Cadernos
Gestão Pública e Cidadania

Revista do Centro de Estudos
de Administração Pública e Governo

Escola de Administração de Empresas
de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

ISSN 1806-2261
Janeiro/Junho 2008 Vol. 13 Número 52

CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
Av. 9 de Julho, 2029 - 11º andar
São Paulo – SP – CEP 01313-902
Tel.: (11) 3281-7904/3281-7905 – Fax: (11) 3287-5095
e-mail: inovando@fgv.br – home-page: www.fgv.br/ceapg

FGV EAESP

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Vol 13. Número 52 – Janeiro/Junho de 2008

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Revista do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Jan./Junho de 2008 –Vol 13. Número 52

Os Cadernos Gestão Pública e Cidadania do Centro de Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas, publica artigos preferencialmente inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* estão abertos para a publicação de artigos, relatos de pesquisas, estudos de caso e ensaios no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla. O processo de avaliação dos artigos é de *blind peer review*. Os artigos da Revista estão disponíveis na página: www.fgv.br/ceapg

EXPEDIENTE

EDITORES: Marta Ferreira Santos Farah
Peter Spink

CONSELHO EDITORIAL: Bruno Lazarotti Diniz Costa (Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro)
Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)
Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)
Enrique Cabrero (Centro de Investigación y Docencia Económicas - Mexico)
Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)
Gonzalo de La Maza (Programa Ciudadania y Géstion Publica – Universidad de los Lagos Chile)
Jacqueline I. Machado Brigagão (Universidade de São Paulo)
José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)
Ladislaw Dowbor (PUC-SP)
Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marlene Libardoni (AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)
Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)
Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)
Silvio Caccia Bava (POLIS –Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

CAPA: Carlos André Inácio

IMPRESSÃO: Tiragem deste número: 100 exemplares

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – Vol 13 – n. 52 São Paulo: 2008
V1. n1. (Jan./Fev. 1997) – São Paulo
Bimestral 1997 – 2002
Mensal 2003 – 2004
Semestral (2005 –)

ISSN 1806-2261

1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico I. Escola de Administração de Empresa de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

SUMÁRIO

O Planejamento e a Gestão para o Desenvolvimento Sustentável: O caso da cidade de Jundiaí

Planning and management for sustainability: Jundiai City Case

Damião Felipe Clemente Filho, Luis Paulo Bresciani _____ 05

Competências Gerenciais: Estudo de caso de um Hospital Público

Managerial Abilities: a Case Study of a Public Hospital

Djair Picchiai _____ 19

Sobral(CE): A definição das políticas públicas a partir da participação popular.

Sobral (CE - Brazil): Defining public policies with basis on citizen participation

Lara Elena Ramos Simielli_____ 43

Atividade de Pesquisa e Formação de Gestores: A Contribuição do Projeto Conexão Local

Research activities and and Training Management: The Contribution of the Conexão Local Project

Ricardo Bresler, Peter Spink, Fernando Burgos P. dos Santos, Mario Aquino Alves _____ 55

Formação Social e Movimentos Sociais: O Mito da Democracia Racial e as Políticas Públicas no Brasil

Social Formation and Social Movements: The Myth of Racial Democracy and the Public Policies in Brazil

Marcus Vinícius Peinado Gomes, Alexandre Reis Rosa _____ 77

O Planejamento e a Gestão para o Desenvolvimento Sustentável: o caso da cidade de Jundiaí

Damião Felipe Clemente Filho[1], Luis Paulo Bresciani[2]

RESUMO: O presente artigo aborda a forma como o crescimento ocorre, e de que forma o planejamento e a gestão das políticas públicas conciliaram os objetivos de desenvolvimento e sustentabilidade na cidade de Jundiaí, enfatizando a preservação ambiental como condição necessária à melhoria da qualidade de vida das pessoas. Muitas ações com foco no conceito de sustentabilidade foram identificadas entre os anos de 1995 e 2005, período deste estudo, como a coleta seletiva de lixo, o tratamento de esgoto, e a criação do comitê de preservação do Rio Jundiaí, dentre outras. A evolução experimentada pela cidade nos últimos dez anos tem como explicação: investimentos na infra-estrutura e planejamento estratégico. Esta pesquisa teve como base informações de natureza documental e de entrevistas semi-estruturadas realizadas com gestores públicos, dirigentes empresariais e lideranças de associações civis, que atuaram na cidade durante o período estudado.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento; Sustentabilidade; Qualidade de Vida.

ABSTRACT: The present article studies the growth processes, and how the planning and management of public policies had integrated the objectives of development and sustainability in the city of Jundiaí, emphasizing the environmental conditions for the improvement of the populations' quality of life. A series of actions focusing the concept of sustainability had been identified between the years of 1995 and 2005, period of this study, as well as the waste selective collection, the sewage treatment and the creation, of the River Jundiaí committee.The city evolution in last the ten years has as its main explanation the investments in infrastructure and strategic planning. This research was based on documents and interviews of public managers, business leaders and leaderships of civil associations that had personal involvement with the city development process during the studied period.

KEYWORDS: Development; Sustainability; Quality of Life.

[1] Professor da Faculdade Politécnica de Jundiaí – SP – Brasil.Av. Goiás, 3400 – São Caetano do Sul (SP), CEP 09550-051, e-mail: damiao@sp.senac.br

[2] Professor do Programa de Mestrado em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (IMES) – SP – Brasil, Secretário de Desenvolvimento Econômico e Ação Regional da Prefeitura de Santo André (SP) Av. Goiás, 3400 – São Caetano do Sul (SP), CEP 09550-051, e-mail: lpb3@ig.com.br

1. INTRODUÇÃO

Muitos municípios têm reunido suas lideranças políticas e as principais forças da sociedade civil para o debate de agendas e a elaboração de planos de desenvolvimento. Esses planos tratam de promover um conjunto de ações que estimule os investimentos, com a expansão de empreendimentos existentes e a instalação de novos empreendimentos na busca de aumentar o emprego e renda, bem como o aumento da arrecadação pública municipal e a disseminação da importância de preservação do meio ambiente.

Nos últimos quinze anos, muitas cidades do estado de São Paulo experimentaram significativo crescimento em suas economias, onde os segmentos industriais, de comércio e de serviços proporcionam emprego, renda e qualidade de vida aos seus habitantes.

Essa experiência vivida pelas cidades em um cenário marcado por uma economia cada vez mais globalizada e uma concorrência bastante acirrada, suscita incerteza nas sociedades locais, bem como a necessidade de levantar e analisar suas conseqüências sobre as gerações futuras.

A cidade de Jundiaí, distante apenas 60 km da capital paulista, vive exatamente esse momento, apresentando um crescimento considerável de empresas instaladas nos segmentos industriais, comerciais e de serviços. Paralelamente, a cidade vê sua população aumentar em função do afluxo de grande número de famílias, que vêem na região um lugar agradável e saudável para viver, em função da boa qualidade do ar, da água, da boa malha rodoviária e da estrutura de comércio e serviços oferecidos.

Jundiaí possui aproximadamente 340.000 habitantes, se localiza a 60 km de São Paulo e faz limite com 11 municípios: Várzea Paulista, Campo Limpo Paulista, Franco da Rocha, Cajamar, Pirapora do Bom Jesus, Cabreúva, Itupeva, Louveira, Vinhedo, Itatiba e Jarinu.

A superfície da cidade é de 432 km2, sendo que a área urbana ocupa 155 km2, das quais 23,25 km2 são de área verde. A área rural de 277 km2, dos quais 91,4 km2 correspondem às áreas de tombamento da Serra do Japi (JUNDIAÍ, 2005).

A cidade está localizada na bacia do Rio Jundiaí, rio que nasce em Mairiporã e segue em direção leste, atravessando os municípios de Campo Limpo Paulista, Várzea Paulista, Itupeva e Indaiatuba. Finalmente, no município de Salto, o rio Jundiaí deságua no rio Tietê.

Dentre as várias sub-bacias presentes, destaca-se a do rio Jundiaí-Mirim, que nasce em Jarinu e é o principal manancial de água para abastecimento público. A cidade é abastecida por água tratada (98%); a taxa de mortalidade infantil só fez diminuir desde a década de 1980. Esse avanço é importante, pois indica o nível de imunização da população, a disponibilidade dos serviços de saúde, o padrão da alimentação, as condições de saneamento básico, entre outras melhorias. O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é de 0,857 e coloca a cidade em condições muito positivas quando comparada à maior parte das cidades brasileiras (ONU, 2007).

Mesmo não tendo um programa de incentivos fiscais, vê surgir um grande número de empresas industriais, comerciais e de serviços, bem como o crescimento populacional. O crescimento populacional e a intensa atividade empresarial, bem como a situação geográfica que propicia fácil acesso a grandes cidades como São Paulo e Campinas, preocupa a sociedade local que começa a se mobilizar para que não se degrade esse ambiente de crescimento e que a qualidade de vida de seus moradores seja preservada.

Diante desse cenário e contexto, estudamos o fenômeno do crescimento e do desenvolvimento local, seus limites, suas potencialidades, as razões que levaram um conjunto relevante de empresas a se instalarem em Jundiaí, bem como as ações realizadas para preservar o meio ambiente e a qualidade de vida dos moradores da cidade.

2. REFERENCIAL CONCEITUAL

O referencial conceitual desta pesquisa compreende elementos teóricos vinculados aos temas: crescimento econômico, desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável, crescimento populacional, sustentabilidade urbana, qualidade de vida e a importância do planejamento para alcançar o desenvolvimento econômico sem comprometer as gerações futuras. A perspectiva é que esses conceitos permitam uma adequada compreensão da importância do planejamento na gestão das cidades.

Muitas vezes, confunde-se crescimento econômico com desenvolvimento econômico, que não são a mesma coisa. O primeiro, o crescimento econômico, é a ampliação quantitativa da produção (PIB), ou seja, de bens que atendam às necessidades humanas. Já o conceito de desenvolvimento econômico é mais amplo, englobando inclusive o de crescimento econômico. Quando se diz que um país é desenvolvido, o que se quer ressaltar é que as

condições de vida da população são boas, e quando se diz que um país é subdesenvolvido, refere-se ao fato de que a maior parte da população residente tem condições de vida sofríveis (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO, 1996).

Em extensão a esses conceitos aparece o desenvolvimento sustentável como um processo de desenvolvimento econômico em que se procura preservar o meio ambiente, levando-se em conta os interesses das futuras gerações.

O conceito de "desenvolvimento sustentável", muitas vezes é interpretado como a possibilidade do crescimento continuado da economia. Porém, como destaca Almeida (2002), é um conceito que contempla o desenvolvimento, econômico, social, científico e cultural das sociedades garantindo saúde, conforto e conhecimento, sem exaurir os recursos naturais do planeta. Portanto, toda e qualquer forma de relação do homem com a natureza deve ocorrer com o menor dano possível ao ambiente, preservando a biodiversidade e dessa forma protegendo a vida no planeta.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu pela constatação de que o desenvolvimento econômico deveria levar em conta também o equilíbrio ecológico e a preservação da qualidade de vida das populações humanas, ampliando a perspectiva centrada unicamente na lógica dos negócios e contemplando, portanto, as dimensões humana, cultural, social e ambiental (SEQUINEL, 2002).

A idéia de desenvolvimento econômico está associada às condições de vida da população, sendo formada por uma série de indicadores sociais disponíveis. São exemplos desses indicadores: a esperança de vida da população ao nascer, a proporção de médicos e leitos hospitalares por habitante, as taxas de acesso à água potável e esgoto, a taxa de alfabetização e o tempo de escolaridade, dentre outros.

O Índice de Desenvolvimento Humano foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB *per capita*). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

O objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral sintética do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver", conforme aponta o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2007).

Segundo Veiga (2006), só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável; ser instruído: ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno; ser capaz de participar da vida da comunidade. Na ausência dessas quatro, estarão indisponíveis todas as outras possíveis escolhas.

Em meados da década de 1980, cresciam as preocupações relacionadas à qualidade de vida e aos problemas ambientais contemporâneos, como a poluição, o aquecimento global, a destruição da camada de ozônio, a erosão dos solos e a dilapidação das florestas e da biodiversidade genética (EHLERS, 1999).

Diante dessa preocupação, em 1983 foi criada a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD pela Organização das Nações Unidas – ONU. Essa Comissão reuniu representantes de governos, de organizações não-governamentais e da comunidade científica com o intuito de "propor estratégias ambientais de longo prazo para obter um desenvolvimento sustentável por volta do ano 2000" (EHLERS, 1999, p. XI).

Em 1987, a CMMAD publicou o famoso Relatório Brundtland, que lançou à humanidade um novo desafio: o "desenvolvimento sustentável". Basicamente, esse conceito procura transmitir a idéia de que o desenvolvimento deve conciliar, por longos períodos, o crescimento econômico e a conservação dos recursos naturais. No final da década de 1980, essa noção já se espalhava por vários países, principalmente entre os ricos, tornando-se uma espécie de ideal ou um novo paradigma da sociedade contemporânea.

Um dos grandes problemas relacionados à escassez refere-se à distribuição e uso de água, que sugere uma necessária conscientização da sociedade para enfrentá-lo. Outra grande

preocupação é o correto destino do lixo, bem como a preservação de bosques e áreas verdes.

Entretanto, a qualidade de vida tem sido resumida ao nível de renda per capita. É o referencial que nos fornece, por exemplo, o Banco Mundial através dos seus relatórios. Esta visão, é preciso dizê-lo, continua amplamente compartilhada pelas instituições mais poderosas, para as quais o progresso é identificado essencialmente através do crescimento da economia. A partir de 1990, com a produção dos relatórios sobre o desenvolvimento humano, ampliou-se significativamente esta visão, ao acrescentar o nível educacional e o nível de saúde ao indicador sobre renda. Esta nova visão constitui um progresso muito significativo. No entanto, ainda é demasiado simplificada como indicador de qualidade de vida, deixando no escuro uma série de elementos-chave da ação social (DOWBOR, 2003).

A qualidade de vida também pressupõe uma infra-estrutura social pública capaz de atuar em benefício do bem comum (condições gerais de habitação, saúde, educação, cultura, alimentação, lazer, etc.), respeitando a capacidade de reposição dos recursos naturais; visto que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida.

Uma cidade só pode ser considerada saudável quando todos os fatores ambientais que repercutem na saúde e bem-estar do cidadão estão equilibrados nos locais onde ele vive, trabalha, circula, se locomove e tem o seu lazer. Como cada um convive com milhares de outros seres, só pode sentir-se seguro e satisfeito se todos os demais desfrutarem de boas condições sanitárias também. A saúde da cidade por inteiro é, por isso, condição necessária e indispensável à saúde de cada cidadão (ALVES, 1992).

Como afirma Sachs (2007, p. A17), o conceito de desenvolvimento deve pressupor crescimento econômico acompanhado por “resultados sociais e ambientais positivos, numa trajetória triplamente vencedora”, opondo-se ao “mau desenvolvimento” pautado por crescimento forte com negativos impactos sociais e ambientais.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa constituiu-se de entrevistas, sendo que as informações colhidas foram interpretadas com base na técnica de Análise de Conteúdo. As informações analisadas neste estudo foram obtidas através de entrevistas com os sujeitos de três grupos:

a) Os dirigentes de algumas das principais empresas de Jundiaí – procurando identificar os pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças para as empresas instaladas, bem como os fatores que contribuíram para sua implantação nesse território, e as ações executadas para que a cidade venha a desfrutar de um desenvolvimento sustentável;

b) Gestores públicos e lideranças políticas da cidade e da região – buscando questionar e apresentar os programas e políticas públicas relacionadas às estratégias de desenvolvimento local, bem como as ações com foco no conceito de desenvolvimento sustentável;

c) Lideranças de entidades da sociedade civil (associações empresariais, sindicatos de trabalhadores, entidades ambientais, dentre outros) – com interesses específicos face ao desenvolvimento regional e às ações desenvolvidas com foco no conceito de desenvolvimento sustentável.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foi elaborado um questionário. Segundo Gil (1999), este instrumento é preferível, visto que o questionário expressa melhor o procedimento auto-administrado, no qual o pesquisado responde por escrito as perguntas que lhe são feitas.

A elaboração do formulário buscou organizar as questões de modo a cobrir os pontos que são objetos da pesquisa, ou seja, caracterização do crescimento e desenvolvimento de Jundiaí e as ações que foram desenvolvidas baseadas no conceito de sustentabilidade, extraindo de cada um dos pontos, uma série de questões inter-relacionadas.

A pesquisa proposta utilizou como secundárias as seguintes fontes:

a) Literatura sobre os conceitos fundamentais: qualidade de vida, desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável, crescimento populacional e políticas públicas;

b) Dados estatísticos do SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (2005);

c) Publicações existentes sobre a cidade de Jundiaí em jornais, revistas e demais periódicos regionais, que apresentem dados consistentes para análise, relativos à delimitação da pesquisa.

A análise dos resultados desta pesquisa foi elaborada com base na Análise de Conteúdo, através do confronto entre os depoimentos das entrevistas que foram discutidos à luz dos conceitos teóricos, bem como das evidências e elementos verificados juntos às demais fontes da pesquisa.

A análise de conteúdo desenvolve-se em três fases: (a) pré-análise; (b) exploração do material; e (c) tratamento dos dados, inferência e interpretação (BARDIN, 1977 apud GIL, 1999).

A pré-análise é a fase de organização, que inicia com os primeiros contatos com os documentos, seguido da escolha dos documentos e a preparação do material para análise.

A exploração do material constitui, geralmente, uma fase longa e fastidiosa que tem como objetivo administrar sistematicamente as decisões tomadas na pré-análise. Refere-se fundamentalmente às tarefas de codificação, envolvendo: o recorte (escolha das unidades), a enumeração (escolha das regras de contagem) e a classificação (escolha de categoria).

Já no tratamento dos dados, há a inferência e a interpretação que, por fim, objetivam tornar os dados válidos e significativos. À medida que as informações obtidas são confrontadas com informações já existentes, pode-se chegar a amplas generalizações, o que torna a análise de conteúdo um dos mais importantes instrumentos para a análise das comunicações de massa.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Conforme exposto pelos sujeitos pesquisados (gestores públicos, dirigentes empresariais e lideranças de associações civis), o motivo que proporcionou o crescimento do número de empresas instaladas em Jundiaí no período de 1995 a 2005 foi a localização estratégica da cidade, que fica entre dois grandes centros consumidores (São Paulo e Campinas) e possui uma malha rodoviária de boa qualidade.

Segundo os pesquisados, diversas ações com foco no desenvolvimento sustentável foram desenvolvidas na cidade e buscaram conciliar o desenvolvimento e a sustentabilidade de Jundiaí.

Um dos maiores problemas, bem como uma das ações mais importantes para a melhoria da saúde pública é, sem dúvida, o saneamento básico. Porém poucas cidades no mundo coletam, tratam e reciclam seus esgotos. No Brasil pouco mais da metade das cidades chegam a ter rede de esgoto. Isso significa que grande parte das moradias do país despeja seus esgotos em rios, lagos e praias, sem tratamento. O tratamento do esgoto foi uma das ações colocadas pelos entrevistados como de maior importância com foco no conceito de sustentabilidade, visto que a cidade de Jundiaí coleta cerca de 95% de todo o esgoto produzido, sendo que 100% do esgoto coletado é tratado e reciclado, tornando a cidade referência nesse setor no hemisfério sul. A Estação de Tratamento de Esgoto de Jundiaí trata os esgotos domésticos, comerciais e industriais com o objetivo de retornar o efluente ao rio, sem causar danos à natureza.

O Plano Diretor de Jundiaí (criado em 2004) é o instrumento básico, estratégico e global de gestão urbana, que orienta a realização das ações públicas e privadas na esfera municipal. Ele abrange a totalidade do território de Jundiaí e estabelece diretrizes para a transformação positiva da cidade, por meio de três frentes: a política de desenvolvimento urbano e inserção regional; a política urbanística e ambiental; e a política econômica e social.

Conforme apresentado pelos gestores públicos, a cidade de Jundiaí está dividida em três segmentos: zona rural produtiva e de mananciais, zona urbana e de expansão urbana e a Serra do Japi, sendo esta última amparada por rígida legislação para sua preservação. Toda política é para manter essas três zonas protegidas. No final de 2004, além da aprovação da lei que cria o Sistema de Proteção das Áreas da Serra do Japi (Lei Complementar 417), foram aprovadas outras duas importantes leis para a cidade: o Plano Diretor (Lei Complementar 415) e a nova Lei de Zoneamento (Lei Complementar 416). Se essa legislação for cumprida a partir de forte fiscalização, a cidade estará mantendo uma política de sustentabilidade, tendo como principal ação política promover a ocupação urbana consolidada como forma de minimizar a pressão sobre as áreas a serem preservadas, diminuindo assim o custo do desenvolvimento. As principais ações em desenvolvimento são apresentadas a seguir.

a) Uma das alternativas implantadas no município para melhor equacionamento do problema do lixo foi a criação do "Armazém da Natureza", um programa de coleta seletiva de lixo reciclável. Esta coleta é realizada em toda a zona urbana da cidade e o lixo recolhido é encaminhado para o "Centro de Triagem", localizado no Distrito Industrial. Neste local, os vários materiais recicláveis (plástico, papel, alumínio, vidro) são separados e organizados para posterior comercialização. Deste modo, aquilo que era lixo se transforma novamente em "valor".

b) Um dos projetos desenvolvidos pela prefeitura foi a elaboração de uma política de gerenciamento de resíduos sólidos. Esse procedimento consiste em reaproveitar restos, entulhos de cerâmica, louça (esse tipo de entulho reduz a vida útil do aterro) para pavimentação, drenagem de água e manutenção de ruas, evitando assim que o entulho vá para o aterro sanitário. Com essa ação, a prefeitura reduz o custo da compra do material necessário aos procedimentos citados.

c) A criação do Parque da Cidade teve como objetivo atingir dois pontos principais: lazer para a população e ocupação do entorno da represa, impedindo ocupações indesejáveis e prejudiciais.

d) O Jardim Botânico, localizado no entorno do paço municipal, tem por objetivo principal o estudo da vegetação existente na Serra do Japi, último reduto de mata atlântica no interior paulista. O projeto dispõe de infra-estrutura e atrações variadas como jardins temáticos, trilhas e cachoeiras.

e) A Lei de Zoneamento ou Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, veda a instalação no município de "indústrias de grande impacto ambiental ou perigosas – estabelecimentos que envolvam a fabricação de materiais explosivos e/ou tóxicos, tais como: pólvora, álcool, cloro e derivados, petróleo, soda cáustica e derivados, cimento-amianto e similares".

O objetivo das recentes administrações municipais em Jundiaí foi aliar desenvolvimento econômico à qualidade de vida. Nos últimos anos, Jundiaí foi marcada por investimentos maciços em infra-estrutura. Abastecimento de água, saneamento básico, educação,

transporte, habitação de qualidade, conquista de novos postos de trabalho e incentivos à área social foram frentes amplamente trabalhadas.

Diante das iniciativas desenvolvidas em Jundiaí, pode-se verificar que é possível conciliar desenvolvimento econômico e sustentabilidade, mas os limites são muito difíceis de serem determinados. Essa questão tem que ser muito discutida com a sociedade em geral, pois a participação dela nessa definição é muito importante.

Uma das grandes preocupações de Jundiaí e região são as elevadas concentrações de ozônio em determinados momentos. Como esse poluente é secundário, com sua formação ocorrendo na atmosfera através de reações fotoquímicas, suspeita-se que os poluentes primários possam vir da região metropolitana de São Paulo, mas não existe diagnóstico do problema, que de certa forma vem ocorrendo em todas as áreas de urbanização intensa no estado de São Paulo.

De qualquer forma, é razoável pensarmos na possibilidade de interferência de fontes de poluição em mais de um município, pois os meios receptores ambientais (seja pela água ou pelo ar) não respeitam os limites territoriais estabelecidos pelo homem. Vemos atualmente o impacto global para determinados poluentes, que estão na pauta de discussão do momento em razão do chamado aquecimento global.

Com relação às águas, existe o grande impacto provocado pelo lançamento de esgotos domésticos no rio Jundiaí, provenientes dos municípios de Campo Limpo Paulista e Várzea Paulista, que não efetuam qualquer tratamento.

