

20 EXEMPLOS DE PARCERIAS ENTRE SETORES PRIVADO, PÚBLICO E COMUNITÁRIO, EM SEATTLE (EUA)*

J. GARY LAWRENCE

SEÇÃO I INTRODUÇÃO

Em qualquer tentativa de determinar os papéis e as responsabilidades que cabem às instituições governamentais, é preciso também perguntar: “Quais são os papéis que cabem aos outros setores da sociedade, o setor da empresa privada e o terceiro setor?” ** Tanto o governo quanto o setor privado têm a finalidade de atender às necessidades do público. Ambos os setores dependem da aceitação do terceiro setor, para poder subsistir e para obter a receita necessária para manter suas atividades de prestação de serviços. Além disso, os setores público e privado dependem um do outro para a obtenção de recursos, infra-estrutura e segurança. Cada setor tem diversos papéis, responsabilidades e relações que entram em cena, de acordo com as circunstâncias que envolvem uma determinada questão.

Não tenho a pretensão de compreender a multiplicidade de relações existentes em Seattle. Existem tantas variáveis produzindo a mescla de circunstâncias que envolvem um determinado tema, que qualquer tentativa de previsão é absurda. Estou menos ainda preparado para sugerir o tipo “certo” de relações

* Tradução: Maria Clara Cescato.

** Em conformidade com a tradição norte-americana, o autor utiliza neste artigo a expressão *community sector* ou simplesmente *community*, que poderíamos traduzir como “setor comunitário” ou “comunidade”. Adotamos, contudo, a expressão “terceiro setor”, equivalente àquelas, e mais comum no Brasil. (N. T.)

entre esses setores no caso de outras sociedades, dadas as diferenças existentes em termos de cultura, tradições e sistema judiciário. Assim, em vez de sugerir normas gerais para serem seguidas, este texto:

- apresentará, rapidamente, três estudos de casos de parcerias entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor em Seattle e
- extrairá, resumidamente, algumas conclusões sobre as lições gerais a serem tiradas desses casos.

Antes de começar, gostaria de fazer uma observação de advertência ao leitor quanto às leis, tradições e condições na região Noroeste do Pacífico, nos Estados Unidos, que formam o contexto de nossas parcerias. Com relação à legislação nos Estados Unidos, cada estado tem sua própria constituição. A constituição do estado deve ser compatível com a constituição federal e com a Declaração de Direitos, mas existe muita flexibilidade com relação a questões não expressamente mencionadas nos documentos federais. O Estado de Washington tem uma das poucas constituições que proíbem o uso de dinheiro público para beneficiar qualquer interesse privado, exceto no caso de pessoas pobres e/ou em situação vulnerável. É inconstitucional, para o estado ou órgãos governamentais dentro do estado, o uso de recursos públicos para beneficiar uma determinada empresa privada. A Constituição do Estado de Washington também dá ao governo do estado o poder de determinar as funções das cidades. Se uma cidade deseja assumir um novo papel, ela deve obter a permissão do estado.

Com relação às tradições, nos Estados Unidos, em geral, e na região Noroeste do Pacífico, em particular, é uma tradição as empresas gastarem uma parcela de suas receitas de modo a beneficiar a população pobre, vulnerável, ou a comunidade em geral. A maior parte dos museus, teatros, espaços urbanos ao ar livre, equipamentos e instalações para os artistas, projetos educacionais inovadores etc. é paga com recursos provenientes de doações de cidadãos ou empresas. São inúmeros os exemplos em Seattle. Paul Allen (o co-fundador da Microsoft) doou no ano passado dez milhões de dólares para a Universidade de Washington, para ampliação da biblioteca da graduação, e sessenta milhões para a cidade, para a criação de um novo museu dedicado à educação musical de crianças. A família Gates (o outro co-fundador da Microsoft) está gastando duzentos milhões de dólares com a instalação de computadores e conexões da Internet nas bibliotecas escolares dos bairros mais pobres dos Estados Unidos. Além desses exemplos extremos, um dos bancos de Seattle se aliou a uma rede de mercearias, com a finalidade de organizar e realizar campanhas para o levantamento de fundos de amparo a vítimas de HIV/AIDS. Sua contribuição foi conceder licença remunerada a alguns de seus funcionários, para que se encarregassem da organização. Muitas das empresas de menor

porte pagam o material de limpeza e os recipientes para o lixo, em apoio ao trabalho dos voluntários da vizinhança na limpeza de seus bairros. Esforços desse tipo são considerados normais e corriqueiros e as empresas realizam competições amistosas para ver quem consegue retribuir melhor à comunidade. Os governos incentivam essa tradição, reduzindo os impostos para as empresas que dão apoio à comunidade.

Com relação às condições, é importante ter em mente que Seattle é uma cidade muito rica. Quando as empresas são prósperas, é muito mais fácil para elas fazer parceria com o governo e a comunidade. No entanto, mesmo as empresas que não são tão prósperas quanto a Boeing, a Microsoft e seus pares encontram formas de dar sua contribuição. Elas o fazem numa dimensão menor, mas seu efeito cumulativo é grande.

Uma outra circunstância importante é o modo como está distribuído o poder político. Seattle tem uma tradição de transferência do poder para as comunidades locais, em vez de retê-lo de modo ciumento. As organizações de bairro constituem forças políticas poderosas, que valorizam suas identidades individuais e a capacidade de elas próprias resolverem os problemas, em vez de dependerem do governo. Boa parte da energia que sustenta a formação de parcerias entre o terceiro setor, o setor público e o setor privado tem origem nas comunidades locais, que nunca se sentem obrigadas a pedir permissão ao governo para resolver um determinado problema. Em parte, são os níveis de instrução na cidade que alimentam a ação dos movimentos de bairro. Mais da metade da população adulta de Seattle tem formação universitária. A maior parte de nossos cidadãos e líderes empresariais tem a convicção de ser muito mais esperta que o governo da cidade.

