ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE NARRATIVAS: O CASO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRAL HISTÓRICA DE SANTOS

Public policy studies using narratives: the case of Santos' Revitalization and Development Program for the Historical Downtown Region

Resumo

Reconhecendo a existência de diferentes perspectivas sobre como conduzir estudos sobre políticas públicas, este artigo traz como proposta abordagem teórico-metodológica cujas bases são: a noção de Alvesson e Kärreman de pesquisa social como construção de enredos de suspense tendo o objeto empírico como disparador; o conceito de Spink de campo-tema; e, principalmente, o levantamento e estudo das narrativas conforme indicado por Czarniawska. O caso escolhido para explorar essa abordagem é o processo de elaboração do Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos, também conhecido como programa Alegra Centro. Sugere-se que o instrumento de estudo de narrativas demonstra-se capaz de reconhecer a complexidade do campo-tema e, nesse sentido, das políticas públicas que são objeto de nossos estudos, lançando luz e mapeando questões de pesquisa em diálogo com os atores que com elas se relacionam no cotidiano.

Palavras-chave: Políticas públicas, narrativas, público, centros históricos, revitalização.

Lúcio Nagib Bittencourt - lucio.bittencourt@gvmail.br
Graduado em Administração Pública na FGV-EAESP (2006); mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP (2010). Doutorando em Administração Pública e Governo na EAESP-FGV, São Paulo, SP, Brasil.

Isleide Arruda Fontenelle - isleide.fontenelle@fgv.br
Doutora em Sociologia (USP, 2000), com pós-doutorado em Psicologia Social (PUC-SP, 2004) e Visiting Fellow (Essex University, 2010-2011). Professora e pesquisadora dos programas de graduação e pós-graduação da FGV-EAESP, integrante do Departamento de Fundamentos Sociais e Jurídicos da Administração.

Artigo submetido no dia 16.08.2010 e aprovado em 11.07.2012

Abstract

Acknowledging the existence of different perspectives about how to study public policies, this paper proposes a theoretical-methodological approach based on: Alvesson and Kärreman's notion on social science inquiry as constructing mysteries based on empirical matters; Spink's concept of "theme-field"; and, most of all, the gathering and studying of narratives, according to Czarniawska's work. The case study chosen to explore this approach is the elaboration process of the Program for Revitalization and Development of the city of Santos' Central Historical Region, also known as Cheer Up Centre. We suggest that the narrative studies shows itself capable of acknowledging the complexity of the theme-field and, in that sense, of the public policies that are object of our studies, enlightening and mapping research questions in dialogue with actors that are related to them in everyday life.

Keywords: *Public policy, narratives, public, historic centres, revitalization.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

INTRODUÇÃO

Os estudos de políticas públicas podem ser caracterizados por considerar estratégias de ação pública, tanto do ponto de vista institucional como dos grupos que participam e não participam desses processos, e também os objetivos e as finalidades em disputa, seus efeitos e as dinâmicas relacionadas à tomada de decisão (SARAVIA, 2006). Farah (2011) identifica também diferentes abordagens no desenvolvimento desses estudos, como a considerada *mainstream*, cujo foco está na política pública como técnica separada dos aspectos políticos, no estabelecimento de hipóteses a serem verificadas no campo e na crença da neutralidade do pesquisador e de seus métodos científicos, e a chamada pós-positivista, marcada pelo rompimento da separação entre aspectos políticos e técnicos e pela recusa da ideia de fatos em favor de interpretações sobre o social, compreendendo a complexidade das questões públicas, conforme argumenta Fischer (1998).

É justamente em função do que considera a complexidade dos temas de investigação em administração pública e políticas públicas que Frederickson (1997) chama atenção para a diferenciação entre administração pública e administração de governos:

> When linked to a governmental definition of public administration, the practices of government – voting, politics, budgets, personnel management, and service delivery – become the subject matter. When public administration is defined as all of the means by which the public functions, including government, the subject changes to patterns of human organization: the values of groups and organizations and how these values are expressed; how governments function; and how governmental, nongovernmental, and business organizations interact. We live in a world of shared power in which governmental, quasi-governmental, nonprofit, and private organizations engage in policymaking and policy implementation. (FREDERICKSON, 1997, p. 5)

Reconhecendo esse debate, este trabalho propõe o estudo de políticas públicas por meio de narrativas enquanto método interessante para ampliar o diálogo que proporcionamos nas pesquisas desenvolvidas neste campo. O caso escolhido foi o processo de elaboração do Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos, também conhecido como programa Alegra Centro. Nesse sentido, está estruturado da seguinte maneira: em primeiro lugar, apresentamos as bases da abordagem teórico-metodológica que sustenta o desenvolvimento do trabalho e que, por consequência, traz a apresentação do caso em estudo conforme a investigação vai se desdobrando; em seguida, apresentamos a leitura das narrativas, descrevendo seu processo de levantamento, apresentando uma primeira aproximação aos entrevistados e sugerindo a diferenciação entre macro e micronarrativas como meio para construir diálogo entre as diferentes histórias; por fim, propõe-se problematização com base na reflexão sobre as diferentes perspectivas sobre público presentes nas narrativas. Destacamos que este trabalho não trata de qual narrativa teria mais valor ou seria mais verdadeira que a outra; nosso objeto de estudo é como os atores constroem seus posicionamentos sobre os processos e as questões relacionadas à elaboração de uma política pública.

(cc) BY-NC-ND

1. ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

A abordagem para estudos na área das ciências sociais indicada por Alvesson e Kärreman (2007), que relaciona pesquisa ao encontro de inconsistências – breakdowns – e à construção de enredos de suspense – *mysteries* – a desvendar, tendo o material empírico como objeto disparador, constitui aspecto fundamental para este trabalho. Com o intuito de estruturar e inspirar processos de pesquisa que tenham por base esses conceitos, sem, contudo, restringir o método a um manual rígido incontestável, os autores detalham seis "nós": (1) a familiarização com o tema a ser estudado de maneira razoavelmente aberta; (2) o encontro ou a construção de inconsistências, implicando o aparecimento de material que não pode ser explicado pela teoria disponível; (3) a passagem da inconsistência para o mistério, com base em (a) a relevância do que foi encontrado por análise empírica, (b) os problemas relacionados à teoria anterior e (c) as pistas que podem levar à formulação de um enredo de suspense; (4) o aprofundamento dos trabalhos na busca de uma nova abordagem teórica por meio de novas incursões empíricas; (5) a reformulação do enredo de suspense trazido pela nova interpretação criada em relação ao objeto de pesquisa; e (6) o desenvolvimento de uma resolução para o mistério proposto, com o intuito de que possa ampliar as fronteiras do conhecimento sobre o problema de pesquisa (ALVESSON; KÄRREMAN, 2007, p. 1270-1272).

O objetivo adotado para este trabalho foi alcançar o terceiro "nó". Nele, a pergunta de pesquisa deveria estar fundamentada, o material empírico levantado e as referências bibliográficas (re)estudadas – refletindo-se sobre suas possíveis limitações para explicar a dinâmica envolvida no objeto em investigação – tornando-se "pistas" para a construção de um enredo de suspense, um "mistério", que poderia inspirar futuras investigações.

Assim como a abordagem de Alvesson e Kärreman (2007), outro pressuposto metodológico sobre o qual se sustenta esta pesquisa está na concepção de campo-tema (SPINK, 2003), devido às dinâmicas nela previstas:

> Campo é o campo do tema, o campo-tema; não é o lugar onde o tema pode ser visto – como se fosse um animal no zoológico – mas são as redes de causalidade intersubjetiva que se interconectam em vozes, lugares e momentos diferentes, que não são necessariamente conhecidos uns dos outros. Não se trata de uma arena gentil onde cada um fala por vez; ao contrário, é um tumulto conflituoso de argumentos parciais, de artefatos e materialidades. (SPINK, 2003, p. 36).

Nesse sentido, tornou-se necessário para a realização desta pesquisa escolher estratégia adequada para identificar as diferentes redes de causalidade presentes no campo-tema do qual ela faz parte, já vislumbrando que resultados poderiam ser apresentados após sua conclusão:

> Precisamos aprender que ser parte do campo-tema não é um fim de semana de pesquisa participante e muito menos uma relação de levantamento de dados conduzidos num lugar exótico, mas é, antes de mais nada, a convicção moral que [...] estamos nesta questão, no campo-tema, porque pensamos que podemos ser úteis. Ser útil pode ser algo como o apoio ao debate ou, dado que nenhuma teoria ou

(cc) BY-NC-ND

> argumento viaja por conta própria, ajudar os saberes e conhecimentos presentes a viajar para que outros possam conectá-los com outras ideias e possibilidades dentro do processo de coletivização. Pode ser também a contribuição de trazer outras vozes para o debate, de mostrar outras posições e outros argumentos. (SPINK, 2003, p. 27).

A partir deste momento, em que adotamos a postura em prol de conectar as diferentes vozes presentes em um campo-tema, percebendo como contribuição da pesquisa acadêmica o colocar em debate as diferentes ideias, saberes e percepções nele presentes, o conhecimento que surge a partir do estudo de narrativas aparece de maneira privilegiada, em contraste com a perspectiva lógico-científica:

> Narrative knowledge tells the story of human intentions and deeds, and situates them in time and space. It mixes the objective and the subjective aspects, relating the world as people see it. In contrast, the logico-scientific (paradigmatic) knowledge, 1) looks for casual connections to explain the world, 2) out of such connections formulates general laws, 3) contains procedures ("paradigms") to verify/falsify its own results. It has also a distinct style, which I tried to imitate here. (CZARNIAWSKA, 2000, p. 3).

Dessa maneira, a abordagem teórico-metodológica desenvolvida neste trabalho buscou colocar o objeto empírico em primeiro plano desde o momento inicial, trazendo dele o contexto com o qual se relaciona, colocando em experimentação uma opção metodológica para o estudo de políticas públicas, em consonância com abordagens que "procuram romper a separação entre o analista de políticas e os atores envolvidos com as políticas públicas" (FARAH, 2011, p. 823) e que tratam de reconhecer que não apenas a comunidade científica é capaz de trazer contribuições para a compreensão de problemas públicos (FISCHER, 1998, p. 134), como também os atores que com eles se relacionam no seu cotidiano. O objetivo, portanto, foi de, a partir da percepção de que esta pesquisa é mais uma voz no campo-tema, colaborar para que as diferentes vozes, narrativas e interpretações possam conversar (SPINK, 2003), desde as dos atores envolvidos diretamente na política pública, como a própria literatura que usamos como referência:

> Sem dúvida nossos estilos acadêmicos de narrar estão ainda muito presos aos pressupostos científicos pré-construcionistas e precisamos estar preparados para abrir mão da estrutura e estilos convencionais das dissertações, teses, artigos e apresentações quando estes não ajudam a construir um diálogo inicial entre o campo-tema e as demais pessoas direta ou indiretamente presentes – incluindo os não-presentes-mas-presentes-nas-narrativas. (SPINK, 2003, p. 39).

Para resgatar os eventos envolvidos no processo de elaboração dessa política pública, portanto, partimos da concepção de que os diferentes atores (se) constroem e reconstroem subjetivamente suas relações com o objeto em investigação, criando uma rede de significados que incluem contradições, encontros, inconsistências, fissuras e debates, reconfigurados, constantemente, pela ação dos próprios sujeitos. O mecanismo adotado para a identificação desses "nós" foi o uso das narrativas, ou seja, do estudo sobre como os atores contam suas histórias, acompanhando

(cc) BY-NC-ND

a metodologia desenvolvida por Czarniawska (2004). Em seus estudos, a autora defende que as pesquisas com base nas narrativas devem se basear não na busca por relações de causa e efeito, ou por regularidades, mas em investigar a criação de um texto. Nesse sentido, há relação entre as narrativas e o campo de estudos organizacionais:

> Narrating is organizing, and although organizing is more than narrating, even that part of it that is non-narrative can become topic of a narration. One cannot repair a machine by telling how it was done but one can always tell a story about the repair. (CZARNIAWSKA, 2000, p. 4).

Assim, a autora propõe como movimento no estudo de narrativas (a) coletar histórias, provocar o contar histórias e observar como as histórias estão sendo criadas para, em seguida, (b) interpretar – o que elas dizem? – analisar – como elas dizem? – e desconstruir essas histórias, sob o objetivo de (c) construir a sua própria história enquanto pesquisador, tornando-se capaz de colocá-la em contraposição às outras histórias, colaborando para a geração de conhecimento sobre um determinado assunto (CZARNIAWSKA, 2000).

O instrumento das narrativas está em sintonia com as complexas construções de sentido em curso no campo-tema Alegra Centro, entendendo-as como um tipo de discurso marcado pela temporalidade e pela presença de uma trama (ALVES; BLIKSTEIN, 2006). Por meio dele, foi possível buscar a narrativa de empresários de diferentes setores e associações, e também de diferentes membros da administração pública local nos últimos anos, com relações e visões distintas sobre o processo de elaboração de um programa de "revitalização". Ainda que não partindo de um mapeamento prévio nesse sentido – a saber, um grupo de atores os quais "deveriam" ser entrevistados – o importante é perceber que a reunião dessas múltiplas narrativas permite confrontar diferentes visões de público presentes nessa ação do governo local.

Dessa maneira, sublinhamos que a lista de atores a serem entrevistados não foi predefinida: sua função era recuperar – e não limitar – sob a voz dos próprios atores envolvidos no processo, sua participação no processo de elaboração do Alegra Centro, sua visão sobre esse processo, seus eventos-chave e o mapeamento dos demais atores-chave de acordo com a narrativa de cada ator entrevistado, possibilitando confrontar as narrativas sobre o processo/as ações que levaram à sua criação. A realização das entrevistas, portanto, esteve subordinada ao primeiro passo metodológico, o qual passa a ser descrito a seguir.

2. LEITURA DAS NARRATIVAS

Na seção anterior, foi possível apresentar a abordagem metodológica adotada para a realização desta pesquisa. De maneira geral, cabe destacar um ponto específico: o que indica a possibilidade de estudar, investigar e avaliar o processo de elaboração de políticas públicas com base na voz dos próprios atores e nas narrativas que são construídas por eles a partir de seus posicionamentos dentro do campo-tema (SPINK, 2003). Entendemos por narrativas um tipo de discurso marcado pela temporalidade, pelo encadeamento de eventos críticos e pela presença de uma trama (ALVES; BLIKSTEIN, 2006). Para fins deste trabalho, a análise dessas narrativas seria pontuada pelas etapas de (i) coleta de histórias por meio de entrevistas e (ii) leitura das narrativas levantadas baseada nos

(cc) BY-NC-ND

conceitos de (a) explicação – caracterizada pela reprodução do texto narrado, (b) explanação – fase de desconstrução do texto, e (c) exploração – que consiste no momento no qual o pesquisador passa a construir o próprio texto, sua própria história (CZARNIAWSKA, 2004).

Nesse sentido, surgiu um desafio para o início dos trabalhos: uma vez colocadas em primeiro plano as vozes dos próprios atores, antes mesmo de desenvolver a parte teórica da pesquisa, qual seja discutir os diferentes sentidos de público presentes em um processo de elaboração de uma política pública, por onde começar?

Tendo em vista o prazo abreviado disponível para o desenvolvimento do projeto e as dificuldades frequentemente presentes nos processo de agendamento e realização de entrevistas – como a adequação às agendas dos entrevistados, os pedidos de adiamento ou, ainda, o seu não comparecimento, por vezes forçando a dilatação do tempo previsto para essa etapa – optamos pela adoção de dois pontos de partida simultaneamente. Em primeiro lugar, por se tratar de uma política pública municipal, solicitamos entrevista com o então chefe do poder executivo local; por outro lado, devido ao objeto desta investigação ser o programa Alegra Centro, cuja data de criação remete ao ano de 2003, durante outra gestão, buscamos contato com quem à época chefiava o poder executivo local.

Como resultado, a atual gestão municipal indicou um de seus secretários para a entrevista, enquanto o anterior chefe do poder executivo local deixou agendada entrevista para as semanas seguintes.

A aposta nesse processo se dava da seguinte forma: a partir das próprias entrevistas, seria possível observar que os atores, ao propor suas narrativas sobre o processo de elaboração da política pública, fariam referência a outros atores cujos papéis fossem relevantes no processo desde sua perspectiva, proporcionando que, a cada entrevista, fosse possível ter à disposição uma nova peça para a montagem do quebra-cabeça que é o processo em questão; um mapeamento. É importante ressaltar que, ao evocar a metáfora do quebra-cabeça, não pretendemos sugerir sequer a possibilidade de que ele se tornaria, eventualmente, completo; ao contrário, procuramos demonstrar que, a partir dessa abordagem metodológica, é possível, adotando um ponto de partida, buscar e encontrar novas partes de uma narrativa, no sentido da composição de uma "macro-narrativa" – não por isso consensual. Ainda assim, trata-se de peças sem uma forma predefinida, que nem sempre se encaixam – chegando, às vezes, a parecer que sequer são de um mesmo jogo. À medida que a coleção dessas peças se desenvolve, entretanto, a imagem em formação torna-se progressivamente mais compreensível – no que tange aos seus pontos de encontro e desencontro.

A comparação aqui, portanto, vai em direção ao debate sobre a macro e a micro-história, conforme desenvolvido em Revel (1998): a sequência das entrevistas apresentam encaixes – encadeamentos, indicam imagens e, portanto, relações gerais entre as peças; um olhar mais detido a um ponto específico, por outro lado, por mudar a perspectiva – em acordo com a voz e as narrativas dos próprios atores – pode mudar completamente a visão que se tem da composição do jogo. Nesse sentido, não se trata de hierarquizar a "macro" ou a "micro-narrativa", mas perceber que seus olhares simplesmente apontam para composições diferentes. Como em *Sonhos* (1990), filme de Akira Kurosawa no qual o observador se

(cc) BY-NC-ND

descobre capaz de transcender as imagens produzidas por Van Gogh, caminhando por/em suas telas e surpreendendo-se com os detalhes das pinceladas vistas sob outras perspectivas, também nesta metodologia para pesquisa social há mais, além da "macro-narrativa" que encontramos. Em vez de negá-la, porém, tratamos de reconhecer *(n)ela* o próprio indicativo das lutas discursivas em curso no campo-tema (HARVEY, 2003). São essas lutas discursivas que podem vir a indicar as diferentes perspectivas de público no processo de elaboração dessa política pública.

Essa reflexão é de grande relevância para os resultados que começam a ser apresentados a seguir. Em primeiro lugar, portanto, abordaremos a "macro-narrativa" que foi possível encontrar após a realização de dez entrevistas no ano de 2009. Em seguida, propomos a problematização dessa "macro-narrativa" a partir das "micro-narrativas" levantadas nas entrevistas, resultando em olhares bastante distintos, por vezes do processo como um todo, por outras de eventos específicos em seu desenrolar.

Antes, contudo, consideramos interessante explorar mais detalhadamente a caracterização do conjunto dos entrevistados, tendo em vista a apresentação de como as correlações se deram.

2.1 Aproximações ao conjunto de entrevistados

Conforme destacado anteriormente, totalizaram-se 10 (dez) entrevistas realizadas ao longo do ano de 2009. Foram 2 ex-chefes do poder executivo local, 4 membros da administração pública em cargos de confiança, como secretários e chefes de departamento de diferentes gestões, 3 empresários e 1 membro de movimento social. A cada entrevista, novos atores foram citados, e optamos pelo seguinte agrupamento para ilustração dos tipos mais frequentes:

a) *Instituições de governo no nível municipal*, nas quais estão reunidas referências à Administração Direta Municipal, como a prefeitos e secretários, mas também aos diferentes conselhos municipais, como COPLAN (Conselho do Plano Diretor), CMDU (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano), CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico de Santos) e CONDEPASA (Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos), além da própria esfera Legislativa Local, como Vereadores e a Câmara Municipal de Vereadores. Membros de partidos políticos com atuação local também estão neste grupo;

b) *Instituições de governo no nível estadual*, nas quais ficam as indicações ao Governo do Estado de São Paulo, à CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) e ao Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT);

c) *Instituições de governo no nível federal*, contendo as citações ao IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e ao Programa Monumenta;

d) *Empresas*, reunindo imprensa local, consultorias em arquitetura e restauro, construtoras, bancos, seguradoras, comércio, agências de turismo, escritórios de advocacia e de negócios portuários, além das referências a profissionais sem especificar a empresa, como "empresários do café" e "arquitetos";

e) *Associações de Empresários*, nas quais estão agrupados Câmara dos Dirigentes Lojistas, Associação Comercial de Santos, Associação Centro Vivo, Sindicato do Comércio Varejista da Baixada

(cc) BY-NC-ND

Santista, Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista, Rotary Club de Santos, Viva o Centro, CREA e Lions Clube de Santos;

f) *Instituições de Ensino*, para as referências à Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) e a "universidades", sem especificação;

g) *Instituições Religiosas*, compreendendo a Igreja do Valongo;

h) *ONGs*, nas quais está a Fundação Roberto Marinho, o Instituto Elos e Ambienta Assessoria e Desenvolvimento Local;

i) E, por fim, *Movimentos Sociais,* nos quais se apresenta a Associação dos Cortiços do Centro.

Devem-se justificar três aspectos desse agrupamento. Em primeiro lugar, os grupos referentes a instituições de governo nos três níveis federativos envolveram não apenas a administração direta mas também outros tipos de instituições, como os conselhos ou programas gerenciados especificamente por um dos entes federativos. Em seguida, há o esforço para não recorrer ao conceito de Terceiro Setor como um termo "guarda-chuva" para organizações não lucrativas, reconhecendo o atual debate sobre o tema (ALVES, 2002), e, mais importante, no que se refere a reunir sob um destino comum organizações de diferentes naturezas sob o conceito de Sociedade Civil (ALVES, 2004). Dessa maneira, definiram-se como Associações de Empresários as organizações que foram descritas nas próprias narrativas como organizações formadas por atores assim referidos, até mesmo para organizações como o Rotary Club de Santos ou o Lions Clube de Santos, que poderiam ser consideradas filantrópicas (ALVES, 2002), além do próprio CREA, o qual aparece vinculado à Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Santos (AEAS). No mesmo sentido, optou-se por destacar as citações referentes a instituições de ensino – notoriamente as universidades – e instituições religiosas. Por fim, o grupo ONGs foi escolhido para reunir "organizações que se dedicam a promover o desenvolvimento econômico e social, tipicamente em nível comunitário e de base" (ALVES, 2002, p. 4), enquanto movimentos sociais seguem o conceito trazido por Snow e Soule (2009), em que são vistos em função de cinco elementos chave: (1) desafiam ou defendem estruturas ou sistemas de autoridade vigentes; (2) são ações coletivas; (3) atuam, em diferentes graus, fora de arranjos institucionais ou organizacionais vigentes; (4) operam com algum grau de organização; e (5) tipicamente atuam com algum grau de continuidade (SNOW; SOULE, 2009, p. 6).

Como resultado, passa a ser possível observar um total de 141 referências, sendo que os grupos mais citados foram os associados às Instituições de governo no nível local, Associações de Empresários e Empresas, com 59, 31 e 25 citações, respectivamente, ou seja, 82% do total de indicações a outros atores. Os demais grupos, ONGs, Instituições de governo em nível estadual, Movimentos Sociais, Instituições de Ensino, Instituições de governo em nível federal e Instituições Religiosas, se somados, chegam a 26 referências, número semelhante ao agrupamento de Empresas. Dessa maneira, é possível notar uma concentração, nas narrativas, dos campos de relações entre governança local e empresários e suas associações, no interior do processo de elaboração da política pública em investigação.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 1 – Números de referências por agrupamento de Organizações

Tipo	Nº de Citações	% do Total
Instituições de governo no nível municipal	59	42%
Associações de Empresários	31	22%
Empresas	25	18%
ONGs	10	7%
Instituições de governo no nível estadual	7	5%
Movimentos Sociais	3	2%
Instituições de Ensino	3	2%
Instituições de governo no nível federal	2	1%
Instituições Religiosas	1	1%
TOTAL	**141**	**100%**

Fonte: elaborado pelos autores

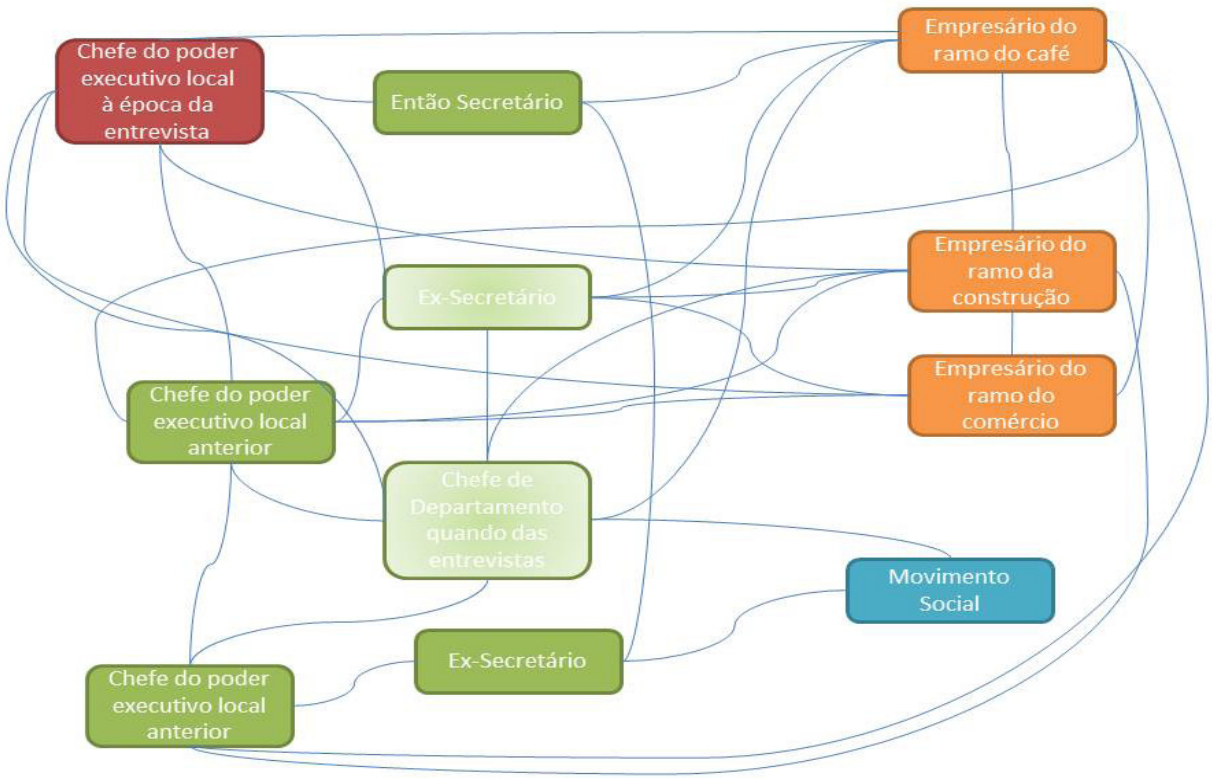
Conforme destacamos anteriormente, entretanto, as referências encontradas nas narrativas não necessariamente indicavam vinculação entre atores e instituições. É importante destacar que, ao se observar os atores citados nominalmente nas narrativas levantadas, todos os que estiveram presentes em ao menos metade (cinco) do total de narrativas (dez) foram entrevistados, excetuando-se os atores já falecidos e também o então chefe do poder executivo local, que indicou um secretário municipal para a entrevista.

Por fim, é possível elaborar um novo quadro (Figura 1), desta vez ilustrando a rede configurada pelas entrevistas e os atores presentes no processo em investigação, sendo que as relações estabelecidas têm por base o processo de citação presente ao longo das narrativas. Outra maneira de respeitar as entrevistas é a de acrescentar como pano de fundo as atuações institucionais desses atores, procurando dar sequência à maneira como as referências surgiram ao longo deste levantamento. Nele, observa-se em vermelho o então chefe do poder executivo local, por ser o ator mais citado, que não concedeu entrevista, mas indicou um secretário municipal. Este, assim como ex-chefes do poder executivo local e ex-secretários municipais aparecem com a cor verde, indicando relação com o governo local, embora de diferentes gestões (para referência, optamos por ilustrar as gestões mais distantes no tempo como espacialmente mais distantes, no sentido para baixo, da gestão do governo local vigente na época da entrevista. Outro ex-secretário e, na ocasião, chefe de departamento em secretaria municipal, por sua vez, aparecem com o mesmo verde, mas com efeito de gradação em seu preenchimento. Isso porque esses atores podem ser entendidos como de caráter mais híbrido entre suas atuações como empresários – um como membro da Associação Centro Vivo e outro por meio de consultoria em arquitetura e restauro – e como membros do governo local. Já com a cor laranja estão agrupados os empresários do ramo do café, da construção civil e do comércio, os quais, por sua vez, também estiveram relacionados com atuações em associações de empresários, como a Associação Centro Vivo, a Associação Comercial de Santos, a Associação

(cc) BY-NC-ND

dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santistas, o Sindicato do Comércio Varejista da Baixada Santista e a Câmara dos Dirigentes Lojistas. Por fim, em azul está o único movimento social indicado nas narrativas, representando a Associação dos Cortiços do Centro. A concentração de linhas conectando os empresários e os membros dos governos mais recentes indica que há maior número de referências entre esses atores. São reconhecidos, entretanto, outros atores como participantes no processo de elaboração do programa Alegra Centro, conforme o coletivo das narrativas.

Figura 1 – Rede de atores entrevistados compondo parcialmente o campo-tema



Fonte: elaborado pelos autores

2.2 A macro-narrativa sobre a elaboração do programa alegra centro

Dando início ao primeiro passo metodológico para leitura de narrativas, conforme sugerido por Czarniawska (2004), buscamos, neste estágio, compreender qual é a ideia geral – ou a composição – presente nas diversas narrativas sobre o processo de elaboração do programa Alegra Centro, ou seja, sua "macro-narrativa". Reforçamos, mais uma vez, que esse esforço não tem qualquer objetivo de resumir as narrativas ou apontá-las como consensuais; ao contrário, os pontos em conflito ou de desencontro entre as peças do quebra-cabeça serão explorados na seção seguinte. O Quadro 1 a seguir ilustra o que podemos apresentar por "macro-narrativa" desse processo, com base na voz dos atores:

(cc) BY-NC-ND

Quadro 1 – "Macro-narrativa" do processo de elaboração do programa Alegra Centro

Santos, cidade reconhecidamente histórica – devido à sua posição de segunda vila mais antiga a ser fundada no Brasil –, viveu período de destaque – ou sua belle époque – no início do século XX, quando a riqueza trazida pelo comércio do café significou processo acentuado de desenvolvimento. Esse movimento deixou marcas no centro da cidade, o qual, em virtude da proximidade com o porto, veio a concentrar instituições de negócios que, consequentemente, passaram a caracterizar sua paisagem urbana.

Ao longo deste século XX, entretanto, a cidade se desenvolveu em outros sentidos, tanto do ponto de vista das atividades econômicas quanto da ocupação de novos espaços, o que resultou na queda da atividade comercial na região central. Este evento, ao mesmo tempo, resultou na degradação daquele espaço, que passou a ser percebido pela população santista, tristemente, como abandonado.

Após a redemocratização da cidade, em 1984, as gestões municipais passam a adotar medidas pontuais de intervenção nesta situação do centro da cidade, sendo que todas elas colaboraram de alguma forma para a recuperação do espaço. Ao mesmo tempo, outro processo transcorria, o qual resultaria na elaboração de uma política pública específica para a resolução do problema. Por um lado, ao longo da década de 1990, um grupo de empresários passou a se reunir buscando novas perspectivas de desenvolvimento para a área central de Santos, focando na necessidade de se preservar a história local retratada em diversos edifícios, ainda presentes – embora abandonados ou deteriorados – símbolos do passado glorioso vivido pela cidade. Essa situação levou à criação da Associação Centro Vivo, em 1994, inspirada na Associação Viva o Centro, que buscava a revitalização da região central de São Paulo, naquele mesmo período. Esta associação, entretanto, logo se confirma em um movimento de opinião, que passa a construir um processo de convencimento, na cidade, de que era importante e necessária uma intervenção no centro.

Paralelamente, assume em 1997 uma gestão no governo local comprometida com essa questão e que progressivamente passa a agir em direção à elaboração de um programa específico. Após ampla discussão com a sociedade civil em audiências públicas e reuniões nos conselhos municipais, chegou-se à proposta do programa Alegra Centro. A grande novidade trazida por essa proposta foi a de oferecer incentivos fiscais e, portanto, vantagens, para que o empresário – ou o empreendedor – buscasse levar o seu negócio para o centro da cidade, desde que obedecendo a regras de preservação do imóvel no qual ele se instalasse, conforme previsto em legislação. Dessa maneira, o grande problema que o programa visa solucionar é o esvaziamento, do ponto de vista da atividade econômica, na região central de Santos. Além disso, outros equipamentos públicos passaram a ser restaurados, tendo como objetivo que o poder público desse o exemplo ao empresariado local, demonstrando confiança no processo e realizando, ele mesmo, os primeiros investimentos.

O momento de sua aprovação em lei pela Câmara Municipal de Vereadores, entretanto, foi bastante difícil, resultando em demora de mais de um ano até sua resolução em favor do projeto. Nesse momento, a sociedade civil desempenhou papel importante no sentido de apoiar e convencer a população e, consequentemente, os vereadores, de que se tratava de um importante projeto para a cidade. A partir de então, o centro inicia seu processo de recuperação, demonstrando o sucesso do programa Alegra Centro.

Fonte: elaborado pelos autores

(cc) BY-NC-ND

Essa história pode ser entendida como uma narrativa porque, conforme aponta Czarniawska (2004), trata-se de uma série de eventos/ações encadeados cronologicamente e que, além disso, são parte de uma trama, no sentido de que conta a passagem de um momento de equilíbrio para outro. O primeiro seria os tempos áureos do café como retrato da riqueza da cidade estampada no centro, tido como um espaço privilegiado na cidade; a passagem, por sua vez, afirma que algo acontece leva o centro a entrar em decadência, tornando-se degradado e abandonado, e trazendo a necessidade de uma intervenção. Finalmente, o segundo equilíbrio surge: o centro revalorizado com uma política pública desenhada exclusivamente para ele. Nesse processo, ainda, há uma série de eventos em questão, como a construção da Associação Centro Vivo como um movimento de opinião visando ao convencimento da cidade de que era necessária uma intervenção ou a constituição de um grupo político que assume a gestão do governo local já motivado a implementar alguma política pública no mesmo sentido. Existem obstáculos no caminho, os quais apontam para uma interlocução entre esses dois movimentos, resultando na aprovação e criação do Alegra Centro, que passa a reverter o processo de degradação. Vale destacar, ainda, o diagnóstico elaborado: a causa da degradação é a queda da atividade econômica; nesse sentido, o desafio da intervenção seria conseguir atrair de volta ao centro negócios, vinculados à preservação dos imóveis ali construídos e que remetem aos tempos áureos da cidade.

Dentro das categorias de tramas que Czarniawska (2004) apresenta, essa história se encaixaria no Romance, no qual se apresenta certo heroísmo na ação dos dois atores principais – os empresários, vistos como a sociedade civil, e o governo local – os quais, unidos, passam a participar de uma saga pela recuperação, revalorização e revitalização do centro de Santos. A figura de linguagem presente, então, é a da metáfora: suas ações representam o triunfo da preservação da memória local, do passado singular que a cidade viveu, e que corria o risco de ser perdido, apagado. A história de Santos estaria salva no Alegra Centro.

Conforme ressaltado anteriormente, entretanto, essa narrativa não é, de maneira alguma, consensual. Mesmo suas partes, seus eventos críticos, encontram-se em debate nas diferentes narrativas. E é justamente por meio das "micro-narrativas" que será possível propor a problematização dessa "macro-narrativa" do processo de elaboração do programa Alegra Centro.

2.3 As micro-narrativas sobre a elaboração do programa Alegra Centro

O olhar mais atento às narrativas sobre eventos específicos dentro do que se entende como o processo que levou à elaboração do programa Alegra Centro se faz indispensável para se alcançar os objetivos de (a) reconhecer as diferentes vozes presentes no campo-tema, (b) identificar pontos de fissura na macro-narrativa, (c) observar como e quais referências existem nas narrativas dos diferentes atores e (d) identificar pontos para problematização e análise posterior, então já estabelecendo diálogo com outros referenciais teóricos. Nesse patamar, ocorre a passagem da "reprodução" das narrativas em uma macro-narrativa para sua "desconstrução", a partir das micro-narrativas. Para tanto, é possível reconhecer como parte das vozes dos atores também os diferentes documentos que foram entregues no momento das

(cc) BY-NC-ND

entrevistas, como reportagens de jornais e revistas, folhetos, leis e vídeos.

Cabe destacar, entretanto, que explorar o material levantado não podia significar perda de foco no desenvolvimento do presente trabalho: era preciso ter claro que a pergunta norteadora desta pesquisa era quais as perspectivas de público no processo de elaboração desta política pública. Dessa maneira, por mais que a "macro-narrativa" encontrada permitisse diferentes problematizações, indicando questões referentes a diversos campos do conhecimento, como a história, o urbanismo ou a geografia, optamos, aqui, por duas outras, que são bastante caras ao campo da administração pública: a interação entre governo e sociedade civil em contexto subnacional e o papel dos diferentes aspectos da cultura urbana local – patrimônio, memória, identidade – nas narrativas sobre este processo.

Na primeira questão, foi possível identificar uma série de fissuras. Em primeiro lugar, não há consenso sobre o ponto de início do processo de elaboração do programa Alegra Centro: se, por um lado, há o aparente reconhecimento de que todas as gestões municipais a partir de 1984 contribuíram para o início da "revitalização" do centro de Santos, por outro, há inconsistências quanto a quais ações lançaram as bases para o início do processo. Em determinadas narrativas, o ano de 1989 é citado como chave, em função da regulamentação de uma "subzona de interesse histórico e cultural" no centro da cidade, que teria inventariado os imóveis do centro da cidade e estabelecido níveis de proteção, prevendo isenção de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) para tais imóveis. Esse processo também é referido com menor importância, chegando a ser completamente inexistente em outras narrativas, as quais citam a revisão do Plano Diretor em 1998, por estabelecer as Áreas de Proteção Cultural além dos Níveis de Proteção, como a base para estabelecer um programa de "revitalização" para o centro.

As questões se tornam mais complexas quando os atores citam as razões para este processo. Ora estão relacionados a valores, como a dedicação em se estabelecer a proteção do patrimônio histórico local, ora aparecem referências a outras experiências, que inspiram a tomada de ação no âmbito municipal. Barcelona é exemplo constante nas narrativas para a intervenção; essa mesma experiência, no entanto, aparece com múltiplas faces: em algumas narrativas, ela é inspiração pela reestruturação na modernização do porto, negociada com os sindicatos dos trabalhadores portuários e impedindo o desemprego por meio de um programa de incentivo à abertura de pequenos comércios na região central daquela cidade – mais tarde constituída como polo turístico. Em outras, seu exemplo surge da revalorização imobiliária – como um fator positivo – de uma área degradada, como símbolo de uma "revitalização" ou "recuperação" de um espaço da cidade. Recife, Belém e Buenos Aires também são citadas frequentemente como exemplos para a intervenção em Santos.

Embora existam, basicamente, duas visões distintas, até aqui, sobre o processo, deve-se notar que ambas mencionam a participação da sociedade civil nesse processo, todas envolvendo, especificamente, os empresários e suas associações locais. Resta uma diferença: nas narrativas que contam 1989 como o início do processo, surge a referência à participação de sociedades de melhoramento dos bairros e de sindicatos; na outra, cuja base está em 1998, essa participação se dá por meio de reuniões nos

(cc) BY-NC-ND

conselhos municipais de desenvolvimento urbano (CMDU), de desenvolvimento econômico (CDES) e de defesa do patrimônio cultural local (CONDEPASA). Nessas visões, entretanto, o protagonismo é claramente reservado ao governo local. Os empresários locais, por sua vez, também viajam, tomam conhecimento de outras experiências e, da mesma maneira, também apresentam uma versão para o início do processo de elaboração da política pública. Esta estaria na articulação para a formação da Associação Centro Vivo, criada em 1994, reunindo 53 organizações, sendo que 45 delas aparecem no estatuto da entidade (ASSOCIAÇÃO CENTRO VIVO, 1994), referenciando nomes de atores específicos. Essa associação, por sua vez, tem seu início em um conselho de empresários formado com fins de embasar uma candidatura à prefeitura, que não se concretiza. Membros da ACV estiveram presentes nos mesmos três conselhos (CMDU, CDES e CONDEPASA), conforme as narrativas, e suas ações, que estiveram centradas em um movimento de opinião que buscava o convencimento da sociedade santista quanto à necessidade de uma política pública específica para o centro, estenderam-se até a criação do programa Alegra Centro, sendo que suas atividades foram encerradas em seguida, por acreditar-se que seu objetivo já havia sido alcançado.

Já para os moradores dos cortiços do centro, reunidos na Associação dos Cortiços do Centro (ACC), é narrada a sensação de serem o *Entristece o Centro*, em clara contraposição aos objetivos do programa *Alegra Centro*. A ACC foi criada em 1996, mas só passa a ter atuação mais efetiva na luta por direitos dessa população naquela região da cidade a partir de 2003, conforme as narrativas, estando à parte de todo o processo de elaboração do programa.

Na segunda questão, referente à relação da política pública com os aspectos culturais, as narrativas revelaram um processo de (re)construção da história e da memória da cidade. Constantemente evocada para explicar o processo que levou à elaboração de uma política pública com o objetivo de "revitalizar" o centro, atores chegam a empreender a tentativa de recuperar toda a história da cidade, contando sobre o que identificam como seus momentos chaves: (a) sua fundação em função de condições geográficas que propiciavam um porto natural; (b) a construção da ferrovia por meio da São Paulo Railway Company, ligação do porto de Santos com área de produção de café, situada no planalto; (c) o acentuado crescimento populacional e econômico, fruto do comércio do café, entre o fim do século XIX e o início do século XX; (d) a mudança de vocação da região com a consolidação do polo petroquímico em Cubatão através da COSIPA; e (e) a intervenção militar na cidade que causa a queda de suas atividades econômicas, levando-a de segundo para oitavo lugar entre as economias do Estado.

É possível perceber, também a partir das narrativas, o surgimento de um símbolo, que percorre diferentes momentos dessa história da cidade – ou ainda, que conecta o presente ao passado: o bonde. Nesse sentido, nota-se a construção de uma narrativa específica sobre sua relação com a cidade. Os diferentes atores, tanto empresários como membros da ACC, contaram frequentemente sobre quando, ainda adolescentes, usavam o bonde como meio de transporte pela cidade, que os levava ao centro, seja para estudar ou para consumir – ressaltando a oferta de serviços que antes se encontrava concentrada naquela região da cidade, trazendo a impressão, comum a todas essas narrativas, de que a lembrança do bonde

(cc) BY-NC-ND

transporta-os automaticamente aos "velhos bons tempos". O evento que decidiria, contudo, pela extinção do uso do bonde como meio de transporte local teria partido do governo militar: atores mencionam que quase todos os bondes da cidade foram "destruídos a marretadas pelos militares", com o fim de que "nunca mais voltassem a circular" por Santos, sendo substituídos pelos ônibus e deixando maior espaço para o transporte individual por meio dos carros.