5. CONCLUSÃO

A apresentação desse estudo retratou a maneira como o planejamento e a gestão das políticas públicas, na cidade de Jundiaí, buscaram conciliar desenvolvimento e sustentabilidade, possibilitando a melhoria da qualidade de vida de sua população. As gestões municipais tiveram forte participação nesse processo, visto que, por meio do planejamento e aproveitando a localização privilegiada, investiram na infra-estrutura (distritos industriais, água, esgoto, etc.).

Neste trabalho pode-se constatar que a cidade de Jundiaí tem desenvolvido programas de educação e proteção ambiental, a elaboração de projetos de intervenção urbana, política de

proteção e preservação de áreas verdes. Do mesmo modo, trabalha no aprimoramento permanente da gestão do espaço urbano, buscando reconhecer as vocações e tendências de expansão do município, definindo políticas que estimulem o seu desenvolvimento ecologicamente sustentável e socialmente justo.

No que diz respeito à política ambiental, a cidade tem programa de coleta seletiva de lixo que atende 100% da área urbana - o "Armazém da Natureza" – implantado desde 1997. A Serra do Japi, como patrimônio natural da humanidade, possui toda uma legislação municipal - além daquela pertinente aos níveis federal e estadual da administração pública - que visa sua proteção. Importante destacar a despoluição do Rio Jundiaí, o tratamento de 100% do esgoto coletado, o programa de arborização urbana, dentre outros aspectos.

É preciso considerar também que o conceito de "meio ambiente saudável" envolve tanto aspectos físico-geográficos quanto sociais. Assim, índices relativos ap saneamento básico, saúde, educação, programas de inclusão social de parcelas menos favorecidas da população, dentre outros, também são fundamentais para a conquista de qualidade de vida.

Através do presente estudo, buscamos contribuir com a geração de conhecimento sobre o planejamento e a execução dos processos de desenvolvimento local e regional, focalizando em especial o conceito de sustentabilidade. Do mesmo modo, esperamos que a presença desse conceito nas políticas públicas possa, em alguma medida, apoiar ações focadas na transformação e a melhoria da qualidade de vida urbana.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando. O bom negócio da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

ALVES, Júlia Falivene. Metrópoles, cidadania e qualidade de vida. São Paulo: Moderna, 1992.

DOWBOR, Ladislau. Articulando emprego, demanda e crescimento econômico. 2003. Disponível em: <http://dowbor.org/03circulovirt%20para%20luciano.doc>. Acesso em: 26 ago. 2006.

EHLERS, Eduardo. Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma. 2 ed. Guaíba: Agropecuária, 1999.

GIL, Antonio C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GREMAUD, Amaury Patrick.; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval.; TONETO JR., Rudinei. Economia Brasileira Contemporânea. São Paulo: Atlas, 1996.

JUNDIAÍ – Prefeitura Municipal de Jundiaí – Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente. Perfil do Município. In: Cadernos de Planejamento. Jundiaí: PMJ, 2005, v. VIII, 14 p.

ONU – Organização das Nações Unidas, PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Desenvolvimento e IDH. Disponível em: <http://www.pnud. org.br/idh/>. Acesso em: 24 fev. 2007.

SACHS, Ignacy. Precisamos do conceito de desenvolvimento - Entrevista a Cristina Amorim. O Estado de São Paulo, 14 mar. 2007, p. A17.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Perfil municipal. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/index.php>. Acesso em: 20 out. 2005.

SEQUINEL, Maria Carmen Mattana. O modelo de sustentabilidade urbana de Curitiba, um estudo de caso. 108 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da UFSC, Florianópolis, 2002.

VEIGA, José Eli da. Meio ambiente & desenvolvimento. São Paulo: Senac, 2006.

Artigo recebido em: 15/08/2007 e aceito em 12/12/2008.

Competências Gerenciais: estudo de caso de um hospital público

Djair Picchiai[1]

RESUMO: Trata-se de um trabalho focado nas competências das chefias dos hospitais enquanto gerentes. Encontramos na literatura, dentre outros, o modelo proposto por Quinn , modelo que destaca as competências gerenciais nos papéis de diretor, produtor, monitor, coordenador, facilitador, mentor, inovador e negociador. Descreveremos cada um dos papéis, e classificando-os conforme suas características, nos modelos das relações humanas, sistemas abertos, processos internos e metas racionais. O modelo de competências gerenciais é um modelo importante para o entendimento e a avaliação do papel do gerente hospitalar. O modelo define vinte e quatro competências gerenciais, conceituando-as e classificando-as em oito papéis gerenciais. Ele apresenta uma grande amplitude de competências, ao mesmo tempo em que mantém uma coerência na definição dos papéis gerenciais e modelos de gestão. O objetivo é descrever e comparar com o modelo proposto, as competências gerenciais dos profissionais que ocupam cargos de direção numa instituição hospitalar na percepção destes.

PALAVRAS-CHAVE: competências gerenciais, modelos, papéis, performance e resultados.

ABSTRACT: This is a work focused skills of managers of hospitals as managers. We found in the literature, among others, the model proposed by Quinn, model that emphasizes skills in managerial roles, director, producer, monitor, coordinator, facilitator, mentor, innovative and negotiator. Descreveremos each of the roles, and classifying them as their characteristics, in models of human relations, open systems, internal processes and rational goals. The model of managerial skills is an important model for the understanding and assessment of the role of hospital manager. The model defines twenty-four managerial skills, conceituando them and sorting them into eight managerial roles. It features a wide range of skills, while also maintaining a consistent definition of roles and managerial models of management. The goal is to describe and compare with the proposed model, the managerial skills of the professionals who occupy positions of direction in a hospital in the perception of the institution.

KEYWORDS: managerial abilities, models, functions, performance and results.

[1] Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas e Professor da Faculdade de Campo Limpo Paulista (FACCAMP). Endereço para correspondência: R. Itapeva, 474, 10º andar, sala 1000. CEP 01332-000

INTRODUÇÃO

Temos a existência de pelo menos três focos de estudo sobre competências, a saber: as individuais, as de equipes e as organizacionais. Focaremos neste trabalho o estudo e aplicação de uma das competências individuais, que é a competência gerencial. As competências individuais podem também se subdividir em universais, tendo uma ampla esfera de aplicação, exemplo a pró–atividade (competência do profissional pró-ativo no seu trabalho) e específicas de uma profissão ou setor, uma competência técnica (exemplo de uma auxiliar de enfermagem perita em pegar a veia do paciente, no processo de coleta de sangue).

Trata-se de um trabalho focado nas competências das chefias dos hospitais enquanto gerentes. Encontramos na literatura, dentre outros, o modelo proposto por Quinn et al (QUINN,2003), modelo que destaca as competências gerenciais nos papéis de diretor, produtor, monitor, coordenador, facilitador, mentor, inovador e negociador. Descreveremos cada um dos papéis, e classificando-os conforme suas características, nos modelos das relações humanas, sistemas abertos, processos internos e metas racionais. O modelo de competências gerenciais é um modelo importante para o entendimento do papel do gerente hospitalar, bem como, para o conhecimento e avaliação das suas competências gerenciais. O modelo define vinte e quatro competências gerenciais, conceituando-as e classificando-as em oito papéis gerenciais. Ele apresenta uma grande amplitude de competências, ao mesmo tempo em que mantém uma coerência na definição dos papéis gerenciais e modelos de gestão.

O objetivo desta pesquisa é descrever as competências gerenciais dos profissionais que ocupam cargos de direção (diretores, gerentes e chefias) numa instituição hospitalar na percepção destes. Faremos também uma comparação destas descrições obtidas com as desenhadas no modelo de competências gerenciais proposto por Quinn.

A administração hospitalar necessita de um maior número de estudos sobre modelos aplicados na gestão de pessoas. Este estudo visa contribuir para um melhor entendimento do funcionamento da gestão hospitalar e do papel dos gerentes nos hospitais através das competências de seus gerentes.

Sabemos da complexidade organizacional e gerencial de um hospital. Sua estrutura e estratégia de ação demandam profissionais qualificados, em termos técnico-científico especializado como também gerencial.

O mapeamento e o desenvolvimento das competências gerenciais são atividades importantes na busca de melhores resultados por parte das organizações e de maior competitividade da organização no mercado. No setor público, este mapeamento e desenvolvimento nos auxiliarão na melhoria da relação custo/ benefício, quando da utilização de recursos humanos.

Sabemos também que só mapear e desenvolver competências é insuficiente para uma boa gestão de pessoas. O envolvimento dos profissionais com a organização e esta em valorizar as pessoas, são fundamentais para criar – se uma cultura positiva e pró-ativa de desenvolvimento organizacional.

Os gestores passam boa parte do tempo de trabalho liderando pessoas e tomando decisões, são seus papéis fundamentais. Esses papéis se desdobram em competências gerenciais. Ter competências gerenciais significa transformar conhecimentos, habilidades e atitudes em resultados, através das pessoas.

As competências gerenciais estão ligadas aos gestores (diretores, gerentes, chefes, etc). Pertencem aos gestores no exercício eficaz e eficiente de suas atribuições, e no cumprimento de seus papéis organizacionais. O conhecimento conceitual, técnico e humano, transformam-se em competências gerenciais através dos gestores. As competências gerenciais são elementos constitutivos da estratégia organizacional. Elas têm que estar alinhadas com a estratégia organizacional, contribuindo para a formação das competências organizacionais.

1. Caracterização do hospital

O hospital é ligado a uma importante faculdade de medicina e pertence a um complexo hospitalar. O complexo é vinculado à Secretaria do Estado da Saúde. O hospital foi criado no início dos anos 70.

O hospital, chamado de instituto, apóia-se em três pilares de atuação: assistência, ensino e pesquisa. A integração destes pilares resulta um serviço de saúde com qualidade e

especializado para a comunidade, e reconhecido por esta. Constitui-se num pólo formador de recursos humanos e produtor de pesquisas científicas, na área da pediatria.

Conta com serviços ambulatoriais e internações para pacientes do Sistema Único de Saúde – SUS e do Sistema de Saúde Suplementar.

Atua na área de cirurgia infantil e em diversas sub-especialidades pediátricas, como alergia e imunologia, cardiologia, endocrinologia, gastroenterologia, genética, hepatologia, infectologia, nefrologia, neonatologia, neurologia e distúrbios metabólicos, pneumologia, onco hematologia, psiquiatria e psicologia.

Realiza, das especialidades acima, procedimentos de alta complexidade, considerados importantes para o SUS, como transplante de fígado e transplante de medula óssea.

É um hospital de referência de atendimento terciário, presta atendimento a pacientes de origem local. Sua clientela é de abrangência regional, nacional e internacional.

O ensino é vinculado ao departamento de pediatria da faculdade, englobando graduação, pós graduação e especialização nas áreas médicas e multi-profissionais.

O conhecimento é gerado por meio de pesquisas, de aperfeiçoamento contínuo dos profissionais e da própria prestação de serviços.

A assistência é composta de atendimento ambulatorial, de emergência, internação clínica e cirúrgica, centro cirúrgico, terapia renal, hospital dia, e exames auxiliares de diagnóstico e tratamento.

Os processos de apoio constituem-se em serviços administrativos e técnicos, como: nutrição, manutenção, informática, suprimentos, hotelaria, administração e desenvolvimento de pessoal, educação, recursos áudio-visuais, ouvidoria, assessoria de comunicação, informação gerencial e hospitalar, apoio didático, biblioteca, finanças e faturamento.

Fisicamente possui uma estrutura vertical, constituída de dois prédio, dispondo uma área física de 14.300 metros quadrados. Possui 185 leitos operantes e 1080 funcionários, sendo 208 médicos.

2. Os Modelos Gerenciais

Conforme Quinn et al (2003), modelos são representações de uma realidade, que é mais complexa. Os modelos nos auxiliam a representar, comunicar idéias e compreender melhor os fenômenos mais complexos do mundo real.

Os modelos utilizados em gestão estão em constante evolução, e identificar o que melhor se aplica à empresa não é uma tarefa simples, pois isto requer um profundo estudo do contexto interno e externo da organização e o conhecimento das características dos modelos a serem utilizados.

Os papéis de diretor e produtor pertencem ao modelo das metas racionais (Figura 1). Como diretor, espera-se que o gerente explicite expectativas por meio de processos, tais como planejamento e delimitação de metas. Já os produtores são orientados para tarefas, mantém o foco no trabalho e exibem um alto grau de interesse, motivação, energia e ímpeto pessoal. O modelo de metas racionais tem como objetivos a produtividade e o lucro. A função do gerente é ser um diretor decisivo e um produtor pragmático (Tabela 1).

O modelo dos processos internos engloba os papéis do monitor e do coordenador (figura 1). Como monitor, o gerente deve saber o que se passa em sua unidade, determinar se as pessoas estão cumprindo as regras e averiguar se o setor está fazendo sua parte. O papel de monitor requer cuidado com detalhes, controle e análise. Como coordenador, espera-se que o gerente dê sustentação à estrutura e ao fluxo do sistema. Entre as características comportamentais do coordenador estão a organização, coordenação dos esforços da equipe, enfrentamento de crises e logística. O modelo de processos internos destaca-se a burocracia profissional, onde os critérios de eficácia são a estabilidade e continuidade, baseando-se na premissa que a rotinização promove estabilidade. A função do gerente consiste em ser um monitor tecnicamente competente e coordenador confiável (Tabela1).

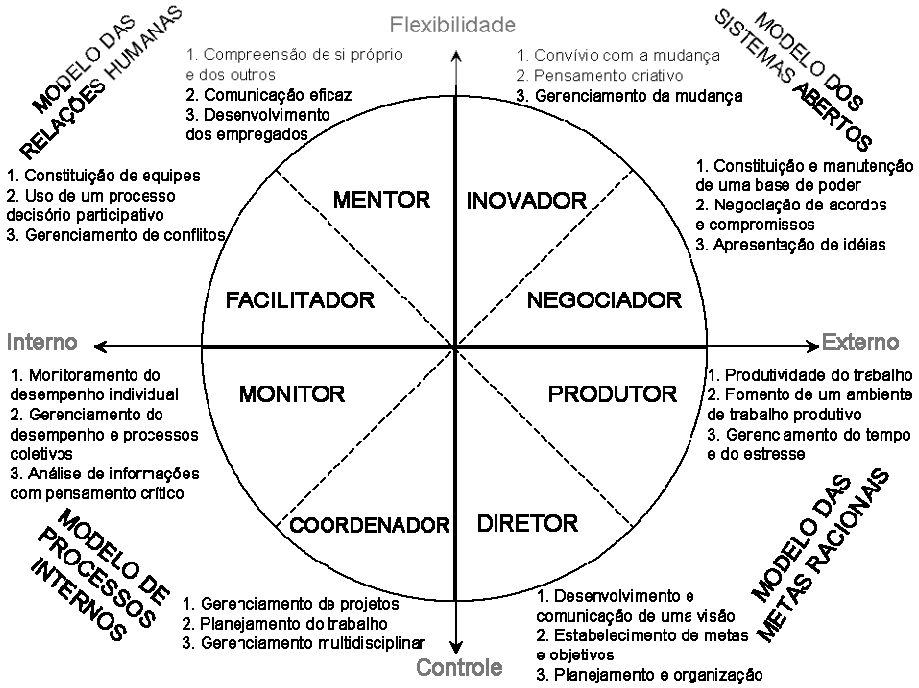
No modelo das relações humanas estão os papéis de facilitador e de mentor (Figura 1). O facilitador fomenta os esforços coletivos, promove a coesão e o trabalho em equipe e administra conflitos pessoais. O mentor dedica-se ao desenvolvimento das pessoas mediante uma orientação cuidadosa e de empatia, neste papel o gerente contribui para o aprimoramento de competências e planeja o desenvolvimento individual dos

empregados. O modelo de relações humanas tem como ênfase o compromisso, a coesão e a moral. A premissa é que o envolvimento resulta em compromisso, e os valores centrais são a participação, resolução de conflitos e construção de consenso. A função do gerente é assumir o papel de mentor empático e de facilitador centrado em processos (Tabela 1).

Os papéis de inovador e negociador pertencem ao modelo dos sistemas abertos (figura 1). Os inovadores costumam ser visionários, neste papel o gerente é encarregado de facilitar a adaptação e a mudança, identificar tendências significativas e tolerar as incertezas e riscos. O negociador preocupa-se com a sustentação da legitimidade exterior e a obtenção de recursos externos. Devem ter astúcia política, capacidade de persuasão e influência e poder. O modelo de sistemas abertos aparece devido à necessidade de compreender em administrar um mundo em rápida transformação e de intenso conhecimento. Os gerentes viviam em ambientes altamente imprevisíveis, dispondo de pouco tempo para dedicar-se à organização e ao planejamento, forçados a tomar decisões rápidas. Tendo como critério básico de eficácia organizacional a adaptabilidade e o apoio externo. Os processos fundamentais são a adaptação política, a resolução criativa de problemas, a inovação e o gerenciamento da mudança. Espera-se o gerente como inovador criativo e um negociador usando o poder de influência na organização (Tabela 1).

Para o estudo em questão utilizaremos o modelo de competências gerenciais desenvolvido por Quinn, o qual se baseia em quatro modelos gerenciais divididos em oito papéis através da Figura 1, podemos observar estes papéis e as competências requeridas para o desempenho destes.

Figura 1 – Divisão dos papéis nos quatro modelos



Fonte: Quinn et al, 2003, pág. 17

Na Tabela 1, temos as características dos modelos gerenciais de Quinn

Tabela 1 – Características dos quatro modelos gerenciais

	Metas racionais	Processos internos	Relações humanas	Sistemas abertos
Símbolo	$	◇	⬭	✸
Critérios de eficácia	Produtividade/ lucro	Estabilidade,continuidade	Compromisso, coesão, moral	Adaptabilidade, apoio externo
Teoria referente a meios e fins	Uma direção clara leva a resultados produtivos	Rotinização leva à estabilidade	Envolvimento resulta em compromisso	Adaptação e inovação contínuas levam à aquisição e manutenção de recursos externos
Ênfase	Explicitação de metas, análise racional e tomada de iniciativas	Definição de responsabilidade, mensuração, documentação	Participação, resolução de conflitos e criação de consenso	Adaptação política, resolução criativa de problemas, inovação, gerenciamento de mudança
Atmosfera	Econômico-racional: "lucro líquido"	Hierárquico	Orientado a equipes	Inovadora, flexível
Papel do Gerente	Diretor e produtor	Monitor e coordenador	Mentor e facilitador	Inovador e negociador/mediador

Fonte: Quinn et al, 2003, pág. 11

2. METODOLOGIA

Constitui-se num estudo de caso, com análise qualitativa e quantitativa dos dados e informações. Temos a aplicação de dois instrumentos. O primeiro sendo um questionário com 48 questões, de múltipla escolha, em que o respondente é colocado num contexto e tem que optar por uma alternativa, que segundo sua percepção é a melhor. Das cinco alternativas apresentadas, duas não aderem ao conceito de competências gerenciais. As outras três sim. Sendo que uma mais que as outras, sendo a primeira mais que a segunda, e a segunda mais que a terceira. São duas questões para cada uma das 24 competências. Descartei a questão que obteve menos aderência, ou seja, não respondida, ou com dúvida no seu entendimento, ou com menor grau de assinalação positiva pelos respondentes, por questões conceituais e não de percepção da situação.

O segundo instrumento foi uma pequena entrevista dirigida, em que descrevia as 24 competências, e pedia para o respondente se posicionar segundo sua percepção, da seguinte forma: as oito primeiras competências que mais o caracterizavam como gestor ele colocaria 1, as 8 subseqüentes que caracterizariam menos 2, e as oito últimas que segundo sua percepção não tinha nada a ver com suas competências gerenciais (este questionário não será utilizado neste relatório).

A pesquisa foi realizada através da aplicação, juntos aos 26 gerentes da instituição, de questionário com questões objetivas de múltipla escolha, e de outro com questões abertas para o respondente descrever suas competências gerenciais. A aplicação dos questionários demorou duas horas, com a presença do pesquisador para esclarecer possíveis dúvidas. É um estudo de caso, com características de pesquisa qualitativa e quantitativa.

Trata-se portanto de uma pesquisa de campo, um estudo de caso com características qualitativas e quantitativas. A metodologia constitui-se na aplicação e tabulação de dois questionários, conforme quadro abaixo:

Quadro 1

Questionário 1

Foi elaborado um questionário com 48 questões. Cada questão abordava um tipo de papel do gestor, e sua respectiva competência gerencial. São oito papéis gerenciais e vinte e quatro competências. Cada três competências gerenciais caracterizam um papel. Cada dois papéis caracterizam um modelo. Assim, são duas questões para cada competência gerencial, e cada questão com cinco alternativas. Das cinco alternativas, duas não aderem ao conceito de competências gerenciais, enquanto as outras três aderem, sendo que uma mais que as outras. A primeira é a que está plenamente de acordo com o modelo, a segunda um pouco menos, e uma terceira menos ainda que as duas primeiras. Duas alternativas não se adequam ao modelo completamente. As questões colocavam o respondente numa situação de escolha enquanto gestor de sua unidade.

Questionário 2

Foram listadas as 24 competências analisadas pelo Quinn. O respondente tinha que optar, segundo sua percepção, como ele priorizava-os no seu entender.

Busca-se com estes dois instrumentos descrever a percepção que estes tem de sua função gerencial descrever a percepção que estes tem de sua função gerencial. O modelo adotado é o de competências gerenciais do Quinn. Este modelo consta de seu livro intitulado Competências Gerenciais: princípios e aplicações. Faremos uma análise dos resultados obtidos com base neste modelo.

Nossa análise será realizada no contexto de atuação dos gestores, seguindo o modelo proposto pelo Quinn. A auto-percepção dos respondentes dos dois questionários numa situação em que se evidencia o cumprimento dos papéis gerenciais e suas respectivas competências. Verificaremos como os 26 gestores respondentes se enquadram no conjunto dos papéis e competências no seu todo.

Os questionários propõem quatro modelos, oito papéis gerenciais e as vinte e quatro competências respectivas. Como os 26 gestores do instituto pesquisado se enquadram neste

modelo. Não têm o objetivo de apontar os acertos ou erros, e sim classificar. Utilizaremos apenas o primeiro questionário como fonte de dados para nossa análise, neste trabalho.

O estudo de caso de um hospital é complexo, pois cada unidade de sua estrutura é um pequeno serviço especializado, alguns com alta complexidade. Um olhar interessante seria o de verificar em cada gestor de unidade hospitalar quais seriam suas competências necessárias, para o bom desempenho da unidade.

4. RESULTADOS OBTIDOS, DESCRIÇÃO E ANÁLISES

O hospital sendo uma instituição pública, com a missão de ensino, pesquisa e assistência, vinculada a uma importante faculdade de medicina apresenta as seguintes características, segundo o modelo de Quinn, e na percepção dos 26 gestores que responderam aos questionários.

O modelo de gestão de relações humanas na autopercepção dos respondentes aparece como o mais evidente no contexto do hospital. Isto se explica também por ser o hospital que trata de crianças, além da parte de orientações para ensino e pesquisa. (Gráfico I)

O modelo de gestão de sistemas abertos é correspondido pela autopercepção dos respondentes, pois por ser um hospital, interage fortemente com o meio ambiente, ou seja, com o meio social, técnico e cultural. Sofre uma importante influência da universidade e do sistema de saúde. (Gráfico I)

O modelo de metas racionais, já apareceu num nível de percepção menor, aqui por ser um hospital público, em que os outros fatores estão presentes, cultura organizacional conservadora e personalística, além dos objetivos de produção dos serviços. (Gráfico I)

O modelo de processos internos aparece também com menor ênfase, já que as atividades são muito fragmentadas, ou seja, há uma forte divisão de trabalho e tendo-se dificuldades de se trabalhar com os processos internos. (Gráfico I)

4.1. Competência X Resultado Obtido X Questão Abordada

MENTOR

1. Competência medida: Compreensão de si mesmo e dos outros

Resultado obtido:111/130

Questão 1 aborda o relacionamento/compreensão em relação a si e aos subordinados

2. Competência medida: Comunicação eficaz

Resultado obtido:105/130

Questão 2 aborda o processo de comunicação objetivo com idéias claras

3. Competência medida: Desenvolvimento dos empregados

Resultado obrtido:118/130

Questão 27 aborda o saber ouvir, compreender o ponto de vista do colaborador

O gerente hospitalar mentor dedica-se ao desenvolvimento de pessoas mediante uma orientação cuidadosa e com empatia. Focado no interesse humano, o gerente é solicito, atencioso, sensível, afável, aberto e justo. Escuta e apóia as reivindicações legítimas dos subordinados. Vê nos funcionários, pessoas a serem desenvolvidos, transmite apreciação e reconhecimento.