SEÇÃO 2

TRÊS EXEMPLOS DE PARCERIAS ALICERÇADAS NO TERCEIRO SETOR

I Projeto de prioridades ambientais

Problema

Apesar da reputação de Seattle quanto à alta qualidade da administração de questões ambientais, havia uma série de problemas no fim da década de 1980 e início da de 1990. Os tipos de problema ambiental mais evidentes, como a presença de resíduos no ar, o vazamento de toxinas na água, o refluxo do sistema de esgoto para os lagos e o despejo clandestino de lixo, haviam sido resolvidos. No entanto, alguns problemas previstos ou que estavam progredin-

do, como a deterioração da qualidade do ar e da água, decorrente do uso do automóvel, a distribuição pouco equitativa dos riscos ambientais, os efeitos da urbanização na propagação natural do salmão e os riscos para a saúde devidos à má qualidade do ar em ambientes fechados, continuavam existindo.

Além disso, as instituições responsáveis por diversos tópicos da agenda ambiental e de saúde pública tinham excelentes administradores, considerados individualmente, que, no entanto, tinham dificuldades em coordenar sua atuação. A cidade de Seattle (prefeito e câmara de vereadores) chegou à conclusão de que teríamos poucas chances de lidar com eficácia com essa segunda geração de problemas ambientais, a menos que fossem enfrentadas cinco questões institucionais básicas, que eram:

- 1 A ausência de prioridades ambientais claras, que tivessem como fundamento uma sólida base científica, a capacidade da população de percebê-lo e as limitações orçamentárias.

- 2 A ausência de uma ação coordenada e coerente entre os órgãos de governo (federal, estaduais, regionais e locais), e neles próprios internamente, que se responsabilizasse pelos programas ambientais e por seu controle.

- 3 A aceleração do impacto ambiental provocado pelo crescimento, à medida que as reservas ecológicas começassem a se esgotar.

- 4 A lentidão com que as burocracias se adaptavam à pressão cada vez maior em favor do envolvimento do cidadão em questões tradicionalmente da responsabilidade de especialistas e cientistas.

- 5 A pressão cada vez maior pela transferência dos custos da administração e da mitigação dos problemas ambientais para o governo da cidade.

A administração dos problemas ambientais era um tema importante para as lideranças políticas de Seattle. Era um tema politicamente importante, porque parcelas amplas e diversificadas do eleitorado costumam culpar os representantes locais eleitos, caso não seja feita a preservação do ambiente natural que faz de Seattle um lugar excelente e saudável para se viver. Era economicamente importante porque, de acordo com diversos estudos, a qualidade ambiental de Seattle é sua mais importante vantagem competitiva na economia nacional e global. E, para a maior parte das lideranças, era importante em termos pessoais. A maioria delas era nascida em outras partes dos Estados Unidos e havia optado por se mudar para Seattle devido ao seu ambiente. Elas tinham um interesse tanto político quanto pessoal.

O prefeito, com o apoio político e orçamentário da câmara de vereadores, estabeleceu que as questões básicas de 2 a 5 (acima) não poderiam ser resolvidas sem que primeiro fosse enfrentada a questão 1. A menos que o governo, as empresas e a comunidade chegassem a uma compreensão em comum e a uma concordância quanto aos problemas mais críticos de saúde humana e do ambiente

natural, era pouco provável que pudéssemos dar um destino a nossos escasos recursos, quer eficiente quer ineficientemente. A menos que o custo relativo, os benefícios e os ônus das diferentes soluções fizessem parte dessa compreensão em comum, não seria possível desenvolver soluções politicamente viáveis.

Método

Como quase sempre acontece em Seattle, dadas as nossas tradições e as expectativas da população, o prefeito deu início a esse processo, nomeando uma comissão constituída por representantes dos mais variados interesses. O prefeito e alguns de seus principais administradores representavam a cidade. Os ambientalistas estavam representados por organizações como a Audubon Society, a Wilderness Coalition, a Friends of the Earth e a Citizens for Puget Sound. A Faculdade de Ciências Ambientais e Comportamentais representava as Universidades da cidade. Os diretores de programas, os coordenadores e as autoridades na área de saúde representavam outros governos. A Câmara do Comércio e a Neighborhood Business Association, juntamente com representantes da Boeing Corporation, da Weyerhaeuser Timber e as empresas de biotecnologia, representavam os interesses empresariais. Os membros de associações de bairros e grupos de cidadãos reivindicando justiça ambiental representavam os cidadãos. Metade da comissão era constituída por elementos-chave na tomada de decisões sobre questões ambientais de caráter institucional e a outra metade era constituída por membros da comunidade.

A finalidade dessa comissão era “desenvolver um plano de ação ambiental integrado, estabelecer prioridades e desenvolver estratégias de ação holísticas e factíveis”. Ela recebeu um prazo de dezoito meses para completar seu projeto, um orçamento e uma equipe designada pelo Departamento de Planejamento. A comissão tinha total liberdade para escolher como proceder.