A volta do bonde às ruas de Santos é reconhecida como mérito das recentes intervenções no centro, que culminaram no programa Alegra Centro, a partir de 1997, chegando a ser identificado por diversos atores como o símbolo da revitalização da região. Uma das narrativas é bastante interessante para o exame dessa questão, em virtude de se apresentar na forma de uma história contada por meio de eventos críticos ordenados cronologicamente, passando de um estado de equilíbrio para outro: o bonde estava desativado das ruas de Santos como meio de transporte e havia um exemplar que necessitava de reparos, funcionando, parado, como posto de informações turísticas na região das praias; o ex-secretário municipal sugere o reparo desse equipamento ao então presidente da companhia de tráfego local, CET – que, mais tarde, se tornaria chefe do poder executivo local – e este aceita o desafio, utilizando a mão de obra daquela organização, que ainda apresentava funcionários em seus quadros que haviam trabalhado com os bondes, décadas atrás. Após o sucesso desse reparo, conta-se sobre o projeto de revitalizar o centro, que já estaria em curso, sugerindo-se que o bonde voltasse a circular pelas ruas daquele bairro, "amarrando" o "acervo" de patrimônio histórico que a cidade dispunha, construindo uma rota turística. O então presidente da companhia local aprova a ideia e, juntos, levam-na ao então prefeito, que passa a colocar esse assunto como prioridade de governo, até que a rota é efetivamente inaugurada no ano 2000.

Dessa maneira, observa-se que o bonde passa a ganhar outro sentido, para além de um meio de transporte: ele passa a conduzir seus visitantes por um roteiro turístico construído pelas ruas do centro, atribuindo uma ideia de conjunto ao patrimônio histórico-arquitetônico local. Mais que isso: ele mesmo passa a ser um personagem, que empreende ações, nesse processo. Consequentemente, a própria história da cidade também é (re) construída, tendo-se o bonde como o símbolo consensual da identidade santista, capaz de reunir os diferentes grupos sociais que compõem a cidade e que se encontravam em conflito – ou distanciados. Trata-se de um forte indicativo de que o processo de elaboração da política de revitalização do centro envolve também a mobilização e valorização de pontos específicos da cultura local, sejam eles o patrimônio arquitetônico, a história, a memória ou a identidade. E, nesse sentido, também desempenham papel relevante na discussão sobre as perspectivas de público presentes no processo de elaboração dessa política pública.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONTRIBUIÇÕES PARA FUTUROS ESTUDOS

A pergunta de pesquisa adotada, ao mesmo tempo em que aparece como ponto de partida desta pesquisa, também é seu ponto de chegada – em coerência com o que fora colocado, anteriormente, como objetivo da pesquisa, ou seja, a construção de um enredo de suspense, de um mistério.

(cc) BY-NC-ND

Para fundamentá-la, tivemos como base, de um lado, os estudos de Frederickson (1997) que, partindo do reconhecimento de que não é consensual o "como", o "porquê" e o "para que" das ações da Administração Pública, não só identifica cinco perspectivas básicas de público[1], como também constrói conceitos que fundamentam seu *espírito* da administração pública. Esta, por sua vez, teria como características a impessoalidade, o convívio entre os diferentes e a qualidade dos espaços públicos – aqui entendido como estando efetivamente aberto à participação de todos os interessados. Trata-se de indicações importantes para futuras análises do processo, tornando possível estabelecer relações com contribuições de outros autores (tais como BAUMAN, 2005; LEITE, 2004; OLIVEIRA, 2002; RIZEK, 2007 e SENNETT, 1994), tendo em vista a análise desses aspectos no processo narrado.

Harvey (2003) fornece outra possibilidade interessante para eventuais desdobramentos deste trabalho. Sua perspectiva da competição entre cidades por fluxos de investimentos e turistas, contexto no qual as cidades, vistas como empresas, buscam diferenciar-se uma das outras, instrumentalizando aspectos culturais locais porque únicos e singulares, é crucial para problematizar quem se beneficia desses processos e quais memórias, histórias e identidades são preservadas e quais são esquecidas – reconhecendo-se que as cidades são construídas por múltiplas contribuições de diferentes grupos sociais ao longo do tempo. Essa abordagem também pode servir como fio condutor para discutir outras questões, como a estetização da cidade (FEATHERSTONE, 1995; FORTUNA, 1997; LEITE, 2004), a cidade como mercadoria (ARANTES, 2000) e a reconstrução das identidades locais (DECCA, 2002; SUBIRATS; RIUS, 2008).

Dessa maneira, é possível apontar como contribuições deste trabalho a demonstração da capacidade do instrumento de estudo de narrativas como meio para se reconhecer a complexidade do campo-tema, e, nesse sentido, das políticas públicas que são objeto de nossos estudos, reconhecendo e mapeando questões de pesquisa em diálogo com os atores que com elas se relacionam no cotidiano, ao mesmo tempo em que levantam problemas relevantes para análise posterior. É possível observar que essa característica vem sendo progressivamente reconhecida no campo, mesmo na prática da gestão pública: a própria noção de inovação (SPINK, 2004) ou das novas formas de governar (BRUGUÉ; GOMÁ, 2008) traz em sua esteira, como um de seus componentes, a capacidade de se vislumbrar ações que sejam transversais, envolvendo a articulação entre diferentes atores ou ainda novos arranjos institucionais – embora, na questão da inovação, essas articulações sejam vistas mais como "parte pragmática da ação e não a inovação em si" (SPINK, 2004, p. 7). Trata-se do reconhecimento de que os problemas não são setoriais e da necessidade de se construir diálogos coletivos mais amplos, transdisciplinares, transversais.

A setorialidade no estudo de políticas públicas é apontada mesmo como um dos problemas que enfrenta atualmente esse campo de estudo, assim como a escassa acumulação de conhecimento na área e o excessivo foco nos órgãos governamentais (SOUZA, 2003). Nesse sentido, a opção por se estudar as diferentes perspectivas de público presentes nas narrativas sobre o processo de elaboração de um caso específico de política pública se revelou interessante para construir conhecimento em diálogo – e não à parte – com os diferentes atores que se relacionam

(cc) BY-NC-ND

com nossos temas de pesquisa no cotidiano.

Além disso, construir como problematização as diferentes perspectivas sobre o público presentes e não presentes em dinâmicas de políticas públicas pode ser útil para os governos locais que implementam programas como o estudado nesta pesquisa. Uma contribuição deste trabalho, portanto, também pode ser propor que se pense em maneiras de ampliar a noção de público nos processos de elaboração de políticas públicas, superando as relações pessoais e ampliando o debate para a participação de diferentes atores, grupos sociais ou cidadãos, propiciando o encontro entre os diferentes nessas dinâmicas, tornando-as plurais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, M. A. Terceiro setor: as origens do conceito. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**, 26, 2002, Salvador. Anais.

_____. O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. **Organização & Sociedade**, v. 11, n. 30, pp. 141-154, 2004.

ALVES, M. A; BLIKSTEIN, I. Análise da narrativa. In: GODOI, C. K; BANDEIRA-DE-MELLO, R; SILVA, A. B. (Orgs) **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALVESSON, M; KÄRREMAN, D. **Constructing mistery:** empirical matters in theory development. Academy of Management Review, v. 32, n. 4, pp. 1265-1281, 2007.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. (Orgs) **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ASSOCIAÇÃO CENTRO VIVO. **Estatuto da Associação Centro Vivo**, Sociedade Pró-Revalorização do Centro de Santos. Santos: autor, 1994.

BAUMAN, Z. **Confiança e medo na cidade.** Lisboa: Relógio D´Água, 2005.

BRUGUÉ, Q; GOMÁ, R. Novas formas de governar: limites e oportunidades. In: **Respostas locais a inseguranças globais**: inovação e mudança no Brasil e Espanha. (pp. 260-279). Barcelona: Fundação CIDOB, 2008.

CZARNIAWSKA, B. **The uses of narrative in Organization Research** (Relatório de Pesquisa/2000: 5), Gothenburg, Gothenburg Research Institute – School of Economics and Commercial Law, Göteborg University, 2000.

_____. **Narratives in Social Science Research.** London: SAGE, 2004.

DECCA, E. S. de. Cidadão, mostre-me a

(cc) BY-NC-ND

identidade! In **Cadernos CEDES**, v. 22, n. 58, pp. 7-20, 2002.

FEATHERSTONE, M. **Cultura de Consumo e Pós-Modernismo**. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, pp. 813-836, 2011.

FISCHER, F. Beyond empiricism: policy inquiry in postpositivist perspective. **Policy Studies Journal**, v. 26, n. 1, pp. 129-146, 1998.

FORTUNA, C. As cidades e as identidades – narrativas, patrimônios e memórias. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 33, pp. 127-141, 1997.

FREDERICKSON, H. G. **The spirit of public administration**. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

HARVEY, D. A arte de lucrar: globalização, monopólio e exploração da cultura. In: MORAES, D. (Org) **Por uma outra comunicação**: mídia, mundialização cultural e poder (pp. 139-171). Rio de Janeiro: Record, 2003.

SONHOS (Dreams/Yume). Direção: Akira Kurosawa e Ishirô Honda. Produção: Mike Y. Inoue e Hisao Kurosawa. Roteiro: Akira Kurosawa. Estados Unidos/Japão: Warner Bros, 1990. 1 DVD.

LEITE, R. P. **Contra-Usos da cidade**: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea. Campinas: UNICAMP, 2004.

OLIVEIRA, F. de. Aproximações ao Enigma: o que é Desenvolvimento Local? In: CACCIA-BAVA, S; PAULICS, V; SPINK, P. (Orgs) **Novos Contornos da gestão local**: conceitos em construção (pp. 11-31). São Paulo: Polis, 2002.

REVEL, J. (Org). **Jogos de escala**: a experiência da microanálise. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

RIZEK, C. S. São Paulo: orçamento e participação. In OLIVEIRA, F. de; RIZEK, C. S. (Orgs). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SENNETT, R. **Carne y Piedra**: el cuerpo y la ciudad en la civilización occidental. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

SNOW, D. A; SOULE, S. A. **A primer on social movements.** New York: W. W. Norton, 2009.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa

(cc) BY-NC-ND

em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, pp. 15-20, 2003.

SPINK, P. K. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. **Psicologia e Sociedade**, v. 15, n. 2, pp. 18-42, 2003.

_____. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: **CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,** 9, 2004, Madri, Espanha. Anais.

SUBIRATS, J; RIUS, J. **Del Xino al Raval.** Barcelona: Hacer Editorial, 2008.

Notas

1) Sendo elas: (1) a pluralista, na qual o público seria baseado no resultado da atuação de diferentes grupos de interesse; (2) da escolha racional, em que o público seria a soma dos interesses privados; (3) a legislativa, na qual o público estaria representado nos políticos eleitos ocupando instituições; (4) a do cliente, em que o público seriam os consumidores de serviços públicos, fazendo referência à street level bureaucracy; e (5) a do cidadão, em que o público estaria na participação direta de cidadãos bem informados em questões públicas com foco para além de seus interesses individuais (FREDERICKSON, 1997).

(cc) BY-NC-ND

Gestão de Carreiras no Setor Público Mineiro: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Career Management in the Public Sector of Minas Gerais: the case of Specialists in Governmental Management and Public Policies

Resumo

O objetivo do presente artigo é enumerar e analisar as políticas e práticas de recursos humanos existentes para os especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) do Estado de Minas Gerais, na percepção desses profissionais. Para tal, foi promovida uma verificação das mudanças sofridas por essas políticas, indicando possível melhoria ou retrocesso. Quanto ao tipo, a pesquisa apresenta caráter exploratório e descritivo; já quanto aos meios, constitui-se em um estudo de caso. Assim, foi realizada uma pesquisa quantitativa, por meio da aplicação de questionário à amostra representativa dos EPPGG, membros da carreira e ex-membros. Em virtude da pesquisa, pôde-se concluir que, da totalidade de políticas e práticas de recursos humanos listadas, apenas 28,6% são visualizadas como políticas e práticas implementadas pelo Governo de Minas, na percepção dos membros da carreira. Por meio da pesquisa, concluiu-se, também, que 71,4% das políticas e práticas de recursos humanas analisadas sofreram melhora e 21,4% sofreram retrocesso, se analisadas as diferenças de percepções dos membros e ex-membros.

Palavras-chave: gestão de pessoas; gestão de carreiras; percepção; EPPGG; Minas Gerais.

Kamila Pagel de Oliveira - kamilapagel@yahoo.com.br
Graduada em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e mestre e doutoranda em Administração de Empresas pela UFMG. É especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais. Subcoordenadora e professora do curso de Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Ivan Beck Ckagnazaroff - ivanbeck@face.ufmg.br
Graduado em Economia pela PUC Minas, mestre em Administração pela UFMG e doutor em *Doctoral Programme Aston Business School* pela Aston University. Atua como professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Ciências Administrativas, da Universidade Federal de Minas Gerais e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Mauro César da Silveira - maurocsilveira@hotmail.com
Graduado em Direito e Administração, mestre em Engenharia de Produção e doutorando em Administração de Empresas pela UFMG. É especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais. Assessor na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais e professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Carlos Eduardo Simões Moraes - carlosesm@hotmail.com
Graduando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduando em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Artigo submetido no dia 16 de maio-de 2012 e aprovado em 19 de abril de 2013

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The aim of this paper is to list and analyze existing human resource policies and practices for specialists in public policy and government management (EPPGG) of the State of Minas Gerais, in the perception of these professionals. The changes that occurred due to these policies were verified, indicating a possible improvement or retrogression. Regarding the type of research, an exploratory and a descriptive study are used, consisting of a case report. Thus, a quantitative survey was conducted using a questionnaire for a representative sample of EPPGG, career members and former members. This research indicated that from the totality of policies and practices of human resources listed, only 28.6% are viewed as policies and practices implemented by the Government of Minas Gerais, in the perception of career members. Through the research, it was also found that 71.4% of the policies and practices of human resources analyzed experienced improvement, and 21.4% suffered setbacks, when examining the differences in perceptions of members and former members.

Keywords: *Human resource management, career management, perception, EPPGG, Minas Gerais.*

1. Introdução

A década de 1990 consolidou-se como um período crucial para a gestão de pessoas. A realidade econômica globalizada pressionou por mudanças no foco da área, no sentido de reduzir as funções administrativas e de ampliar as funções estratégicas, ligadas aos objetivos mais amplos da organização (ULRICH et al., 2001).

Albuquerque (1987) explica que a gestão estratégica de recursos humanos envolve um processo decisório amplo, com visão de futuro e direcionado às variações do ambiente externo. Tendo em vista a integração dos objetivos organizacionais e das políticas que embasam os diversos processos da organização, a área de recursos humanos tem como prerrogativa assessorar as demais áreas para a consecução dos objetivos organizacionais, melhoria ou retrocesso. Quanto ao tipo, a pesquisa apresenta caráter exploratório e descritivo.

As transformações percebidas no mundo do trabalho impactam, de maneira significativa, o emprego público, em maior ou menor grau. Nas palavras de Longo: "os novos enfoques de gestão de recursos humanos nas empresas alimentam os planos de modernização da gestão pública" (LONGO, 2007, p. 53).

A necessidade de inovação da gestão de pessoas no setor público destaca-se na análise dos esforços quando abordadas a Reforma do Estado e a introdução de práticas gerenciais, no âmbito das organizações públicas. Os esforços para reduzir os efeitos perversos da burocracia e atingir uma modernização administrativa e, em última instância, a eficiência e eficácia dos serviços públicos significaram, em um primeiro momento, a adoção de políticas de redução de custos e de pessoal, mas, posteriormente, passaram a refletir a demanda por profissionais competentes e qualificados (PEREIRA, 1998; MARCONI, 2005; RAMIÓ; SALVADOR, 2008).

Inserida nesse novo cenário, a área de recursos humanos das instituições públicas também possui o desafio de atrair, desenvolver, motivar e reter seus profissionais para alcançar bons resultados e permitir a efetivação da modernização do setor público.

Para o alcance desses objetivos, as questões relacionadas à gestão de pessoas devem girar em torno do desenvolvimento e da aplicação de políticas inovadoras de recrutamento e seleção, do desenvolvimento de pessoal, do desenvolvimento de carreira, do plano de cargos e dos salários, qualidade de

(cc) BY-NC-ND

vida, remuneração e benefícios, e da integração desses subsistemas em um sistema de gestão de pessoas integrado e coeso.

A problemática deste estudo consistiu em enumerar e analisar as políticas e as práticas de recursos humanos existentes para os EPPGG do Estado de Minas Gerais, com base na percepção desses profissionais. Buscou-se verificar, também, a percepção dos EPPGG quanto a possíveis mudanças na implementação dessas políticas, tais como melhoria ou retrocesso, contemplando o período de 1992 a 2009. O ano de 1992 configura-se como o período de nomeação dos primeiros EPPGG de Minas Gerais, então chamados de administradores públicos. O ano de 2009 caracteriza o momento no qual foram coletados os dados desta pesquisa.

O cargo de EPPGG de Minas Gerais foi criado pela Lei 13.085 (MINAS GERAIS, 1998), em substituição ao cargo de administrador público, e é atualmente regulamentado pela Lei 18.974 (MINAS GERAIS, 2010), com o objetivo de formar profissionais qualificados para o exercício de atividades relacionadas à gestão governamental e à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. De acordo com a Lei 18.974/2010, são atribuições do EPPGG: a formulação, supervisão e avaliação de políticas públicas e o exercício de atividades relacionadas às áreas de planejamento e avaliação, administração financeira e orçamentária, contabilidade, modernização da gestão, racionalização de processos, gestão e tecnologia da informação, recursos logísticos, recursos materiais, recursos humanos e administração patrimonial (MINAS GERAIS, 2010).

O EPPGG é formado pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e possui benefícios que se caracterizam pela oferta de uma bolsa de estudos mensal e pela garantia de emprego, pelo ingresso automático em algum órgão público mineiro, quando da conclusão do curso de graduação em administração pública. Em contrapartida a esses benefícios, ao ser nomeado, o aluno graduado compromete-se a trabalhar no Estado durante o período mínimo de dois anos. Caso não cumpra esse critério, terá que restituir aos cofres públicos o investimento no valor correspondente aos quatro anos de estudo.

Os EPPGG constituem-se em uma carreira estratégica para o Governo de Minas Gerais, visto que são responsáveis pela coordenação de projetos e iniciativas de inovação e modernização do setor público mineiro, consolidados no Programa Choque de Gestão. Tal relevância é reconhecida por gestores da carreira e por dirigentes da administração pública estadual. De maneira prática, a importância dos EPPGG pode ser percebida pelo fato de que esses profissionais ocupam cargos diretivos e estratégicos na administração pública mineira, inclusive cargos de alto nível do governo, como de secretário e subsecretário, além de possuírem à sua disposição grande parte dos cargos em comissão de livre nomeação (BERNARDO, 2010; CAMPOS; BERNARDI, 2008).

Os EPPGG, comumente chamados de “administradores públicos”, em referência à primeira denominação do cargo, são intensamente demandados pelas secretarias de Estado, por possuírem formação na área pública e, portanto, apresentarem, de modo geral, bons desempenhos em suas atuações e funções, reforçando sua importância para a gestão pública mineira.

Por essa relevância, considerou-se importante analisar a percepção dos EPPGG, sejam ativos ou exonerados, acerca da existência de políticas e práticas de recursos humanos direcionadas para esses

(cc) BY-NC-ND

profissionais. De acordo com Oliveira et al. (2009), analisando a carreira de EPPGG, porém de nível federal, a sua compreensão como um processo em movimento é fator primordial para se alcançarem os resultados institucionais e profissionais desejados pela instituição, devendo-se, para tal, levar em consideração elementos fornecidos por diagnósticos e avaliações baseados na realidade vivenciada para melhorar a gestão dessa carreira.

Em concordância com essa afirmação, acredita-se na relevância da pesquisa em questão, pois as opiniões dos EPPGG representam uma avaliação válida da realidade vivenciada na gestão desses profissionais.

2. Gestão de Recursos Humanos na Atualidade

A maneira como as organizações gerenciam as pessoas está passando por transformações em todo o mundo, desde meados da década de 1980. Essas mudanças estão, em grande medida, relacionadas ao aumento da competitividade e à intensificação da globalização, que vêm provocando inadequações nos modelos tradicionais de gestão de pessoas no que diz respeito às demandas e expectativas das empresas e das pessoas (DUTRA, 2004; BARBOSA et al., 2005).

Nesse contexto, surge a necessidade de desenvolver uma gestão de pessoas na qual os objetivos e as orientações estejam alinhados com as prioridades estratégicas da organização e que conduzam suas ações e os comportamentos dos indivíduos de maneira coerente com as mesmas prioridades. Ademais, a aproximação da gestão de pessoas com a estratégia organizacional perpassa o reconhecimento de que as macroestratégias organizacionais não podem ser definidas sem uma análise dinâmica da capacidade interna na dimensão humana (LONGO, 2007).

De acordo com Lacombe e Tonelli (2005), o papel estratégico a ser desempenhado pela área de gestão de pessoas envolve repensar as atividades características da área, de modo a integrar os objetivos de longo prazo da organização, as variáveis relevantes do ambiente e as necessidades decorrentes em termos de pessoas. Assim, para esses autores, em uma perspectiva estratégica, o modelo de gestão de pessoas não se restringe apenas ao caráter instrumental da gestão, mas considera também um componente real e dinâmico, cuja atuação é, ao mesmo tempo, política, social, ideológica e comportamental.

Toda essa transformação percebida na gestão de pessoas está associada à valorização dos indivíduos como ativos intangíveis da organização. De acordo com Dutra (2004, p. 14), "quanto mais as organizações buscam flexibilidade e velocidade decisória, mais dependem das pessoas". Nesse contexto, tem-se a necessidade de valorizar as pessoas e a percepção de que estas são fundamentais para o alcance dos resultados e para a vantagem competitiva, o que impacta a maneira de gerenciá-las e conduzi-las aos objetivos organizacionais.

Entre as transformações sofridas pela gestão de pessoas nos últimos anos, talvez uma das mais importantes seja a adoção da atual concepção de políticas integradas de gestão de recursos humanos. Nessa concepção, não é suficiente a mera definição de regras isoladas para recrutar, contratar, remunerar e capacitar, mas, além disso, é necessário que as políticas de recursos humanos sejam formuladas tendo como base as mesmas premissas e princípios, caracterizando a integração entre as políticas (ALBUQUERQUE, 1987; MARCONI, 2005; LONGO, 2007).

(cc) BY-NC-ND

Os enfoques e critérios usados para a categorização dos subsistemas que compõem a gestão integrada de recursos humanos não são uniformes. Embora grande parte dos autores reconheça a existência das mesmas funções para a administração de recursos humanos, a terminologia e o agrupamento dessas funções são realizados de maneiras diversas.

Nesta pesquisa, foi adotada a categorização definida por Longo (2007), que compreende a gestão de pessoas como sendo composta por sete subsistemas interligados entre si e alinhados à estratégia organizacional. O autor identifica os seguintes subsistemas: planejamento de recursos; organização do trabalho; gestão do emprego; gestão do desempenho; gestão da compensação; gestão do desenvolvimento; e gestão das relações humanas e sociais (LONGO, 2007).

A presente pesquisa analisou as políticas dos cinco últimos subsistemas, que se relacionam à retenção e manutenção de profissionais nas organizações, brevemente delineados da seguinte maneira:

- *Subsistema de gestão do emprego*: está diretamente relacionado à gestão dos fluxos, por meio do qual as pessoas entram na organização, se movimentam por ela e saem dela. Pode ser divido em três áreas principais: gestão da incorporação, gestão da mobilidade e gestão da desvinculação (LONGO, 2007).
- *Subsistema de gestão do desempenho*: tem o propósito de influenciar e impactar o desempenho dos funcionários, provocando o alinhamento de suas ações às prioridades da organização e ampliando a contribuição de cada um à estratégia organizacional. Pensando em um sistema integrado de gestão de pessoas, a gestão do desempenho deve estar conectada à gestão da compensação e do desenvolvimento (LEVINSON, 1997; DUTRA, 2007; LONGO, 2007).
- *Subsistema de gestão da compensação:* inclui o conjunto de compensações retributivas, salariais e extrassalariais, e não retributivas que a organização oferece aos seus funcionários (LONGO, 2007). Busca recompensar o funcionário, conforme a contribuição, sem comprometer a competitividade da empresa ou o orçamento público e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para a gestão da compensação, é preciso considerar não apenas as necessidades estratégicas da organização mas também as expectativas dos funcionários (RABELO-SANTOS, 2010).
- *Subsistema de gestão do desenvolvimento*: tem como objetivo incentivar o crescimento profissional das pessoas, conforme o potencial de cada uma, estimulando o aprendizado individual e organizacional, e definindo os itinerários de carreira que associem as demandas da organização às necessidades e expectativas individuais (LONGO, 2007).
- *Subsistema de gestão das relações humanas e sociais*: dedica-se ao gerenciamento das relações firmadas entre a organização e seus funcionários, que possuem caráter coletivo. Contempla a importância das relações sociais na organização e parte do pressuposto de que "uma pessoa nunca pode dissociar aquilo que é da sua relação com os outros" (AMBLARD, 1989, p. 45). Abrange, ainda, o fato de que o indivíduo possui necessidades sociais, de estima e realização pessoal (MASLOW, 1954).

3. Gestão de Recursos Humanos no

(cc) BY-NC-ND

Setor Público Mineiro

Com as transformações iniciadas a partir da década de 1980, orientadas para a reforma do Estado, a área de recursos humanos passou a ser focalizada. Nesse momento, em conformidade com as premissas neoliberais, intensificaram-se as pressões pela redução do aparato do Estado que apontavam para a redução dos gastos públicos com pessoal, caracterizando-se como medida essencial à reestruturação das finanças públicas e à liberação de recursos para investimentos produtivos no âmbito social (GAETANI, 1998).

Cabe destacar, porém, que estas premissas são alvo de críticas, por parte de autores que argumentam que as ações implementadas no contexto de reforma do Estado não levaram a uma diminuição significativa dos gastos públicos e do tamanho do Estado, e, ainda, que a área social não foi efetivamente priorizada, como propunham os neoliberais (PAULA, 2005; COSTA, 2006). De acordo com Costa (2006, p. 7), o novo estilo de governo, caracterizado no contexto de crise do Estado, é marcado pela "prioridade absoluta ao ajuste fiscal, com cortes expressivos nos gastos sociais", configurando uma agenda negativa de reforma.

No que tange à área de gestão de pessoas, tem-se que, nas primeiras iniciativas de reforma, a preocupação central estava relacionada à necessidade de reduzir a folha de pagamentos e de *downsizing* em detrimento da reformulação de políticas de gestão de pessoas que, efetivamente, conferissem relevância no que tange à profissionalização e ao desenvolvimento dos recursos humanos. Essas ações configuram-se, inclusive, como um reforço do foco no ajuste fiscal, empreendido por grande parte dos governos.

Após a percepção de que as políticas de *downsizing* não alcançaram os objetivos de eficiência e modernização pretendidos pelas reformas, alguns autores argumentam que maior preocupação vem sendo dada à reformulação das políticas de gestão de pessoas, com o entendimento de que as reais mudanças na qualidade dos serviços públicos somente ocorrerão por meio de investimentos em profissionalização e desenvolvimento dos recursos humanos (GAETANI, 1998; NOGUEIRA; SANTANA, 2002; RAMIÓ, 2008).

Seguindo essa tendência e buscando implementar um modelo de gestão que promova a transformação das condutas e comportamentos dos indivíduos e o alinhamento diante das demandas da sociedade, o Governo de Minas Gerais implantou, de maneira formal, a partir de 2003, o programa denominado "Choque de Gestão", como uma tentativa de realização de uma reforma gerencial na administração pública mineira. Nesse sentido, de acordo com os idealizadores do programa, procurou-se estabelecer um modelo de "gestão capaz de respostas mais rápidas, mais focado no cliente/beneficiário, orientado para o resultado, flexível e transparente" (VILHENA et al., 2006, p. 30).

Assim, na percepção dos gestores e idealizadores do Choque de Gestão, três medidas foram adotadas, no intuito de melhorar a gestão de pessoas no Estado de Minas Gerais, a saber: a implementação da avaliação de desempenho individual; a reestruturação das carreiras; e o realinhamento de competências (VILHENA et al., 2006).

Regulamentada pelo Decreto 43.672 (MINAS GERAIS, 2003b), a Avaliação de Desempenho Individual (ADI) foi instituída no sentido de conformar-se como um instrumento de aplicação do modelo meritocrático na administração pública, cujos objetivos estavam voltados para: aplicação de um sistema de

(cc) BY-NC-ND

avaliação consistente, baseado nos resultados dos servidores; aprimoramento do desempenho dos servidores; valorização, reconhecimento e compensação do desempenho eficiente dos servidores; identificação das necessidades de capacitação dos servidores; e alinhamento das metas individuais com as institucionais e macrogovernamentais (VILHENA et al., 2006).

No que tange à reestruturação das carreiras, por meio do Decreto 43.576 (MINAS GERAIS, 2003a), foi instituída a reformulação de todos os planos de carreira do Estado de Minas Gerais, abrangendo 128 carreiras e aproximadamente 300 mil cargos. Entre algumas medidas adotadas, sob a ótica dos idealizadores do programa, podem-se destacar: definição e padronização de conceitos relacionados à carreira, promoção e progressão; padronização da denominação das carreiras conforme o nível de escolaridade do cargo; vedação do ingresso por concurso público em cargos de carreiras com exigência de nível fundamental de escolaridade; e aumentos dos vencimentos (VILHENA et al., 2006).

Por fim, tem-se o realinhamento de competências, que, segundo os implementadores do Choque de Gestão, tem como pressuposto a inserção da gestão por competências no Estado de Minas Gerais. Associados à implementação da gestão por competência, buscou-se adotar vários outros instrumentos relacionados à gestão de recursos humanos, com o objetivo de conformarem-se como ações inovadoras na área de gestão de pessoas. Entre estes, podem ser destacados: inserção da avaliação 360º; certificação ocupacional; investimento em política de desenvolvimento dos servidores; e universidade corporativa, além dos instrumentos já mencionados de avaliação de desempenho individual e reestruturação das carreiras baseada no mérito (VILHENA et al., 2006).

Fazendo referência às políticas e práticas de gestão de pessoas implementadas em Minas Gerais, Marconi (2010, p. 272) afirma que:

> A atual gestão do governo deste estado implementou uma série de medidas que mudou substancialmente a gestão de recursos humanos, realizando o chamado alinhamento estratégico entre as metas das organizações, a política de recursos humanos e os incentivos, vinculado-os fortemente ao alcance de resultados.

Não obstante o reconhecimento dos resultados alcançados por Minas Gerais a partir do Choque de Gestão, é importante salientar alguns limites relacionados não apenas a essa experiência mineira mas também a outras que buscaram a implementação de uma reforma de cunho gerencial. Assim, de acordo com Paula (2005), as reformas gerencialistas, de uma maneira geral, reforçam a dicotomia entre política e administração, ignoram a dimensão sociopolítica da gestão, incentivam a centralização do poder, além de pressupor uma superioridade das técnicas e práticas do setor privado que é passível de questionamento, podendo ser vista como um mito dos "modismos gerenciais". Outro mito destacado por Paula (2005, p. 94) refere-se ao fato de que essas ações, muitas vezes disseminadas como características de organizações "pós-moderna" ou "pós-burocrática", são mais bem entendidas se tratadas como uma adaptação da burocracia, tendo em vista que as bases da burocracia permanecem ainda no modelo gerencial. Questiona-se, portanto, o caráter inovador de muitas das políticas e ações propostas para as reformas gerenciais.

Inserido nesse contexto, sabe-se

(cc) BY-NC-ND

que muitos são os desafios relacionados à inovação da gestão de pessoas na administração pública mineira, principalmente, relacionados à disseminação e consolidação de uma visão sistêmica e integrada de gestão de pessoas. Além disso, conforme destaca Vasconcelos (2004), observa-se, em muitas organizações, que a implementação de políticas de gestão de pessoas de cunho mais inovador encontra-se presente no discurso dos gestores, mas, na prática, essas mudanças não ocorrem de modo tão rápido.

Nesse sentido, considera-se relevante analisar a opinião dos EPPGG quanto às políticas de gestão de pessoas ditas como implementadas, pelos idealizadores do Choque de Gestão, no sentido de enumerar e analisar quais políticas e práticas de gestão de pessoas esses profissionais percebem como existentes.

4. Metodologia de Pesquisa

Quanto ao tipo, esta pesquisa caracteriza-se por seu caráter exploratório e descritivo. O caráter exploratório está associado à busca de maior familiaridade com o tema em questão. O caráter descritivo está relacionado à preocupação com a análise e descrição das políticas e práticas de recursos humanos direcionadas aos EPPGG, percebidas por esses profissionais como implementadas em Minas Gerais.

Quanto aos meios, trata-se de um estudo de caso, cuja unidade de análise caracteriza-se pelas políticas e práticas de gestão de pessoas existentes, na percepção dos EPPGG.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, esta pesquisa envolveu três principais: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e levantamento de campo.

A pesquisa bibliográfica englobou ideias e discussões de diferentes autores sobre: gestão de pessoas no contexto contemporâneo, subsistemas de gestão de recursos humanos e gestão de pessoas no setor público mineiro, considerando o contexto do Choque de Gestão.

A pesquisa documental envolveu a análise e apresentação de documentos institucionais elaborados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), responsável pela gestão da carreira selecionada. Esses documentos caracterizaram por tabelas contendo informações sobre os EPPGG e análise da legislação relacionada às políticas e práticas de recursos humanos já implementadas no Estado de Minas Gerais.

O terceiro procedimento diz respeito à realização de uma pesquisa de campo de caráter quantitativo, por meio do qual foi feito um *survey*, com amostra representativa da população de EPPGG. Assim, o universo pesquisado compreendeu a população de EPPGG, formados pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG), cuja população é formada por 465 EPPGG, sendo 298 ainda membros da carreira e 167 ex-membros da carreira, portanto denominados, nesta pesquisa, "exonerados".

Para a definição das amostras de EPPGG membros e exonerados, considerou-se a incidência do fenômeno em 64,09% da população, que representa o percentual de membros da carreira, e percentagem complementar de 35,91%, que representa o percentual de exonerados, com erro máximo permitido de 5%, ou seja, considerando 95% de confiança. Com base nessas premissas, tem-se que a amostra é de 129 membros e 72 exonerados, totalizando 201 EPPGG.

O questionário foi composto por perguntas relacionadas à existência de políticas de recursos humanos implementadas no Estado de Minas Gerais direcionadas aos EPPGG. As

(cc) BY-NC-ND

políticas e práticas listadas basearam-se em políticas e práticas consideradas adequadas pela literatura e por pesquisas já realizadas. Para todas essas, foram feitas perguntas que remetessem, ao mesmo tempo, ao período atual, para os EPPGG membros, e ao período no qual o respondente atuava como EPPGG, para o caso dos exonerados. Ou seja, perguntas formuladas utilizando-se os tempos presente e o passado.

Desse modo, foi aplicado questionário estruturado a 223 EPPGG, obtendo-se 202 questionários válidos, sendo 129 de membros e 73 de exonerados. O questionário autoadministrado foi disponibilizado aos EPPGG, sorteados aleatoriamente, por meio eletrônico, em site especializado. Após a aplicação dos questionários aos EPPGG, os dados obtidos foram transferidos para o SPSS, onde foram tabulados e tratados. A análise dos dados da pesquisa de campo ocorreu por meio de análise interpretativa dos dados dos questionários.

5. Apresentação e Análise dos Resultados da Pesquisa

Neste tópico, procede-se à apresentação e análise dos resultados da pesquisa, com o objetivo de enumerar e analisar as políticas e práticas de recursos humanos existentes para os EPPGG, na percepção desses profissionais, e verificar se houve mudança na implementação dessas políticas, tais como melhoria ou retrocesso, no período de 1992 a 2009, conforme opinião dos EPPGG.

A análise foi subdivida conforme os subsistemas definidos neste artigo, como: gestão do emprego, gestão do desempenho, gestão da compensação, gestão do desenvolvimento e gestão das relações humanas e sociais.

5.1. Gestão do emprego

As análises das políticas e práticas de recursos humanos do subsistema de gestão do emprego baseiam-se nos dados constantes da Tabela 1.

Tabela 1 - Existência de políticas e práticas de gestão do emprego para os EPPGG

		Foram utilizados critérios baseados no mérito para a alocação?		Foram aplicados procedimentos adequados para sua inserção no órgão?		Foram utilizados mecanismos de mobilidade que atenderam suas demandas com flexibilidade?		A mudança de governo interfere(iu) na alocação ou gestão enquanto EPPGG?		Há melhores condições de trabalho para os não-concursados?	
Condição	Opção	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.
Membro	Sim	57	44,2%	37	28,7%	26	20,2%	22	17,1%	60	46,5%
	Não	49	38,0%	86	66,7%	51	39,5%	37	28,7%	53	41,1%
	Não sei/não se aplica	23	17,8%	6	4,7%	52	40,3%	70	54,3%	16	12,4%
	Total	**129**	**100%**	**129**	**100%**	**129**	**100%**	**129**	**100%**	**129**	**100%**
Exonerado	Sim	26	35,6%	19	26,0%	20	27,4%	15	20,5%	25	34,2%
	Não	35	47,9%	51	69,9%	24	32,9%	24	32,9%	23	31,5%
	Não sei/não se aplica	12	16,4%	3	4,1%	29	39,7%	34	46,6%	25	34,2%
	Total	**73**	**100%**	**73**	**100%**	**73**	**100%**	**73**	**100%**	**73**	**100%**
Membros + Exonerados	Sim	83	41,1%	56	27,7%	46	22,8%	37	18,3%	85	42,1%
	Não	84	41,6%	137	67,8%	75	37,1%	61	30,2%	76	37,6%
	Não sei/ não se aplica	35	17,3%	9	4,5%	81	40,1%	104	51,5%	41	20,3%
	Total	**202**	**100%**	**202**	**100%**	**202**	**100%**	**202**	**100%**	**202**	**100%**

Fonte: elaborado pelos autores

(cc) BY-NC-ND

Com base nos dados da Tabela 1, observa-se que 39,5% dos membros e 32,9% dos exonerados afirmaram que não foram utilizados mecanismos de mobilidade que respondessem com flexibilidade às demandas e interesses pessoais, o que representa percentuais maiores do que a afirmação da existência de flexibilidade. É importante destacar que 40,3% dos membros e 39,7% dos exonerados responderam "Não se aplica", o que indica que não manifestaram o interesse de se mover entre setores do órgão em que estavam alocados ou, mesmo, entre órgãos diferentes. Dessa forma, pode-se dizer que não há flexibilidade no atendimento dos pedidos de transferência de setores e de órgãos dos EPPGG e que tal política sofreu significativa piora.

Sabe-se, por meio de pesquisa documental, que a mudança dos EPPGG entre órgãos do estado deve ser aprovada pela Seplag, órgão responsável pela gestão da carreira. Essa decisão não dependente apenas do interesse do EPPGG, do órgão de origem e possível destino do EPPGG, mas considera também o perfil do EPPGG, seu currículo e sua experiência e conhecimento em relação ao trabalho a ser desempenhado no local de interesse. Esse impedimento cria certa insatisfação naqueles que tiveram seus pedidos negados.

Cabe destacar que, de acordo com Longo (2007), é importante que a organização busque reduzir as barreiras para a transferência de seus funcionários, tornando essencial criar mecanismos que associem a mobilidade voluntária com as necessidades organizacionais, pois essas mobilidades também não podem ir de encontro a essas necessidades. Assim, a proibição da mobilidade voluntária pode ser prejudicial ao desempenho do profissional e, consequentemente, para o funcionamento da organização. Nessa mesma direção, Oliveira e outros (2009) apontam a necessidade de propiciar maior eficiência e efetividade quanto à mobilidade dos profissionais, de modo a extrair o maior valor agregado possível para o órgão no qual estão inseridos, para o governo, para a sociedade e para os próprios profissionais.

Ainda no que tange à gestão do emprego, 30,2% dos EPPGG responderam que a mudança de governo não interferiu na sua alocação e gestão (Tabela 1). A categoria "Não se aplica" deve ser destacada, visto que foi direcionada para aqueles que, a princípio, não passaram por uma mudança de governo. Caso se considere apenas o percentual daqueles que passaram por mudanças, 62,2% afirmam que a descontinuidade administrativa provocada por mudanças de governo não impactou a alocação e a gestão dos EPPGG.

Com base nos dados da Tabela 1, pode-se inferir que administração pública mineira tem tratado de maneira mais impessoal a gestão dos EPPGG, visto que 20,5% dos exonerados informaram que a mudança de governo interferiu em sua alocação, em comparação com 17,1% de membros; percebe-se, portanto, uma pequena evolução no que tange a esse aspecto.

Cotejando as condições de trabalho, sejam físicas ou salariais, oferecidas aos não concursados da administração pública mineira, em detrimento daquelas oferecidas aos EPPGG, 46,5% dos membros e 34,2% dos exonerados afirmam haver melhores condições aos profissionais não concursados, seja atualmente ou à época na qual eram EPPGG. Nesse contexto, pode-se dizer, com base na percepção dos EPPGG, que houve uma piora no que diz respeito à desigualdade quanto ao tratamento concedido aos não concursados e aos EPPGG.

(cc) BY-NC-ND

5.2. Gestão do desempenho

As análises das políticas e práticas de recursos humanos do subsistema de gestão do desempenho baseiam-se nos dados constantes da Tabela 2.

Tabela 2 - Existência de políticas e práticas de gestão do desempenho para os EPPGG

Condição	Opção	As avaliações de desempenho distingue os desempenhos?		As expectativas de desempenho são comunicadas pelo órgão?		O desempenho demandado de você enquanto EPPGG está em conformidade com a estratégia do órgão?		As avaliações possuem regras claras e confiáveis?	
		Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.
Membro	Sim	29	22,5%	42	32,6%	84	65,1%	27	20,9%
	Não	81	62,8%	75	58,1%	28	21,7%	81	62,8%
	Não sei/não se aplica	19	14,7%	12	9,3%	17	13,2%	21	16,3%
	Total	**129**	**100%**	**129**	**100%**	**129**	**100%**	**129**	**100%**
Exonerado	Sim	9	12,3%	19	26,0%	30	41,1%	13	17,8%
	Não	51	69,9%	46	63,0%	26	35,6%	45	61,6%
	Não sei/não se aplica	13	17,8%	8	11,0%	17	23,3%	15	20,5%
	Total	**73**	**100%**	**73**	**100%**	**73**	**100%**	**73**	**100%**
Membros + Exonerados	Sim	38	18,8%	61	30,2%	114	56,4%	40	19,8%
	Não	132	65,3%	121	59,9%	54	26,7%	126	62,4%
	Não sei/ não se aplica	32	15,8%	20	9,9%	34	16,8%	36	17,8%
	Total	**202**	**100%**	**202**	**100%**	**202**	**100%**	**202**	**100%**

Fonte: elaborado pelos autores

Quanto às avaliações de desempenho, 62,8% dos membros e 69,9% dos exonerados afirmaram que as avaliações de desempenho realizadas não permitem ou não permitiam à sua época a distinção dos desempenhos dos EPPGG, demonstrando que, para grande parte dos EPPGG, as avaliações não cumprem seu papel primordial, que se refere a distinguir as contribuições de cada servidor (Tabela 2).

