

CIDADES EMPREENDEDORAS, CIDADES DEMOCRÁTICAS E A CONSTRUÇÃO DE REDES PÚBLICAS NA GESTÃO LOCAL¹

*Suzana Moura**

Introdução

No bojo dos processos de descentralização do Estado ocorridos a partir dos anos 70, em países de capitalismo avançado e latino-americanos, a esfera local de governo ganha destaque na agenda do debate político e acadêmico. Na medida em que tais processos estiveram associados, seja ao avanço do neoliberalismo, seja a transições democráticas, prevaleceram duas vertentes de análise. Estas enfatizaram, por um lado, as virtualidades do local em matéria de desenvolvimento e/ou de exercício da democracia e, por outro, os efeitos perversos e a funcionalidade da descentralização àquele tipo de concepção que ganhava terreno em vários países.

¹ Este trabalho é um subproduto da tese de doutorado "Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas: Tendências que Renovação da Gestão Local", que se encontra em fase de conclusão. Insere-se no projeto integrado "Cidades Estratégicas, Organizações e Desenvolvimento Local", ora em desenvolvimento no NPGA/EAUFBA, sob a coordenação da prof. Tania Fischer, contando com o apoio da FINEP e do CNPq.

*Professora da Escola de Administração da UFBA e doutoranda em Administração no NPGA/EAUFBA.

Esse tipo de polarização pode ser ultrapassada quando se leva em conta a diversidade de situações, decorrentes tanto dos processos de descentralização, como das respostas que veem sendo tecidas ao nível local, em função destes e de outros fatores, sejam eles objetivos ou subjetivos, macroestruturais ou locais. Desse modo abre-se um campo para o estudo do que está se produzindo de novo nas formas de gestão pública nesse âmbito, num contexto caracterizado por crises e reestruturações no plano do Estado e da economia.

Dentro desta linha de abordagem encontra-se uma série de estudos que evidenciam, pelo menos, duas tendências de renovação. Uma que se afirma a partir dos anos 80, sendo aqui denominada de empreendedorismo competitivo. E outra, já presente nos anos 70, que se pode denominar de ativismo democrático.

A primeira indica um movimento de redefinição no papel e atuação dos governos locais, com a ênfase dada ao desenvolvimento de vantagens comparativas e à busca de uma maior eficiência da gestão urbana, visando a integração competitiva no mercado global. Nessa perspectiva, destacam-se outros elementos característicos, que aparecem como inovação: o governo assume um papel de catalisador/articulador de forças; privilegia-se a construção de espaços e mecanismos de cooperação público-privado, assim como a formação de consensos em torno de projetos estratégicos; e ganha relevância a utilização de práticas de gerenciamento empresarial na gestão local e do marketing urbano; este último visando a promoção externa e interna da cidade. Tal definição agrega contribuições de vários autores, cujas referências são processos ocorridos em cidades americanas e européias a partir da década de 80. Dentre estes, ressaltam-se: Harvey (1989) - quando discute o novo "empreendedorismo urbano" - Borja (1994) - quando trata do "protagonismo cidadão" - e Osborne e Gaebler (1993) - na abordagem sobre o "governo empreendedor".⁴

Essa tendência aparece como uma resposta às crises e reestruturações que têm ocorrido no campo do Estado e da economia, a partir dos anos 70, quando há um aprofundamento da globalização dos fluxos financeiros e da produção e um incremento da competitividade interurbana. A referência a esses fatores macroestruturais, no entanto, não prescinde de considerar-se as particularidades que pode assumir em cada país e cidade. Le Galès (1995), por exemplo, chama a atenção para as diferenças entre o fenômeno nos Estados Unidos e na França, Grã Betanha e Itália, tendo em vista que na Europa o Estado Central

cumpriu, historicamente, um papel mais destacado. O estudo aqui apresentado segue essa linha.

Só mais recentemente essa questão passa a ser visualizada e analisada na América Latina. Borja (1994) observa que os processos de descentralização e democratização, ocorridos nos anos 80, embora tenham levado a uma revalorização dos governos locais, não implicaram, de imediato, num avanço em relação ao “protagonismo”. Isso, ainda segundo o autor, passa a acontecer nos anos 90 através de iniciativas de implementação de planos estratégicos, como ocorrido no Rio de Janeiro, Bogotá e Córdoba³. No Brasil encontram-se alguns estudos que, a partir das referências de Harvey (1989), analisam determinadas experiências locais enquanto expressões do empreendedorismo urbano, os casos de Curitiba (Pinhaez et al, 1993 e Silva et al, 1993) e do Consórcio Intermunicipal do ABC paulista, iniciado em 1991 (Pacheco, 1993).

Enquanto essa última tendência vem sendo pouco observada, o ativismo democrático adquiriu uma importante visibilidade no Brasil em matéria de estudos. Esse termo indica um conjunto de idéias e práticas de gestão local, difundidas por governos de esquerda e progressistas, que enfatiza o aspecto do alargamento da democracia - ou “radicalização” - e da cidadania, em termos políticos e econômicos. Dentro disso distinguem-se como elementos demarcadores: a busca de construção de espaços de participação popular na gestão local, redefinidos, mais recentemente, enquanto novas esferas públicas de exercício da cidadania ativa e de controle sobre o Estado; o direcionamento para as demandas sociais, através da inversão de prioridades das políticas municipais; a democratização das informações e do acesso aos bens e serviços públicos; e a perspectiva assumida de construção de uma nova cultura política. Dentre os autores que analisam essa tendência, citam-se: Leal (1994), Daniel (1990 e 1994), Moura (1993 e 1994), Kowarick e Singer (1993), Cacia-Bava (1994) e Pacheco (1993).

³ Existem outras possibilidades além das duas apontadas, mas estas são as que adquiriram maior relevância, até então, dentro da literatura corrente que trata do tema. Villasante (1995) e Biarez e Nivers (1994), por exemplo, sinalizam para os novos referentes da gestão urbana que advém dos movimentos ambientalistas. O primeiro chama a atenção, ainda, para as contribuições dos movimentos feministas, particularmente em algumas cidades italianas.

⁴ Além destes, outros autores, que foram tomados como referência, abordam o mesmo fenômeno, dentre os quais: Le Galès (1994 e 1995), Biareze Nivers (1994) e Batley (1991).

⁵ Essas e outras cidades latino-americanas adotaram o modelo de planejamento estratégico de Barcelona, o qual teve no autor mencionado um dos colaboradores e difusores.

Observa-se que a maioria dos estudos que discutem essas perspectivas de renovação da gestão local, focaliza uma ou outra. Ao mesmo tempo, o reforço do empreendedorismo nos anos 90 e, em contrapartida, a ocorrência de um certo refreamento das demandas e abordagens em torno a questões democráticas, parece levar a interpretação de que estas últimas foram substituídas pela agenda da competitividade e da eficiência. No entanto, pesquisas recentes realizadas no Brasil, sobre experiências identificadas com o ativismo democrático, como a aqui desenvolvida, evidenciam a permanência e a possibilidade de reatualização desta tendência, inclusive, assumindo traços do empreendedorismo. Desse modo, sinaliza-se para a importância de abordagens que enfoquem, de modo articulado, essas e outras perspectivas que se podem fazer presentes, inclusive num mesmo lugar, discutindo diferenciações e convergências.

O olhar sobre essas tendências implica, ainda, em observar os aspectos da gestão local que mais se tem evidenciado como renovadores. Neste sentido destacam-se: o papel desempenhado pelo governo, os pontos em pauta na agenda pública e as formas como interagem o governo e a sociedade civil. Considera-se que o desenvolvimento de análises mais aprofundadas, assim como de aportes conceituais e metodológicos mais afinados, requer que o foco da investigação recaia sobre um deles, sabendo-se que isso não significa desconsiderar os demais. Seguindo nessa linha, o presente estudo dirige-se para o último dos aspectos assinalados, na medida em que é, justamente, esse que favorece uma abordagem organizacional das tendências de renovação da gestão pública local.

Ao se discutir as formas de interação entre o governo e a sociedade civil produzidas nesse contexto, o estudo agrega um outro campo temático - o de redes - que traz importantes aportes conceituais e metodológicos.