O papel de mentor e suas respectivas competências foram percebidos e identificados na grande maioria dos respondentes. O papel e suas respectivas competências são percebidos e praticados pelos respondentes. (Gráficos II, III ,IV,V e VI)

FACILITADOR

4. Competência medida: Construção de equipes

Resultado obtido: 112/130

Questão 4 aborda as equipes/ comprometimento com metas/ propósito comum

5. Competência medida: Uso da tomada participativa de decisões

Resultado obtido: 90/130

Questão 28 aborda encorajar a participação dos colaboradores

6. Competência medida: Administração de conflitos

Resultado obtido: 84/130

Questão 6 aborda a criação de novas alternativas para resolução de conflitos

O gerente no papel de facilitador procura fomentar os esforços coletivos. Busca a coesão da equipe, administrando os conflitos interpessoais. O papel de facilitador e suas respectivas competências foram percebidos na grande maioria dos respondentes. As competências do uso de tomada participativa de decisões e administração de conflitos foram menos percebidas nas situações de trabalho. (Gráficos II, III ,IV,V e VI).

MONITOR

7. Competência medida: Gerenciamento do desempenho e processos coletivos =

   Resultado obtido: 112/130

   Questão 7 aborda o processo organizacional como conjunto de etapas e sequências na busca de um objetivo

8. Competência medida: Análise das informações com pensamento crítico

   Resultado obtido: 54/130

   Questão 9 aborda a proposição, fundamentos, justificativas.

9. Competência medida: Monitoramento do desempenho individual

   Resultado obtido: 102/130

   Questão 37 aborda a produtividade da equipe/ comunicação ativa

   Saber o que se passa na unidade é o papel do monitor. Verifica se os profissionais estão cumprindo as regras. Verifica se a área está cumprindo sua parte. O papel de monitor teve na competência gerencial, análise das informações com pensamento crítico sua menor percepção enquanto competência gerencial do papel de monitor. O papel de monitor está abaixo da média no instituto como um todo. (Gráficos II, III ,IV,V e VI). Menor autopercepção dos respondentes dos processos internos e acompanhamento de resultados.

COORDENADOR

10. Competência medida: Gerenciamento de projetos

    Resultado obtido: 66/130

    Questão 10 aborda o objetivo específico e determinado / especificações

11. Competência medida: Gerenciamento multidisciplinar

    Resultado obtido: 74/130

    Questão 29 aborda estimular a integração e a troca de papéis

12. Competência medida: Planejamento do trabalho

    Resultado obtido: 66/130

    Questão 45 aborda o acompanhamento de projetos/ evolução/ visão ampla

    Tem seu foco na eficiência do fluxo de trabalho. As três competências desse papel foram menos percebidas pelos respondentes, no seu ambiente de trabalho. São elas: gerenciamento de projetos, gerenciamento multidisciplinar e planejamento do trabalho. O papel por conseqüência é menos praticado em relação aos outros. (Gráficos II, III ,IV,V e VI).

PRODUTOR

13. Competência medida: Produtividade no trabalho

    Resultado obtido: 108/130

    Questão 30 aborda a formação profissional dos colaboradores

14. Competência medida: Gerenciamento do tempo e stress

    Resultado obtido: 128/130

    Questão 31 aborda a participação ativa, importância para organização e o colaborador

15. Competência medida: Ambiente de trabalho

    Resultado obtido: 35/130

    Questão 40 aborda o incentivo à produção/ recompensa

O papel do produtor também é menos percebido pelos respondentes, principalmente na competência de ambiente de trabalho, fomento a um ambiente de trabalho produtivo, que é a menos percebida dentre as 24 competências do modelo. (Gráficos II, III ,IV,V e VI).

DIRETOR

16. Competência medida: Estabelecimento de metas e objetivos

    Resultado obtido: 108/130

    Questão 15 aborda o desenvolvimento de objetivo comum/ metas

17. Competência medida: Desenvolvimento e comunicação de uma visão

    Resultado obtido: 53/130

    Questão 26 aborda a comunicação de uma visão de forma convincente e clara

18. Competência medida: Planejamento e organização

    Resultado obtido: 119/130

    Questão 33 aborda o planejamento de viagem de trabalho

    O papel do diretor é percebido pelos respondentes. As competências também. A competência do desenvolvimento e comunicação de uma visão apresenta-se como pouco percebida pelos respondentes. (Gráficos II, III ,IV,V e VI). Esta competência é muito importante para o direcionamento das atividades dos funcionários.

NEGOCIADOR

19. Competência medida: Constituição e manutenção de uma base de poder

    Resultado obtido: 76/130

    Questão 19 aborda a facilidade de entender o que os outros pensam e sentem

20. Competência medida: Apresentação de idéias

    Resultado obtido: 114/130

Questão 20 aborda a capacitação de aceitação de idéias

21. Competência medida: Negociação de acordos e compromissos

Resultado obtido: 76/130

Questão 38 aborda o cumprimento de acordos firmados entre as partes

O papel do negociador é menos percebido e praticado pelos respondentes. As competências da construção e manutenção de uma base de poder e negociação de acordos e compromissos estiveram abaixo da média. (Gráficos II, III ,IV,V e VI).

INOVADOR

22. Competência medida: Convivência com a mudança

Resultado obtido: 122/130

Questão 32 aborda a adaptação ao inesperado

23. Competência medida: Pensamento criativo

Resultado obtido: 120/130

Questão 46 aborda o pensamento criativo X pensamento lógico

24. Competência medida: Gerenciamento da mudança

Resultado obtido: 102/130

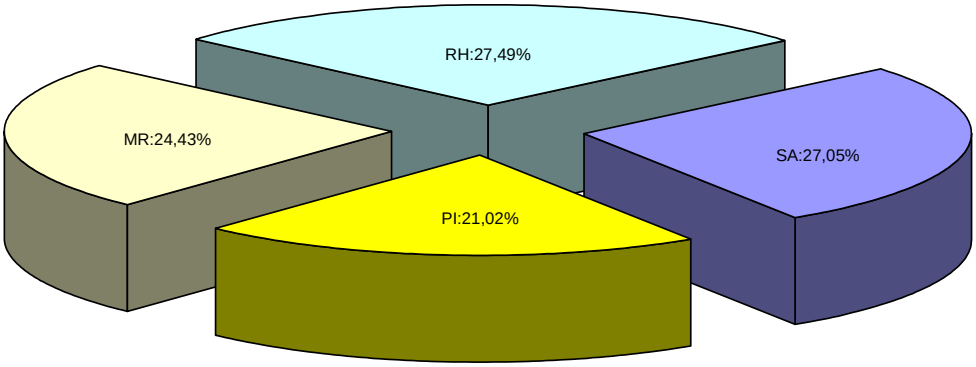
Questão 47 aborda a modernização organizacional/ evolução/ motivação

O papel do inovador, com suas respectivas competências, aparecem com uma percepção acima da média. As competências convivência com a mudança e pensamento criativo foram muito percebidas pelos respondentes. (Gráficos II, III ,IV,V e VI).

5. GRÁFICOS

Gráfico I

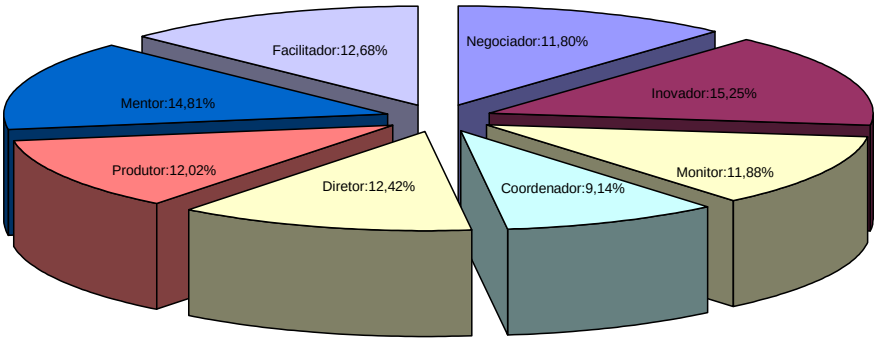
Modelo de Gestão Praticados – Auto-percepção dos respondentes - ajustado



Fonte: Questionário 1 - Aplicado aos 26 gestores respondentes

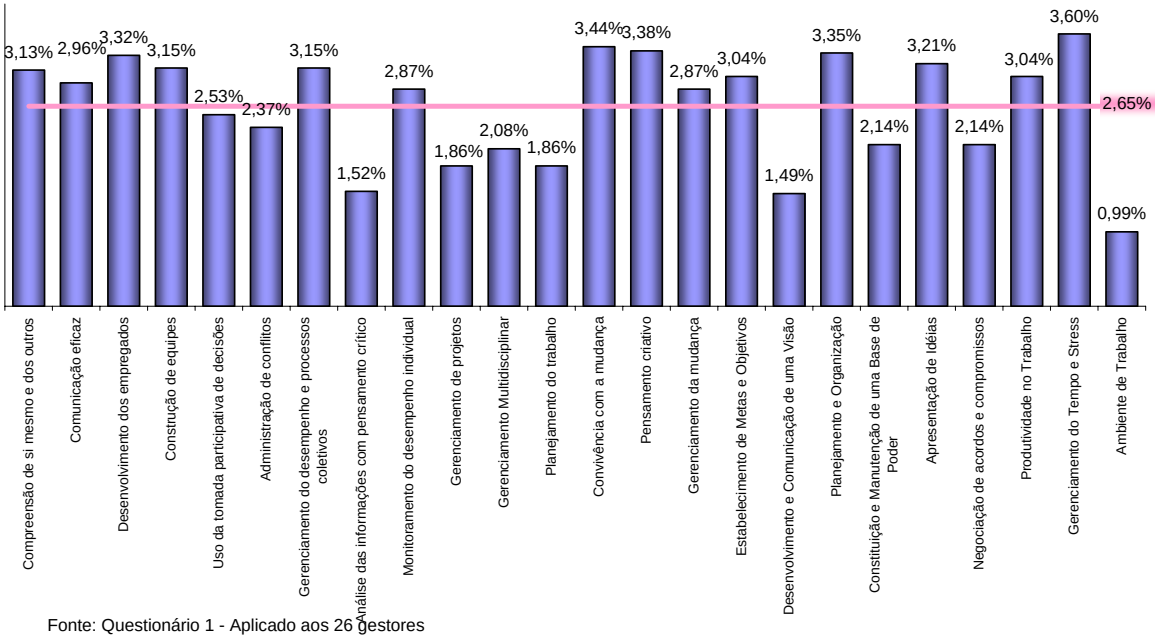
Gráfico II

Papéis Desempenhados pelos Gestores Auto-percepção dos Respondentes - Ajustado



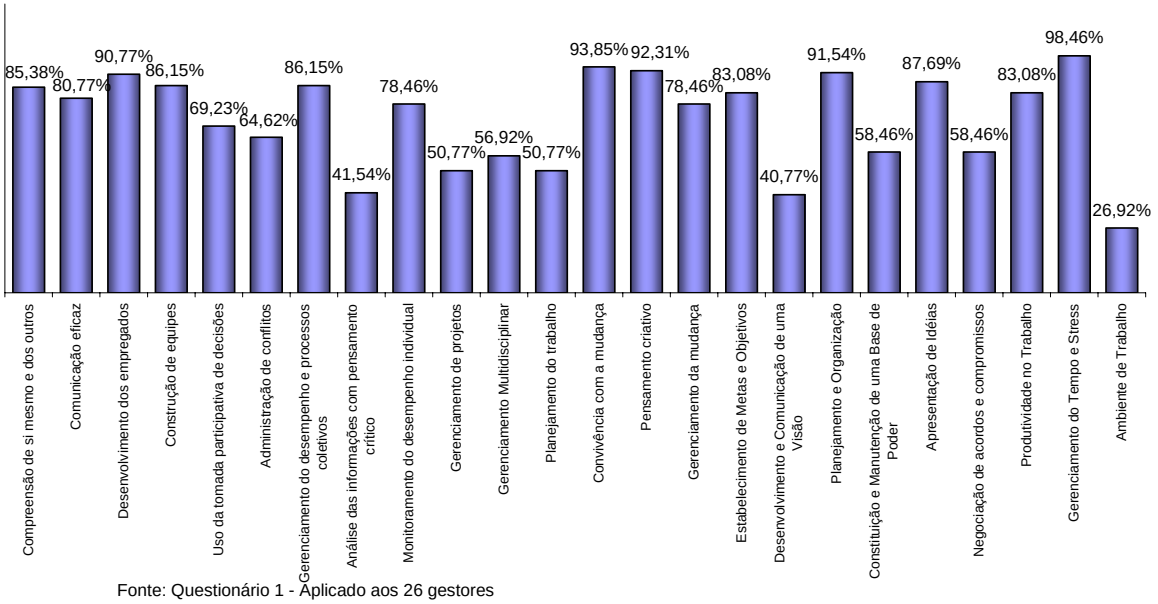
Fonte: Questionário 1 - Aplicado aos 26 gestores respondentes

Gráfico III
Auto-percepção das Competências Gerenciais dos Respondentes no Todo - Ajustado

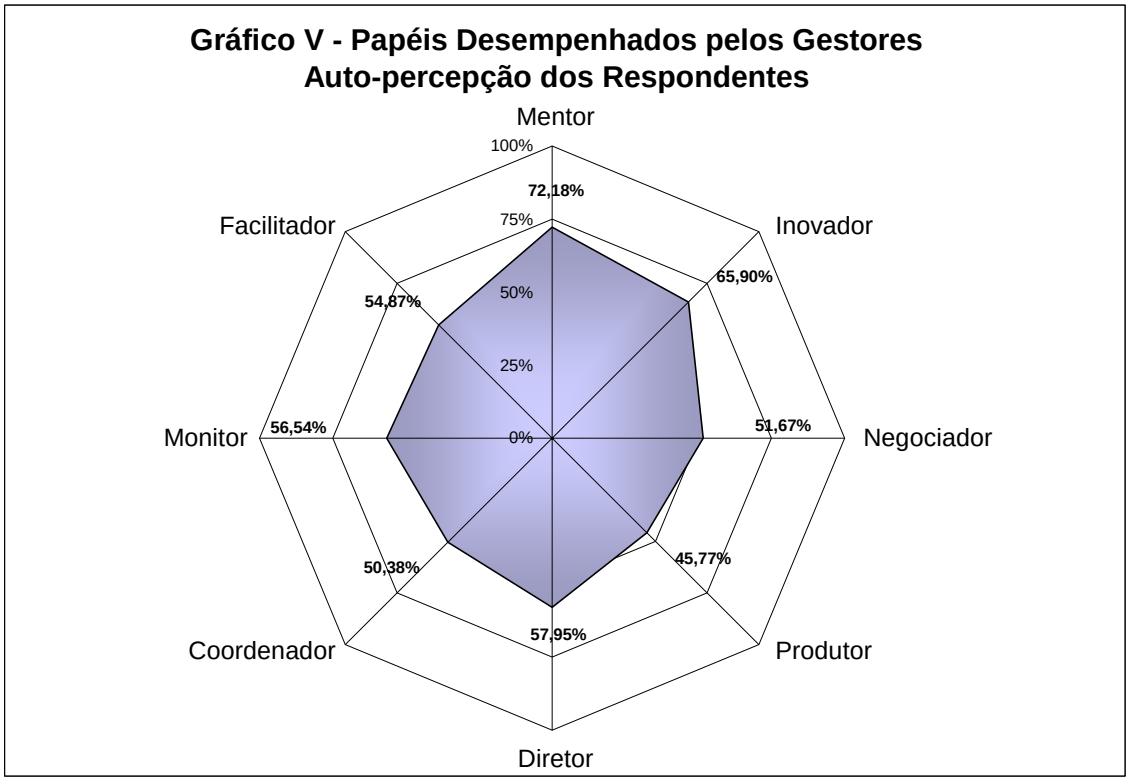


Fonte: Questionário 1 - Aplicado aos 26 gestores

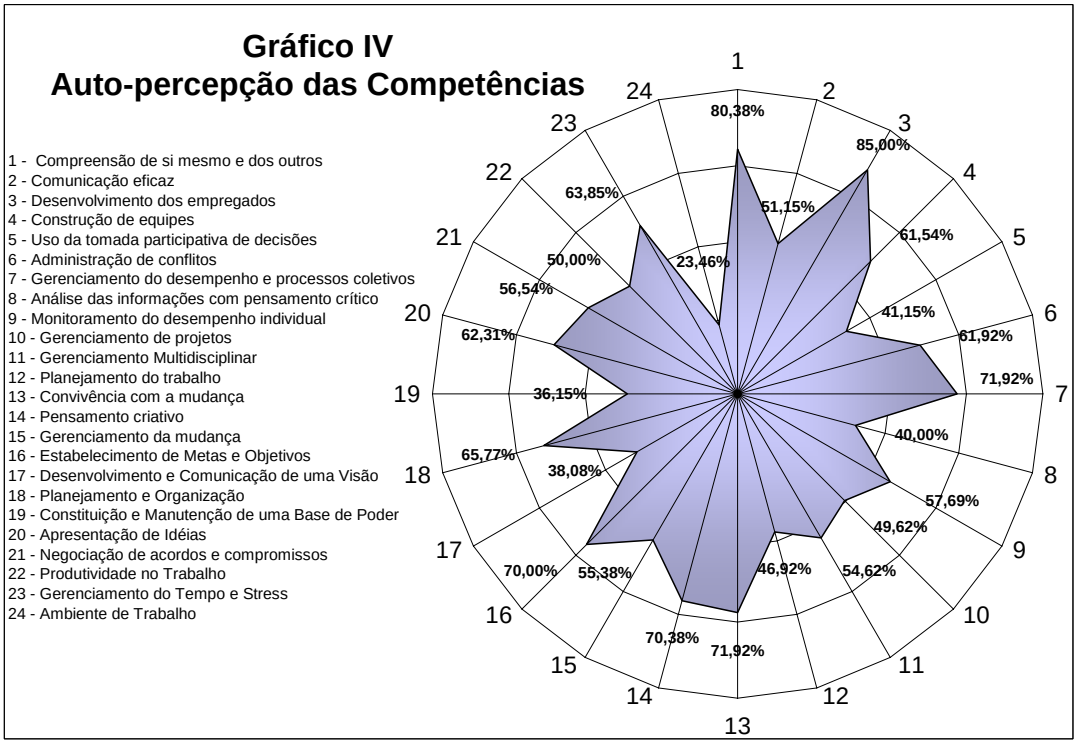
Gráfico IV
Competências Gerenciais - Auto-percepção dos Respondentes - Ajustado



Fonte: Questionário 1 - Aplicado aos 26 gestores



Fonte: Questionário 1. Aplicado aos 26 gestores respondentes.



Fonte: Questionário 1. Aplicado aos 26 gestores respondentes.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso de um hospital, com relação ao tema competências gerenciais, é revestido de complexidade e singularidade, pois a descrição dos modelos gerenciais, papéis gerenciais e suas respectivas competências, têm para cada unidade da sua estrutura, unidades especializadas em serviços, algumas com serviços de alta complexidade, sua realidade específica e seu contexto.

Um olhar interessante seria verificar em cada unidade e seu gestor, qual é o modelo adotado, os papéis desempenhados e suas respectivas competências. Este estudo buscou caracterizar na percepção dos respondentes, que são os gestores do hospital, como são praticados e vistos os modelos, papéis e competências no instituto como um todo. Utilizamos basicamente um questionário validado em termos de conteúdo, e que foi respondido, pelos 26 gestores no mesmo horário e local, sob a supervisão do pesquisador.

Do ponto de vista psicológico (afetivo e cognitivo) é muito difícil você encontrar uma pessoa que tenha possibilidade de desenvolver todas as competências gerenciais, pois, muitas são contraditórias entre si enquanto lógica ou racionalidade subjetiva. Logo a disparidade entre é esperada.

A estrutura da organização, sua cultura, seus valores, sua lógica das atividades, determinarão as competências necessárias. O resultado da pesquisa mostra isso. A instituição seleciona, selecionou ou deve selecionar o perfil necessário adequado para seus objetivos.

A pergunta é, é possível desenvolver competências que se chocam com a estrutura da personalidade das pessoas? Que se chocam com sua história? Que se chocam com seus modelos mentais?

A autopercepção dos respondentes do instituto, medidas no seu todo, dentro de seus contextos, apontou para a preponderância do modelo de gestão de recursos humanos e de sistemas abertos. Isto é explicado, em parte, por ser um hospital que cuida de crianças e tem como missão, o ensino, a pesquisa e a assistência, onde os papéis de mentoria , orientação e inovação devem ser valorizados. A relação com o SUS e o Sistema de Saúde Suplementar também reforçam o modelo de sistema aberto.

Os modelos de processos internos e de metas racionais são menos percebidos e praticados no todo. Isto é devido a uma maior dificuldade de se trabalhar e entender os processos internos, o monitoramento, coordenação e a avaliação de metas e objetivos. Por ser um hospital público, de alta complexidade, temos a fragmentação das atividades, sua estrutura é muito departamentalizada, os controles e resultados acabam se diluindo.

Os papéis gerenciais desempenhados pelos gestores do instituto, na percepção deles enquanto respondentes, os mais valorizados são os de inovador e mentor, que os papéis de coordenador, monitor e negociador são menos praticados e percebidos, no todo do instituto. A fragmentação das atividades, a burocracia estatal e a visão de que o negócio é incompatível com a saúde, é só comércio, dificulta a percepção dos respondentes, quanto à importância da competência de negociação de metas e resultados com os colaboradores.

As competências gerenciais menos percebidas e valorizadas pelos gestores são: fomento a um trabalho produtivo, desenvolvimento e comunicação de uma visão, análise das informações com pensamento crítico e coordenação de projetos.

Acreditamos, também, que não faz muito sentido querer mapear as competências gerenciais ou mesmo desenvolvê-las se não contextualizar qual o nosso modelo de gestão e quais os papéis desejados que os gerentes teriam que desempenhar.

São quatro perspectivas contrastantes de modelos de gestão sobre o hospital. São quatro os modelos de gestão desenhados. Os gestores organizacionais, no hospital, cumprem oito diferentes papéis gerenciais. Caracterizar os modelos e seus respectivos papéis que antecedem a discussão das competências necessárias.

As funções produtivas, o gestor hospitalar deve desempenhar o papel de diretor e produtor; deve ter preocupação com o rumo do hospital e/ou setor. Incentivar a produtividade e a eficiência. Estes são os papéis do modelo de metas racionais, que apresentou, no todo, 24,43% de aplicação segundo a percepção dos respondentes. Está apenas meio por cento abaixo do seu quartil, que é 25%.

As funções de relações humanas, papel de mentor e facilitador, os gestores ajudam os membros do instituto tanto a crescerem e se desenvolverem como indivíduos, quanto a trabalharem juntos em equipe. este é o modelo de recursos humana, que apresentou, no todo, 27,49% de aplicação, o mais alto segundo a percepção dos respondentes.

As funções organizadora ou estabilizadora, o gestor hospitalar deve atuar como coordenador e monitor, cuidando para que o fluxo de trabalho não sofra interrupções desnecessárias e todos disponham das informações de que precisam para a realização do trabalho. este é o modelo de processos internos, que apresentou, no todo, 21,02 %, o mais baixo segundo os respondentes. Quase 4% abaixo do seu quartil, e 25% abaixo do modelo de relações humanas.

As funções adaptativas, os gestores cumprem papel de inovador e negociador, sugerindo modificações que permitam que o instituto cresça, se transforme e adquira novos recursos. este é o modelo de sistemas abertos. Aparece com 27,05% e é a segunda mais percebida.

Apesar de todos os papéis serem importantes para a liderança gerencial eficaz, Quinn coloca que conhecer a si mesmo e se comunicar com eficácia, são as habilidades mais indispensáveis para que um indivíduo se desenvolva como líder. A integração de saberes é outro elemento importante, pois é o caminho para a capacidade plena. A visão holística nos dá respostas claras para isto.

Quais são minhas habilidades gerenciais? Minhas competências? Quinn responde: "A capacidade plena como gerente, requer mais que mero desenvolvimento de competências; requer a possibilidade de penetrar numa situação, enxergá-la de perspectiva contrastantes e lançar mão de competências antagônicas; com freqüência é preciso mesclar competências opostas".

