infância e a adolescência, a vida adulta, o envelhecimento - e nas circunstâncias socialmente adversas, tais como a do desemprego, da doença e da incapacidade. Um sistema, por outro lado, que esteja adequadamente apoiado por mecanismos financeiros e institucionais garantidores da sua permanência e sustentabilidade.

É aqui que se introduz, com seus legítimos créditos, a concepção e programas sociais de combate à pobreza: uma trama de ações armadas *na base* dos sistemas de proteção social, voltadas para o desenvolvimento das capacidades humanas, a promoção da criatividade das pessoas e o estímulo ao dinamismo econômico. Concepção que incorpora, mas supera, portanto, a noção mais focalizada de proteção aos grupos pobres, como veremos mais à frente.

Comento, em seguida, no plano das concepções e políticas de enfrentamento da pobreza, alguns desdobramentos dessas proposições iniciais.

2.2. Novos mapas cognitivos da pobreza: desenvolvimento humano e investimento nas capacidades das pessoas e das coletividades

O conceito de pobreza passou por uma evolução importante, na última vintena de anos. Esse notável processo intelectual expressou vários processos sociais e políticos, entre eles a revolução cultural introduzida pelas novas tecnologias de informação, as novas e mais amplas formas de ativação e organização da sociedade civil etc. Especialmente a chamada terceira onda democratizante, que desde os anos 80 vem impulsionando a emergência e o reforço de regimes democráticos em várias partes do mundo, trouxe consigo, de modo promissor, a ampliação das concepções de cidadania, assim como o reforço do direito como seu fundamento, aí incluídos os direitos sociais e humanos.

Como se sabe, os efeitos desses processos sobre o conceito de pobreza e sobre as novas formas de pensar a sua erradicação são incomensuráveis. Comentamos, na sequência, alguns dos fundamentos e princípios que orientam as concepções da pobreza hoje prevalescentes, tão somente com o objetivo de indicar seus desdobramentos em termos de políticas e programas pertinentes à cooperação descentralizada. E o faço nos seus termos mais gerais, referidos à política social em geral, não apenas aos assim chamados programas para a pobreza, em coerência com o que já se afirmou antes.

Um ponto de partida: novos approaches sobre a pobreza

É vasta e bastante disponível a literatura que explora e desenvolve as novas concepções com que se trata hoje a pobreza, dispensando-nos de reiterar o que já se conhece com suficiência (Fukuda-Parr, Sakiko & Shiva Kumar, A.K., 1995; Kanbur, R. 2002; Narayan, D. 2000;). Ainda assim, tomemos algumas sínteses recentes, de ampla disseminação, para operarem como um ponto de partida para as reflexões subsequentes.

O estudo *Voices of the Poor*, realizado por Deepa Narayan para o *World Development Report 2000/01* sintetizou com propriedade as percepções e entendimentos das próprias populações pobres acerca da pobreza e das instituições que tendem a relacionar-se com ela. Assim:

Voices of the Poor

World Development Report 2000/01

Main findings

- Poverty is multidimensional. Poor people's **experience and definitions of poverty and wellbeing are material, social and psychological**; peace of mind, happiness, family, community, safety and a steady source of income are all important to wellbeing. Powerlessness emerges as a key dimension.
- Poor people frequently feel that they **unable to take advantage of new economic opportunities, and most feel less secure** than they did in the previous decade, even in areas where poverty has decreased.
- With greater economic hardship, many **more women are working outside of the household**. Despite this, gender inequity in the household persists, with **women facing continued domestic violence**.
- **Governments and state institutions are viewed by poor men and women as being dysfunctional, inaccessible and corrupt**. Poor people want governments and state institutions to be more accountable to them. The police were rated poorly almost everywhere.
- **Non-Governmental Organizations** (NGOs) are often seen as important, particularly in cases of survival, but many poor men and women view them as providing limited coverage and being unaccountable.
- **Poor people want to develop their own organizations** so they can effectively negotiate fair partnerships with governments, with traders and with NGOs; they want direct assistance, through community-driven programs with governments and NGOs accountable to them.

(Narayan, 2000)

O caráter multidimensional da pobreza e o recorte de gênero estão aí indicados lado a lado com as demandas por instituições governamentais e não governamentais mais capazes e dotadas de *accountability*, e do mesmo modo que a demanda pelo desenvolvimento das próprias capacidades – sejam elas as próprias organizações, as capacidades locais e comunitárias e a autonomia para operarem como *partners* do próprio desenvolvimento.

Vejamos, de um outro lado, o modo como tem sido equacionada a erradicação da pobreza, exemplificada aqui na voz da OIT, mas seguramente partilhado por muitas outras instituições e correntes. Um informe do seu Diretor Geral, datado de 2003, assim qualificava as ferramentas julgadas mais adequadas para o enfrentamento da pobreza:

Superar la pobreza mediante el trabajo

“ La superación de la pobreza implica entrar en un nuevo ciclo de oportunidades y generación de riqueza a nivel local. El empleo, y la promoción de las empresas que lo generan, son la vía más efectiva para la superación de la pobreza. Cuatro son las herramientas para la superación de la pobreza:

Empleos. "No es posible erradicar la pobreza si la economía no genera oportunidades de inversión, desarrollo empresarial, creación de puestos de trabajo y medios de vida sostenibles

Derechos. "Los pobres deben poder expresarse para conseguir que se reconozcan sus derechos y exigir que se les respete. Necesitan representación y participación, así como una buena legislación que se cumpla y que favorezca sus intereses, en vez de oponerse a ellos. Sin derechos, y sin la posibilidad de ejercerlos, los pobres no saldrán de la pobreza

Protección. "Los pobres carecen de protección. La capacidad de obtención de ingresos de quienes viven en la pobreza queda anulada por la marginalización y la falta de sistemas de

Diálogo y solución de conflictos. "Los pobres comprenden la necesidad de negociar y saben que el diálogo es el modo de resolver los problemas pacíficamente."

(Somavia, 2003)

Inserção produtiva, o fundamento no direito, proteção social e participação democrática, aqui indicadas como as adequadas ferramentas para a duradoura superação da pobreza, apontam aqui também, sinteticamente, os novos termos e approaches com os quais a questão da pobreza vem sendo abordada.

A quais fundamentos, conceitos e teorizações corresponderiam proposições como as exemplificadas acima? Que implicações teriam esses novos mapas cognitivos para os esforços da cooperação descentralizada em prol da coesão social e da superação da pobreza? Tratemos de responder com alguma sistematicidade a tais questões.

O fundamento da política social: direito social, direito humano

A vida democrática supõe a observância dos direitos humanos, supõe a liberdade e a dignidade humanas como base da convivência social e política dos cidadãos. Contemporaneamente, especialmente a partir da segunda metade do século passado, tal observância aos direitos humanos vem se traduzindo através da definição e institucionalização dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Políticas sociais concebidas sob a perspectiva dos direitos correspondem exatamente aos desideratos da constituição de sociedades democráticas, participativas, que respeitam e promovem os direitos da cidadania. A efetivação, a proteção e o desenvolvimento dos direitos sociais requerem, quase sempre, políticas pró-ativas do Estado.

Eqüidade e igualdade constituem os outros dois princípios de justiça social que sustentam a concepção de políticas sociais voltadas para o desenvolvimento humano. Dizendo-o de

modo mais claro: *políticas sociais fundadas na perspectiva dos direitos e voltadas ao desenvolvimento humano orientam-se para promover a igualdade entre as pessoas.*

Do ponto de vista da *eqüidade* - referida a padrões mínimos que se supõe devam ser alcançados por todos - as políticas orientam-se para promover a *igualdade de oportunidades*, corrigindo diferenças de meio, contexto ou as produzidas pelo mercado. Desta natureza seriam, na América Latina, os programas universais públicos de educação primária e secundária.

Do ponto de vista da *igualdade*, ou seja, do ponto de vista das diferenças relativas entre os grupos sociais, as políticas sociais visam sobretudo reduzi-las. Políticas redistributivas, assim como políticas focalizadas, tais como programas de mínimos sociais, de inclusão, de transferências monetárias, de renda mínima etc. referem-se a esse princípio.