Por um lado, distingue-se a abordagem de redes como expressão dos novos arranjos interorganizacionais que emergem na atualidade⁶, indicando o incremento dos processos de interdependência entre atores e organizações e, particularmente, entre agentes públicos e privados. Ao mesmo tempo, identifica-se nessa emergência um certo esgotamento da capacidade de integração e de coesão social das instituições representativas tradicionais e da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento global e centralizado. Tanto na perspectiva do empreendedorismo competitivo, como do ativismo democrático, aparece como um dos traços característicos, embora com dife-

renciações, a conformação de espaços públicos que guardam semelhanças com o que se define nesse tipo de abordagem como novas redes.

Mesmo com as diferenças é possível identificar pontos comuns nas diversas definições sobre essas redes. Expressam um tipo de articulação que envolve uma pluralidade de atores - sejam eles da mesma ou de distintas esferas de governo, empresas de porte e atividades diversas, ONGs, organizações populares, de categorias profissionais e/ou de outra natureza. Articulação esta, menos hierárquica e estruturada, tendo em vista problemas/projetos delimitados, com base em relações mais ou menos formais e regulares. Destacam-se, ainda, as idéias de cooperação, tendo em vista a mobilização de recursos, de solidariedade, de confiança e, em se tratando do campo da ação pública, distinguem-se outros sentidos: o processamento de conflitos e divergências, a negociação e a democratização dos processos decisórios (Loiola e Moura, 1996). São exemplos, as redes sistêmicas (Alter e Hage, 1993), as redes políticas, segundo as definições de Miller (1994) e Lechner (1994) e as sócio governamentais (Moura, 1993).

Por outro lado, encontra-se a abordagem de redes como instrumento de análise, objetivando captar as características dos arranjos e formas de interação entre atores e organizações, de maneira genérica⁷. Nessa perspectiva, encontram-se estudos que avançaram no sentido de agregar variáveis, as quais envolvem aspectos relativos aos atores, à natureza das relações e às funções da rede, entre outros (Van Warden, 1992). Seguindo nessa linha, e tendo em vista o presente objeto de estudo, chegou-se a uma definição das seguintes variáveis para orientar a investigação: abrangência da rede, que indica a pluralidade dos atores envolvidos; grau de centralidade, ou seja, a incidência do governo no processo e a participação relativa das organizações/atores da sociedade civil; funções, remete aos papéis desempenhados pela rede; natureza dos vínculos, a presença de relações de cooperação, conflitos, negociação e troca; e publicidade, que indica o grau de visibilidade pública da rede.

A combinação dessas duas abordagens coloca-se como uma perspectiva interessante para o tratamento da problemática aqui exposta, agregando-se, ainda, a discussão da natureza e significado dos arranjos produzidos, em contextos de renovação da gestão local, bem como do que representam de novo frente aos padrões tradicionais e correntes de intermediação de interesses.

A partir do exposto, destacam-se os dois casos que foram considerados paradigmáticos em termos das tendências assinaladas: o Planejamento Estratégico de Barcelona (PEC)⁸ e o Cidade Constituinte de Porto Alegre (CC). Ambos surgem como tentativas de renovação da gestão local no sentido de projetar o desenvolvimento da cidade num horizonte de futuro, adotando um caminho distinto dos esquemas de planejamento de longo prazo, restritos ao âmbito técnico, bem como da administração setorial de serviços articulados em torno do orçamento anual. Por um lado, procurou-se constituir, como mecanismo básico do processo de planejamento, redes públicas e plurais. Por outro, buscou-se integrar à agenda do debate público temas que vão além das demandas localizadas e imediatas, seja de um setor ou de partes do território, traduzindo-se em termos de diretrizes e projetos estratégicos para a cidade. As diferenciações ficam por conta do direcionamento dado a cada processo, entre outros fatores, sendo o primeiro identificado com o empreendedorismo competitivo e, o segundo com o ativismo democrático.

⁶ Dentro dessa linha de abordagem encontra-se uma série de estudos, não só referidos a processos que se dão o campo da ação pública, como da produção e circulação de mercadorias e dos movimentos sociais. Dentre estes citam-se: Alter e Hage (1993), Miller (1994), Lechner (1996), Randolph (1993 e 1994) e Scherer-Warren (1994).

⁷ Estudos nessa linha apontam que o recurso a análise de rede contribui para superar limitações das abordagens atomistas e estruturalistas, referidas às organizações e aos fenômenos sociais em geral (Mackenzie 1995, Deroy-Pineau 1991, De Bresson e Amesse 1994, entre outros).

⁸ Adota-se a denominação Planejamento Estratégico de Cidade (PEC) para o modelo de Barcelona, por suas particularidades, relativamente a outros modelos de planejamento estratégico voltados para o setor público, a exemplo do Situacional (PES), desenvolvido por Carlos Matus. Ver McAllister e Moura (1996).

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE CIDADE

A experiência do PEC em Barcelona teve início em 1988 por iniciativa do governo local. Este encontra-se, desde as primeiras eleições democráticas de 1979, sob a direção do Partido Socialista da Catalunha e, particularmente, com o mesmo prefeito - Pasqual Maragall - desde 1982. Conjugam-se, nesse momento, dois processos que aparecem como motivadores da iniciativa. De um lado, a preparação dos Jogos Olímpicos, que se realizaria em 1992, e, de outro, a construção do Mercado Único Europeu.

Pretendia-se dar continuidade ao impulso econômico, aberto como o primeiro, e adaptar a cidade às novas coordenadas postas pelo segundo. Ambos os processos foram percebidos como algo que poderia trazer novas oportunidades para a dinamização da economia local. E nesse sentido, colocou-se como fundamental a definição de um objetivo e a escolha de temas estratégicos para serem impulsionados enquanto projetos, num horizonte mais amplo, para além do ano de 92. Cabe ressaltar que o PEC, assim como o esforço de buscar a realização dos Jogos Olímpicos, inserem-se na trajetória do governo local na direção de uma ação mais decisiva nesse campo, que se iniciou por volta de 85, de acordo com Therms (1989).

Outra motivação, de ordem política, pode também explicar essa tendência, e em particular no tocante ao PEC. Marshal (1994) observa que esta seria uma resposta dos socialistas, em Barcelona, para evitar riscos de perdas eleitorais, como vinha ocorrendo com o PSOE em outras partes da Espanha. Desse modo, buscou-se construir um consenso hegemônico, aproveitando-se do entusiasmo com os Jogos Olímpicos, com base num discurso mais de centro, o qual aparece nos objetivos do plano e no estilo da operação que articula, prioritariamente, o segmento empresarial e setores médios locais.

A adoção do instrumental do planejamento estratégico, com um tipo de abordagem que enfatiza a cooperação entre agentes públicos e privados, entre governo e sociedade civil⁹, vem responder a essas duas ordens de motivação. Nos dois casos, ganha relevância a postura de diálogo e de busca da participação, tanto que se coloca, desde o início, a idéia de um construção de um “plan de la ciudad” e não de um “plan del Ayuntamiento”.

⁹ A referência teórica adotada pelos mentores do PEC encontra-se em Bryson (1988), o qual resgata para o setor público elementos de abordagens voltadas para a área empresarial.

Nessa perspectiva é que se conjugou uma técnica específica de análise e projeção, com processos políticos de consulta e negociação, envolvendo diversos atores locais. Desde a sua formatação, passando pelo processo de elaboração e implementação do plano, considerou-se essencial a busca do consenso e de compromissos entre os agentes públicos e privados. Com base nisso constituiu-se um conjunto de espaços públicos - o Comitê Executivo, o Conselho Geral, as Comissões Técnicas e os Grupos de Impulso - que conformam a estrutura organizativa PEC e se mantém até o presente momento¹⁰. Agrega-se, ainda, o instrumental do marketing tendo em vista a mobilização interna e a atração de investimentos, dentro do horizonte de futuro e dos projetos delineados.

Desse modo, a proposta para a elaboração do primeiro plano foi firmada em maio de 1988 e a sua aprovação deu-se em março de 1990, ambas envolvendo organizações da sociedade civil. Após quatro anos, em que se implementou parte dos projetos definidos, foi aprovado o II Plan Estratégico Econômico y Social, em novembro de 1994, mantendo-se em atividade até o momento.