Acredita-se que essa condição esteja associada ao fato de que, conforme afirma Longo (2007), os dirigentes na administração pública, bem como os instrumentos de avaliação, tendem ao paternalismo, o que resultaria em avaliações pouco eficazes no sentido de reconhecer as diferentes contribuições dos profissionais.

Pode-se dizer, no entanto, que houve uma melhora nessa política, se comparadas as percepções de membros e exonerados. Essa melhora pode estar associada à implementação da ADI, que ocorreu em 2003.

Ainda no que se refere à gestão do desempenho, 62,8% dos membros e 61,6% dos exonerados asseguram não haver critérios de avaliações de desempenho com regras claras, objetivas e confiáveis, seja atualmente ou à sua época, respectivamente. A similaridade dos percentuais nos permite concluir que houve uma persistência do problema em voga.

Essa percepção pode estar relacionada ao fato de que se aplicam os mesmos critérios para os diversos profissionais presentes no órgão, não havendo uma avaliação diferenciada para o EPPGG. E, também, pode estar relacionada ao fato de que, de maneira geral, os desempenhos auferidos pelas avaliações não divergem

(cc) BY-NC-ND

entre os profissionais, sinalizando a falta de clareza, confiança e objetividade das regras. Acredita-se que, na percepção dos EPPGG, se as avaliações de desempenho não alcançam o principal objetivo, que é avaliar as diferentes contribuições dos profissionais, uma das razões para tal seria a ausência desses critérios nas regras das avaliações.

Além da falta de confiança do instrumento, por parte dos funcionários, o fato de as avaliações de desempenho não revelarem a real contribuição de cada um e não apresentarem regras claras e objetivas pode trazer prejuízo para a realização de uma gestão de pessoas integrada. Isso ocorre porque, segundo autores como Levinson (1997), Dutra (2007) e Longo (2007), as avaliações de desempenho, se bem gerenciadas, fornecem importante subsídio para a concessão de remunerações mais justas e também para o desenvolvimento adequado dos profissionais. No caso em análise, de acordo com a opinião dos EPPGG, as avaliações de desempenho não possuem aplicação adequada, o que pode ocasionar, também, problemas nos subsistemas de compensação e desenvolvimento relacionados à gestão dessa carreira.

5.3. Gestão da compensação

As análises das políticas e práticas de recursos humanos do subsistema de gestão da compensação baseiam-se nos dados constantes da Tabela 3.

Tabela 3 - Existência de políticas e práticas de gestão da compensação para os EPPGG

		Existem retribuições variáveis baseadas no desempenho?		A compensação financeira retrata a contribuição aos resultados?		A classificação dos cargos permite uma progressão por desempenho?		Há equidade externa nas retribuições?		Há benefícios extra-salariais?		Há reconhecimento não monetário?		Há compressão vertical e horizontal dos salários?	
Condição	Opção	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.
Membro	Sim	98	76,0%	14	10,9%	23	17,8%	-	-	30	23,3%	29	22,7%	94	72,9%
	Não	21	16,3%	97	75,2%	93	72,1%	117	90,7%	95	73,6%	91	71,1%	22	17,1%
	Não sei/ não se aplica	10	7,8%	18	14,0%	13	10,1%	12	9,3%	4	3,1%	8	6,3%	13	10,1%
	Total	**129**	**100%**	**129**	**100%**	**129**	**100%**	**129**	**100%**	**129**	**100%**	**128**	**100%**	**129**	**100%**
Exonerado	Sim	27	37,0%	6	8,2%	7	9,9%	-	-	17	23,3%	11	15,1%	37	50,7%
	Não	40	54,8%	61	83,6%	51	71,8%	61	83,6%	52	71,2%	55	75,3%	20	27,4%
	Não sei/ não se aplica	6	8,2%	6	8,2%	13	18,3%	12	16,4%	4	5,5%	7	9,6%	16	21,9%
	Total	**73**	**100%**	**73**	**100%**	**71**	**100%**	**73**	**100%**	**73**	**100%**	**73**	**100%**	**73**	**100%**
Membros + Exonerados	Sim	125	61,9%	20	9,9%	30	15,0%	-	-	47	23,3%	40	19,9%	131	64,9%
	Não	61	30,2%	158	78,2%	144	72,0%	178	88,1%	147	72,8%	146	72,6%	42	20,8%
	Não sei/ não se aplica	16	7,9%	24	11,9%	26	13,0%	24	11,9%	8	4,0%	15	7,5%	29	14,4%
	Total	**202**	**100%**	**202**	**100%**	**200**	**100%**	**202**	**100%**	**202**	**100%**	**201**	**100%**	**202**	**100%**

Fonte: elaborado pelos autores

(cc) BY-NC-ND

Com relação à gestão da compensação, 76,0% dos membros da carreira e 37,0% dos exonerados afirmam existir retribuição variável baseada no desempenho individual, atualmente ou à sua época.

Sabe-se, por meio de pesquisa documental, que o Estado de Minas Gerais instituiu não apenas para o EPPGG, mas para todos os servidores, a retribuição variável, denominada "prêmio por produtividade". Esse benefício está em lei desde 2003. No entanto, de acordo com as regras e critérios vigentes até 2006, poucos órgãos e servidores gozavam de tal benefício. Com as mudanças na legislação, a partir de 2007, o recurso financeiro e orçamentário destinado para o prêmio passou a ser garantido na Lei Orçamentária Anual, ampliando o número de beneficiários, representado, hoje, pela totalidade dos servidores do estado.

A existência do prêmio por produtividade pode, então, justificar o percentual daqueles que afirmaram haver retribuição variável. A pior percepção dos exonerados pode estar relacionada ao fato de que, no momento em que eles atuavam como EPPGG, o prêmio de fato não existia, ou existia, mas com limitações que restringiam o número de beneficiários. Acredita-se, também, que uma parcela dos que responderam não existir retribuição variável pode se justificar pelo fato de que, conforme destacado anteriormente, para grande parte dos EPPGG, a avaliação de desempenho não é eficiente para distinguir os desempenhos, consequentemente, a remuneração variável também não se basearia no desempenho de cada profissional.

A existência de remuneração variável, na percepção da maioria dos EPPGG, vai ao encontro da tendência das organizações, sejam públicas ou privadas, de implementarem essas formas de remuneração, em complementação à remuneração funcional. De acordo com Rabelo-Santos (2010), as organizações que vêm adotando uma filosofia com base no trabalho em equipe, no desenvolvimento contínuo do profissional e na busca de resultados estão dando preferência à remuneração composta, que, além da remuneração funcional tradicional, utiliza-se da remuneração variável.

Já sobre a equidade externa, 90,7% dos membros e 83,6% dos exonerados afirmaram não existir, demonstrando que os salários pagos no mercado de referência são maiores do que os pagos aos EPPGG. É importante destacar que nenhum EPPGG, seja membro ou exonerado, respondeu haver equidade externa, de maneira que, desconsiderando os 11,9% que não souberam responder, os EPPGG foram unânimes em negar a existência de tal equidade (Tabela 3). Outra consideração a ser feita refere-se ao fato de que, diante dos diferentes percentuais entre membros e exonerados, pode-se inferir que, na percepção dos EPPGG, a desigualdade quanto aos salários de referência do mercado aumentou ao longo dos anos, não obstante a reestruturação da carreira ocorrida em 2003.

De acordo com Longo (2007), a ausência de equilíbrio externo nas compensações provoca, muitas vezes, a perda do profissional para outras organizações. Por essa razão, pode-se dizer que o desequilíbrio externo percebido pelos EPPGG pode ocasionar dificuldade de retenção desses profissionais pelo governo mineiro.

Outra variável considerada na gestão da compensação refere-se à existência de benefícios extrassalariais, tais como vale-refeição, vale-transporte e assistência médica. Vinte e três vírgula três por cento dos EPPGG, membros e exonerados,

(cc) BY-NC-ND

responderam haver esse benefício. Sabe-se, por meio de pesquisa documental, que a concessão desses benefícios é uma prática adotada por alguns órgãos do Estado de Minas Gerais, não se conformando, então, como uma política generalizada para todos os membros da carreira, o que pode justificar as diferentes afirmações. A similaridade entre os percentuais de membros e exonerados permite concluir que não houve avanço ou retrocesso ao longo dos anos na concessão desse benefício.

5.4. Gestão do desenvolvimento

As análises das políticas e práticas de recursos humanos do subsistema de gestão do desenvolvimento baseiam-se nos dados constantes da Tabela 4.

Tabela 4 - Existência de políticas e práticas de gestão do desenvolvimento para os EPPGG

		Existem planos de carreira que adequem as expectativas dos EPPGG com as necessidades do órgão?		Existem barreiras ou limitações formais para a progressão e promoção?		Há capacitação para complementar a formação incial do EPPGG?		O desenvolvimento profissional é baseado nas avaliações de desempenho?		As promoções e progressões baseiam-se nas avaliações de desempenho?	
Condição	Opção	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.
Membro	Sim	13	10,1%	97	77,0%	57	44,5%	13	10,1%	33	25,6%
	Não	106	82,2%	18	14,3%	62	48,4%	92	71,3%	68	52,7%
	Não sei/ não se aplica	10	7,8%	11	8,7%	9	7,0%	24	18,6%	28	21,7%
	Total	**129**	**100%**	**126**	**100%**	**128**	**100%**	**129**	**100%**	**129**	**100%**
Exonerado	Sim	4	5,5%	43	59,7%	21	29,2%	2	2,7%	15	20,5%
	Não	56	76,7%	10	13,9%	46	63,9%	56	76,7%	36	49,3%
	Não sei/ não se aplica	13	17,8%	19	26,4%	5	6,9%	15	20,5%	22	30,1%
	Total	**73**	**100%**	**72**	**100%**	**72**	**100%**	**73**	**100%**	**73**	**100%**
Membros + Exonerados	Sim	17	8,4%	140	70,7%	78	39,0%	15	7,4%	48	23,8%
	Não	162	80,2%	28	14,1%	108	54,0%	148	73,3%	104	51,5%
	Não sei/ não se aplica	23	11,4%	30	15,2%	14	7,0%	39	19,3%	50	24,8%
	Total	**202**	**100%**	**198**	**100%**	**200**	**100%**	**202**	**100%**	**202**	**100%**

Fonte: elaborado pelos autores

A primeira questão feita aos EPPGG refere-se à existência de planos de carreira que adéquem as expectativas desses profissionais às necessidades organizacionais. Quanto à percepção dos EPPGG, tem-se que 82,2% dos membros e 76,7% dos exonerados afirmaram não existir essa adequação. Embora grande parte dos membros e exonerados não reconheça a aplicação dessa política, percebe-se uma relativa melhora ao longo dos anos.

De acordo com Dutra (2007), essa adequação configura-se como um dos grandes desafios da gestão do desenvolvimento, levando, muitas vezes, a uma atuação despreparada das organizações, tratando a questão das carreiras de maneira autoritária e disfuncional.

Assim, nota-se que, na percepção dos EPPGG, o plano de carreiras existente, atualmente, para os membros, ou à época, para os exonerados, não atende as expectativas,

(cc) BY-NC-ND

ainda que tenha havido uma reestruturação da carreira em 2003. Acredita-se que, na prática, a progressão do EPPGG é dificultada pela existência de diversas exigências, principalmente quanto ao longo período necessário para a progressão.

Setenta e um vírgula três por cento dos membros e 76,7% dos exonerados afirmaram que não há ou havia articulação entre desenvolvimento profissional e avaliações de desempenho. Dessa forma, pode-se concluir que os cursos de capacitação e desenvolvimento dos EPPGG não são ofertados conforme as necessidades de capacitação e aperfeiçoamento sinalizados nas avaliações de desempenho, tornando essas capacitações menos eficientes do que poderiam ser e, ainda, comprometendo a existência de uma gestão de pessoas integrada, conforme salientado anteriormente. No entanto, pode-se concluir, também, pelas diferenças entre os percentuais de membros e exonerados, que a articulação entre as avaliações de desempenho e o desenvolvimento profissional obteve relativa melhora, se comparada aos períodos anteriores.

Foi perguntado aos EPPGG se as promoções e progressões concedidas a esses profissionais são baseadas nos resultados das avaliações de desempenho. Assim, 52,7% dos membros e 49,3% dos exonerados afirmaram que não. Percebe-se que a maioria dos EPPGG, embora não seja um percentual predominante, afirmou não haver relação entre as promoções e progressões concedidas e as contribuições sinalizadas nas avaliações de desempenho. Ainda, pode-se perceber uma relativa melhora na política em questão.

O fato de os EPPGG considerarem que o desenvolvimento profissional e as promoções e progressões não se baseiam nas avaliações de desempenho pode estar relacionado ao fato de que grande parte destes (65,3%) acredita que as avaliações de desempenho não são eficazes, não identificando, portanto, as necessidades e capacidades de cada um, conforme anteriormente discutido.

De acordo com Oliveira et al. (2009), os sistema de progressão e promoção devem compor-se não apenas de regras de tempo de serviço mas também de indicadores de gestão do desempenho e de desenvolvimento, como a participação em cursos de aperfeiçoamento, o que reforçaria, ainda, uma gestão integrada de pessoas.

5.5. Gestão das relações humanas e sociais

As análises das políticas e práticas de recursos humanos do subsistema de gestão das relações humanas e sociais baseiam-se nos dados constantes da Tabela 5.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 5 - Existência de políticas e práticas de gestão das relações humanas e sociais para os EPPGG

		Há autonomia individual para decidir sobre o trabalho?		Há cooperação entre os servidores?		No órgão em que você trabalha, há um clima organizacional agradável?		Há comunicação do órgão para fortalecer o comprometimento e difundir as decisões?		Há práticas de saúde laboral para os EPPGG?		Há benefícios de assistência social para os EPPGG ?	
Condição	Opção	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.	Freq.	Perc.
Membro	Sim	64	50,0%	67	52,3%	77	60,2%	33	25,8%	43	33,6%	6	4,7%
	Não	59	46,1%	48	37,5%	47	36,7%	86	67,2%	74	57,8%	94	73,4%
	Não sei/ não se aplica	5	3,9%	13	10,2%	4	3,1%	9	7,0%	11	8,6%	28	21,9%
	Total	**128**	**100%**	**128**	**100%**	**128**	**100%**	**128**	**100%**	**128**	**100%**	**128**	**100%**
Exonerado	Sim	32	43,8%	31	42,5%	47	65,3%	11	15,1%	8	11,1%	3	4,1%
	Não	35	47,9%	29	39,7%	22	30,6%	53	72,6%	56	77,8%	48	65,8%
	Não sei/ não se aplica	6	8,2%	13	17,8%	3	4,2%	9	12,3%	8	11,1%	22	30,1%
	Total	**73**	**100%**	**73**	**100%**	**72**	**100%**	**73**	**100%**	**72**	**100%**	**73**	**100%**
Membros + Exonerados	Sim	96	47,8%	98	48,8%	124	62,0%	44	21,9%	51	25,5%	9	4,5%
	Não	94	46,8%	77	38,3%	69	34,5%	139	69,2%	130	65,0%	142	70,6%
	Não sei/ não se aplica	11	5,5%	26	12,9%	7	3,5%	18	9,0%	19	9,5%	50	24,9%
	Total	**201**	**100%**	**201**	**100%**	**200**	**100%**	**201**	**100%**	**200**	**100%**	**201**	**100%**

Fonte: elaborado pelos autores

Com relação ao clima organizacional, 60,2% dos membros e 65,3% dos exonerados responderam ser agradável.

No que tange às relações interpessoais e ao clima organizacional que permeia o EPPGG, acredita-se que, como muitos EPPGG trabalham com outros EPPGG, cria-se um espírito de grupo e um trabalho em equipe maior, promovendo a sensação de que todos estão "no mesmo barco"; ou seja, gozam de todos os prazeres e desprazeres da carreira de maneira conjunta. No entanto, observa-se relativa piora na análise do clima organizacional se comparado às percepções dos membros e exonerados.

As práticas de saúde laboral também se conformam como componente da gestão das relações humanas e sociais. Assim, para 33,6% dos membros e 11,1% dos exonerados, existem ou existiam essas práticas. Embora a percepção da maioria dos membros da carreira seja de que não há práticas de saúde laboral

(cc) BY-NC-ND

no órgão no qual estão inseridos, a significativa diferença entre os percentuais dos membros e dos exonerados permite inferir que houve uma expansão na utilização de práticas de saúde laboral, se comparada a períodos anteriores.

Sabe-se, por meio de pesquisa documental, que foi iniciado, em julho de 2009, o programa motivacional denominado "Bem-Estar Minas", que tem como objetivo implementar ações de comunicação interna, comemoração de datas especiais, entretenimento e qualidade de vida, entre outras, buscando a motivação e a melhoria contínua do ambiente de trabalho. No entanto, o programa foi implementado apenas em seis órgãos da administração pública mineira, o que pode justificar as diferentes percepções quanto à existência de políticas relacionadas à saúde laboral.

De acordo com Longo (2007), as políticas e práticas do subsistema de relações humanas e sociais precisam ser mais bem consideradas pelos gestores, tendo em vista que são percebidas pelos funcionários como uma forma alternativa de reconhecimento do trabalho, de remuneração complementar e, ainda, fonte de motivação.

6. Considerações Finais

O objetivo deste trabalho consistiu em enumerar e analisar políticas e práticas de recursos humanos existentes no Estado de Minas Gerais para os EPPGG, além de verificar em que medida a implementação dessas políticas sofreu mudanças ao longo do tempo, indicando possível melhoria ou retrocesso, sob a ótica desses profissionais.

A pesquisa realizada permitiu concluir que, da totalidade de políticas e práticas de recursos humanos listadas no questionário, apenas 28,6% são visualizadas como políticas e práticas existentes no Governo de Minas Gerais, na percepção dos EPPGG membros da carreira.

Quanto às avaliações dos subsistemas, considerando o percentual de políticas e práticas bem-avaliadas pelos EPPGG membros da carreira – ou seja, aquelas consideradas existentes no Governo de Minas Gerais para a carreira de EPPGG, sobre o total de políticas e práticas listadas no questionário para cada subsistema – pode-se afirmar que o subsistema de recursos humanos que possui a pior avaliação refere-se à gestão do desenvolvimento, de maneira que nenhuma política ou prática listada foi considerada existente pela maioria dos EPPGG.

O segundo subsistema mais mal avaliado foi o da gestão da compensação, visto que apenas uma de sete políticas avaliadas (14,3%) foi considerada existente pelos EPPGG. O subsistema de gestão da compensação ainda se destaca pelos elevados percentuais de negação, constante em todas as políticas e práticas listadas.

Visto que o subsistema do desenvolvimento preocupa-se com a progressão na carreira, bem como com o crescimento profissional e o subsistema da compensação com a oferta de uma remuneração equitativa, e condizente com o desempenho de cada profissional, pode-se dizer que a questão salarial e a falta de perspectiva de carreira se conformam como questões cruciais para a melhoria da gestão dos EPPGG, como ativos estratégicos para o setor público mineiro, considerando a percepção desses profissionais.

O subsistema de gestão das relações humanas e sociais foi o mais bem avaliado, sendo que quatro das sete políticas listadas (57,1%) foram bem avaliadas pelos EPPGG membros da carreira. Isso demonstra que o clima organizacional e as relações coletivas de trabalho não são considerados problemáticos para a maioria dos EPPGG,

(cc) BY-NC-ND

confirmando, também, o fato de que, como muitos EPPGG trabalham com profissionais da mesma carreira, as relações de trabalho podem ser mais agradáveis e cooperativas.

Por meio desta pesquisa, concluiu-se, também, que 71,4% das políticas de recursos humanos analisadas sofreram melhora ao longo dos anos e 21,4% sofreram retrocesso, sob a ótica dos EPPGG. Esta evolução é percebida quando se comparam as diferentes percepções dos membros e exonerados. Assim, embora muitas das políticas e práticas de recursos humanos listadas não sejam percebidas como implementadas, por grande parte dos EPPGG, muitas delas foram mais bem avaliadas pelos membros do que pelos exonerados. Pode-se dizer, então, que o Governo de Minas Gerais tem avançado no que tange à gestão de pessoas relacionada aos EPPGG, considerando o entendimento desses profissionais.

Ainda sobre a evolução das políticas e práticas, o subsistema que apresentou melhor evolução quanto à implementação de políticas e práticas foi o de gestão do desempenho, sendo que todas as políticas e práticas listadas apresentaram melhoria ao longo dos anos, de acordo com a opinião dos EPPGG. Acredita-se que esse fato esteja associado à implementação da ADI, a partir de 2003, que, embora apresente disfunções e lacunas, representa o início da avaliação das diferentes contribuições dos servidores na administração pública mineira.

O segundo subsistema que apresentou melhor evolução foi o de desenvolvimento, sendo que 80,0% das políticas e práticas listadas sofreram melhora, na percepção dos EPPGG. É importante destacar que, não obstante essa melhoria, esse subsistema possui a pior avaliação quanto à implementação de suas políticas e práticas, na percepção dos EPPGG. Essa situação indica que as defasagens desse subsistema eram ainda maiores anteriormente.

Por sua vez, o subsistema que apresentou pior evolução refere-se ao subsistema de gestão da compensação, sendo que apenas quatro das sete políticas listadas (57,1%) sofreram melhoras ao longo dos anos, sob a ótica dos respondentes. Assim, tem-se que a busca por uma compensação conforme desempenho, por equidade interna e externa, bem como por salários mais justos e atrativos, deve ser imperativa para o governo mineiro, com relação à gestão dos EPPGG.

Diante das avaliações dos subsistemas, pode-se dizer que, considerando a opinião dos EPPGG, o Governo de Minas Gerais ainda não conseguiu implementar um modelo de gestão de pessoas integrado, ao menos no que se refere à gestão desses profissionais. Percebe-se uma desconexão entre os diferentes subsistemas, principalmente os de gestão de desempenho, desenvolvimento e compensação, de maneira que um não fornece subsídios adequados ao outro. Tem-se, no caso estudo, que as avaliações de desempenho não diferenciam adequadamente as contribuições de cada profissional, de acordo com a opinião dos EPPGG, criando, portanto, prejuízos na concessão de remuneração variável e na oferta de políticas de desenvolvimento que sejam condizentes com as necessidades de formação e capacitação de cada EPPGG.

Outra conclusão importante refere-se ao fato de que grande parte das políticas e práticas de recursos humanos foi implementada pelo Estado de Minas Gerais de maneira uniforme a todos os servidores do estado, tais como a ADI, a reestruturação de carreiras e o prêmio por produtividade. Ainda, outras políticas foram aplicadas apenas em alguns órgãos, tais como benefícios extrassalariais (vale-transporte e vale-refeição) e o programa Bem-Estar Minas.

(cc) BY-NC-ND

Acredita-se que essas condições influenciam de maneira negativa a percepção dos EPPGG quanto à existência de políticas e práticas de recursos humanos.

Cabe destacar que a análise baseou-se, primordialmente, na opinião dos EPPGG acerca das políticas e práticas implementadas pelo governo mineiro e, por esse motivo, não pode ser entendida como a avaliação da carreira propriamente dita. No entanto, acredita-se que essas opiniões são importantes, pois, se as recentes transformações pelas quais vem passando a área de gestão de pessoas estão associadas à valorização dos indivíduos e ao entendimento de que estes são fundamentais para o alcance dos resultados organizacionais, suas opiniões precisam ser consideradas, para que as organizações possam melhor gerenciá-los e conduzi-los à realização de seus objetivos. Além disso, conforme afirmam Oliveira e outros (2009), trata-se de realidade vivenciada que deve ser considerada como válida para a melhoria da gestão de pessoas no setor público.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras sejam realizadas no sentido de verificar a existência de políticas e práticas de recursos humanos em outras carreiras, no intuito de expandir o diagnóstico acerca da gestão de pessoas no Estado de Minas Gerais, de modo a propor melhorias não apenas para uma carreira específica, mas para a gestão de recursos humanos no âmbito do estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, L. **O papel estratégico de recursos humanos**. São Paulo: FEA/USP, 1987.

AMBLARD, H. **Gestão de recursos humanos**. Lisboa: Presença, 1989.

BARBOSA, A. C. Q. et al. **Competências no Brasil:** um olhar sobre os modelos de grandes organizações de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Belo Horizonte: UFMG/CNPQ, 2005. Relatório de pesquisa.

BERNARDO, R. A. A carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) como instrumento transformador da realidade estatal: a experiência de Minas Gerais. In: **Congresso Consad de Gestão Pública,** 3. 2010, Brasília. Anais do III CONSAD, Brasília, DF, 2010.

CAMPOS, E. S. A.; Bernardi, M. M. E. Comparação de rendimentos público-privados e a carreira de EPPGG em Minas Gerais: uma defesa da diferenciação na gestão de pessoas do Setor Público. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD,** 32, 2008, Rio de Janeiro. Anais do XXXII ENANPAD, Rio de Janeiro, RJ, 2008.

COSTA, F. L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública:** visões do Brasil contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006. p. 133-158.

DUTRA, J. S. **Administração de carreiras**: uma proposta para repensar a gestão de pessoas. São Paulo: Atlas, 2007.

DUTRA, J. S. **Competências**. São Paulo: Atlas, 2004.

GAETANI, F. Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, ano 45, v. 118, 1998.

(cc) BY-NC-ND

LACOMBE, B. M. B.; TONELLI, M. J. O discurso e a prática: o que nos dizem os especialistas e o que nos mostram as práticas das empresas sobre os modelos de gestão de recursos humanos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, n. 2, p. 157-174, 2005.

LEVINSON, H. Avaliação de que desempenho? In: Vroom, V. H. **Gestão de pessoas, não de pessoal.** Rio de Janeiro: Campus, 1997. parte II, cap. 3, p. 189-203.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.

MARCONI, N. Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Orgs.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Fundep, 2005.

MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MASLOW, A. H. **Motivation and personality.** New York: Harper, 1954.

MINAS GERAIS, **Decreto 43.576**, de 9.9.2003a. Estabelece o plano de carreira para os servidores do Estado de Minas Gerais. Assembleia Legislativa. Disponível em: http://www.almg.gov.br. Acesso em: 15 jul. 2009.

MINAS GERAIS, **Decreto 43.672**, de 4.12.2003b. Estabelece as diretrizes e define os critérios e os sistemas de avaliação de desempenho individual do Poder Executivo Estadual. Assembleia Legislativa. Disponível em: http://www.almg.gov.br. Acesso em: 15 jul. 2009.

MINAS GERAIS, **Lei 13.085**, de 31.12.1998. Cria as carreiras que menciona, institui a gratificação de desempenho e produtividade individual e institucional e dá outras providências. Assembleia Legislativa. Disponível em: http://www.almg.gov.br. Acesso em: 15 jul. 2009.

MINAS GERAIS, **Lei 18.794**, de 29.6. 2010. Estabelece a estrutura da carreira estratégica de especialista em políticas públicas e gestão governamental, altera as tabelas de vencimento das carreiras policiais civis e dá outras providências. Assembleia Legislativa. Disponível em: http://www.almg.gov.br. Acesso em: 15 jul. 2009.

NOGUEIRA, R. P.; Santana, J. P. **Human resource management and public sector reforms**: trends and origins of a new approach. IPEA, texto para discussão n. 888. Brasília, 06/2002.

OLIVEIRA, M. P. et al. **Aprimoramento da gestão da carreira do especialista em políticas públicas e gestão governamental.** Ministério do Planejamento. 2009. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/outros/produto_II_consolidacao_documentos.pdf. Acesso em: 05 abr. 2013.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: 34; Brasília: ENAP, 1998.

RABELO-SANTOS, A. Sistemas de remuneração, justiça e suporte organizacional, In: PANTOJA, M. J. e outros. **Gestão de pessoas**: bases teóricas

(cc) BY-NC-ND

e experiências no setor público. Brasília: Enap, 2010.

RAMIÓ, C; Salvador, M. Intituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes institucionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas. In: Longo, F.; Ramió, C. (Eds.). **La profissionalización del empleo público en América Latina.** Barcelona: Fundación Cidob, 2008.

ULRICH, D. et al. **The HR scorecard**. Boston: Harvard Business School, 2001.

VASCONCELOS, I. F. G. **O modelo político e o modelo instrumental de gestão de pessoas**: uma análise crítica das contradições discurso-prática na implementação de TI em duas organizações nacionais. Relatório de pesquisa n. 11/2004. FGV-EASP/GVPESQUISA, 2004.

VILHENA, R. et al. **O choque de gestão em Minas Gerais:** políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

(cc) BY-NC-ND

Por uma superação da relação falaciosa entre turismo e desenvolvimento local: uma análise do turismo em comunidades à luz da gestão social

Overcoming the Misleading Relationship between Tourism and Local Development: An Analysis of Tourism in a Pacific Community in Light of Social Management

Resumo

A partir da década de 1990, as comunidades do Rio de Janeiro passaram a se destacar como um atrativo turístico. Como ressalta Medeiros (2010), a comunidade como produto turístico é, hoje, um fato. Cabe, agora, refletir como essa atividade pode ser explorada de modo a trazer benefícios aos moradores das comunidades. Nesse sentido, assumindo a importância da participação social para a superação de uma relação falaciosa entre turismo e desenvolvimento, o artigo tem como objetivo analisar o desenvolvimento da atividade turística em uma comunidade pacificada, a partir da perspectiva da gestão social. Foram realizadas entrevistas com moradores, guias de turismo e policiais. Tais entrevistas foram analisadas por meio de categorias propostas por Tenório et al. (2008) para avaliação de processos decisórios participativos, quais sejam inclusão, pluralismo e bem comum. Observou-se, com base na análise, que a inserção dos moradores no desenvolvimento de atividades turísticas é dificultada, levando a avanços apenas em aspectos econômicos. O crescimento econômico é, porém, insuficiente para a geração de transformações sociais mais amplas, as quais também são abarcadas pelo conceito de desenvolvimento, conforme mostrou Furtado (2000).

Palavras-chave: turismo; desenvolvimento local; comunidade; pacificação; gestão social.

Fernando Guilherme Tenório - fernando.tenorio@fgv.br
Doutor em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV).

Vanessa Brulon - vanessabrulon@gmail.com
Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV e doutoranda em Administração pela EBAPE/FGV. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV).

Lucas Zarconi - lucas.zarconi@gmail.com
Graduação em Administração pela EBAPE/FGVe mestrando em Administração pela EBAPE/FGV. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV).

Em conformidade com o Manual de Boas Práticas da Anpad, este artigo foi submetido aos mesmos critérios de avaliação adotados para todos os textos dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania, tendo sido aprovado após exame pelo critério double blind peer review.

Artigo submetido no dia 06 de outubro de 2012 e aprovado em 19 de março de 2013

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

In the 1990s, the communities of Rio de Janeiro began to stand out as tourist attractions. As noted by Medeiros (2010), the community as a tourism product is now a fact. Indeed, it is now important to reflect on how this activity can be exploited to benefit community residents. In this sense, assuming the importance of social participation for overcoming a misleading relationship between tourism and development, the paper aims to analyze the development of tourism in a peaceful community, from the perspective of social management. Interviews were conducted with residents, tour guides and police. These interviews were analyzed according to categories proposed by Tenorio et al (2008) for evaluating participatory decision-making processes, namely, inclusiveness, pluralism and the common good. The analysis indicated that the insertion of residents in the development of tourist activities is hampered, leading to advances in economics aspects only. Economic growth is, however, insufficient to generate broader social transformations, which are also involved in the concept of development, as shown by Furtado (2000).

Key-words: *Tourism, local development, community, peace and social management.*

1. Introdução

A desigualdade social, que marca a realidade de muitos países no contexto contemporâneo, manifesta-se no Brasil principalmente por meio do fenômeno urbano que leva à formação das chamadas "favelas". Caracterizadas como espaços em que os indivíduos vivem em condições precárias, malservidos pela infraestrutura e serviços urbanos, e localizadas em áreas ambientalmente frágeis, essas comunidades têm sido consideradas um dos principais problemas urbanos atuais (MARICATO, 2001). Esse fenômeno ganha destaque na cidade do Rio de Janeiro, que tem a ela atrelada uma variedade de dicotomias que expressam sua fragmentação. "Morro" e "asfalto", "pobres" e "ricos" convivem lado a lado em um território em que a ação antrópica gerou problemas que se acumularam, compondo um contexto de precariedade espacial.

Como lembra Martins (2001), a atribuição do nome "favela" para os aglomerados humanos pobres das grandes metrópoles brasileiras é um legado da guerra de Canudos. O autor explica que, após a referida guerra, os soldados passaram a habitar o morro da Providência, na cidade do Rio de Janeiro, e o denominaram "favela" como uma associação à elevação topográfica baiana onde predominava uma vegetação chamada "favela". Mais tarde, o termo "comunidade" passou a ser adotado como uma forma politicamente correta de se referir às favelas. Embora o termo comunidade, em seu sentido geral, conforme definido do dicionário *Aurélio*, seja assumido como um "agrupamento social que se caracteriza por acentuada coesão baseada no consenso espontâneo dos indivíduos que o constituem", o senso comum passou a adotá-lo como sinônimo de "favela", para evitar o sentido pejorativo que o termo passou a carregar.

A cidade do Rio de Janeiro, ainda que fragmentada e marcada pela formação das "favelas" ou "comunidades", sempre despertou o interesse de turistas, principalmente por seus atrativos relacionados à beleza natural. Entretanto, a partir da década de 1990, o outro lado desse cenário dicotômico passou a se destacar como um atrativo turístico. As comunidades da cidade do Rio de Janeiro tornaram-se um ponto turístico equiparável ao Pão de Açúcar e ao Cristo Redentor, no que diz respeito à quantidade de turistas que recebem para visitação. Com o processo de pacificação das comunidades da cidade, a partir de 2008, o turismo em comunidades ganhou força, com a consolidação de um novo produto: a "favela pacificada". Merece destaque, nesse sentido, a comunidade Santa

(cc) BY-NC-ND

Marta, pioneira no processo de pacificação.

A criação desse novo produto turístico associado à pobreza já foi objeto de estudo de trabalhos anteriores (MEDEIROS, 2006; MEDEIROS, 2007). Moraes (2010), por exemplo, analisou a implementação do Projeto Turismo no Museu de Favela, localizado na comunidade do Cantagalo. Serson e Pires (2008) propuseram-se a investigar as atividades turísticas na favela da Rocinha, tendo como foco de pesquisa as expectativas e experiências dos turistas. Outros trabalhos adotaram como foco de pesquisa as representações das favelas. Menezes (2007) buscou entender as representações das favelas para os turistas por meio da análise de fotografias que levam delas. Já Godoy e Luna (2012) analisaram filmes, como uma forma de investigar o efeito das imagens cinematográficas sobre favelas no imaginário, tendo em vista que essas imagens podem influenciar a criação do produto "turismo em favela".

Como destaca Medeiros (2010), a comunidade como produto turístico é, hoje, um fato. Constitui-se, segundo a autora, como um negócio rentável para as agências de turismo, um destino que atrai estrangeiros e uma realidade que já faz parte do cotidiano dos moradores. Esse fenômeno tende a se disseminar, em decorrência dos eventos esportivos que serão sediados na cidade nos próximos anos. Como um fato consumado, cabe, agora, refletir como essa atividade pode ser explorada de modo a trazer benefícios aos moradores das comunidades, aqueles que mais precisam e merecem um retorno.

A desejada compensação para os membros da comunidade pode ser obtido por meio da relação entre turismo e desenvolvimento local. Parece haver consenso, na literatura especializada, de que o turismo é uma via para o alcance do desenvolvimento local, uma vez que traz benefícios socioeconômicos para a localidade em que a atividade turística se dá. Entretanto, Holanda e Vieira (2003) chamam atenção para a falácia da relação direta entre os dois conceitos. Na visão dos autores, para que o turismo leve ao desenvolvimento, a participação da comunidade local é condição necessária. Na mesma direção, Tenório (2007) ressalta a importância da cidadania para o processo de desenvolvimento local. É nesse sentido que ganha destaque a noção de gestão social, caracterizada pelo estabelecimento de um diálogo entre diferentes atores, que expõem suas argumentações por meio da razão, alcançando acordos por meio da comunicação (TENÓRIO, 2008). A gestão social, assim entendida, é destacada como condição necessária para que a relação entre turismo e desenvolvimento local efetivamente se dê.

Ao assumir a importância da participação social para a superação de uma relação falaciosa entre turismo e desenvolvimento, e no intuito de discutir os possíveis retornos para os membros da comunidade, o artigo tem como objetivo analisar o desenvolvimento da atividade turística em uma comunidade pacificada, a partir da perspectiva da gestão social.

2. Por uma Superação da Relação Falaciosa entre Turismo e Desenvolvimento Local

Para que o turismo em comunidades venha a trazer benefícios para seus moradores, é importante que se discuta a relação entre turismo e desenvolvimento local como uma possível via. O estabelecimento de uma relação direta entre os dois conceitos, entretanto, pode ser questionado. A gestão social apresenta-se, assim, como uma forma de superar essa falácia (HOLANDA; VIEIRA, 2003;

(cc) BY-NC-ND

TENÓRIO, 2007).

2.1. O turismo em comunidades

O conceito de turismo sofreu alterações ao longo do tempo. A definição inicial, que o relacionava a viagens para locais distantes 50 milhas da residência, com duração de mais de 24 horas, sem o exercício de ocupação remunerada (LAGE; MILONE, 2000), passou a ser debatida, tendo em vista sua ampliação. Como consequência do debate, hoje já se admite que delimitar uma definição específica de turismo é impossível, podendo-se afirmar apenas que é uma atividade socioeconômica, pois gera a produção de bens e serviços, suprindo necessidades básicas e secundárias dos turistas (LAGE; MILONE, 2000).

Segundo Lage e Milone (2000), o turismo traz grande impacto para a economia de um país ou região e é de grande importância o estudo, acompanhamento e desenvolvimento dessa atividade. Tal impacto pode ser ilustrado pelos dados do IBGE (2010), que revelam que, em 2007, as atividades turísticas geraram renda de 82,7 bilhões de reais e respondiam por 5,6% do setor de serviços, contando com 5,9 milhões de postos de trabalho.

O Brasil, em 2010, recebeu 5,1 milhões de turistas estrangeiros, o que gerou 5,9 bilhões de dólares em receita cambial (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011). Desse total, o estado do Rio de Janeiro, no ano de 2010, recebeu 980 mil turistas estrangeiros e contava com 1.522 agências cadastradas no Ministério do Turismo e 87 mil leitos de hospedagem (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011). Além disso, a cidade do Rio de Janeiro destaca-se hoje como a cidade mais visitada do País.

A grande quantidade de turistas que visitam a cidade do Rio de Janeiro, expressa nos dados acima, vem em busca, principalmente, de seus atrativos naturais, que fazem da cidade uma das mais belas do mundo. Mas a pobreza da cidade, nos últimos anos, também vem atraindo os turistas (MEDEIROS, 2009). Segundo Medeiros (2006), é a partir da década de 1990 que a prática de atividades turísticas nas chamadas "favelas" torna-se massiva.

Conforme Denaldi (2005), nos principais centros metropolitanos do País, de 20 a 40% da população total residem em favelas. O censo demográfico do IBGE de 2010 apontou a existência de mais de 11 milhões de brasileiros residentes em favelas. Maricato (2001) explica que o termo "favela" refere-se a regiões marcadas por uma situação ilegal de ocupação do solo, na qual o morador não tem direito sobre a terra que ocupa, podendo ser despejado a qualquer momento. A autora as caracteriza como regiões sujeitas à exclusão urbana, já que são malservidas pela infraestrutura e serviços urbanos, como os de água, esgoto ou transporte. Outro problema dessas comunidades, levantado pela autora, diz respeito à sua localização em áreas ambientalmente frágeis, como encostas íngremes ou beira de córregos, sujeitas a desmoronamento.

Embora tenham surgido como forma de solução imediata para um problema urbano de habitação da população mais pobre, em um cenário de elevação de preços dos solos, essas comunidades tornaram-se uma das principais questões urbanas, na medida em que foram se expandindo. Com sua ampliação, elas passaram a ser enxergadas como um "problema" social que precisava ser combatido (OLIVEIRA, 1985). Segundo Valladares (2000), no início do século XX, o "problema das favelas" passou a ser discutido por jornalistas, médicos e

(cc) BY-NC-ND

engenheiros que demonstravam preocupação com o futuro da população, e tornou-se alvo de ações do governo.

No Brasil, merece destaque a cidade do Rio de Janeiro, local em que foi formulado o maior número de políticas governamentais voltadas para as comunidades (VALLADARES; FIGUEIREDO, 1983). Como mostrou Valladares (2000), a primeira comunidade surgiu no Rio de Janeiro, no Morro da Providência, no fim do século XIX, e, desde então, essa forma de aglomeração urbana disseminou-se pela cidade. Nesse sentido, o Rio de Janeiro acabou se tornando o principal objeto de análise da maioria dos trabalhos que discutem a origem e a expansão das comunidades (COSTA; NASCIMENTO, 2005).

Por constituírem-se em um espaço marcado por condições de vida precárias, a consolidação das comunidades pobres da cidade do Rio de Janeiro como um ponto turístico frequentemente visitado por turistas estrangeiros chama atenção. Essa questão foi investigada por Medeiros (2006), que defende a associação desse fenômeno à popularidade internacional dos *reality tour* ("*tours* sociais" ou "*tour*s sombrios"), bem como à circulação global de produtos que representam o "mundo exótico da favela". O turismo em comunidades é considerado um tipo de "*tour* social", que se caracteriza por ter como destino uma região com desvantagem econômica, proporcionando uma experiência de autenticidade e a sensação de ser um bom cidadão (MEDEIROS, 2007). O processo de pacificação pelo qual essas comunidades passaram a partir de 2008 também é identificado como um fator intensificador do fenômeno.

Medeiros (2009) chama atenção para o fato de que 99% dos turistas atraídos por esses elementos são estrangeiros. Embora os habitantes das comunidades se vejam diante de turistas estrangeiros, o que implica, na maior parte das vezes, uma barreira linguística, Medeiros (2007) defende que os moradores não são passivos, no que diz respeito ao processo de desenvolvimento de atividades turísticas nas comunidades. O olhar investigativo que, muitas vezes, lançam ao turista marca, na visão da autora, seu papel ativo.

Segundo Medeiros (2010), quer se goste ou não, o turismo em comunidades é, hoje, um fato que marca a realidade da cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, cabe investigar como essas atividades turísticas podem ser exploradas de modo a trazer um retorno para os moradores das comunidades. A relação entre turismo e desenvolvimento local pode ser um meio pelo qual esses benefícios talvez sejam alcançados pelos membros das comunidades.

2.2. Por uma relação efetiva entre turismo e desenvolvimento local

O turismo intensificou-se com a evolução das tecnologias de comunicação e de meios de transporte, crescendo de modo a ser, hoje, pensado não apenas como uma atividade de lazer, mas como uma atividade que ocupa importante papel social, político e econômico, sendo, para alguns países, o motor de seu desenvolvimento (BATISTA, 2003).

Segunda Holanda e Vieira (2003), é muito frequente, na literatura especializada, a defesa da existência de uma relação entre turismo e desenvolvimento local. Essa ideia parece estar associada, conforme os autores, à geração de renda, empregos diretos e indiretos e à consequente melhora da qualidade de vida da localidade.