Que ilações poderiam ser extraídas desses princípios para a perspectiva da cooperação descentralizada em matéria de coesão social e combate à pobreza? Sugiro que se pense em dois dos mais diretos corolários daqueles princípios:

- a) o combate à pobreza, no marco das sociedades democráticas e dos estados de bem-estar social se inscreve no quadro dos direitos sociais e humanos. São esses que, em última instância, conferem legitimidade, universalidade, sustentabilidade e eficácia às ações voltadas à supressão da pobreza;
- b) o garante em última instância dos direitos sociais é o Estado. Esta é sua função precípua, não passível de ser substituída por nenhum outro ator, nenhuma parceria. . Mais ainda, apenas quando inscritos na institucionalidade jurídico-legal do estado, podem aqueles direitos tornarem-se universais.

A política social como promoção do desenvolvimento humano, apoiado nas capacidades e potencialidades das pessoas e das coletividades

A política social concebida como *desenvolvimento humano* compartilha das contemporâneas visões do bem-estar e desenvolvimento social²⁰. Parte do suposto de que o centro do desenvolvimento é o ser humano, logo o objetivo do desenvolvimento é a

20 O PNUD foi pioneiro na disseminação desse conceito.

ampliação das oportunidades das pessoas. Várias outras premissas decorrem deste suposto inicial.

Desde logo, este enfoque amplo do Desenvolvimento Humano se distancia de concepções estreitas que tenderiam a reduzir o desenvolvimento ao mero crescimento econômico, mas difere também daquelas que tomam o ser humano como meio, instrumento ou beneficiário passivo da produção de riqueza e bem-estar. Ao contrário de opor-se ou reduzir a importância do crescimento econômico, a perspectiva do *desenvolvimento humano* supõe o crescimento econômico, considerando-o entretanto não um fim em si, mas um meio necessário, embora não suficiente, de se alcançar o progresso das pessoas e das sociedades. Mas também porque opera com um conceito complexo de desenvolvimento, entendido como processo formado por fatores simultaneamente sociais, econômicos, demográficos, políticos, ambientais e culturais.

Mas é importante enfatizar, também, que tal concepção diferencia-se da justa porém insuficiente noção de desenvolvimento como *atendimento de necessidades* básicas requeridas pelos grupos despossuídos. Esta última concepção, estratégica é verdade para o atendimento das urgências sociais, acompanhou sempre as visões mais assistencialistas e não democráticas dos programas sociais, em especial os dirigidos às populações e coletividades pobres. E tende a focalizar somente as lacunas e ausências, muito pouco os recursos, os êxitos já alcançados, as oportunidades e potencialidades desses mesmos grupos carentes.

Fixemos esse último aspecto. Inspirados nas instigantes elaborações de Amartya Sen e das teses sobre *capital social*, vários autores²¹ têm chamado a atenção para as duas maneiras frontalmente diferentes de conceber o enfrentamento da pobreza e o desenvolvimento das coletividades:

- um modo negativo, que enfatiza deficiências e problemas, ou seja, uma visão que parte do *que falta*, do *que precisa ser feito*;
- um modo positivo, que enfatiza as capacidades, as potencialidades, os “ativos” das pessoas e das coletividades, ou seja, uma visão que parte do *que existe*, do que as próprias pessoas são capazes de fazer.

21 Ver, por exemplo, Sen, A. , 2000; Kretzmann & McKnight, 1993; Cardoso & Darcy de Oliveira & Franco, 2002; Darcy de Oliveira , 2003. Ver também o conjunto das publicações de The Asset-Based Community Development Institute, da Norwesther University, disponível em <http://www.northwestern.edu/ipr/abcd/abcdtopics.html>

Darcy de Oliveira (2003) sistematizou essas visões e lembra que a primeira, a centrada sobre a carência, tende a transformar os membros das coletividades em *clientes ou beneficiários passivos* de ações pensadas e executadas por outros. “... Quando o ponto de partida é o que falta, a expectativa é que a solução seja a decorrência de programas e recursos que alguém ou alguma instituição vai destinar, de fora para dentro e de cima para baixo, para resolver o problema”. (Darcy de Oliveira, op. cit. p. 2)

Já a segunda visão partilha da idéia de que “... é muito mais viável produzir solidariedade social e melhoria da qualidade de vida a partir do investimento nas capacidades das pessoas e comunidades do que pretender satisfazer uma lista interminável de necessidades e carências” (idem, p.:2).E acrescenta:

“ Comunidades vibrantes e empreendedoras são aquelas nas quais as capacidades dos seus integrantes são identificadas, valorizadas e utilizadas. Comunidades débeis, sem poder e iniciativa, são ambientes em que os talentos e aptidões de seus membros não são aproveitados. (...)

Para que processos sustentáveis de desenvolvimento se ponham em marcha é

- preciso mudar de olhar. Ao invés de começar pelo mapa das carências e necessidades, vendo o que falta, o que é problemático, a matéria prima para a ação transformadora deve ser o mapa das capacidades e recursos existentes na comunidade.*
- é importante observar que quando se fala em recursos não se está pensando somente em dinheiro. Recursos são também – e em primeiro lugar –*
- as capacidades e energias locais bem como as relações e conexões que os moradores de uma determinada localidade estabelecem entre si.*

Recursos entendidos como capital social – ou seja, as relações de confiança e colaboração entre as pessoas, sua capacidade de associação e cooperação, as redes informais de solidariedade, proteção e ajuda mútua – existem em abundância no interior de qualquer comunidade por mais pobre que ela pareça, à primeira vista, a um observador externo.” (idem, p.: 3).

É direta e estreita a pertinência dessa concepção positiva de desenvolvimento das pessoas e das coletividades para os objetivos e práticas da cooperação descentralizada. Desde logo, porque essa forma de conceber a dinamização das coletividades, o investimento nas

capacidades coletivas e o reforço das interações comunitárias constituem potentes mecanismos de produção e reiteração da *coesão social*.

Coesão social supõe a incorporação dos distintos estratos sociais em um “... *destino comum*, caracterizado por mais igualdade de oportunidades, pelo combate à marginalidade e o ataque a situações de pobreza e à deterioração social” (CeSPI, 2001, p. 6). Contrariamente, a ausência de uma visão de “destino compartilhado” é indicador de fragmentação social.

São estas também as bases em que se pensam as dinâmicas de desenvolvimento local, de ativação das coletividades em direção ao desenvolvimento. O desenvolvimento local longe está de ser um processo meramente administrativo e institucional. Envolve políticas enraizadas no tecido social; participação dos vários atores, parcerias de diferentes tipos. Como já se chamou a atenção,

“De esta perspectiva, un rol de grande relevancia puede ser jugado por la cooperación descentralizada europea a través de la promoción de partenariados territoriales euro-latinoamericanos. Los temas de la lucha contra la pobreza, la inclusión social y la consolidación democrática están en la base de muchas experiencias de cooperación descentralizada.” RECAL / CeSPI (2002, p. 8)

É claro que, para sua efetiva concretização, estas diretrizes de desenvolvimento local exigem o específico conhecimento das potencialidades, capacidades e demandas de cada das cidades, localidades e territórios envolvidos na cooperação.

Que estratégias de políticas de enfrentamento da pobreza poderiam ser concebidas, em base aos princípios e orientações até aqui referidos? Penso que *as estratégias universalistas de enfrentamento da pobreza* podem contribuir para reforçar e ampliar as estratégias da cooperação descentralizada esse campo. Senão, vejamos.

2.3. Estratégias universalistas de enfrentamento da pobreza

Uma estratégia de enfrentamento da pobreza inscrita na organização mais geral do estado de Bem-Estar Social e fundada nos valores, princípios e conceitos acima referidos, envolve a ativa participação e comprometimento de vários atores sociais, e se apóia em pelo menos quatro pilares de sustentação:

- a *produtividade* - através do aumento da participação das pessoas no processo produtivo. O que requer um inteligente e contínuo investimento nas pessoas, assim como ambientes macroeconômicos favoráveis;
- a *equidade* - através da ampliação e garantia da igualdade de oportunidades para todos os setores e grupos humanos;
- a *sustentabilidade* - ou seja, os mecanismos asseguradores do livre e completo acesso às oportunidades, tanto no tempo presente quanto para o futuro. Em outros termos, mecanismos que constantemente recomponham e regenerem todos os capitais e recursos utilizados, permitindo às futuras gerações igualdade de opções e no mínimo os mesmos recursos para seu bem-estar
- a *potenciação das capacidades das pessoas (empowerment)* - entendido como o desenvolvimento das pessoas, o desenvolvimento humano não se confunde com assistencialismo, paternalismo ou caridade. Antes, tem por referência a dignidade humana, e o suposto de que as pessoas têm capacidades para eleger por si mesmas oportunidades. Para tanto, devem gozar de liberdade e poder influir nas decisões.