Um caso de empreendedorismo competitivo

A partir da análise do conteúdo dos dois planos, assim como dos objetivos e dos procedimentos adotados, apontam-se alguns aspectos que evidenciam traços do empreendedorismo competitivo nessa experiência¹¹.

¹⁰ Tal estrutura foi consolidada em 1993 enquanto uma associação civil sem fins lucrativos - a Associação do Plano Estratégico Barcelona 2000, como uma entidade civil sem fins lucrativos, visando tornar mais operativa a gestão cotidiana do processo. Do CE participam 11 instituições, praticamente as mesmas desde o seu início, com acréscimo de uma em 92. O CG é integrado por cerca de 190 participantes, entre organizações e participações individuais e no momento da sua instalação, em 88, contava com 150. Os outro dois espaços funcionam em momentos específicos, nas fases de elaboração e implementação, respectivamente.

¹¹ Esta interpretação do PEC vem corroborar com a análise feita por Marshal (1994) o qual afirma que a metodologia do planejamento estratégico em Barcelona interage com uma abordagem empreendedora para a gestão da cidade, tomando por referência as características assinaladas por Harvey (1989). O autor ressalta que, a perspectiva da competitividade, nesse caso, ganha uma nova conotação que seria própria do discurso dos socialistas, ou seja: a competitividade interurbana, no contexto da globalização, pode ser benéfica se vinculada a espaços de cooperação entre cidades e com o suporte da união européia e de outras instâncias supranacionais. Isso explicaria a prática adotada pelo governo de Barcelona de integração a uma série de redes, a exemplo da Eurocidades.

Destaca-se, inicialmente, a ênfase dada a questão da economia local e, especificamente, do desenvolvimento de vantagens comparativas para um melhor posicionamento de Barcelona no mercado mundial, ou no “mercado de cidades”, como situam Martorell e Hernandez (1993). Este é um aspecto que está nas origens do PEC, traduzindo-se no objetivo geral, nos temas e linhas estratégicas definidos nos dois planos¹².

A referência ao processo de globalização e ao papel que as cidades podem cumprir, em matéria de desenvolvimento econômico, aparece com mais profundidade na análise do entorno no II Plano. Aí discute-se o aprofundamento da competitividade interurbana, sendo afirmado que, nesse contexto, poucas cidades ganham, adquirindo funções de comando na organização da economia mundial, e outras perdem ou, ainda, podem situar-se numa situação intermediária. Adota-se esta última situação para o caso de Barcelona, assumindo-se, então, a perspectiva de “una ciudad internacional importante”.

Nesse sentido, as suas vantagens, a serem potencializadas, podem ser situadas dentre as estratégias competitivas de que fala Harvey (1989), mais especificamente, o desenvolvimento de ações com foco na qualidade de vida, haja visto as promoções de interesse cultural, esportivo e histórico, as quais se voltam para o incremento do turismo e a atração de negócios. Enquanto estas inserem-se no campo da disputa por funções de consumo, observam-se medidas que visam criar vantagens para a produção de bens e serviços, por exemplo, com programas de inovação tecnológica, de qualificação de mão de obra e da infra-estrutura de transportes e comunicação.

A ênfase nessa perspectiva de desenvolvimento local traduziu-se, também, na escolha inicial dos atores locais, os “mais representativos”, que integrariam o processo de concertação pública: as associações empresariais e instituições econômicas, públicas e privadas. A incorporação posterior das centrais sindicais veio responder a uma motivação política e agregou, àquela orientação, a problemática das desigualdades sociais. Esta aparece no objetivo do primeiro plano em termos de “equilíbrio

¹² Das três linhas estratégicas do primeiro plano, duas referem-se a essa perspectiva econômica - “Configurar Barcelona como uno de los centros direccinales de la macroregión” e “potenciación industrial y de servicios avanzados a la empresa”. E, no segundo plano, são quatro entre as cinco definidas - “Facilitar los procesos de adaptación de los sectores económicos de la área de Barcelona en la economía mundial”, “Garantir el despliegue de una moderna actividad económica de ámbito internacional”; Posicionamiento del área de Barcelona en la economía internacional”; e “Articulación económico-social del área de Barcelona”.

social” e, no segundo, de “integração social”, traduzindo-se em medidas voltadas para os segmentos excluídos ou pouco incluídos pelo “progresso econômico”, dentre os quais os jovens, os idosos e os imigrantes.

A questão da qualidade de vida, que está associada à dimensão econômica no objetivo geral dos dois planos, entra como um pressuposto para se atingir a competitividade e não, necessariamente, como um fim em si mesma. Isso aparece explicitamente num documento elaborado pela coordenação técnica e aprovado pelo Comitê Executivo, onde consta uma análise comparativa entre o Plano Estratégico e o Plano de Atuação Municipal¹³.

Além da ênfase no desenvolvimento de vantagens competitivas, evidenciam-se outros aspectos do PEC que permitem analisá-lo como uma expressão do empreendedorismo:

- O governo local assume um papel de articulador de forças sociais e procura aparecer como mais um ator no processo. É nessa perspectiva que, desde o início, procurou comprometer outros atores locais para a construção de um “plan de la ciudad”. No entanto, conforme ver-se-á adiante, este adquire maior relevância na prática, particularmente no financiamento do processo de planejamento.
- Práticas de gestão empresarial tornam-se uma referência importante no processo, desde a adoção do instrumental do planejamento estratégico, até a utilização, no segundo plano, das noções de Qualidade Total visando uma maior eficiência da cidade e do próprio plano.
- A promoção da cidade, através de uma imagem “forte e positiva” - “a metrópole empreendedora” - associa-se com a do PEC, tanto interna como externamente. Ao lado do trabalho de publicidade e marketing do modelo¹⁴, que teve como um dos resultados a sua difusão na Europa e América Latina, os dois planos incorporaram medidas de promoção da cidade em termos turísticos e visando a atração de investimentos externos.
- Coloca-se como fundamental a cooperação público-privado e a formação de consensos, ao longo de todo o processo de formulação e implementação dos projetos estratégicos. Estes seriam elementos para assegurar a eficiência e garantir o êxito do PEC.

¹³ Informe del Pla Estratègic Barcelona 200 sobre el PAM per el període 1996-1999. Comitè Executiu, feb/96 (documento em catalão).

¹⁴ De acordo com Forn (1993), 50% do orçamento do plano, entre 1988 e 1993, foram gastos com o trabalho de marketing. Tomando-se os orçamentos de 95 e de 96 (a previsão, neste último caso) este percentual cai para 27% (Informe de Comitè Executiu del Pla Estratègic, feb/96).

A partir desses aspectos evidencia-se que, o desenvolvimento de estratégias competitivas associa-se claramente, nessa experiência, ao esforço de articulação de forças por parte do governo local, o que, por sua vez, remete também a motivações de ordem política. Tal articulação materializa-se em um conjunto de espaços públicos que podem ser tomados como uma rede.

Rede Pública no PEC - Breve Caracterização

Ao se analisar o conjunto das instâncias organizativas do PEC enquanto uma rede, utilizando-se as variáveis apontadas na introdução¹⁵, evidenciaram-se traços do empreendedorismo competitivo, assim como do que se definiu como novas redes. A seguir são apresentados os elementos característicos.