Cunha (1997), por exemplo, apresenta algumas razões pelas quais o turismo pode

(cc) BY-NC-ND

contribuir para o desenvolvimento local. Em primeiro lugar, para o autor, como o turismo é função das características locais, para as regiões que têm potencial, é a atividade turística que melhor pode desenvolver esses recursos locais. Além disso, o autor explica que, quando um turista consome produtos produzidos localmente, ocorre uma transferência de rendimentos que poderia não existir caso não houvesse a atividade. Pode-se afirmar, também, segundo Cunha (1997), que a atividade turística demanda e justifica investimentos das iniciativas privada e pública em infraestrutura, equipamento, capacitação, que acabam por beneficiar a população local e possibilitar a instalação de outras atividades. Ainda, conforme o autor, o turismo desenvolve a produção local, possibilitando o equilíbrio das desigualdades de uma região.

Entretanto, Holanda e Vieira (2003) chamam atenção para o papel marginalizado que ocupam as comunidades locais, podendo as expressões locais e regionais ficar de fora das atividades turísticas da região. Para os autores, é importante a existência de "projetos integrados em nível local que envolvam os mais variados atores socioeconômicos para dar-lhe sustentação como vetor de desenvolvimento local" (HOLANDA; VIEIRA, 2003, p. 282). Conforme os autores, para que o turismo leve ao desenvolvimento local, é crucial que haja uma gestão participativa, que articule o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil. Quando isso não acontece, a relação entre turismo e desenvolvimento torna-se falaciosa. Indo ao encontro de Holanda e Vieira (2003), Sousa (2006) defende que, além de se conhecerem os recursos da região, é de crucial importância o envolvimento da população no planejamento e implementação do turismo.

Para que o turismo, então, promova o desenvolvimento de maneira mais significativa e com o menor número de impactos negativos, deve contemplar as relações entre os atores privados, públicos e a população. Essa pluralidade é destacada por Oliveira (2001, p. 168):

> O planejamento e a operação do turismo devem ser intersetoriais e integrados, envolvendo várias organizações governamentais, empresas privadas, grupos de cidadãos e indivíduos, permitindo deste modo obter o maior número possível de benefícios.

Os autores ressaltam, assim, a importância da participação da comunidade local, bem como da pluralidade de atores envolvidos nas atividades turísticas, para que essa relação entre turismo e desenvolvimento local efetivamente se dê. Dessa maneira, apontam para a gestão social como uma forma de superação da relação falaciosa entre turismo e desenvolvimento local.

2.3. A importância da gestão social para o desenvolvimento local

Para que o desenvolvimento de atividades turísticas em uma dada localidade leve efetivamente ao desenvolvimento local, a noção de gestão social é relevante. A importância da gestão social para que o desenvolvimento local se dê é marcada em trabalhos anteriores, como em Tenório (2007), Tenório (2008) e Holanda e Vieira (2003). A noção de gestão social trabalhada por esses autores tem origem nos pressupostos do agir comunicativo, conforme proposto por Habermas (2002).

Representante da segunda geração da Escola de Frankfurt, Habermas (2002) leva adiante a crítica ao predomínio da

(cc) BY-NC-ND

racionalidade instrumental, mas consegue enxergar uma saída por meio de uma ação social do tipo comunicativa. Com o desenvolvimento da Teoria da Ação Comunicativa, o filósofo alemão Jürgen Habermas propõe outro tipo de racionalidade, a comunicativa, como alternativa à racionalidade instrumental.

Na Teoria da Ação Comunicativa habermasiana, a comunicação entre participantes de uma mesma comunidade torna-se central e passa a ser entendida como o princípio ordenador da vida humana associada (VIZEU, 2005). Segundo Tenório (2002), a racionalidade comunicativa proposta por Habermas promove a mediação entre a teoria e a prática, por meio do diálogo que se estabelece entre os agentes sociais do processo. Assim, como explica Vizeu (2005), a racionalidade comunicativa dá-se por meio do uso de argumentos válidos, pautados na razão. Nas palavras de Habermas (2002, p. 51):

> Também no agir comunicativo partimos da ideia de que todos os participantes são atores capazes de se justificarem. De fato, pertence à autocompreensão dos sujeitos agindo comunicativamente que assumam posições racionalmente motivadas para as exigências de validez; os atores supõem reciprocamente que de fato agem a partir de razões justificadas.

Por meio da ação comunicativa assim pensada, Habermas defende a ideia da negociação da liberdade e da emancipação de cada indivíduo no todo societário (FREITAG, 1995). É nesse sentido que Habermas (2002) traz o conceito de esfera pública, entendida como uma estrutura comunicacional onde ecoam os problemas do sistema político. É o espaço social gerado no agir comunicativo (HABERMAS, 1997). Mas o autor chama atenção para o fato de que a esfera pública não deve se limitar a identificar tais problemas, mas também problematizá-los de modo que sejam incorporados no complexo parlamentar.

Orientada por uma racionalidade comunicativa, a gestão social dá-se por meio de um acordo alcançado comunicativamente entre os diferentes atores, que expõem suas argumentações por meio da razão (TENÓRIO, 2008). Assim, conforme explica Tenório (2008), só existe verdade no processo de gestão social se todos os participantes admitem sua validade.

Entretanto, Tenório (2008) chama atenção para o fato de que a gestão social, no contexto contemporâneo, tem se aproximado da gestão estratégica, pautando-se pela lógica do mercado, em detrimento de questões de natureza social. É nesse sentido que se torna ainda mais relevante que as diferenças entre as duas perspectivas sejam marcadas e apontadas, tendo em vista a retomada de uma gestão social livre de contaminações.

A gestão estratégica pode ser entendida como "um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s)" (TENÓRIO, 2008, p. 23). Dessa forma, a gestão estratégica produz o comportamento tecnocrático, por meio da junção de competência técnica com atribuição hierárquica, conforme mostrou Tenório (2008).

A gestão social, por sua vez, opõe-se à gestão estratégica na medida em que "tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes

(cc) BY-NC-ND

sujeitos sociais" (TENÓRIO, 2008, p. 25).

No intuito de enfatizar as diferenças entre as duas perspectivas, Tenório (2008, p. 27) lembra que, "enquanto a gestão estratégica procura objetivar o 'adversário' através da esfera privada, a gestão social deve atender, por meio da esfera pública, o bem comum da sociedade". Indo ao encontro de Tenório (2008), Pinho (2010) defende que a gestão social afasta-se de outras formas de gestão convencionais, por sua finalidade não lucrativa, bem como pelo fato de mobilizar recursos que não estão restritos aos financeiros.

Tenório (2008) explica que a gestão social tem sido discutida, nos últimos anos, como uma forma de destacar a importância das questões sociais, no que diz respeito tanto à administração pública quanto à administração privada. Boullosa e Schommer (2010) destacam o fato de que a gestão social propõe um novo modelo de relações entre Estado e sociedade, no qual o Estado revê sua posição de primazia na condução de processos de transformação social.

Marcando as especificidades da gestão social, que a distanciam da gestão estratégica, Oliveira, Cançado e Pereira (2010) destacam três de suas características, que podem ser consideradas centrais. A primeira delas, segundo os autores, é a tomada de decisão coletiva, baseada no entendimento e na argumentação, sem que haja qualquer forma de coerção. Em seguida, os autores mencionam a transparência, tendo em vista que, para que o processo decisório se dê por meio da comunicação e do entendimento, é preciso que as informações estejam disponíveis a todos. Por fim, tais estudiosos ressaltam a emancipação como o resultado da gestão social, já que a participação no processo de tomada de decisão leva ao crescimento e ao amadurecimento dos atores, que passam a se enxergar como cidadãos participantes de uma esfera pública.

A importância da gestão social para o processo de desenvolvimento é enfatizada principalmente quando se deixa de pensar no desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. Ao longo do seu processo de expansão, a teoria do desenvolvimento sofreu importantes transformações, e o papel do crescimento econômico para o desenvolvimento, superestimado em um período inicial, passou a ser entendido como um critério necessário, mas longe de ser suficiente (SACHS, 2005). Nesse percurso, a noção de desenvolvimento foi aumentando em complexidade, e, à dimensão econômica, foram acrescentadas dimensões sociais, políticas, culturais, éticas, ambientais e territoriais, conforme mostrou Sachs (2005).

Em uma tentativa de se opor ao pensamento dominante, alguns autores passaram a tratar o conceito de desenvolvimento a partir de uma perspectiva mais abrangente, ressaltando a importância de aspectos substantivos e culturais. Importante autor latino-americano a abordar a temática do desenvolvimento, Furtado (2000), defensor dessa visão mais ampla, entende o conceito em dois sentidos distintos: o primeiro, em relação à evolução de um sistema social de produção, e o segundo, relacionado com o grau de satisfação das necessidades humanas.

Ao definir desenvolvimento a partir de seus dois sentidos, Furtado (2000, p. 22) ressalta a importância de se pensar nos fins substantivos desejados ao se discutir o conceito, sem que se deixe guiar apenas pela lógica dos meios, imposta do exterior. Para o autor, o desenvolvimento futuro deve abrir espaço para a realização das potencialidades

(cc) BY-NC-ND

da cultura local e reencontro com o gênio criativo dessa cultura. O autor reforça, assim, a importância da preservação de uma identidade cultural e da liberação das forças criativas da sociedade. Daí a importância do enriquecimento cultural e da participação social para o processo de desenvolvimento.

No contexto contemporâneo, merece destaque o pensamento de Sachs (2005), que defende que o conceito de desenvolvimento deve ser discutido com base nas dimensões que, no momento, podem ser consideradas as mais pertinentes. Nesse sentido, para o autor, "convém acompanhar o conceito de desenvolvimento dos três epítetos seguintes: (socialmente) includente, (ambientalmente) sustentável, (economicamente) sustentado" (SACHS, 2005, p. 156). Propõe, assim, que se busque um "novo desenvolvimento", interligado à identidade nacional.

Para pensar essa proposta de desenvolvimento no contexto de comunidades, um novo conceito de desenvolvimento, o "desenvolvimento local", foi estabelecido e é, hoje, um dos conceitos de desenvolvimento mais populares (BOISIER, 2000). Segundo Buarque (2002, p. 25), esse conceito é comumente definido como "um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos". Martins (2002) vai além e aponta, como o verdadeiro diferencial da noção de desenvolvimento local, o papel de agente que atribui à comunidade, destacando a questão da participação como central nesse processo.

Ao pensar na perspectiva do desenvolvimento local, em sua visão, entendido como "um processo centrado em um território concreto no qual os protagonistas são uma pluralidade de atores que ocupam determinadas posições no espaço social [...]" (TENÓRIO, 2007, p. 105), Tenório destaca a importância da cidadania deliberativa, que significa que "a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum" (TENÓRIO, 2007, p. 105).

Segundo Tenório (2007), é por meio da integração desses dois conceitos que se torna possível a mudança para uma gestão descentralizada, na qual há a interação entre os diferentes grupos que compõem a sociedade local e o poder público, trazendo benefícios para a comunidade. Entretanto, o autor ressalta que, para que seja possível um desenvolvimento com cidadania, é preciso que haja participação, ou seja, o privilégio de ações concertadas entre sociedade civil, mercado e Estado.

Para Tenório (2008), as ações locais de desenvolvimento devem se dar por meio da facilitação do poder público, que não deve manter o monopólio das ações. Na visão do autor, as ações de desenvolvimento só terão eficácia se o poder público se colocar como apenas um dos agentes envolvidos e levar em conta a cultura local, possibilitando um projeto que seja apropriado pela sociedade. A participação efetiva dos diferentes grupos de interesse e das comunidades nas decisões torna-se um objetivo central (TENÓRIO, 2008).

Diante da importância da gestão social para o desenvolvimento, Tenório et al. (2008) propõem, com base em uma densa discussão teórica, alguns critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos. Segundo os autores, "a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade

(cc) BY-NC-ND

participativa, da autonomia e do bem comum" (TENÓRIO et al., 2008, p. 9).

Com base na obra de Tenório et al. (2008), Villela (2012) propõe-se a aprofundar ainda mais a discussão em torno dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos propostos pelos autores. Villela (2012, p. 40) esclarece que os processos de discussão, definidos por Tenório et al. (2008) como a discussão de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública, com igualdade de direitos entre os atores sociais envolvidos, "constitui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem do objeto em análise". A inclusão, critério proposto como a incorporação de novos atores individuais ou coletivos (TENÓRIO et al., 2008), leva em conta, segundo Villela (2012), de que forma a situação em questão dá "voz" aos atores locais. No que diz respeito ao pluralismo, definido por Tenório et al. (2008) como a multiplicidade de atores envolvidos nos processos de tomada de decisão, Villela (2012) esclarece que esse critério tem por foco a descentralização. A igualdade participativa, ou seja, a igualdade de participação nos processos decisórios (TENÓRIO et al., 2008), justifica-se, segundo Villela (2012, p. 41), "pela avaliação da isonomia de oportunidades". Por sua vez, a autonomia, entendida como a apropriação do poder decisório pelos atores (TENÓRIO et al., 2008), justifica-se "pela identificação da capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pelas próprias comunidades" (VILLELA, 2012, p. 41). Por fim, o bem comum, definido por Tenório et al. (2008, p. 11) como "bem-estar social alcançado através da prática republicana", é apontado por Villela (2012) como um critério que se justifica pela identificação de seus efeitos na melhoria das condições de vida das comunidades.

Vale ressaltar que os critérios de análise acima explicitados já foram utilizados como escopo metodológico de alguns trabalhos. Melo (2012), por exemplo, pautou-se em tais critérios para analisar a relação cotidiana entre a sociedade civil e o poder público tendo em vista o desenvolvimento local, na microrregião de Garanhuns (PE). Pode-se citar, ainda, estudo semelhante realizado por Faria e Dias (2012) na microrregião de Lavras (MG).

Evidencia-se, assim, a importância da participação social para a noção de desenvolvimento, presente no pensamento de autores como Furtado (1984; 2000), Sachs (2005) e Tenório (2007; 2008). Diante da importância de se ter um desenvolvimento interligado à identidade cultural, que abra espaço para a expressão das potencialidades da cultura local e que esteja atrelado à noção de cidadania, a gestão social precisa se fazer presente nas atividades turísticas para que se alcance o tão desejado projeto de desenvolvimento.

3. Método de Pesquisa

A pesquisa aqui desenvolvida faz parte de um projeto mais amplo, intitulado "Modelagem de Plano Estratégico de Ações para Estimular o Turismo em Comunidades Pacificadas", que surgiu a partir de uma demanda do Ministério do Turismo. Para atender ao objetivo, deste trabalho específico, de analisar o desenvolvimento da atividade turística em uma comunidade pacificada, a partir da perspectiva da gestão social, foram entrevistados moradores, líderes comunitários, comerciantes locais, guias de turismo e policias que atuam na comunidade Santa Marta, com um total de 25 entrevistas semiestruturadas de, em média, uma hora e meia de duração. Representantes do governo não foram entrevistados e, por isso,

(cc) BY-NC-ND

seu posicionamento não aparece de maneira direta em nossas análises. Para determinar o número de entrevistados, foi utilizado o critério de saturação. As entrevistas foram realizadas durante o primeiro semestre de 2011, e os entrevistados foram selecionados com base na observação de indivíduos que tinham algum envolvimento com as atividades turísticas na comunidade, bem como por meio de indicações. A comunidade Santa Marta foi selecionada como campo de estudo por ser, atualmente, a comunidade com maior desenvolvimento de atividades turísticas na cidade do Rio de Janeiro, provavelmente em decorrência de seu pioneirismo no processo de pacificação.

As entrevistas semiestruturadas foram integralmente transcritas, e foi realizada a análise interpretativa dos dados baseada em categorias preestabelecidas e na base teórica revisada. O tratamento e a análise dos dados se deram com base em algumas categorias de análise, bem como em seus respectivos critérios, propostos por Tenório et al. (2008), como critérios para a análise de processos decisórios participativos deliberativos. As categorias, conforme propostas pelos autores, foram selecionadas de acordo com a aplicabilidade ao contexto das atividades turísticas investigadas. Principalmente devido ao fato de o desenvolvimento dessas atividades ser recente na comunidade Santa Marta, algumas categorias não puderam ser analisadas, devido à necessidade de um período mais longo de consolidação do turismo. De acordo com Tenório et al. (2008, p. 15), "os critérios de avaliação de participação cidadã elaborados no artigo podem contribuir para a avaliação de diversas modalidades de ações de cidadania deliberativa".

De posse da transcrição integral das entrevistas, operou-se a busca e sistematização dos fragmentos relevantes para a argumentação, de acordo com os critérios de cada categoria. As categorias e seus critérios, conforme propostos por Tenório et al. (2008), são apresentados na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 - Critérios para a análise de processos decisórios participativos deliberativos.

Categorias	Critérios
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios. .	**Abertura dos espaços de decisão**: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão.	**Participação de diferentes atores**: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
	Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	**Objetivos alcançados**: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: Adaptado de Tenório et al. (2008).

(cc) BY-NC-ND

4. A Comunidade Santa Marta

No coração da Zona Sul, a comunidade Santa Marta encontra-se no bairro de Botafogo, às margens de uma das maiores e mais movimentadas avenidas do bairro, a São Clemente. Por estar localizada na Zona Sul da cidade, região que abriga grande parte dos pontos turísticos do Rio de Janeiro, quem sobe as escadarias ou o plano inclinado, inaugurado em 2009, pode avistar muitos cartões-postais da cidade.

Dona Marta é o nome do morro onde se encontram o mirante, a floresta e a comunidade. O que se denomina comunidade Santa Marta é a população que habita esse morro. Com aproximadamente 4.700 moradores, a comunidade Santa Marta conta com muitos atrativos turísticos, que já a fizeram, muitas vezes, objeto de destaque na mídia. Além da famosa vista e do trabalho de ONGs que costumam ser visitadas, a comunidade possui a conhecida "Laje do Michel Jackson", na qual o cantor gravou um de seus clipes, durante sua visita ao Brasil, em 1996.

Entretanto, o morro Dona Marta, como outros morros da cidade, não ficou livre da presença de traficantes. Durante um longo período, a comunidade esteve dominada pelo poder do tráfico de drogas, e a baixa atuação do Estado na região levou a população a viver em condições precárias. Em 2008, após quase 100 anos desde que as primeiras famílias começaram a ocupar o morro, o Dona Marta foi dominado pela polícia. A ocupação deu-se como parte de uma política de governo que visava à implantação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), com a ideia de polícia da paz, que, ao manter a segurança e estimular a participação das pessoas da comunidade, pudesse promover políticas sociais voltadas para o desenvolvimento da comunidade e recuperação da cidadania para sua população (UPP RJ, 2011).

O setor turístico, potencial natural da região, em razão da vista privilegiada, teve suas oportunidades ampliadas após a possibilidade de livre acesso pelas vielas da comunidade. Vale ressaltar o programa Rio Top Tour (UPP SOCIAL, 2010), que teve início em 2010. Criado pela Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Lazer, em convênio com o Ministério do Turismo, o programa tem como objetivo estimular o turismo comunitário em comunidades pacificadas. Para tal, o programa conta com o mapeamento dos principais pontos turísticos da comunidade, a instalação de placas de sinalização turística bilíngue e quiosques de informações para os turistas. Conta, ainda, com a parceria do Investe Rio, que fornece financiamento para aqueles que querem investir no turismo na comunidade, e com o Sebrae, que fornece capacitação para empreendedores locais e cursos de iniciação no turismo para os moradores. Cabe ressaltar que os investimentos em atividades turísticas se dão, principalmente, devido à crença que se tem no potencial do turismo para levar ao desenvolvimento. No Brasil, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de atividades turísticas possuem caráter de políticas de desenvolvimento e são fortalecidas devido à crença em seu potencial de contribuir para desenvolver o País (OLIVEIRA, 2001).

Com mais de um século de ocupação, a comunidade Santa Marta é, hoje, uma referência ao se falar de favela no Rio de Janeiro. Embora o passado da comunidade tenha sido marcado pelo domínio dos criminosos na região e pelo descaso do poder público, resultando em uma comunidade precária de infraestrutura e qualidade de vida para os moradores, a partir de 2008, um novo capítulo da história da comunidade começou a ser escrito, com a

(cc) BY-NC-ND

entrada do Estado por meio da UPP, abrindo espaço para o aumento de atividades turísticas na região e reacendendo a esperança da comunidade pela melhoria nas condições de vida da população local. A comunidade passou a ser visitada, principalmente por turistas estrangeiros, que realizam visitas guiadas pelos seus principais pontos turísticos.

5. O Turismo na Comunidade Santa Marta à Luz da Gestão Social

A análise a seguir deu-se com base nas categorias e critérios propostos por Tenório et al. (2008), conforme apresentado na Tabela 1. Foi identificada, na fala dos entrevistados, a forma como essas categorias se mostraram presentes.

5.1. A inclusão no desenvolvimento de atividades turísticas na comunidade Santa Marta

A inclusão no desenvolvimento de atividades turísticas na comunidade Santa Marta foi analisada com base em três critérios, conforme exposto anteriormente: abertura dos espaços de decisão, aceitação social, política e técnica e valorização cidadã.

Apesar da importância da atividade turística na comunidade Santa Marta, diante das contribuições que pode trazer para a população local, quando perguntado se existe algum espaço para debate sobre o turismo na comunidade, geralmente a resposta dos moradores foi negativa. Alguns, entretanto, apontaram a proposta de reuniões pelo governo, para que as atividades turísticas na comunidade fossem discutidas. Mas, mesmo nesses casos, foram identificados impedimentos para a participação social, como a falta de espaço para os moradores se colocarem ou o horário inadequado das reuniões, fatores que levaram ao esvaziamento dessas reuniões, não obstante o interesse inicial que esses supostos espaços de discussão despertaram nos moradores. Esse fato é explicitado na fala de uma moradora:

> as reuniões enchiam porque as pessoas também estavam insatisfeitas, mas não tinham o espaço para se colocarem, para conversar, para debater. [...] O governo já tinha uma ideia pronta, preparada para o turismo aqui dentro, e que não incluía a gente. [...] Ela aparece uma vez por mês para dizer que marcou uma reunião e não vai ninguém na reunião. [...] Três horas da tarde, a reunião na sexta-feira! (ENTREVISTADO 3 – mulher, guia de turismo e moradora).

Boullosa e Schommer (2010) destacam a importância de que o Estado reveja a sua posição de primazia na condução de processos de transformação social, para que a gestão social se dê de maneira participativa. O fato de o governo se apresentar com uma "ideia pronta" para o turismo na comunidade não atende ao estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade, requerida pela gestão social.

O mesmo desconhecimento que os moradores apresentaram em relação às reuniões propostas pelo governo também se mostrou presente no que diz respeito ao projeto Rio Top Tour. Os moradores entrevistados, em geral, responderam negativamente quando perguntados a respeito do conhecimento da existência do projeto ou, ao menos, demonstraram desconhecimento a respeito da proposta do projeto. Segundo um morador da comunidade: "Não tem conhecimento. Não tem porque não foi bem informado" (ENTREVISTADO 16 – homem, liderança e morador). Até mesmo

(cc) BY-NC-ND

um guia envolvido no projeto concorda com a falta de divulgação para a comunidade local: "[...] ninguém sabe do Rio Top Tour... [...] Teve alguma divulgação, o Rio Top Tour? Não houve nada." (ENTREVISTADO 1 – homem, sócio de agência de turismo e não morador).

Desde o seu planejamento, o programa é criticado pelos moradores, principalmente por aqueles que já trabalhavam com turismo na região e não foram consultados no que diz respeito à elaboração do programa. Uma moradora, muito atuante na atividade turística da comunidade, queixa-se: "eles fazem um plano de turismo aqui e as pessoas me conhecem, [...] fui pioneira nessa coisa de turismo mesmo, [...] E, pô, as pessoas não chamam você, entendeu?" (ENTREVISTADO 3 – mulher, guia de turismo e moradora).

Para que o processo se caracterize verdadeiramente como uma gestão social, Tenório (2008) chama atenção para a importância de um gerenciamento participativo e dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. Importantes decisões referentes ao desenvolvimento de atividades turísticas na comunidade Santa Marta, tomadas na etapa de planejamento do programa Rio Top Tour, segundo os moradores entrevistados, não contaram com a presença de atores muito importantes: os membros da comunidade.

O projeto Rio Top Tour contou, também, com a oferta de cursos para formação de guias de turismo, para que membros da comunidade pudessem se aperfeiçoar e se tornar habilitados a atuar na profissão. Entretanto, os cursos também não eram do conhecimento de todos, e a visão dos moradores que os conheciam não era, em geral, positiva. Uma moradora, por exemplo, ao ser indagada a respeito de sua opinião sobre os cursos oferecidos pelo programa Rio Top Tour, afirma:

> Uma palhaçada! [...] É um desastre, porque eles não prepararam a comunidade, vêm com os cursos em uns horários, com umas coisas que não tem nada a ver com a gente. Os cursos, as coisas não são feitas em cima da necessidade do morador, é em cima do que o governo acha legal de implantar aqui, e eles implantam. (ENTREVISTADO 3 – mulher, guia de turismo e moradora).

Ao responder a essa mesma pergunta, outro morador concorda: "Não achei boa e acho que esse curso só veio para [...] falar que o morador também participa, mas é falta a inclusão do morador no turismo (ENTREVISTADO 4 – homem, estudante e morador).

Uma importante via de abertura de espaço de decisão e participação para os moradores da comunidade é sua atuação como guias de turismo. Embora os moradores tenham demonstrado interesse em se inserir nas atividades turísticas por meio da profissão de guia, essa entrada, segundo os relatos, parece ser dificultada, a começar pelas barreiras encontradas no curso de formação. Esse fato também se evidenciou na fala dos próprios agentes de turismo, como pode ser observado no seguinte relato:

> Porque todo mundo, até no Santa Marta, pergunta: "Mas por que você não usa a gente como monitor dos seus passeios?". "Gostaria muito, mas eu não sei se vocês falam inglês". [...] eu já tenho um guia dentro do carro, não tem muito o que fazer. (ENTREVISTADO 1 – homem, sócio de agência de turismo e não morador).

(cc) BY-NC-ND

Tenório (2008) chama atenção para o fato de que a gestão social, no contexto contemporâneo, tem se aproximado da gestão estratégica, pautando-se pela lógica do mercado, em detrimento de questões de natureza social. Isso pode ser observado na situação descrita acima, em que as exigências de qualificação advindas do mercado, bem como a lógica de eficiência, mostram-se presentes em uma situação em que a gestão social é requerida.

Diante da ausência da abertura de espaços de decisão e de discussão das atividades turísticas propostas pelo governo, os moradores organizaram-se e formaram seu próprio comitê, conforme expressa uma moradora: "por que que a gente fez o comitê, comitê de turismo do Santa Marta? [...] porque o governo veio aqui, começou a desenvolver um turismo da maneira que eles achavam legal" (ENTREVISTADO 3 – mulher, guia de turismo e moradora). Com base nas informações obtidas, pode-se especular que há, por parte dos moradores, o reconhecimento da necessidade de uma metodologia que possibilite sua inserção nesse processo, como pode ser observado na fala de uma moradora, que também atua como guia:

> [...] infelizmente, a gente não foi preparado para essa realidade que existe aqui hoje dentro do Santa Marta. [...] As pessoas não sabem como se inserir nesse novo contexto que apareceu aqui no Santa Marta [...] Então, quando eles entraram com esse projeto, a gente não tinha capacitação, a gente não tinha nada! (ENTREVISTADO 3 – mulher, guia de turismo e moradora).

Entretanto, o mesmo reconhecimento não parece se fazer presente por parte do governo. Os relatos de alguns moradores parece demonstrar a ausência de preocupação por parte do poder público de inserir os membros da comunidade nesse novo processo:

> [...] porque eles queriam fazer a sua promoção e a gente, que é protagonista aqui dentro, ficou de lado, a gente virou coadjuvante. O governo já tinha uma ideia pronta, preparada para o turismo aqui dentro e que não incluía a gente. (ENTREVISTADO 2 – mulher e moradora)

Os moradores relatam, ainda, uma aparente falta de investimento do governo nos membros da comunidade, para que sua inserção seja facilitada. Ao se referir ao investimento do governo nos moradores, para sua inserção nas atividades turísticas, uma moradora afirma: "Eu pensei que eles iam investir no morador. [...] E eu percebi que eles não tinham um investimento na gente" (ENTREVISTADO 21 – mulher, agente comunitária e moradora).

Oliveira, Cançado e Pereira (2010) destacam, como uma das três principais características da gestão social, a tomada de decisão coletiva, baseada no entendimento e na argumentação, sem que haja qualquer forma de coerção. Para que isso seja possível, é preciso o reconhecimento da necessidade de uma metodologia participativa, tanto por parte da sociedade quanto por parte do governo.

Mesmo diante das dificuldades expostas, os moradores parecem valorizar sua participação e considerá-la relevante, e apresentam uma série de argumentos que fundamentam essa importância. Um morador afirma, por exemplo, que "[...] quem conhece o morro é quem mora no morro, o pessoal sobe aí e não conhece nada" (ENTREVISTADO 14 – homem, locutor da rádio Santa Marta e morador), para justificar

(cc) BY-NC-ND

a importância da atuação dos moradores como guias de turismo locais. A importância da comunidade para a continuidade do projeto também foi destacada: "E outra coisa: daqui a pouco eles vão embora, vai ter eleição, e esse povo não vai ficar aí para sempre, é a gente que tem que tocar essa atividade aqui dentro" (ENTREVISTADO 3 – mulher, guia de turismo e moradora).

A relevância do resgate da identidade cultural é ressaltada, juntamente com a importância da inserção da comunidade nas atividades turísticas para tal. Esse aspecto se mostra presente, por exemplo, na fala de uma moradora: "A atividade turística tem muito a contribuir nesse sentido, não só de você resgatar a história do Santa Marta, como de todas as outras favelas. [...] é você consolidar a questão da identidade, a sua identidade [...]" (ENTREVISTADO 3 – mulher, guia de turismo e moradora).

É central, na visão de Furtado (1984), a preservação de uma identidade cultural, para que o processo de desenvolvimento efetivamente ocorra. E essa preservação, como expressam os moradores da comunidade, só pode se dar por meio daqueles que são conhecedores de sua própria história. Também para Tenório (2008), as ações de desenvolvimento só terão eficácia se o poder público se colocar como apenas um dos agentes envolvidos e passar a levar em conta a cultura local, por meio da participação daqueles que melhor a conhecem: os membros da comunidade.

5.2. O pluralismo no desenvolvimento de atividades turísticas na comunidade Santa Marta

O pluralismo, entendido como a diversidade de atores envolvidos no processo de desenvolvimento de atividades turísticas na comunidade Santa Marta, foi analisado por meio de dois critérios: participação de diferentes atores e perfil dos atores.

A participação de diferentes atores pode ser evidenciada na fala dos entrevistados. Houve uma tentativa de inserir os moradores, importantes atores do processo, nas atividades turísticas, principalmente por meio da Associação de Moradores, como aparece no relato de um dos guias de turismo:

> Teve o Zé Mário, que é o presidente da associação. A primeira reunião foi com ele, [...] Aí eu fiz um "fun trip" com todas as agências de turismo, marquei com todo mundo que vende, chamei o Zé Mário, para o Zé Mário ir, para ele conhecer, para as pessoas conhecerem o Zé Mário, enfim, trabalhinho de formiguinha, as pessoas comprando o produto (ENTREVISTADO 1 – homem, sócio de agência de turismo e não morador).

É importante destacar que houve tentativas de envolver os moradores nas atividades turísticas da comunidade, por meio dos cursos de formação oferecidos pelo programa Rio Top Tour. Entretanto, como já foi destacado, o curso não teve uma boa receptividade por parte dos moradores, e os membros da comunidade ainda enfrentam dificuldades, principalmente no que diz respeito à qualificação profissional, para se consolidarem como guias de turismo dentro de Santa Marta.

Tendo em vista que a iniciativa do Projeto Rio Top Tour partiu do governo, diante da oportunidade que enxergou com a pacificação, o poder público também foi envolvido no processo de desenvolvimento da atividade turística na comunidade Santa Marta, como pode ser observado por meio do relato de um guia de turismo que recebeu uma demanda do governo para atuar na comunidade:

(cc) BY-NC-ND

> [...] quando entrou a UPP, há três, quatro anos atrás, no Santa Marta, acho que foi mais ou menos isso, logo depois, o Secretário de Turismo me chamou, o Antônio Pedro. E aí, se eu não me engano, foi assim: "Implementamos a UPP, agora cada um tem uma função para ser implementada, o prefeito, o governador... Mas cada Ministério tem a sua, cada secretaria tem a sua função de implementar alguma coisa positiva lá dentro" (ENTREVISTADO 1 – homem, sócio de agência de turismo e não morador).

Dado que o incentivo do turismo na região está relacionado à pacificação, como revela o relato acima, os policiais que atuam na UPP da Santa Marta foram também envolvidos no processo, ainda que não de modo contínuo e organizado. A atuação dos policiais em atividades relacionadas ao turismo evidencia-se na fala de alguns entrevistados:

> Na época do Rio Top Tour, lógico que a gente participou junto à Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer e tudo mais, a gente, não é? Conversou bastante, a gente ajudou a escolher alguns pontos, ajudou aí a sinalizar, [...] Então, a gente ajudou. [...] O que acontece às vezes é: eu estou saindo aqui, está o guia chegando, aí eles param, conversam, perguntam, mas, assim, nada que... Ah, uma rotina. (ENTREVISTADO 6 – homem, policial UPP e não morador).

Um importante ator desse processo, o guia de turismo, em geral, vem de fora da comunidade. Ao serem perguntados sobre o enfrentamento de resistência por parte dos moradores, os guias responderam de maneira negativa: "Não, não, eles acham legal, falam que eu estou em todas, mas realmente eu estou mesmo, onde tem um espaço eu estou, mas é uma coisa minha [...]" (ENTREVISTADO 9 – homem, guia de turismo). Ainda assim, os guias não parecem ter problemas quanto à receptividade dos moradores, inserindo-se nas atividades turísticas da comunidade com facilidade. Mesmo aqueles que são guias externos têm essa mesma percepção: "Não, eu não senti resistência [...]" (ENTREVISTADO 12 – homem, guia de turismo independente e não morador).

Embora haja atuação de diferentes atores no desenvolvimento das atividades turísticas do Santa Marta, o perfil deles não parece ser marcado por uma característica de ativa participação e integração. Os guias de turismo, por exemplo, parecem ter uma preocupação maior em passar despercebidos do que em realmente se inserir na comunidade de maneira ativa. Um deles afirma: "A gente, quando entra na favela, a gente tenta ser o menos impactante possível. E cabe o bom senso. [...] Então, a ideia é passar com 200 pessoas despercebido" (ENTREVISTADO 1 – homem, sócio de agência de turismo e não morador).

Da parte dos moradores, por outro lado, houve demonstrações de preocupação e valorização da participação da comunidade, revelando um perfil caracterizado pela vontade de se inserir em processos democráticos. Essa preocupação evidencia-se na fala de alguns moradores, como revela o fragmento a seguir:

> Inclusive eu procuro mostrar para as pessoas e dizer para as pessoas que elas têm que "estar acompanhando" a evolução da comunidade porque senão elas não vão ter condição "de estar morando" aqui [...] Seria supostamente uma "expulsão branca", não é? [...] (ENTREVISTADO 20 – homem, liderança e morador)

(cc) BY-NC-ND

Os policias que atuam na UPP da comunidade, por sua vez, também demonstraram um perfil de indivíduos interessados em se inserir no processo. A importância da participação foi enfatizada por alguns policiais: "Isso porque é mister que a gente tenha participação, para ver e ter conhecimento do que está acontecendo na comunidade." (ENTREVISTADO 15 – homem, policial UPP e não morador).

A gestão social, orientada pela racionalidade comunicativa proposta por Habermas (2002), dá-se, segundo Tenório (2008), por meio de um acordo alcançado comunicativamente entre os diferentes atores. É nesse sentido que o envolvimento desses atores nas atividades turísticas se faz necessário, para que estes possam se aproximar da gestão social das atividades turísticas em busca do desenvolvimento.

5.3. O bem comum no desenvolvimento de atividades turísticas na comunidade Santa Marta

O bem comum, relacionado ao alcance do bem-estar social, foi analisado por meio de dois critérios: os objetivos alcançados e a aprovação cidadã dos resultados.

O objetivo maior, por trás do incentivo de atividades turísticas na comunidade Santa Marta, diz respeito, principalmente, ao desenvolvimento da comunidade. Um espaço marcado por precariedade, falta de infraestrutura e instabilidade, a comunidade conta, agora, com o turismo como uma forma de mudar esse cenário, não apenas pela geração de renda mas também por meio do atendimento das necessidades humanas, ambos os conceitos relacionados à noção de desenvolvimento (FURTADO, 2000).

Os moradores entrevistados ressaltaram a geração de renda como um dos principais benefícios trazidos pelo aumento das atividades turísticas na comunidade. O aumento da renda foi destacado, assim, como o principal ganho da comunidade: "Acho que o ponto positivo, eu acho que é a geração de renda, não é?" (ENTREVISTADO 4 – homem, estudante e morador). O favorecimento financeiro predominou nas respostas à pergunta sobre os pontos positivos do turismo para a comunidade: "Está favorecendo muito a comunidade [...] financeiramente. Porque o comércio da comunidade está sendo mais valorizado" (ENTREVISTADO 2 – mulher e moradora).

O benefício trazido para os comerciantes da comunidade Santa Marta foi destacado pelos entrevistados, como revela uma moradora que desempenha atividades comerciais na comunidade: "Pra nós, comerciantes, não é? Gera aquela renda maior, não é? [...] Quem tem seu comércio aberto, eles sobem muito [...] Fazem lá a sua visita técnica e acabam parando sempre em alguma barraquinha" (ENTREVISTADO 18 – mulher, comerciante e moradora).

Entretanto, também houve reclamações por parte de moradores e comerciantes, em relação a algumas características dos turistas, que limitam a geração de renda. Um ponto de destaque é a barreira que os turistas apresentam em relação ao consumo de alimentos e bebidas, por, provavelmente, duvidarem da higiene de alimentos provenientes da comunidade. Um morador, que também vende suas pinturas na comunidade, ressalta essa insatisfação:

> Não ache você que eles vêm aqui ou vão direto à minha venda. Não altera nada. Não vende nada. Não adianta. Até sorvete Kibon, que é pasteurizado... Eles não compram. [...] Biscoito, eles trazem tudo da rua, água mineral, porque lá no país deles a água lá é constante. Eles não autorizam... É decepcionante. [...] É

(cc) BY-NC-ND

> cultural... [...] (ENTREVISTADO 7 – homem, artista plástico e morador).

Outra queixa que se destacou foi o baixo gasto dos turistas, associado pelos moradores à preocupação em poupar. Nesse sentido, eles foram caracterizados como avarentos pelos moradores: "Eles estão, assim, muito "pão-duros" no sentido de comprar. Por mim, eles compram muito pouco" (ENTREVISTADO 8 – homem, membro de ONG e morador).

O atendimento das necessidades humanas, entretanto, não foi ressaltado por nenhum dos entrevistados. Ainda que tenham sido questionados a respeito dos benefícios que o turismo tem trazido para a comunidade, melhorias sociais não foram destacadas. Mencionaram-se apenas as financeiras. As características de precariedade e de baixo atendimento das demandas sociais, que dão identidade às comunidades cariocas, conforme mostrou Maricato (2001), mostraram-se presentes na fala dos entrevistados como marcas que ainda fazem parte do cotidiano dos moradores. Um dos membros da comunidade revelou, por exemplo, a falta de investimentos sociais:

> E outra coisa não é a favor, o governo a todo momento diz que superou a arrecadação. "Olha, nesse mês arrecadou 30 bilhões". Cadê esses bilhões? A educação é um lixo! A saúde é outro lixo! [...] Então só com consciência cidadã, mobilização [...] (ENTREVISTADO 14 – homem, locutor da rádio Santa Marta e morador).

O problema do lixo também apareceu nas entrevistas como aspecto que prejudica a atividade turística e que é marcante no dia a dia dos moradores da comunidade Santa Marta: "Eu já vi reclamação de turista falando: 'Ah, porque aquele beco ali está sujo e tal', não é? [...]" (ENTREVISTADO 18 – mulher, comerciante e moradora).

A fala dos moradores entrevistados parece indicar que a aprovação cidadã dos resultados obtidos até então, a partir do desenvolvimento das atividades turísticas no caso estudado, de modo geral, não é positiva. Ao serem questionados a respeito do impacto do turismo na comunidade, alguns moradores destacaram que essas atividades ainda não trouxeram melhorias visíveis: "Eu gostaria que alterasse, mas realmente não tem impacto. Eles entram, saem, sem deixar nenhum lucro" (ENTREVISTADO 16 – homem, liderança e morador). Nesse mesmo sentido, outro morador brinca:

> É igual à coisa da azeitona, não serve para nada. Já viu azeitona? Não serve para nada. Não altera nada. Eles são frios. É natural, são de país frio, europeu. [...] Eles não fomentam a vida, eles não incrementam. (ENTREVISTADO 7 – homem, artista plástico e morador).

E, nos casos em que os resultados do turismo foram aprovados, o que se destacou foi, mais uma vez, o benefício financeiro por ele trazido. O fragmento a seguir revela esse aspecto: "No momento está favorecendo muito a comunidade. Entendeu? "Verbamente", financeiramente... Porque o comércio da comunidade está sendo mais valorizado" (ENTREVISTADO 2 – mulher e moradora).

Ao definir desenvolvimento a partir de uma perspectiva mais ampla, que envolve aspectos econômicos, mas também sociais, Furtado (2000, p. 22) lembra que "o aumento da eficácia do sistema de produção – comumente apresentada como indicador principal do desenvolvimento – não é condição suficiente para que sejam mais

(cc) BY-NC-ND

bem satisfeitas as necessidades elementares da população". Da mesma forma, na visão do autor, a elevação dos padrões de vida e o atendimento das necessidades humanas podem se dar na ausência de um aumento da eficácia do sistema de produção. Nesse sentido, o destaque para a geração de renda com as atividades turísticas, aspecto que predominou na fala dos entrevistados, deve ser tratado com cautela, já que, como, há muito, os teóricos do desenvolvimento já destacaram, crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento e, como avança Furtado (1984), não é, nem mesmo, uma condição necessária para tal.

6. Conclusão

Ao se analisar o desenvolvimento de atividades turísticas em uma comunidade pacificada, na perspectiva da gestão social, conforme o objetivo proposto, pode-se observar, por meio da fala de moradores, guias de turismo e policiais inseridos na comunidade, que, no caso estudado, parece não haver espaços de discussões formais que tenham uma abertura real para ouvir a comunidade, o que levou os moradores a formarem seu próprio comitê de turismo. A inserção dos moradores como guias de turismo parece ser dificultada, principalmente, pela falta de capacitação, e o curso oferecido pelo governo para solucionar tal problema não parece ter uma boa receptividade. Mesmo diante dessas dificuldades, a valorização pelos membros da comunidade da importância de sua participação, em geral, mostra-se presente na fala dos moradores. Ainda que muitos atores – entre moradores, policias, agentes de turismo ou poder público – estejam envolvidos nas atividades turísticas da comunidade, apenas os membros da comunidade parecem possuir uma real vontade de se inserir e de se envolver, sem tentar apenas "passar despercebidos".