Desde logo, como se pode verificar, estes pilares ou orientações já supõem uma dada articulação entre o crescimento econômico, o progresso social e o aprofundamento da democracia. Um padrão de desenvolvimento neles fundado orientar-se-ia pelos mesmos objetivos que Kwon (2003, p. 5) afirma serem os de um Welfare State Desenvolvimentista inclusivo, quais sejam:

- que nenhum segmento da população seja deixado à margem do desenvolvimento e das transformações;
- que se mobilizem amplas camadas da população, assegurando sua participação no processo do desenvolvimento;
- que a equidade social seja objetivo tanto moral como econômico, pela sua contribuição ao aumento, no longo prazo, da eficiência;
- que se confira alta prioridade ao desenvolvimento dos potenciais humanos, especialmente o das crianças, evitando a desnutrição nos primeiros anos de vida e proporcionando-lhes serviços de saúde e oportunidades.

São claras as decorrências dessas linhas estratégicas para as políticas e programas sociais através das quais se quer enfrentar a pobreza. Desde logo, é estranha e incoerente com tais princípios, a oposição políticas universalistas X políticas focalizadas, que polarizou o debate sobre o tema na América Latina, até bem pouco tempo atrás. Dos pontos de vista teóricos, éticos e analíticos aqui registrados, a *universalidade* e a *solidariedade* estão na base do desenho e das articulações de programas com os quais se quer enfrentar a pobreza e promover a coesão social. O que se quer dizer com isso?

De um lado, expressam a convicção de que a melhora dos padrões de equidade e igualdade serão tanto melhor alcançados quanto mais se apóie o combate à pobreza e à exclusão social em políticas e programas universalmente oferecidos e garantidos pelo estado a todos os cidadãos. Muitos e conhecidos são os argumentos em que se fundamenta esta certeza. Restrinjo-me a alguns deles.

Um dos pilares da edificação dos modernos Estados de Bem-Estar Social, a universalidade traduz, no escopo das políticas, o direito social incondicional e é através deles que se opera com mais efetividade a “igualação das oportunidades” e a redução das desigualdades no ponto de partida. Programas universais em geral se referem a políticas sociais de base – tais como educação e saúde -, são financiados principalmente por recursos fiscais e não admitem, para seu acesso, discriminações de qualquer ordem, como sejam as de classe, renda, gênero, raça, religião etc.

Há razões também de ordem política: programas seletivos, destinados apenas a segmentos pobres da população, tendem a contar com bases mais fracas de legitimidade e apoio, que os programas universais destinados igualmente a todos os cidadãos. Há ainda razões de eficiência e eficácia: a separação de pobres e não pobres tende a reduzir a eficácia dos programas contra a pobreza, como demonstram as pesquisas sobre a “guetização” do meio social e o isolamento dos próprios programas, nos Estados Unidos (Skocpol, 1991). .

Finalmente, o universalismo não se contrapõe à diversidade sócio-cultural. Ao contrário, supõe que as diferenças de língua, de cultura e de raça não podem e não devem operar como fator de exclusão ou obstáculos à incorporação social. Mas supõe também que, no seu interior, ou seja, no interior de programas universais de base comum, se franqueie o acesso a conteúdos distintos para cada grupo ou identidade, preservando-se porém a igualdade nos níveis de qualidade.

Ora, sabe-se sobejamente que, em sociedades muito desiguais, a desigualdade se

reproduz também através dos programas universais. Dito de outro modo, por detrás do universalismo, pode e é comum que aconteça, se perenizar a desigualdade. Entre as várias dimensões e características da pobreza e da carência extrema, está a sua alta probabilidade de reprodução inter-generacional, o que pode ocorrer mesmo quando as gerações mais novas das famílias pobres têm acesso a programas sociais universais que, em princípio, tenderiam a romper tal círculo de reprodução da pobreza. Isso se dá pelas conhecidas dificuldades, impostas pela mesma situação de carências, de que tais pessoas se beneficiem completamente dos programas oferecidos²².

Por isso mesmo, ações focalizadas junto a tais populações tornam-se necessárias, seja para imediatamente ampliar seu bem-estar, seja para reforçar sua posição relativa na apropriação dos benefícios dos programas universais, reduzindo-se as *brechas sociais*²³. Mas sempre referidas aos programas universais, e preferentemente, implementadas no interior dos mesmos (focalizar no universal).

Voltemos à temática geral do trabalho. Os approaches contemporâneos da questão da pobreza parecem sugerir que esforços para a sua superação tendem a ser mais eficazes e socialmente justos quando obedecem a algumas, senão a todas as orientações resumidas no quadro abaixo:

22 No caso da educação básica, por exemplo, tendem a apresentar dificuldades de permanecer na escola e cumprir a escolaridade básica, ou apresentam dificuldades de aprendizagem muitas vezes relacionadas com carências experimentadas na primeira infância.

23 O conceito de *brechas sociais* ou *brechas de equidade* faz referência às assimetrias ou desigualdades produzidas por fatores específicos, que geram diferenças observáveis e quantificáveis entre grupos, setores ou sociedades. E remete aos parâmetros ou aos níveis de desenvolvimento almejados pela sociedade. Isto é, as distâncias ou desigualdades às quais se refere são estimadas ou medidas segundo uma norma, um valor em relação ao qual se estabelecem as medidas. Por exemplo, se a educação fundamental é o parâmetro legítimo almejado por uma dada sociedade, será em relação a ele que se estimarão as brechas, ou seja, o quanto falta, para determinados grupos atingirem-no. Estimada a brecha educacional, o passo imediato é o do estabelecimento das metas temporais para superá-las. As brechas e seus cálculos têm sido considerados instrumento vantajoso para o estabelecimento de diagnósticos sociais assertivos e precisos, capazes de orientar decisões. Isto porque, estabelecidas as medidas das distâncias entre grupos de pessoas, segundo os territórios em que se localizam, muito rapidamente podem ser estabelecidas também metas e prioridades, diretas e transversais, quantificadas no tempo.

O enfrentamento da pobreza:

- inscreve-se no marco geral dos sistemas de proteção social ou, mais amplamente falando, dos Estados de Bem-Estar Social;
- responde à organização democrática da sociedade e tem por fundamento os direitos sociais e humanos;
- orienta-se pelo princípio desenvolvimento humano e apóia-se nas capacidades e potencialidades das pessoas e das coletividades;
- configura-se portanto como:
 - investimento nas capacidades das pessoas e das comunidades;
 - esforço de dinamização das energias e do desenvolvimento local;
 - inserção e aumento da participação das pessoas no processo produtivo;
- apóia-se na estratégia de articulação de *programas universais*, dispensados a toda a cidadania, e *focalizados*, referentes às necessidades específicas dos segmentos pobres.

Os desdobramentos institucionais de orientações como essas são múltiplos e importam diretamente às iniciativas de cooperação descentralizada, como tratamos de argumentar na próxima seção.

3. COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E ESTRATÉGIAS DE COMBATE À POBREZA: POTENCIALIDADES E DESAFIOS INSTITUCIONAIS

A integração e articulação dos programas, a descentralização, a interação e a parceria entre os atores, a ação em rede, o local e o nacional, o nacional e o internacional – muitos e complexos são os temas e desafios que se enfrentam na implementação de programas sociais, especialmente os similares aos aqui tratado, ou seja, voltados para o combate à pobreza e implementados em base à cooperação entre cidades.

As experiências empíricas a que fizemos referência na Seção 1 mostram bem o quanto a cooperação descentralizada se constitui em um notável *processo de construção institucional*. Pretendendo o estabelecimento de laços estreitos e duradouros de colaboração entre as cidades, é de se esperar que entre seus resultados, para além do reforço das instituições e capacidades existentes nas coletividades locais, reforcem-se também e, mais que, isso, criem-se instituições da inter-relação internacional, capaz de sustentar mais à frente, e de modo duradouro, a colaboração entre cidades.