Complemento à resposta dada acima, afirmamos que os recursos humanos são sempre produtos inacabados, estão diante de um eterno "tornar-se" (MALVEZZI, 2000). Os profissionais devem aprender com a situação. Os processos de formação profissional e desenvolvimento de competências nunca terminam. São processos de aprendizagem contínua para toda vida profissional.

BIBLIOGRAFIA

BITENCOURT, Claudia e colaboradores. Gestão contemporânea de Pessoas – Novas práticas, conceitos tradicionais. Porto Alegre: Bookman.2004.

BOYATZIS,R. E.; McCLELLAND, D. C. Leadership motive pattern and long-term sucess in management.Journal of Applied Psichology.Washington. V. 67, p 37-44.1982.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomas de Aguino. Gestão de Competências e gestão de desempenho humano: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 41, n.1, p. 8-15. Jan/Mar 2001.

DUTRA, Joel de Souza. Competências: conceitos e instrumentos para gestão de pessoas na empresa moderna.São Paulo: Atlas. 2004

FLEURY, Maria Tereza Leme (organizadora). As pessoas na Organização. São Paulo: Editora Gente. 2002

HAMEL, Gary; PRAHALAD, C.K. Competindo pelo Futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã.. Rio de Janeiro: Elsevier,1995.

KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. A estratégia em ação: balanced scorecard. Rio de janeiro: Elsevier, 1997.

_____. Mapas estratégicos: convertendo ativos inatingíveis em resultados tangíveis. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LE BOTERF, Guy. Desenvolvendo a competência dos profissionais. São Paulo: Artmed. Bookman, 2003.

MAGALHÃES, S; ROCHA, M. Desenvolvimento de Competências: o futuro agora! Revista de Treinamento e Desenvolvimento. São Paulo, p 12-14 – Janeiro 1997.

MALVEZZI, S. A construção da identidade profissional no modelo emergente de carreira. Organizações e Sociedade, v.7, n 17, p. 137-143. Jan/Abril, 2000.

McCLELLAND, David C. Testing for competence rother than intelligence. American Psychologist, p. 1-14. Jan, 1973.

MILLS, J. et al. Competing through competences. Cambridge. Cambridge University Press, 2002.

PARRY, S.B The quest for competences.Training, July, 1996.

PENROSE, E. The theory of the growth of the firm New York: Oxford University Press. 1959.

PRAHALAD,C.K; HAMEL,Gary. The core competence of the corporation.Harvard Businnes Review;Boston,U 68, n° 3, p 79-91. May/June 1990.

QUINN, Robert E. et ali. Competências Gerenciais: princípios e aplicações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003

RUAS, R. A problemática do desenvolvimento de competências e a contribuição da aprendizagem organizacional. M FLEURY,M.T.; OLIVEIRA Jr, M.M. Gestão estratégica do conhecimento e competências.São Paulo: Atlas, 2000.

SÃO PAULO. Relatório 2006. Instituto da Criança – Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, 2007

ZARIFIAN, P. Objetivo Competência: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2000.

Artigo recebido em 15/02/2008 e aceito em 05/04/2008.

Sobral: A definição das políticas públicas a partir da participação popular

Lara Elena Ramos Simielli[1]

RESUMO: Sobral, caracterizada até meados da década de 1990 por indicadores sociais alarmantes, conseguiu reverter esta situação valendo-se de uma estrutura baseada em comitês participativos e na intersetorialidade entre os atores governamentais e não-governamentais. O Programa Sobral Criança e o Projeto Trevo de Quatro Folhas, exemplos desta estrutura, demonstram a importância da participação popular na definição das políticas públicas e os impactos que estes e outros programas tiveram na melhoria dos indicadores sociais e econômicos do município, evidenciando o impacto de uma gestão conjunta entre o Estado e a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Comitês, Intersetorialidade, Programa Sobral Criança, Projeto Trevo de Quatro Folhas, Participação Popular, Políticas Públicas.

ABSTRACT: Until the mid 1990's, Sobral had alarming social indicators, which were improved due to a structure based on committees and inter-sector collaboration among governmental and non-governmental actors. Sobral Children's Program and the Four-Leaf Clover Project, examples of this structure, will be described in further detail in order to demonstrate the importance of citizen participation in defining public policies and the impact that these and other programs have had in improving social and economic indicators in the municipality of Sobral.

KEYWORDS: Committees, Inter-sector collaboration, Citizen Participation, Public Policies.

[1] Mestre em Administração Pública.Trabalha no Instituto Ecofuturo, no Projeto "Ler é Preciso", onde é responsável pelo processo de instalação de bibliotecas comunitárias. Av. Brigadeiro Faria Lima 1355. Cep 01452. E-mail: lasimielli@yahoo.com.br

Sobral é uma cidade localizada a aproximadamente 200 quilômetros de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, na região Nordeste do Brasil. Situa-se na região do semi-árido brasileiro, um dos locais mais pobres do país, com indicadores de desenvolvimento econômico e social abaixo da média dos demais estados.

Conhecida como "Princesa do Norte", Sobral é uma cidade tombada pelo Patrimônio Histórico e Artístico Nacional devido a sua arquitetura e seu patrimônio histórico e cultural. Apesar da sua herança cultural e riqueza histórica, Sobral apresentou, por muitos anos, um cenário de descaso do poder público para com as políticas sociais.

Até meados da década de 1990, Sobral apresentava indicadores sociais alarmantes. Em 1991, a mortalidade infantil era de 67 para cada 1000 nascidos vivos, em comparação a uma taxa de 47 para cada 1000 nascidos vivos no Brasil; a taxa de analfabetismo chegava a 43,7%, praticamente o dobro do Brasil (20%); e a expectativa de vida era de 60,6 anos – seis anos a menos do que a expectativa de vida no Brasil (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 1991; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2002).

Em 1997, uma aliança entre três partidos políticos (PT – Partido dos Trabalhadores, PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira e PPS – Partido Popular Socialista), denominada "Sobral tem Jeito", buscou modificar este cenário, articulando uma proposta para a reversão dos baixos indicadores sociais. Foi considerado prioritário o investimento em ações e políticas públicas de caráter universal, como a educação, a saúde e o saneamento básico.
Um dos programas implementados foi o Programa Sobral Criança. Este Programa buscou aumentar a intersetorialidade entre os diversos atores governamentais e não-governamentais, propiciando um intercâmbio tanto entre as Secretarias (de Saúde, Educação, Assistência Social, entre outras) quanto entre o governo e a sociedade civil. O Programa foi inteiramente organizado sob a forma de comitês, cada um deles especificamente ligado a uma fase do desenvolvimento das crianças e adolescentes do município. Diversas organizações populares e entidades da sociedade civil além de secretarias e órgãos governamentais faziam parte destes comitês, evidenciando a importância da participação popular no seu funcionamento.

Mais recentemente, um novo programa, intitulado Projeto Trevo de Quatro Folhas, foi implementado no município. Este programa, voltado especificamente para a redução da morbimortalidade materna e infantil, estruturou-se a partir do auxílio de um comitê, dando continuidade à tradição iniciada com o Programa Sobral Criança.

Esta estrutura baseada nos comitês e na intersetorialidade entre os atores governamentais e não-governamentais, exemplificada pelos dois programas, propiciou o desenvolvimento das políticas públicas como o resultado de uma gestão conjunta entre o Estado e a sociedade.

Atualmente, mais de dez anos após o lançamento desta aliança supra-partidária e destes programas, os impactos sobre os indicadores sociais do município são bastante relevantes. A taxa de mortalidade infantil em 2005, por exemplo, foi de 22,9 a cada 1000 nascidos vivos (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, 2006) – uma queda de 66% em relação aos dados de 1991.

Neste artigo, iremos descrever com maior detalhamento as características do Programa Sobral Criança e do Projeto Trevo de Quatro Folhas, buscando demonstrar a importância da participação popular na definição das políticas públicas e os impactos que estes e outros programas tiveram na melhoria dos indicadores sociais e econômicos do município de Sobral.

Características dos Programas

De acordo com o último censo realizado pelo IBGE, em 2000, Sobral era a terceira maior cidade do Estado do Ceará, com 155.276 habitantes. Deste total de habitantes, 42% tinham menos de 18 anos - revelador da predominância dos jovens na estrutura etária do município. Por conta disso, e também levando em consideração o fato de que a população de Sobral é predominantemente urbana (87% da população vive na cidade, de acordo com o PNUD, 2002), havia a necessidade de priorizar o investimento em crianças e adolescentes, principalmente aqueles em situação de maior vulnerabilidade.

O Programa Sobral Criança[2] foi um projeto desenvolvido justamente para atender este público, num contexto mais amplo de reversão dos baixos indicadores sociais do município.

[2] Para mais informações sobre o Programa Sobral Criança, ver CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Programa Sobral Criança. In: FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Hélio Batista. *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*: Ciclo de Premiação 1999. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

A partir da iniciativa da Prefeitura de Sobral e da coordenação da Fundação de Ação Social, vinculada à Secretaria de Saúde e Assistência Social, foram organizados três comitês para a definição e implementação das políticas públicas, focados nas questões da saúde, educação e profissionalização dos jovens.

O Comitê *Nascer em Sobral*, o primeiro a ser criado, concentra-se na questão da saúde da gestante e do recém-nascido, com especial foco no combate à mortalidade infantil. Entrega-se para a gestante, durante sua primeira consulta pré-natal, a Caderneta de Saúde da Mãe e da Criança, que contém informações importantes para as futuras mães, abordando desde a sexualidade, até o parto e a amamentação do recém-nascido. Esta caderneta permite aos médicos um rigoroso acompanhamento das gestantes e bebês, evitando problemas de saúde futuros. Além da Caderneta de Saúde da Mãe e da Criança, são discutidos projetos de prevenção de gravidez na adolescência, acompanhamento e assistência à gestante de risco e estruturação do pré-natal de risco. Participam deste comitê diversas secretarias, associações e entidades, como: Secretarias de Saúde e Assistência Social, Conselhos Municipais (de direitos, tutelares, de assistência e de saúde), Conselho Regional de Medicina, Câmara Municipal, Poder Judiciário, Santa Casa, igrejas, a Diocese, o Hospital, a Associação dos Agentes de Saúde e a Federação Sobralense de Associações Comunitárias, entre outras.

O Comitê *Crescer e Desenvolver em Sobral* atua na questão da educação, tanto formal quanto informal, da cultura e da socialização das crianças e adolescentes. É liderado pela Secretaria da Educação e, assim como o Comitê Nascer em Sobral, agrega diversas entidades, governamentais e não-governamentais: Secretarias Municipais de Saúde e Assistência Social, de Desenvolvimento Urbano, Conselhos Municipais (de direitos, tutelares, de assistência e de saúde), Universidade do Vale do Acaraú, Poderes Legislativo e Judiciário, Pastoral da Criança, Apae, Diocese, igrejas, Sesc (Serviço Social do Comércio), Sesi (Serviço Social da Indústria), liga de futebol e liga das escolas de samba. A partir destas alianças e parcerias, foram propostas ações de prevenção ao uso de drogas; combate à prostituição infanto-juvenil; ampliação das atividades de socialização, cultura e lazer; educação ambiental; criação de uma equipe médica especificamente voltada para o atendimento da saúde do adolescente; realização de festivais nas escolas e inclusão das crianças portadoras de necessidades especiais, entre outros.

Por fim, o Comitê *Sobral Criança Cidadã* centra-se na questão da profissionalização e da proteção dos direitos das crianças e adolescentes. Participam deste comitê um número maior de secretarias municipais e de entidades ligadas ao setor privado, dentre elas: Secretarias Municipais de Saúde e Assistência Social, Educação, Cultura, Desenvolvimento Urbano, Indústria e Comércio, Universidade Vale do Acaraú, Conselhos Municipais (tutelar, de direitos e de assistência social), Ministério do Trabalho, Detran, Sociedade de Apoio à Família Sobralense, Sociedade Pró-Infância, Federação Sobralense das Associações Comunitárias, Diocese, igrejas, Associação dos Radialistas, Sesi (Serviço Social da Indústria), Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), Senac (Serviço Nacional do Comércio) e Clube dos Diretores Lojistas. São discutidos desde projetos relacionados às ações preventivas de garantia das proteções e direitos às crianças e adolescentes, como projetos relacionados ao uso de drogas, ao tabagismo, ao uso de bebidas alcoólicas e à prostituição infantil, até projetos relacionados ao treinamento profissional dos jovens. Para tanto, foram construídos a Casa João e Maria (para a passagem e acolhida das crianças e adolescentes em situação de risco), o SOS Criança, o Abrigo Familiar, e a Escola de Artes e Ofícios (para a profissionalização dos jovens na conservação e restauração do patrimônio histórico).

A descrição destes comitês evidencia os pilares do Programa Sobral Criança: por um lado, a intersetorialidade nas políticas sociais, integrando atores governamentais entre si e com a sociedade, e garantindo uma maior eficiência como resultado da soma de esforços; por outro lado, a participação da sociedade e a democratização da gestão como forma de garantir à população voz ativa na determinação e implementação destas políticas.

O Projeto Trevo de Quatro Folhas[3], por sua vez, é um programa mais recente, criado a partir de 2001, que deu continuidade às ações voltadas à saúde da gestante e do recém-nascido iniciadas pelo Programa Sobral Criança. Este programa foi criado pela Secretaria de Saúde, como conseqüência da percepção de lacunas no atendimento a este público. A partir de um processo de investigação dos óbitos de crianças menores de um ano e de algumas gestantes, foram identificadas as principais falhas existentes no atendimento, desde o pré-natal até o parto. A falta de informações e de apoio, entre outros fatores, fazia com

[3] Para mais informações sobre o Projeto Trevo de Quatro Folhas, ver LOTTA, Gabriela Spanghero. Trevo de Quatro Folhas. In: TEIXEIRA, Marco; GODOY, Melissa; CLEMENTE, Roberta. *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*: Ciclo de Premiação 2005. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2006.

que muitas gestantes em situação de risco, por exemplo, não ficassem de repouso, como receitado pelo médico, colocando sua saúde e de seu filho em risco. Por outro lado, havia problemas no lado da oferta de saúde, como a demora para o início do programa de pré-natal e falhas neste atendimento, entre outros.

Baseado nestas carências, foi criado o Projeto Trevo de Quatro Folhas, estruturado em quatro fases: 1) Gestão do Cuidado no Pré-Natal; 2) Gestão do Cuidado no Parto e Puerpério; 3) Gestão do Cuidado no Puerpério e Período Neonatal; e 4) Gestão do Cuidado nos Dois Primeiros Anos de Vida. Considerando-se que algumas destas ações já haviam sido iniciadas com o Programa Sobral Criança, o Projeto Trevo de Quatro Folhas deve ser visto menos como a criação de um novo programa e mais como a renovação de um programa já existente, superando suas carências e propondo novas linhas de ação.

O programa baseia-se no constante acompanhamento, monitoramento e avaliação de resultados. Há indicadores utilizados para medir a eficiência de cada uma das fases descritas acima, que são compartilhados com toda a equipe envolvida no projeto, visando a sua constante melhoria.

No caso de falecimento de gestantes e bebês, o Projeto Trevo de Quatro Folhas conta com o apoio de um comitê, que recebe todas as informações sobre estes óbitos. A partir destes dados, o Comitê de Prevenção da Mortalidade Materna, Perinatal e Infantil de Sobral reúne-se mensalmente para discutir cada um dos óbitos e prever as ações e melhorias necessárias. Este comitê é formado por representantes da Santa Casa, da Diretoria Regional de Saúde, do Conselho da Mulher, do Conselho Municipal de Saúde, do Conselho Municipal da Criança e Adolescente, do Hospital Dr. Estevan, da Escola Saúde da Família, do Projeto Trevo de Quatro Folhas, da Vigilância Sanitária, da Faculdade de Medicina e Enfermagem da Universidade Vale do Acaraú, do Conselho Regional de Medicina e outros, numa estrutura similar aos comitês do Programa Sobral Criança, agregando diversos atores governamentais e não-governamentais. São mais de 1000 pessoas trabalhando em conjunto nestes comitês para a redução da morbimortalidade materna e infantil.

O envolvimento da comunidade é bastante significativo, principalmente por meio do trabalho realizado pelos agentes comunitários de saúde, mães sociais e padrinhos e madrinhas sociais. Os agentes comunitários de saúde são pessoas escolhidas dentro da própria comunidade, que passam a ser vinculadas aos programas de saúde desenvolvidos

pelo Estado e a realizar visitas domiciliares na região onde moram, trabalhando na promoção da saúde. As mães sociais são mulheres da comunidade que recebem treinamento e capacitação para o cuidado com as novas mães e recém-nascidos e são remuneradas para isso. Já as madrinhas e padrinhos sociais são pessoas que adotam uma família e que contribuem com uma quantia mensal, revertida para a alimentação das gestantes e crianças com carências nutricionais, e com outros objetos e utensílios, como fogões, roupas e sapatos. Estes indivíduos podem ou não se identificar – escolhendo identificar-se, há a opção de acompanhar as mães e bebês que estão sendo ajudados.

A importância da participação popular

Os comitês do Programa Sobral Criança estão organizados de maneira relacionada aos eixos centrais da política social do município, quais sejam a saúde, a educação e a assistência social. O comitê do Projeto Trevo de Quatro Folhas funciona especificamente na área de saúde, com foco em reduzir os índices de morbimortalidade materna e infantil.

Estes comitês, portanto, funcionam como espaços para a discussão das políticas sociais do município, para a informação e publicização do que vem sendo feito. São órgãos mistos, relativamente institucionalizados, mas não formalizados, capazes de agregar os diversos segmentos da sociedade. Sua importância, principalmente como instância de discussão das políticas sociais, não pode ser subestimada. A população participa da determinação dos objetivos das políticas, da discussão do processo e da maneira de execução dos programas e da gestão destes projetos e programas, propondo alternativas de melhoria ao longo do trajeto.

As opiniões abaixo, da população de Sobral sobre o Programa Sobral Criança, evidenciam o papel da intersetorialidade e da co-gestão:

> No Bairro de Terreno Novo, hoje, a gente articula com todas as forças existentes, da Igreja Católica aos protestantes, ao posto de saúde, à escola, às associações, à creche... para tudo, a gente se reúne para discutir os problemas do nosso bairro. (Dolores Gama – diretora da Escola Mocinha Rodrigues, Programa Gestão Pública e Cidadania, 2007)
>
> Na criação de uma creche, os professores e diretores foram escolhidos pela comunidade entre as pessoas da comunidade – eu percebo isso como uma forma de articulação e participação popular grande. (Chiquinho Silva – presidente

> Associação Comunitária Benedita Tonho, Programa Gestão Pública e Cidadania, 2007).

Estas frases evidenciam o fato de que a própria população percebe o governo como sendo altamente permeável e aberto à participação popular, além de tratar da importância da articulação entre os diversos segmentos para a determinação das políticas sociais.

Percebe-se, por outro lado, que a gestão governamental vê a população e as entidades que atuam na área da criança e do adolescente como fundamentais na definição e implementação das políticas sociais do município de Sobral.

Considerando-se, porém, a grande heterogeneidade dos atores que atuam na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes e a precariedade das condições em que funcionam, o Estado tem o importante papel de tentar reverter estas deficiências para garantir que a participação popular se dê no melhor contexto possível. Se as pessoas não têm iguais condições de participar das discussões, seja por incapacidade técnica, seja porque o ambiente físico não permite, é dever do Estado garantir que estes obstáculos sejam ultrapassados, investindo na capacitação dos recursos humanos e na melhoria da infra-estrutura.

É por esta razão que o município de Sobral tem investido fortemente nestes dois pilares: na capacitação dos recursos humanos, tanto governamentais quanto não-governamentais, e na construção e melhoria de equipamentos públicos e infra-estrutura urbana.

Impactos do Programa

Considerando-se o descompromisso dos gestores municipais para com as políticas sociais do município de Sobral até meados da década de 90, os atuais indicadores econômicos e sociais são altamente positivos, porque mostram a reversão de uma situação de baixos índices de desenvolvimento humano para um cenário de melhoria das condições de vida da população, principalmente de baixa renda. A tabela 1 apresenta algumas destas evoluções, comparando a situação do município num período de dez anos: de 1991 a 2000.

Neste período de dez anos, a cidade de Sobral cresceu a uma taxa média anual de 2,32%, passando de 127.315 habitantes em 1991 para 155.276 em 2000. Este crescimento foi maior do que o verificado no Estado do Ceará, que cresceu, neste mesmo período, a uma taxa média anual de 1,80% (PNUD, 2002).

Considerando-se que aproximadamente 87% da população de Sobral vive na zona urbana (PNUD, 2002), este crescimento acelerado da população poderia ter causado grandes prejuízos à infra-estrutura da cidade, sobrecarregando um sistema já precário de atendimento à população. Mas não foi o que aconteceu.

Por conta da decisão do poder público de investir prioritariamente nas políticas sociais, chamando a população e as entidades sociais para uma gestão conjunta dos objetivos e definições destas políticas, foi possível alterar o cenário existente até então. Vimos este compromisso em dois programas adotados pelo governo municipal, o Programa Sobral Criança e o Projeto Trevo de Quatro Folhas, apresentados anteriormente.

De 1991 a 2000, a mortalidade infantil foi reduzida em 42% - a queda é de 66% se considerarmos os indicadores de 2005 em comparação a 1991. A esperança de vida cresceu quase 8 anos, a taxa de fecundidade caiu para 3,2 filhos por mulher, houve redução na taxa de analfabetismo de 28%, aumento no número de anos de estudo em 1,2 anos e crescimento da renda per capita média de 46,35% (PNUD, 2002).

Tabela 1: Evolução de alguns indicadores na cidade de Sobral (1991 a 2000)

Indicadores	**1991**	**2000**
População	127.315	155.276
Mortalidade até 1 ano de idade (por nascidos vivos)	66,8/1000	39/1000
Esperança de vida	60,6 anos	68,3 anos
Taxa de analfabetismo	43,7	31,6
Renda per capita média (R$ 2000)	103,6	151,6
Água encanada	60,9	84,2
Energia elétrica	79,9	95,3
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,581	0,699

Fonte: PNUD, 2002.

A maioria dos indicadores, além de ter apresentado melhora relativa em relação à situação de 1991, melhorou também em relação à média apresentada pelos demais municípios do Estado do Ceará.

De acordo com o PNUD (2002), o índice de desenvolvimento humano municipal de Sobral é de 0,699, colocando-a como uma região de médio desenvolvimento humano (IDH entre

0,5 e 0,8). Em relação aos outros municípios do Brasil, está em uma situação intermediária: ocupa a posição 3003 entre os 5507 municípios. Em relação aos outros municípios do Estado do Ceará[4], no entanto, vemos que sua situação é excelente: Sobral ocupa a sétima posição do Estado, ou seja, apenas seis municípios estão em situação melhor, enquanto 177 municípios estão em situação pior ou igual.

Foram muitos os prêmios recebidos pela cidade de Sobral nos últimos anos. Foi premiado, em 1999 e 2005, pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV), considerado Município Saudável pela Organização Pan Americana de Saúde e Município Aprovado pelo UNICEF. Mais recentemente, recebeu o Prêmio Sérgio Arouca de Gestão Participativa do Ministério da Saúde, o Certificado de Município Verde 2005 (pelos programas, projetos e ações de conservação de uso sustentado dos recursos naturais), Prêmio Objetivos do Milênio – ODM Brasil 2005 (pela redução da taxa de mortalidade infantil e melhoria da saúde da gestante), o Prêmio Inovação em Gestão Educacional 2006, entre muitos outros (Prefeitura de Sobral, 2007). Estes prêmios apenas evidenciam o reconhecimento pelos esforços empreendidos nos últimos dez anos, que colocam Sobral como um modelo de participação popular a ser seguido por outras cidades no Brasil e no mundo.

[4] O Ceará é um dos estados mais pobres do país, ocupando a vigésima posição entre os 27 estados brasileiros, de acordo com o PNUD (2002).

Referências Bibliográficas

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Programa Sobral Criança. In: FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Hélio Batista. Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania: Ciclo de Premiação 1999. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000 - Malha municipal digital do Brasil: situação em 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em http://www.ibge.gov.br.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Resultados da Amostra do Censo Demográfico 1991. Disponível em http://www.ibge.gov.br.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000. Disponível em http://www.ibge.gov.br.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. HOLANDA, Marcos et al. A Política Social do Ceará no Período 2002/2005. Texto para discussão n. 29. Fortaleza, dezembro de 2006.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Perfil Básico Municipal: Sobral. Fortaleza, 2005.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Trevo de Quatro Folhas. In: TEIXEIRA, Marco; GODOY, Melissa; CLEMENTE, Roberta. 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania: Ciclo de Premiação 2005. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2006.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Publicado em parceria com o IPEA e Fundação João Pinheiro (MG). 2002. Disponível em www.pnud.org.br/atlas.