Os resultados obtidos por meio do turismo na comunidade Santa Marta também não pareceram ter atingido os objetivos propostos. Algumas conquistas foram alcançadas, no que se refere aos aspectos econômicos, como o aumento do comércio e da demanda pelo serviço de guia de turismo. As necessidades humanas dos moradores, entretanto, não parecem ter sido atendidas. Relatos de problemas de lixo, saúde ou falta de infraestrutura foram ressaltados nas falas dos entrevistados. Como consequência, os moradores, em geral, demonstram não acreditar que houve um impacto positivo do turismo na comunidade.

Holanda e Vieira (2003) explicam que, quando as comunidades locais acham-se marginalizadas e não conseguem participar do desenvolvimento das atividades turísticas, os benefícios trazidos para a comunidade resumem-se, no máximo, aos de viés econômico. Esse fenômeno pode ser observado na comunidade Santa Marta. Os poucos benefícios decorrentes do turismo, mencionados nas entrevistas, dizem respeito a questões de âmbito econômico. Isso se mostra presente na fala de todos os atores envolvidos, desde os comerciantes, que exaltam os benefícios da aceleração de atividades comerciais, aos guias de turismo internos e externos, que comemoram o aumento da demanda por seu produto.

O crescimento econômico é, porém, insuficiente para a geração de transformações sociais mais amplas, as quais também são abarcadas pelo conceito de desenvolvimento, conforme mostrou Furtado (2000). Para que mudanças ocorram também em seus aspectos substantivos, a inclusão dos atores, verdadeiramente dispostos a se integrar, por meio de espaços de discussão que funcionem de maneira organizada, faz-se necessária.

O cenário observado é, assim, reflexo da difícil inserção social no processo de desenvolvimento das atividades turística na

(cc) BY-NC-ND

comunidade Santa Marta. Entretanto, para além do crescimento da "indústria turística", é importante a promoção do desenvolvimento local (HOLANDA; VIEIRA, 2003), o que só pode ser obtido com a participação da comunidade, com a compreensão do homem como cidadão. É nesse sentido que a gestão social se apresenta como uma possibilidade de superação da falaciosa relação direta entre turismo e desenvolvimento local, e se faz necessária para que se tenha no cidadão o verdadeiro beneficiado.

Referências

BATISTA, G. M. Turismo e desenvolvimento local: uma alternativa para as comunidades brasileiras. In: **Encontro Nacional de Empreendedorismo**, 5, Brasília, Anais... Brasíia, UEM/UEL/UnB, 2003.

BOISIER, S. **Desarrollo (local)**: ¿de qué estamos hablando? **Estudios Sociales**, v. 103, Santiago, CPU, 2000.

BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa? In: RIGO et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agendas. Recife: Univasf, 2010.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

COSTA, V. G.; NASCIMENTO, J. A. S. O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU. In: **Encontro de Geógrafos da América Latina**, 10, São Paulo, 2005. Anais. São Paulo, 2005.

CUNHA, L. **Economia e política do turismo**. Lisboa: McGraw-Hill, 1997.

DENALDI, R. Intervenção municipal em favelas: aprimoramento e limitações. In: **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 11, ANPUR, Anais. Salvador, 2005.

FARIA, V. M.; DIAS, A. F. Microrregião de Lavras (MG). In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012. v. 1.

FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, C.. **Cultura e desenvolvimento em época de crise.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FREITAG, B.. **A teoria crítica, ontem e hoje**. Brasiliense, 1986.

GODOY, K. E.; LUNA, Sarah Borges. A estética turística e cinematográfica da favela: suportes de uma autenticidade construída. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 239-252, 2012.

HABERMAS, J. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HOLANDA, L. A.; VIEIRA, M. M. F. Sobre a falácia da relação direta entre turismo e desenvolvimento local. In: CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. **Organizações, cultura e desenvolvimento local**: a agenda de pesquisa do observatório da Realidade Organizacional. Recife: Edufepe, 2003.

IBGE. **Economia do turismo**: uma perspectiva macroeconômica. Rio de Janeiro, 2010.

(cc) BY-NC-ND

Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/economia_tur_20032007/publ_comp_ecotur.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2012.

LAGE, B. H. G.; MILONE, P. C. (Orgs.). **Turismo**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2000.

MARICATO, E. **Favelas**: um universo gigantesco e desconhecido. 2001. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab>. Acesso em: 19 jan. 2012.

MARTINS, P. E. M. **A reinvenção do sertão**: a estratégia organizacional de Canudos. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MARTINS, S. R. O. **Desenvolvimento local**: questões conceituais e metodológicas. Revista Internacional de Desenvolvimento Local, v. 3, n. 5, p. 51-59, set. 2002.

MELO, W. S. Microrregião de Garanhus (PE). In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local:** critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012. v. 1.

MEDEIROS, B. F. **A construção da favela carioca como destino turístico**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006.

MEDEIROS, B. F. Entre tapas e beijos: a favela turística na perspectiva de seus moradores. **Revista Sociedade e Estado**, v. 25, n. 1, jan./abr. 2010.

MEDEIROS, B. F. **Gringo na laje**: produção, circulação e consumo da favela turística. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

MEDEIROS, B. F. A favela que se vê e que se vende: reflexões e polêmicas em torno de um destino turístico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 65, 2007.

MENEZES, P. Turismo e favela: reflexões sobre ética e fotografia. Dialogando no Turismo, **Rosana**, v. 1, n. 3, p. 10-30, 2007.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Estatísticas básicas de turismo**. Brasília, 2011.

MORAES, C. Turismo e o Museu de Favela: um caminho para novas imagens das favelas do Rio de Janeiro. **Revista Eletrônica de Turismo Cultural**, São Paulo, v. 7, 2010.

OLIVEIRA, A. P. **Turismo e desenvolvimento**: planejamento e organização. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

OLIVEIRA, J. S. Repensando a questão das favelas. **Revista Brasileira de Estudo de População**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 9-30, jan./jun. 1985.

OLIVEIRA, V. A. R.; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. **CADERNOS EBAPE.** BR, v. 8, nº 4, artigo 3, Rio de Janeiro, Dez. 2010.

PINHO, J. A. G. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento:** ações, articulações e agendas. Recife: Univasf, 2010.

SACHS, I. Desenvolvimento e cultura. Desenvolvimento da cultura. Cultura do desenvolvimento. **Organizações & Sociedade**, v. 12, n. 33, p. 151-162, abr./jun. 2005.

SERSON, P.; PIRES, M. J. A experiência turística na Favela da Rocinha (Rio de Janeiro – RJ). **Revista Eletrônica de Turismo Cultural**, São

(cc) BY-NC-ND

Paulo, v. 4, 2008.

SOUSA, L. S. **Turismo e desenvolvimento local sustentável na Paraíba**. 2006. Disponível em: <http://www.eumed.net/libros/2006b/lss/index.htm>. Acesso em: 18 abr. 2012.

TENÓRIO, F. G. Tem razão a administração? In: TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional e gestão social. Ijuí: Unijuí, 2002.

TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local.** Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Unijuí, 2007.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**: ensaios de gestão social. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008.

TENÓRIO, F. G. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: **III Encontro de Administração Pública e Governança**, Anais... Salvador, 2008.

UPP RJ. **Conceito de UPP**: a polícia da paz. 2011. Disponível em: <http://upprj.com/wp/?page_id=20>. Acesso em: 9 nov. 2011.

UPP SOCIAL. **Favela top tour**. 2010. Disponível em: <http://www.uppsocial.com.br/favela-top-tour>. Acesso em: 17 abr. 2012.

VALLADARES, L. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 44, outubro, 2000.

VALLADARES, L.; FIGUEIREDO, A.. Housing in Brazil: na introduction to recent literature. **Bulletin of Latin American Research**, v. 2, n. 2, p. 69 – 91, may., 1983.

VILLELA, L. E. Escopo metodológico. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local:** critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012. v. 1.

VIZEU, F. Ação comunicativa e estudos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 4, out./dez. 2005.

(cc) BY-NC-ND

Políticas Públicas de Empreendedorismo para a População de Baixa Renda: Transformando Necessidades em Oportunidades

PUBLIC POLICY ENTREPRENEURSHIP FOR LOW-INCOME POPULATION: TRANSFORMING NECESSITIES IN OPPORTUNITIES

Resumo

O presente artigo tem como proposta caracterizar e analisar, de maneira exploratório-descritiva, e baseando-se em dois estudos de caso, os programas de apoio ao empreendedorismo para classes sociais de baixa renda, nos seguintes municípios do Estado de São Paulo: São José dos Campos e Tarumã. O objetivo é gerar subsídios para um melhor entendimento de questões ligadas ao empreendedorismo público, assim como propor sugestões para o aperfeiçoamento das experiências aqui destacadas. São enfocados os seguintes aspectos: efetividade dos programas e políticas, planejamento integrado do município e inserção social, principais desafios a serem superados e sugestões de caminhos a serem seguidos. O estudo dos casos selecionados e a revisão de literatura formam a base para um conjunto de reflexões que visam contribuir para aumentar a eficácia e eficiência dos programas aqui analisados e que estão inseridos no planejamento integrado e sustentável de seus municípios. Os resultados demonstram que, apesar de haver um bom entendimento quanto ao atendimento das expectativas e potencialidades do público-alvo dos programas, eles ainda apresentam falhas na operacionalização, havendo espaço para se investir na otimização e integração das ações. O aumento de oferta de crédito produtivo, por exemplo, teria impacto positivo para o desenvolvimento de ações de empreendedorismo focadas nesse público.

Palavras-chave: empreendedorismo; planejamento integrado e sustentável dos municípios; inserção social; combate à pobreza e desenvolvimento econômico.

Henrique Flory - flory@arteciencia.com.br; flory@hfm.com.br
Mestre em Administração de Empresas pela FGV-EAESP (2009) e em Administração Pública pela Harvard University (2011). Consultor na área de empreendedorismo público e foi representante do Grameen Bank no Brasil entre 2009 e 2010.

Tales Andreassi - tales.andreassi@fgv.br
Doutor em Administração de Empresas pela FEA-USP (1999). Professor do Departamento de Administração da FGV-EAESP, onde também é coordenador do Centro de Empreendedorismo e Novos Negócios (FGV-CENN).

Marco Antonio Carvalho Teixeira - marco.teixeira@fgv.br
Mestre (1999) e Doutor em Ciências Sociais (2004) pela PUC-SP. Professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP, onde também é pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (FGV-CEAPG) e Vice-coordenador do curso de graduação em Administração Pública.

Artigo submetido no dia 15.04.12 e aprovado em 10.06.13

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper aims to describe and analyze, in an exploratory-descriptive way, two case studies on support programs for entrepreneurship among low-income populations, in the communities of São José dos Campos and Tarumã. The goal is to identify evidence that points to and corroborates flaws in these programs in order to offer improvements for them. The focus of this work will be the effectiveness of the programs and policies, integrated municipal planning and social inclusion, primary obstacles and facilitators of these programs, and suggestions and paths to follow. The selected case studies and the literature review form the basis for a series of reflections and suggestions to improve the efficiency and efficacy of the programs themselves, within the integrated and sustainable planning by municipalities. The results show that, despite the managers being clearly aware of the failures and needs of existing programs, and having a good understanding of the expectations and capabilities of the target-audience, the programs still fail to put into action the solutions that would correct these failures and integrate and optimize these solutions.

Keywords: *Entrepreneurship, Sustainable and integrated planning by the city, Social inclusion, Poverty Reduction, Combat on Poverty, Economic Development.*

1. Introdução

O empreendedorismo tem sido objeto de estudo das mais diversas áreas do conhecimento, como Economia, Sociologia, Administração, Psicologia, Educação, entre outras, por ser um relevante vetor de transformação dos cenários econômicos, possibilitando a ascensão de classes sociais de baixa renda. É identificado, por economistas e administradores, como uma das principais forças dinâmicas de crescimento e desenvolvimento socioeconômico, com grande potencial para gerar riquezas, viabilizar inovações e contribuir para o progresso do País.

O desenvolvimento dos países, inicialmente concebido e atrelado a aspectos filosóficos, políticos e econômicos, adquire, em nossos dias, uma visão mais pragmática, integrando-se a outros aspectos, como o social, o institucional e o ambiental, fundamentando-se em novos paradigmas e em uma visão mais ampla de cidadania, que pressupõe a inclusão social e uma melhor distribuição de renda.

A mudança de expectativas na compreensão do conceito de desenvolvimento reflete-se em novas teorias e políticas de desenvolvimento (SEN, 1981; SEN, 2008; SINGER, 2002; SUPLICY, 2008), notadamente a partir de 1980, quando se consolida a ideia de se alcançar o "desenvolvimento local, integrado e sustentável" (VERGARA, 2004), estruturado e visto como uma busca integrada que envolve ação conjunta de diferentes segmentos sociais: econômico-financeiro, político-institucional, científico-tecnológico e de saneamento, sociocultural e jurídico legal, entre outros (SACHS, 2005).

Configura-se, assim, um novo modelo de desenvolvimento, que não se apoia somente na captação de recursos externos, mas também busca possibilidades e iniciativas que advenham de políticas e instrumentos de fomento produtivo no âmbito local (YUNUS, 2000; POLAK, 2008), incentivos às indústrias e aos produtores, com arranjos produtivos locais, oportunidades de ocupação e geração de renda, por meio de associações,

(cc) BY-NC-ND

cooperativas e ações sociais, visando à melhoria da qualidade de vida e preservação do meio ambiente, sob a forma de capacitação das próprias comunidades para obtenção de renda, criação de vias de comércio amplas e formação de mercados locais.

Centra-se, assim, uma grande preocupação, de diferentes administrações municipais, na busca de um tipo de desenvolvimento mais adequado ao presente, privilegiando-se políticas que postulem um desenvolvimento integrado, harmonioso e, acima de tudo, sustentável, que possa preservar os recursos e o meio ambiente para a sobrevivência das futuras gerações. Desenvolvimento integrado e sustentável pressupõe planejamento ascendente, autonomia e participação da população local, bem como análise e perspectivas de mercado, como foco na melhoria do padrão de vida dos habitantes, com interação das dimensões ambiental, social, político-institucional e econômica, preservando-se, consequentemente, a competitividade, sustentabilidade, liquidez e governabilidade (Guimarães, 1994).

As iniciativas locais, quando estão voltadas às expectativas da população do município, podem, pela proximidade dos cidadãos, promover o controle social e institucional, sendo mais realistas em relação ao contexto local e suas vocações, mais eficientes e mais econômicas (POLAK, 2008). Tais iniciativas são ainda mais relevantes quando se leva em conta o número de pessoas que poderão se beneficiar dessas ações. Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas – IPEA (2011), utilizando os critérios de elegibilidade dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), revela que o grupo de pobres representa cerca de 120 milhões de pessoas e pode ser dividido em três estratos de renda: os extremamente pobres, que, em 2009, tinham renda de até R$ 67 mensais (9 milhões de pessoas); os pobres, com renda entre R$ 67 e R$ 134 (18 milhões de habitantes); e os vulneráveis, com renda entre R$ 134 e R$ 465 (81 milhões de moradores).

Após a Constituição Brasileira de 1988 (BRASIL, 2003), apesar dos processos de descentralização política e econômica, ainda se verificam problemas financeiros decorrentes da falta e do atraso nos repasses de verbas federais e estaduais. Desse modo, muitos municípios, sobretudo os de pequeno porte, apresentam sérias dificuldades na concretização de ações voltadas para apoio a políticas de desenvolvimento local, dependendo em demasia de repasses federais, sobretudo daqueles oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), na medida em que assumiram novas atribuições sem receitas próprias equivalentes que lhes permitam a realização de investimentos.

Tornam-se indispensáveis iniciativas que concretizem ações diversas, tanto pela implementação de incentivos e políticas de inclusão, que aumentem as possibilidades de envolvimento das classes sociais de baixa renda, quanto pela participação de prefeituras e empresas parceiras em ações coletivas, que garantam a inserção e manutenção dos participantes no mercado de trabalho. É crucial que a administração municipal participe de programas bem-sucedidos operados por prefeituras, associações comunitárias, Organizações Não Governamentais (ONGs) e outras organizações do terceiro setor ou mesmo do mercado, em iniciativas voltadas para a promoção do empreendedorismo em classes sociais de baixa renda, que possibilite a inclusão social de pessoas que se encontram fora do mercado formal de

(cc) BY-NC-ND

trabalho.

Os desafios que se apresentam aos municípios relacionam-se com políticas de desenvolvimento que ultrapassam simplesmente a necessidade de dirigentes e servidores qualificados, centrando-se na criação de novas alternativas que implantem ações eficazes para a promoção do desenvolvimento sustentável com inclusão social e oportunidades concretas para os cidadãos de baixa renda.

Os municípios, na sua maioria, crescem a reboque do desenvolvimento nacional e de perspectivas e características regionais, nem sempre planejadas racionalmente, mas induzidas por fatores diversos. A evolução da sociedade e o advento da globalização geram inúmeros problemas e incertezas, mas, ao mesmo tempo, oferecem novas oportunidades, em um ambiente altamente competitivo, que vai exigir a construção de uma nova cidade, sob o conceito de um "município intencional", com organização integrada, planejamento sustentável e gestão participativa (LOPES, 1998).

É preciso, portanto, que esse "município intencional" não somente planeje seus princípios e ações norteadoras de políticas públicas municipais, mas que se preocupe também em criar oportunidades e ações efetivas de inclusão no mercado de trabalho e melhores condições para interação social e qualidade de vida das classes sociais de baixa ou nenhuma renda (SINGER, 2002; SUPLICY, 2008; SACHS, 2005).

O presente artigo tem como proposta caracterizar e analisar, de maneira exploratório-descritiva, e baseando-se em dois estudos de caso, os programas de apoio ao empreendedorismo para classes sociais de baixa renda, em São José dos Campos e Tarumã, municípios do Estado de São Paulo. O objetivo é gerar subsídios para um melhor entendimento de questões ligadas ao empreendedorismo público, assim como propor sugestões para o aperfeiçoamento das experiências aqui destacadas. Os estudos de caso apresentados foram desenvolvidos em dois municípios paulistas: São José dos Campos, grande município que é considerado polo econômico de base industrial e tecnológica do corredor Rio-São Paulo, com cerca de 500 mil habitantes; e o pequeno município de Tarumã, no vale do Paranapanema, região oeste do Estado de São Paulo, com população inferior a 20 mil habitantes e cuja economia é baseada na agricultura. Tais diferenças são significativas para a abordagem do tema empreendedorismo, na medida em que podem emergir questões importantes para pensar políticas públicas sobre essa questão e que são destinadas a realidades distintas.

2. Evolução do Empreendedorismo

Landstrom e Benner (2010) analisaram a evolução do empreendedorismo como campo de pesquisa, destacando que Cantillon (1755) foi o primeiro autor a dar ao empreendedorismo um significado econômico mais preciso, sendo seguido por Quesnay (1694-1774), Adam Smith (1723-1790) e Say (1767-1832). No entanto, o pensamento empreendedor só viria a se estruturar de maneira mais homogênea, como campo de pesquisa, a partir do século XX.

Assim, Landstrom e Benner (2010) dividem o pensamento empreendedor em três eras: a era Econômica, a era das Ciências Sociais e a era do *Management.* A era Econômica é caracterizada principalmente pelos trabalhos de Knight e Schumpeter, segundo os quais o empreendedor é visto

(cc) BY-NC-ND

como um indivíduo que consegue trabalhar em ambientes de grande incerteza, sendo agentes da inovação. Para Schumpeter (1934), o empreendedor é um *"wild spirit",* que transforma a ordem vigente por meio da inovação. A era das Ciências Sociais contempla os trabalhos de Weber, dos historiadores e de McClelland, segundo o qual o empreendedor é caracterizado por uma série de traços de personalidade. Por fim, na era do *Management,* a pesquisa em empreendedorismo acaba se aproximado do campo da Estratégia, sendo marcada pela emergência de um grupo de autores que adota o empreendedorismo como campo de estudo. Em cada uma dessas eras, a definição de empreendedor acaba variando, especialmente em função dos princípios que fundamentam o trabalho desses autores.

Da mesma forma que a definição de empreendedor varia conforme os autores que se destacam em determinados períodos, o desenvolvimento do comportamento empreendedor também é marcado por tendências que se alternam. Estudiosos da área têm dado ênfase à importância de atividades extracurriculares e cursos de treinamento para desenvolver habilidades em liderança e empreendedorismo nos jovens, como resultados altamente satisfatórios para suas vidas adultas (QUINN, 1999; DOLABELA, 1999; DORNELAS, 2001; JOHNSON, 2003). O mesmo procedimento, aplicado a jovens e adultos, isto é, a participação em cursos, treinamentos e orientação vocacional, mais monitoramento e aconselhamento, pode gerar resultados positivos, dependendo da continuidade das políticas públicas, a fim de que se produzam resultados sustentáveis.

Dessa maneira, estudos sobre empreendedorismo, sob diferentes condições, desde países com um alto grau de desenvolvimento até os mais carentes e os em ascensão, vêm sendo produzidos por diversos autores e serão examinados para avaliar os diferentes contextos e sua aplicabilidade no Brasil (MCCLELLAND, 1962, 1971, 1987; MELO NETO; FROES, 2002).

O estudo desenvolvido pelo Global Entrepreneurship Monitor – GEM (2005) mostra que, nos dias de hoje, o empreendedorismo é quase sempre associado à tecnologia e à inovação (SARASVATHY, 2001), e ao crescimento exponencial. No entanto, empreendedorismo é muito pouco associado à necessidade das pessoas de baixa renda, com algumas exceções.

Mudanças nas teorias do desenvolvimento, relacionadas às pesquisas sobre empreendedorismo e desenvolvimento, são estudadas por autores diversos, destacando a relevância do papel do empreendedorismo na sociedade atual (AMIT; GLOSTEN; MULLER, 1993; SEN, 2008; YUNUS, 2000; SACHS, 2005). Exceções devem ser feitas também aos estudos de empreendedorismo social, como os trabalhos do Banco Grameen, de Paul Polak com o International Development Enterprises (IDE), ou ainda os estudos como o impacto que as Casas Bahia causam nas populações brasileiras de baixa renda, os programas de bolsas de estudos para meninas como o "Instituto Bom Aluno", no Brasil, e o "Room to Grow", na Ásia (POLAK, 2008; WOOD, 2006; PRAHALAD, 2005). Todos esses trabalhos mostram experiências bem-sucedidas de apoio ao empreendedorismo para populações de baixa renda, particularmente do sexo feminino e em idade escolar, que geram resultados mais consistentes e duradouros.

Outro conceito norteador está na diferenciação de motivação entre os empreendedores por *oportunidade* e os empreendedores por *necessidade* (GEM,

(cc) BY-NC-ND

2005). Os empreendedores por *oportunidade* possuem alternativas profissionais, além de se tornarem empreendedores, e decidiram empreender por vislumbrar uma oportunidade de mercado, enquanto os empreendedores por *necessidade* são impelidos a empreender por falta de opções, ou seja, falta de qualificação profissional e desemprego, e iniciam empreendimentos caseiros, sem estrutura ou estratégia. Para os efeitos deste trabalho, as divisões entre empreendedores *nascentes, novos e estabelecidos* serão também utilizadas na classificação da população atingida em cada programa analisado, sendo dada maior ênfase aos empreendedores nascentes.

Definem-se como empreendedores nascentes aqueles cujos empreendimentos não ultrapassam dois anos de existência; empreendedores novos situam-se entre dois e cinco anos e os estabelecidos comandam empreendimentos com mais de cinco anos de existência.

Os mesmos estudos denotam a grande mortalidade de empreendimentos iniciados *por necessidade*, comparativamente àqueles iniciados *por oportunidade*. Além da longevidade, os últimos tendem a gerar mais empregos e apresentar taxas de crescimento maiores.

Assim, pelo exposto anteriormente, faz-se necessária uma clara política pública que consiga transformar nosso contingente de empreendedores por necessidade em empreendedores por oportunidade. Nesse desafio, encontram-se alinhados as políticas públicas e os empreendedores sociais, conforme afirmam tanto Yunus (2000) quanto Sen (2008). De acordo com Oliveira (2003), os empreendedores sociais tornam-se "agentes de mudança no setor social".

3. Estratégias de Desenvolvimento e Combate à Pobreza

Não é incomum que estudos sobre pobreza destaquem a importância da inclusão econômica para que os grupos sociais mais vulneráveis possam, com isso, ganhar capacidade de se colocarem como protagonistas de seus próprios destinos e, desse modo, colaborar para a construção de uma sociedade mais justa economicamente e menos assimétrica na distribuição e acesso a instrumentos de poder e outros recursos necessários ao desenvolvimento humano. Entretanto, faz-se necessário lembrar que pobreza é muito mais um conceito social que uma definição meramente econômica e focada nas condições do indivíduo de maneira isolada. Adotar unicamente a inclusão econômica como instrumento central para as políticas de enfrentamento à pobreza pode ser uma ação equivocada, na medida em que fatores conjunturais podem provocar, em pouco tempo, tanto situações de melhoria como de precarização das condições de vida dos beneficiados.

Com diz Sen (2000), muito mais importante do que discutir a variável renda como instrumento único de combate a pobreza é levar em consideração o quanto, de fato, está se ampliando a qualidade de vida do grupo social, qualidade esta que não é mensurada apenas no que se refere ao poder de compra, mas, sobretudo, com relação ao exercício das cinco liberdades que ele considera fundamentais para a dignidade humana: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência e segurança protetora. Ou seja, inclusão econômica sem ampliação das liberdades, que se consubstancia no exercício pleno dos direitos, pode não ser uma política de combate à pobreza eficaz. Um grupo social que não está preparado para apresentar

(cc) BY-NC-ND

demandas, resistir à perda dos direitos ou construir meios próprios para a sobrevivência da comunidade, por mais que tenha renda, continua vivendo algum tipo de situação de dependência. Além disso, ter dinheiro não significa necessariamente ser reconhecido como igual aos outros, na medida em que a pobreza é também vinculada à ausência de poder. Existem muitas pessoas com recursos que possuem suas liberdades restringidas em função de sua origem étnica, opção sexual, crença religiosa ou valores culturais.

Assim, é importante assumir que uma política de enfrentamento à pobreza que vislumbre impactos mais duradouros, em vez de soluções paliativas, precisa considerar que a inclusão econômica deve vir, necessariamente, acompanhada da disponibilização de canais públicos de acesso a direitos básicos, como saúde, educação, assistência social, entre outros, assim como de instrumentos de queixa (ouvidorias, defensorias, acesso à justiça etc
Por isso, uma análise mais profunda sobre o conceito de desenvolvimento que norteia as ações empreendedoras é sempre necessária. Perguntas do tipo "crescimento econômico sem ampliação das liberdades é desenvolvimento?" ou "crescimento econômico com concentração de renda é desenvolvimento?" são essenciais. É importante não perder de vista que uma atividade econômica que maximiza lucros e minimiza o rendimento de seus trabalhadores, por mais que esteja remunerando seus funcionários, também está perpetuando as condições de precariedade socioeconômica em que estes vivem.

É inegável que o homem, hoje, vive em melhores condições econômicas do que em qualquer outra época da humanidade, e que esses avanços devem-se, em grande parte, à atividade empreendedora (SCHUMPETER, 1934, 1942; GEM, 2008). É inegável, também, que ainda persistem alguns bolsões de pobreza e miséria, como a África subsaariana e partes da Ásia, e que se mostram mais difíceis de combater do que em quaisquer outras partes do mundo (SACHS, 2005). Por trás disso, não estão somente questões ligadas à necessidade de crescimento econômico. A ausência de liberdade também é tida não apenas como consequência mas também como causa da existência e persistência da pobreza.

O Brasil, nesse contexto, já é considerado um país relativamente rico, não estando entre as 50 nações mais pobres do mundo (portanto não sendo objeto de ajuda internacional) e sendo, atualmente, até mesmo credor do FMI; porém, mesmo apresentando tal situação, o combate à pobreza no Brasil ainda apresenta um longo caminho diante das imensas desigualdades regionais e sociais que precisam ser minimizadas. Vergara (2004) afirma que só se concebe a possibilidade de resolução dos problemas municipais e regionais pela ação coordenada de todos os atores sociais: governo, sociedade civil organizada e setor privado.

Como alternativa, temos teorias que defendem a divisão pura e simples de uma parcela da riqueza da nação (ou das nações) para o conjunto de toda a população, especialmente os mais necessitados (SUPLICY, 2008). No Brasil, diversos programas de transferência de renda já foram ou estão sendo desenvolvidos, com especial destaque para o "Bolsa Família", que internacionalmente é reconhecido como uma das ações que contribuíram para a redução da pobreza no País.

Propostas dessa natureza, apesar do inegável apelo social, têm sido duramente criticadas por estudiosos (YUNUS, 2000; POLAK, 2008), que as acusam de apenas "dar o peixe ao invés de ensinar a pescar"

(cc) BY-NC-ND

ou mesmo por criarem currais eleitorais formados por pessoas despreparadas e que, com a ajuda, prendem-se em uma espiral de inação e acomodamento com as benesses estatais. Entretanto, faz-se necessário relativizar tais críticas, na medida em que existem pessoas que estão tão desnutridas que precisam, inicialmente, de alimento e capacitação para a busca de sua própria emancipação (SACHS, 2005). A crítica, no caso, é pertinente quando o programa social limita-se a oferecer benefícios, sem que haja políticas complementares de inserção do beneficiário em programas de geração de renda e ações que visem à garantia de direitos. O Bolsa Família, pelo alcance que representa – 11 milhões de famílias e cerca de 40 milhões de pessoas beneficiadas diretamente pelo programa, se considerarmos o tamanho médio de quatro pessoas por família brasileira –, ainda possui uma baixa capacidade de saída via programas de geração de renda e qualificação de seus beneficiários e, ainda, está pouco articulado com programas de educação e com os demais programas sociais brasileiros, sobretudo aqueles de caráter emancipatório, em que pese a sua recente integração com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) .

4. Importância do Empreendedorismo Social e sua Inserção no Planejamento Integrado e Sustentável dos Municípios

Tendo em vista o propósito deste estudo, faz-se premente a discussão sobre empreendedorismo social, confrontando individualismo e coletivismo. Se nos detivermos em uma visão individualista, a análise de projetos de inclusão, de incentivo, os empréstimos creditícios e até mesmo o estudo de uma cultura empreendedora na sociedade brasileira perdem grande parte de sua importância.

Particularmente para os projetos e programas de incentivo ao empreendedorismo nas comunidades de baixa renda, faz-se necessário entender o empreendedorismo e a educação para o empreendedorismo em seu caráter coletivista, ou seja, associado à formação de cooperativas e grupos de pessoas que empreendem juntas.

Admitindo-se, por tudo que já foi dito, a importância do empreendedorismo social nos países em desenvolvimento, cumpre pensar se os programas desenvolvidos para tal fim devem ser feitos por meio de políticas públicas nacionais, estaduais ou municipais e como conseguir a adesão das empresas privadas. Na verdade, é preciso que haja programas nos três âmbitos governamentais, ou então articulados por essas três instâncias de governo em uma única ação. No entanto, o sucesso de programas de empreendedorismo e inclusão social só acontecerá se for parte integrante do planejamento municipal, partindo das necessidades e oportunidades decorrentes de realidades locais.

Cabe ao município aproveitar os incentivos e apoios existentes nas políticas nacionais e estaduais, incorporando-as em seu planejamento integrado e sustentável, promovendo a transformação dos espaços locais e pensando o desenvolvimento de maneira planejada, organizada, integrada, participativa e sustentada (KIECKHÖFFER, 2005). Organizar cooperativas, associações, grupos de apoio às micro e pequenas empresas, viabilizar aportes creditícios, entre outras ações, propiciam modificações comportamentais e estruturais, fazendo do espaço local a chave para o desenvolvimento nacional e global.

O desenvolvimento, a partir das menores células políticas – os municípios –,

(cc) BY-NC-ND

não pode ocorrer de modo acidental e ocasional, mas deve ser construído e pensado de maneira integrada e sistêmica, envolvendo os diversos segmentos que compõem o organograma do município: segmentos sociais, econômicos e ambientais, embasados pelos segmentos administrativos, políticos, institucionais, tecnológicos e jurídico-legais. É o conceito de cidade intencional proposto por Lopes (1998).

Cabe aos municípios a definição de critérios indicadores do desenvolvimento desejável e possível para os interesses locais e regionais, objetivos a serem atingidos a curto, médio e longo prazos. É indispensável que os programas de incentivo estaduais e federais sejam incorporados na estrutura organizacional do município, onde necessariamente estejam previstos e planejados os programas de inclusão, promovendo a capacitação de pessoas de baixa renda e incentivando o empreendedorismo e a empregabilidade, com programas coletivos. Incluem-se aí a organização de cooperativas e associações, o oferecimento de cursos profissionalizantes e de qualificação que não só proporcionem a formação de novos empreendedores e profissionais de mercado, mas principalmente acompanhem seu desenvolvimento, para que haja continuidade e permanência das ações propostas nos Planejamentos Integrados dos Municípios.

A autonomia dos municípios brasileiros, prevista no artigo 30 da Constituição de 1988 (BRASIL, 2003), tanto assegura como limita atribuições, direitos e prerrogativas sob três aspectos: o político, na composição do governo e na edição de normas locais; o administrativo, que prevê organização e execução de serviços públicos, e o financeiro, que envolve decretos, arrecadação e aplicação de impostos municipais. Constitui-se o município como ponto-chave para a descentralização de políticas públicas, algo indispensável para as dimensões continentais do País. É por meio do planejamento integrado e sustentável que as comunidades locais podem decidir seus assuntos de interesse imediato, as suas propostas para o futuro, trilhando o caminho para garantir o exercício da cidadania, utilizando os repasses de verbas estaduais e federais a que têm direito e explorando suas potencialidades com vistas a um desenvolvimento autossustentável.

5. Metodologia

5.1. natureza da Pesquisa

Optou-se neste artigo, como já foi dito, por uma pesquisa exploratório-descritiva, bem como pela utilização do estudo de caso, por meio de dois programas municipais de inclusão social e profissional, onde o empreendedorismo é desenvolvido por meio de associações e grupos de trabalho, partindo do Planejamento Integrado Municipal, contando com fomento público e acompanhamento por parte da administração pública.

A pesquisa exploratória tem como finalidade o estudo do empreendedorismo como uma forma de inclusão social, inserido no desenvolvimento sustentável dos municípios. A revisão de literatura estabelece relações entre os tópicos estudados por meio da análise do material documental e bibliográfico, à disposição do pesquisador. Segundo Gil (1994) e Cervo e Bervian (2002), pesquisas exploratórias contribuem para esclarecer, relacionar e modificar relações de causa e efeito entre os elementos estudados.

Por seu lado, as pesquisas descritivas enfocam os elementos de descrição, documentação, análise, compreensão e correlação de fatos e suas variáveis,

(cc) BY-NC-ND

evitando envolvimentos subjetivos, mas antes buscando relacionar, objetivamente, situações e relações presentes na vida social, cultural, econômica e política, entre outros aspectos, que ocorrem em grupos e comunidades de maior complexidade (HENRIQUES; MEDEIROS, 2001; CERVO; BERVIAN, 2002).

Serão efetuadas descrições dos dois casos selecionados para esta pesquisa, buscando conhecê-los tanto por meio de seu perfil socioeconômico como pela análise dos resultados obtidos e o sucesso dos programas desenvolvidos, dentro das metas propostas pelas respectivas prefeituras que os desenvolveram.

A pesquisa descritiva analisa as relações entre duas ou mais variáveis de um mesmo caso, tentando localizar condições ou situações reais e espontâneas, constatando e avaliando relações entre elas, sem manipulá-las. Segundo Kerlinger (1975), a pesquisa descritiva tem maior espontaneidade e admite maior grau de generalização do que o existente na pesquisa exploratória.

5.2. Método de Pesquisa

Tendo-se definido o caráter exploratório-descritivo dado à pesquisa, é preciso pensar qual o método mais adequado para ao trabalho em pauta: estudo de caso, levantamento, experimentos, história ou análise de informações em arquivos ou na mídia.

Neste trabalho, foi utilizado o estudo de caso, que se apresenta como o método mais indicado para as abordagens propostas neste estudo, uma vez que se trata de uma pesquisa social, cujas questões básicas são do tipo “como” e “por quê” (YIN, 2005), tendo o investigador pouco controle sobre os eventos, que se desenrolam no contexto da vida real, configurando-se como fenômenos contemporâneos. Quanto à natureza global (*holistic*) ou específica/embutida (*embedded*) do estudo (YIN, 2005), optou-se pela natureza global, dado o caráter holístico de como os casos foram tratados.

Em síntese, pode-se constatar que o trabalho aqui desenvolvido é um estudo exploratório-descritivo, que se vale da metodologia do estudo de múltiplos casos, possuindo uma natureza global.

5.3. Estudos de Caso: Instituições Participantes

A opção pelo estudo de caso foi definida tendo em vista que a proposição deste estudo – o empreendedorismo entre classes sociais de baixa renda como uma das saídas para a inclusão social e profissional – é uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo, ao longo de seu contexto na vida real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidas (YIN, 2005, p. 32).

Os dois casos selecionados partem de objetivos sociais análogos – prefeituras que aderem a programas públicos e privados de fomento ao empreendedorismo para população de baixa renda, desempregados e aqueles que estão no mercado informal de trabalho – e promovem capacitação, treinamento e preparação de grupos que atuam em arranjos produtivos locais, associações e cooperativas que contam com fomentos de incentivos fiscais e outros auxílios. Assim sendo, uma vez que fenômeno e contextos não são sempre discerníveis nas situações do cotidiano e da vida real, tornam-se necessárias estratégias de coleta e análise de dados para dar conta das muitas variáveis de interesse e da diversidade de fontes de

(cc) BY-NC-ND

evidências.

Resumindo, o estudo de caso como estratégia de pesquisa propõe um método que reúne vários procedimentos: a lógica de planejamento, as estratégias técnicas de pesquisa, a coleta de dados e as abordagens específicas para a análise dos mesmos, configurando-se como uma "estratégia de pesquisa abrangente" (YIN, 2005, p. 33).

Embora os dois casos selecionados sejam distintos em relação ao tamanho e abrangência das políticas públicas voltadas ao empreendedorismo, ambos apresentam um reconhecimento amplo em função da inovação e dos resultados alcançados. As duas prefeituras foram reconhecidas por essas iniciativas, recebendo prêmios e menções em função delas.

O primeiro caso selecionado para estudo é o da Prefeitura de São José dos Campos, que, desde 1996, dentro da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia, criou a Sala do Empreendedor, com uma série de ações e estratégias para incentivar, promover e acompanhar atividades empreendedoras coletivas (associações, cooperativas e outras) e individuais, visando desenvolver o empreendedorismo como saída para pessoas de baixa renda. Em 1998, foi inaugurado o Banco do Empreendedor Joseense (BEJ), que é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), criada pela Prefeitura de São José dos Campos para oferecer suporte financeiro aos pequenos empreendedores (formais e informais) que tenham condições de desenvolverem atividades geradoras de renda. Foram entrevistadas autoridades promotoras das ações, bem como usuários atuais e antigos da Sala do Empreendedor, do BEJ e de outras ações para viabilizar a avaliação das políticas de desenvolvimento socioeconômico.

O segundo caso é o da prefeitura de Tarumã, cidade do interior de São Paulo, intitulado "Ações inovadoras – geração de renda", iniciado em 2002, com a parceria do Sebrae. Como prêmio pela sua *performance*, a prefeitura de Tarumã obteve, por duas edições consecutivas, o selo de "Prefeitura Empreendedora", premiação desenvolvida pelo Sebrae e denominado Prêmio Mário Covas. Em decorrência dessa premiação, o município foi contemplado com uma série de ações promovidas pelo Sebrae, com o objetivo de preparar empreendedores, estimular formação de cooperativas e promover a sustentabilidade.

5.4. coleta de Dados

Tendo em mente que uma pesquisa com base em estudo de caso precisa criar sua própria metodologia, adequando as estratégias propostas aos resultados e conclusões do estudo, configurou-se um plano lógico de atividades, partindo de um conjunto inicial de questões a serem respondidas até um conjunto de conclusões/respostas a essas questões. Foram adotados os seguintes procedimentos: a) organização e levantamento da estrutura dos programas, com base nos relatórios das prefeituras, enfocando-se itens como coleta de dados, etapas de realização, público-alvo, participantes efetivos e resultados do relatório; b) entrevistas pessoais com os dirigentes das prefeituras e pessoas-chave de cada setor envolvido, por meio de questões não estruturadas e com a gravação dos depoimentos; c) aplicação de questionários com questões básicas para monitores, coordenadores e tutores dos programas; d) questionários com questões fechadas para os participantes dos projetos temáticos, procurando-se verificar

(cc) BY-NC-ND

o impacto da implantação, os resultados e a continuidade das atividades propostas, os incentivos recebidos e sua aplicação; e) levantamento e análise dos dados obtidos; f) cruzamento dos dados obtidos na pesquisa com os resultados dos relatórios para verificação dos pontos convergentes e divergentes; g) levantamento das dificuldades principais encontradas no processo e dos principais facilitadores; h) relatório final com a descrição da situação atual de cada projeto.

Foi feita uma seleção dos participantes a serem entrevistados: prefeitos e coordenadores gerais preencheram questionários estruturados com perguntas fechadas e abertas e foram entrevistados pessoalmente; os tutores, coordenadores das associações e participantes (alunos e cooperados) responderam aos questionários para avaliação dos resultados dos programas.

5.5. Limitações da Pesquisa

Duas limitações concretas deste trabalho, e que podem ser objeto de futuros estudos, podem ser destacadas. A primeira refere-se à realização de pesquisas dessa natureza com experiências de maior longevidade, buscando identificar os desdobramentos da melhoria do padrão socioeconômico dos beneficiários para seus familiares, no que se refere ao empreendimento e à qualificação profissional. A segunda está relacionada com um melhor entendimento sobre possíveis ajustes e/ou mudanças incrementais que situações conjunturais trouxeram como demanda para as experiências.

Cumpre destacar que, a despeito das limitações inevitáveis em qualquer pesquisa, notadamente as que se apoiam em estudos de caso, os resultados obtidos podem ser usados como base para futuros estudos e análises que ressaltem a necessidade de políticas públicas inseridas no planejamento integrado e sustentável dos municípios, onde os principais problemas para a erradicação da pobreza e desenvolvimento integrado local podem ser enfrentados, por meio do apoio continuado ao empreendedorismo, ao protagonismo e à educação empreendedora junto à população de baixa renda.

6. Descrição dos Resultados

6.1. São José dos Campos

A dificuldade do poder público em auxiliar novos empreendimentos a conquistarem mercados foi o maior obstáculo verificado nesse programa. Indagados sobre sugestões para futuros programas, os líderes prontamente assinalaram a integração entre os diversos segmentos, particularmente entre as atividades públicas (educação, treinamentos) e as empresas (possíveis fornecedoras ou clientes), passando também pelas “entidades” (ONGs, Sebrae e outras). Entre dirigentes, foi apontada a prevalência do empreendedorismo por necessidade em detrimento ao empreendedorismo por oportunidade (GEM, 2008). Acredita-se que essa opinião possa estar enviesada nos dois programas analisados, pois estes, ao se voltarem para a população de baixa renda, naturalmente não atraem as pessoas que optam pelo empreendedorismo por vislumbrar uma oportunidade de mercado; essas pessoas, geralmente de melhor formação e de maior nível socioeconômico, se dirigem a instituições como o Sebrae ou mesmo universidades, em vez de passarem pelos programas das prefeituras.