As evidências coletadas junto aos programas revelam tanto as preocupações dos gestores e coordenadores com questões dessa natureza, quanto mostram certos desafios e obstáculos que se enfrentam exatamente no plano de desenho e no “modo de ação” das redes e

programas, em especial os desafios da *articulação das políticas* e as *(in)capacidades institucionais municipais*, de outro. Ganham ainda destaque, naquelas experiências, as dimensões de desenho e do “modo de fazer” dos programas de cooperação, tais como: os tipos predominantes de parcerias, as quantidades e heterogeneidades dos parceiros sócios, a circulação de informações e a solidificação da aprendizagem institucional, além das questões de monitoramento e avaliação.

Esta Seção dedica-se ao exame de dimensões e desafios institucionais enfrentados nas experiências de cooperação descentralizada, sob a perspectiva das orientações teóricas e estratégicas avançadas na Seção 2.

3.1. Instituições da política social no campo do combate à pobreza: integração e integralidade das ações

A proverbial fragmentação da política social adquire características acentuadas no campo dos programas contra a pobreza. Se por razões de eficácia já seria importante integrar as ações, mais seriam por razões da própria concepção de pobreza referidas nas seções anteriores.

Entretanto, há um conceito mais geral de articulação que antecede e não se reduz à questão da integração administrativa e burocrática de programas e ações. Convém refletir sobre isso. Ou seja, não se trata de pensar a questão da integração e articulação de programas tão somente no plano organizacional, administrativo e burocrático, e sim do desafio de conceber a integração no âmbito do sistema de proteção social como um todo. É nesse primeiro e mais geral nível que cabem, em primeira instância, as preocupações com a referida integração.

A situação de pobreza significa, só um certo aspecto, a vulnerabilidade de certos grupos frente aos riscos sociais. Por isso mesmo, entre os diagnósticos iniciais tendentes à identificação e localização da população pobre, cabe saber quais riscos sociais estão ou não sendo cobertos, e como. E que distâncias separam, na cobertura e qualidade dos serviços, os grupos da população.

O conceito de *rede de proteção social*, que decorre dessa mesma concepção, não significa necessariamente a integração automática e administrativa de programas, ou a centralização

de ações. Significa sim articulação, mas nesse plano maior da ação simultânea de cobertura dos diferentes riscos sociais, segundo os ciclos de vida dos segmentos da população.

O objetivo do programa de enfrentamento da pobreza é o de *promover o desenvolvimento social integrado e inclusivo*, para o quê, além da promoção da maior equidade, a política social orienta-se também para trazer para a rota do desenvolvimento social, no mais rápido tempo, aqueles grupos da população que, por distintas razões, encontram-se marginalizados do progresso social, afastados das oportunidades existentes, conferidas pelos programas sociais universais.

Vários são os significados e objetivos desse esforço concentrado e focalizado da política social. Desde logo, trata-se de aqui de remover os mais fortes obstáculos que vêm impedindo, a estes grupos, de se beneficiarem dos bens e serviços sociais desde há muito oferecidos à população. Como se sabe, as carências são cumulativas e tendem a aprisionar as pessoas nos férreos círculos viciosos da pobreza. Romper com tal estado de coisas é um dos objetivos da rede social.

O outro, é a promoção do reconhecimento, da identificação e da mobilização, por parte desses mesmos grupos e comunidades carentes, das suas potencialidades e capacidades, forma única de lograr a sustentabilidade, no tempo, da sua autonomização e progresso econômico e social. Como já o dissemos, o aproveitamento do capital social próprio, o estímulo à participação ativa e construtiva, o desenvolvimento institucional adequado – são estes, entre vários outros, os mecanismos que, estimulados pela ação inteligente, contribuirão para o desenvolvimento social.

E tanto mais efetiva será tal estratégia de inclusão social quanto mais integrados, coesos e complementares, forem os programas e as ações sociais desencadeadas através da rede de proteção social. Não se rompe o círculo da pobreza e da exclusão com ações fragmentadas e dispersas, no espaço e no tempo.

A integração é sobretudo a intervenção simultânea nas várias dimensões sociais do desenvolvimento das pessoas e seu meio, o que se alcança por uma correta e precisa identificação e quantificação das necessidades e demandas. Por outro lado, a integração refere-se também à circunscrição do espaço, isto é, à *territorialização* das ações frente a uma dada população de um dado território.

Como se inserem os programas e projetos da cooperação descentralizada nos sistemas de proteção social, tal como estão implantados nas cidades envolvidas? Teoricamente, um dos

resultados a alcançar é exatamente o de inserir a população-alvo nos sistemas nacionais de proteção social em melhores condições do que até então experimentaram. Creio que esta é uma questão-chave, nem sempre considerada nos projetos.

3.2. Desenvolvimento social e programas contra a pobreza: potencialidades e limites dos processos de descentralização

É consensual a tese de que políticas e programas sociais serão tão mais eficazes, quanto mais descentralizada seja a sua implementação. Mais ainda os programas para o enfrentamento da pobreza. Entretanto, sabe-se também, que as relações entre descentralização e equidade são complexas e nem sempre caminham no mesmo sentido. Examinemos a questão sob o prisma da cooperação descentralizada para o combate à pobreza.

Segundo a volumosa literatura dedicada ao tema, programas sociais descentralizados são mais vantajosos e eficientes que os centralizados principalmente porque: *i)* no plano político, tendem a apoiar-se em processos decisórios e de *accountability* mais participativos e democráticos; *ii)* no plano da formulação e desenho dos programas, supõem melhores e mais completas informações, portanto maior adequação das respostas às características específicas das "necessidades" e demandas e, ainda de introdução de inovações.

No caso das redes de serviços sociais públicos, a literatura aponta, entre suas bondades, o fato de que a descentralização supõe e simultaneamente reforça uma dada capacidade administrativa (*state capabilities*) e de governo (da *governance*) das unidades para as quais se delega ou se transfere poder, estimulando e transmitindo a esses níveis subnacionais ou instâncias as energias modernizadoras anteriormente monopolizadas pelos executivos centrais. Em resumo, descentralização, participação, *governance* e aprofundamento da democracia constituiriam dimensões de uma mesma e complexa equação.

No caso específico de programas de combate à pobreza, mais fortes ainda seriam as razões a apoiar as formas mais descentralizadas. Na base da argumentação, estão tanto o *caráter multifacético e a heterogeneidade das situações de pobreza*, quanto a *rapidez com que podem ser alteradas certas características* que, na maioria das vezes, integram regras dos programas – por exemplo, renda e idade dos membros da família.

O plano local, portanto, facilitaria a identificação adequada dos segmentos pobres e das suas específicas necessidades, assim como viabilizaria as *relações interpessoais* entre “autoridades” dos programas e os seus beneficiários - um tipo particular de aproximação que possibilita o conhecimento da cultura, dos hábitos e valores, condição do *enraizamento socialmente eficiente dos programas*.

Três aspectos positivos, agora no plano do desenho e operação dos programas, derivariam da sua descentralização. De um lado, *a sua melhor focalização*, ou seja, a maior probabilidade de que atinjam efetivamente o público a que se destinam, evitando-se assim os tradicionais *(mis)targeting* que costumam acompanhar programas dessa natureza.

Em seguida, em decorrência da flexibilização, a maior possibilidade de que, frente a um grupo-alvo específico, os *programas sociais atuem de modo integrado*, potencializando-se assim sua capacidade de romper com o círculo vicioso da pobreza, o que não ocorre quando as ações são fragmentadas e descontínuas. Finalmente, a descentralização impulsionaria e viabilizaria *melhores e mais sistemáticas práticas de monitoramento e avaliação dos programas*.

Muitos desses resultados positivos têm sido registrados nos abundantes estudos e avaliações empíricas da descentralização de programas sociais, em especial os referentes a países latinoamericanos que, com grande continuidade, há mais de vinte anos vêm implementando políticas nessa direção (Raczynski & Serrano, 2001; Draibe, 1998a, 1999a, 1999b, 2004; Draibe & Arretche, 1997) . Também a cooperação descentralizada apoia-se em uma concepção radical de descentralização, reforçando assim as capacidades e as autonomias locais.