- Trata-se de uma rede plural, em termos do leque de forças sociais mobilizadas, estando mais representado o segmento empresarial, entre outros mais diretamente vinculados à área econômica. Isso, por conta do que é o propósito central do PEC, da direção dada ao mesmo desde o seu início.
- Sua função básica é a formulação e implementação de projetos estratégicos, tendo por base o compromisso e o consenso dos atores integrantes. Mas esta função desdobra-se em outras, face ao caráter não executivo do PEC, a pluralidade da rede e a diferenciação das suas instâncias organizativas. Por isso, constitui-se também como um espaço: para o exercício do lobby, visando a mobilização de recursos externos à rede; de pressão social para que propostas minoritárias sejam, de fato, integradas; de articulação e (re)conhecimento de visões e interesses distintos; de informação e legitimação do processo de planejamento e dos projetos considerados estratégicos.
- No tocante à natureza das relações entre os atores, observa-se uma importante dose de cooperação, com vistas ao processo de elaboração e implementação do plano. Isto decorre de motivos diversos, dentre os quais, o trabalho inicial de comprometimento das organizações consideradas relevantes, o estabelecimento do consenso como regra básica e a presença de uma certa cultura de pactuação e diálogo. Mas, perpassam na rede tensões e conflitos, que evidenciam a existência de blocos de interesses

¹⁵ Para o desenvolvimento da análise utilizou-se como fonte de dados as entrevistas realizadas, em fevereiro de 96, com atores locais envolvidos, direta ou indiretamente, no PEC, bem como documentos oficiais, entre outros. O mesmo procedimento foi adotado para o caso de Porto Alegre, sendo as entrevistas realizadas entre julho e setembro de 96.

- distintos e, ao mesmo tempo, não impedem a formação de alianças pontuais.
- No processo, o governo local detém um papel importante - na iniciativa, no financiamento e de responsabilidade política, na medida em que o próprio prefeito é o presidente do CG. No entanto, parece situar-se como mais um ator na rede, haja visto que a intenção de fazer do PEC um espaço de compromisso e co-responsabilização, tem seu rebatimento na prática. Além disso, importa considerar o papel destacado da coordenação técnica que é constituída por profissionais de fora dos quadros da prefeitura.
 - Por fim, verificou-se que a publicidade da rede, a sua visibilidade pública, é um fato que se associa, não só aos objetivos de atrair participantes e dar legitimidade ao PEC, como também à promoção deste e da própria cidade. A eficácia deste trabalho no exterior pode ser medida pela ampla difusão do modelo na Europa e América latina¹⁶

Tomando-se os elementos apontados é possível distinguir semelhanças e diferenciações frente as abordagens sobre as novas redes, bem como a experiência do CC. Esse aspecto será desenvolvido adiante, após a exposição desta última.

O CIDADE CONSTITUINTE

O Cidade Constituinte surgiu em 1993, no primeiro ano do segundo governo da Frente Popular. Esta é uma coalizão formada, desde as eleições municipais de 89, entre o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB)¹⁷

¹⁶ Cabe registrar que no bojo desse processos foi criado o CIDEU (Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano), em 1993, tendo como um dos objetivos a promoção de experiências locais de planejamento estratégico. Em 96 o CIDEU passou a contar com 44 cidades associadas e, a partir do estudo realizado, verificou-se que na América Latina 14 cidades estavam implementando esse tipo de modelo, dentre as quais Riode Janeiro, Bogotá, Montevideo e Havana.

¹⁷ No início de 90 o PCB, com a reformulação a nível nacional, passa a denominar-se PPS (Partido Popular Socialista), mas no Rio Grande do Sul manteve-se um pequeno núcleo com a sigla originária. Esta coalização foi alterada nas eleições de 1996 com a saída do PSB.

Nas suas origens encontra-se uma forte motivação política, dar resposta às principais críticas da oposição na campanha eleitoral e, particularmente, ao PMDB que disputou o segundo turno com a FP, obtendo 33% dos votos válidos. O governo anterior foi criticado por investir apenas nas “pequenas obras” na periferia da cidade e na manutenção dos serviços básicos, sem uma atuação voltada para grandes projetos de desenvolvimento urbano, o que aparecia como o não “pensar grande”. Por parte da FP, a experiência mais difundida como inovadora, democrática e com respaldo popular, foi a do Orçamento Participativo (OP), iniciada em 89.

Buscou-se, então, montar um projeto de “mobilização” que pudesse ser contraposto “à concepção tecnocrática e elitista do PMDB e dos partidos tradicionais de pensar as grandes questões da cidade”¹⁸. Nesse sentido, a resposta política construída com o CC coloca-se numa perspectiva de ampliação da experiência anterior e, em especial do Orçamento Participativo (OP), em dois níveis. Por um lado, busca-se ampliar a agenda do debate público para além do horizonte de um ano e das questões que são tratadas no orçamento anual. Isso, com a idéia de discussão de diretrizes de desenvolvimento local, num horizonte de futuro. Por outro, pretende-se envolver um leque mais amplo de atores sociais nos processos participativos, em direção aos setores médios e ao empresariado. Estes tinham e têm pouca presença no OP.

Desse modo, desenvolveu-se um processo público de discussão, envolvendo o governo, organizações públicas e da sociedade civil, a partir de um conjunto de instâncias: Coordenação Geral, Grupos de Trabalho e Congresso da Cidade¹⁹. Após o I Congresso em dezembro de 93, que definiu o que seriam as diretrizes e projetos de desenvolvimento²⁰, o processo encaminhou no sentido da revisão do plano diretor, etapa que foi concluída em meados de 96²¹.

¹⁸ “Cidade Constituinte - Um Projeto de Mobilização para ampliar e qualificar a cidadania”. Comissão Executiva, (mimeo). *s/d*.

¹⁹ Para a CG foram convidadas 17 instituições, entre públicas, associações empresariais, profissionais, centrais sindicais, universidades e organizações vinculadas ao movimento popular. A participação efetiva foi mais reduzida e variada ao longo do processo, inclusive com novas inclusões. Os GTs eram espaços abertos e para o Congresso a sistemática adotada foi de inscrição de delegados das organizações participantes dessas duas instâncias.

²⁰ A discussão nos GTs desenvolveram-se a partir de quatro eixos temáticos: Desenvolvimento econômico, Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transportes e Financiamento da Cidade. Com base nessa discussão, na sistematização efetuada pela coordenação e em nove eixos estratégicos formulados a partir do governo, definiram-se, no Congresso, as Diretrizes para Porto Alegre. O II Congresso aconteceu em dezembro de 95 dentro do processo de discussão do plano diretor.

²¹ Cabe esclarecer que após o primeiro ano, o projeto sofreu um esvaziamento político dentro do próprio governo. Esse fator, aliado a imprecisões conceituais e metodológicas observadas no momento da sua formulação, entre outros, levou a mudanças nos rumos do projeto, que se restringiu, nessa última fase, a dar andamento a uma das diretrizes definidas.

Ao contrário do Orçamento Participativo, esta não conseguiu se afirmar como uma experiência de sucesso. Mesmo com essa limitação indica possibilidades de renovação da gestão local, seguindo uma trajetória de governo que se identifica com o ativismo democrático e integra elementos característicos do empreendedorismo. Por isso, ao mesmo tempo que se diferencia, apresenta algumas convergências em relação a experiência de Barcelona.

Um Caso de Ativismo Democrático

Tomando-se os elementos básicos do discurso e da prática, pode-se analisar o CC como uma expressão do ativismo democrático, visto enquanto um traço que tem caracterizado o governo da Frente Popular de Porto Alegre.

As idéias básicas presentes no projeto inicial remetem a alguns dos termos do ideário que informa essa tendência. Os objetivos de “mobilizar e qualificar a cidadania”, de “construção de um planejamento socialmente construído” a partir de uma “esfera pública não estatal”; tem a ver com a perspectiva de democratização “radical” do Estado e de “criar uma nova cultura política”. Certamente, tal perspectiva associa-se, neste contexto, a outros objetivos que estiveram na base da motivação do governo para empreender o CC. Por um lado, tecer um resposta às críticas da oposição e, por outro, afirmar um projeto político-partidário como alternativa de governo.

O CC é, mais precisamente, um expressão desse ideário em bases renovadas, uma tendência observada nos anos 90. Isto é, dirige-se para o conjunto da sociedade, inclusive os agentes econômicos, e com uma agenda que vai além da “inversão de prioridades”, a qual visa o atendimento de demandas populares mais imediatas e localizadas. Tal aspecto pode ser evidenciado, tanto nos objetivos do projeto - de ampliação do leque de atores a serem mobilizados e de discussão pública de um “projeto de futuro” e “globalizante” da cidade - como nos procedimentos adotados - os eixos temáticos, o chamamento à organizações empresariais, de setores médios e populares para integrarem a CG e os GTs, a realização dos “eventos mobilizadores” com discussão de temas estratégicos²².