Prefeitura de Sobral. http://www.sobral.ce.gov.br. Acesso em agosto/2007.

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. Práticas Públicas em Construção. Vol 1. Material em DVD. Fevereiro de 2007.

SPINK, Peter. Parcerias e Alianças com Organizações Não-Estatais. In: CACCIA-BRAVA, Silvio; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter (org.). Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo: Polis e Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

Artigo recebido em 10/08/2007 e aceito em 11/12/2007.

Atividade de Pesquisa e Formação de Gestores: A Contribuição do Projeto Conexão Local[1]

Ricardo Bresler[2], Peter Spink[3], Fernando Burgos P. dos Santos[4] e Mario Aquino Alves[5]

RESUMO: O objetivo deste trabalho é descrever a experiência de quatro anos de existência do projeto Conexão Local da FGV-EAESP, a abordagem adotada e apresentar algumas das lições aprendidas. O projeto Conexão Local tem como meta aproximar os alunos da FGV-EAESP às diversas realidades brasileiras por intermédio de viagens de imersão que ocorrem no mês de julho de cada ano. Anualmente, são escolhidas diferentes experiências inovadoras com ênfase nas ações locais de melhoria e desenvolvimento, tanto na área pública quanto na área de organizações da sociedade civil, e os alunos – em duplas – passam um mês convivendo no dia a dia destas experiências. Distingue-se do Projeto Rondon, no qual busca-se disponibilizar o conhecimento a serviço da comunidade uma vez que o Conexão Local trilha o caminho inverso: quem vai para aprender são os estudantes e quem ensina são as experiências e os membros de uma comunidade inteligente (Dowbor, 2002).

PALAVRAS-CHAVE: Ensino e Pesquisa, Gestão Pública; Inovação Pública, Graduação.

ABSTRACT: This article describes FGV-EAESP´s Conexão Local (Local Connection), a four-year old project that aims to introduce FGV-EAESP´s undergraduate students to the different Brazilian realities through immersion trips every July. Every year, different innovative social cases - mostly focusing local incremental and developmental actions either from public or civil society organizations – are selected to be visited by a pair of students that will pass one month observing and getting acquainted to the everyday life of the subjects that carry on those experiences. This project is different from the Federal Government "Projeto Rondon", which aims to provide applied knowledge to the community through trained students. Conexão Local trails an opposite path: the students learn from the experiences and they are taught by members of an intelligent community (Dowbor, 2002)

Keywords: Public Management, Research and Learning; Public Innovation , undergraduate Program.

[1] Os autores agradecem a Veronika Paulics pela revisão do texto e assumem a responsabilidade por eventuais equívocos que tenham persistido

[2] Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas e Professor.Endereço para correspondência: Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG)- R. Itapeva, 474, 11º andar. CEP 01332-000
[3] Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas e Professor.Endereço para correspondência: Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG)- R. Itapeva, 474, 11º andar. CEP 01332-000.
[4] Mestre em Administração Pública pela EAESP FGV. Pesquisador do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG). Endereço para correspondência: Rua Itapeva, 474, 11º andar. CEP 01332-000.
[5] Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas e Professor.Endereço para correspondência: Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG)- R. Itapeva, 474, 11º andar. CEP 01332-000

Introdução

A Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), como as demais Escolas, Faculdades e Universidades participantes da ANPAD, tem uma preocupação constante com a pesquisa e a investigação. No caso específico da FGV-EAESP, desde cedo na sua história foram criados mecanismos internos de apoio à pesquisa, utilizando principalmente uma sobretaxa nas suas atividades de educação continuada para executivos. O resultado foi a criação de seu Núcleo de Pesquisa e Publicações (agora GVpesquisa) e uma modalidade simples de apoio à investigação consistindo em um pequeno adicional salarial e uma pequena ajuda de custos para os professores. Em contrapartida, estes se comprometem em publicar os resultados das investigações e submetê-las a uma avaliação.

Neste processo de financiamento, é comum que professores solicitem apoio para contratar monitores e assistentes de pesquisa oriundos, respectivamente, dos cursos de graduação e pós-graduação. A Escola também participa do Programa PIBIC do CNPq não somente administrando as bolsas mas também com uma alocação complementar de bolsas para alunos não contemplados com os recursos do CNPq. Os orientadores do PIBIC são pesquisadores da Escola com produção científica consolidada.

Esta postura e estas atividades – mesmo com alguns mecanismos diferenciados – não são uma novidade entre os principais programas de ensino e pesquisa em administração no País. Todas as Escolas, Faculdades e Universidades representadas na Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração buscam apoiar a pesquisa e estão preocupadas com a produção de conhecimento útil e aplicável nos contextos organizativos brasileiros. Esta preocupação tampouco se restringe aos cursos de Pós, mas também se estende, ou se inicia, nos cursos de graduação. Sabemos, todavia, que a área de administração, seja de empresas, pública ou do terceiro setor, tem uma forte vocação profissional e que inevitavelmente a grande maioria de graduandos irão para o mundo das atividades de gestão. Em muitos cursos de graduação na área – e EAESP não era exceção – o resultado foi remeter a discussão e da prática da pesquisa na graduação para um terceiro, quando não quarto plano, suficiente apenas para garantir o atendimento à pequena proporção dos interessados que optariam posteriormente por uma carreira acadêmica de docência e pesquisa.

Nos últimos anos esta situação mudou significativamente. Além do aumento da demanda por docentes qualificados, houve uma grande redução nos prazos dos cursos de mestrado, deixando pouco tempo para "aprender" as artes da pesquisa investigativa. O PIBIC, neste contexto, cresceu em importância, especialmente para o jovem que quer se projetar numa carreira acadêmica. Igualmente as demandas das agências de avaliação nacionais e internacionais tornam a produção acadêmica um eixo fundamental, e não eventual, na avaliação de cursos e instituições.

A mudança mais significativa, no entanto, gostaríamos de argumentar, não veio deste quadrante. Pelo contrário, veio justamente do quadrante oposto onde a maioria dos egressos busca se fixar, ou seja, na carreira profissional. A compreensão da contribuição da pesquisa ao dia a dia das organizações e a capacidade de conviver com a pesquisa torna-se, cada vez mais, parte das habilidades de qualquer gestor, seja em relação às decisões empresarias, às políticas públicas ou às ações de organizações do terceiro setor. A capacidade de produzir relatórios analíticos, agregando dados de diferentes tipos, tornou-se parte da atividade diária dos gestores. Não é acidental, portanto, que haja um aumento dos cursos de graduação que exigem trabalhos de conclusão de curso de peso e que a monografia tenha se tornado quase obrigatória não somente nos mestrados profissionais, mas de muitos dos cursos de especialização tipo MBA executivo.

Cinco anos atrás, a FGV-EAESP iniciou um extenso processo de discussão e debate sobre o formato de seus cursos de graduação, reconhecendo que muita coisa havia mudado desde seu último "repensar", dez anos antes. A partir desta discussão e também pelo interesse crescente de alunos e professores em ampliar as possibilidades de pesquisa na área de graduação, foram introduzidas duas novas possibilidades de convivência com o mundo de investigação científica. O conjunto como um todo foi sistematizado dentro do que se passou a chamar de Programa de Introdução à Pesquisa (PIP). O PIP consiste atualmente em quatro oportunidades diferentes para os alunos se envolverem com a investigação científica e a produção de conhecimento. A primeira, conhecida como Conexão Local é o foco deste trabalho e consiste na experiência intensiva de um mês de convivência com o mundo da inovação social no âmbito público. Esta atividade está orientada para alunos do segundo, terceiro, quarto ou quinto semestres e foi influenciada pelo programa pioneiro de convivência com o mundo da ação social desenvolvido em termos de residência social pelo

Programa de Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (UFBA). A segunda, a residência em pesquisa, aberta prioritariamente para alunos no quarto, quinto e sexto semestres, tem como objetivo permitir conhecer o cotidiano das atividades de pesquisa realizadas nos diferentes centros de estudos e pesquisa da EAESP. A terceira, o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) está orientado prioritariamente para alunos do sexto, sétimo e oitavo semestres interessados em elaborar um projeto próprio de pesquisa e investigação. A quarta atividade, que pode ser feita em qualquer momento durante o curso, é a possibilidade de trabalhar como monitor de um dos professores pesquisadores da EAESP. Em todos os casos os alunos recebem uma bolsa de estudos e, no caso específico do Conexão Local, as despesas de viagem e hospedagem também são custeadas pelo fundo de pesquisa.

A experiência de quatro anos do Projeto Conexão Local (2005 – 2008) e a imersão de 68 alunos em 34 diferentes experiências inovadoras do norte ao sul do País demonstram que esta introdução à arte de pesquisa, compreendida como atividade interativa e investigativa junto com o engajamento dos jovens nas possibilidades de um agir público inovador, forma não somente melhores gestores e pesquisadores, mas também cidadãos.

O objetivo deste trabalho é descrever a abordagem adotada e apresentar algumas das lições aprendidas nestes quatro anos. Não pretendemos argüir dedutivamente a partir de uma postura teórica presumida, porque não foi isso o caminho. Havia um pouco de tentativa e erro e, principalmente o pressuposto da importância de uma prática mais horizontal de pesquisa e de ação. Uma comparação possível seria o Projeto Rondon, do qual o Conexão se diferencia por não se dedicar a levar conhecimento para a comunidade, por considerar que são os estudantes que irão aprender com as experiências e os membros de uma comunidade inteligente (Dowbor, 2002).

O Projeto Conexão Local

O objetivo do projeto Conexão Local é aproximar os alunos da FGV-EAESP às diversas realidades brasileiras por intermédio de viagens de imersão que ocorrem no mês de julho de cada ano. Pretende-se favorecer o conhecimento prático de técnicas de gestão em regiões e contextos os mais variados e complexos; incentivar atitudes mais humanas e colaborativas, visando a formação de futuros administradores com uma consciência cidadã, pró-ativa e

socialmente empreendedora; promover a troca de saberes entre alunos, gestores públicos, comunidades, associações, empresários e técnicos locais e incentivar reflexões e discussões em torno de questões e realidades concretas. Anualmente, são escolhidas diferentes experiências inovadoras na área pública ou na área de organizações da sociedade civil com ênfase nas ações locais de melhoria e desenvolvimento e os alunos – em duplas – passam um mês convivendo no dia a dia destas experiências.

As atividades de imersão são precedidas por uma preparação que envolve seminários sobre o dia a dia dos municípios e sobre as diferentes territorialidades brasileiras, bem como discussões sobre métodos de pesquisa de campo. Os alunos são acompanhados nos primeiros dias por um supervisor (mestrandos, doutorandos ou recém-doutores) que não apenas monitora as atividades, mas também ajuda na busca de soluções para eventuais problemas de pesquisa ou de aprofundamento do contato com a equipe local. O supervisor, quando possível, ainda retorna ao local visitado no final do período de campo para a realização de uma discussão da qual participam os alunos e os representantes da experiência que está sendo visitada.

Ao final do período de imersão, cada dupla prepara um relatório e posteriormente alunos, tutores e gestores das atividades visitadas se encontram para um seminário, do qual também participa a comunidade da EAESP.

No início, as experiências a serem visitadas eram selecionadas do banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, criado em 1996 para analisar e disseminar práticas inovadoras entre os governos sub-nacionais brasileiros (Estados Municípios e Povos Indígenas) para o fortalecimento da cidadania e a melhoria da qualidade de vida coletiva. O Programa focaliza experiências – políticas, programas, projetos ou atividades – que têm um impacto positivo no fornecimento de serviços públicos e que podem ser reproduzidas em outras localidades, de acordo com as particularidades de cada lugar, e que utilizem recursos e oportunidades de maneira responsável, contribuindo para a ampliação do diálogo entre a sociedade civil o os agentes públicos.

Com o aumento da visibilidade do programa, e considerando os distintos interesses dos estudantes que se interessam pela investigação acadêmicas, as experiências atualmente visitadas são selecionadas também a partir das contribuições de outros Centros de Estudo da EAESP e não somente do Centro de Estudos de Administração Publica e Governo.

Os Alunos e as Experiências

O perfil dos estudantes de graduação que o projeto procura é especificado no edital de seleção[6]:

- Interessados em desenvolver o seu potencial investigativo;
- Interessados em conhecer práticas de gestão *in loco* e capazes de aprender com os gestores, técnicos, servidores, parceiros e beneficiários da experiência e com a realidade observada;
- Com potencial de se relacionarem com as pessoas envolvidas nos projetos a serem vivenciados;
- Com capacidade de auto-organização e de adaptar-se em situações diferentes das do seu cotidiano;
- Interessados em vivenciar ações locais inovadoras, que vêm sendo desenvolvidas com êxito e apresentam soluções concretas no enfrentamento da pobreza, na oferta de serviços públicos e no fortalecimento da democracia.

Desde o início do projeto, a preocupação da equipe foi a de selecionar alunos com "os pés no chão", mesmo que isso implicasse em reduzir o numero de experiências a serem visitadas. De ano para ano o numero de estudantes interessados aumentou a ponto de, na ultima seleção, participarem 24 alunos.

Do lado das experiências, o importante é que sejam experiências de ação pública local, que contribuam com o fortalecimento da cidadania, da democracia e da ampliação do acesso a direitos. Além disso, as experiências devem ter substância e disponibilidade: com gestores, servidores, técnicos, parceiros e beneficiários que tenham acumulado uma experiência que possa contribuir para a formação dos estudantes, dispondo de conteúdo a ser pesquisado ao longo de três semanas de investigação, nas quais alguém (o gestor, por exemplo) possa recepcionar e co-orientar com o supervisor as visitas de campo. Para cada experiência há sempre um informante-chave que é o interlocutor no campo.

[6] Edital de seleção da edição de 2008, disponível em: http://www.fgvsp.br/conexaolocal

O Quadro 1 apresenta a relação dos 34 programas e projetos visitados nestes quatro anos do projeto. Detalhes maiores sobre a maior parte delas são disponíveis no *site* do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (www.fgv.br/ceapg) e do projeto (www.fgvsp.br/conexaolocal).

Quadro 1 – Relação das experiências visitadas por estado e edição:

Estado	Programa	Edição
AC	Programa Floresta Estadual do Antimary	2005
	Casa Rosa Mulher	2008
AL	Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar	2005
AP	Programa Castanha	2006
BA	APAEB	2005
	Rede Pintadas	2006
	Produção Sisaleira - Valente	2007
CE	Programa de Saúde da Família - Sobral	2006
	Projeto Pingo D'Água	2006
	Banco Palmas	2007
	Crediamigo	2008
	Projeto São José	2008
MA	CINPRA - Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento	2005
	CEAPE	2007
MG	Política Municipal de Abastecimento e Seguraça Alimentar	2005
	Gestão de Resíduos Sólidos	2006
MS	PROVE - Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola	2006
PA	Projeto Ação Comunitária em Arte e Ofício	2006
	Programa Saúde e Alegria - Santarém	2007
	Experiências coordenados pelo Escritório Zonal do Unicef	2008
	Desenvolvimento Local de Juruti	2008
PB	Programa de Fortalecimento da Cadeia Produtiva do Algodão Colorido	2006
PE	ETAPAS e Programa de Saúde Ambiental	2005
	Programa Mãe Canguru	2006
	Programa Recife Multicultural - Recife	2007
	Projeto Bonequinhas Solidárias - Gravatá	2007
PI	Programa Municipal de Educação	2007
PR	Economia Solidária - Londrina	2007
RJ	Piraí Digital	2007
RN	PROCAP	2008
RR	Projeto Crescer	2005
RS	Desenvolvimento Local - Tupandi	2007
SC	Consórcios Quiriri e Lambari	2008
SP	Desenvolvimento Sustentável do Vale do Ribeira	2008

Fonte: autores (2008)

No início, discutia-se a possibilidade de duas imersões por ano, mas tanto o trabalho de preparação quanto o ciclo brasileiro da gestão pública rapidamente demonstraram que realizar as imersões uma vez ao ano e em julho era mais viável. Entretanto o trabalho de fato, em termos de cronograma, começa em outubro com os preparativos da coordenação e da equipe administrativa do GVpesquisa. A coordenação começa o trabalho preparativo para a realização da edição do ano seguinte. O processo de seleção dos estudantes ocorre no início de cada ano e a definição dos trios se dá até o final do mês de abril, para que os meses de maio e junho sejam dedicados à preparação para a visita de campo e para a formação das equipes. A Coordenação do projeto trabalha a preparação por dois caminhos: na relação com todos os envolvidos; e junto aos supervisores para apoiar o trabalho específico de cada trio. As atividades com todos os envolvidos consistem basicamente do exercício de algumas ferramentas básicas para a pesquisa de campo, do que é uma pesquisa de campo, do que precisa ser observado, de como se preparar para a visita, momentos nos quais são reafirmados os objetivos e princípios do projeto.

A preparação de cada trio se dá por meio da capacitação do supervisor para o trabalho naquela experiência específica, que implica um território e uma temática própria. Recentemente, o trabalho do supervisor foi ampliado e é o supervisor quem faz a apresentação das especificidades da experiência a ser visitada. O trabalho pré-campo é importante para que os estudantes se familiarizem com o que irão encontrar naquela experiência em particular e, também, porque é por meio dessas atividades que os trios vão se conhecendo (freqüentemente os estudantes não se conhecem até esse momento). Essa aproximação é fundamental para o convívio que eles terão ao compartilhar essa experiência de investigação, imersos num cotidiano.

O supervisor acompanha as duplas em campo durante a primeira semana de pesquisa – período no qual o supervisor apresenta a dupla aos responsáveis pela experiência e, junto com o informante-chave, desenha a agenda de pesquisa. Na edição em Julho 2008, foi estabelecido o princípio de distanciamento *in loco*, ou seja, no período final dessa primeira semana, o supervisor deixa a dupla sozinha no trabalho de campo, encontrando-se com ela no final do dia para que as dúvidas, dificuldades e apreensões sejam conversadas pessoalmente. Com a sua partida na semana seguinte, o trabalho de supervisão passa a ser o acompanhamento à distância, até o retorno das duplas ou, quando há possibilidade, o

retorno ao campo do supervisor. O relatório é escrito pela dupla durante os meses de agosto e setembro, com orientação do supervisor, e é apresentado em novembro como uma das atividades do "Dia da Pesquisa" da FGV-EAESP.

A construção do Projeto Conexão Local

As primeiras conversas e idéias que fomentaram o projeto, tal qual existe atualmente, ocorreram no âmbito do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da EAESP, inspirados pela experiência de intercâmbio da EAESP com mais de 100 alunos por semestre vindos de mais de 80 diferentes universidades do mundo – e estudantes da EAESP indo para outros países - e também pelos estudos feitos no Centro sobre as experiências das escolas rurais e indígenas brasileiras que trabalhavam com a pedagogia de alternância (Laczynski, 2000).

No que se refere ao intercâmbio, reconhecia-se a importância dessa vivência trans-cultural para a formação dos estudantes de graduação que permitia, além do aprendizado dos conteúdos aprendidos em sala de aula, a vivência em uma outra cultura e o convívio com pessoas de outras nacionalidades, contribuindo para o amadurecimento e a formação dos nossos estudantes.

Por outro lado, o contato com escolas que adotam a pedagogia de alternância chamava a atenção para as virtudes e potencialidades de um meio de ensino-aprendizagem no qual os estudantes alternam períodos em sala de aula com períodos no qual os estudantes acompanham os desafios do seu cotidiano familiar ou profissional[7]. Isso servia como provocação (e ainda serve) de como se poderia incorporar esse princípio, e aproveitar esse potencial de aprendizagem, na formação de futuros gestores. O resultado era, conforme a expressão, uma idéia simples que encontrou o seu momento.

Para servir de solo para esses insumos, o Centro tinha disponível a rede que se formou em torno do Programa Gestão Pública e Cidadania. Além das visitas de campo que ocorriam para os ciclos de premiação e outros projetos, realizávamos seminários e fóruns de discussão nos quais fomos fortalecendo os vínculos com diversos gestores e técnicos de

[7] No caso da escola de alternância, durante 15 dias os estudantes ficam em casa, em geral uma pequena propriedade rural, colaborando com o plantio, a colheita, ou com o cuidado com os animais, aplicando e discutindo com sua família os novos métodos aprendidos na escola. Por outro lado, os 15 dias na escola permitem refletir sobre as técnicas tradicionais, buscando superar suas limitações, discutir as dificuldades do dia a dia, etc.

governo que se tornavam interlocutores especiais para que nossos estudantes pudessem ir conhecer a administração pública que efetiva diferentes administrações públicas locais.

Com apoio mais ou menos formal do Centro, três grupos de estudantes realizaram o que podemos considerar os três pilotos da pré-história do Projeto Conexão Local. Tinham, em comum, a iniciativa dos estudantes de graduação instigada com a idéia de uma outra gestão local mas querendo ver *in loco* se as experiências discutidas em sala de aula eram de fato possíveis. Em uma delas, um grupo de quatro estudantes do Curso de Graduação em Administração Pública (CGAP) foi apresentado aos técnicos do governo do Estado do Amapá e, sem vinculo formal com a FGV, visitaram alguns projetos do governo estadual. Em janeiro de 2003, com apoio institucional do Centro, uma dupla de estudantes do CGAP foi formada para pesquisar as experiências de gestão local do município de Icapuí, CE (Lotta & Martins, 2003). Na passagem de 2003-04 foi formada uma expedição, da qual fazia parte um estudante do CGAP, que percorreu todo o Rio São Francisco, pesquisando os municípios que tinham experiências inscritas no banco de dados do programa GPC[8].

Todas essas iniciativas representaram uma oportunidade de aprendizagem para os estudantes e para a Coordenação do Centro, servindo de base para o projeto que, gradativamente, começou a se desenrolar e a se institucionalizar cada vez mais, com o envolvimento de cada vez amis centros de estudos e experiências. Por exemplo, o Centro de Estudos de Microfinanças entrou com a indicação da experiência do Banco Palmas em Fortaleza e continua com outras indicações. O Centro de Estudos de Sustentabilidade também com uma serie de oportunidades de avaliação de impactos ecológicas sendo coordenadas por municípios da Amazônia. Tudo indica que o caminho do projeto é de envolver, gradualmente, outros Centros de Estudos num processo que busca, mais que o compromisso formal, o diálogo e o envolvimento direto nas atividades de campo.

O projeto Conexão Local como atividade de pesquisa

Conforme comentado anteriormente, o projeto Conexão Local faz parte do Programa de Iniciação a Pesquisa (PIP) da FGV-EAESP, que abriga todas as oportunidades de pesquisa direcionadas aos estudantes de graduação. Compõem o PIP, além do Conexão Local, a

[8] O grupo visitou 20 cidades de 6 diferentes unidades da federação. Ver documentário "Na Margem do Velho Chico" direção de Tatiana Travisani, São Paulo, 2006

Residência em Centros de Pesquisa e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Pesquisa (PIBIC).

Dentro dessas opções, o projeto Conexão Local é tratado como a porta de entrada preferencial nas atividades de pesquisa. Não é uma entrada obrigatória e nem há uma estrutura rígida mas é o caminho sugerido como o mais adequado. Os princípios que orientam esse fluxo ideal (CL → residência → PIBIC), valorizam o movimento pelo qual o aprendizado se dá num primeiro momento contato com o "objeto" concreto (a realidade da gestão pública local e a diversidade da realidade brasileira). A partir disso, o conhecimento pode ser aprofundado pela descoberta de como um campo específico é trabalhado – por meio do convívio com os que trabalham em investigações aplicadas neste campo – para depois assumir um papel mais autônomo como pesquisador independente.