Entretanto, são ainda confusas ou pouco delineadas as tendências apontadas nos estudos sobre descentralização. Para dizê-lo de forma clara e breve, a descentralização não constitui panacéia para todos os males, como ingenuamente tendeu a ser vista em muitos meios políticos e intelectuais da região, especialmente nas primeiras ondas daquele processo, nos anos 80. Aqueles mesmos abundantes estudos de base empírica a que se fez referência registraram também os fortes obstáculos institucionais, econômicos e sociais que enfrentam os processos de descentralização de políticas públicas os quais, por isso mesmo, nem sempre nem automaticamente são acompanhados por resultados positivos.

Muito brevemente, como cabe neste trabalho, enunciarei as principais evidências que apoiam um certo ceticismo, em relação à descentralização, enfatizando as que mais possam

interessar ao exame da experiência de cooperação descentralizada em programas contra a pobreza.

- *a descentralização pode ser parcial e ou apenas aparente.*

Principalmente no caso de programas sociais públicos, processos aparentemente descentralizados podem abrigar ou apoiar-se em estruturas decisórias e de poder ainda muito centralizadas. Mas o significado dessa constatação pode ser variado e exige atenção.

Processos parciais e incompletos podem ocorrer, ou mesmo a descentralização pode estar sendo conduzida segundo formas inadequadas, frente aos objetivos buscados. Isso é comum e admite correções ou aperfeiçoamentos. De todo modo, trata-se de uma situação distinta da que apontamos, em seguida.

- *a descentralização não nega nem suprime a natureza burocrática e a estrutura vertical do Estado*

Diferentemente da situação anterior, os processos de descentralização não atingem os resultados esperados porque os que assim o julgaram quizás tenham partido de uma errônea concepção, de uma irreal expectativa, acerca do que significaria a descentralização no interior do Estado. O Estado é uma estrutura burocrática vertical, que em última instância resiste à descentralização. Dito de outro modo, nenhum processo de descentralização, por mais radical que seja, suprime tal natureza do Estado, nem mesmo pareceria adequado que tal ocorresse, em Estados democráticos. Ora, esta realidade nem sempre tem sido convenientemente tratada ou aceita.

Isso não quer dizer que as estruturas estatais não admitam descentralização. Admitem sim, e o fazem sob formas as mais variadas, segundo sejam federativas ou unitárias as estruturas políticas do Estado, ou segundo variem os sistemas de delegação de poder, de transferência de recursos e de funções. Ainda assim, nada mais estranho ao estado que a decisão *ad hoc*, que a *negociação caso a caso*, ou comportamentos absolutamente autônomos das burocracias.

Poder-se-ia argumentar que as tendências contemporâneas apontam fortemente na direção de formas radicais de descentralização “fora do Estado”, como são as parcerias, ou os processos de terceirização. Em certo sentido, é verdade. Mas não estariam apontando também para o desmantelamento do estado, como recentemente insistiu

Suleiman (2003)? Ou seja, na ausência de fortes e adequados mecanismos regulatórios, as formas radicais de descentralização tendem a redundar no enfraquecimento do Estado, em detrimento da coletividade.

- *descentralização e igualdade social nem sempre caminham no mesmo sentido* .

É corrente, na literatura, a afirmação de que *governos centrais são mais adequados para corrigir desigualdades e melhorar estruturas de oportunidades*, no âmbito nacional²⁴. Entre os argumentos, está o de que funções redistributivas caberiam precipuamente ao nível de governo mais capacitado a localizar as desigualdades sob a ótica nacional. Também se insiste em que os recursos e as capacidades decisórias centralizadas podem evitar conseqüências negativas da heterogeneidade das provisões locais de bens públicos: a forte melhora da provisão de serviços de uma dada localidade corre sempre o risco de atrair populações externas, aumentando a pressão da demanda e provocando, no momento seguinte, uma provisão insuficiente e ou de pior qualidade. Nessas circunstâncias, apenas níveis superiores de decisão poderiam cumprir funções de equilíbrio em espaços nacionais mais amplos.

Que efeitos teriam os processos de descentralização de programas sociais públicos sobre as desigualdades sociais? Na maioria das vezes, espera-se que contribuam para a redução da desigualdade, dadas aquelas características positivas antes anotadas. Entretanto, os resultados podem produzir três tipos de efeitos, quanto às desigualdades: podem ser nulos, isto é, não afetar a estrutura de desigualdades pré-existente; podem contribuir para a reprodução da desigualdade e, finalmente, podem acentuá-la.

Em estruturas sociais muito desiguais, se a descentralização não for acompanhada por mecanismos redistributivos, aqueles resultados negativos dificilmente podem ser anulados. E podem ainda ocorrer, o que é infelizmente comum, que os próprios programas sejam afetados pela desigualdade. Vejamos

- *a descentralização pode resultar na dissociação entre “programas pobres para comunidades mais pobres” e “programas ricos para comunidades mais ricas”*

24 Isso porque funções redistributivas caberiam precipuamente ao nível de governo capaz de localizar as desigualdades sob a ótica nacional. Por outro lado, se supõe que os recursos e as capacidades decisórias centralizadas podem evitar conseqüências negativas da heterogeneidade das provisões locais de bens públicos: a forte melhora da provisão de serviços de uma dada localidade corre sempre o risco de atrair populações externas, que ocorrem exatamente para beneficiar-se daquela melhor provisão que, entretanto, tenderia a piorar pela pressão da demanda. Nessas circunstâncias, apenas níveis superiores de decisão poderiam cumprir funções de equilíbrio em espaços nacionais mais amplos.

A implementação e o desempenho dos programas sociais tendem a ser fortemente condicionados por *fatores estruturais* – tais como os fatores sócio-econômicos – e *institucionais* – por exemplo, os tipos, tamanhos e qualidade das instituições e organizações nas quais se implementam. Um exemplo pode ajudar a demonstrar tais situações.

Em estudo sobre a descentralização dos programas federais brasileiros de apoio ao ensino fundamental foram registradas enormes diferenças de desempenho, tendencialmente mais negativas nas regiões mais pobres, nas escolas municipais menores, nas escolas institucionalmente mais carentes (Draibe,1999b). Em um programa como o de alimentação dos estudantes, conhecido como Programa da Merenda Escolar, as chances de que as refeições não fossem servidas regularmente eram duas vezes maiores para as escolas municipais localizada nas regiões mais pobres do país, do que para as escolas estaduais das outras regiões. Mas os condicionantes institucionais do desempenho revelaram-se ainda mais acentuados ainda. No caso do programa TV Escola²⁵, verificou-se que tinha 4 vezes mais chances de estar implantado em escolas experientes em gestão, 3 vezes mais chances em escolas que tinham projetos pedagógicos, 2 vezes mais chances em escolas cujo diretor tinha mais alta escolaridade. Escolas com diretores experientes na função tinham até 8 vezes mais chances de receber aportes diretos de recursos, no programa de descentralização dos mesmos²⁶.

O que se verifica, em casos como os exemplificados, é o *círculo vicioso entre as condições sócio-econômicas do meio, as baixas capacidades institucionais, e a baixa efetividade dos programas destinados exatamente à redução da pobreza.*

Obstáculos e desafios desta natureza parecem estar presentes em algumas experiências de cooperação descentralizada, como mostram, por exemplo, as Redes do Programa URB-AL, ao registrarem as *dificuldades de participação por parte das cidades pequenas*, em geral

25 Tanto o Programa da Merenda Escolar quanto o programa TV Escola são programas centrais, de responsabilidade do Ministério da Educação, implementados em todo o país, nas redes escolares dos estados e dos municípios, mediante variadas modalidades de descentralização. O Programa TV Escola é um programa de capacitação docente através de emissões televisivas via satélite.

26 Através de modelo de regressão logístico, foi estimado o risco relativo de se obter de terminada resposta em diferentes subgrupos da amostra, através da verificação da influência das covariadas no desempenho e eficiência dos programas. Foram considerados os seguintes tipos de variáveis: região, porte do município, o porte da escola, rede escolar, indicadores de infra-estrutura e de equipamentos da escola. Entre os institucionais, a escolaridade, a experiência e o grau de especialização do diretor; a presença de coordenador pedagógico; a presença de órgão coletivo para a função executora; a experiência da escola em gestão de recursos e desenvolvimento de projetos.

devidas a carências no plano institucional, especialmente no tocante aos recursos humanos (Romero, 2002). Seria possível romper e evitar tal círculo vicioso?