Como sugestões para políticas públicas futuras, foram citadas a necessidade de se oferecer um maior número de cursos

(cc) BY-NC-ND

para capacitação profissional e a criação de incentivos fiscais e linhas de crédito com juros diferenciados, além do apoio à criação de novas cooperativas.

A análise dos respondentes ao questionário de perguntas fechadas demonstra o foco do programa no jovem, com 90% dos respondentes abaixo dos 45 anos de idade e 67% do sexo masculino. Entre os respondentes, apenas 8% discordam da afirmação "após sua participação, sua qualidade de vida melhorou" e 84% concordam que "sua participação no programa teve relação com sua mudança de qualidade de vida". Assim, pode-se concluir que o público beneficiário apresenta grande satisfação com as ações realizadas pela prefeitura de São José dos Campos. No entanto, 100% dos respondentes concordam (36% com veemência) com a afirmação "após o término do programa, senti falta de continuidade no apoio público". Da mesma forma, 91% concordam com "senti falta de suporte em estrutura" e 80% com "senti falta de financiamento". De modo semelhante, 100% dos respondentes afirmaram "senti falta de oportunidades", 70%, "senti falta de clientes" e 50% afirmaram "perdi o interesse em empreender". Por outro lado, 82% afirmaram "aprendi mais sobre o meu negócio", denotando uma ambivalência de respostas que pode ser atribuída, por um lado, à satisfação com o que foi efetivamente oferecido pela prefeitura em suas ações em prol do empreendedorismo e, por outro lado, à frustração devido à sensação de falta de apoio posterior e não crescimento dos negócios no ritmo esperado.

Assim, após um início cheio de motivação e treinamento, como dar continuidade ao apoio à criação e manutenção de novos negócios por pequenos empreendedores? A resposta ainda inexiste, sendo que o GEM (2008) aponta o caminho da educação para o empreendedorismo, focando na criação de atitudes e aspirações empreendedoras para o fomento dessas atividades. Essa tríade (atitude, aspiração e atividade), de fato, é considerada o principal componente na identificação do empreendedorismo (ACS; SZERB, 2008). Já Polak (2008) aponta o caminho da criação de mercados internos e vias de comunicação entre o empreendedor de baixa renda e as empresas e/ou público consumidores, com a minimização ou mesmo ausência de incentivos fiscais ou com benefícios especiais. Esse ponto de vista também é, em parte, defendido por Sachs (2005).

Quando questionados sobre "facilidade de venda dos seus produtos após o término do programa", 40% revelaram sentir-se indiferentes, enquanto 30% concordaram e outros 30% discordaram. Porém, ante a questão "aprendi a fazer mais produtos e serviços", 100% concordaram, 90% afirmaram "melhorei minha administração" e 80% concordaram com "aprendi a captar recursos". Novamente aparece alguma ambivalência nas respostas, denotando, porém, um grande aumento na percepção de sucesso ao fazer negócios e captar recursos, com grande aumento na autoconfiança dos respondentes. Por fim, apenas 9% dos entrevistados abriram seu próprio negócio após o término do programa e nenhum deles participou de cooperativas.

6.2. Tarumã

A cidade de Tarumã apresenta condições absolutamente distintas do caso de São José dos Campos. O programa de apoio ao empreendedorismo foi implantado a partir de 2000, na primeira gestão de Oscar Gozzi, e tem continuidade até os dias de hoje, firmando-se como uma das

(cc) BY-NC-ND

grandes realizações da prefeitura, e não mais da gestão de um prefeito. Ou seja, virou uma política da cidade.

As entrevistas com líderes e gestores destacaram como grandes conquistas os projetos "Mãos de Mel" e "Arte Tarumã", que se fixaram comercialmente e hoje empregam dezenas de pessoas em regime de autoemprego e cooperativa. Como erros do programa, foram apontados problemas em identificação e desenvolvimento de lideranças, em espírito de equipe e solidariedade, fatores que causaram o desmantelamento de algumas ações e cooperativas.

Ficou evidente, nas entrevistas, a ênfase na criação de cooperativas e associações, e os resultados alcançados. Os líderes destacaram, assim, a resistência ao novo e dificuldade em se abrirem novos mercados como os principais empecilhos nesses anos iniciais do programa. Acredita-se que parte dessa resistência possa ter se dado pelo receio da população e das empresas de que aquelas sejam apenas ações com objetivo eleitoral; infelizmente, essa é uma realidade concreta no Brasil, a de que projetos de inclusão socioeconômica tenham que sofrer por algum tempo em busca de credibilidade antes de poderem deslanchar. A mudança desse espírito de "pé atrás", de desconfiança, é uma alteração cultural necessária, mas que depende de práticas políticas que coloquem o interesse social acima de objetivos meramente eleitorais.

Quando questionada sobre os desafios futuros, a liderança de Tarumã praticamente citou os itens elencados por Polak (2008) como cruciais para se escapar da pobreza por meio do empreendedorismo: credibilidade no sistema cooperativo, desafio de abertura de mercados, liderança e comercialização dos produtos gerados pelos novos empreendedores de baixa renda e com poucos contatos (*networking*) para divulgar e distribuir seus produtos.

Segundo as lideranças de Tarumã, um grande diferencial que o programa apresentou foi o envolvimento coletivo, já que os programas foram construídos de maneira participativa com a sociedade, com grande processo motivacional. Tais lideranças foram enfáticas ao declarar que o programa permitiu que cidadãos que antes tinham dificuldade de conseguir emprego colocassem a questão motivacional e educacional como o contexto necessário para a criação de uma "educação para o empreendedorismo", devendo ser apresentada desde o Ensino Fundamental, com a desmistificação do que é ser empreendedor e a criação de uma "vivência de empreendedorismo".

Nesse sentido, as respostas das lideranças de Tarumã alinham-se perfeitamente com o proposto pelo GEM (2008), o qual enfoca a educação e treinamento para o empreendedorismo e a criação de ambientes propícios, grandes vetores do aumento das atitudes e aspirações empreendedoras e, consequentemente, da atividade empreendedora propriamente dita.

Ficou claro que os participantes desses programas são pessoas que geralmente procuram as prefeituras em busca de ajuda ou de novas atividades. Em resposta à pergunta "como você ficou sabendo desse programa?", 46% dos entrevistados responderam "quando fui à prefeitura" e 35% disseram "por meio de amigos ou da família". É interessante notar que, em Tarumã, expressivos 78% responderam "quando visitamos a prefeitura" e 22% responderam "por meio de amigos e

(cc) BY-NC-ND

da família". Isso também era esperado, já que Tarumã é uma pequena cidade e seu principal meio de divulgação dos programas é o boca a boca.

Os respondentes de Tarumã concordaram unanimemente que "após a participação no programa, sua qualidade de vida melhorou" e também que "sua participação no programa teve relação com a mudança em sua qualidade de vida". Ainda, 67% declararam sentir falta de continuidade no apoio público e 56%, falta de suporte em estrutura e falta de financiamento. Números altos, denotando basicamente a insatisfação com a continuidade do apoio; essa questão, inclusive, foi apontada pelos líderes como um dos problemas de Tarumã, ou seja, a exagerada expectativa dos beneficiários em relação ao apoio contínuo do poder público.

Essa é realmente uma questão que divide a todos. Enquanto Polak (2008) e Yunus (2000) defendem a inexistência de apoio diferenciado, incentivos fiscais ou creditícios, e Sachs (2005), a existência de apoios e subsídios decrescentes, Suplicy (2008) defende a Renda Básica da Cidadania e outros sistemas de transferência de renda para mitigar a pobreza.
Oitenta e oito por cento dos entrevistados de Tarumã discordaram das afirmações "senti falta de oportunidades" e "senti falta de clientes". Apenas 11% afirmaram "perdi o interesse em empreender" e 100% concordaram que "aprendi mais sobre meu negócio". Essas respostas nos levam a crer que a situação de arrecadação de Tarumã, beneficiada pela presença de uma usina, faz com que sua população alimentasse expectativas exageradas de apoios e incentivos por parte do poder público. Dessa forma, apenas 11% discordam da afirmação "senti facilidade em vender meus produtos" e ninguém discordou da afirmação "aprendi a fazer mais produtos e serviços", sendo que 89% concordam com a afirmação "melhorei minha administração". Quanto a "aprendi a captar recursos", porém, apenas 11% concordaram e 67% mostraram-se indiferentes, apontando para a necessidade de mais acesso a microcrédito e opções de captação de recursos, o que já fora apontado nas entrevistas com líderes e gestores de programas. Por fim, 44% dos respondentes abriram negócios após a participação no programa e 56% passaram a participar de cooperativas.

7. Considerações Finais

7.1. Síntese Conclusiva das Ideias Desenvolvidas

Verificamos que os programas carecem de etapas finais na criação de um ambiente empreendedor, isto é, precisam de ajuda financeira no que se refere ao funcionamento de um projeto ainda embrionário, que ainda está se desenvolvendo. A grande maioria dos entrevistados das comunidades de São José dos Campos concordou com essa conclusão, em várias entrevistas.

Em Tarumã, por outro lado, o estímulo à criação de cooperativas e a ajuda do governo municipal referente à contratação dessas cooperativas fizeram toda a diferença, o que criou um círculo eficaz nessa pequena cidade; essa descoberta é corroborada por Polak (2008), que destaca, na aquisição de novos mercados, um fator-chave para as pessoas mais carentes lutarem contra a pobreza e melhorar sua qualidade de vida, concernente à população que ganha um dólar por dia. A presença de uma usina na localidade, com fluxo de capital, impostos e contratações também foi um auxílio fundamental, como declarou o prefeito de Tarumã. Essa característica pode ser mais

(cc) BY-NC-ND

bem entendida e, apesar das dificuldades, tornar-se modelo para outros programas.
Notamos, também, que São José dos Campos desenvolveu um programa consistente de educação empreendedora, abrangendo todas as escolas, desde o Ensino Fundamental. Essas ações foram consideradas cruciais para o sucesso e diferenciação de São José dos Campos, corroboradas pelas conclusões do GEM (2008) e por vários outros estudos. A sugestão, inequívoca, é que todas as políticas públicas de apoio ao empreendedorismo precisam focar e dar ênfase para a educação empreendedora desde o Ensino Fundamental, como forma de aumentar a qualidade e quantidade de atitudes, aspirações e atividades empreendedoras, movendo a região para o empreendedorismo de inovação e de oportunidade.

Por fim, vale ressaltar que as experiências aqui destacadas carecem de articulação com as diferentes áreas do setor público. Não se verifica a existência de sinergia com áreas de formação profissional e acesso a direitos como Educação, Justiça, Assistência Social, Saúde e mesmo programas mais amplos de capacitação profissional. Ou seja, as iniciativas continuam muito focadas na inclusão econômica de maneira isolada, sem levar em consideração as demais necessidades dos grupos sociais no que se refere a sua emancipação e autonomia. Por isso, o alcance tende a continuar restrito.

7.2. Sugestões e Recomendações Finais

Por fim, nossas recomendações finais podem ser resumidas em alguns itens. O primeiro deles é o estímulo à criação de cooperativas, a fim de dar um maior impulso nos negócios iniciantes, aumentando suas chances de sobrevivência. Um segundo ponto é a criação e manutenção de opções de crédito e microcrédito fortes, fazendo uso de empréstimos coletivos e cooperativas de créditos. Criação de um incentivo de um ou dois anos para essas novas empreitadas, como um incentivo fiscal de um ano ou deduções de impostos para empresas consolidadas, que façam negócios com aquelas recém-fundadas e "protegidas", é uma terceira sugestão fruto da pesquisa. Um quarto ponto diz respeito à educação empreendedora, como criar um programa "andando com as próprias pernas" para que empresas e cooperativas recém-formadas se estabeleçam com sustentabilidade ou, ainda, criar um programa de educação empreendedora a partir dos Ensinos Fundamental e Médio, com grande ênfase na atração e motivação de jovens para as opções profissionais ligadas ao empreendedorismo. Por fim, criar facilitadores para a abertura e o fechamento de empresas é outra medida sugerida. Muito pouca ênfase tem sido dada ao fechamento de empresas, o que, muitas vezes, eleva os custos e trava empreendedores em suas aspirações e atitudes.

Acreditamos que os estudos de caso efetuados neste artigo tenham destacado as oportunidades e desafios de políticas públicas de apoio ao empreendedorismo voltadas à população de baixa renda, devidamente inseridas no planejamento integrado e sustentável dos municípios. Vale lembrar que, por ser este um estudo exploratório, mais do que produzir afirmações, seu objetivo foi levantar questões a serem verificadas em futuras pesquisas, tanto nas áreas de Administração Pública como nas áreas de Educação, Sociologia e Cultura, entre outras.

Referências

(cc) BY-NC-ND

ACS, Z. J.; SZERB, L. **Gearing up to measure entrepreneurship in a global economy.** Mimeo, Faculty of Business and Economics, University of Pecs, 2008.

AMIT, R.; GLOSTEN, E.; MULLER, E. Challenges to theory development in entrepreneurship research. **Journal of Management Studies**, v. 30, n. 5, p. 815-834, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** atualizada até a emenda constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002. 31. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. (Coleção Saraiva de Legislação).

Cantillon, R. **Essai sur la nature du commerce en général** (The nature of trade in general), Paris: Institut National D'études Démographiques, 1755.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

DOLABELA, F. **O ensino do empreendedorismo no Brasil**: panorama brasileiro. Brasília: UnB, 1999. Mimeografado.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios.** Rio de Janeiro: Campus, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações & Sociedade** (Impresso), Salvador, v. v.7, n.n.17, p. 59-86, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1994.

GLOBAL ENTREPENEURSHIP MONITOR – GEM. **Empreendedorismo no Brasil**. Relatório Global, 2008.

GUIMARÃES, R. P. **El desarrolo sustentable:** proposta alternativa o relatório neoliberal. Revista EURE. Santiago, v. 20, n. 61, 1994.

HENRIQUES, A.; MEDEIROS, J. B. **Monografia no curso de direito.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (IPEA). **Mudanças recentes na pobreza brasileira.** Série comunicados IPEA, n. 111, 2011.

JOHNSON, S. **Young social entrepreneurs.** Edmonton: Canadá School of Business University of Alberta: Canadian Centre for Social Entrepreneurship, 2003.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais:** um tratamento conceitual. São Paulo: EPU/Edusp, 1975.

KIECKHÖFER, A. M. **Promoção do desenvolvimento integrado e sustentável de municípios.** 2005. Tese (Doutorado em Gestão Ambiental) – Faculdade de Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

LANDSTROM, H.; BENNER, M. Entrepreneurship research: a history of scholarly migration. In: LANDSTROM, H.; LOHRKE, F. **Historical foundations of entrepreneurship.** Northhampton: Edgard Elgar, 2010.

(cc) BY-NC-ND

LOPES, R. **A cidade intencional**: planejamento estratégico de cidades. 2. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MCCLELLAND, D. C. Business drive and national achievement. **Harvard Business Review**, Boston, v. 40, n. 4, p. 99-112, 1962.

_____. **Entrepreneurship and achievement motivation:** approaches to the science of socio-economic development. Paris: Unesco, 1971.

_____. Characteristics of success entrepreneurs. **Journal of Creative Behavior**, v. 21, p. 219-232, 1987.

MELO NETO, F. P. de; FROES, C. **Empreendedorismo social:** a transição para a sociedade sustentável. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

OLIVEIRA, E. M. **Empreendedorismo social no Brasil:** fundamentos e estratégias. 2003. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2003.

POLAK, P. **Out of poverty:** what works when traditional approaches fail. San Francisco: Berret-Koehler, 2008.

PRAHALAD, C. K. **The fortune at the bottom of the pyramid:** eradicating poverty. Through Profits. New Delhi: Pearson Education/Wharton School Publishing, 2005

QUINN, J. **Where need meets opportunity**: youth development programs for early teens. Future of Children, v. 9, n. 2, p. 96-116, 1999.

SACHS, J. **The end of poverty:** economic possibilities for our time. New York: The Penguim, 2005.

SARASVATHY, S. D. Effectuation and causation: toward a theoretical shift from economic inevitability to entrepreneurial contingency. **Academy of Management Review,** v. 26, n. 2, p. 243-263, 2001.

SCHUMPETER, J. A. **The theory of economic development.** Cambridge: Harvard University, 1934.

_____. **Capitalism, socialism and democracy.** New York: Harper and Brothers, 1942.

_____. **The theory of economic development.** Oxford: Oxford University, 1934.

SEN, A. **Poverty and famines:** an essay on entitlement and deprivation. New York: Oxford University, 1981.

_____. **Desenvolvimento como liberdade.** 7. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. Economia solidária. **Estud. av.** [on-line]. 2008, v. 22, n. 62 [cited 2009-10-13], p. 289-314 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100020&lng=en&nrm=iso . Acesso em 12 de dezembro de 2008,

(cc) BY-NC-ND

SUPLICY, E. **Renda de cidadania:** a saída é pela porta. 5. ed. São Paulo: Cortez Editora da Fundação Perseu Abramo, 2008.

TARUMÃ (Município). **Relatório de atividades.** Projeto ações inovadoras e geração de renda. Prefeitura Municipal de Tarumã, 2001-2002, v. 1 e 2.

VERGARA, S. C. Características do mundo contemporâneo e as repercussões na gestão ambiental. In: VERGARA, S. C.; CORREA, L. de A. (Orgs.) **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WOOD, J. **Leaving Microsoft to change the world:** an entrepreneur's odyssey to educate the world's children. New York: Harper Collins, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YUNUS, M. _____. **O banqueiro dos pobres.** São Paulo: Ática, 2000.

(cc) BY-NC-ND

A Presença da ONG Cidade no Planejamento Urbano de Porto Alegre

The Presence of NGO Cidade in the Urban Planning of Porto Alegre

Resumo

A difusão da ideologia neoliberal nas sociedades ocidentais se fez acompanhar da revisão das atribuições do Estado com a transferência de uma parcela significativa de funções que ele havia assumido no contexto do *Welfare State*, para organizações privadas de interesse público. Organizações essas ungidas, a partir de meados dos anos 1990, com os óleos da autonomia política e do comprometimento com as causas dos grupos em situação de vulnerabilidade e, portanto, as mais qualificadas para representá-los na esfera pública. O presente artigo, cuja fundamentação teórica reporta a Habermas (1992; 2002; 2003) e, em especial, às noções de mundo da vida e mundo do sistema, analisa a participação da ONG Cidade no espaço público construído na cidade de Porto Alegre em função das mudanças que vêm ocorrendo na paisagem urbana, dadas as exigências impostas pela FIFA para a inclusão de Porto Alegre como cidade sede de jogos da Copa de Futebol de 2014. A análise dos dados coletados pelo método de observação participante e da consulta a fontes secundárias revela que a referida ONG não está conseguindo defender os interesses populares diante do avanço da especulação imobiliária, bem como que o Estado, indiretamente, está sendo cúmplice desse processo.

Palavras-chave: democracia; planejamento urbano; mundo da vida; mundo do sistema; organização não governamental.

Bibiana Volkmer Martins - bibivolkmer@hotmail.com

Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA-EA/UFRGS) e Doutoranda em Administração pela mesma Universidade. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA-EA/UFRGS).

Rosinha Machado Carrion - rsmcarrion@ea.ufrgs.br

Pós-Doutora em Estudos do Desenvolvimento pela Université Paris I/IEDES; Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/PPGA; Professora-Associada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA-EA/UFRGS).

Artigo submetido no dia 02.09.2012 e aprovado em 08.06.2013

Abstract

The spread of neoliberal ideology in Western societies was accompanied revising the duties of the State in the transfer of a significant portion of functions it had assumed in the context of a Welfare State, to private organizations of public interest. From the mid-1990s, such organizations were granted political autonomy and became committed to causes of groups in vulnerable situations, and therefore became the most qualified to represent them in the public sphere. This article, which reports on the theoretical Habermas (1992, 2002, 2003) and in particular the notions of World of Life and World of System, analyzes the participation of the NGO Cidade in the public space built in the city of Porto Alegre as a function of changes taking place in the urban landscape given the requirements imposed by FIFA for the inclusion of Porto Alegre, as host city for World Cup 2014 matches. The analysis of data collected using the participant observation method and query of secondary sources reveals: that this NGO is failing to defend the interests of the people against the advancement of speculation, and that the state is indirectly complicit in this process.

Keywords: *Democracy. Urban Planning. World of Life. World of System. Non-Governmental Organization.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. Introdução

Os últimos 40 anos têm sido marcados por imenso descompasso entre o crescimento econômico e a equidade social. De um lado, inimagináveis avanços científicos e tecnológicos e extraordinário aumento da produtividade; de outro, aprofundamento da pobreza e das desigualdades. Com a consolidação do neoliberalismo como ideologia dominante, o capitalismo tem revelado um potencial de desagregação do laço social de proporções jamais vistas, processo esse que vem acompanhado por sucessivas revisões no papel e nas responsabilidades do Estado (CARRION, 2010).

A partir de meados dos anos 1980, com o fim da Guerra Fria, a ideia de um Estado Mínimo, difundida pela ideologia neoliberal com base nas conclusões do Relatório Huntington (CROIZIER; HUNTINGTON; WATANUKUI, 1975), cede lugar ao Estado-empresário (CARTIER-BRESSON, 2000). Um Estado que, aliviado do peso de suas atribuições tradicionais na área social, assume a responsabilidade por promulgar regulações que favoreçam a competitividade empresarial. Cruzada essa que será complementada pela transferência, por meio de processos de contratualização e/ou privatização, de atividades de natureza social que demonstrem potencial de lucro, tais como educação e saúde, para o setor privado. As atividades destituídas de interesse comercial são transferidas para o setor social e, em especial, para Organizações Sociais; Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), política essa que contribui para o inchaço do "Terceiro Setor", a partir dos anos 1990 (BALL, 2004).

A privatização do Estado, nos termos preconizados pelo ideário neoliberal, faz-se acompanhar, em paralelo, do chamado à sociedade à participação na formulação de políticas públicas por suas "legítimas" representantes, as ONGs (CKAGNAZAROFF et al., 2007). Todavia, se, nos anos 1960/70/80, as ONGs brasileiras gozaram de grande autonomia política e atuaram como verdadeiros partidos políticos em defesa dos grupos social e economicamente vulneráveis, com a crescente dificuldade de acesso aos recursos da cooperação internacional, sua tradicional fonte de financiamento, muitas passaram a recorrer a parcerias, ora com Estado, ora com o mercado, com significativas implicações para sua legitimidade política (CARRION, 2010).

No que se refere ao caso brasileiro, as mudanças que ocorreram no papel do Estado, associadas ao processo de redemocratização do País, puderam ser notadas, fundamentalmente, em dois momentos: quando da promulgação da Constituição de 1988, a qual inseriu mecanismos de democracia direta na vida política do País (DAGNINO, 2004a), e na reforma do aparelho estatal, processo corresponsável pela transferência de responsabilidades, que até então lhe eram associadas ao Estado – como a de provedor de serviços sociais – para a sociedade. O Estado passa, assim, a desempenhar o papel de agente regulador dedicado à promoção de condições favoráveis à competitividade do setor privado (CARRION; COSTA, 2010).

Paralelamente, modificações na paisagem urbana das cidades têm privilegiado a mais-valia fundiária, acompanhada da expulsão de populações em situação de vulnerabilidade social das zonas centrais, situação essa que tende a se agravar em um momento no qual estarão sendo realizadas inúmeras obras nas cidades brasileiras previstas para acolherem os jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Trata-se, pois, de um momento único, para a análise em

(cc) BY-NC-ND

cidades sedes dos jogos, como Porto Alegre, dos interesses, das lutas e dos conflitos tecidos na esfera pública constituída em torno da questão urbana.

O presente artigo é resultado de pesquisa empírica realizada na cidade de Porto Alegre/RS e teve como questão de pesquisa: "Em que medida existe, de fato, espaço para a participação da sociedade civil na formulação da política urbana em Porto Alegre?". Para tal, optou-se por estudar o caso da ONG Cidade – originária desse município e tradicional defensora dos interesses urbano-ambientais das camadas mais vulneráveis da população –, de modo a verificar qual lugar ela tem ocupado no embate que está sendo travado pelo destino do solo urbano, entre, de um lado, tais coletivos e, de outro, interesses capitalistas; bem como, entender qual o espaço que se abre para participação dessa organização na esfera pública acerca do planejamento urbano de Porto Alegre, diante das obras de preparação da cidade para receber a Copa de Futebol FIFA de 2014. Trata-se de uma questão que diz respeito à lógica que perpassa à arquitetura da esfera pública na qual são tratadas questões relativas ao planejamento urbano da cidade. Tal lógica tanto pode apontar para a consolidação de ideais e valores democráticos como para a mercantilização das relações sociais (CARRION; COSTA, 2010).

Trata-se de um estudo qualitativo e exploratório, apoiado no método do estudo de caso. Para a análise dos dados, colhidos com apoio das técnicas de observação participante e análise documental, utilizou-se como referencial teórico o pensamento habermasiano e, em especial, o debate acerca das teorias de mundo da vida e mundo do sistema (HABERMAS, 1992; 2002). O artigo está organizado em sete seções, incluindo esta introdução. As partes dois, três e quatro apresentam o referencial teórico de sustentação à construção do objeto e à análise dos dados empíricos. A quinta seção descreve os procedimentos metodológicos adotados; a sexta apresenta e discute os resultados da pesquisa. A sétima e última seção tece as considerações finais.

2. O Embate Entre o Mundo da Vida e o Mundo do Sistema

Diante de um contexto no qual se observam, de um lado, a mercantilização das relações sociais por meio da assunção pelo setor privado de funções que antes eram do Estado, privilegiando a reprodução do capital financeiro e, de outro, a transferência de funções tidas como não lucrativas para o setor social, principalmente as ONGs, apresentadas como representantes legítimas da sociedade e defensoras dos valores democráticos, faz sentido que se analise a questão proposta por esta pesquisa, sob as perspectivas das teorias habermasianas de mundo do sistema e mundo da vida.

Dessa forma, a ideia de uma sociedade democraticamente construída associa-se aos valores do mundo da vida, ao passo que aquela de uma sociedade que prioriza o capital está aliada à lógica do mundo do sistema. De acordo com Habermas (1992), existe uma construção dual de sociedade, baseada nessas duas teorias e que é característica da evolução da sociedade, a partir do momento que permite a distinção entre racionalização do mundo da vida e o aumento da complexidade dos sistemas sociais.

Habermas (1992; 2002) insere o conceito de mundo da vida como pano de fundo para o agir comunicativo, o qual possui como característica central a ênfase atribuída à linguagem, como meio para

(cc) BY-NC-ND

a interação entre os indivíduos, para a construção de acordos. No agir comunicativo, as interações ocorrem mediante trocas intersubjetivas, sem que haja a imposição ou influência desmedida de um ator sobre os demais. Conforme Miranda (2009, p. 105), o mundo da vida é

> [...] um horizonte para situações de fala e uma fonte de interpretações para os atores que agem comunicativamente. E sua função primordial é estabilizar essa comunicação improvável que, ao mesmo tempo que possibilita o consenso, é aberta à constante problematização e ao grande risco de dissenso.

O mundo da vida é, assim, para Habermas (1992), o lugar onde falante e ouvinte se encontram e podem expor livremente suas representações sobre o mundo (objetivo, subjetivo e social), de tal modo que podem criticar os fundamentos um do outro, resolver seus desentendimentos de modo a construírem situações mutuamente aceitáveis. Todavia, o próprio Habermas (2002) reconhece que nem todas as interações sociais acontecem pelo agir comunicativo. O autor está ciente da presença na sociedade de interações transpassadas pelo agir comunicativo e pelo agir estratégico, servindo o mundo da vida de pano de fundo para ambos.

Conforme Habermas (2002), o agir estratégico é movido pela escolha das estratégias mais favoráveis ao exercício da influência do outro percebido como adversário. Ainda que, também nesse caso, a linguagem seja utilizada para a transmissão de informações, o objetivo é produzir um determinado efeito sobre o outro, que conduza ao êxito individual, processo no qual os fins desejados podem ser explícitos ou velados (HABERMAS, 2002).

De acordo com a perspectiva da teoria da comunicação, as interações estratégicas só podem ocorrer no âmbito do mundo da vida, como alternativa para ações de comunicação fracassadas, isto é, elas ocupam os espaços sociais e os tempos históricos que anteriormente foram constituídos pelo agir comunicativo. O mundo da vida, portanto, continua servindo de pano de fundo no agir estratégico, contudo de maneira modificada (HABERMAS, 2002). Assim:

> O mundo da vida que serve de pano de fundo é curiosamente neutralizado quando se trata de vencer situações que caíram sob imperativos do agir orientado pelo sucesso; o mundo da vida perde sua força coordenadora em relação à ação, deixando de ser a fonte garantidora de consenso. E como todos os outros dados do mundo da vida (que nesse momento não é mais compartilhado intersubjetivamente), também os participantes da ação aparecem apenas como fatos sociais – como objetos que o ator pode influenciar (eventualmente com o auxílio de efeitos perlocucionários), ou induzir para que apresentem determinadas reações. Entretanto, o enfoque objetivador e estratégico impede que o agente se entenda com eles no nível da segunda pessoa (HABERMAS, 2002, p. 97).

Percebe-se, pois, que o agir estratégico é utilizado no âmbito de sistemas de ação, ou seja, em esferas autorreguladas, nas quais se age com respeito a fins (MIRANDA, 2009). A própria interação social é modificada, pois não mais se fundamenta em valores, normas ou processos de entendimento. As interações ocorrem, quando muito, por um tipo de influência recíproca, como por meio de relações de mercado ou de poder

(cc) BY-NC-ND

(HABERMAS, 2002).

Portanto, para Habermas (1992), a evolução sistêmica pode ser percebida de acordo com o grau de controle da ação. No mundo do sistema, pois, os meios de controle substituem a linguagem, havendo, assim, uma desconexão da possibilidade de interação. Habermas (1992, p. 219), postula que:

> A racionalização do mundo da vida pode ser concebida como uma progressiva liberação do potencial de racionalidade que a ação comunicativa leva em si. Com ele a ação orientada ao entendimento adquire uma autonomia cada vez maior frente aos contextos normativos, mas, simultaneamente, o mecanismo de entendimento, cada vez mais sobrecarregado e finalmente desbotado, é substituído por meios de comunicação deslinguitizados.

Nesse sentido, de acordo com o autor (HABERMAS, 1992), a passagem do mundo da vida para o mundo do sistema é resultado da evolução social. Percebe-se, nesses termos, que o agir comunicativo o e o agir racional com respeito a fins misturam-se nas práticas cotidianas, e é justamente o fato de diferenciá-las que resulta na "[...] evolução social no modelo habermasiano, relacionando-se com o aumento de complexidade do sistema e a racionalização do mundo da vida" (NEVES, 2008, p. 76).

Conforme Araújo (2009), de acordo com a perspectiva sistêmica, apenas duas esferas da sociedade podem ser tidas como sistemas: a economia (dinheiro) e o Estado (poder administrativo). Nos sistemas, as ações racionais com respeito a fins são mediadas por dinheiro ou por poder, que se apresentam como meios deslinguitizados (NEVES, 2008).

Por fim, ressalta-se que a reflexão habermasiana é de extrema importância para que se entenda a lógica que perpassa as ações dos sujeitos que interagem na esfera pública, sejam eles as ONGs, o Estado, os sindicatos, os movimentos sociais, ou mesmo as empresas privadas. Posto isso, o próximo item traz algumas reflexões sobre esfera pública.

3. Conceitos e Desdobramentos Acerca de Esfera Pública

Na sociedade contemporânea, a esfera pública passou por uma reconfiguração que teve início já na ascendência da modernidade. As teses, advindas principalmente do neoliberalismo dos anos 1980, foram responsáveis por um esvaziamento da esfera pública (DUPAS, 2003). Assim, os dois mundos suprarreferidos, o da vida e do sistema, encontram-se e travam um embate na esfera pública, que é entendida por este estudo justamente como o lugar no qual são tratadas as questões atinentes ao planejamento urbano de Porto Alegre e onde são tomadas decisões que afetam todos os cidadãos.

Para Habermas (2003, p. 95), é na esfera pública que se luta por influência, e nessa luta não se busca somente a preponderância política já adquirida, "[...] mas também o prestígio de grupos de pessoas e de especialistas que conquistam sua influência através de esferas públicas especiais [...]", como a autoridade dos membros da igreja, por exemplo. Atores passam a ter influência sobre a esfera pública, o que a torna mais complexa. Grupos de interesse passam a influir sobre o sistema político por meio da esfera pública. Percebe-se, então, que a opinião pública pode ser manipulada (HABERMAS, 2003).

Habermas (2003), ainda, postula que

(cc) BY-NC-ND

a esfera pública pode ser entendida como uma rede na qual a comunicação ocorre de maneira fluida, onde são comunicados conteúdos, tomadas posições e formadas opiniões. Portanto, é nessa esfera pública que "[...] os fluxos comunicacionais são filtrados, sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos" (HABERMAS, 2003, p. 92). Todavia, conforme Tessmann (2007, p. 3):

> A sociedade contemporânea, nas últimas décadas, assistiu um estreitamento das redes de comunicação em todo o planeta, decorrente da revolução tecnológica e do processo de globalização. Após a perda da experiência coletiva do espaço público, à medida que se instituiu a esfera política burguesa, as sociedades contemporâneas perderam o sentido da privacidade e da publicidade, tornando-se cada vez mais difícil separar estes espaços de forma estritamente delimitada. No que diz respeito especificamente ao espaço público, esse tomou nova configuração no decorrer do transcurso histórico, mas, na atualidade, impõe-se um resgate do sentido democrático das decisões políticas que afetam a todos os cidadãos.

Tessmann (2007) aponta que o espaço de liberdade do sujeito estaria sendo reduzido a um ato de consumo e que o agir democrático seria uma luta constante dos sujeitos contra a lógica dominante dos sistemas, no caso, o neoliberalismo e seus desdobramentos. A autora sustenta, ainda, que todas as transformações do mundo contemporâneo, entre as quais destaca "[...] a mudança do papel do Estado e a ausência de espaços públicos para discussão dos problemas locais, entre outros diversos fatores, fazem com que a sociedade civil passe a atuar de forma diferenciada" (TESSMANN, 2007, p. 14).

Nesse contexto, as organizações não governamentais, cuja imagem é, historicamente, associada à independência política – fator que fornece a elas condições de defender os interesses das camadas sociais em situação de vulnerabilidade seja política, econômica e/ou social (CARRION; COSTA, 2010) –, passam a ser vistas de acordo com o discurso neoliberal como representantes da sociedade civil. Essa ideia disseminou-se apoiada justamente na ênfase dada pelo discurso neoliberal à autonomia política atribuída às ONGs, o que fornece legitimidade a essas organizações para representarem a sociedade (CARRION; COSTA, 2010). Assim, conforme o discurso participativo, que acompanha a ideologia neoliberal, as ONGs, na qualidade de representantes da sociedade civil, poderiam participar da esfera pública de modo a contribuir para a formulação de políticas públicas, e consequentemente com a democratização do País.

Nesse mesmo sentido, essas organizações, apresentando-se na esfera pública como movidas pela lógica do mundo da vida, acabam, pois, sendo tomadas como sinônimo de um campo no qual os atores sociais independem de seus capitais (BOURDIEU, 2006), guardando o mesmo direito dos detentores dos capitais à expressão e a fazer valer os interesses associados a suas respectivas posições (CARRION; COSTA, 2010). Dessa forma, a esfera pública se apresentaria como um campo no qual – em contraposição à lógica do mundo do sistema, tida como aquela atravessada pela ideologia da competitividade (BALL, 2004) – prevalece o direito à voz e à igualdade, independentemente dos capitais dos atores.

Dito isso, é essencial, ainda, que se exprima que o entendimento deste estudo sobre

(cc) BY-NC-ND

democracia foi construído baseado em Lessa (2002), para o qual a democracia precisa ser pensada como prática, como um evento datado, que depende da sociedade na qual se insere, com todas as suas complexidades. Nesse sentido, a democracia precisa ser constituída de espaços de deliberação que permitam também a participação dos cidadãos excluídos social, política e economicamente. Para tanto, é fundamental que se perceba o que acontece na prática, mas também se reflita sobre diferentes formas possíveis de democracia (LESSA, 2002).

Por fim, cabe ressaltar que Santos (2008) aponta a importância do terceiro setor para uma refundação democrática do Estado, mas não como forma complementar, e sim como confrontação e oposição, com o objetivo de "[...] abertura de espaços de democracia participativa em situações de democracia representativa de baixa intensidade" (SANTOS, 2008, p. 368). Contudo, o autor ressalta que, para tanto, é necessária uma "[...] profunda democratização do terceiro setor [...]", pois, sem ela, "[...] será um logro confiar-lhe a tarefa da democratização do Estado e, mais em geral, do espaço público não estatal" (SANTOS, 2008, p. 369).

Posto isso, o próximo tópico tem por objetivo abordar brevemente conceitos atinentes às políticas públicas e à reforma urbana no Brasil, para que se tenha um melhor entendimento da esfera pública em questão.

4. Descentralização das Políticas Públicas e Reforma Urbana no Brasil

O Brasil teve sua história marcada pelo autoritarismo e centralização. A administração pública desenvolveu-se influenciada pelos fatores sociais, culturais singulares do cenário brasileiro e que, em sua maioria, sempre estiveram associados a "[...] iniciativas institucionais do Estado em termos de políticas públicas e atos administrativos (tanto legislativas, executivas como judiciais)". Paralelo a isso e, em grande parte, como consequência, "[...] a sociedade civil permaneceu adormecida em práticas republicanas de reivindicação e participação políticas" (LEAL, 2003, p. 821).

No que se refere à urbanização, o Brasil teve sua história, em grande parte, influenciada pela forma de governo autoritário, que, por basear-se na industrialização e urbanização, aumentou em proporções significativas a população de algumas cidades do País (AVRITZER, 2002). Contudo, foi somente a partir de 1960 que se iniciou a luta pela reforma urbana, que tinha como objetivo as reformas estruturais fundiárias e, como principal bandeira, a reforma agrária no campo (SAULE JR.; UZZO, 2010).

A mesma lógica foi seguida pelo Regime Militar, instaurado em 1964. As políticas e os programas sociais seguiram o mesmo raciocínio centralizador, pelo qual a participação social era quase nula e a agenda política, baseada no clientelismo dos recursos e distribuição de benefícios (DRAIBE, 1998). Durante esse, a maior parte das decisões referentes às cidades, como transporte e locais de assentamento, foi tomada de maneira autoritária e centralizadora, sem a possibilidade de participação popular. O incentivo à urbanização, que havia se iniciado em 1930, fez com que a população de algumas cidades aumentasse absurdamente; entre elas, Porto Alegre, que passou de cerca de 400 mil habitantes, em 1950, para mais de 1,2 milhão em 1985 (IBGE, 2010).

Conforme os apontamentos de Saule Jr. e Uzzo (2010), o tema da urbanização,

(cc) BY-NC-ND

que havia sido sufocado com o Golpe Militar, começa a ganhar relevância novamente nos anos de 1970, devido à onda de abertura democrática que começava a se instaurar no País. Os movimentos sociais, que, aos poucos, começavam a ganhar força política, traziam "[...] como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira" (SAULE JR.; UZZO, 2010, p. 1).

Contudo, foi somente a partir da década de 1980 que o cenário passou a assumir uma nova configuração, marcada pela consolidação dos direitos sociais e pela proposta de extensão da cidadania à população. Tal movimento foi, em grande parte, uma reação ao forte centralismo imposto pelos governos militares, entre 1964 e 1984, o que possibilitou a criação de um cenário favorável à descentralização das políticas públicas (DRAIBE, 1998) e à criação de novas esferas públicas.

As forças envolvidas nesse processo compartilhavam um projeto democratizante e participativo, com a expansão da cidadania e da democracia. Os movimentos emergiram da luta contra o Regime Militar, protagonizada por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais tiveram papel fundamental (DAGNINO, 2002b; 2004b). A luta pela democratização desenvolveu-se, então, segundo Avritzer (2002, p. 17), principalmente em âmbito local, já que as cidades brasileiras haviam sido "[...] o centro da construção autoritária no país".

A luta pela descentralização das políticas públicas e pela participação da sociedade nas decisões políticas havia se instaurado. Contudo, essa descentralização não pode ser atribuída somente a fatores internos, já que, em grande parte, esses elementos estão relacionados às mudanças que ocorreram nos últimos 30 anos em nível mundial. De acordo com Silva (1998), o debate sobre a reforma do Estado passou a fazer parte da agenda mundial a partir de 1970. Tanto em países-centro como periféricos e semiperiféricos, o papel do Estado começou a ser revisto, bem como as versões: nacionalista, estadista e a de *Welfare State*. O neoliberalismo e todas as consequências que dele vieram passaram a construir uma nova agenda de discussão, com o foco em termos como descentralização, terceirização, flexibilização etc. (SANTOS, 2008).

No âmbito de cada país, respeitando ritmos e processos históricos diferenciados, passou a ser revista, a partir dos anos 1970, a capacidade de resposta do Estado diante das "[...] mudanças estruturais ocorridas no cenário mundial e que passaram a determinar novas formas de inserção das economias nacionais no plano internacional, e o atendimento de maiores e diferenciadas demandas sociais que resultam desse novo contexto" (SILVA, 1998, p. 1). O discurso existente, de cunho neoliberal, passou a ser de que a descentralização seria capaz de gerar maior competitividade e participação da sociedade nos processos de decisões governamentais.

No Brasil, a crise do Estado chegou em meados dos anos 1980 e consolidou-se com a Constituição de 1988, que marcou a redemocratização do País e a reestruturação dos processos de políticas públicas, que passaram a ser delegados a âmbitos estaduais e municipais (ARAÚJO, 2000).

Nesse contexto, de acordo com Araújo (2000), o papel do Estado modificou-se completamente, e passou-se a considerar que a sociedade local deveria assumir papel fundamental da decisão e gestão dos processos do Estado. Essa descentralização, de acordo com a visão neoliberal, visava

(cc) BY-NC-ND

tornar o Estado mais democrático; todavia, de acordo com críticos desses últimos, como Carrion (2009), objetivava gestar as condições mais propícias ao deslocamento das empresas em âmbito mundial, na busca de situações mais vantajosas à reprodução do capital.

Nesse contexto, portanto, de descentralização das decisões, que culminou em 1990, na elaboração das Constituições Municipais, as articulações locais e os movimentos ligados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana foram "[...] decisivos para incorporação da plataforma da reforma urbana e da cultura do Direito à Cidade no campo das políticas urbanas e habitacionais locais" (SAULE JR.; UZZO, 2010).

A partir desse momento, então, foi que se criaram condições institucionais à participação da sociedade civil nos processos de formulação e execução de políticas públicas. Os membros da sociedade, então, eram sujeitos portadores de direitos, inclusive com poder de participar efetivamente da gestão da sociedade (DAGNINO, 2002a; 2002b). Foi nesse cenário, portanto, que entraram os novos atores incumbidos de representar a sociedade, como as ONGs, que ganharam legitimidade social para fazê-lo.