A comissão inicialmente criou a Technical Advisory Committee – TAC [Comissão de Consultoria Técnica]. A TAC recebeu a incumbência de avaliar a bibliografia científica e determinar o que de fato era conhecido sobre os problemas ambientais a serem enfrentados. A TAC se subdividiu em quatro equipes, cada uma concentrando-se num aspecto específico: ar, água, terra e meios mistos. As questões ambientais vinculadas ao ar, água e terra são auto-evidentes. Um típico problema de meios mistos ocorre, por exemplo, quando partículas contaminadas presentes no ar se depositam na terra ou na água.

Após o exame dos relatórios e da bibliografia relevante, cada equipe na TAC classificou seus problemas segundo critérios criados pela comissão. Os principais critérios foram:

- as conseqüências econômicas, sociais e de saúde pública que adviriam da não-solução do problema,
- os custos da solução do problema *versus* os benefícios dela derivados, e
- a autoridade ou responsabilidade legal da cidade.

Esses critérios, e outros, foram utilizados na determinação do risco relativo dos problemas estudados por cada equipe. Após cada equipe classificar seus problemas, toda a TAC voltou a se reunir, para classificar os riscos relativos no conjunto das equipes. Tomando como base a avaliação dos riscos relativos e o processo de classificação, elas recomendaram à comissão que a atenção fosse concentrada em quatro problemas:

1 A degradação da qualidade do ar e a emissão de gases que provocam o efeito estufa, associada ao uso de automóveis.

2 A deterioração da qualidade da água, vinculada à circulação urbana, baseada no uso do automóvel.

3 A qualidade do ar em ambientes fechados, associada ao fumo, aos produtos químicos empregados nos materiais de construção e aos produtos químicos usados nos materiais de limpeza.

4 A perda de vegetação e de espaços ao ar livre no ambiente urbano.

Após receber as recomendações da TAC, a comissão realizou um debate interno sobre a qualidade da análise e a viabilidade política das conclusões e recomendações. Foi feita uma tentativa de subir, em termos relativos, determinadas questões na ordem classificatória, tomando-se como base os interesses específicos dos indivíduos, mas, de modo geral, a classificação da TAC formou a base das recomendações da comissão que deveriam constituir o ponto de partida para se dar início a uma ação.

Além de recomendar estratégias específicas, a comissão também recomendou que os resultados encontrados pelo Environmental Priorities Project – EPP [Projeto de Prioridades Ambientais] constituíssem a base para o desenvolvimento de um novo plano de ampla abrangência para a cidade. O prefeito e a câmara de vereadores acolheram essa orientação. O plano de ampla abrangência da cidade – “Toward a Sustainable Seattle” [“Rumo a uma Seattle Sustentável”] – concentra-se em torno da redução das viagens de veículos, das técnicas de construção sustentáveis e do aumento do espaço ao ar livre, acompanhando o crescimento da cidade.

Conclusões

A necessidade da cidade de Seattle de um procedimento científico e mais bem informado, por meio do qual estabelecer um conjunto de prioridades

ambientais, foi bem atendida por esse projeto. No entanto, houve algumas limitações.

Uma das principais limitações provinha do fato de que, na determinação da opinião pública, muitas vezes os mitos têm mais força que os fatos. Um exemplo disso está na preocupação de nossos cidadãos quanto aos efeitos sobre a saúde, das transmissões da voz e de dados através de microondas. Os melhores dados científicos disponíveis revelam que os riscos para a saúde vinculados a tais transmissões são pequenos. Muitos em Seattle não acreditam no que dizem os cientistas sobre essa questão. Assim, os representantes eleitos ficam divididos entre ouvir os especialistas que classificam os riscos como baixos e ouvir seus eleitores. Essa é uma escolha difícil. Eles devem estabelecer as prioridades de investimento com base na classificação dos riscos relativos elaborada pelos cientistas, ou devem investir menos nos riscos maiores, para poder atender a questões de baixo risco, mas de grande impacto emocional sobre seus eleitores?

Nas democracias, a eficácia da análise comparativa de riscos ambientais como base para a definição de políticas públicas e de prioridades nos investimentos depende da capacidade da população de incorporar a ciência à sua visão do mundo. Quando o mito é o modo predominante de a população determinar a relação de causa e efeito, é muito pouco provável que esse dispositivo funcione. Nessas circunstâncias, os investimentos na educação da população podem ser a chave para se conseguir fazer investimentos adequados na qualidade ambiental.

O Environmental Priorities Project funcionou bem em Seattle, em parte porque a população tem alto nível de instrução e é menos suscetível a visões alarmistas pouco fundamentadas. Também funcionou devido ao modo como as conclusões foram incorporadas ao planejamento de ampla abrangência, onde foi possível ligar causa a efeito em ambientes concretos, como residências e conjuntos de bairros.

2 A “Aliança para o Desenvolvimento do Comércio da Grande Seattle”

Problema

Dentre os cinquenta estados dos Estados Unidos, a economia do Estado de Washington é a que mais depende do comércio. Isso vale tanto para o comércio nacional quanto para o internacional. Na área da Grande Seattle, aproximadamente 60% da população e 70% dos empregos dependem do comércio.