Sem dúvida, a resposta é positiva. Em primeiro lugar, porque as experiências de descentralização revelam, entre seus principais logros, serem fortes e rápidos os processos de *aprendizagem institucional, de reforço da capacidade de gestão e da melhora dos comportamentos organizacionais e administrativos*. Por outro lado, por que, no caso da cooperação descentralizada, é generalizada a demanda por capacitação dos gestores e implementadores municipais, como vimos, na Seção 1, e esse é, inegavelmente, um eixo decisivo para a redução das desigualdades, entre as cidades, no plano institucional²⁷. O desafio maior é o de identificar quais mecanismos e incentivos poderiam atuar no “ponto de partida”, corrigindo ou reduzindo a desigualdade da composição das cidades participantes da cooperação, viabilizando a participação das cidades pequenas das duas regiões, especialmente da América Latina e Caribe.

Em certa medida, a *ação em rede* e a *mobilização das capacidades locais e das pessoas* constituem outros e decisivos mecanismos institucionais que têm atuado na direção de reduzir ou minimizar o efeito da desigualdade institucional nos programas de combate à pobreza.

3.3. Rompendo limites: a ação em rede e a dinamização das capacidades locais

A redefinição do papel do Estado e dos modos públicos de ação – reforçando as parcerias e as redes -, a reorganização da sociedade civil, o crescente envolvimento do Terceiro Setor nos programas sociais públicos e a “revolução do local” (Franco, 2004), estão entre as principais manifestações das transformações contemporâneas e da sociedade do conhecimento e da informação para a qual parecem conduzir. Aqui também já se acumulou farta sociologia, não havendo necessidade de reproduzir o que já se sabe com abundância. Mas vale a pena retomar alguns temas envolvidos nesses processos gerais de transformação, sob a ótica da cooperação descentralizada.

²⁷ Segundo depoimentos coletados junto aos gestores da Rede 10, até mesmo a atividade inicial de organização dos projetos já constitui uma excelente janela de oportunidade para o intercâmbio de experiências e o aporte que cidades institucionalmente mais desenvolvidas e experientes podem fazer para as mais carentes nesse plano.

As virtudes da *ação em rede* estariam a sua “vocação cooperativa”, na teoricamente infinita quantidade de membros ou parceiros que podem envolver-se nessa forma horizontal de organiza o social, e nos mecanismos que tipificam a sua dinâmica: articula o, negocia o, complementaridade (Brant de Carvalho, 2003).

No caso dos programas sociais, tal modo de a o responderia *i)* ao reconhecimento da incompletude e necessária complementaridade entre serviços e atores sociais; *ii)*   substitui o dos programas fragmentados por programas integrados e multisetoriais; *iii)* ao reconhecimento de que a a o pública   mais eficiente quando está fortemente conectada com o conjunto de sujeitos, organiza es e serviços da cidade (Brant de Carvalho, *idem*).

Atuando em base territorial definida, articulando os atores cruciais, estatais e não estatais, e enraizando-se na dinâmica do crescimento local, sem dúvida a a o em redes parece ter aberto uma muito positiva frente de a o social, rompendo com muitos daqueles limites institucionais antes assinalados (Fleury, 2002). Também a coopera o descentralizada, quando implantada em rede, beneficia-se das vantagens e possibilidades abertas por esta forma de articula o, como comprovam as experiências referidas na Se o 1, entre elas as Redes do Programa URB-AL.

A própria ruptura com a concep o tradicional de estado, nessa nova estrutura multic trica, constitui processo relativamente complexo de ser implantado, por várias razões, até mesmo as de ordem cultural. Dificuldade que se manifesta dos dois lados da balança., De um lado, na ainda forte concep o vertical do Estado-centro, que dificultaria muitas vezes as articula es e o estabelecimento de consensos entre os parceiros. Nesse plano, a a o didática da própria participa o em rede, acentuada ainda pelo reforço intelectual disseminado pela coordena o, tende a contribuir para a minimiza o do problema.

Mas o outro lado da questão   a dissolu o da especificidade do Estado entre os parceiros, como se fosse mais um e igual, entre os pares. Voltemos   questão tratada antes. O Estado   uma estrutura burocrática, vertical e centrada. As reais e fortes mudanças de paradigmas da sua a o, e a necessária redefini o do seu papel e espaço de atua o, não suprimem a característica. Ao contrário, talvez em decorrência dessas mesmas mudanças, maiores e mais reforçados devam ser seu poder regulatório, suas fun es equalizadoras e principalmente a fun o de generaliza o e garantia dos direitos da cidadania. Burocracias fortes e independentes, mas sempre regradas e obedientes   lei, constituem a possibilidade do cumprimento daquelas fun es.

Sem dúvida, essas características introduzem rigidez na ação do Estado, rigidez entretanto que não se dissolve, nem poderia, com a descentralização e a flexibilização. Haveria incompatibilidade entre essa característica, e a maior autonomia e respeito à especificidade do local? Entre essa característica e a forma mais ágil ou autônoma com que pode atuar outro tipo de parceiro – uma ONG ou uma empresa? Entre tal característica e a ação em rede? É bem provável que sim, mas aqui também se trata de um desafio mais que de um obstáculo absoluto.

Considere-se, a respeito, a ação em rede. Se esta se assenta em mecanismos de articulação, negociação e estabelecimentos de consensos, já por aí se pode antever um limite imposto pela estrutura do Estado. Nem suas burocracias são especialmente aptas à função negocial, nem podem negociar tudo, já que limitadas pelas regras burocráticas e, em última instância, a lei.

O segundo aspecto a destacar é o referente ao Terceiro Setor. As fortes tendências de mobilização social, de ativação e organização da sociedade civil, e de ampliação da responsabilidade social, ampliaram enormemente as possibilidades da ação social não estatal e das parcerias entre o estado e setores da sociedade civil organizada. Mais ainda quando a tais tendências se juntam também as tendências à territorialização das ações, ao enraizamento local dos programas.

Aqui também é importante evitar a panacéia, a receita fácil ou o encantamento ingênuo. Lembro pelo menos duas dificuldades que enfrentam os programas sociais descentralizados, nesse campo da ação inovadora do Terceiro Setor. A primeira diz respeito à pequena escala em que tendencialmente são realizadas as suas boas práticas, o que levanta recorrentemente a questão de como e através de quais mecanismos poderiam ser generalizadas aquelas experiências.

A segunda questão diz respeito ao “encolhimento” da sociedade civil organizada nas comunidades muito pobres e carentes. Não se encontram em abundância, nem se criam facilmente, organizações não governamentais dedicadas ao trabalho social em comunidades muito carentes. Pobres comunidades tendem a ser pobres também em organizações deste tipo, como mostram os estudos sobre pequenos municípios do Nordeste brasileiro.

É verdade que tal ausência não se constitui em impedimento absoluto para que se instaure uma dinâmica de desenvolvimento nessas mesmas pequenas e pobres comunidades. Mas é

conveniente ter em conta aquela ausência típica, sob pena de se idealizarem as situações, ou se operar com supostos irrealis, na formulação de estratégias de enfrentamento da pobreza.

Finalmente, o terceiro aspecto a destacar diz respeito às *relações dos programas contra a pobreza e a dinâmica local de crescimento, de desenvolvimento*. Combater a pobreza sob esta perspectiva, como já dissemos, é gerar oportunidades para instaurar, no local, um processo de desenvolvimento simultaneamente pessoal e comunitário.

É possível ultrapassar, no âmbito local, a natureza passiva das políticas contra a pobreza, direcionando-as para políticas ativas e envolvidas no processo de desenvolvimento? A questão tem sido respondida positivamente por várias correntes de pensamento, que insistem na criação, no plano local, de fontes dinâmicas do crescimento²⁸ e articular a luta contra a pobreza com tal dinamização do desenvolvimento²⁹. Enfim, promover "... un desarrollo local que contrarreste las actuales tendencias hacia la desagregación social y la exclusión (RECAL, 2004: p.6).

Quando uma parcela da população de uma dada comunidade se encontre conectada entre si segundo um padrão de rede, regule seus conflitos de modo democrático-participativo e assuma cooperativamente os desafios, pode-se afirmar que já se instaurou no interior dessa comunidade um processo de desenvolvimento (Franco, 2004). Ora, então a estratégia de enfrentamento da pobreza que guarda relações com tais processos é aquela que contribui para a indução do desenvolvimento humano e social sustentável no plano local, é aquela que atrai e capacita segmentos da população a participarem dessa dinâmica de desenvolvimento.