Nesta renovação, ao mesmo tempo que se reproduzem idéias que informam aquele ideário, perpassam outras, que se encontram próximas ao empreendedorismo competitivo, embora com nuances diferenciadas. Isso, por conta

da hegemonia de um projeto político que enfatiza a questão da democratização “radical” do Estado e da sociedade.

Primeiro, incorpora-se a preocupação com a construção de novas estratégias locais de desenvolvimento, como algo que integra o repertório do governo local na atualidade, mas esta aparece como um dos eixos de discussão no projeto. Ao mesmo tempo, no seu detalhamento, a ótica da competitividade, segundo a lógica do mercado, está, em certa medida, subordinada àquela do ideário, conforme se observa nas análises, diretrizes e propostas definidas. Destacam-se a seguir alguns exemplos ilustrativos.

- A idéia de atratividade e competitividade da cidade vincula-se a uma estratégia de desenvolvimento “equilibrado”, que integra também os objetivos de “combate as desigualdades e a exclusão social”, de fomento à pequena e média empresas, além de outros aspectos referentes às questões ambiental e da cultura local.
- As medidas definidas evidenciam tal mescla: ao lado de “implementar uma comissão da Tecnópole de Porto Alegre”, “criar facilidades de comercialização ... por exemplo o ‘Trade Point’ ...” e “Divulgar Porto Alegre e suas atrações no Cone Sul e no país”; destaca-se também, a “Criação de Berçários Empresariais ... para pequenos empreendedores” e a “Criação ... de setor de assessoramento técnico ... (para) comunidades de trabalho, oficinas de fundo de quintal, micro e pequenas empresas”. Essas e outras medidas foram incorporadas ao Plano de Desenvolvimento Econômico (PDE), uma das diretrizes definidas no primeiro congresso, que foi lançado publicamente em dezembro de 94.

Segundo, incorporou-se ao debate do CC, ainda que timidamente, a questão da integração aos mercados, no caso ao Mercosul, numa abordagem que nega o que seria a lógica dominante: a “estratégia de venda da cidade a baixo preço e a qualquer custo e, também, à competição fiscal ou de puro marketing entre cidades e regiões”²³. A tradução disso, em algo afirmativo, apareceu em outro momento, por fora do CC, a partir do processo de articulação da Rede Mercocidades em 95²⁴. Destacam-se nesse processo as idéias de integrar, nas relações comerciais, “pequenos e médios empreendedores”, de transcender os aspectos econômico e comercial, desenvolvendo um tipo de intercâmbio “cultural e social e incluindo a sociedade civil no processo de integração, além dos governos”²⁵.

Para além das iniciativas do governo que coadunam com essa ótica²⁶, cabe registrar que se deu seguimento à diretriz do CC de “Divulgar Porto Alegre e suas atrações”, não só no Cone Sul e no país. Um exemplo é a produção de material promocional com versão em inglês, tanto sobre o OP, como outro mais geral. Observa-se que na imagem difundida associam-se elementos econômicos, ambientais, culturais e políticos: “Porto Alegre, uma cidade que combina cultura, lazer, ecologia e desenvolvimento com tecnologia e participação”²⁷.

Assim, ao lado do Projeto Tecnópole, da rede de serviços e comércio, da infra-estrutura básica, da Instituição Comunitária de Crédito e da Incubadora Empresarial Tecnológica; vende-se também a cidade com “gestão democrática e participação popular”, a cidade “culturalmente rica e diversificada” e com “qualidades de vida e ambiental”. Trata-se da imagem multifacetada que se apresentou no CC e que se torna vantagens competitivas.

Destaca-se, por fim, um outro aspecto que evidencia como traços do empreendedorismo competitivo assumem nuances diferenciadas nessa experiência. O papel do governo local como articulador de forças sociais, através de parcerias e de outras formas de cooperação público-privado, aparece aqui bem mais propositivo e indutor. Como diz o prefeito trata-se de um governo com “capacidade de irradiar novos conceitos nas diversas áreas” e um “gestor político da economia”. Isso se traduz, por exemplo, dentro das diretrizes definidas no I Congresso, numa noção de parceria público-privado que põe ênfase na construção do interesse público, seguindo um referencial democrático.

Por outro lado, o próprio CC, bem como as diretrizes definidas e implementadas na área econômica, dentre outras, reproduzem essa ótica, que tenta associar parceria e cooperação público-privado, com negociação, partici-

²² Paralelamente ao processo de discussão nos GTs e na CG, montou-se uma programação de conferências com intelectuais, prefeitos e profissionais, do Brasil e do exterior. Esta teve, como objetivos fornecer subsídios ao debate e mobilizar a cidade, sendo mais intensa no primeiro ano.

²³ Diretrizes para Porto Alegre, PMPA/Congresso da Cidade, dez/93

²⁴ A Rede Mercocidades foi constituída em nov/95, em Assunção do Paraguai, incluindo, além desta, Porto Alegre, Florianópolis, Belo Horizonte, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília, Salvador, Buenos Aires, Rosário, Córdoba, La Plata e Montevideo.

²⁵ Compromisso de Porto Alegre, 1995 (Assinam os representantes das cidades que vieram compor a Rede Mercocidades, citadas acima, numa primeira reunião realizada em maio desse ano, em Porto Alegre).

²⁶ Por exemplo: um acordo com o Mercado Modelo de Montevideo, envolvendo os produtores rurais de Porto Alegre, para a comercialização de frutas produzidas nas duas cidades que tem safras em tempos distintos; e o acordo com Buenos Aires para a promoção de atividades culturais, difusoras de cada cidade.

²⁷ Porto Alegre, PMPA, 1996 (material promocional)

pação e disputa democrática de interesses e projetos. Dentro disso, o governo assume que tem um papel destacado e disputa, nos diversos espaços públicos, seu(s) projeto(s) político(s).

Do exposto verifica-se que no CC expressaram-se traços do ideário democrático de gestão pública com certas nuances do empreendedorismo competitivo. Nesta associação, não parece haver uma mera reprodução dos termos de cada um, mas estes redefinem-se, renovando, em certa medida, o discurso e a prática.

Rede Pública no Cidade Constituinte - Breve Caracterização

A análise dos espaços públicos de participação constituídos nessa experiência, seguindo a mesma sistemática adotada no outro caso, permite destacar traços que os distinguem e aproximam da rede do PEC.

- Trata-se de uma rede plural, em termos dos segmentos sociais envolvidos - empresarial, setores médios e populares. Tomando-se o conjunto das organizações participantes verifica-se um nível de participação mais restrita dos primeiros.
- O governo assume uma centralidade importante, tanto na iniciativa como na condução do processo, correspondendo ao modo como o projeto foi apresentado: um projeto que expressa a “vontade política” de “desafiar”, “ampliar” e “qualificar” a cidadania. Isso, contudo, não impediu a interferência dos atores participantes no encaminhamento do processo e nos processos decisórios.
- As funções desempenhadas são múltiplas, apresentando certas ambiguidades: o debate e disputa de idéias e interesses, tendo em vista a definição de diretrizes de desenvolvimento; a difusão de informações, visões e demandas; e, até, a homologação de propostas formuladas por fora da rede.
- O mesmo foi observado na análise da natureza das relações, evidenciando uma complexidade que impossibilita qualquer definição do que seria a tônica: confiança e desconfianças, superadas em alguns casos pela convivência e por alianças pontuais, para defesa de posições convergentes; a cooperação com o andamento do processo, expressa em alguns momentos, foi perpassada em outros por conflitos e pressões, por dentro e

por fora da rede; formação de vínculos mais orgânico entre atores que compartilham de valores comuns.

- A rede adquiriu visibilidade pública, sendo o trabalho de publicidade voltado basicamente para a mobilização interna.

A partir dos aspectos levantados, neste e no item anterior, parte-se para a análise das semelhanças e distinções observadas nos dois casos estudados, com ênfase sobre as redes públicas constituídas em cada experiência. Com isso desenvolve-se um pouco mais os elementos que as caracterizam e discute-se o que trazem de novo.