Os portos marítimos de Puget Sound estão situados 24 horas mais próximos do Japão, Coréia, Taiwan e norte da China que qualquer outro porto dos

Estados Unidos. Essa vantagem, aliada às operações modernas com *containers*, aos bons serviços das ferrovias, rodovias e telecomunicações, torna possível a rápida chegada das importações a Chicago e aos principais mercados da costa leste. Aviões de alto desempenho tornam possível o frete e o serviço de passageiros sem escalas até os principais mercados europeus, tornando muito mais fácil a importação e a exportação. A produção agrícola do estado (maças, trigo, vegetais, madeira e carne bovina) é altamente aceita nos mercados da Ásia e do Oriente Médio. Nossa indústria de produtos básicos (como a Boeing) e nossos três setores em desenvolvimento mais acelerado: a biotecnologia, a alta tecnologia (como a Microsoft e a AT&T Cellular) e a tecnologia ambiental contribuem de modo fundamental para a balança comercial da economia dos Estados Unidos.

Além de nossa localização e do desenvolvimento nos setores econômicos dependentes do comércio, temos uma predisposição decorrente de nossa herança cultural a um relacionamento com a Europa, a Ásia e, cada vez mais, com a América Latina. Os fundadores de Seattle eram ingleses, mas a maioria de seus imigrantes era formada por escandinavos e holandeses. A segunda onda de imigração foi japonesa e chinesa. A terceira foi constituída por imigrantes provenientes do sudeste da Ásia, do Leste europeu e principalmente do México, da América Central e do Peru. A maioria das pessoas que residem em Seattle tem membros de suas famílias em outros países. Existem 89 diferentes línguas e dialetos falados nas escolas públicas de Seattle. Esses elos culturais sempre constituíram uma via para o comércio.

Na década de 1980, a comunidade empresarial dos Estados Unidos saiu de sua letargia e reconheceu que precisava ter mais competitividade na economia global. Ao mesmo tempo, surgia em meio à população em geral um movimento político que salientava dois dos princípios fundadores da nação, o paroquialismo (controle local) e o isolacionismo (a convicção de que os envolvimento com o exterior punham em risco a segurança nacional). Esses ideais em conflito, o globalismo econômico, o isolacionismo nacional e, no interior da nação, o paroquialismo das comunidades foram identificados pela Câmara do Comércio da Grande Seattle como podendo potencialmente desestabilizar a economia dependente do comércio da área da Grande Seattle.

A Câmara concluiu que o paroquialismo era a principal barreira ao envolvimento de uma ampla parcela da população no diálogo relativo aos perigos do isolacionismo e à importância de uma participação livre de barreiras na economia global. Enquanto os interesses favoráveis ao comércio permanecessem fragmentados (outra forma de paroquialismo) ou se combatendo mutuamente, haveria pouca possibilidade de que tal diálogo ocorresse. A Câmara passou a tomar medidas que favorecessem a solução do problema da fragmentação dos interesses comerciais, para que os benefícios do comércio para uma economia regional saudável ficassem claros.

Método

Durante alguns anos, a Câmara de Comércio estivera atuando num projeto bem-sucedido, a Inter-City Visit [Visita Entre-Cidades], realizada anualmente. Nesse projeto, cerca de 45 líderes de comunidades, representando o governo, as empresas, as associações empresariais, as associações de bairro, os ativistas sociais, os ativistas ambientais, os líderes religiosos e a mídia local, viajavam para uma outra cidade norte-americana por três ou quatro dias para, juntos, tomarem conhecimento das inovações e abordagens que poderiam beneficiar Seattle. Um benefício não previsto dessas viagens foram os relacionamentos pessoais, a formação de equipes e as concepções em comum que se desenvolveram entre os participantes.

A primeira medida tomada pela câmara, quanto a uma aliança comercial, foi incluir cidades européias e asiáticas no itinerário da Inter-City Visit. A primeira visita internacional incluiu Roterdã, na Holanda, devido à sua bem-sucedida aliança para o comércio local e portuário, e Stuttgart, na Alemanha, para estudar o sistema alemão de educação profissionalizante. A seguinte foi Kobe, no Japão, para estudo do sistema portuário e do sistema de governo regional. Deve-se observar que a participação da imprensa independente foi fundamental para o sucesso desse programa. A menos que os repórteres estivessem convencidos da importância dessas viagens, era muito provável que eles as criticassem como desperdício de recursos públicos. Isso teria tornado politicamente impossível a participação dos representantes dos governos locais.

Embora essas visitas entre as cidades fossem muito úteis, elas tinham suas limitações com relação à meta de criar uma integração maior entre as organizações e os interesses comerciais. Dada a amplitude dos tópicos que os participantes desejavam incluir, tais como cultura, artes, serviços humanitários, educação etc., não era possível concentrar a atenção especificamente sobre o aspecto do comércio. Dessa forma, no final da década de 1980, um pequeno grupo de representantes das empresas, do governo e dos trabalhadores desenvolveu uma proposta para que a câmara assumisse um novo projeto, a The Trade Development Alliance of Greater Seattle – TDA [Aliança para o Desenvolvimento Comercial da Grande Seattle]. A finalidade da TDA é promover a região como um dos principais centros comerciais, regiões de turismo e vias de acesso da América do Norte. O foco de atenção concentrava-se na região e não tanto em alguma jurisdição específica. Constituía a TDA o governo de King County metropolitano, o governo de Snohomish County, a cidade de Seattle, o porto de Seattle, a central de trabalhadores de King County e a Câmara do Comércio da Grande Seattle. Além desses membros fundadores, participam agora, como membros, 190 empresas, outras unidades do governo, a Universidade de Washington e as organizações de cidadãos. A TDA é coordena-

nada por uma diretoria, constituída por dezenove membros, e por um conselho consultivo, constituído por sessenta membros. Existe um corpo permanente de funcionários, contratados e pagos com as taxas de contribuição dos membros.