Essa é na verdade a noção de inclusão social que se recomenda usar, nas estratégias de enfrentamento da pobreza. Porque de algum modo, - e aqui vai uma crítica já manifestada por muitos - a noção corrente de "exclusão social" de algum modo anula a idéia de capacidades sociais. Concebe-se o "excluído" como o que não tem, não possui, não participa, quando na verdade sempre tem, sempre possui, sempre participa - eventual não segundo os modelos e padrões dominantes. É a valorização desse "ativo" social que está na base da concepção de investimento em capital social.

28 Através de variadas estratégias, tais como capacitar empreendedores; reforçar as empresas micro e médias; aumentar o número dos agentes econômicos; promover a emancipação econômica gerar capacidades etc.

29 Via processos de formação e capacitação para o trabalho; transferências de tecnologias; criação de redes de provedores e de comercialização etc.

Entre os projetos de cooperação referidos na Seção 1, os mais antigos, como o Projeto Favela-Bairro e o PIIS, parecem registrar resultados significativos de dinâmicas locais de desenvolvimento. Entretanto, não será ocioso lembrar que efetivos e duradouros processos de crescimento econômico, com geração de emprego, dependem muito de políticas macroeconômicas e outras, manejadas pelos governos centrais, extravasando portanto a capacidade local.

4.SÍNTESE E RECOMENDAÇÕES

Ao tratar de responder à questão original - *como incide a cooperação descentralizada na luta contra pobreza e em prol da coesão social?* – este trabalho desenvolveu-se em três planos: o teórico-analítico, o estratégico-programático e o institucional. Explorados sob a perspectiva da *cooperação descentralizada para a redução da pobreza*, tratamos de identificar, em cada um, as principais dimensões que podem contribuir para o aperfeiçoamento daquele esforço internacional.

Como podem contribuir as novas concepções de pobreza e e desenvolvimento social para as orientações e desenvolvimento institucional da cooperação descentralizada nesse campo? Neste plano *teórico-analítico*, a argumentação nuclear desse ensaio pode ser assim resumida:

Os objetivos comuns e as estratégias dos projetos da cooperação descentralizada em matéria de combate à pobreza e inclusão social encontram, nas teorizações contemporâneas sobre os Estado de Bem-Estar Social e nos seus fundamentos de direitos humanos e sociais, o terreno mais adequado para a sua definição e fixação conceitual.

Tal como se tratou de demonstrar, na Seção 1, é esse o plano teórico privilegiado que pode sustentar, para a cooperação descentralizada, estratégias economicamente dinâmicas, socialmente justas e politicamente democráticas, em matéria de luta contra a pobreza.

No plano *estratégico-programático*, que se desdobra naturalmente do primeiro, a cooperação descentralizada pode e tem encontrado subsídios e reforços nas estratégias de enfrentamento da pobreza que privilegiam:

- *o investimento no desenvolvimento das pessoas e das coletividades locais*

- *a orientação programática de “focalizar no universal”*
- *os princípios da produtividade, da equidade, da sustentabilidade e de potenciação das capacidades das pessoas e das coletividades locais*

Finalmente, no *plano institucional*, argumentou-se com detalhe, na Seção 3, sobre as os reforços positivos que a cooperação descentralizada pode encontrar sempre que se oriente-se para:

- *a criação de capacidade institucional local*
- *o reforço da autonomia das coletividades locais e da independência dos sujeitos*
- *a geração e reforço da intercomunicabilidade entre as pessoas, das relações de confiança e respeito, enfim, do capital social local*
- *o bom aproveitamento das potencialidades da ação em rede, tanto para a própria articulação da cooperação quanto e principalmente para a implantação local de ações duradouras em prolo da coesão social e para a redução da pobreza.*

Ainda no plano institucional, os argumentos desenvolvidos no trabalho sustentam, como lições úteis aos programas de cooperação:

- *a explicitação do projeto institucional, ou seja, da instituições a serem criadas e que sustentarão de modo duradouro a cooperação entre cidades;*
- *a criação e a implementação de incentivos e estímulos à participação das cidades pequenas e médias, em redes de cidades de distintos portes;*
- *uma sistemática e ampla circulação da informação inter-redes, propiciando acúmulo de experiências e aprendizagem institucional*
- *a ampliação das estratégias participativas, tanto no interior das redes internacionais quanto nas localidades de atuação.*

REFERÊNCIAS

- Brant de Carvalho, M.C. 2003. *A ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos*. Doc. De trabalho. Programa Capacitação Solidária. São Paulo s/d
- Caldas, E; Laczynski, P; Evangelista, A. P. (2002) Participar em Redes Internacionais, disponível em <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/111435.html>
- Cardoso de Mello, J. M. - O Capitalismo Tardio, Ed. Brasiliense. São Paulo. 1982
- Cardoso, Ruth, Darcy de Oliveira, Miguel e Franco, Augusto de. *Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento*. Comunitas. 2002
- CeSPI (2001). *Escenarios prospectivos del Mercosur e Implicaciones para la Unión Europea*. Roma. Disponível em http://www.sector3.net/recal/documentos/Mercosur_1_spag.pdf
- CeSPI / RECAL. (2003). *Desarrollo económico local en América Latina*. http://www.sector3.net/recal/documentos/Recal_5.pdf
- Chang, Ha-Joon. (2002), *The role of social policy in economic development. Some theoretical reflections and lessons from East Asia*. Background paper for the UNRISD Project Social Policy in a Development Context, Genève.
- Cominetti, Rosela & Di Gropello, Emanuela (orgs.) (1998). *La descentralización de la educación y de la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile, Cepal.
- Conato, Dario (Redactor) - *Desarrollo económico local en América Latina. Presentación*. CeSPI, RECAL, Roma, 2003. disponible en: http://www.recalnet.org/documentos_trabajo.asp
- Darcy de Oliveira, M. (2003). *O desenvolvimento a partir da comunidade. Do poço sem fundo das necessidades à valorização das capacidades*. Documento de trabalho. Programa Capacitação Solidária. São Paulo s/d
- Dasgupta, Partha. 1993. *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford: Clarendon Press
- Draibe, Sônia M. (1995). *América Latina: O Sistema de Proteção Social na Década da Crise e das Reformas*, Cadernos de Pesquisa n° 30, NEPP/UNICAMP

- _____. (1998a), "La reciente descentralización de la política brasileña de enseñanza básica y de salud". In: Cominetti, Rosela & Di Gropello, Emanuela (orgs.), *La descentralización de la educación y de la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile, Cepal.
- _____. (1998b), "A nova institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: os Conselhos Nacionais de Políticas Setoriais", *Cadernos de Pesquisa*, n. 35, NEPP/Unicamp, Campinas.
- _____. (1999a). "A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental". In: Costa, Vera Lúcia Cabral (org.), *Descentralização da educação. Novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo, Edições Fundap/ Cortez, pp. 68-98.
- _____. (1999b), "A Reforma da educação no Brasil. A experiência da descentralização de recursos no ensino fundamental. Estudos de casos". In: Martinic, Sergio *et al.* (eds.). *Reformas en Educación y Salud en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CIDE/ILADES/BID/CIID.
- _____. (2002a), "Social policies in the Nineties". In: Baumann, Renato (ed.), *Brazil in the 1990s – An economy in transition*. Houndmills, UK, Palgrave Publishers (St. Antony's Series).
- _____. (2002b), "The Brazilian Welfare State in perspective: old issues, new possibilities". In: Dixon, John P. & Scheurell, Robert (eds.), *The State of Social Welfare. The Twentieth Century in Cross-National Review*. Londres, Wellport, Con. Praeger Publishers.
- _____. (2003). "Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis". *Anais do Taller Inter-Regional "Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización"*. Santiago de Chile, PNUD/ Cenda.
- _____. (2004). "Federal leverage in a decentralized system: education reform in Brazil". In: Kaufman, Robert R. & Nelson, Joan M. (eds.). *Crucial needs, weak incentives: social sector reform, democratization, and globalization in Latin America*, Chap. 13. Washington, Wilson Center Press (Forthcoming).