DIFERENÇAS E CONVERGÊNCIAS

Conforme o analisado, predomina no PEC a ótica do empreendedorismo competitivo, haja visto a ênfase dada ao desenvolvimento de vantagens comparativas e à cooperação público-privado, sendo básico o consenso e o compromisso dos atores locais para com o processo de planejamento e a implementação de projetos estratégicos. Já no CC, a questão da competitividade, embora presente, aparece como um elemento secundário e associado à perspectiva de articulação solidária com outras cidades, sendo o desenvolvimento econômico um dos temas do debate, vinculando-se com a problemática da exclusão e das desigualdades sociais. Embora esta última seja uma questão incorporada ao primeiro, evidenciando certa permeabilidade do processo a demandas sociais, encontra-se subordinada fazendo parte das medidas sociais. Enquanto isso, no segundo sinaliza-se para um modelo de desenvolvimento que busca integrar tal problemática. Neste caso observa-se o predomínio do ativismo democrático, inclusive, com a ênfase sobre a construção de espaços de participação cidadã, como uma “nova esfera pública”, objetivando, entre outros, uma mudança no plano da cultura política local.

O destaque para a tendência predominante em cada caso, conforme visto, não implica em desconsiderar que perpassam outra(s) perspectiva(s). Neste sentido pode-se afirmar que, em função de condicionantes locais, o PEC torna-se permeável ao movimento de ampliação democrática, no sentido da incorporação atores e de demandas sociais, indo além da ótica integração competitiva.

Por outro lado, o CC torna-se permeável a essa última tendência, em função de fatores macro-estruturais e da abertura do governo local para tal tendência, na perspectiva de construção de uma “imagem de esquerda capaz de ser contemporânea sem perder suas raízes profundamente populares”, como afirmou o prefeito Tarso Genro.

Em ambos, a conformação das redes públicas coloca-se como um elemento central, com alguns pontos de convergência, mas assumindo particularidades num e no outro caso, por conta das perspectivas adotadas.

Verificou-se, a partir da análise do conjunto dos espaços públicos enquanto rede, que as diferenciações mais significativas situam-se no grau de centralidade e nas funções.

No PEC encontra-se uma rede próxima ao tipo multidirecional, onde o governo local aparece como mais um ator e as organizações da sociedade civil apresentam um importante nível de comprometimento e ingerência na condução do processo, particularmente os integrantes do CE. Enquanto isso, no CC afirma-se o papel de destaque do governo local, não só em termos da iniciativa e do financiamento, como também na condução de todo o processo. Isso requer um nível maior de envolvimento do conjunto da prefeitura e sinaliza para uma rede do tipo unidirecional, sem que isso implique em fechamento para a participação e a ingerência dos atores sociais sobre o mesmo.

A idéia de construção de um plano estratégico da cidade, que está explícita no primeiro, e a própria criação de uma associação civil - Associação do Plano Estratégico Barcelona 2000 - coaduna-se com a ótica do empreendedorismo de buscar a cooperação com o setor privado. Por outro lado, a perspectiva de democratização do Estado, num contexto em que o governo local busca afirmar um projeto político-partidário como referência nacional, parece impor uma ação mais decisiva deste.

Também por conta dessa diferenciação, as funções da rede no PEC vão além da etapa de formulação e definição de projetos estratégicos, os quais só em parte dependem do governo local para sua implementação, exigindo toda uma etapa de lobby visando a mobilização de recursos. Já no CC a marca é o debate e a disputa de idéias visando a definição de diretrizes de desenvolvimento, as quais norteariam as ações do governo. De acordo com isso, a votação foi escolhida como regra para os processos decisórios, enquanto no primeiro estabeleceu-se, de início, o consenso como norma básica, mais condizente com a

ótica da cooperação e do compromisso entre agentes públicos e privados. Em ambos, a rede assume outros papéis como a de homologação, informação, consulta e de aprendizado e qualificação dos atores participantes, sendo este último um objetivo explícito no projeto do CC.

Tanto no PEC como no CC observou-se que, dada a diversidade dos atores participantes e, portanto, dos interesses em jogo, a atitude cooperativa e a formação de alianças pontuais são perpassadas por conflitos e pela articulação de blocos entre os segmentos que compartilham de valores comuns. O aspecto da disputa democrática de interesses, que se evidenciou mais no segundo, fez com que a questão dos conflitos emergisse de um modo claro. Quanto á natureza desses conflitos, observou-se que no PEC deu-se basicamente em torno do conteúdo do plano, ou seja, da tensão estabelecida entre a ênfase no desenvolvimento de vantagens competitivas e a ótica do equilíbrio social. Enquanto no CC os conflitos emergiram, principalmente, em função da metodologia participativa. De um lado, a tensão entre uma abordagem técnica dos problemas e de projetos de desenvolvimento futuro da cidade, e a abordagem setorial dos interesses sociais em jogo. E de outro, entre a direção do processo, com suas limitações e ambiguidades no grau de abertura democrática, e os atores que apresentavam demandas nesse sentido.

Nos dois casos constituíram-se redes públicas e plurais, considerando o leque de segmentos sociais envolvidos. No entanto, no CC encontrou-se uma maior heterogeneidade, haja visto a inclusão de setores populares e ONGs, além das centrais sindicais, associações profissionais, empresariais e a universidade, inclusive no âmbito da CG - o caso dos representantes do OP, do Fórum da Reforma Urbana, entre outros. Ressalta-se, no caso do PEC, a presença significativa do segmento empresarial e, em contrapartida, uma participação minoritária de organizações vinculadas aos setores populares, o que remete ao próprio direcionamento dado ao processo. Situação inversa do ocorrido no primeiro, não em função dos objetivos postos, mas de dificuldades encontradas na operacionalização do projeto.

A abertura desses espaços para entrada de novos integrantes, ao longo do processo, é outro aspecto diferenciador do PEC, no qual observa-se a permanência das mesmas instituições desde o seu início. As restrições à entrada de outros atores no CE, deste último, remetem ao direcionamento dado, com a escolha, pela coordenação, das instituições representativas, entre associações

empresariais, sindicais e técnico-profissionais. Já no CC as limitações, refletidas no descompasso entre o número de convidados e o de participantes, remetem a problemas de ordem metodológica, as imprecisões conceituais e as lacunas em termos de produção e difusão de informações, entre outros. Ao mesmo tempo, as desconfianças geradas por uma idéia nova que se quer implementar, bem como as decorrentes de um quadro onde o governo local não detém a hegemonia sobre o conjunto dos segmentos sociais, não foram enfrentadas por um trabalho inicial de convencimento e comprometimento com o CC, como o ocorrido em Barcelona.

A visibilidade pública da rede no PEC adquire uma importância que vai além da mobilização interna, associando-se com a promoção do próprio modelo de planejamento estratégico e da cidade no exterior, através de um forte esquema de marketing. Já no CC a questão da publicidade associa-se basicamente ao aspecto da mobilização dos atores locais, sendo evidenciado, ainda, a essencialidade da produção e difusão de informações, como garantia para se alcançar um nível satisfatório de debate e disputa democrática. Considerando esses dois níveis de exigência, observou-se limitações de ordem técnica e política advindas do governo local, do qual dependia uma ação mais incisiva e qualificada nesse âmbito, já que se colocou como um ator central no processo²⁸.

A partir dessas considerações, que evidenciam as diferenciações e convergências entre as redes públicas do PEC e do CC, cabe refletir sobre o que apresentam de novo, frente ao que vem sendo abordado como novas redes e diante dos padrões tradicionais de intermediação de interesses.

O que apontam de novo?

As redes constituídas nesses processos, contém elementos característicos de abordagens correntes sobre as novas redes, em especial, no campo da ação pública. No entanto, não se enquadram completamente em nenhum dos tipos apresentados. Com isso evidencia-se que, os conceitos de redes sistêmicas (Alter e Hage, 1993) e de redes políticas, de acordo com Miller (1995) e Lechner (1996), são indicativos de arranjos que podem ser encontrados no âmbito da gestão pública local.

²⁸ Isso não quer dizer que haja uma opção em Porto Alegre por não investir no marketing voltado para o âmbito externo, só que este, tem ocorrido com base em outra experiência que aparece como de sucesso - o Orçamento Participativo. Sucesso este não alcançado pelo CC.