Assim, foi nesse período e, em grande parte como consequências das mudanças estruturais ocorridas, que emergiram novas experiências de construção de esferas públicas, "[...] tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal" (DAGNINO, 2002a, p. 10).

5 Procedimentos Metodológicos

Por tratar-se de uma pesquisa de investigação de uma realidade social, optou-se pela pesquisa de tipo qualitativo. O presente estudo é tido, ainda, como de cunho exploratório, o qual, segundo Gil (2008, p. 27), "[...] tem o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato".

Esta pesquisa classifica-se como um estudo de caso, que, pelos ensinamentos de Yin (2002, p. 1), representa a "[...] estratégia preferida quando se colocam questões do tipo 'como' e 'por que', quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real".

O caso pesquisado foi o da ONG Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos –, que se constitui como uma ONG, sem fins lucrativos, laica e autônoma em relação ao Estado, a partidos políticos, igrejas e movimentos sociais, fundada em 14 de outubro de 1988, na cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, com o apoio do Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul. É uma entidade filiada à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais.

É relevante mencionar que este estudo reconhece que a organização é apenas um dos atores envolvidos na esfera pública acerca do planejamento urbano em Porto Alegre quando da preparação desta como subsede da Copa de Futebol FIFA de 2014. Todavia, optou-se por um único caso, para que fosse possível estudá-lo em profundidade, percebendo os espaços de participação em políticas públicas, abertos à organização, bem como entraves e desafios encontrados pela instituição. A escolha da ONG Cidade, especificamente, deu-se devido ao seu histórico de tradicional defensora dos interesses urbano-

(cc) BY-NC-ND

ambientais das camadas mais vulneráveis da população.

A organização possui seu foco de atuação no acompanhamento sistemático de políticas públicas e da ação das organizações populares no âmbito das questões urbanas, bem como o fomento de proposições de políticas públicas que contribuam com práticas de gestão democrática. Possui, ainda, um histórico de luta em prol da defesa dos direitos dos habitantes de Porto Alegre em situação de vulnerabilidade socioeconômico-ambiental. Influenciou diversas políticas públicas, principalmente na década de 1990, a exemplo: urbanização no local de residência, imposto progressivo sobre vazios urbanos, banco de terras.

Durante cerca de 10 anos, a instituição atuou junto ao Orçamento Participativo (OP) do município, realizando formação de conselheiros e delegados no que tange questões como: o que é o OP; para que serve; como participar. Atualmente, a entidade tem como financiadora substancial a KZE/ Misereor[1]. Conta com uma equipe composta por uma cientista social, uma pedagoga, um arquiteto urbanista, um geógrafo e uma auxiliar administrativa, além de associados, atuando quase que exclusivamente em questões vinculadas ao planejamento urbano da cidade, principalmente no que se refere às consequências da vinda da Copa Mundial de Futebol de 2014 para Porto Alegre.

Para a coleta de dados, inicialmente, foi empregada a técnica de observação participante, de modo a permitir à pesquisadora um contato mais direto com a realidade (CAVEDON, 2003). Dessa forma, a observação iniciou-se já na primeira metade de 2010, durante três visitas à ONG e em um evento organizado pela Cidade, em parceria com outras instituições, intitulado "Direito à Cidade e Plano Diretor: Oficina da Rede Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos/RS" no mês de maio. Esses primeiros contatos foram fundamentais para o reconhecimento do campo de estudo. Posteriormente, já no dia 5 de julho, iniciou-se um acompanhamento sistemático das atividades da ONG, o qual se estendeu até o dia 20 de dezembro de 2010. A observação, nesse período, consistiu na participação da pesquisadora no Fórum Estadual de Reforma Urbana do RS, o qual teve sua rearticulação fomentada pela Cidade e cujas reuniões ocorreram na sede da ONG, em sua maioria às segundas-feiras, perfazendo um total de 18 reuniões, as quais foram gravadas (resultando em cerca de 40 horas de gravação) e tiveram suas informações registradas em um diário de campo. Cabe salientar que a pesquisadora não só observou, mas participou dos debates e ajudou a elaborar um manifesto, que se constituiu em uma carta posicionando-se contra o modelo de cidade da exclusão disseminado pelo governo de Porto Alegre e propondo algumas alternativas de ação.

A observação seguiu, ainda, em outras atividades realizadas pela ONG, em parcerias com outras entidades, como: uma reunião na Capela Santa Luzia (localizada na Avenida Tronco); uma reunião com moradores das Ilhas do Arquipélago, realizada em parceria com a ONG CAMP; uma palestra realizada aos alunos da Escola Superior do Ministério Público, no dia 22 de outubro de 2010, um seminário intitulado "Megaprojetos e o Direito à Cidade", que ocorreu nos dias 10 e 11 de dezembro de 2010 e foi resultado dos trabalhos realizados pelo FERU/RS durante a segunda metade de 2010. A pesquisadora também participou de dois seminários realizados pela Prefeitura Municipal, um para apresentar à população as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e outro denominado "Porto Alegre de Frente

(cc) BY-NC-ND

para o Guaíba", com o objetivo de verificar como estavam sendo tratados os respectivos assuntos pelo governo municipal e relatar as informações posteriormente para a ONG e para os membros do FERU/RS.

Em complemento à técnica da observação participante, foram realizadas, ainda, três entrevistas livres, que se constituíram em momentos de conversa com dois assessores técnicos da instituição e um membro associado, com o objetivo de verificação de alguns dados. Além disso, foi utilizada a técnica de análise documental, a qual foi realizada quase que exclusivamente na sede da ONG, fazendo-se uso do estatuto da instituição, de livros, relatórios, jornais, cartilhas, entre outros materiais disponíveis no acervo da entidade. Tais momentos foram concomitantemente utilizados para observação e conversas informais com os membros da Cidade, as quais foram registradas no diário de campo. Em um segundo momento, também foram consultados dados disponíveis em sites oficiais, como os dos Governos Federal, Estadual e Municipal; da ABONG, entre outros, de modo a entender, de modo geral, a esfera pública atinente ao planejamento urbano de Porto Alegre.

Posto isso, os dados coletados foram analisados por meio da análise de conteúdo por categorização, sendo o critério utilizado o semântico, isto é, categorias temáticas. Tais categorias resultaram do que Bardin (2010, p. 147) denomina processo por "acervo", que é aquele no qual as categorias temáticas resultam de um processo de "classificação analógica e progressiva dos elementos".

6. Apresentação e Discussão dos Resultados

De modo a atender à questão básica desta pesquisa – que se configurou em analisar em que medida existe, de fato, espaço para a participação da sociedade civil na formulação da política urbana em Porto Alegre –, foi elaborado o Quadro 1, que expõe as categorias de análise do estudo, as quais derivaram do campo, com base nos objetivos de pesquisa, e foram norteadas pelo marco teórico habermasiano de mundo da vida e mundo do sistema (HABERMAS, 1992; 2002).

De acordo com o Quadro 1, no que tange à primeira categoria inicial, as instâncias de participação no planejamento urbano de Porto Alegre, foi possível identificar duas categorias derivadas: as instâncias formais e as informais. Entre as instâncias formais, as quais estão previstas na legislação do município (Lei Orgânica Municipal e Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental), a ONG Cidade participou do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA – de 2000 a 2005), do Fórum Regional do Planejamento (FRP – de 2000 a 2010) da Região da Lomba do Pinheiro e Partenon, e do Conselho do Orçamento Participativo (COP – de 1994 a 2010).

De acordo com o relatório de atividades da ONG, do ano de 2000, a instituição, ao fazer parte do CMDUA e dos FRP, objetivava ficar mais próxima dos representantes das diferentes regiões da cidade para perceber como esses estavam lidando com o fato de discutirem a questão do planejamento regional e da própria cidade no longo prazo. Conforme o relatório de atividades do ano de 2001 da entidade, houve essa aproximação pretendida e, além disso, também foi possível "[...] perceber as diferentes forças políticas que estão presentes nesta discussão, os obstáculos e os caminhos que elas impõem à construção de uma Cidade mais justa e participativa".

(cc) BY-NC-ND

Uma avaliação feita pela Cidade sobre o CMDUA e FRP Lomba do Pinheiro e Partenon, em seu relatório de atividades do ano de 2003, apontou que o planejamento participativo enfrentava muitas dificuldades na sua implementação, e a participação, além de apresentar menor número do que no OP, não recebia o mesmo apoio governamental que o outro canal. No que se refere aos FRPs, o associado 3 ressaltou:

> Quando esses fóruns começaram a se estruturar, tinha toda uma crença de que seria um espaço bem legal. Então tem um aprendizado aí, na verdade, a gente critica quando o poder tá centralizado porque ele é muito fechado para determinados grupos e fica na mão de outros, mas na verdade se o poder é de fato descentralizado, esse conflito é também descentralizado. Onde existe poder real vai existir disputa. Então, espaços descentralizados que não têm poder nenhum aí, ele não tem importância nenhuma; pode ser popular, porque não vai ter decisão nenhuma.

Quadro 1 - Categorias temáticas de análise

Categorias iniciais	Categorias secundárias	Características	Categorias secundárias agrupadas	Categorias síntese
Instâncias de participação no planejamento urbano de POA	1) Instâncias formais: - Fóruns Regionais de Planejamento - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - Orçamento Participativo (Conselho do OP) - Demais Conselhos Municipais - Audiências públicas, debates e consultas populares	- estruturas com caráter meramente formal; - esvaziamento da participação popular; - decide quem detém o poder político e/ou capital financeiro; - influência de um ou mais atores sobre os demais; - uso restrito da palavra; - controle da ação/decisão; - ações visando um fim específico (lucro).	1) Instâncias formais: 4) Modelo de cidade da exclusão; 5) Estratégias adotadas pelo poder público	**MUNDO DO SISTEMA**
	2) Instâncias/ estratégias informais: - Fórum Social Mundial - Atividades de formação - Publicações - Parcerias com outras entidades (FERU/RS)	- ações visando ao entendimento; - decisões tomadas por meio de trocas intersubjetivas - o poder independe das posses dos capitais; - autonomia de ação/decisão; - equidade; - busca de um bem-estar geral.		
Situação objeto de conflito entre o poder público e a ONG Cidade	3) Modelo de cidade da exclusão	- remoções das populações pobres das regiões centrais e reassentamentos na periferia; - localização da cidade estruturada na região central; - valorização imobiliária das regiões centrais.	2) Instâncias/ estratégias informais 6) Estratégias adotadas pela ONG Cidade	**MUNDO DA VIDA**
Estratégias adotadas para fazer valer a posição de cada ator	4) Estratégias adotadas pelo poder público: - Copa do Mundo de Futebol de 2014 - Comunicação - Esvaziamento da participação efetiva nos canais formais	- Copa utilizada para deslocar decisões da esfera pública municipal; - canais de participação com papel meramente formal; - comunicação cumpre papel de reforçar o modelo excludente de cidade.		
	5) Estratégias adotadas pela ONG Cidade: - Participação em instâncias informais	- tentativa de articulação dos movimentos sociais como forma de travar um embate ao modelo de cidade da exclusão e as políticas adotadas pelo governo municipal.		

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados.

(cc) BY-NC-ND

No que tange especificamente ao CMDUA, a participação da cidade foi estabelecida pelo Decreto n. 14.185/2003, em seu artigo 5°, inciso II (PORTO ALEGRE, 2011i). Contudo, de acordo com a organização, a partir de 2005, o então governo municipal alterou o processo que estabelecia as entidades constituintes do CMDUA, o que acarretou a saída da ONG do Conselho. De acordo com o associado 3,

> Eles fizeram umas manobras para alterar o processo eleitoral. A Cidade até tá lá como um dos membros na própria lei que constitui o Conselho do Plano Diretor. Mas aí eles fizeram umas manobras para criar um sistema eleitoral que permitiu que, por exemplo, os próprios empresários criassem uma ONG para poder concorrer no campo das ONG e ampliar sua participação. Então, essas manipulações de data de eleição, de fazer as coisas acontecer tudo em janeiro, quando sabe? Uma série de coisas assim, que, vamos dizer, ao mesmo tempo que revelam que os setores empresariais passaram a identificar um espaço real de poder nesse conselho, eles também desenharam uma estratégia de tomar o poder, o controle da maioria nesse conselho.

Já no Conselho do OP (COP), a Cidade atuou de 1994 até 2010. De acordo com os relatórios de atividades da ONG, o objetivo da entidade em participar das reuniões do COP era contribuir na diminuição das dificuldades apresentadas pelos representantes populares na compreensão de determinadas questões orçamentárias e de políticas públicas, bem como referentes ao próprio processo do OP. Essa participação no COP permitiu que a ONG fortalecesse as relações com os conselheiros do OP e pudesse, assim, organizar, em parceria com eles e com a Prefeitura Municipal, alguns eventos de formação para o público do OP.

A Cidade fez parte do COP até metade do ano de 2010, quando optou por retirar-se do Conselho, por entender que este não estava mais sendo conduzido de maneira a favorecer a participação popular e a autonomia de ação do OP. Conforme o associado 3:

> [...] no meio de uma polêmica que está acontecendo na cidade, em geral o OP não aparece para nada, né?, a não ser quando o governo pauta na mídia o orçamento, mas em geral não aparece. Daí aparece ali respondendo a interesses do governo. Ou seja, perdeu toda ideia de autonomia, independência e virou na verdade uma instância para referendar as posições do governo. O que eu acho que de certa forma é um problema que a gente já vinha detectando desde a virada do milênio.

Dessa forma, a ONG afastou-se do COP, com o intuito de voltar diferente, com novas ideias de ação, pois, conforme o associado 3, "[...] não adianta a gente ficar dentro do jeito que tá, onde o governo manipula todo o processo, elege os conselheiros que quer e compra as lideranças, oferece emprego".

Em casos como esse, fica claro que a postura adotada pelo governo municipal, de oferta de empregos em troca do apoio de lideranças comunitárias, consiste em uma estratégia de influência, o que vai ao encontro do que ensina Habermas (2002; 2003), quando trata do agir estratégico como uma forma de ação para atingir determinado fim.

Vale ressaltar que o fato de a Ccidade não participar atualmente das instâncias formais citadas acima, de

(cc) BY-NC-ND

acordo com a entidade, não se configura como uma negação da importância dessas como canais de participação, pois elas acabam configurando-se como os locais onde são tomadas as decisões a respeito do planejamento urbano em Porto Alegre. O que se mostra relevante é apontar que a ONG optou, de certa forma, por retirar-se dessas instâncias para repensar suas estratégias e não legitimar instâncias as quais considera esvaziadas de participação da sociedade civil.

Segundo o associado 3, a estratégia de ação da ONG é atuar em todas as frentes, dentro e fora das instituições: "A gente tá numa fase de transição, onde ainda não estão muito claros os caminhos e, às vezes, meu papel é um pouco também de contribuir para essa transição e experimentar um pouco os caminhos possíveis".

Dessa maneira, durante a realização da pesquisa, de modo a encontrar alternativas de resistência aos canais formais previstos para a participação popular – tendo em vista sua cooptação por parte do governo municipal e o rumo centralizador e excludente que tem tomado o planejamento urbano em Porto Alegre –, a ONG, além de estratégias mais antigas, como participação no Fórum Social Mundial, realização de atividades de formação e publicações, no ano de 2010, buscou ampliar as parcerias com outras entidades, com o intuito de atuar em outras frentes que não só o Poder Executivo, mas também no Legislativo e no Judiciário. O Quadro 2 resume as ações realizadas pela ONG ao longo do ano de 2010, os resultados alcançados com elas durante o período, bem como os desafios que precisam ser superados.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 2 - Ações realizadas pelas ONG Cidade ao longo do ano de 2010

Ações	Resultados alcançados	Desafios a superar
Participação no Fórum Social Mundial (a ONG participou das edições de 2001, 2002, 2003, 2005 e 2010) Edição de 2010 (Porto Alegre, de 25 a 29 de janeiro): - realização da oficina intitulada "O Orçamento Participativo: Poder ou Exclusão Participativa"; - Atuou como um dos coordenadores, juntamente com a Prefeitura de Canoas – através do Instituto Canoas XXI – do "Seminário Reforma Urbana e Integração Metropolitana", que ocorreu no dia 27 de janeiro, em Canoas/RS.	- Apresentou uma "Carta em Defesa do Orçamento Participativo – transformador da vida e fortalecedor do poder popular", a qual faz referência a valores democráticos como: ausência de monopólio de representação sobre uma comunidade ou grupo e garantia de controle e execução orçamentária pelos participantes (cogestão do OP). - Proposta de rearticulação do Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU-RS), que contou com a adesão de 47 pessoas.	
Atividades de formação A ONG, desde sua fundação, tem trabalhado com atividades de formação. No início, estas tinham o intuito de capacitar os movimentos sociais com informações técnicas sobre possíveis alternativas para questões de moradia e transporte, por exemplo. De meados da década de 1990 ao início dos anos 2000, essas formações focaram-se mais em questões ligadas ao OP. A partir de 2005, tendo em vista o esvaziamento no que tange a participação no OP, a ONG passou a buscar o fortalecimento dos movimentos comunitários locais, por meio de atividades de formação também em instâncias informais. Em 2010, o objetivo da ONG, além de buscar provocar a reflexão sobre os efeitos da Copa de 2014 e os atuais rumos do planejamento urbano em Porto Alegre, centrou-se na tentativa de articulação dos movimentos populares ao redor da questão urbana. - Seminário para debates sobre a Copa de 2014 e o direito à cidade.	- Capacitação no que tange a informações técnicas (jurídicas e de planejamento urbano); - Reunião de um acervo de informações sobre as mudanças em curso no que tange o planejamento urbano de Porto Alegre, com ênfase às obras de preparação para o recebimento da Copa de 2014.	- Falta de acesso a informações sobre andamento das obras da Copa, bem como sobre o destino das famílias previstas para serem realocadas em função de tais obras.
Publicações - Cadernos da Cidade - Jornal "De Olho no Orçamento" - Boletins da Cidade Além das publicações próprias, que se encontram, em sua maioria, disponibilizadas no *site* da instituição (www.ongcidade.org) e na biblioteca física na sede da Cidade, a entidade ainda possui um acervo com cerca de 6 mil títulos cadastrados, entre dissertações, teses, periódicos, livros, jornais, documentos, atas, textos, fôlderes, clipagem, vídeos, fotografias, que podem ser consultados na sede da	- Disponibiliza o acesso gratuito a informações das mais variadas sobre o espaço e a vida na Cidade.	- Necessidade de financiamento para produção do material impresso. Atualmente, a ONG é financiada pela KZE/Misereor, mas, na ausência desta, suas publicações ficam comprometidas.

(cc) BY-NC-ND

entidade e, em alguns casos, encontram-se disponíveis para *download* no *site* da própria instituição.		
Parcerias com outras entidades - Participação em reuniões de outras entidades; - Participação de membros da ONG como palestrantes em eventos; - Inserção da Cidade em grupos de pesquisa e/ou redes que atuam na questão da problemática urbana.	- Interação tanto com outras ONGs quanto com movimentos sociais, estudantes, entre outros, possibilitando a troca de informações acerca da problemática urbana. - Transmissão de conhecimento técnico (jurídico e de planejamento urbano) de modo a reforçar a ideia de que as decisões que se referem ao planejamento urbano, de modo geral, também são políticas e precisam ser enfrentadas diretamente pelas comunidades, e essas necessitam de organização e atuação em diversas frentes para que sejam capazes não só de lutar pelos seus direitos, mas também de conseguirem algum resultado com a luta.	- Dificuldade de obtenção de informações precisas da Prefeitura de Porto Alegre – em relação às obras, modificações no Plano Diretor e realocação de moradores –, de modo a poder repassar para as entidades parceiras da ONG.
Rearticulação do Fórum Estadual de Reforma Urbana do RS (FERU/RS)	- Colocou em diálogo pessoas de diversos bairros de Porto Alegre, permitindo a interação e a construção de uma agenda comum sobre a problemática urbana; - Construção de um mapa com a localização das áreas especiais de interesse social; - Construção de um manifesto escrito apontando as irregularidades cometidas pelo Município de Porto Alegre (como a agressão ao próprio Plano Diretor) e alternativas às propostas de reassentamentos apresentadas pelo governo municipal.	- O FERU/RS restringiu-se muito à cidade de Porto Alegre, não articulando o Estado do RS. - As ações do FERU/RS ficaram muito atreladas à coordenação da ONG, que tinha que organizar reuniões, eventos e muitas vezes coordenar as pautas a serem tratadas. - Necessidade de emergir como um Fórum popular, desvinculado da ONG, de modo a possibilitar que as próprias comunidades criem resistência diante da exclusão no que se refere à sua participação nas políticas públicas que tratam do planejamento urbano na cidade.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados.

(cc) BY-NC-ND

Nesse sentido, a ONG buscou participar e/ou rearticular algumas instâncias/ estratégias informais de participação do planejamento urbano de Porto Alegre, com vistas à construção de espaços efetivamente democráticos de participação. Desse modo, ao longo do ano de 2010, a ONG buscou investir na articulação das camadas populares em torno da problemática urbana, principalmente depois da escolha de Porto Alegre como uma das cidades sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Trabalhou de modo a munir esses grupos com informações que eles provavelmente não obteriam nos canais formais, justamente por entender que é preciso que os movimentos sociais e as associações sejam capazes de tensionar o Estado e exigir participação na formulação das políticas públicas, de modo que essas atendam também aos seus interesses, não somente à especulação imobiliária, como está ocorrendo em Porto Alegre.

Assim, a ONG vem, ainda, atuando no fomento e na rearticulação do Fórum Estadual de Reforma Urbana do Rio Grande do Sul (FERU/RS), o qual se mostrou, ao longo da observação, um espaço de diálogo, de uso livre da palavra, de ação visando ao entendimento e, principalmente, de busca de um bem-estar geral, características da teoria habermasiana de mundo da vida (HABERMAS, 1992; 2002). Porém, o FERU/RS não se mostrou capaz de emergir como uma luta popular.

Sua reestruturação e articulação vincularam-se em demasia à ONG Cidade, que, apesar de não demonstrar estar a serviço de interesses atrelados ao capital, constitui-se como uma ONG, à qual não cabe o papel de substituir os movimentos, caso não se queira cair no discurso de essas instituições serem representantes da sociedade civil (CKAGNAZAROFF et al., 2007). Nesse sentido, a ONG não conseguiu assegurar dinâmicas que estimulassem a participação e responsabilização pelas atividades do FERU/RS.

Contudo, não se pode negar a importância do Fórum, que, mediante a realização de um seminário intitulado "Megaprojetos e o Direito à Cidade", foi capaz de colocar em contato pessoas de diversos locais de Porto Alegre, para que interagissem e percebessem que os problemas presentes nos mais diversos pontos da cidade (e muitas vezes tratados de maneira isolada) estão localizados no espaço urbano como um todo. Alternativas de reassentamentos puderam ser pensadas em conjunto e postas no papel para serem divulgadas, o que mostrou que elas existem e que o que é apresentado pela Prefeitura como solução, principalmente para as remoções e reassentamentos, pode e deve ser questionado. Pode-se dizer, então, que o Fórum cumpriu um papel de espaço de abertura ao diálogo entre diferentes atores da cidade.

Em consonância, o FERU/RS também foi responsável pela construção de dois instrumentos, um mapa de localização das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) – o qual permitiu a visualização de que a maioria das áreas destinadas à habitação de interesse social encontra-se em regiões periféricas (cerca de 80%) – e um manifesto escrito apontando as irregularidades cometidas pelo Município de Porto Alegre (como a agressão ao próprio Plano Diretor) e alternativas às propostas de reassentamentos apresentadas pelo governo municipal.

No que é atinente à segunda categoria inicial constante no Quadro 1, a qual se refere à situação objeto de conflito entre o poder público e a ONG Cidade, a análise dos dados deixou claro que essa situação é o modelo de "cidade da exclusão" que tem

(cc) BY-NC-ND

se configurado aceleradamente em Porto Alegre nos últimos anos. Tal modelo tem como característica principal deslocar os grupos social e economicamente desfavorecidos para as regiões periféricas, longe de toda a estrutura da cidade, como está previsto ocorrer em função das obras da Copa de 2014, bem como valorizar financeiramente áreas centrais de modo a aumentar os lucros de incorporadoras da construção civil.

Diante desse cenário, tanto o poder público como a ONG Cidade se utilizam de algumas estratégias para fazerem valer suas posições. Conforme exposto no Quadro 1, a primeira estratégia analisada foi a utilização da Copa de 2014 como uma maneira de deslocar do âmbito da decisão municipal a realização de inúmeras obras de adequação da cidade para receber o evento, em sua maioria obras de mobilidade e acessibilidade urbana que contemplam a construção e/ou ampliação de diversas vias na região central da cidade. Esse deslocamento tem se convertido na falta de discussão sobre a necessidade das obras e de como elas serão executadas, resultando na total falta de participação popular em todo o processo. Ao mesmo tempo, o tema é abordado pelo governo municipal como a grande chance de Porto Alegre desenvolver-se, conforme é possível perceber pela fala do atual prefeito, José Fortunatti:

> Com a Copa do Mundo, nós estamos podendo investir na cidade a partir de 2011, recursos que certamente não seriam investidos se Porto Alegre não fosse escolhida como uma das cidades sede da Copa do Mundo. Então, graças à Copa do Mundo, que Porto Alegre terá ações sociais, obras importantes.

Uma segunda estratégia tem sido a utilização da comunicação como forma de divulgar positivamente as obras da Copa, o que tem ocorrido com a localização, em diversos pontos, da cidade de outdoors e painéis exaltando tanto as obras como a vinda do evento para Porto Alegre. Por meio desse tipo de estratégia e com o apoio da grande mídia local e internacional, já que o futebol mexe com a paixão dos brasileiros, o governo municipal tem aprovado projetos que ferem o próprio plano diretor da cidade. Nesse sentido, em Porto Alegre, a legislação urbanística foi alterada de modo a elevar índices construtivos, tanto na altura como no zoneamento de uso, de maneira a favorecer a mais-valia das áreas e, consequentemente, o lucro das construtoras que realizarão seus empreendimentos no local.

Por fim, a terceira estratégia identificada foi justamente o esvaziamento da participação efetiva da sociedade nos canais formais, visto que eles têm configurado-se como locais de cooptação por parte do governo municipal e onde os atores desprovidos de capital não conseguem fazer-se ouvir. O que se percebeu foi o poder público e os detentores do capital atuando sob uma mesma lógica, a do mundo do sistema, priorizando, assim, interesses específicos de determinados grupos.

Em meio a todo o ufanismo gerado pela Copa e suas obras, conflitos estabeleceram-se em diversos pontos da cidade, principalmente aqueles emergentes de comunidades que serão removidas em virtude das obras. É justamente com o objetivo de auxiliar na articulação de movimentos populares em torno desses conflitos que a Cidade vem trabalhando como coadjuvante na discussão da questão urbana. Para tanto, suas estratégias têm sido as expostas no Quadro 2, priorizando a participação em instâncias informais que tratam o planejamento urbano do município, em especial o Fórum Estadual

(cc) BY-NC-ND

de Reforma Urbana do RS, como forma de fazer valer sua posição de contrariedade ao modelo de cidade proposto pelo governo municipal.

É relevante, ainda, referir que, apesar de a organização não se constituir mais como membro de nenhuma instância formal acerca do planejamento urbano de Porto Alegre, ela não deixa de participar de eventos, assembleias e audiências públicas, promovidos pelo governo municipal, por entender que são espaços de trocas de informação, e de reforçar uma posição de resistência. De acordo com a entidade, trata-se de uma estratégia de ação total, nos termos do argumento de um de seus membros:

> [...] quando tudo parece perdido, de repente a gente tem que usar todos os recursos possíveis, então é atuar dentro e fora, local e internacionalmente, tentar criar, fazer barulho, marcar posição. Um pouco essa ideia, embora, num contexto muito difícil, pois tem uma situação de mídia onde tu não consegue repercutir nada (Associado 3).

Posto isso, na próxima seção, serão tecidas as considerações finais.

7. Considerações Finais

Com base na análise suprarreferida, pode-se chegar a algumas conclusões. A primeira delas é que a ONG Cidade, apesar de apresentar vontade política em contribuir para a construção democrática do planejamento urbano em Porto Alegre, à medida que foca seu trabalho na articulação dos movimentos sociais em torno de alternativas de resistência ao modelo excludente apresentado pelo governo municipal, não tem conseguido intervir de maneira efetiva na esfera pública, o que demonstra a dominância na esfera pública da lógica do mundo do sistema habermasiano (HABERMAS, 1992; 2002). Ainda assim, cabe destacar, conforme aponta Santos (2008), que a confrontação e oposição ao poder público, posição essa que a ONG assume, são fundamentais para uma refundação democrática do Estado. Paralelamente, mostrou-se de extrema importância a aproximação da ONG aos grupos social e economicamente menos favorecidos, de maneira a contribuir para que emerjam do seio desses, ações que viabilizem o alcance de seus interesses na esfera pública.

Foi possível, ainda, perceber a necessidade de uma democratização mais profunda das ações da Cidade, no sentido de a organização ser capaz de criar dinâmicas de participação para os movimentos sociais, associações, sindicatos e, mesmo, outras ONGs, de modo a fomentar espaços autogestionáveis, que não dependam de uma coordenação da Cidade. Tal fator é primordial, conforme aponta Santos (2008), para que a organização possa assumir como tarefa a contribuição na democratização estatal e, de modo mais geral, da esfera pública como um todo. Contudo, conforme aponta Habermas (1992; 2002), o mundo da vida, calcado de valores democráticos, não pode ser encontrado empiricamente como única concepção de sociedade, o que nos leva a reforçar que a ONG Cidade, ao mesclar valores do mundo da vida e do sistema, alinha-se mais com o primeiro. Ademais, as ações da ONG visam contribuir para que a predominância do mundo da vida também ocorra na esfera pública acerca do planejamento urbano em Porto Alegre.

Outro fator relevante e que pode vir a comprometer o potencial de luta da ONG seria a uma possível dependência financeira da Cidade em relação ao Estado, o que representaria uma ameaça não negligenciável à sua autonomia política, principalmente no que tange à atual postura

(cc) BY-NC-ND

de oposição e confrontação aos modelos de governo impostos. A busca por financiamentos com o Estado pode acarretar seu atrelamento futuro às propostas de governo e a lógica que está por trás de suas ações.

No que se refere à esfera pública e ao espaço existente nesta para participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas atinentes ao planejamento urbano em Porto Alegre, a análise dos dados permitiu concluir que existe um grupo de atores, composto pelo poder público e por empresas privadas, que controla as ações por meio de símbolos de poder e capital financeiro em função de um bem-estar restrito, enquanto, de outro lado, existe um grupo que pode ser metaforicamente chamado de coadjuvante, o qual é destituído de poder econômico e não consegue ser ouvido. Desse modo, a lógica dominante em torno da questão urbana aproxima-se mais do mundo do sistema habermasiano (HABERMAS, 1992; 2002), pois foi possível perceber um esvaziamento das instâncias formais de participação da sociedade civil, conferindo-lhes um caráter de existência meramente formal, enquanto as decisões são tomadas pelos detentores do capital, visando a um fim específico, o lucro.

É importante ressaltar que, por esta pesquisa se caracterizar como um estudo de caso, seus resultados não podem ser generalizados. Entretanto, em um mundo que está em constantes mudanças, onde o papel do Estado é sucessivamente redefinido e parece aproximar-se, progressivamente, das práticas, valores e interesses do setor privado, pode-se questionar: até quando entidades tradicionalmente defensoras dos interesses das camadas mais vulneráveis da população, como a ONG Cidade, vão conseguir manter sua lógica de atuação e defender os interesses daqueles que representam? Essa é uma questão para a qual não se tem uma resposta definitiva, mas para cuja elucidação acredita-se que o presente estudo apresenta sua modesta contribuição.

Referências

ARAÚJO, Inês Lacerda. **A teoria da ação comunicativa de J. Habermas.** Palma de Mallorca: Fundació Càtedra Iberoamericana, 2009. v. 1, 92 p.

ARAÚJO, Tânia B. Descentralização das políticas públicas no Brasil: um destaque para a descentralização das políticas de apoio à Reforma Agrária. In: SOUZA, Aldemir do V.; MOUTINHO, Lúcia M. G. (Orgs.). **Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local.** Recife: Sapiento, 2000. p. 145-173.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.

BALL, S. J. Dossiê globalização e educação: precarização do trabalho docente. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. In: **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 25, n. 89, set./dez. 2004, p. 1105-1126. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22613.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

CARRION, Rosinha Machado. O papel das organizações não governamentais de países de modernidade periférica na governança mundial. **Plano de Estudos para Pós-Doutorado**. Enviado ao: Laboratoire - Développement et société da Universidade Sorbonne, Paris, 2009.

CARRION, Rosinha Machado. O lugar das

(cc) BY-NC-ND

organizações não governamentais em países de modernidade periférica. Porto Alegre. PPGA/ UFRGS. IEDES/Paris 1/Sorbonne. **Projeto de Estágio Sênior/CAPES**, 2010.

CARRION, Rosinha Machado; COSTA, Pedro de Almeida. Governança democrática, Participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis. In: **Espacio Aberto Cuaderno Venezolano de Sociología**. v. 19, n. 4, oct.-dic., Caracas, 2010, p. 621-640.

CARTIER-BRESSON, Jean La Banque Mondiale, la corruption et la gouvernance. **Revue Tiers Monde**, n. 161, jan.-mars 2000 (p. 1-17). Disponível em: <http://kerbabel.c3ed.uvsq.fr/_Documents/REVC-FIC-DEGR1-C3ED-20041207-00002.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2008.

CAVEDON, Neusa Rolita. **Antropologia para administradores.** Porto Alegre: UFRGS, 2003. p. 141-166.

CKAGNAZAROFF, Ivan B. et. al. Relação entre ONG e o Estado: um estudo de parceria. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2007, p. 1-16.

CROIZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKUI, Joji. **The crises of democracy**: report on the governability of democracies to the trilateral commision. New York: New York University Press, 1975. Disponível em: <http://www.trilateral.org/library/crisis_of_democracy.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2008.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002a. p. 279-302.

_____. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario (Orgs.). **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002b. p. 141-166.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Revista de Sociologia Política, Florianópolis, v. 1, n. 5, 2004a, p. 137-161.

_____ ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004b. p. 95-110.

DRAIBE, Sônia Miriam. Reforma do Estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP, caderno n. 37, Campinas, 1998, p. 3-9. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=56>. Acesso em: 20 jan. 2010.

DUPAS, Gilberto. **Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa:** crítica de la razón funcionalista. Madrid: Taurus Humanidades, 1992. tomo 2, p. 161-280.

_____. **Pensamento pós-metafísico**:

(cc) BY-NC-ND

estudos filosóficos. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. p. 65-103.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2, p. 9-121.

IBGE. **Conteúdo histórico**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 8 out. 2010.

LEAL, Rogério G. Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma perspectiva habermasiana. In: LEAL, Rogério G. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. tomo3, p. 819- 865.

LESSA, Renato. A teoria da democracia: balanço e perspectivas. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário (Orgs.). **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p. 33-54.

MIRANDA, Maressa da Silva. O mundo da vida e o direito na obra de Jürgen Habermas. **Prisma Jurídico**, v. 8, n. 1, p. 97-119, jan./jun. 2009.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã – uma relação difícil**: o estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 67-78.

PORTO ALEGRE. Secretaria do planejamento. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. **Decreto N. 14.185./2003**. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/dec14185.htm>. Acesso em: 05 mar. 2011i.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A gramática do tempo:** para uma nova cultura política. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 279-397.

SAULE JR., Nelson; UZZO, Karina. La trayectoria de 26a reforma urbana en Brasil. In: Habitat International Coalition – "Ciudades para Todos: Por 26a Derecho a 26a Ciudad, Propuestas y Experiencias", Sugranyes A. y Mathivet C., HIC, Santiago, 2010, p. 1-8. Disponível em: <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3587>. Acesso em: 5 out. 2010.

SILVA, Pedro L. B. Reforma do Estado e política social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP,** caderno n. 31, Campinas, 1998, p. 39. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=49>. Acesso em: 20 jan. 2010.

TESSMANN, Erotides K. Sociedade civil e (re)construção do espaço público: gestão democrática ambiental para reflexão na esfera pública. In: Encontro Preparatório do Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, 16, Campos dos Goyatacazes, 2007. **Anais.** Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/campos/erotides_kniphoff_tessmann.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2010.

YIN, Robert K. **Case study research:** design and methods. 3. ed. London: SAGE Publications, 2002. v. 5.

Notas

1 A KZE/Misereor é uma organização alemã, vinculada à Igreja Católica. Disponível em: <http://www.misereor.org/>. Acesso em: 11 fev. 2011.

(cc) BY-NC-ND

Pobreza Multidimensional em Silveira Martins-RS: Identificação de Dimensões de Vida Valoradas com a Aplicação do Método Alkire-Foster (AF)[1]

MULTIDIMENSIONAL POVERTY INSILVEIRA MARTINS- RS: IDENTIFICATION OF VALUED LIFE DIMENSIONS WITH THE APPLICATION OF THE ALKIRE-FOSTER (AF) METHOD

Resumo

A pobreza tem sido objeto de muitos estudos nos últimos anos e as análises têm evoluído de uma análise tradicional, baseada em dados quantitativos e medidas unidimensionais, representadas pela linha de pobreza, para uma análise mais qualitativa e multidimensional. Considerando as diversas dimensões nas quais os indivíduos sofrem privações, sem negar a importância da renda monetária, o objetivo do presente trabalho é apresentar os aspectos qualitativos da pobreza, por meio da identificação das dimensões de vida mais valoradas pelas próprias pessoas. A base do estudo está na abordagem seniana das capacitações e na realização dos primeiros passos da metodologia de Alkire e Foster (2007) para o cálculo de um índice multidimensional de pobreza. Os sujeitos da pesquisa foram pessoas residentes no município de Silveira Martins, localizado na região central do Rio Grande do Sul. A aplicação dos primeiros passos do método AF permitiu identificar nove dimensões de pobreza como as mais valoradas pelas famílias que foram alvo da pesquisa.

Palavras-chave: pobreza; abordagem das capacitações; dimensões de vida; método Alkire-Foster; medidas multidimensionais.

Solange Regina Marin - marin@smail.ufsm.b
Doutora em Desenvolvimento Econômico pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Maria (PPGE&D/UFSM).

Sirlei Glasenapp - sglasenapp11@gmail.com
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Professora do Departamento Multidisciplinar da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Campus de Silveira Martins;

Janaina Ottonelli - janainaottonelli@gmail.com
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGECO/UFRN); Graduada em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Melody de Campos Soares Porsse - msporsse@gmail.com
Doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

Géssica Mathias Diniz - gessica92eco@gmail.com
Graduanda em Economia na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Carine de Almeida Vieira - carine.a.vieira@gmail.com
Graduanda em Economia na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Artigo submetido no dia 30.08.2012 e aprovado em 24.05.2013

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT
Poverty has been the subject of many studies in recent years and the analyses have evolved from a traditional analysis, based on quantitative data and one-dimensional measurements, represented by the poverty line, to a more qualitative and multidimensional analysis. Considering the various dimensions in which individuals suffer privations, without denying the importance of monetary income, the aim of this paper is to present the qualitative aspects of poverty through the identification of those life dimensions most valued by people themselves.The study is based on Sen's Capability Approach and on completing the first steps of the methodology for calculating a multidimensional poverty index, proposed by Alkire and Foster (2007). Survey respondents were residents in the municipality of Silveira Martins, located in the central region of Rio Grande do Sul. It was possible to identify nine dimensions of poverty as the most valued by household research targets.

KEYWORDS: *Poverty, Capability Approach, Life Dimensions, Alkire-Foster Method, Multidimensional Measures.*

1. Introdução

A pobreza tem sido objeto de muitos estudos nos últimos anos e as análises têm evoluído de uma análise tradicional, baseada em dados quantitativos e medidas unidimensionais, representadas pela linha de pobreza, para uma análise mais qualitativa e multidimensional. Nesse sentido, a renda monetária deixou de ser o principal aspecto a ser considerado na análise da pobreza e outros fatores passaram a ser relevantes, desde os mais básicos, tais como acesso à educação, serviços de saúde, saneamento básico, até os mais complexos, como liberdades civis e políticas para que as pessoas possam tomar suas próprias decisões de modo a levar a vida que valorizam.

Ressalta-se que a visão unidimensional da pobreza gera informações importantes para o estudo do problema, pois torna possível a identificação da proporção de pobres existentes em dado local ou a distância da renda em relação a determinada linha de pobreza desses pobres, por exemplo. No entanto, tais informações servem para um objetivo específico, sendo usadas pelos gestores públicos em políticas que visem tirar pessoas dessa situação de pobreza de renda monetária por meio da transferência de recursos. Segundo Sen (2000), a renda monetária e a riqueza não são desejáveis por si mesmas, mas são importantes meios para que as pessoas possam adquirir ou realizar algo.

Assim, a insuficiência de renda monetária é apenas uma das privações sofridas pelas pessoas. A negação do direito à educação básica, por exemplo, também priva as pessoas da liberdade de exercer a condição de agente de suas vidas. Além disso, ter mais liberdade aumenta o seu potencial para realizar mudanças e influenciar nas esferas política, econômica e social, bem como contribui para o fortalecimento de outros tipos de condições de agente, já que um aumento de liberdade também melhora o poder das pessoas para cuidar de si mesmas, auferir maior nível de educação, uma renda independente, encontrar um emprego, influenciar a saúde dos membros da família e ajudar umas às outras (SEN, 2000).

Somando-se a isso, a carência de assistência à saúde dificulta e põe em risco a vida de pessoas. As que vivem em locais de risco, sem coleta de lixo, rede de esgoto ou de água tratada, sem acesso a atendimento médico básico, vacinas, ou simplesmente sem cuidados com a higiene pessoal, não conseguem ficar livres de doenças evitáveis. Cuidados com saúde podem reduzir a mortalidade infantil, reduzir a natalidade e aumentar a esperança de vida. Ademais, a

(cc) BY-NC-ND

negação de direitos civis e políticos, como a proibição às mulheres do direito à educação ou ao voto, impedem que as pessoas participem da vida da comunidade e exerçam seu papel de agentes.

Considerando as diversas dimensões nas quais os indivíduos sofrem privações, sem negar a relevância dos fatores econômicos, o objetivo do presente trabalho é apresentar os aspectos qualitativos da pobreza, por meio da identificação das dimensões de vida mais valoradas pelas próprias pessoas, com base na abordagem seniana das capacitações e na realização dos primeiros passos da metodologia Alkire e Foster (2007). Os sujeitos da pesquisa foram pessoas residentes no município de Silveira Martins, localizado na região central do Rio Grande do Sul.

O interesse justifica-se não apenas diante da evidência do caráter multidimensional da pobreza no estado do Rio Grande do Sul, como enfatizado nos trabalhos de Comim e Bagolin (2002) e Kuhn et al. (2006), mas pela necessidade de identificar fatores que possam ser considerados na elaboração de políticas públicas para reduzir a pobreza, ao mesmo tempo em que incentivem os desenvolvimentos humanos, sociais e, por consequência, econômicos nas diferentes regiões gaúchas.