- Draibe, Sônia Miriam & Arretche, Martha. (1997), "O caso brasileiro". In: Urzúa, Raúl & Palma, Diego (eds.), *Pobreza urbana y descentralización en America Latina: estudios de caso*, Santiago de Chile CAPP/Universidad de Chile.
- Esping-Anderson, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey, Princeton University Press.
- Fleury, S. 2002. *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. In: *Instituciones y Desarrollo* 12-13, Dec. 2002.
- Franco, A. 2004. *Localização e revolução do local*, Carta DLIS 54' 19/02/2004
- Fukuda-Parr, Sakiko & Shiva Kumar, A.K. (Eds). 1995. *Readings in Human Development. Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*. Human Development Index Mahbub ul Haq: New Delhi
- Gerchenkeron, A. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Havard Univ. Press, Cambridge, Mass.
- Goodman, R. et al. (eds.). (1998), *The East Asian welfare model. Welfare Orientalism and the State*. London, Routledge.
- Gough, Ian. 1999. *Welfare regimes: On adapting the framework to developing countries*. Global Social Policy Program. Working Paper 1. University of Bath <http://www.bath.ac.uk/Faculties/HumSocSci/IFIPA/GSP/>
- Gough, Ian. (2001), "Globalization and regional welfare regimes: the East Asian case". *Global Social Policy*, n. 1, (2) pp. 163-189. Sage Pub., UK
- Kanbur, Ravi. 2002. *Conceptual Challenges in Poverty and Inequality: One Development Economist's Perspective*. Paper. The Cornell Conference on Conceptual Challenges in Poverty and Inequality, in www.arts.cornell.edu/kanbur/ConceptualChallenges.pdf
- Kliksberg, Bernardo. *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. Cortez Editora & UNESCO. 2001
- Kretzmann, John e McKnight, John.(1993). *Building Communities from the Inside Out: a path toward finding and mobilizing a community's assets*. The Asset-Based Community Development Institute.
- Kwon, Huck-Ju.(1999). *The Welfare State in Korea: the politics of legitimation*. London. St. Martin's Press

- _____. (2002), The economic crisis and the politics of welfare reform in Korea. Background paper for the UNRISD Project Social Policy in a Development Context. Paper. Genève, UNRISD.
- _____. (2003), Transforming the developmental welfare states in East Asian: a comparative study of the East Asian countries. UNRISD Project Social Policy in a Development Context. Paper. Genève, UNRISD.
- Kuhnle, Stein. (2002), *Productive welfare in Korea: moving towards a European Welfare State type?* Paper ECPR Joint Sessions of Workshops. ECPR, Torino, Itália,
- Laczynski, P. (2000). O Programa Integrado de Inclusão Social, disponível em <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/231258.html>
- Martinic, Sergio et al. (eds.) (1999). *Reformas en Educación y Salud en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CIDE/ILADES/BID/CIID.
- Mesa-Lago, Carmelo (1978) - *Social Security in Latin America*, Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press
- _____. (1989) - *Ascent to Bankruptcy*, Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press
- _____. (1991) - *La seguridad social en America Latina* in BID: Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1991, Washington: BID
- _____. (1991b) - *Social Security and Economic Adjustment - Restructuring in Latin America and the Caribbean*, International Labour Office, Draft.
- _____. (1994). *La reforma de la seguridad social en America Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Ciedess.
- _____. (2002), Models of development, social policy and reform in Latin America. Background paper for the UNRISD Project Social Policy in a Development Context, Genève, UNRISD.
- Mkandawire, T. "Le retour du development" *Courrier de la Planète: "Développement, environnement, les défis d'un monde solidaire"*, No. 67, Volume 1, 2002
- Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera Kaul Shah, and Patti Petesch. 2000. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. New York, N.Y: Published for the World Bank, Oxford University Press.

- Pal, L. *Virtual Policy Networks: The Internet as a Model of Contemporary Governance?*, 1997. [en línea]. Disponible en: <http://www.isoc.org>. [Consulta: 2004].
- Pierson, Christopher (2003). "Late Industrialisers" and the Development of the Welfare State. Background paper. Genève: UNRISD.
- Raczynski, D. E Serrano, C. (ed.). 2001. Descentralización. Nudos Críticos. CIEPLAN, Santiago, Chile
- RECAL (2004). Hacia la III Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe. Balances y Perspectivas. Doc de trabalho. Madrid: Recal. Disponible en http://www.sector3.net/recal/documentos/RECAL%20Nº%2010_2004.pdf
- RECAL / CeSPI (2002). De la desigualdad a la inclusión social. Reflexiones y Propuestas para la Asociación Euro-Latinamericana y Caribeña. disponible en
- RECAL / CeSPI (2002). *De la desigualdad a la inclusión social. Reflexiones y Propuestas para la Asociación Euro-Latinamericana y Caribeña*. disponible en http://www.sector3.net/recal/documentos/Recal_5.pdf
- Romero, María del Huerto. 2002. *Nuevos enfoques en la Cooperación Internacional. La cooperación descentralizada y el Programa URB-AL de la Comisión Europea*. Anais de ECO-URBS. Quarto Congresso Internacional sobre Planejamento e Gestão Ambiental em Centros Urbanos. Florianópolis, Brasil, Dezembro 2002.
- Sen, Amartya , 2000; Kretzmann & McKnight, ; Cardoso & Darcy de Oliveira & Franco, 2002) Darcy de Oliveira , M. (2003).
- Sen, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Companhia das Letras. 2000
- Skocpol, T. (1991). "Targeting within Universalis: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States". In: Jencks, Christopher & Peterson, Paul E. (eds.). *The urban underclass*. Washinton, The Brookings Institution.
- Skocpol, T. (1995). *Social Policy in the United States*, Princeton Univ Press, Princeton
- Somavia, J. 2003. Superar la pobreza mediante el trabajo. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.a reunión 2003, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra
- Suleiman, Ezra (2003). *Dismantling democratic states*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

Tonello, G.(2003). *La pobreza urbana en el contexto de las Metas del Milenio* , disponível em <http://www.ppu.cl/informepublica/graziano1.pdf>

Tonello, G. (2002). *Experiencias para la superación de la pobreza en Chile*, in Marcela Jimenez (coord). (2002). *Sociedad Civil y Superación de la Pobreza*. Anales de la Conferencia Internacional sobre Sociedad Civil,. Santiago, Chile, disponível em http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/sociedadcivil/documentos/libro_parte1.pdf

Tonello, G. (2001). *Experiencias para la superación de la pobreza en Chile*, disponible en <http://www.ppu.cl/Noticias%202002/julio/experiencias.htm>

UE 1995.. *L'avenir de la protection sociale, cadre pour un débat européen* disponível em <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10614.htm>

UE. 1999a . *Modernisation de la protection sociale.Introduction*. Disponível em <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10616.htm>

UE,1999b. *Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale*. Disponível em <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10618.htm>

URB-AL - Rede 10 – *Documento de Base*. Disponível em http://portal.prefeitura.sp.gov.br/urbal/documento/0001/upload_fs/Documento_Base_Versao_10-04-03_PT.doc

BIBLIOGRAFIA

Desenvolvimento econômico local

A Guide to Mapping and Mobilizing the Economic Capacities of Local Residents, by John Kretzmann, John McKnight, and Deborah Puntenney (1996)

A Guide to Mapping Local Business Assets and Mobilizing Local Business Capacities, by John Kretzmann, John McKnight, and Deborah Puntenney (1996)

A Guide to Mapping Consumer Expenditures and Mobilizing Consumer Expenditure Capacities, by John Kretzmann, John McKnight, and Deborah Puntenney (1996)

Capacity Building Theory

Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets (1993)

A Twenty-First Century Map for Healthy Communities and Families, by John L. McKnight (1997)

The Careless Society: Community and Its Counterfeits, by John L. McKnight (1995)

Building the Bridge from Client to Citizen: A Community Toolbox for Welfare Reform, by John P. Kretzmann and Michael B. Green (1998)

Capacity Inventories

Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets (1993)

Building the Bridge from Client to Citizen: A Community Toolbox for Welfare Reform, by John P. Kretzmann and Michael B. Green (1998)

Community Transformation: Turning Threats into Opportunities, by Luther Snow with the assistance of Uchenna Ukaegbu (2001).



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3521-2495 / 3521-2496

FAX: (019) 3521-2140

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br