O comum é que envolvem atores plurais, públicos e privados, cujas relações são mais horizontais, que hierárquicas, e pouco formalizadas, estando situadas numa zona intermediária entre o Estado e a Sociedade Civil, mas adquirindo um caráter público. As funções e a natureza das relações podem ser variadas. Como se viu, a tônica da rede no PEC é a cooperação, enquanto no CC constituiu-se mais como uma arena de debate e disputa democrática de interesses. Ao mesmo tempo, expressaram-se outras funções, conforme visto anteriormente, evidenciando a complexidade das redes com esse tipo de amplitude.

Ressalta-se, ainda, que os dois casos não se dirigem para problemas e projetos setoriais, como apontam aquelas abordagens. Constituem-se como tentativas de construção de uma ação planejada, seja em termos de desenvolvimento econômico, a ênfase do PEC, seja em termos de desenvolvimento mais global, o caso do CC em seus propósitos e na primeira fase. A idéia presente no primeiro, de que esse tipo de ação em rede vem no sentido de melhorar a eficiência da gestão local, coaduna mais com as análises que buscam explicar tal recurso como uma resposta à crise do Estado e ao conseqüente incremento da interdependência entre o público e o privado. Já no segundo o mesmo é proposto tendo em vista o alargamento da democracia local, como parte de um projeto político-partidário, o que vem agregar outros elementos ao debate. Ou seja, em contextos com tais características, não se trata de considerar o governo como mais um ator na rede. Este assume um papel destacado, ao se propor, não apenas articular forças sociais, como também apresentar e disputar projetos e, ainda, induzir novas práticas.

Pelas características apontadas, esse tipo de rede pública, ao mesmo tempo que se distingue dos padrões pluralista e corporatistas de intermediação de interesses, contem alguns dos traços característicos destes. Por um lado, tanto em Barcelona como em Porto Alegre, evidencia-se a presença de uma sociedade civil dinâmica e diversa no seu tecido associativo. No entanto, os atores sociais não se restringem ao exercício do lobby, de modo difuso, sobre os centros decisórios. Assumem, de fato, funções públicas quando definem e/ou atuam na direção da implementação de políticas. Especificamente com relação ao PEC, o exercício do lobby ganha novos contornos, ao se constituir um “grupo de interesses” envolvendo agentes públicos e privados. Por outro lado, é a partir do Estado que se dá a iniciativa de articulação de organizações da sociedade civil. Porém, nem os arranjos daí emergentes estão inscritos na sua

institucionalidade, nem restringem-se a um número limitado de organizações, as quais dependem de reconhecimento oficial para deterem o monopólio da representação junto a suas categorias. Mesmo com as semelhanças observadas entre o espaço do CE no PEC e os esquemas tripartites de negociação, próprios do corporativismo concertacional ou macro, a rede constituída distancia-se desse modelo.

Assim, sinaliza-se para a idéia de que a construção de redes públicas, como as aqui estudadas, ao mesmo tempo que pode apontar para um certo enfraquecimento do papel do Estado, ao deslocar responsabilidades para o âmbito da sociedade civil, vem reafirmar a necessidade de articulação entre os dois campos. Sob a ótica do empreendedorismo competitivo, assim como do ativismo democrático, essa é uma questão que se põe pelos motivos já assinalados, sendo que este nível de articulação está longe da imagem liberal do mercado, seja ele econômico ou político. Por outro lado, essas experiências também se distanciam dos padrões tradicionais de corporativismo do tipo setorial e do clientelismo - o caso do Brasil - e de corporativismo do tipo estatal - o caso da Espanha sob o regime franquista.

Olhando sob esse prisma essas experiências podem ser consideradas como inovadoras. O mesmo se pode dizer da rede do PEC, quando comparada com os canais de participação instituídos a partir de 79 em Barcelona, com a transição democrática. Estes últimos, diferentemente do primeiro, constituíram-se e, em alguns casos funcionam, tendo em vista questões fundamentalmente políticas, dentre as quais a democratização da gestão local. Em função disso e de outras condicionantes apresentam características distintas, por exemplo: são regulamentados por lei e integram a estrutura da esfera local de Estado; assumem funções mais restritas - informação, consulta e proposição - dirigindo-se ao âmbito da política municipal, em termos setorial ou territorial; e possuem regras mais delimitadas de integração. Além destas, cabe destacar outra diferença: o aspecto da cooperação e do compromisso entre atores públicos e privados, tendo em vista a mobilização de recursos, no caso do PEC.

Em Porto Alegre, assim como outros municípios brasileiros constituíram-se nos anos 80, com a transição democrática, tipo semelhante de canais de participação, os denominados conselhos setoriais. Estes também se distinguem do CC, pelos mesmos motivos acima assinalados. No entanto, paralelamente, observa-se a ocorrência de espaços públicos, a exemplo do OP, que não são

regulamentados em lei, assumindo um perfil mais próximo daquele - de debate e disputa de interesses - muito embora integrem na sua agenda questões mais restritas e possuam um caráter menos plural. São, justamente, os aspectos da pluralidade - a ampliação do leque de atores sociais em direção aos setores médios e empresariais - e do conteúdo da agenda pública - o deslocamento do debate para a questão das diretrizes e projetos estratégicos de desenvolvimento - que possibilitam uma leitura do CC como algo inovador na gestão pública local no Brasil.

CONCLUSÃO

Em síntese, o estudo realizado veio evidenciar a ocorrência de perspectivas diferenciadas de renovação da gestão local, as quais convergem na importância atribuída à conformação de redes públicas e plurais. Estas podem advir, por um lado, no sentido de incrementar a eficiência e as vantagens comparativas da cidade, num contexto de aprofundamento da competitividade interurbana e da globalização. Por outro, em função de projetos políticos de ampliação da democracia e cidadania, respondendo, em maior ou menor, medida às coordenadas postas por esse contexto.

As redes daí emergentes distinguem-se, principalmente, em suas funções - pela ênfase na cooperação visando a mobilização de recursos ou no debate e disputa de interesses - e no papel desempenhado pelo governo local - catalisador e articulador de forças sociais e/ou ator que disputa projetos e indutor de novas práticas. Em outros aspectos também podem se diferenciar: na pluralidade dos atores envolvidos e, portanto, no grau de inclusão/exclusão de determinados interesses; no tipo de enfoque dado à publicidade, ou seja, a promoção externa e interna do processo e da cidade e/ou a mobilização da cidadania e a difusão de informações necessárias ao debate democrático.

O que apontam de novo é que, ao mesmo tempo que podem sinalizar para um certo enfraquecimento do papel do Estado, ao deslocar responsabilidades para o âmbito da sociedade civil, vem reafirmar a necessidade de articulação entre os dois campos. E, este tipo de articulação distancia-se, tanto da imagem liberal do mercado, seja ele econômico ou político, como dos padrões tradicionais de corporatismo do tipo setorial e estatal e do clientelismo.

Após essas considerações destacam-se alguns aspectos evidenciados no estudo e que servem como recomendações para estudos futuros, bem como para atores locais que buscam implementar esse tipo de prática.

- A constituição de redes plurais, embora torne mais complexo o trabalho de coordenação do debate e dos processos decisórios, é um elemento que contribui para uma gestão pública mais democrática. Além do que permite evidenciar os conflitos latentes que perpassam o Estado e a sociedade civil, possibilitando uma abordagem mais condizente com essa perspectiva. A questão da aprendizagem nesse tipo de prática torna-se fundamental, para todos os atores envolvidos.
- No desenvolvimento de processos como os examina-

dos, um dos fatores chaves para se alcançar legitimidade e o comprometimento dos atores locais, parece ser o trabalho inicial de convencimento e de articulação para a estruturação da proposta que se quer por em prática. Este foi um dos aspectos que se pode observar em Barcelona e que contribuiu para a legitimidade alcançada pelo PEC e, particularmente, para sua continuidade.