Assim, o estudante da graduação começaria por vivenciar uma experiência administrativa, aprendendo com as pessoas (gestores, técnicos, servidores, parceiros membros de comunidades e beneficiários) que efetivam práticas de gestão que promovem a democracia para, a partir do contato com essa experiência concreta, trabalhar junto com pesquisadores mais seniores – professores e estudantes de pós-graduação – e aprender como é o ofício da pesquisa na academia. Acreditamos que efetivando esse percurso, os estudantes da graduação desenvolvem um ótimo potencial para formular e encaminhar seu projeto de iniciação científica. Para os supervisores, por sua vez, o projeto Conexão Local é uma atividade de investigação que reforça a importância da pesquisa de campo, tanto na coleta de dados a partir das diferentes vozes presentes em cada localidade, quanto no constante descortinar da diversidade da realidade brasileira nas suas dimensões quantitativas e qualitativas. Para eles também é uma introdução monitorada (pela presença constante dos coordenadores acadêmicos) à prática de orientação. Para ambos, representa uma oportunidade de investigação em que se reforça a importância dos saberes locais (Geertz, 2003, Lotta 2006), por meio da possibilidade de acompanhar as forças e dinâmicas de cada localidade na construção das experiências de gestão pública que são pesquisadas.

Um Programa de Formação

Para os estudantes da Graduação, a experiência de preparação, imersão e elaboração de relatórios – alem de muita discussão – é uma oportunidade ímpar de complementar a sua formação como futuros gestores e cidadãos. Por meio da vivência de processos de gestão, junto aos gestores, técnicos, servidores, parceiros e beneficiários diretos e indiretos, os estudantes de graduação podem acompanhar o movimento e o processo dinâmico pelo qual as políticas e ações públicas são elaboradas, implantadas e ajustadas ao longo do tempo e reconhecer os inevitáveis conflitos e contradições presentes. Nesse sentido, o Conexão Local privilegia uma formação de gestores que compreendam os processos de mudança organizacional como um movimento dinâmico e contínuo, ao invés de uma visão que proclame que uma boa mudança é algo que somente é trabalhado em um gabinete e imposta para a transformação de uma determinada realidade organizacional; aprendizagem esta que vale tanto para a área empresarial quanto para a área pública. Infelizmente ainda se presume em muitos lugares que as estruturas, normas e deliberações burocráticas são capazes, por si só e sem ações complementares, de transformar qualquer aspecto da realidade.

A experiência do Conexão Local demonstra a importância de uma abordagem pela qual não se espera que a estrutura por si só seja capaz de mudar a realidade, mas que se pode administrar estruturas para poder sustentar as mudanças que os processos sociais, econômicos, políticos e culturais foram capazes de gerar. A diferença parece estar menos na natureza dos processos de gestão e de mudança e mais no que destacamos por meio do nosso olhar, da abordagem que adotamos – nesse sentido o projeto Conexão Local pode ser entendido como um programa de formação que visa trabalhar o olhar dos gestores. Dessa forma, os estudantes têm a oportunidade de acompanhar como os gestores, técnicos, servidores e parceiros criam espaços nos quais a transformação da realidade organizacional se torna possível. Mais do que acompanhar administradores que tentam impor a sua vontade independente do que pensam os outros, nossos estudantes têm a oportunidade de acompanhar o perene processo de negociação dos significados com os envolvidos no processo administrativo, gestores e não gestores.

Assim, uma experiência de imersão como esta complementa os processos tradicionais de ensino-aprendizagem, permitindo que os estudantes possam entrar em contato, aprender e

exercitar diversas ferramentas administrativas essenciais para o desempenho da gestão, por meio de uma abordagem que os exponha aos processos cotidianos da gestão, que os exponha às pessoas que efetivam (ou pelo contrário, que seriam capazes de obstruir) planos e objetivos organizacionais. Importante aqui é de enfatizar que esta aprendizagem é válida para qualquer situação organizativa. Participam do Conexão Local alunos de ambos os cursos de graduação da Escola (empresas e pública) como também os supervisores são escolhidos de ambos os programas de pós-graduação e o fato de as experiências visitadas serem da área pública é, em parte, uma conseqüência da maior disposição dos atores organizacionais da área pública para abrir seu dia a dia aos estudantes universitários. Há poucas empresas dispostas a abrir seus processos de planejamento e implementação de projetos com a mesma franqueza, ou que permitiriam um acesso tão amplo a seus empregados, fornecedores e clientes.

Para os supervisores, o projeto Conexão Local possibilita o exercício do trabalho de orientação em toda a sua amplitude. Nos trabalhos de investigação pré-campo, o exercício é o de orientar o mapear as fontes de informação, sistematizar dados, relatos e análises a respeito da experiência, do território e da temática a ser pesquisada, com o intuito de preparar para a pesquisa de campo. Durante a visita de campo, principalmente durante a primeira semana na qual o supervisor encontra-se em campo, o supervisor tem a oportunidade de acompanhar as dificuldades, dúvidas e anseios dos jovens pesquisadores, orientando-os tanto em relação aos aspectos da pesquisa em si, quanto aos dilemas de ser pesquisador. No retorno da pesquisa de campo, o supervisor exercita o papel de orientador na fase monográfica, acompanhando e supervisionando a produção do relatório da dupla que acompanhou. Com essas atividades, o projeto pretende contribuir com a formação de novos professores-orientadores.

O contato com experiências de boas gestões públicas permite também desconstruir alguns mitos que rondam os assuntos ligados à administração pública e ao Estado de forma geral. Para os estudantes que têm preconceito em relação a tudo que venha do Estado, é uma oportunidade de conhecer e conviver com gestores, técnicos e servidores públicos que trabalham com seriedade e comprometimento, com gente competente e que administra os recursos disponíveis em busca do fortalecimento do estado democrático e da efetividade administrativa. Para aqueles que já têm o ideal de trabalhar pelo fortalecimento dessa

administração pública, mas que muitas vezes acreditam que isso seja fácil e que só dependa de um pulso (ou de um verbo) forte, é uma oportunidade de aprender com quem já está nesta estrada as dificuldades de gerir essa mudança, aprendendo com eles a lidar com resistências e interesses distintos, sobre como construir espaços para a negociação e viabilização de projetos.

Um exemplo ocorrido na experiência Casa Rosa Mulher, um importante projeto na área de violência de gênero em Rio Branco (AC), mostra como o convívio com esses profissionais pode mostrar, na prática, os desafios de implementação de um projeto. Seguindo a orientação da Coordenadoria (municipal) da Mulher, todas as profissionais que atuam na Casa Rosa Mulher não devem envolver questões religiosas nos assuntos profissionais. Trata-se de manter o órgão público como instituição laica. No entanto, segundo a coordenadora da Casa, é muito comum que as educadoras das oficinas oferecidas tenham momentos de bate-papo, com as mulheres atendidas pela casa – que em sua maioria, encontram-se em situação de violência. E é nesses momentos que as educadoras esquecem a orientação laica e emitem suas opiniões pessoais, carregadas de convicções religiosas. Como a maioria das educadoras é evangélica, às vezes sugerem às mulheres vítimas de violência que perdoem os maridos agressores, em nome da preservação do casamento.

Ao relatar e discutir essa situação, foi possível mostrar aos estudantes os dilemas que a *Street Level Bureaucracy* (Lipsky1980) traz para os formuladores das políticas. Independentemente de optarem por trabalhar na área pública ou privada, certamente foi importante para a formação dos alunos esse exemplo e as reflexões que ele proporcionou sobre os desafios presentes nas etapas de implementação de um projeto.

É nestes momentos, e também no convívio diário nas comunidades, praças, ruas e rios do País, que emerge uma outra contribuição importante para a formação dos estudantes. Na EAESP, como em outras universidades que se destacam pela qualidade de suas atividades de pesquisa, os estudantes da graduação são em sua maioria oriundos das classes médias altas. De repente entram em contato, para alguns pela primeira vez, com pessoas oriundas de outras classes sociais. Além de entrar em contato – e aqui é uma das marcas importantes da preparação para a visita – os estudantes descobrem que têm muito com pessoas que, na maior parte das vezes, não têm diplomas universitários, mas que são detentoras de outros saberes e competências construídas na prática diária.

A importância do dialogo

Vivemos num País em que diferentes se encontram razoavelmente apartados, dos diferentes universos que pessoas de classes socioeconômicas distintas habitam, aos diferentes *ethos* de administradores e de administrados, pela ignorância mútua entre estudantes de graduação e de pós-graduação, pela indiferença que muitos saberes e práticas universitárias mantém em relação ao cotidiano da maior parte da população e a diversidade de saberes locais: muitas vezes parece que os grupos habitam ilhas diferentes e que o país longe de ser um território é nada mais de um arquipélago desconecto. Enquanto atividade de pesquisa que visa complementar a formação de gestores, o projeto Conexão Local procura intervir nesse cenário propiciando condições para que diferentes diálogos possam ser estabelecidos.

Ao criar trios nos quais uma dupla de estudantes de graduação é supervisionada por alguém ligado aos programas de pós-graduação, o projeto permite aos recém-entrados na faculdade conhecer quem já se iniciou na investigação há mais tempo, e coloca potenciais futuros orientadores (muitos já desempenham a docência) em contato mais próximo, intimo e intenso, com os jovens graduandos.

Ao privilegiar esse perfil de supervisor e ao recrutá-lo junto aos diferentes centros de estudo da FGV-EAESP, essa aproximação pode ir além do conhecer um indivíduo. Pode levar a conhecer o processo coletivo por trás dos grupos de pesquisa, e permite uma aproximação entre diferentes saberes dos Centros de Estudo fortalecendo a cultura investigativa da Escola com um todo, contribuindo para uma discussão mais orgânica em relação aos diferentes processos sociais, econômicos, políticos e culturais presentes na realidade e, principalmente, na diversidade das realidades que compõe o contexto nacional.

Ampliando a rede

No ciclo de 2008, após a formação de todos os trios e o início dos trabalhos pré-campo, um estudante da graduação ficou impossibilitado de continuar no projeto. Havíamos investido na consistência e seriedade do nosso processo seletivo e não encontrávamos alguém que pudéssemos chamar para cobrir essa vaga, nem tínhamos tempo hábil para efetivarmos outro processo seletivo. Consideramos a possibilidade de convidar um participante do ano anterior, mas descartamos essa hipótese porque poderia verticalizar a relação da dupla, uma vez que um dos participantes já teria experimentado a vivência no campo e, caso

convidássemos um estudante que não havia participado do Conexão, corríamos o risco de jogar fora o investimento (para as próximas edições) que fizemos no processo seletivo. Cogitamos também a possibilidade de quebrar o principio das duplas no campo, criando uma experiência em que alguém fizesse o trabalho sozinho, ou incorporando a estudante que ficou sem par a alguma das duplas constituídas – a pesquisa individual não parecia atraente pela impossibilidade do importante diálogo que a dupla cria para compartilhar o que vai descobrindo. Um trio também representava um risco de haver um terceiro membro, que poderia ser excluído.

Diante dos dilemas que esse imprevisto trouxe, a saída que encontramos foi a de ampliarmos os diálogos, envolvendo colegas na Universidade Federal de Acre (a experiência era o Projeto Casa Rosa Mulher). Três professores[9] formaram um comitê de seleção que escolheu e indicou uma estudante para compor a primeira dupla inter-universitária do projeto Conexão Local. Em novembro, por ocasião do Dia da Pesquisa na FGV-Eaesp, essa estudante virá a São Paulo para apresentar o relatório da visita que realizaram e também para dar continuidade à pesquisa, visitando programas similares em São Paulo.

Como o processo está em andamento, qualquer leitura que se pretenda mais conclusiva é precipitada. Tendo isso em mente, não temos receio de afirmar que a solução construída a partir de um fato imprevisto merece nossa atenção e investimento para futuras edições do Conexão Local. Assim, encaramos essa dupla inter-universitária como uma experiência-piloto, da qual pretendemos tirar aprendizados para projetarmos, para a próxima edição do Conexão Local, pelo menos uma dupla dentro da lógica de diálogo com outras Instituições de Ensino Superior que têm uma tradição de pesquisa aplicada.

O Programa de Introdução de Pesquisa e os Saberes

O Programa de Introdução à Pesquisa, no seu sentido mais simples, consolida um conjunto de atividades presentes também em outras universidades e cursos. Sob este aspecto, não há por que buscar destacar suas propriedades específicas. Entretanto para a área de

[9] Professores Enock Pessoa, Elaine Correia e Manoel Coracy, da Universidade Federal do Acre

administração e para o contexto específico de Brasil, o projeto Conexão Local e o Programa de Introdução a Pesquisa (PIP) poderia justificar uma certa distinção.

A administração enquanto disciplina acadêmica é fortemente influenciada pelo mundo das grandes organizações e, especificamente, o mundo das empresas. Iniciar uma reflexão sobre administração a partir de experiências exitosas no campo social, oriundas de organizações públicas e organizações sociais muitas vezes de pequeno porte, é demonstrar que talvez há algo para além do universo das organizações que figuram na literatura empresarial. Igualmente, iniciar uma reflexão sobre o porquê da atividade organizativa tendo como foco e exemplo organizações cujos produtos são menos tangíveis do que produtos industrializados ou serviços padronizados é demonstrar que as organizações e os processos de se organizar podem e devem servir para diversos fins e que, mais importante ainda, requer para isso uma sensibilidade a saberes bastante diferentes. Uma das características marcantes, por exemplo, das inscrições feitas para o ciclo de premiação do Programa Gestão Publica e Cidadania é a presença de alianças e parcerias na maioria dos casos; alianças estas que podem ser com outras organizações do setor público, de organizações cívicas ou da sociedade civil, ou ambos os casos (Spink et al, 2002).

Administrar, nestas circunstancias é um processo bastante diferente dos processos administrativos normalmente encontrados nos livros de texto, marcados pela verticalidade do gestor e da subordinação da equipe ao seu líder. De maneira similar, o contexto da atividade e seu foco são também diferentes: voltados às questões sociais urgentes de um país marcado pela desigualdade e necessidade de ação. Saberes aqui são muito menos os saberes codificados das grandes teorias explicativas e muito mais os saberes práticos, e até locais, cuja justificativa se expressa não pela codificação ou a referência bibliográfica, mas pela contribuição à resolução de problemas práticos.

O mesmo ocorre quando o aluno se insere no dia a dia de um centro de pesquisa aplicada, como são os centros de pesquisa na EAESP e nas demais escolas, faculdades e programas membros da ANPAD. O que está em foco é a questão a ser resolvida, seja em um trabalho de assessoria técnica, uma investigação para uma organização específica ou um levantamento geral para publicação sobre um tema urgente e atual. Os centros envolvidos nesta fase foram das áreas de logística, finanças, administração publica e governo, empreendedorismo, tecnologias de informática e governo, terceiro setor e estudos do

varejo, dando uma boa representatividade da variedade de assuntos que fazem parte do campo administrativo. Aqui, a localidade do saber é menos na sua territorialidade e mais em relação à parte do campo em questão. Entretanto, de novo, é um saber que vem de uma interação específica.

Os saberes das investigações científicas são os saberes dos métodos de investigação, das teorias e da problematização acadêmica, mas também são saberes específicos. Estamos acostumados a considerá-los como saberes centrais ou até especiais mas, vistos a partir do dia a dia, são também saberes localizados num determinado campo, como também os saberes presentes na busca e entrega de documentos, da preparação de gráficos e tabelas e das entrevistas que formam parte das atividades de monitoria.

Quando o Programa de Introdução à Pesquisa foi formulado, havia muita discussão sobre se deve ou não ser considerado como um programa de fases no qual o aluno ou aluna ingressaria na primeira fase (Conexão Local) e procederia até a iniciação científica, assim construindo uma matriz de atividades consolidadas, ou uma progressividade em relação à investigação científica. Decidiu-se a não tornar as fases obrigatórias e permitir aos alunos participar da parte que lhes interessasse, justamente porque o importante era o estimulo à reflexão e o reconhecimento de que conhecimento é construído de maneira diferente em locais diferentes.

Buscou-se, talvez contrapor ao mundo das respostas que caracteriza muito da gestão moderna, um mundo de questões e de indagações, uma relatividade, uma verdade situada e pragmática e não absoluta e certa. Criar uma obrigatoriedade de etapas seria o mesmo que localizar a pesquisa do tipo iniciação cientifica como algo superior às demais formas de atuação, deixar em aberto seria abrir uma série de questões sobre ciência e saberes.

O impacto no processo de repensar a graduação

Conforme já mencionado, as diferentes atividades que fazem parte do Programa de Introdução à Pesquisa são, cada uma, relativamente simples e até óbvias. Entretanto ao dar visibilidade a elas enquanto conjunto e criar o início de uma cultura na qual o aluno poderia aproveitar aquilo que gostaria de aproveitar enquanto processo de auto-gestão de aprendizagem – em vez da obrigatoriedade dos cursos e dos créditos –, as atividades do

Programa contribuem para quer as discussões sobre a formatação dos cursos de graduação em administração sejam mais amplas.

Ainda é cedo para poder identificar onde o processo de *repensar a graduação* terminará, mas já é claro que a introdução do programa ajudou a pensar o curso a partir dos alunos e alunas. O que é estudar administração quando é provável que os únicos contatos que o aluno do primeiro e segundo ano têm com a prática administrativa são, quando muito, produto de pequenos eventos de seu cotidiano enquanto receptora de serviços? Parece, pelo menos após quatro rodadas de Conexão Local, que a experiência de conviver com inovação ajuda a por em perspectivas a própria competência enquanto membro de uma disciplina chamada de Administração assim como a convivência com os centros de pesquisa no período de residência ajuda a reconhecer que por trás do palco científico há também um dia a dia de argumentação e justificação.

No processo de repensar a graduação da EAESP, a idéia de algum tipo de pré-estágio social já se fazia presente na discussão dos primeiros anos e o Conexão Local serviu como campo de provas de sua validade. Além de demonstrar a validade das atividades específicas, o Conexão Local serviu para lembrar os projetistas e reformuladores sobre a importância de uma convivência prática e reflexiva com o campo mais amplo da administração durante os primeiros anos, evitando que este se reduza ao mundo empresarial. Entretanto, ao ser comprovada a validade dessa experiência, um certo paradoxo permanece: como garantir este tipo de experiência para todo os estudantes do curso?

Uma conclusão futura

A universidade tornou-se um espaço de produção de conhecimento voltado para as necessidades de atores hegemônicos no mercado, quer seja no desenvolvimento de tecnologias voltadas para a produção de bens e criação de serviços, quer seja na formação de profissionais altamente especializados. A universidade contemporânea pode ser caracterizada pela existência de setores onde a prática científica produz conhecimentos dotados de valor apenas para o mercado de bens econômicos. Isto faz com que setores inteiros da universidade se organizem enquanto empresa (Albuquerque, 1980).

Assim, a educação convencional muito raramente se preocupa com o desenvolvimento da pessoa. Opta, normalmente pelo desenvolvimento funcional profissional ou profissional. As

universidades nasceram como um espaço no qual o mestre formava seus discípulos através da convivência diária. “Esse espaço tornou-se uma grande burocracia em que a convivência é meramente funcional” (Motta, 1986, p. 49).

Tornou se moda no campo da administração discutir organização e aprendizagem, sem que se considerassem os verdadeiros significados das expressões “organizar” e “aprender” que, entendidas no sentido contemporâneo criam o oximoro - contradição em termos - “organização de aprendizagem” (Weick & Westley, 1996). Por outro lado, pouco se lembrou que a universidade é – por definição – uma verdadeira *learning organization*, ou para utilizar outra expressão em inglês, um *house of knowledge.* Ser aberto para os saberes oriundos de práticas inovadoras, buscar abrir suas portas para escutar as idéias de atores sociais diferentes, ser sensível para as questões da atualidade na formulação de pesquisas e permitir que todas estas contribuições por sua vez possam se encontrar nas salas de aula e nos seminários, encontros e oficinas, são algo que poucas, se não nenhuma, de nossas instituições de ensino, pesquisa e extensão são capazes de desenvolver (Spink, 1977).

Será que a introdução de um maior leque de oportunidades de pesquisa e de convívio com as questões da atualidade poderia a partir do corpo discente, atingir o corpo docente? Um dos conceitos-pivô de uma parte significativa da pesquisa organizacional - a Teoria Sociotécnica - foi produto de um processo similar; das conversas entre o mineiro e líder sindical Ken Bamforth que passou um período de estágio industrial junto aos pesquisadores do Instituto Tavistock (Spink, 2003). Quem sabe quais conceitos e teorias poderiam estar presentes nas conversas e experiências de quatro anos do projeto Conexão Local?

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, J. A. G. *Instituição e Poder: a análise concreta das relações de poder nas instituições*. Rio de Janeiro: Graal, 1980

DOWBOR, L. A *Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local*. In: SPINK, P., CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.;. *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.* Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, São Paulo, 2002.

GEERTZ, C. *O Saber Local*. Editora Vozes, Petrópolis, 2003.

LACZYNSKI, P. *Projeto Escola Família Agroindustrial de Turmalina*. In: FARAH, M.F.S. & BARBOZA, H.B. (Eds) Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 2000.

LIPSKY, M. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation, 1980

LOTTA, G & MARTINS, R. *Estudo da Continuidade dos Projetos Educacionais do Município de Icapuí*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – Vol. 26. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

LOTTA, G. S. *Saber e Poder: Agentes Comunitários de Saúde Aproximando Saberes Locais e Políticas Públicas*. Dissertação de mestrado apresentada ao Mestrado em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV. São Paulo, 2006.

MOTTA, F. C. P. *Organização e Poder: Empresa, Estado e Escola*. São Paulo: Atlas, 1986

SPINK, P. K, A perda, redescoberta e transformação de uma tradição de trabalho: a teoria sociotécnica nos dia de hoje. *Organização e Sociedade*, vol.10, n.28, set-dez/2003.

SPINK, P. K. *A interação do aluno com o processo de ensino*. *Revista de Administração de Empresas*, v. 17, n.3, pg. 17-21. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1977.

SPINK, P., CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.;. *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.* Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, São Paulo, 2002.

WEICK, K. E., & WESTLEY, F. Organizational Learning: Affirming an Oxymoron. *Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996, pp. 440-458.

Artigo recebido em 03/01/2008 e aceito em 15/03/2008

Formação Social e Movimentos Sociais: O Mito da Democracia Racial e as Políticas Públicas no Brasil

Marcus Vinícius Peinado Gomes[1] e Alexandre Reis Rosa[2]

RESUMO: O objetivo deste ensaio teórico é discutir como a formação social brasileira influenciou as políticas públicas voltadas ao combate da exclusão racial. A indistinção entre público e privado, enquanto característica marcante da nossa formação apresenta paralelos com o discurso da *democracia racial* na medida em que opera a partir da permissividade das relações sociais; o que significou uma convivência pacífica entre senhores e escravos. Assim exploramos essa aproximação com base em três perspectivas distintas: primeiramente discutimos a concepção de Formação Social e sua relação com o Estado e conseqüentemente com as políticas públicas, ainda apresentamos uma possível articulação como os Movimentos Sociais. No segundo eixo, apresentamos duas análises distintas sobre a Formação Social e a constituição do Estado brasileiro, chamando a atenção para as similaridades destas análises com o discurso da *democracia racial*, e como estes elementos conduziram o Movimento Negro a uma postura determinada, não permitindo que sua agenda se materializasse em Políticas Públicas.

PALAVRAS CHAVE: exclusão racial, formação social, políticas públicas, movimentos sociais.

ABSTRACT: The purpose of this essay is to discuss how the Brazilian Social Formation influenced the formulation of public policies aimed at combating racial exclusion. The indistinct between public and private, while striking feature of our Social Formation shows parallels with the discourse of *racial democracy* in the sense that it operates from the permissiveness of social relationships, which meant a peaceful coexistence between masters and slaves. So we will explore this approach on three different ways: first discuss the design of Social Formation and its relationship with the State and consequently to public policies also present a possible link to the Social Movements. Secondly, we show two different analyses on the Social Formation and the constitution of the Brazilian state, drawing attention to the similarities of these tests with the discourse of racial democracy, and how these factors led the Black Movement to a determined attitude, not allowing their agenda to become materialized in Public Policy.

KEYWORDS: racial exclusion, social formation, public policies, social movements.

[1] Mestrando em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Endereço para correspondência: Rua Dardanelos, 481, apto 201, Alto da Lapa.São Paulo – SP.CEP: 05468-010 e-mail: mvpgomes@gmail.com

[2] Doutorando em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Professor da ESPM. Endereço para correspondência :Rua Maracá, 132, Apto 124, Vila Guarani. São Paulo – SP CEP 04313-210. E-mail: areis@espm.br

1. Introdução

As demandas por justiça social e emancipação da comunidade negra começam a se tornar visível por meio da luta abolicionista que, entre outras iniciativas, pressionava o Estado para extinguir o trabalho escravo no Brasil. Contudo, as respostas do Estado foram gradativas e até a assinatura da Lei Áurea em 1888 ("libertando" juridicamente os escravos), iniciativas como a Lei Eusébio de Queirós proibindo o tráfico negreiro em 1850, seguido da Lei do Ventre-Livre em 1871, e da Lei dos Sexagenários em 1885, podem ser consideradas como as primeiras respostas oficiais do Estado diante da escravidão (MUNANGA e GOMES, 2006).