Os programas incluem a hospedagem de missões comerciais recebidas na região, a realização de missões comerciais fora da região, a publicação de livros, artigos e outros materiais para educação pública, o funcionamento de um centro de mídia para a mídia estrangeira, a participação nos debates regionais sobre políticas públicas e uma série de outros serviços para os membros e para a comunidade. No outono de 1997, a Aliança visitou o Chile, a Argentina e o Brasil.

A fundação da TDA é o resultado das concessões recíprocas dos diversos interesses, com visões diferentes sobre o comércio. Para a comunidade empresarial, o aumento da atividade econômica é um bem não-qualificado. Uma vez que o comércio é um fator fundamental da atividade econômica, ele também é um bem, e é necessário. O governo está interessado na atividade econômica como meio de atingir outras prioridades, como a qualidade de vida, a segurança pública etc. Seu interesse no comércio está em seu potencial para a expansão da base de cobrança de impostos ou para a transferência de impostos dos indivíduos para as operações comerciais. Ele também vê o comércio como uma atividade econômica que não contribui muito para a degradação do meio ambiente local. Os trabalhadores vêem o comércio como trazendo benefícios e problemas, dependendo de como ele é administrado. Se a atividade comercial cria empregos, ela é boa. Se, em consequência do comércio, os empregos são exportados para outros países, ela não é assim tão boa.

O desafio a ser enfrentado para manter a coalizão da TDA está em manter o foco de atenção sobre uma expansão do comércio capaz de trazer benefícios, ao mesmo tempo para as empresas, para o governo e para os trabalhadores. Por exemplo, tem sido dada ênfase à importação de componentes para serem montados aqui, em vez de se importar os produtos prontos, que não fazem mais que atravessar nossas instalações para venda em alguma outra parte.

Conclusões

A criação da Trade Development Alliance conseguiu resolver o conflito entre nosso desejo de vender produtos, onde quer que haja mercados, e nosso desejo de permanecer isolados e não nos submetemos a decisões tomadas por outros? Não, ela não resolveu. Ela, no entanto, tornou possível a criação, no interior da região da Grande Seattle, de uma estrutura de políticas em comum e (em geral) racional com relação à posição que o comércio ocupa em nossa economia e sociedade.

A atuação educativa da aliança sobre o papel que o comércio desempenha na determinação de nossa qualidade de vida e na criação de oportunidades para nossos filhos foi essencial para o desenvolvimento do apoio aos investimentos na infra-estrutura comercial, financiados por recursos públicos (novas instalações portuárias, uma pista adicional no aeroporto etc.). Sem a cooperação nascida de uma compreensão e uma agenda comuns, as disputas entre as organizações comerciais em cooperação teriam desperdiçado tempo e recursos necessários para fazer funcionar uma estratégia comercial. Sem a competição entre as empresas e os trabalhadores, não teria ocorrido a vantagem competitiva decorrente do aumento da eficiência, confiança e baixos custos.

O desenvolvimento econômico e as concessões recíprocas entre os vários setores aumentaram, à medida que eles foram aprendendo mais uns sobre os outros, de tal forma que a suspeita foi sendo substituída pela confiança. No entanto, a confiança que se formou entre o governo, as empresas e os trabalhadores tem constituído base para suspeitas em meio a uma série de outros setores da sociedade.

Um exemplo dessa desconfiança encontra-se entre os defensores (como eu) do desenvolvimento sustentável. Nos Estados Unidos, freqüentemente lidamos com o desenvolvimento econômico como um fim legítimo em si mesmo. Nós nem sempre reconhecemos que o desenvolvimento econômico, assim como a administração do meio ambiente e o desenvolvimento urbano não são fins em si mesmos, mas meios para atingir um futuro escolhido para cada indivíduo. Nós, em geral, ignoramos as conseqüências ecológicas de uma estratégia dependente do comércio na qual os produtos de que dependemos chegam a nós com um alto custo ambiental e de transporte. Nós também não gastamos muito tempo pensando nos potenciais custos econômicos, sociais e culturais que se acumulam nos países em que tentamos vender os atributos de nosso estilo de vida não-sustentável. A aliança está tratando com sucesso de um dos problemas que ela própria definiu. Mas, ao fazê-lo, ela ignora o potencial de exacerbação de problemas globais mais amplos.

3 *A Seattle Jobs Initiative*

Problema

Em Seattle, assim como na maioria de outras localidades, a distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico não tem sido equitativa. Um pequeno segmento da sociedade conseguiu acumular uma enorme riqueza.

Uma boa parcela de habitantes, especialmente os proprietários de imóveis, se beneficiou com os salários maiores em campos onde há grande competição e com a valorização do preço da terra e da habitação, na medida em que a oferta de moradias não conseguiu acompanhar a crescente demanda. Os pobres foram mais prejudicados que beneficiados. Eles se tornaram relativamente mais pobres, na medida em que os gastos com alimentação, saúde, habitação e outras despesas se elevaram, repercutindo o maior poder aquisitivo dos dois outros grupos.

Apesar da taxa de desemprego ser muito baixa e da existência de uma escassez de mão-de-obra para o atendimento das demandas de uma economia em expansão, o desemprego e o emprego com níveis salariais insuficientes para sustentar uma família são comuns em certas partes de Seattle. Durante boa parte da história dos Estados Unidos, a raça foi um fator que permitia um bom prognóstico da classe econômica. Isso não é mais tão verdadeiro hoje em dia. Agora, fatores mais relevantes na previsão da pobreza podem ser a carência de instrução e a ausência de pessoas legitimamente bem-sucedidas nos meios mais pobres, espelhando-se nas quais as crianças de famílias pobres possam modelar seu comportamento.