- A questão da continuidade e vitalidade de uma rede pública parece relacionar-se, também, com os resultados alcançados em termos dos objetivos propostos. Isso, por sua vez, depende de fatores locais, tais como: a dinamicidade do tecido associativo; a presença de uma certa cultura de participação; o interesse e empenho do governo local; e a capacidade adquirida para definir e implementar projetos coletivos. Certamente, há que se levar em conta as condições objetivas, inclusive em termos de financiamento, e os fatores macro-estruturais que podem constituir-se como obstáculos.
- A elaboração de projetos estratégicos de desenvolvimento local, com base em redes públicas, pressupõe não só a articulação e comprometimento de atores locais, como a presença de propostas que possam nortear o debate público, as quais podem advir do governo local ou não. Ao mesmo tempo, implica na montagem de metodologias capazes de contemplar e articular visões diferenciadas - inclusive em termos do grau de maturação - e momentos/ espaços distintos, de discussão e decisão em instâncias amplas, em termos de participação, e de estudos técnico-profissionais.

Por fim, destacam-se duas observações a respeito do referencial metodológico adotado, as quais evidenciam acertos e questões não cobertas pela pesquisa.

- A análise de redes se mostrou um caminho frutífero ao se agregar, à descrição das características dos espaços públicos, o debate mais substantivo sobre o que represen-

tam de novo. No entanto, fica uma lacuna quanto ao alcance e resultados desse tipo de arranjo para a gestão local. Tal análise requer parâmetros e indicadores que possam medir resultados, sendo que este tipo de abordagem não foi encontrada na literatura examinada sobre redes.

- O olhar sobre as duas tendências mais em evidência, a partir da literatura sobre o tema, possibilitou o enriquecimento do estudo e a afirmação de uma postura aberta ao diverso. A lacuna fica por conta da não verificação de outras possibilidades de renovação, por exemplo, as condicionadas por idéias propagadas pelos movimentos ambientalistas. Ao mesmo tempo, considera-se relevante a investigação de abordagens diferenciadas mesmo dentro de cada uma das tendências consideradas.

Essas são questões que merecem ser enfrentadas em estudos que voltem o olhar para as tendências de renovação da gestão local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTER, G. e HAGE, J. *Organizations Working Together*. Ludus, Sage, 1993.
- BATLEY, R. *Comparissons and Lessons*. In BATLEY, R. et STOKER, G. (Org.) *Local Government in Europe: Trends and Developments*. Londres, Macmillan Education Ltda, 1991, p. 210-229.
- BIAREZ, S. et NEVERS, J. (orgs), *Gouvernement Local e Politique Urbaines - Actes du Colloque International*, Grenoble, CERAT, 1994, p. 9-36.
- BORJA, J.. *Las Ciudades y el Planeamiento Estrategico: una reflexion Europea e Latinoamericana*. Barcelona, 1994 (a), (mimeo).
- BRYSON, John M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.
- CACCIA-BAVA, Silvio. *Trocando a Riqueza de Maos: Distribuição de Renda e Poder nas Pequenas Cidades*. Revista Proposta, Rio de Janeiro, FASE, (54):12-16, 1994.
- _____. *Experiências de Desenvolvimento Local*. Palestra proferida no Fórum Regional de Administrações Municipais Democráticas, Natal, Fórum Nacional sobre Participação Popular, 1994, mimeo.
- DANIEL, Celso. *As Administrações Democráticas e Populares em Questão*. Espaço e Debates. São Paulo, NERU, (30): 11-27, 1990.
- _____. *Gestão Local e Participação da Sociedade*. In VILLAS-BOAS, R. (Org) *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo, POLIS, (14): 21-42, 1994.
- DE BRESSON, C. et AMESSE, F. *Networks of Innovators: a Review and Introduction to the Issue*. In *Research Policy*, North-Holland, (10): 363-379, 1994.
- DEROY-PINEAU, Françoise. *Reseaux Sociaux et Mobilisation de Ressources*. Revue Pour, Paris, (132): 119-130, 1991.
- FORN, M. *El Plan Estratégico Barcelona 2000: Una Reflexión General*. In *Urbanismo*, Madrid, Colégio de Arquitectos de Madrid, (19): 18-25, Mayo/93.
- HARVEY, David. *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*. Estocolmo, *Geografiska Annaler*, (71b): 3-17, 1989.
- KOWARICK, Lucio e SINGER, André. *A Experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo*. *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, (35): 195-216, mar/1993.
- LEAL, Suely. *Para além do Estado: tenências, limites e alcance das novas formas de Gestão Urbana*. Campinas, UNICAMP, 1994, tese de doutorado.
- LECHNER, Norbert. *Reforma do Estado e Condução Política*. In *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, (37): 33-55, 1996.
- LE GALÈS, P. *Du Gouvernement des Villes à la Gouvernance Urbaine*. In *Revue Française de Science Politique*, Paris, *Foundation Nationale de Sciences Politiques*, 45(1): 57-95, feb/95.
- _____. *Villes en Compétition?* In BIAREZ, S. et NEVERS, J. (orgs), *Gouvernement Local e Politique Urbaines - Actes du Colloque International*, Grenoble, CERAT, 1994, p.443-461

- LOIOLA, E. e MOURA, S. Análise de Redes: uma Contribuição aos Estudos Organizacionais. In FISHER, T. (org) *Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas e Organizações Locais*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 53-68.
- MACKECHNIE, G. A Typology of Organizational Network Designs. Anais Workshop International Network. European Science Foundation Programme, Jouy-en-Josas, 1995.
- MARSHAL, Tim. *Barcelona - Fast Forward?* Oxford: Oxford Droukes University, 1994 (mimeo).
- MARTORELL, Francesc Santacana i; HERNÁNDEZ, Joan Campreciós i. Primer Seminário Técnico del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, CIDEU. Barcelona: 4 de dezembro de 1993.
- MILLER, H. Post-Progressive Public Administration: Lessons From Policy Networks in Public Administration Review. American Society for Public Administration, Washington, 54(4): 378-385.
- MCKLLISTER, M. et MOURA, S. Cidade Estratégica e Gestão Empreendedora: uma Operação de Planejamento, Pacto e Marketing. In *Organização e Sociedade*, Revista da Escola de Administração da UFBA, 3(6): 7-30, 1996.
- MOURA, Suzana. Inovações Municipais em Tempos de Democratização e Crise: Novos Cenários da Gestão Urbana. Análise e Dados. Salvador, CEI, (1): 127-134, jun/1993.
- _____. A Questão Publico-Privado: Antigos e Novos Sentidos. Anais XVIII ENANPAD, Curitiba, ANPAD, 1994.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, A Plume Book, 1993.
- PACHECO, Regina. Iniciativa Econômica Local: a Experiência do ABC. LODOVICI, E. Samek e BERNAREGGI, G. M. *Parceria Publico-Privado: Cooperação Financeira e Organizacional entre o Setor Privado e Administrações Públicas Locais*. São Paulo, Summus, v.2, 1993.
- PINHANEZ et alli. *Curitiba, uma Estratégia de Marketing*. São Paulo, EAESP/FGV, 1993, mimeo.
- RANDOLPH, R. *Redes Estratégicas e de Solidariedade*. V Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte, 1993.
- _____. *Novos Agentes, Novas Fronteiras e Novas Espacialidades - umas Reflexões sobre a Sociedade Brasileira Contemporânea*. Workshop Avaliação do Planejamento urbano e Regional, Gramado, ANPUR, 1994. (mimeo).
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Metodologia de Redes para o Estudo das Organizações*. Palestra Proferida no VI Colóquio sobre Poder Local. Salvador, NPGA/EAUFBA, 1994 (em fita).
- SILVA, Tarcilla L. da et alli. *Governo Local Empreendedor em Curitiba: Mito ou Realidade?* São Paulo, EAESP/FGV, 1993, mimeo.
- THERMES, Montserrat. *La Nueva Política Regional*. Barcelona, Universidad de Barcelona/Facultad de Ciencias Económicas, Tese de Doutorado, 1989, (mimeo).
- VILLASSANTE, Tomas. *Las Democracias Participativas: de la Participación Ciudadana a las Alternativas de la Sociedad*. Madrid, Ediciones HOAC, 1995.
- VAN WARDEN, F. *Dimensions and Kinds of Policy Networks*. European Journal of Political Research, Netherlands, Kluwuer Academic Publishers, 1992.