De acordo com Fernandes (1989), a abolição cometeu o grave erro de resumir-se ao próprio ato da assinatura, não houve uma complementação, no sentido de programar políticas públicas de amparo aos negros libertos, deixando-os à própria sorte no mercado de trabalho. Conseqüentemente, gerou-se uma massa de excluídos que viveram a margem da população brasileira ocupando posições subalternas em diversas esferas da vida social. Tal situação acarretou em diversas movimentações dos negros na luta pela inclusão social e principalmente: por uma compensação pelos danos causados a essa comunidade no período escravocrata.

Embora a luta por igualdade racial não tenha cessado após a emancipação jurídica dos escravos negros, o Estado praticamente deixou de reagir às suas demandas durante um longo período de tempo e somente em 20 de novembro de 1995, com a "Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela cidadania e a vida" que por decreto presidencial é instituído o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra), ligado ao Ministério da Justiça, em sua Secretaria dos Direitos da Cidadania (COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL, 1996; JACCOUD, BEGHIN, 2002). Assim, o governo resolve discutir políticas públicas específicas para a melhoria da condição dos negros no país. O modelo de política adotado nessa ocasião[3] foi a chamada "Ação Afirmativa", inspirado no *Affirmative Action* desenvolvido nos EUA desde a década de 1960 (Guimarães, 1997). No Brasil, o principal alvo dessa política e com maior

[3] Cabe ressaltar que no ano de 1996 o GTI População Negra promove um seminário internacional "Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos" para discutir o tema, posteriormente o debate realizado neste seminário foi publicado sob a forma de livro (SOUZA, 1997).

visibilidade foi a criação do sistema de cotas no ensino superior para os que se declarassem afro-descendentes e o reconhecimento de comunidades quilombolas a partir da demarcação de terras para este grupo.

Considerando esse contexto, nosso objetivo neste ensaio teórico é discutir como a formação social brasileira influenciou as políticas públicas voltadas ao combate da exclusão racial. Para tanto, sustentamos o argumento de que a indistinção entre público privado, enquanto característica marcante da nossa formação apresenta paralelos com o discurso da *democracia racial* na medida em que opera a partir da *permissividade* das relações sociais, evitando o conflito, e mantendo os dominados em seu devido lugar. O que no âmbito das relações raciais significou uma convivência pacífica entre senhores e escravos. Assim exploramos essa aproximação com base em três perspectivas distintas: primeiramente discutiremos a concepção de formação social e sua relação com o Estado e conseqüentemente com as políticas públicas, ainda apresentamos uma possível articulação como os movimentos sociais. Em seguida, apresentaremos duas análises distintas sobre a formação social e a constituição do Estado brasileiro, chamando a atenção para as similaridades destas análises com o discurso da *democracia racial*, e como estes elementos conduziram o Movimento Negro a uma postura determinada, não permitindo que sua agenda se materializasse em políticas públicas.

Por fim, com o intuito de ilustrar nossa discussão, apresentamos o caso da criação da Fundação Cultural Palmares (FCP) durante o processo de redemocratização, que também pode ser entendida como um reflexo das prioridades do Movimento Negro no período.

2. Formação Social, Movimento Social e Estado

Formação Social é um termo que possui diversas acepções, sua utilização está presente tanto no Direito e as ciências jurídicas como na sociologia. Segundo o dicionário de Política organizado por Norberto Bobbio (1986), três grandes linhas (acepções para o termo) podem ser identificadas em seu uso mais corrente: a primeira acepção remete a um conceito descritivo, a idéia presente neste uso é descrever as interações sociais estabilizadas. Já a segunda acepção está ligada a teoria marxista e entende a Formação Social como a totalidade do processo histórico-social constituída por um determinado modo de produção e suas superestruturas (política e ideológica) decorrentes. Por fim, a terceira

acepção é o conceito teórico-sociológico, no qual a Formação Social é utilizada como a estrutura do sistema social, sua cultura e mecanismos de reprodução (BOBBIO, 1986).

Ainda segundo Bobbio (1986), existem diferenças claras entres as três acepções, sendo a primeira relativa à doutrina jurídica e às ciências sociais, enquanto as outras duas, relativas às vertentes teóricas, estão presentes apenas nas ciências sociais. As duas correntes teóricas se relacionam com teorias sociológicas específicas, em que a primeira está ligada ao materialismo histórico e a segunda ao estrutural-funcionalismo. O quadro abaixo sintetiza estas três acepções e usos dos conceitos de Formação Social:

Quadro1: Formação Social

Conceito	**Acepção**	**Uso**
Descritivo	Descrever as interações sociais existentes	Doutrina jurídica e Ciências Sociais
Marxismo	Processo histórico-social determinada por um modo de produção e suas superestruturas (política e ideologia)	Ciências Sociais, segundo a vertente teórica do materialismo histórico
Teoria Sociológica	Sistema Social, cultura e seus sistemas de reprodução	Ciências Sociais, segundo a vertente estrutural funcionalista

Fonte: Elaborado a partir de BOBBIO (1986).

Contudo, o que nos interessa não é a ligação entre o conceito de formação social e uma epistemologia determinada, mas sim, "*A acepção dinâmica da linguagem comum, ausente no conceito descritivo, está, porém presente nos conceitos teóricos*." (BOBBIO, 1986, p.510). Pois é esta forma dinâmica que possibilita compreendermos a formação social em sua constituição histórica e sistêmica, portanto passível de alteração ao longo do tempo. Além disso, a acepção dinâmica constitui-se do "[...] *processo de um sujeito dar ou assumir forma*" (BOBBIO, 1986, p.509). *Portanto podemos, a partir desta visão dinâmica, entender a formação social como o processo pelo qual os sujeitos assumem (e interpretam) as relações entre os indivíduos.*

As duas vertentes teóricas possuem suas peculiaridades, tanto epistemológicas como analíticas, porém ambas apresentam a formação social como um elemento que influencia diretamente o Estado. Logo, as políticas públicas também se relacionam com a formação social, uma vez que não surgem aleatoriamente, pois, em tese, se caracterizam como um produto da relação do Estado com a Sociedade.

Os teóricos da *agenda setting* mostram que a sociedade e o Estado se relacionam para a compreensão dos assuntos públicos e problemas sociais, bem como na definição de quais políticas públicas devem ser implementadas em cada caso (FUCKS, 2000; COBB e ELDER, 1995 e KINGDON, 1995). Os movimentos sociais são atores nesta disputa, dialogando como a formação social é percebida, como os problemas sócias são constituídos.

Sendo assim, a postura dos movimentos sociais sobre as relações da sociedade pode ser uma maneira de compreendermos como a formação social é interpretada. Na medida em que a idéia de movimento social está ligada aos movimentos organizados contra-hegemônicos (SADER, 2001), esses movimentos estariam dialogando diretamente com a maneira pela qual a formação social é construída, pois ao se posicionar contra uma visão cristalizada no Estado e/ou na Sociedade, os movimentos sociais dialogam com a formação social predominante.

Diversas teorias tratam os Movimentos Sociais como elementos constitutivos da ação coletiva, atuantes na definição de um campo de conflito. Para Touraine (1973), não pode existir nem identidade, nem totalidade, sem oposição, isto é, sem um partilhado campo de conflito. Neste sentido, um movimento social pode ser definido como um tipo de ação coletiva que questiona a ordem sócio-cultural estabelecida. Essa ordem constituída, por sua vez, advém das instituições e dos valores do capitalismo – no caso das sociedades modernas e de monopólio da informação na sociedade pós-industrial.

Para Melucci (1994), os movimentos sociais acomodam relações sociais ainda pouco estruturadas e não-cristalizadas, pois a ação tende a ser a portadora imediata da sua tessitura relacional. Ou seja, os movimentos sociais "[...] *transitam, fluem e acontecem em espaços não-consolidados das estruturas e organizações sociais*" (GOHN, 2002, p.12). São formas de organização que questionam as formas tradicionais propondo alternativas de organização da sociedade, por isso tendem a inovações organizativas e a busca de mudança social. Ou ainda, podem compor uma ação coletiva que "*[...] 1) invoca solidariedade; 2) faz um manifesto conflito; 3), implica uma violação dos limites da compatibilidade do sistema dentro do qual a ação toma local*".(MELUCCI, 1996, p.28).

Assim, os movimentos sociais são um tipo de organização que pode deixar latente os conflitos presentes na formação social – entendida como o processo pelo qual os sujeitos

assumem (e interpretam) as relações sociais -, sendo assim, muitas vezes ignorados pelo Estado. Sader (2001) aponta como estes atores coletivos carregam em seu discurso os elementos pelos quais interpretam a sociedade na qual vivem:

> Recorrendo à linguagem, enquanto estrutura dada, para poder expressar-se, o sujeito *se inscreve na tradição de toda sua cultura*. Mas, nesse mesmo ato de expressar-se, operando um novo arranjo das significações instituídas, ele suscita novos significados. Se pensarmos num sujeito coletivo, nós nos encontramos, em sua gênese, com um conjunto de necessidades, anseios, medos, motivações, suscitado pela *trama das relações sociais nas quais ele se constitui*. (SADER, 2001: 58, grifo nosso).

Como exemplo, as análises de Saes (1985) e de Faoro (1994), apesar de suas divergências, evidenciam uma formação social na qual o conflito é negado, abafado, na constituição do Estado brasileiro. Nessa linha, outros autores, como Gilberto Freyre (2002) ou Sergio Buarque de Holanda (1987), irão *descrever* a formação social brasileira a partir de uma visão *culturalista*, sem abordar a vertente política. Ou seja, similar aos dois primeiros autores, que enxergam também uma sociedade sem conflitos na qual o jeitinho e a cordialidade são expedientes comuns na solução de problemas sociais.

3. O Estado brasileiro: da negação do conflito à permissividade

Enquanto Décio Saes (1985) constrói uma abordagem marxista, trazendo um olhar inovador para a análise da formação do Estado brasileiro, ressaltando o processo de individualização promovido pelo Estado burguês, que neutraliza a ação coletiva que poderia formar uma classe trabalhadora, Raymundo Faoro (1994), numa perspectiva weberiana, trabalha com a idéia de estamento ao invés de classe social, mostra a fragilidade da burguesia e do proletariado, destacando ainda que só é possível começar a revolução burguesa pelo pensamento político. Assim, diferentes interpretações da formação social conduzem a diferentes análises sobre o Estado brasileiro.

Gott (2007) analisa as experiências de colonização da América Latina, e seus conseqüentes Estados independentes, como também derivados do fenômeno chamado “White settler society”, termo de difícil tradução para o português, traz a idéia de uma sociedade construída pelo colonizador branco, no qual as idéias de raça branca e de sua supremacia estão intimamente entrelaçadas, o colonizador tinha como missão, além de ocupar a terra,

evitar que a população local se tornasse um empecilho aos planos de dominação, assim ou eram exterminadas ou utilizadas como mão de obra. O colonizador ainda procurava reproduzir, para si, os padrões de vida europeus, seja por meio de leis que lhe garantissem o seu domínio, ou por leis que desenhavam os indígenas como membros de segunda ou terceira "classes", assim os índios eram tratados com profundo preconceito, permitindo sua exploração. A experiência latino-america, ainda é, para Gott (2007) agravada pelo legado da escravidão não indígena, utilizando a mão de obra negra.

Os colonizadores brancos latino-americanos construíram dois tipos de opressão no território, o roubo das terras indígenas e a apropriação do trabalho dos escravos negros importados da África para o continente. A conseqüência destas opressões foi a constituição de dois grupos oprimidos na constituição destas sociedades, nas quais o ideal do branco superior estava presente em sua constituição. Veremos adiante como este ideal se faz presente no Brasil com a idéia de branqueamento, no qual há a necessidade de incentivar a imigração européia para branquear a sociedade brasileira, limpando-a das impurezas da mestiçagem, que para Gott (2007) também assume o papel de evitar a participação da população não branca no poder.

Saes (1985) inicia seu trabalho deixando claro seu objetivo: analisar o processo de formação do Estado burguês no Brasil. Para tanto procurará discutir como e quando se forma o Estado burguês, tendo como foco a análise formação social brasileira em sua passagem do escravismo moderno ao capitalismo, utilizando a teoria de tipos de Estado.

Para Saes (1985), a formação do Estado burguês é a revolução política burguesa, que é aspecto específico da revolução burguesa geral – entendida como a formação de novas relações, novas classes sociais, uma nova ideologia dominante, e uma nova estrutura do Estado, englobando a Abolição da Escravatura, a Proclamação da República e a Assembléia Constituinte, eventos que constituem o processo geral de transformação do Estado escravista moderno para o Estado burguês, sendo essas transformações as influenciadoras desse processo, alterando a formação social brasileira. Portanto, tanto a mudança na formação social brasileira, como a constituição do Estado burguês não são definíveis em um momento específico, mas constituem um processo (SAES, 1985).

O conceito de tipos de Estado surge a partir da conceituação de Estado em sentido geral, sendo este "*o conjunto das instituições (mais ou menos diferenciadas, e mais ou menos*

especializadas) que conservam a dominação de uma classe por outra" (SAES, 1985, p.23). Apesar de o Estado, conforme a teoria elaborada por Marx, estar a serviço da classe dominante, o modo pelo qual esta dominação é exercida assume formas específicas, isto é, tipos de Estado que correspondem aos diferentes tipos de relações de produção.

O Estado burguês "*organiza de um modo particular a dominação de classe; e corresponde a relações de produção capitalistas*" (SAES, 1985, p.25). Assim, ao mesmo tempo em que o Estado burguês corresponde à formação social, é ele quem cria as condições para a reprodução dessas condições, então observarmos a formação do Estado burguês como um processo, que reflete esse movimento dialético.

> Assim, a correspondência entre o Estado burguês e as relações de produção capitalistas não consiste numa relação causal unívoca: a determinação do Estado pelas relações de produção. (...) Um tipo particular de Estado (o burguês) *corresponde* a um tipo particular de relações de produção (capitalistas) na medida em que *só uma* estrutura jurídico-política *específica* torna possível a *reprodução* das relações de produção capitalistas. (SAES, 1985, p.26)

Mas poderíamos perguntar: qual é a conseqüência desta estrutura jurídico-política? Saes (1985), ao analisar a formação do Estado burguês brasileiro entre 1881 e 1891, aponta que o nosso Estado burguês cria condições ideológicas necessárias à reprodução de sua formação social na medida em que desempenha uma dupla função: (i) individualização dos agentes da produção, por meio da conversão dos agentes produtivos em pessoas jurídicas, com direitos e vontade subjetivas, livres para contratar – comprar e vender – a força de trabalho por meio dos salários. Esta individualização mascara a troca desigual proveniente da mais-valia, pois coloca como um ato de vontade do indivíduo a prestação do sobretrabalho; e (ii) neutralização das ações coletivas por meio da organização de outro coletivo, e não da classe social. Este outro coletivo é o povo-nação que une em um coletivo, tanto operários como proprietários dos meios de produção, todos são vistos como iguais, igualdade garantida pela condição comum de habitantes de um espaço geográfico.

O conflito é, portanto, abafado por dois processos, primeiro porque os indivíduos são atomizados não permitindo sua aglutinação para uma ação coletiva (segundo Saes (1985), esta ação se daria por meio da constituição da classe social); o segundo processo é a formação de outro coletivo, este uno e indivisível: a nação brasileira.

Faoro (1994), por sua vez, inicia seu trabalho questionando se existe um pensamento político brasileiro. Essa indagação se mostra relevante para o desenvolvimento das idéias do autor, pois na sua visão um pensamento político autônomo brasileiro seria capaz de promover a revolução burguesa, a partir de uma chave liberal. Nesse sentido, "*se há um pensamento político brasileiro, há um quadro cultural autônomo, moldado sobre uma realidade social capaz de gerá-lo ou de com ele se solda*." (FAORO, 1994, p.7). Assim, o pensamento político está de alguma maneira relacionado com a realidade social brasileira, com as estruturas de nossa sociedade.

O pensamento político também está relacionado à *práxis*, com isso, ele não é apenas o ato de pensar, cogitar, apreender, mas também está orientado à ação, como *práxis* direciona a ação coletiva e não apenas a enuncia.

> [Pensamento Político] Acompanha e potencializa a dialética social à qual se vincula, sem ser mero reflexo, por meio de manifestações múltiplas, que não estão necessariamente submersas no saber formulado, com o rótulo político. (FAORO, 1994, p.18).

A análise de Faoro (1994) demonstra a debilidade da burguesia e do proletariado nacional, em conseqüência da fragilidade do pensamento político brasileiro que "*na sua origem, é o pensamento político português*" (FAORO, 1994: 23). Pois a colônia sendo uma continuação da metrópole, a cultura portuguesa criou um Estado patrimonialista, marcado pela indistinção entre público e privado, isolando Portugal do restante da Europa. Nem mesmo as reformas pombalinas lograram sucesso em alterar essa característica da sociedade portuguesa.

Como colônia, essa cultura patrimonialista permeia a sociedade brasileira, os favorecimentos, característica do patrimonialismo, leva a uma indistinção do público e privado como mecanismo de garantir a manutenção do sistema colonial. O elemento nacional que surge no processo de Independência é marcado como um projeto em comum, acabar com o sistema colonial, e não em criar um pensamento autônomo.

> O *elemento nacional* está no sentido certo: não se trata de um pensamento nacional, de um país como Nação, mas como núcleos não homogêneos, como um projeto – apenas como projeto – nacional. As circunstâncias – a dissolução do sistema colonial – teriam configurado as bases de uma consciência histórica,

> estamental e virtualmente de classe, sem que se possa configurar uma situação revolucionária [...].(FAORO, 1994, p.53).

A ausência de um pensamento político autônomo e liberal bloqueia a formação de classes, deixando o sistema político confinado nele mesmo; o patrimonialismo e sua indistinção entre público e privado favorecem a manutenção de estamentos, estes possuem contornos menos precisos do que a noção de classes social, pois são grupos sociais quase grupos de identidade, voltados às questões políticas, este sentimento de identidade e favorecimento, formado intrinsecamente ligado ao Estado, entra no jogo político cooptando as "classes" a entrarem nesse jogo.

> A ausência do liberalismo, que expressava uma dinâmica dentro da realidade social e econômica, estagnou o movimento político, impedindo que ao se desenvolver, abrigasse a emancipação, como classe, da indústria nacional. **Seu impacto revelaria uma classe, retirando-a da névoa estamental na qual se enredou.** (FAORO, 1994, p.84, grifo nosso).

Faoro denuncia um Estado patrimonialista, estamental, marcado pela indistinção entre público e privado; a sociedade brasileira, como conseqüente da portuguesa, foi moldada pelo estamento patrimonialista, primeiramente dos funcionários da Coroa, depois pelo grupo funcional que cerca o Chefe de Estado. Este estamento funcional do Estado brasileiro não corresponde à burocracia moderna, decorrente da visão weberiana marcada pela legalidade racionalidade e impessoalidade, mas, como dito, se assemelha a um grupo, ligado a um tipo tradicional de dominação política, para este grupo o poder não é uma função pública, é um objeto de apropriação privada.

Seguindo a noção de Estado patrimonialista, Guerreiro Ramos (1983) também aborda a questão apresentando na Administração Pública brasileira o formalismo e o "jeitinho" como sua decorrência. Estas estratégias patrimonialistas de favorecimento operam como um mecanismo de cooptação e mostram em sua faceta o controle social, pois na aparência os dominados recebem privilégios, se igualando aos dominadores, porém estes continuam com sua dominação e àqueles, continuam subjugados.

Ainda que não seja o foco do nosso trabalho, vale ressaltar que o jeitinho, enquanto estratégia de navegação social, promove a individualização, pois cada pessoa resolve seu problema dentro da sociedade sem alterar o *status quo* e com isso não favorece o

surgimento de uma ação social capaz de alterar a ordem estabelecida (MOTTA e ALCADIPANI, 1999). Mas afinal qual a relação desta "característica" com a democracia racial? Em que medida as similaridades podem ser percebidas?

4. O racismo brasileiro: da permissividade à democracia racial

Durante muitos anos a exclusão racial foi um tema ignorado, e até mesmo negado, na agenda pública brasileira. Para compreender os elementos que constituem o debate atual sobre este tema, e as alternativas que estão sendo construídas para combatê-la, devemos voltar aos últimos anos do Império brasileiro e início da República, entre os anos de 1880 e 1940. Neste período duas ações estatais constituíram alguns elementos (e discursos) cruciais para a questão, primeiro a abolição da escravidão em 1888; e segundo o incentivo a imigração européia e o "ideal" de um país "mestiço".

No final do século XIX, quando o Estado brasileiro ainda se constituía como um Império, a economia era voltada para a produção de bens agrícolas tropicais (café, açúcar e algodão) para abastecer o mercado europeu, a mão de obra era predominantemente escravista. O mercado de escravo era o negócio mais rentável da época, e assim o foi até 1850 com a proibição do tráfico de escravos. Estima-se que o Brasil, nos primeiros anos do século XIX, possuía três milhões de habitantes, destes, 1,6 milhões eram negros escravos, 400 mil eram negros e mulatos libertos e um milhão de brancos (THEODORO, 2005).

Em 1888, há exatos 120 anos, o Estado brasileiro promulgava a Lei Áurea, abolindo a escravidão no país, porém os negros libertos não são reintegrados na produção agrícola como assalariados, eles são literalmente abandonados, tanto pelos seus antigos donos, quanto pelo Estado brasileiro, que não criou nenhuma alternativa para a inserção desta população no mercado de trabalho brasileiro. Para ocupar os postos de trabalho oriundos do trabalho escravo e para as nascentes indústrias nacionais, o Estado incentivou a imigração européia, uma vez que a população livre estava dispersa pelo vasto território nacional, elevando o custo de seu recrutamento, e voltada para a economia de subsistência, portanto não acostumada ao trabalho assalariado (THEODORO, 2005).

O incentivo a imigração européia não foi apenas a possibilidade encontrada para o enfrentamento da questão do trabalho após o fim da escravidão. Também está inserida na

discussão promovida pela elite nacional, com seus intelectuais e universidades, sobre o caráter mestiço da população brasileira.

A situação racial brasileira era descrita no final do império como: "*Trata-se de uma população totalmente mulata, viciada no sangue e no espírito e assustadoramente feia*" (RAEDERS, 1988 *apud* SCHWARCZ, 1994, p.137). A miscigenação era compreendida pelas teorias determinísticas como um desastre ao desenvolvimento, "o conjunto dos modelos evolucionistas não só elogiava o progresso e a civilização, como concluía que a mistura de raças heterogêneas era sempre um erro, e levava à degeneração não só do indivíduo como de toda a coletividade." (SCHWARCZ, 1994, p.138).

O medo da degeneração estava presente no debate nacional, a nação brasileira e sua mistura entre negros, índios e brancos precisava ser sanada, portanto o incentivo à imigração neste período não tinha como único propósito a solução do problema do mercado de trabalho, mas também buscava "branquear" a população (SKIDMORE, 1993).

Os primeiros anos da república, decretada em 1889, não alteram a postura do Estado brasileiro, contudo, a pseudociência do final do século XIX começa a ser atacada logo no início do século XX. No Brasil a saída foi "aceitar a idéia da diferença ontológica entre as raças sem a condenação à hibridação – à medida que o país, a essas alturas, encontrava-se irremediavelmente miscigenado." (SCHWARCZ, 1994, p.138).

O ápice desta guinada é com a idéia de democracia racial, na qual o Brasil é concebido como um país em que as mais diversas raças vivem em paz, sem preconceito, miscigenando-se e construindo um país *sui gêneris*. A idéia de democracia racial se consolidou entre as décadas de 30 e 40, esta visão de um país miscigenado, física e culturalmente, constituído pela permissividade das relações entre senhores e escravos, na qual o conflito não tem destaque, chega ao seu auge com o trabalho de Gilberto Freyre publicado em 1933, *Casa Grande & Senzala*, (FREYRE, 2002). A visão freyriana consolida a imagem de convivência racial pacífica e idílica, um país onde se vive pacificamente independente de sua origem (FREYRE, 2002; SCHWARCZ, 2004; OSORIO, 2004).