Tem sido difícil lidar com o problema da pobreza na maioria das culturas e em quase todas as formas de governo. Esse tem sido um problema refratário a todos os tipos de abordagem nos Estados Unidos. Nos sistemas apoiados no mercado, deve-se aceitar, é o que nos dizem, que haverá vencedores e perdedores. No entanto, quando são sempre os mesmos grupos que perdem, parece provável que o “jogo” é injusto.

No início da década de 1990, estava claro que o “jogo” era injusto em Seattle. Também estava claro que a tendência era piorar. Devido ao aumento crescente da força política dos conservadores em matéria social no governo estadual, a assistência pública aos pobres estava sendo suprimida, exceto nos casos de indivíduos física ou mentalmente incapacitados para o trabalho. Muitos dos que não estavam preparados social ou educacionalmente para competir por empregos estavam para ficar sem o apoio financeiro que recebiam.

Seattle teria de encontrar um novo e melhor modo de preparar as pessoas para passar do apoio do serviço social para o trabalho remunerado. Tinha de ser assim, pois a cidade não teria recursos para financiar os programas de assistência social que anteriormente eram pagos pelo Estado de Washington. Cerca de onze mil adultos e dezoito mil crianças dependentes estavam para perder a pequena renda que recebiam. Alguns eram dependentes de drogas, alguns tinham pouca instrução formal, e alguns não falavam inglês. Muitos deles tinham múltiplos problemas. Todos precisavam de um preparo antes de poder aceder à força de trabalho.

Método

A cidade de Seattle reconhecia que não poderia sozinha projetar, financiar e administrar uma nova iniciativa para passar os cronicamente desempregados para empregos permanentes e adequadamente pagos. Eram necessários parceiros nesse empreendimento e cada parceiro deveria encontrar algum benefício em sua cooperação. Os empregadores do setor privado, em especial, deveriam sentir que toda mudança deveria trazer benefícios a seus interesses. A menos que o programa beneficiasse tanto os empregadores quanto os que necessitavam de emprego, nenhum deles encontraria motivos para sua participação. E como a maioria dos novos empregos estava sendo criada no setor privado, sua não-participação teria acabado com o projeto.

Com o apoio da cidade, diversas organizações institucionais ou alicerçadas na comunidade já vinham trabalhando em certos aspectos do problema. Normalmente as organizações envolvidas tendiam a competir entre si mais que a cooperar. O sistema existente era fragmentado, oferecia poucos serviços de apoio contínuo para empregadores ou empregados e não encaminhava os indivíduos para programas de treinamento ou outros programas que conduzissem a um emprego permanente com um salário adequado. Mas a infra-estrutura básica de serviços já existia. O primeiro passo era então descobrir um modo de fazer que todas as organizações envolvidas comunicassem e cooperassem entre si.

Como freqüentemente acontece, o interesse pessoal acabou se revelando como a chave para a cooperação. Neste caso, em particular, o catalisador da aglutinação em torno do interesse pessoal das organizações foi o governo da cidade, a organização que tinha mais interesses em jogo. À medida que as fontes de recursos do governo iam diminuindo, a cidade foi deixando claro que seus recursos somente estariam disponíveis para os esforços em cooperação. Incluído nesses recursos estava o dinheiro concedido por uma fundação nacional, destinado exclusivamente ao desenvolvimento de um novo modelo de prestação de serviços, alicerçado na parceria entre organizações públicas, privadas e não-governamentais.

Foi o reconhecimento de que nem as necessidades de seus beneficiários poderiam ser atendidas nem suas organizações independentes poderiam sobreviver sem a integração e a cooperação que aglutinou os seguintes grupos de apoio, cada qual reivindicando o melhor para seus beneficiários:

- o das empresas (que precisavam de empregados confiáveis, a um custo mais baixo em termos de recrutamento e treinamento),
- o das instituições educacionais profissionalizantes (que precisavam de um fluxo seguro de recursos),

- o dos trabalhadores (que buscavam novos membros e queriam evitar o aumento do emprego não-sindicalizado),
- o das fundações (que desejam contribuir com a solução de problemas reais),
- o das organizações de serviço social não-governamentais (que esperam que partes do programa sejam controladas pela comunidade),
- o das outras jurisdições (que querem se assegurar de que Seattle não está tentando transferir o problema para elas),
- o da cidade de Seattle (que deseja resolver o problema sem drenar os cofres públicos) e
- o da população que precisa de emprego (que em sua maioria deseja uma oportunidade de trabalhar e ser produtiva).

Esses interesses se uniram durante um período de dezoito meses, para criar uma abordagem ampla, estratégica e sistemática, com a finalidade de atender as necessidades das empresas locais, que estavam em busca de trabalhadores qualificados, e as necessidades dos indivíduos com baixa renda, que buscavam um emprego permanente com um salário adequado.

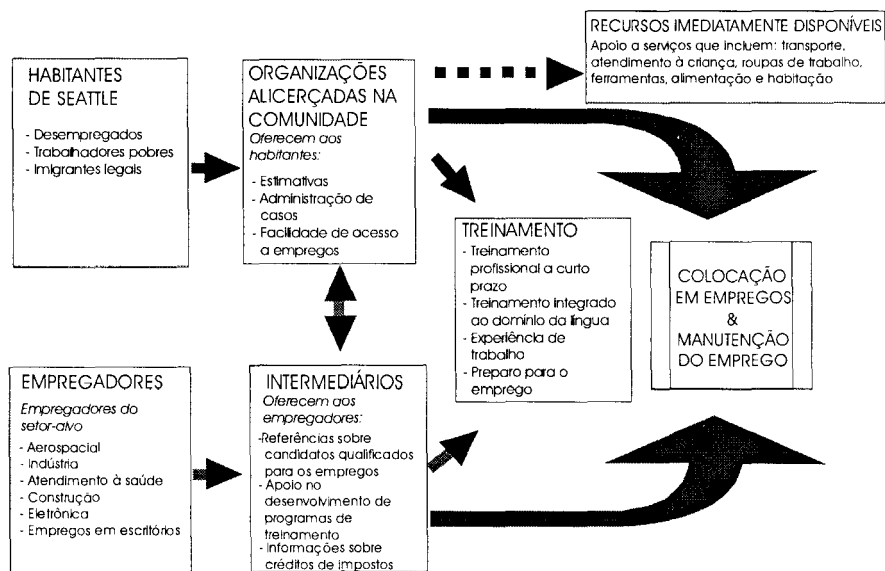
A luta para se chegar a um acordo quanto à base ideológica, às estratégias e aos sistemas de administração do programa foi difícil. Alguns pensavam que estava sendo dada excessiva ênfase às necessidades dos empregadores e muito pouca atenção às necessidades dos trabalhadores. Havia uma série de barreiras legais e reguladoras que deveriam ser derrubadas para que fosse possível a integração dos recursos. Muitos dos membros da comunidade achavam que a voz dos indivíduos estava sendo abafada pela voz das instituições. No final, entretanto, pressionados pelo caráter imediato do problema, pela admissão de que o velho modo de atuação não estava funcionando e pelo reconhecimento de que os recursos não estariam disponíveis fora do novo modelo alicerçado na cooperação, eles terminaram por encontrar um acordo viável.

O modelo apresentado a seguir é o que melhor representa o sistema criado, que está agora sendo implantado.

Esse modelo se concentra em torno da distribuição das responsabilidades entre:

- os indivíduos que estão recebendo ajuda,
- as organizações comunitárias mais aptas a atuar nas comunidades e núcleos de bairros,
- os empregadores, dispostos a permitir que a Jobs Initiative faça o recrutamento para certos trabalhos,
- o sistema de educação profissionalizante, que treina as pessoas para esses trabalhos,

- o governo da cidade, que levanta os recursos e administra o programa,
- os governos estadual e federal, que estão dispostos a modificar seus dispositivos legais para que esse novo modelo possa funcionar e
- as outras organizações de prestação de serviços (sistema de transporte coletivo, bancos, serviços de atendimento à saúde, e de moradia, mercearias etc.), que estão dispostas a alterar suas regras e modo de realizar negócios para beneficiar o projeto.



O projeto está agora em andamento. Cerca de mil pessoas foram empregadas, recebendo 8 dólares/hora. Cerca de 80% das pessoas que foram empregadas no início da implantação do projeto ainda estão empregadas. Os esforços da Seattle Jobs Initiative estão surtindo melhores efeitos do que já experimentamos, em grande parte devido ao fato de tantas organizações terem vinculado seu próprio sucesso ao bom desempenho do projeto.

O governo da cidade propôs mudanças que transferirão o controle administrativo do projeto do governo municipal para uma diretoria constituída por representantes das organizações envolvidas e por alguns dos beneficiários. O governo municipal considera que seu papel como catalisadora chegou ao seu fim e espera agora que os esforços avancem rumo a uma autonomia na organização.

Conclusões

O desemprego crônico afasta um importante capital humano da força de trabalho, solapa os recursos da economia e mina a vitalidade da sociedade civil. Há um bom tempo, os departamentos e órgãos governamentais vêm tentando “resolver” o problema do desemprego crônico. Numa grande parte dos casos, a intervenção do governo tem sido fragmentada ou tem se chocado contra os esforços na mesma linha de outros governos ou ONGs. Muitas vezes, a intervenção trata um sintoma do problema em vez de atacar o problema real.

Seattle está tentando ir além das respostas normais dadas a esse problema, rumo a um sistema que crie incentivos para a cooperação entre os diferentes grupos, crie incentivos para a participação do empregador, elimine para os beneficiários as barreiras sociais e educacionais e crie oportunidades reais para o acesso a empregos que ofereçam salários adequados.

Para fazer a transferência para o novo sistema, uma série de indivíduos e organizações do setor público, privado e do terceiro setor teve de abandonar o controle independente de seus recursos e o controle sobre a administração interna. Enquanto a situação vigente continuasse a ser considerada uma alternativa real à mudança do sistema, era muito provável que as instituições e indivíduos resistissem à mudança. O papel da cidade de Seattle foi o de reconhecer que as circunstâncias que estavam além de seu controle tornavam impossível a continuidade da situação vigente, qualquer que fosse a inércia burocrática. Mais ainda, ela reconhecia que a necessidade de mudança criava a oportunidade de tornar o sistema mais eficiente, eficaz e inclusivo.

Para aproveitar essa oportunidade, também o papel da burocracia teria de ser mudado. Embora a cidade controlasse os recursos, para criar um sistema que funcionasse a longo prazo, era necessário que a cidade abandonasse uma parcela de seu poder. Ela teria de transferir poder às organizações comunitárias, a outros órgãos governamentais, ao setor privado e aos beneficiários, para que ajudassem a planejar e operar o sistema. O preço da transferência de poder era a cooperação.