Para os pesquisadores da época, de influência norte-america, ou mesmo norte-americanos estudando o Brasil, como Pierson (1945), a visão de um país com as características

freyrianas era completamente diferente da sua experiência, na qual a discriminação era dada incondicionalmente (e até legalmente) dos membros do grupo discriminado. Assim, ao analisarem a formação social de um país marcado pela miscigenação, onde brancos e negros jogam futebol juntos, "pulam" o carnaval na mesma festa, no qual a permissividade das relações entre senhores e escravos é amplamente estudada e aceita, não dando lugar ao conflito, a conclusão destes estudos era que não havia racismo em nossa sociedade, a visão destes autores era corroborada pela existência em pequena escala de negros e pardos nos estratos mais altos da sociedade brasileira, era a ausência de barreiras raciais no Brasil fica, portanto clara. Além disso, Pierson (1945) afirmava que o preconceito existente seria o de classe e não de raça, pois a sociedade brasileira não estava dividida em castas como o seu país de origem, porém questionava se a não evidência do preconceito de raça não seria fruto da ausência entre negros e brancos.

Nesta visão era a proximidade temporal com a escravidão que segurava os negros nos estratos mais baixos da sociedade, uma vez que estes não estariam inseridos na sociedade de classes, o grande exemplo são exatamente aqueles poucos negros e pardo que conseguiram uma ascensão social, provando a ausência de racismo (OSORIO, 2004). Portanto, inicialmente a visão da democracia racial ilustra este quadro de convivência pacífica entre brancos e negros, com a possibilidade de mudança da condição de inferioridade dos negros, pois estes apenas estariam muito ligados ao passado escravista.

Na análise de Florestan Fernandes (1965) existe um caráter mítico neste discurso que o classifica como um discurso de dominação política usado para desmobilizar a comunidade negra, um discurso de dominação puramente simbólico, cuja conseqüência seria o preconceito racial e a discriminação (GUIMARÃES, 2003, 2002; CALLIGARIS, 1997).

Na ausência de mecanismos legais de discriminação, o discurso da democracia racial toma a função de manutenção da sociedade escravocrata para si (OS ORIO, 2004). A democracia racial seria uma máscara da discriminação racial brasileira, era uma ideologia que naturaliza as desigualdades entre brancos e negros (FERNANDES, 1965).

> O preconceito de cor e a discriminação racial não só existiam e eram expressos com razoável espontaneidade, como se sobrepunham, contribuindo para a preservação da ordem escravocrata. A cor da pele e as marcas raciais teriam articulado a naturalização das desigualdades entre negros e brancos.(OSORIO, 2004, p.12).

Nesse sentido, a proximidade entre o discurso da democracia racial e a formação social, constituída nas análises de Saes e Faoro, articulam um elemento importantíssimo para este discurso mítico, a negação do conflito e a conciliação de interesses. Para cada intelectual podemos traçar um paralelo a seu modo.

A relação com Saes (1985) aparece na negação do conflito e na constituição de uma unidade nacional que dificulta integração social. Pois ao operar um processo de individualização, que atomiza os indivíduos, não permite sua aglutinação para uma ação coletiva, que se daria por meio da constituição da classe social ou grupo de interesse. Veremos adiante como o espectro da unidade nacional será utilizado para atacar o Movimento Negro.

No caso de Faoro (1994), ocorre pela indistinção entre o público e privado. Ou seja, a constituição de estamentos também mina a possibilidade de uma luta de classes, caracterizando-se também um dos elementos constitutivos do patrimonialismo, cuja indistinção entre público e privado atua, conforme vimos, como uma forma de controle social, que além de atenuar os conflitos sociais, mascara formas de dominação.

5. Início do século XX: Movimento Negro e as Políticas Públicas

Durante a constituição da república, nas primeiras décadas do século XX, uma das importantes expressões do Movimento Negro foi o Teatro Experimental do Negro (TEN), grupo de teatro idealizado, fundado e dirigido por Abdias do Nascimento em 1944 no Rio de Janeiro, seu objetivo era se tornar um "*organismo teatral aberto ao protagonismo do negro, onde ele ascendesse da condição adjetiva e folclórica para a de sujeito e herói das histórias que representasse*" (NASCIMENTO, 2004, p.210). O intuito do teatro refletia o sentimento da sociedade brasileira frente aos negros:

> Não seria outro o sentido de tentar desfiar, desmascarar e transformar os fundamentos daquela anormalidade objetiva dos idos de 1944, pois dizer teatro genuíno – fruto da imaginação e do poder criador do homem – é dizer mergulho nas raízes da vida. E vida brasileira excluindo o negro de seu centro vital, só por cegueira ou deformação da realidade.(NASCIMENTO, 2004, p.210).

Dar voz aos atores negros, que só "*se utilizava para imprimir certa cor local ao cenário, em papéis ridículos, brejeiros e de conotações pejorativas*" (NASCIMENTO, 2004: 209),

era confrontar a sociedade brasileira e o mito da democracia racial. Quando o TEN começou a publicar no Rio de Janeiro o jornal *Quilombo: vida, problemas e aspirações do negro*, entre 1948 e 1951, uma série de argumentos contra o Movimento Negro foram articulados. Uma vez que na época persistia a idéia de que não havia racismo no Brasil, que esta idéia era importada dos Estados Unidos pelos negros racistas, antibrasileiros, o verdadeiro problema do negro no Brasil era a barreira para a pobreza (NASCIMENTO, 2003).

A idéia que prevalecia era, portanto, que o Movimento Negro, ao se organizar, queria separar os brasileiros, iniciar uma guerra contra os brancos. Os verdadeiros racistas eram os negros, pois tentavam criar uma divisão inexistente entre os brasileiros, uma vez que a sociedade brasileira era miscigenada (NASCIMENTO, 2003). Nesse clima, instaurado pela imagem da democracia racial (FERNANDES, 1965), o Movimento Negro era abafado pela elite nacional, na falta de instrumentos legais para garantir a inferioridade social dos negros, era a democracia racial garantia ideologicamente que o Movimento Negro não conseguiria espaço na agenda pública brasileira, alijando suas demandas da esfera pública, suas reivindicações eram barradas pela imagem da ausência do racismo e do conflito em nossa sociedade. O argumento era que estas seriam questões importadas, não condizendo com a característica miscigenada de nosso país.

Neste contexto, do início do século XX, o Movimento Negro estava preso na armadilha do discurso da democracia racial, suas críticas e manifestações eram taxadas de "racialistas" com o objetivo de criar o conflito no país, importando o discurso racial norte-americano. (NASCIMENTO, 2003; 2004). Assim, o discurso da democracia racial não apenas travava as demandas do movimento negro, mas também naturalizava a discriminação racial, reproduzindo a discriminação e desigualdade raciais impedindo que fossem inseridas na agenda de políticas sociais do Estado brasileiro.

Com efeito, podemos perceber que o Movimento Negro vocaliza outra Formação Social, constituída a partir da sua experiência enquanto discriminados e excluídos, interpretando a sociedade na qual vivem (SADER, 2001). Os ataques ao Movimento Negro são sustentados pela visão da Formação Social hegemônica, como, por exemplo, taxar o Movimento Negro de separatista, pois procura romper com a unidade nacional. .

Na verdade, há uma visão dominante expressa nesse discurso hegemônico que reproduzir a idéia de uma nação sem conflitos, na qual brancos e negros vivem pacificamente, cujas desigualdades são fruto de outra dinâmica diferente da esfera racial. Assim, o discurso blindava o Estado de absorver o tema da exclusão racial e, conseqüentemente, deixava-o isento de pensar e implementar políticas públicas para enfrentar a questão racial.

6. A Questão Racial no espírito da Redemocratização

Souza e Lamounier (1990) apontam duas explicações para a cultura brasileira voltada para a prevenção do conflito. Uma explicação política, centrada no Estado, na qual a prevenção dos conflitos é uma tendência das elites em prevenir o aparecimento de outras forças políticas independentes, cuja estratégia da prevenção foi mantida pela coesão ideológica e social desta elite desde os anos 30, e pela burocracia e militares após o golpe de 64. Sendo assim, qualquer semelhança com o discurso mítico da democracia racial não é mera coincidência.

A segunda explicação é uma interpretação sociológica em que um país com proporções continentais como o Brasil só tenha alcançado um estágio de industrialização avançado recentemente, portanto ainda apresentaria uma estrutura social pré-capitalista, mesmo com um emaranhado de atividades econômicas de baixa produtividade, a remuneração seria garantida pelo Estado patrimonialista (SOUZA e LAMOUNIER, 1990).

> A interpretação política e a sociológica convergem para concluir que tais esquemas e estratégias há muito tempo vêm sustentando e dando substância à mentalidade política dominante, que é conciliatória, pragmática, enfim, voltada prioritariamente para a prevenção de conflitos. (SOUZA e LAMOUNIER, 1990, p.85).

Contudo, segundo os autores, não é este cenário que está encampado no Brasil dos anos 1980. O Brasil já se consolidava como uma sociedade semi-industrial, predominantemente urbana, na qual a mão-de-obra industrial já atingira um nível razoável de organização. A pobreza urbana e a estagnação econômica aguçaram "os conflitos distributivos e minaram a 'deferência' social e política" (SOUZA e LAMOUNIER, 1990, p.85). Configura-se, então um cenário conflitante e socialmente mobilizado.

Há ainda presente no período um desejo de apagar o passado, o espírito de 88 carregava um desejo de passar a limpo o país mudar nossa história. É com este espírito que nossa Constituição é consolidada (SOUZA e LAMOUNIER, 1990). Diferentemente das outras Constituições nas quais os grupos sociais não foram considerados como agentes legais e legítimos, a nova Constituição altera esta concepção, não restringe os direitos individuais e coletivos, mas os expande, inserindo em seu texto o direito a igualdade perante a lei de todos os indivíduos, independente de sua raça, cor, origem, religião ou sexo. Também faz um grande avanço ao considerar a discriminação racial um crime inafiançável, sendo a primeira lei brasileira a tratar a discriminação racial como crime (GUIMARÃES, 2005).

"No cenário da redemocratização, das conquistas das liberdades e no clima do centenário da abolição da escravatura, foi que, em 1988, se criou a primeira instituição do Estado a tratar da questão racial." (FCP, 2008).

7. A Cultura Negra no Brasil: A Fundação Cultural Palmares e o Movimento Negro

O final da década de 80 é marcado por avanços na questão racial, em 1987 o então presidente Sarney, cria por decreto presidencial, o Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravidão para ser executado no ano seguinte, ano da comemoração do centenário.

"Pode-se dizer que o ano de 1988 foi de alta densidade simbólica, constituindo desse modo, momento favorável para debater as relações raciais." (JACCOUD, BEGHIN, 2002, p. 17). Este espírito é de grande importância para a compreensão do racismo à brasileira, permeando o processo de redemocratização. Em agosto de 1988, antes da aprovação da Constituição, o presidente Sarney sanciona a lei 7.668, instituindo a Fundação Cultural Palmares (FCP), a primeiro órgão de Estado destinado às questões do negro na sociedade brasileira.

Os objetivos da FCP são "promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira." (FCP, 2008). A FCP é uma fundação pública vinculada ao Ministério da Cultura, organizada em duas diretorias: Diretoria de Promoção, Estudos, Pesquisa e Divulgação da Cultura Afro-Brasileira (DEP) e a; Diretoria de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro (DPA).

A FCP, a primeira Instituição Política brasileira relacionada à população negra, é voltada aos aspectos culturais da comunidade afro-brasileira, com suas duas diretorias diretamente articuladas com o legado histórico desta comunidade ao Brasil. Assim, a instituição não possui nenhum outro órgão preocupado com outros aspectos da questão racial no Brasil, seja o combate à democracia racial, discussão de ações afirmativas, ou a inserção do negro no mercado de trabalho.

> Com a sociedade civil mobilizada e em clima de vitória sobre a tirania, tudo conduzia para que, enfim, os negros brasileiros pudessem ter uma instituição que desse conta das urgentes e complexas questões presentes em seu cotidiano. A Fundação Cultural Palmares assume, a partir de então, a liderança dos debates que envolvem as questões raciais no campo cultural. (FCP, 2008).

Com isso, ao considerarmos essa relação do Movimento Negro com a democracia racial e a flagrante ausência de políticas públicas à comunidade negra brasileira até a redemocratização, podemos perguntar qual a postura do Movimento Negro durante a ditadura?

O golpe militar de 1964, com a repressão à liberdade de expressão e o autoritarismo no controle do Estado, sufocou o Movimento Negro que estava preso dentro de sua heterogeneidade e lutando pela democracia. Apesar da forte repressão, em 7 de julho de 1978, o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial (MNUCDR) leu uma carta aberta a população brasileira na escadaria do Teatro Municipal de São Paulo, reunindo aproximadamente 2 mil pessoas, a carta denunciava o racismo e a discriminação racial, pedindo o apoio dos setores democráticos da sociedade, propunha a criação de Centros de Luta contra a Discriminação em cidades, bairros, terreiros de candomblé, onde quer que existam pessoas negras vivendo. Com esta manifestação, segundo Hanchard (2001), iniciava o Movimento Negro Unificado (MNU), considerado um ato inédito que até hoje é lembrado pelo Movimento Negro.

Contudo, os Movimentos Sociais brasileiros estavam, de maneira geral, voltados para o enfrentamento à ditadura. Com a abertura para a democracia, diversos movimentos sociais serviram de embrião para os novos partidos políticos, conforme Hanchard (2001, p.149),

> [...] o embrião ideológico da 'terceira via' do Movimento Negro Unificado, que se efetivaram não apenas na fundação e nas atividades subseqüentes do MNU,

> mas também na criação de núcleos africanos no Partido dos Trabalhadores (PT) e no Partido Democrático Trabalhista (PDT) na década de 1980.

Apesar desta relação dos Movimentos Sociais com o regime ditatorial, no período de transição democrática (1988-1989), o Movimento Negro não compunha uma matriz política única, estava preocupado com o "culturalismo" (levantamentos genealógicos e da cultura afro-brasileira), afastando-o "das estratégias de mudança política contemporânea e aproximou-o de um protesto simbólico e de uma fetichização da cultura afro-brasileira" (HANCHARD, 2001: 122). Diversas organizações eram criadas e extintas rapidamente, muitas não passavam de um punhado de pessoas sem um objetivo definido, muitos afirmavam que o "Movimento Negro é apenas um movimento de negros" (HANCHARD, 2001: 122), uma porção de organizações com compromissos ideológicos e estratégias políticas distintas. (GONZALEZ e HASENBALG, 1985; DOMINGUES, 2007).

De maneira geral, pode-se dizer que a comunidade negra estava mobilizada, criando uma grande quantidade de organizações e grupos negros, contudo, muitos não possuíam aspirações políticas, reuniam-se algumas poucas vezes e depois se evaporavam. Estas organizações se expressavam politicamente através da cultura, abandonando outras formas de manifestação da política racial no Brasil, uma espécie de fetichização das práticas culturais negras, a exemplo a glorificação de Zumbi, ou a construção idealizada de um passado afro-brasileiro, preocupado com o estudo da escravidão. (HANCHARD, 1996, 2001; DOMINGUES, 2007)

Poderíamos argumentar que, talvez, a expressão cultural seja um dos poucos campos, juntamente com os esportes, no qual os negros possuem "espaço" para se manifestar, onde seriam aceitos mais facilmente (HANCHARD, 1996, 2001). Seria então correto criticar o Movimento Negro por utilizar a cultura como veículo de mobilização política, quando outros caminhos estariam fechados? Alguns tendem a perceber este "foco" no culturalismo e a certa ausência de aspiração política do Movimento Negro, como uma demonstração da fraqueza do Movimento, da sua incapacidade de levar suas questões à agenda política nacional. Contudo, o Movimento Negro foi o grande responsável por combater o mito da democracia racial, que chega combalido à década de 80 (BAIRROS, 1996), suas aspirações e contestações ocorreram durante todo o século XX (DOMINGUES, 2007).

A questão cultural ganha forças dentro do Movimento Negro por motivos que extrapolam este artigo, porém é uma das expressões que dialoga intensamente com a Formação Social do Brasil, que denuncia vividamente a permissividade das relações sociais e a negação do conflito como um fenômeno presente em nossa sociedade, uma característica importante do mito da democracia racial como discutimos.

É exatamente a questão cultural a primeira a ser Institucionalizada pelo Estado brasileiro, o eco do Movimento Negro durante o processo de redemocratização, aliada ao espírito de passar a limpo o passado militar, abre as portas para que a expressão política mais contundente do Movimento Negro se materializasse em política pública. Assim, a FCP é uma vitória, pois é o reconhecimento do Estado da necessidade de discussão da questão racial no país.

8. Considerações Finais

Nosso objetivo neste trabalho foi estabelecer uma relação entre formação social e ação do movimento no combate a exclusão dos negros. Esse paralelo nos forneceu subsídios para refletir sobre os limites e possibilidades de formulação de políticas públicas voltadas para a comunidade afro-descendente. Primeiramente percebemos como o Movimento Negro vocalizou e articulou-se para denunciar um fenômeno social negado pela interpretação hegemônica da Formação Social. Enquanto a Formação Social construía um país sem conflito e unificado, o Movimento Negro denunciava as rupturas do tecido social que eram reiteradamente negadas.

Em um segundo momento, este Movimento Social consegue ocupar uma posição dentro do Estado brasileiro, inserindo um elemento de inovação e por meio do discurso contra-hegemônico consegue avançar, apontado a expressão cultural afro-brasileira como um elemento importante de nossa sociedade.

A interpretação sobre a formação social pôde constituir diferentes políticas públicas, lembrando que a ausência de políticas também pode ser entendida como um tipo de política pública, deixando o Movimento Social orientado para uma questão específica ou lutando contra esta determinada visão. Os Movimentos Sociais podem então deixar latentes os conflitos que a Formação Social procura esconder.

Embora a resistência negra remonte períodos que antecedem em muito a abertura política do final da década de 80, somente após essa abertura foi possível colocar efetivamente em pauta as demandas do movimento negro. Nesse sentido, podemos concluir que a causa desse retardo – na inserção da questão racial na agenda pública – nos remete ao lento processo de amadurecimento das instituições políticas no Brasil. Ou seja, o esforço conservador das elites em matarem o *status quo* acaba bloqueando ações que promovam a mudança social. Para manter certa estabilidade, as elites "autorizam" pequenas reformas no sistema sem, contudo, mudar estruturalmente essa realidade. Por essa razão podemos também concluir porque a ação do movimento negro tem sido limitada e porque o caminho escolhido ainda tem se restringido ao campo da cultura, não obstante a flagrante desigualdade econômica que aflige a comunidade negra na periferia das grandes cidades.

8. Bibliografia

BAIRROS, L. Orfeu e Poder: uma perspectiva afro-americana sobre a política racial no Brasil. Revista Afro-Ásia, n. 17, 1996.

BOBBIO, Norberto *et alli*. Dicionário de Política. Brasília: UNB, 1986.

BUARQUE DE HOLANDA, Sergio. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1987.

CALLIGARIS, C. Notas sobre os desafios para o Brasil. In: SOUZA, J. Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997.

COBB, R. W. e ELDER, C. D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, S. e

CAHN,.A.Public policy: the essential readings. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1995.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos. Tempo, 12, p.100-122, 2007.

FAORO, R. Existe um pensamento político brasileiro? São Paulo: Ática, 1994.

FCP, Fundação Cultural Palamares, sítio, disponível em: http://www.palmares.gov.br/. Acesso em: 20/06/2008.

FERNANDES, F. A integração do negro na sociedade de classes. São Paulo: Ed. Nacional, 1965.

FERNANDES, F. Significado do Protesto Negro. São Paulo: Cortez, 1989.

FREYRE, G. Casa-Grande & Senzala. Rio De Janeiro: Editora Record, 2002.

FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. In: *Bib*, n.49, 1º sem. 2000, pág. 79-94.

GONZALEZ, L. e HASENBALG, C. Lugar do Negro. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1997.

GOTT, R. Latin America as a White Settler Society. Bulletin of Latin American Research, *26*(2), 2007.

GUERREIRO RAMOS, A. Administração e o contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1983.

GUIMARÃES, A. S. A. Classes, raças e democracia. São Paulo: Editora 34, 2002.

_____. Como trabalhar com "raça" na sociologia. Pesquisa e Educação,n.1, v. 29, 2003.

_____. Racismo e anti-racismo no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2005.

_____.A desigualdade que anula a desigualdade: Notas sobre a ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, J *et alli*. Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997.

HANCHARD, M. G. Resposta a Luiza Bairros. Revista Afro-Ásia, n. 18, 1996.

HANCHARD, M. G., Orfeu e o Poder: O Movimento Negro no Rio de Janeiro e São Paulo (1945 – 1988). Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2001.

JACCOUD, L. e BEGHIN, N. Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental. Brasília: IPEA, 2002

KINGDON, J. W. Agenda Setting In: THEODOULOU, S.Z. e CAHN, M. A. Public policy:the essential readings. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1995.

MELUCCI, A. Challenging Codes: Collective Action in the Information Age. Cambridge:Cambridge University Press, 1996.

_____. Movimentos sociais, inovação cultural e o papel do conhecimento. In:

AVRITZER, L. (Org.) Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MOTTA, F. C. P. e ALCADIPANI, R. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. Revista de Administração de Empresas, v.39, n.1, Jan./Fev. 1999.

MUNANGA, K.; GOMES, N. O Negro no Brasil de Hoje. São Paulo: Global, 2006.

NASCIMENTO, A. D. Quilombo: vida, problemas e aspirações do negro. São Paulo, Editora 34, 2003.

_____. Teatro experimental do negro: trajetória e reflexões. Estudos Avançados, 18, 209-224, 2004.

OSÓRIO, R. G. A mobilidade Social dos Negros brasileiros. Brasília: IPEA, texto para discussão nº1033, agosto, 2004.

PIERSON, D. Brancos e pretos na Bahia: estudo de contato racial. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.

RAEDERS, G. O conde Gobineau no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAES, D. A Formação do Estado Burguês no Brasil (1881 – 1891). São Paulo: Paz e Terra, 1985.

SADER, E. Quando novos personagens entram em cena: Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo: 1970 – 1980. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2001.

SOUZA, A. e LAMOUNIER, B. A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira In: LAMOUNIER, B. (Org.) De Geisel a Collor: O balanço da Transição. São Paulo: Sumaré, 1990.

SOUZA, J *et alli*. Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997.

SCHWARCZ, L. M. Espetáculo da miscigenação. Estudos Avançados, n.8 v. 20, 1994.

SKIDMORE, T. E. Black into White: Race and Nationality in Brazilian Thought. Durham: Duke University Press, 1993.

THEODORO, M. As características do Mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. In JACCOUD, L. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, Capítulo 3 p. 91 – 126, 2005.

TOURAINE, A. Producción de la Sociedad. México: UNAM, 1973.

Artigo recebido em 10/12/2007 e aceito em 05/04/2008.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Informações gerais

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo e do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas publicam artigos inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* publicam artigos das áreas de administração pública e de ciências sociais *lato sensu*, com foco em gestão e políticas públicas e com ênfase na construção da cidadania.

A publicação é aberta à contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros interessados no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês. A revista se reserva o direito de publicar o artigo na língua original ou em tradução, de acordo com decisão de sua Comissão Editorial, desde que com a anuência do autor.

Ao enviar seu trabalho para os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, o(s) autor(es) cede(m) automaticamente seus direitos para eventual publicação do artigo.

Normas para apresentação de artigos

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc.) por via eletrônica. Os originais não devem exceder 25 páginas de 1250 caracteres por página (incluindo espaços, quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas.). Os artigos devem conter resumo, de até 15 linhas, em português e em inglês, e indicação de palavras-chave em português e em inglês. A fonte deverá ser Times New Roman 12 e a formatação em papel A4. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. O título deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em página separada o título do trabalho, o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), sua formação acadêmica, filiação institucional e endereço de e-mail.

Todas as contribuições serão submetidas ao processo de avaliação por pares, sem identificação de autoria ("blind peer review"), sendo a avaliação realizada por dois especialistas na temática.

Os artigos dever ser enviados ao e-mail: **cadernosgpc@fgv.br**

Assinatura

Interessados em assinar a revista ou receber exemplares atrasados podem entrar em contato pelo email: **cadernosgpc@fgv.br**