Vai levar algum tempo até que se possa avaliar se a mudança realmente funcionou. A curto prazo, ela parece ter sido um sucesso. Algumas pessoas, que costumavam receber apoio financeiro de instituições públicas, estão agora abrindo seu caminho na economia privada. Alguns empregadores, que não se arriscariam a contratar pessoas sem experiência de trabalho, agora se beneficiam com a presença dessas pessoas em suas empresas. Algumas crianças, que não tinham acesso a pessoas com empregos remunerados que pudessem servir como modelos de papéis em que se espelhar, agora conhecem o valor do trabalho. Essas metas foram atingidas com menores custos para o sistema, do que

no caso do sistema fragmentado. Há boas chances de que o projeto continue a ter êxito, pois há um grande número de indivíduos e organizações empenhados em seu sucesso.

SEÇÃO 3 CONCLUSÃO

Ao pesquisar e relatar esses três casos, surgiram alguns temas que podem ser relevantes para a reflexão no Brasil sobre se o país deve reformar e como deve reformar os mecanismos de governo. Esses temas são:

1 Quer o projeto se origine na esfera do governo, do setor privado ou do terceiro setor, os esforços bem-sucedidos têm em seu núcleo um desejo de que a comunidade tenha êxito, e não o desejo de vitória de qualquer um dos participantes individualmente. Nenhum desses esforços poderia ter tido êxito se qualquer um dos setores tivesse tentado obter o sucesso por si só.

2 Em cada um dos casos, os participantes do projeto tiveram de abandonar a idéia de que algum dos setores ou grupos teria a resposta objetivamente “certa”. Em vez disso, eles se concentraram na melhor resposta em torno da qual poderiam chegar a um acordo. Essa atitude é extremamente difícil, quando se é treinado para ser um especialista em uma ou outra disciplina. Parece humilhante ver a própria opinião de especialista modificada por pessoas que não são consideradas como especialistas. No entanto, o único especialista em qualquer vida individual é o próprio indivíduo que a está vivendo. Os especialistas em qualquer comunidade são aqueles cujas vidas são vividas nela. Procurem pensar nisso como a reunião de uma comissão de especialistas, cada qual com algo a acrescentar, e não como uma perda de prestígio pessoal.

3 Quando uma ou mais mudanças institucionais nas relações de poder são propostas, não basta apenas modificar a atribuição de tarefas ou o organograma. O sistema de recompensas também deve mudar. Se não houver mais incentivos para novas atividades e comportamentos do que os existentes para manter a situação vigente, as pessoas não aceitarão a mudança.

4 O governo, em cada um dos casos, teve de partilhar o poder que antes ele detinha sozinho. Isso significou que as lideranças eleitas e os burocratas de alto nível teriam de desenvolver uma tolerância maior à desordem. Em cada um dos casos, e em especial no caso do Environmental Priorities Project, as conclusões alcançadas não foram as que o governo teria obtido sozinho. Por exemplo, o EPP embaraçava o governo municipal, ao expor o emprego de práticas ambientais prejudiciais na execução de algumas das tarefas de respon-

sabilidade dele. Os administradores dos programas e os representantes eleitos não ficaram muito satisfeitos com isso, mas, como a crítica era verdadeira, eles buscaram um meio de mudar essas práticas e de obter os créditos pela mudança.

5 Todos os participantes envolvidos, em especial o governo, tiveram de adotar a idéia de que o poder legítimo resulta da transferência de poder. Em cada caso, antes da definição do problema em termos abrangentes e da determinação dos procedimentos estratégicos, o terceiro setor e o setor empresarial achavam que o único modo de fazer progressos rumo a uma solução que atendesse a suas necessidades individuais seria retirando poder do governo. Quando o governo começou a partilhar o poder, ambos os setores, empresarial e comunitário, se dispuseram a dar mais poder ao governo para que ele tivesse mais poder para partilhar com eles.

Esse fato me faz lembrar de uma fábula africana sobre “A mão do macaco”. Ela relata que um macaco encontrou um pote cheio de doces. O gargalo do pote era largo apenas o suficiente para deixar passar a mão do macaco, de modo que ele enfiou a mão no pote e pegou tantos doces quantos conseguiu segurar. Com a mão cheia de doces, o macaco não conseguia fazê-la passar pelo gargalo estreito. Em vez de soltar uma parte dos doces, ele preferiu manter todos na mão, e assim ficou, até morrer de fome.

O mesmo acontece com o poder. Se as instituições se apegam a ele em demasia, elas perdem sua liberdade de movimento e de adaptação. E num mundo que muda tão rapidamente quanto o nosso, a mobilidade e a adaptabilidade são necessárias para a sobrevivência de qualquer instituição.

* * *

Para maiores informações sobre as parcerias em Seattle, o autor indica:

- Sobre o “Projeto de Prioridades Ambientais”:
Martha Burke
Office of Strategic Planning
City of Seattle
600 Fourth Avenue
Seattle, WA 98104
Tel.: (001) (206) 684 7686
Fax: (001) (206) 233 0085
E-mail: martha.burke@ci.seattle.wa.us
- Sobre a “Aliança para o Desenvolvimento do Comércio da Grande Seattle”:
Alice Gannon-McKinley

Trade Development Alliance of Greater Seattle

1301 Fifth Avenue

Suite 2400

Seattle, WA 98101

Tel.: (001) (206) 389-7301

Fax: (001) (206) 624-5689

E-mail: aliceg@seattlechamber.com

Home Page: <http://www.ci.seattle.wa.us/business/tda/tda.htm>