Além dessa introdução, o artigo está dividido em cinco seções. A segunda descreve as noções e as distintas abordagens de pobreza. Na terceira seção, são apresentadas as medidas do desenvolvimento humano e de pobreza e suas dimensões. A seção seguinte mostra os aspectos metodológicos empregados para se alcançar o objetivo proposto. Na quinta seção, os resultados preliminares da pesquisa são apresentados. Na última seção são elaboradas as considerações finais.

2. Definições e Abordagens Teóricas para a Pobreza

Para Codes (2008), desde o princípio do capitalismo, a pobreza atraiu interesses intelectuais e políticos, fazendo com que governos e grupos dirigentes definissem as necessidades dos pobres em relação a suas rendas. Mesmo que tal tema seja estudado há muito tempo, a discussão sobre pobreza ainda é foco de controvérsias, não havendo um consenso sobre a questão das análises e das investigações científicas. Existem, portanto, as noções de pobreza absoluta, relativa e subjetiva. Na primeira, ser pobre é ter menos do que um padrão de sobrevivência física; na segunda, é ter menos posses do que os demais membros da sociedade em que se vive, sendo que tal privação afeta questões de convívio social e depende do modo de vida da sociedade; na noção subjetiva, cada indivíduo pode se autodenominar pobre se sentir que não tem o suficiente para satisfazer as suas necessidades.

Segundo Picolotto (2007) e Santos (2007), a medida de pobreza absoluta pode ser definida de maneira idêntica em qualquer lugar do mundo, pois é determinada com base em valores monetários. Essa medida se ajusta aos países pobres, porque nesses locais a questão da sobrevivência é de grande relevância. Já a pobreza relativa difere de lugar para lugar e está ligada à exclusão social dos indivíduos em relação à sociedade em que vivem. Para Santos (2007, p. 21), o conceito de pobreza relativa é apropriado para países ricos, definindo "necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante em determinada sociedade, o que resulta incorporar a redução das desigualdades sociais como objetivo de políticas públicas".

Conforme Codes (2008), a partir dessas três noções de pobreza, emergiram distintas abordagens teóricas: subsistência

(cc) BY-NC-ND

e necessidades básicas dentro da noção de pobreza absoluta, privação relativa na concepção relativizada e privação das capacitações seguindo a abordagem da pobreza como privação das capacitações.

Na perspectiva da subsistência, o pobre é definido como o indivíduo cuja renda não é suficiente para obter o mínimo de alimentos necessários para sua manutenção física. Segundo esse conceito, as necessidades humanas restringem-se às necessidades físicas. No entanto, as pessoas necessitam ir além da reposição de suas energias corporais, pois são seres sociais que desempenham papéis na sociedade. Tal concepção é aceita hoje por organizações internacionais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional e, como exemplo de medida, tem-se a linha de indigência.

A abordagem das necessidades básicas surgiu na década de 1950, quando a visão multifacetada obteve mais espaço na concepção da pobreza. Segundo essa abordagem, o progresso social poderia ser bem mais auferido pela satisfação das necessidades básicas do que por meio do crescimento econômico. Aceitar as necessidades básicas insatisfeitas é incorporar uma gama maior de necessidades e sair da abordagem centrada na alimentação. Segundo Codes (2008, p. 13), "os proponentes desse conceito têm tido dificuldades de operacionalizá-lo sob a forma de ações e políticas antipobreza". Essas dificuldades nascem na produção de critérios cabíveis e na escolha dos itens a serem incluídos, pois tais especificações não podem ser absolutas, considerando que dependem de ações sobre o desenvolvimento de cada sociedade.

A privação relativa, dentro da concepção de pobreza relativa, é definida conforme o contexto social em que se vive, compreendendo, assim, não uma determinada renda, mas sim um "estilo de vida" dentro de cada sociedade. "Seu conceito introduz variáveis mais amplas, chamando a atenção para o fato de que as pessoas podem sofrer privações em diversas esferas da vida" (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 5). Assim, ser pobre significa não ter meios suficientes para atuar dentro da sociedade de maneira satisfatória. Ou seja, pobre é a família que possui privação em um determinado conjunto de bens que é consensual com o padrão de vida de sua comunidade.

Conforme Codes (2008), as pessoas pobres, na concepção de privação relativa, são aquelas que não obtêm suficientes recursos e condições de vida (alimentação adequada, conforto e serviços) que lhes permitam desempenhar papéis, participar de relacionamentos e seguir o comportamento que lhes é esperado como membros de uma sociedade. Tal abordagem, como Crespo e Gurovitz (2002) afirmam, apesar de mais elaborada e ampla, tem mais dificuldades de utilização, levando em conta a necessidade de definição da extensão e da severidade da não participação das pessoas que sofrem a escassez de recursos.

Entre essas abordagens teóricas, a pobreza definida como insuficiência de renda monetária ainda é preferencialmente utilizada, devido à facilidade de agregação e comparação dos índices entre regiões e países. Também é comumente empregada pela administração pública para a definição de quais pessoas são pobres e, consequentemente, atendidas por uma política pública de combate à pobreza. Por isso, é importante saber qual noção de pobreza está servindo de base para cada tipo de política pública, porque, dependendo do conceito adotado, o número e as características de pobres serão diferenciados.

(cc) BY-NC-ND

Esse conceito de pobreza baseado exclusivamente na renda monetária auferida pelas pessoas implica distinguir a pobreza absoluta da pobreza relativa. Mas, além da questão da pobreza relativa, está o caráter multiface da pobreza, uma vez que a dimensão renda não seria a única e exclusiva fonte de privação de uma pessoa. Assim, apesar de a medida unidimensional como base de políticas públicas ser comumente usada, existe uma evolução acerca do caráter multiface da pobreza, que, por sua vez, requer medidas multidimensionais. Essa evolução acompanha a discussão sobre o conceito de desenvolvimento humano.

Os estudos de Amartya Sen (1981; 1993; 1999; 2000; 2002) mostram que há a necessidade de considerar outras variáveis, além da renda, para medir a pobreza, tais como acesso à educação, saúde, habitação, saneamento e também a liberdade de escolha entre os tipos de vida que uma pessoa tem razão de valorizar. Para o referido autor, a pobreza pode ser entendida como um processo de privação de capacitações.

A perspectiva da pobreza como privação de capacitações expandiu o seu âmbito conceitual, inserindo a reflexão acerca da pobreza no campo de pensamento sobre justiça social, sobre igualdades e desigualdades, culminando numa elaboração que, sem negar a relevância dos fatores econômicos, enfatiza as conotações legais, as implicações políticas e sua pertinência social (CODES, 2008).

O importante é destacar que a pobreza tem um caráter que é, ao mesmo tempo, absoluto e relativo, isto é, a posse de determinados bens que afeta o convívio social e a percepção da privação de bem-estar varia em conformidade com cada sociedade. A essência da pobreza possui um núcleo absoluto agregando suas características intrínsecas – fome e inanição – e apresenta as necessidades humanas básicas que são comuns a todas as situações. Mas, mesmo sob uma perspectiva absolutista, a linha de pobreza será função de algumas variáveis que mudam ao longo do tempo (SEN, 1983; 2000; 2001).

Para Sen (2000), a concepção de privação relativa voltou-se para o fato de que as pessoas podem sofrer privações das suas capacitações básicas, que são combinações alternativas de funcionamentos de possível realização.

> O conceito de "funcionamentos", que tem raízes distintamente aristotélicas, reflete várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Os funcionamentos valorizados podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio. (SEN, 2000, p. 95).

> A "capacitação" [capability] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos). Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira pessoa possui um "conjunto capacitário" diferente do da segunda (a primeira pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda). (SEN, 2000,

(cc) BY-NC-ND

p. 95)

A perspectiva da capacitação melhora o entendimento da natureza e das causas da pobreza e da privação, desviando a atenção dos meios (renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e para as liberdades de poder alcançar esses fins. De qualquer forma, como a renda é um meio fundamental na obtenção de capacitação, ambas as perspectivas (inadequação de capacitação e pobreza com baixo nível de renda) estão vinculadas. Com uma educação básica e serviços de saúde melhores, há um aumento no potencial do indivíduo de auferir renda e de, assim, livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria.

Assim, a pobreza deve ser entendida como a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm. A expansão das capacitações humanas enquadra-se justamente nesse ponto. Ao mesmo tempo, não se pode esquecer que a expansão das capacitações humanas tende a caminhar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda: um aumento de capacitações ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos crônicas.

Ao entender a pobreza na perspectiva das capacitações, o pesquisador é levado a considerar vários aspectos da vida humana, e não apenas a dimensão material da renda monetária. Esse reconhecimento de que a pobreza tem uma natureza multidimensional remete ao exame de como identificar as dimensões de vida mais valoradas para as pessoas ao se estudar pobreza e desenvolvimento humano.

3. Dimensões do Desenvolvimento Humano e da Pobreza

A renda monetária é necessária para a obtenção de condições dignas de vida, porém uma análise da pobreza baseada unicamente nesse indicador pode esconder outras fontes de privação da pessoa que não são captadas diretamente pela variável renda. A perspectiva das capacitações de Sen (2000) nos mostra, por exemplo, que o bem-estar das pessoas pode ser aferido por meio das liberdades políticas, da facilidade econômica, das oportunidades sociais, das garantias de transparência e vários outros indicadores. Com base nisso, foram iniciadas, ainda nos anos de 1990, tentativas de mensurar o desenvolvimento humano e a pobreza na sua multidimensionalidade. As medidas usadas são o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado às Desigualdades (IDHAD), Índice de Desigualdade de Gênero (IDG), Índice de Pobreza Humana (IPH) e Índice Multidimensional de Pobreza (IMP).

O IDH, medida de desenvolvimento humano que permite comparações internacionais, compreende três dimensões básicas: longevidade, educação e renda. A primeira dimensão é representada pela expectativa de vida ao nascer. A segunda engloba duas variáveis: a taxa de alfabetização e a taxa combinada de matrículas dos níveis primário, secundário e superior. O PIB *per capita*, corrigido para refletir as disparidades no poder de compra, é utilizado para medir a dimensão renda. Varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total) (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA

(cc) BY-NC-ND

O DESENVOLVIMENTO, 2007).

O IDHAD[2] capta as distorções no desenvolvimento humano decorrentes das desigualdades na saúde, na educação e no rendimento. Ele considera, além das dimensões saúde, educação e rendimento, a maneira como essas dimensões estão distribuídas. Dessa forma, em uma sociedade onde todos os indivíduos tivessem o mesmo bem-estar e oportunidades, o IDH seria igual ao IDHAD. O relatório de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010) destaca o IDHAD como um índice potencial, o máximo atingido caso não houvesse desigualdades, e a diferença entre os dois índices é a perda causada pela desigualdade. Segundo o relatório mencionado, "as perdas nas três dimensões variam nos diferentes países de 1% na educação (República Checa) até 68% no rendimento (Namíbia) e tendem a ser maiores em países com baixo IDH" (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010, p. 90).

O IDG, que mostra as disparidades de gênero na saúde reprodutiva, na capacitação e no mercado de trabalho, capta perdas decorrentes das desigualdades de gênero e varia entre 0 e 1, sendo 0 para nenhuma desigualdade e 1 para todas as desigualdades. O IDG aumenta quando há correlação de desigualdades entre as dimensões. O relatório de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010) mostra que há perdas que variam de 17% a 85%.

O IPH, introduzido no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1997, é uma medida da pobreza, país a país, sob uma perspectiva de desenvolvimento humano, baseada em três variáveis: vulnerabilidade à morte prematura, analfabetismo e padrão de vida abaixo do aceitável, o que compreende a falta de acesso a serviços de saúde, água potável e alimentação adequada. Desse modo, o IPH está focado na situação e no acompanhamento do progresso da parcela da população com maiores privações na comunidade.

A diferença entre o IDH e o IPH está no fato de que o primeiro analisa as condições de toda a população (global) e o segundo analisa apenas os aspectos de determinada população pobre (focal). Dessa forma, "contrariamente ao IDH, o IPH não se baseia em valores médios e o seu resultado pode ser visto como percentual da população que apresenta as características de pobreza" (ROLIM, 2004, p. 518). Ainda existem outras versões do IPH, o IPH-1, o IPH-2 e o IPH-M, que medem, respectivamente, a pobreza nos países em desenvolvimento, nos países industrializados e nos municípios brasileiros.

O IMP, medida criada para substituir o IPH, passou a ser publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010) a partir de 2010. O IPH utilizava as médias dos países para refletir privações agregadas na saúde, educação e no padrão de vida, não identificando indivíduos, famílias ou grupos que sofressem privações em conjunto. O novo IMP capta quantas pessoas sofrem privações sobrepostas e quantas privações enfrentam em média. Também pode ser discriminado por dimensão para mostrar como modifica a composição da pobreza multidimensional em incidência e em intensidade nas diferentes regiões, grupos étnicos, trazendo implicações úteis para as políticas.

O IMP usa 10 indicadores para medir três dimensões da pobreza familiar:

(cc) BY-NC-ND

educação, saúde e padrão de vida. Também pode ser usado como uma ferramenta para apontar as pessoas mais vulneráveis, mostrando aspectos em que são carentes, e ajuda a indicar as interconexões entre as privações. O índice proposto ainda mostra a intensidade da pobreza que cada família sofre, usando como instrumento a soma ponderada de privações. Isso permite que os formuladores de políticas possam direcionar os recursos de maneira mais eficaz, focalizado a fonte de pobreza de uma região, grupo populacional ou nação, e dirigir suas metas de desenvolvimento em conformidade com as respectivas privações.

Cada uma das dimensões que compõem as medidas descritas anteriormente pode ser entendida, segundo Alkire (2002, p.182), como "qualquer um dos aspectos componentes de uma situação específica", e a característica-chave das dimensões é que elas são aspectos componentes do desenvolvimento humano, por exemplo, que coexiste com outros componentes.

Segundo Alkire (2002), a necessidade de se especificarem dimensões surge de diversas razões. A primeira delas ocorre em função do objetivo multidimensional do desenvolvimento humano, pois a pobreza precisa ser reduzida e o bem-estar precisa ser melhorado, e isso requer papéis normativos semelhantes a uma utilidade maximizadora. Uma segunda razão fundamental é prática e relaciona-se com a necessidade de metodologias efetivas para comunidades, para avaliar os *tradeoffs*. A terceira razão é que um conjunto de dimensões pode ajudar grupos a identificar impactos não intencionais. A razão final diz respeito simplesmente à ideia de economia política: teorias que não são de uso amigável não se espalham.

As dimensões precisam ser entendidas como capacitações, como defende Sen (2000). O desenvolvimento acontece quando há uma expansão dessas capacitações, ou seja, da liberdade das pessoas ou grupos de promoverem ou alcançarem funcionamentos (seres e fazeres) valiosos, que, no seu conjunto, compreendem um tipo de vida. No entanto, uma questão importante é como definir dimensões do desenvolvimento humano que satisfaçam tanto as preocupações de Sen (2000) quanto as dos seus críticos.

Para Alkire (2002, p. 182), a chave para especificar dimensões está na abordagem de John Finnis (apud ALKIRE, 2002), que busca identificar as razões ou valores básicos das pessoas para suas ações por meio de um processo introspectivo de questionamento: "Por que eu/outros fazem o que fazemos?". Como resultado, tem-se um conjunto de razões básicas e simples para agir que refletem os funcionamentos humanos. Na abordagem de Finnis (apud ALKIRE, 2002), foram definidas as seguintes razões básicas para atuar: saúde; conhecimento e experiência estética; algum grau de excelência no trabalho ou esporte; amizade; autointegração; autoexpressão ou razoabilidade prática; religião. Como essas razões básicas para a ação são um conjunto das razões por meio das quais as pessoas agem na busca de plenitude ou bem-estar, ou, ainda, do desenvolvimento humano, elas podem ser consideradas como as dimensões do desenvolvimento humano.

Assim, dimensões do desenvolvimento humano são incomensuráveis, não hierárquicas, irredutíveis e, portanto, tipos de fins humanos. Dimensões não dizem respeito à ideia de quão boa a vida é, mas são valores ou motivos para a ação, que as pessoas são capazes de reconhecer, baseando-se na razão prática, ou seja, na sua própria experiência ou observando a experiência de outras pessoas. Podem ser comparadas

(cc) BY-NC-ND

com cores primárias, a partir das quais se pode gerar uma gama infinita de tons, sendo que cada pintura (ou a vida da comunidade) não usa todos ou mesmo a maioria dos tons.

Além das dimensões definidas por Finnis (apud ALKIRE, 2002), outras listas de dimensões do desenvolvimento humano, apresentadas no Quadro 1, também fundamentaram o presente estudo, especialmente na construção do instrumento de pesquisa que possibilitou a identificação das dimensões mais valoradas pelas pessoas alvo da pesquisa, como será discutido na próxima seção.

Quadro 1 - Dimensões do desenvolvimento humano.

Principais autores	Listas	Dimensões
Nussbaum (2000)	**Capacitações humanas centrais**	Vida; saúde do corpo; integridade do corpo; sentido, pensamento e imaginação; emoções; raciocínio prático; afiliação; outras espécies; interação; controle sobre o próprio ambiente.
Max-Neef (1993)	**Categorias axiológicas**	Subsistência; proteção; afeto; compreensão; participação; lazer; criação; identidade; liberdade.
Narayan et al. (2000)	**Dimensões do bem-estar**	Bem-estar material; bem-estar do corpo; bem-estar social; segurança; liberdade de escolha e ação; Bem-estar psicológico.
Schwartz (1994)	**Valores humanos**	Poder; realização; hedonismo; estimulação; autodireção; universalismos; benevolência; tradição; conformidade; segurança.
Cummins (1996)	**Domínios da satisfação humana**	Bem-estar material; saúde; produtividade; intimidade/amizade; segurança; comunidade; bem-estar emocional.
Ramsay (1992)	**Necessidades humanas**	Sobrevivência física; necessidades sexuais; segurança; amor e parentesco; opinião e identidade; autorrealização.
Doyal e Gough (1991/1993)	**Necessidades intermediárias**	Comida nutricional/água; casa protegida; trabalho; ambiente físico; cuidado de saúde; segurança na infância; relações primárias significantes; segurança física; segurança econômica; controle de nascimento seguro/fertilidade; educação básica.

Fonte: Adaptado de Alkire (2002, p. 203).

(cc) BY-NC-ND

Depois de entendida a conceituação de dimensão, é preciso pensar em como escolher as dimensões a serem usadas no estudo. Segundo Alkire (2008), existe um grande número de pesquisadores que escolhem dimensões para analisar a pobreza multidimensional, mas que não explicam suas razões pelas escolhas, criando um problema. Dessa forma, o leitor é incapaz de sondar as dimensões escolhidas, confiar ou questioná-las. Portanto, as dimensões são escolhidas por conveniência, com base nos valores das pessoas ou por convenção dentro da literatura. Robeyns (apud ALKIRE, 2008) sugere que é de grande valor quando os autores descrevem explicitamente como e por que eles escolheram as dimensões.

As dimensões, quando pensadas para avaliar a privação das capacitações, não devem formar uma lista fixa. A abordagem das capacitações deve ser aplicada de modo diferente dependendo do local e da situação, do nível de análise, da informação disponível e do tipo de decisão. O método será plural e as técnicas empregadas devem considerar cada contexto. O que a perspectiva das capacitações oferece é um quadro em relação ao qual a investigação da pobreza multidimensional e várias questões de política podem ser analisadas e as múltiplas privações que muitos sofrem podem ser reduzidas (ALKIRE, 2008).

Para selecionar dimensões, a abordagem seniana orienta que a principal preocupação na escolha de dimensões é que elas sejam coisas que as pessoas valorizam e têm razão para valorizar porque expandem a liberdade individual ou dos grupos. É importante notar que, se os domínios constantes em uma comparação destinam-se a representar o bem-estar de uma comunidade e devem ser usados para fins de política, então esses domínios devem ser capazes de ser criticamente examinados e desafiados pelas pessoas envolvidas em uma base contínua, e alterados, se eles ficam aquém. Isso implica a necessidade de algum processo que pode expor as questões de valores. Como esclarece Sen (2000), o processo não precisa ser uma democracia formal, nem é necessária a participação deliberativa profunda, mas alguma atenção para os valores das pessoas se afigura essencial (ALKIRE, 2008).

Com base na abordagem seniana, Alkire (2008) afirma que, em um contexto democrático, os valores são dados por meio de uma fundamentação da sua relação com os julgamentos informados pelas pessoas envolvidas, devido à necessidade de certificar-se que os pesos – ou intervalos de pesos – utilizados permanecem abertos à crítica e, no entanto, desfrutam da aceitação do público. Ainda destaca distintas razões para considerar certas dimensões que dependem da natureza do exercício: importância fundamental para alcançar metas de redução da pobreza; outros resultados esperados de investimentos que devem ser monitorados e medidas de pobreza diretas que representam uma pessoa ou uma população. Salienta que Sen (2000) argumenta que capacitações-chave devem ser selecionadas, mas é contra a especificação de uma única lista de capacitações a ser aplicada em todos os momentos e lugares. A posição de Sen (2000) deixa pesquisadores sem qualquer orientação sistemática de como escolher as capacitações ou domínios em diferentes contextos.

No entanto, apesar de a seleção das dimensões ser complexa, Alkire (2008) identifica cinco processos pelos quais essa seleção pode acontecer: (1) usar os dados existentes; (2) fazer suposições – talvez com base em uma teoria; (3) desenhar em uma

(cc) BY-NC-ND

lista existente que foi gerada por consenso; (4) usar um processo constante de participação deliberativa; (5) propor dimensões com base em estudos empíricos sobre os valores das pessoas e/ou comportamentos.

4. Aspectos Metodológicos

Segundo Alkire e Foster (2007), a mensuração da pobreza multidimensional deve se basear em alguns critérios, tais como: ser compreensível e fácil de descrever; estar em conformidade com o "senso comum" de noção de pobreza; servir de orientação aos pobres e a formulação de políticas; ser tecnicamente sólida; operacionalmente viável; e ser facilmente replicável.

Quanto ao procedimento de pesquisa, os autores destacam 12 passos a serem seguidos para obter-se uma medida de pobreza multidimensional: (1) escolher a unidade de análise; (2) escolher as dimensões; (3) definir os indicadores para cada uma das dimensões consideradas; (4) estabelecer linhas de pobreza (faixas que identifiquem o indivíduo como pobre ou não pobre em determinada dimensão); (5) aplicar as linhas de pobreza (identificar a privação ou não do indivíduo em cada indicador dentro das dimensões: não privado é o que possui valores acima do ponto estabelecido e privado é aquele que está abaixo dessa linha de corte); (6) contar o número de privações de cada indivíduo; (7) estabelecer o segundo corte (identificado como *k*, que dá o número de dimensões em que uma pessoa deve ser privada para considerá-la multidimensionalmente pobre); (8) aplicar a linha *k* para obter o grupo de pessoas pobres e omitir os dados das pessoas que não são consideradas pobres (os não pobres recebem zero nos resultados das dimensões); (9) calcular a incidência H (a proporção de pessoas pobres que são privadas em *k* ou mais das dimensões sobre o total de indivíduos analisados); (10) calcular o hiato de pobreza média A (proporção de privações que cada pessoa pobre sofre sobre o total de dimensões somado ao mesmo cálculo das demais, dividido pelo total de pessoas pobres); (11) calcular a incidência ajustada M_0 (H x A); (12) decompor por grupos e segmentar por dimensões (M_0 pode ser decomposto para cada subgrupo da população, depois disso pode-se analisar a contribuição de cada dimensão para a pobreza geral; A é dividido pelos pobres na dimensão *j*, resultando em A_j que, multiplicado por H, leva a M_{0j}, a dimensão ajustada que mostra a participação da dimensão *j* na pobreza global).

Alkire e Foster (2007) destacam algumas propriedades que tornam M_0 interessante: pode ser calculado para diferentes grupos da população; o nível de pobreza aumenta se uma ou mais pessoas se tornam privadas em uma dimensão adicional – é sensitivo à multiplicidade de privações; é ajustado para o tamanho do grupo para que está sendo calculado, permitindo comparações internacionais; pode ser decomposto em dimensões de modo a revelar aos formuladores de políticas qual dimensão contribui mais para a pobreza multidimensional em uma dada região ou grupo populacional.

A escolha do método AF para o estudo no município de Silveira Martins decorreu do objetivo de não apenas identificar quem são os pobres, mas, sobretudo, verificar o quão pobre os indivíduos são nas suas diferentes dimensões de vida. O intuito é encontrar quais dimensões são as que mais apresentam restrições de oportunidades para as pessoas pobres, visando informar aos gestores públicos, para que sejam pensadas políticas de redução de pobreza.

(cc) BY-NC-ND

Por isso, na presente pesquisa realizada em Silveira Martins, o foco está primeiramente em identificar as dimensões mais valoradas pelas próprias pessoas, e não partir de uma única lista previamente estabelecida pelos pesquisadores.

Para tanto, foram implementados os dois primeiros passos da metodologia de Alkire e Foster (2007), seguindo-se os procedimentos especificados por Alkire (2008) para a seleção das dimensões, ou seja, foram empregados dados existentes, levantadas suposições com base na perspectiva das capacitações e, por meio de pesquisa de campo, utilizou-se um processo de participação deliberativa das pessoas consideradas pobres.

5. Dimensões de Vida Valoradas em Silveira Martins

5.1. Informações Secundárias

O município gaúcho de Silveira Martins pertence à microrregião geográfica de Restinga Seca, localizado na mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense, e situa-se a cerca de 300 km da capital do estado (Porto Alegre).

Em 2010, a população residente no município era de 2.449 habitantes, sendo que 45% desse total representavam a população urbana e 55%, a população rural. Em 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* a preços correntes do município foi de R$ 11.617,43, sendo que no estado o PIB *per capita* foi de R$ 23.606,00. Além disso, conforme dados da Fundação de Economia e Estatística do RS (2010), Silveira Martins é o município com menor PIB *per capita* dessa microrregião. Os domicílios com rendimento total de até um salário mínimo representavam no município 50,31% em 2010, os com rendimento entre um salário e menos de cinco salários mínimos correspondiam a 43,67% e os com mais de cinco salários correspondiam a apenas 4,31%. No mesmo ano, o valor do rendimento nominal médio das pessoas de 10 anos ou mais era de R$ 769,14. Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012), em 2010, no município em estudo, existiam 121 pessoas na extrema pobreza[5], sendo 52 na área rural e 69 na área urbana. Em termos percentuais, 4,9% da população de Silveira Martins encontrava-se na extrema pobreza, com maior intensidade na área rural.

Com relação ao perfil educacional da população de Silveira Martins, a taxa de alfabetização das pessoas de cinco anos ou mais era de 93,52% em 2010. Considerando as pessoas de 10 anos ou mais, por nível de instrução, 1.276 pessoas encontravam-se sem instrução e com o nível fundamental incompleto, 353 tinham os níveis fundamental completo e médio incompleto, 421 tinham os níveis médio e superior incompletos e apenas 113 tinham concluído o ensino superior.

Já no que diz respeito às características dos domicílios, no mesmo ano, 97,17% possuíam banheiro para uso exclusivo, 52,89% tinham acesso à rede geral como forma de abastecimento de água, 99,26% tinham energia elétrica, 91,1% tinham acesso à coleta de lixo e 43,2% apresentavam escoamento adequado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Quando se analisa o mercado de trabalho por meio da distribuição de postos de trabalho formais, observa-se que, em 2010, o setor de administração pública era o de maior volume de postos de trabalho (104 postos), seguido pelo setor de indústria de transformação (71 postos), e, juntos, representavam 66% dos empregos formais.

(cc) BY-NC-ND

Os outros setores de destaque eram os de comércio e serviços, com 40 e 39 postos de trabalho, respectivamente (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2012).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012), a receita orçamentária do município passou de R$ 4,5 milhões, em 2005, para R$ 6,7 milhões, em 2009, o que retrata uma alta de 48,2% no período ou 10,34% ao ano. A proporção das receitas geradas pelas atividades econômicas do município, comparativamente à receita orçamentária total, passou de 9,91%, em 2005, para 15,50%, em 2009. A dependência em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) aumentou no município, passando de 55,51% da receita orçamentária, em 2005, para 59,95%, em 2009, ficando acima da registrada para todos os municípios do Rio Grande do Sul, que foi de 19,57% em 2009. As despesas com administração corresponderam a 32,8% das despesas municipais, educação, a 21,3%, saúde, a 21,2%, urbanismo, a 5,3% e agricultura, a 4,6%. Em assistência social, as despesas alcançaram 1,58% do orçamento total, valor esse inferior à média de todos os municípios do estado, de 2,61%.

5.2. Informações Primárias

A Universidade Federal de Santa Maria, com intuito de expandir a educação pública superior, via processo Reuni, criou a Unidade Descentralizada de Educação Superior da UFSM em Silveira Martins, com a justificativa de cumprir o papel que é atribuído à universidade pública brasileira no processo de investimento em educação como uma das metas para acelerar o desenvolvimento econômico regional e nacional. Também objetiva possibilitar a ampliação da capacidade de economias locais para crescerem sustentavelmente e até fomentarem uma reconversão econômica. Com o intuito de investigar de maneira mais subjetiva a realidade do entorno desse *campus* descentralizado e saber das carências existentes, optou-se em fazer a pesquisa no município sede, tendo como base pesquisas já realizadas em outros municípios do Rio Grande do Sul e estudos similares.

O primeiro passo da metodologia AF é a definição da unidade de análise – neste caso, as famílias de Silveira Martins (RS). Com base nos trabalhos de Barros, Carvalho e Franco (2006), Santos (2007) e Marin e Ottonelli (2008), foi delineado um instrumento de pesquisa preliminar aplicado a 25 famílias de Silveira Martins, nos meses de outubro e novembro de 2011, selecionadas de maneira aleatória, em diferentes bairros do município, para definir quais seriam as dimensões de vida consideradas no instrumento de pesquisa definitivo. Salienta-se que, em uma pesquisa anterior[6], a definição das dimensões ficou a cargo da percepção dos próprios pesquisadores. Porém, para a atual pesquisa, o interesse estava em identificar as dimensões mais valoradas pelas próprias pessoas alvo da pesquisa[7], conforme destacado na Abordagem das Capacitações de Sen (2000) e nos trabalhos de Alkire (2002, 2008).

O levantamento preliminar junto às 25 famílias de Silveira Martins teve por base a investigação das razões ou valores básicos das pessoas para suas ações por meio de um processo introspectivo de questionamento, levando em consideração as seguintes perguntas: “Como você sabe que alguém é pobre ou rico?”; “Olhando para vizinhos e conhecidos, quais seriam as principais dificuldades que eles enfrentam?”;

(cc) BY-NC-ND

"Destas que você citou, saberia identificar a mais grave?"; "O que você falaria sobre pobreza?"; "Por que ela existe?"; "Como você avaliaria a tua vida e da tua família (nota de 1 a 10)?"; "Quanto você precisaria ganhar mensalmente para você e sua família viverem bem?"; "O que vocês fariam com esse dinheiro?"; "Quais são os problemas mais graves que você vê com as pessoas mais pobres no seu bairro?". Seguindo o método AF, essa fase caracteriza o segundo passo – definição das dimensões.

Quando perguntadas sobre como sabem que alguém é pobre ou rico, as pessoas foram unânimes em dizer que a distinção é feita pelas roupas e pelo modo de agir. Os entrevistados julgam que alguém vestido com roupas mais refinadas e que fale e aja demonstrando conhecimento é uma pessoa rica.

A segunda questão foi relacionada à visão que os indivíduos têm da situação de vizinhos e conhecidos, identificando, a partir do ponto de vista dos entrevistados, as principais dificuldades que aqueles enfrentam e, destas, quais seriam as mais graves. Obtiveram-se respostas variadas, relacionadas à problemática alimentar e da saúde, mas o que sobressaiu foi a falta de emprego como a maior dificuldade enfrentada no município.

Além disso, quando questionadas sobre a pobreza e a razão de sua existência, persistiu a falta de emprego como sinônimo de pobreza e a falta de oportunidade como condição para essa deficiência. As desigualdades sociais e de renda permaneceram como limitação ao desenvolvimento da comunidade.

Também foi pedido aos entrevistados que respondessem à pergunta "Quais são os problemas mais graves que você vê que as pessoas mais pobres do seu bairro sofrem?" e os ordenassem, atribuindo 1 para o pior, 2 para o segundo pior e assim por diante. O Quadro 2 mostra os problemas citados pelos 25 entrevistados, bem como o *ranking* individual para tais problemas.

Na pesquisa de campo preliminar, foram identificadas as seguintes dimensões mais recorrentes: saúde; trabalho/renda; habitação; segurança; educação; acesso aos serviços básicos; preconceito; comer adequadamente e participação. Ressalta-se que as dimensões felicidade e educação ambiental foram identificadas pela pesquisa, mas não foram consideradas relevantes pelos entrevistados.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 2 - *Ranking* dos problemas enfrentados segundo os entrevistados. (Continua)

Problemas mais graves que você vê que as pessoas mais pobres do seu bairro sofrem:	Ranking de prioridade individual											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Habitação			3	1	4		2		4			
2. Saúde	3	1		2	3	1	1		1	1	1	1
3. Trabalho e renda		4		3		2	3	2		2	2	3
4. Educação	4		1		2			4		4	4	
5. Segurança		3										
6. Serviços básicos	1		4	4								
7. Preconceito			2		1	3		3		3	3	2
8. Felicidade e orgulho próprio		2					4		3			
9. Alimentação									2			4
10. Participação (política, comunitária)												

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados da pesquisa de campo preliminar.

Quadro 2 - *Ranking* dos problemas enfrentados segundo os entrevistados. (Continuação)

Problemas mais graves que você vê que as pessoas mais pobres do seu bairro sofrem:	Ranking de prioridade individual											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Habitação			3	1	4		2		4			
2. Saúde	3	1		2	3	1	1		1	1	1	1
3. Trabalho e renda		4		3		2	3	2		2	2	3
4. Educação	4		1		2			4		4	4	
5. Segurança		3										
6. Serviços básicos	1		4	4								
7. Preconceito			2		1	3		3		3	3	2
8. Felicidade e orgulho próprio		2					4		3			
9. Alimentação									2			4
10. Participação (política, comunitária)												

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados da pesquisa de campo preliminar.

(cc) BY-NC-ND

6. Considerações Finais

A pobreza como um problema de privação de capacitações precisa ser entendida como multifacetada para que os estudos que visem à sua erradicação possam refletir a realidade do local estudado e servir como base para a elaboração de políticas públicas. Para que ocorra uma melhor distribuição de recursos e atendimento às privações sofridas pelos indivíduos, é preciso fazer estudos que considerem as particularidades, a cultura, as condições de vida desses indivíduos e, por isso, a comunidade precisa ser consultada para que se possa descobrir quais são as privações sofridas e quais são consideradas por eles mais importantes e necessárias na sua vida.

Este trabalho mostrou os resultados da pesquisa preliminar sobre a pobreza multidimensional por meio da execução das duas primeiras fases do método AF: escolher a unidade de análise e definir as dimensões. A unidade de análise escolhida foram as famílias residentes no município de Silveira Martins e as dimensões foram definidas com base na pesquisa de campo preliminar, que buscou identificar as dimensões consideradas pelos entrevistados como os principais problemas que eles sofrem.

Ao serem questionados, os entrevistados puderam expor suas percepções sobre a pobreza no município, bem como identificar possíveis causas, como a falta de emprego. Com base nas respostas, pôde-se verificar como mais problemáticas nove dimensões: saúde; trabalho e renda; habitação; segurança; educação; acesso a serviços básicos; preconceito; comer adequadamente e liberdade na comunidade.

Portanto, é possível verificar que a renda monetária não é a única dimensão em que os indivíduos sofrem privação. Existem outras preocupações e problemas sofridos pela população de Silveira Martins. Na sequência do trabalho de pesquisa, por meio da execução das outras fases do método AF, será possível identificar em quais dimensões os indivíduos são mais privados.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, S. **Choosing dimensions**: the capability approach and multidimensional poverty. Alemanha: Munich University Library, 2008. (Munich Personal RePEc Archive Paper n. 886). Disponível em: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8862/1/MPRA_paper_8862.pdf. Acesso em 15 de jan. 2012. Posted 26. May 2008 05:09 UTC

ALKIRE, S. Dimensions of human development. **World Development**, v. 30, n. 2, p. 180-205, 2002.

ALKIRE, S.; FOSTER, J. **Counting and multidimensional poverty.** Oxford: University of Oxford, 2007. (Oxford Poverty & Human Development Initiative Working Paper, n. 7).

ALKIRE, S.; FOSTER, J. **Designing the inequality-adjusted human development index (HDI)**. Oxford: University of Oxford, 2009. (Oxford Poverty & Human Development Initiative Working Paper, n. 37).

ATKINSON, A. B. Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches. **Journal of Economic Inequality**, v. 1, p. 51-65, 2003.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **Pobreza multidimensional no Brasil**. Brasília: IPEA, 2006. (Textos para discussão nº 1227).

(cc) BY-NC-ND

BIBI, S. **Measuring poverty in a multidimensional perspective**: a review of literature. Quebec: Partnership for Economic Policy, 2005. (Poverty Monitoring, Measurement and Analysis Working Paper 2005-07).

BRASIL. **Decreto n. 6.917 de 30 de julho de 2009**. Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília: Presidência da República, 30 jul. de 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/decretos/2009/Decreto%206917.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2011.

CODES, A. L. M. A **Trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa. Brasília: IPEA, 2008. (Textos para discussão nº 1332).

COMIM, F.; BAGOLIN, I. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. In: Encontro de Economia Gaúcha, 1, 2002, Porto Alegre. **Anais**. Porto Alegre: PUCRS, 2002. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_4_comim_bagolin.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2011.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, v. 1, n. 2, p. 1-12, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>. Acesso em: 5 set. 2011.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL. **PIB Municipal RS – 2010**. Porto Alegre: FEE, 2010. Disponível em: <http://www.fee.tche.br>. Acesso em: 10 jun. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 fev. 2012.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 79-112, 2006.

KUHN, D. et al. A pobreza no Rio Grande do Sul: a heterogeneidade revelada pela abordagem das capacitações nos municípios gaúchos. **Teoria e Evidência Econômica**, v. 14, n. 26, p.113-134, 2006.

MARIN, S. R.; OTTONELLI, J. Medida multidimensional de pobreza: um exercício em Palmeira das Missões – RS. **Revista Redes**, v. 13, n. 3, p. 241- 265, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Boletim Panorama Municipal**: Silveira Martins – RS. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 17 fev. 2012.

OTTONELLI, J.; MARIN, S. R.; PORSSE, M.; GLASENAPP, S. A importância das medidas multidimensionais de pobreza para a administração pública: um exercício em Palmeira das Missões – RS. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), 4, 2010, Lavras. **Anais**. Lavras: Enapegs, 2010.

PICOLOTTO, V. et al. Avaliação multidimensional da pobreza: um exercício piloto para Porto Alegre e Região Metropolitana. In: Encontro de Economia da Região Sul, 10, 2007, Porto Alegre. **Anais**. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

(cc) BY-NC-ND

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human Development Report 2007/2008**: Fighting climate change – Human solidarity in a divided world. New York: Oxford University Press, 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human development report 2010:** the real wealth of nations – pathways to human development. New York: Oxford University Press, 2010.

RAVALLION, M. **On multidimensional indices of poverty**. Washington: World Bank, 2010. (Policy Research Working Paper n. 5580).

ROLIM, C. Um índice de pobreza humana municipal para o Brasil. In: Encontro da Associação Brasileira de Estudos Regionais, 3, 2004, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: ABER, 2004.

SANTOS, Larissa Martins. **Pobreza como privação de liberdade**: um estudo de caso na favela do Vidigal no Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2007.

SEN, A. K. Capability and well-being. In: NUSSBAUM, M.; SEN, A. (Ed.). **The quality of life**. Oxford: Oxford University Press, 1993. p. 30-53.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. K. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, A. K. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 1999.

SEN, A. K. **Poor, relatively speaking**. Oxford Economic Papers, v. 35, n. 2, p. 153-169, 1983.

SEN, A. K. **Poverty and famines**: an essay an entitlement and deprivation. Oxford: Clarendon Press, 1981.

SEN, A. K. **Rationality and freedom**. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2002.

Notas

1. As autoras agradecem o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e a colaboração na pesquisa de campo de Alequessandra Medianeira Conceição Camargo.

2. Ver Alkire e Foster (2009) para o desenvolvimento de um Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado para refletir a distribuição das realizações do desenvolvimento humano entre a população e entre as dimensões.

3. Bibi (2005); Ravallion (2010); Comim e Bagolin (2002); Piccolotto et al. (2007); Marin e Ottonelli (2008); Ottonelli et al. (2010); Kageyama e Hoffmann (2006); Barros, Carvalho e Franco (2006) e Kuhn et al. (2006).

4. Para uma discussão sobre a abordagem do bem-estar social e a abordagem da contagem para a privação multidimensional, ver Atkinson (2003).

5. De acordo com a definição do Decreto n. 6.917, de 30 de julho de 2009, da Presidência da República, são consideradas extremamente pobres as famílias com renda familiar mensal per capita até R$ 70,00 e pobres as famílias com renda até R$ 140,00 (BRASIL, 2009).

6. Ver Ottonelli et al. (2010).

7. Também enfatizado por Ravallion (2010).

(cc) BY-NC-ND

CONTROLE INTERNO NOS RELATÓRIOS ANUAIS DOS ESTADOS BRASILEIROS À LUZ DA NBC T 16.8

INTERNAL CONTROL OF ANNUAL REPORTS BY BRAZILIAN STATES ACCORDING TO NBC T 16.8

Resumo

Nos últimos anos, o controle interno ganhou campo como ferramenta capaz de fortalecer a governança na gestão pública. Em 2008, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) publicou a norma NBC T 16.8, que estabelece referenciais para o controle interno das entidades do setor público. A presente pesquisa tem por objetivo verificar se os dispositivos de controle interno, segundo a NBC T 16.8, são contemplados nos relatórios estaduais brasileiros. De natureza qualitativa, a pesquisa examinou 24 relatórios anuais publicados por nove estados brasileiros, referentes aos exercícios de 2008, 2009 e 2010, por meio da análise de conteúdo. Os resultados demonstram que o número máximo de ocorrências verificadas manifestou-se nos relatórios de controle interno do Ceará, seguindo-se o Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Nos relatórios do Pará, não foi constatada nenhuma evidência de cumprimento das normas estabelecidas pela NBC T 16.8. Conclui-se que o baixo índice de atendimento dos relatórios de controle interno dos estados brasileiros aos dispositivos da NBCT 16.8 contraria o que preceituam as boas práticas de governança que consideram o controle uma das suas dimensões.

Palavras-chave: controle interno; NBC T 16.8; governança; relatórios anuais; gestão pública.

José Garrido Braga Neto - jose.garrido@sefaz.ce.gov.br
Mestrando em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Alessandra Carvalho de Vasconcelos - alegallon@terra.com.br
Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da UFC.

Márcia Martins Mendes De Luca - marciadeluca@ufc.br
Doutora em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da UFC.

Artigo submetido no dia 14.10.2012 e aprovado em 06.06.2013

ABSTRACT

In the past few years, internal control has gained strength as a tool capable of strengthening governance in public administration. In 2008, the "Conselho Federal de Contabilidade – CFC" (Federal Accounting Council) published norm NBC T 16.8, which establishes guidelines for the internal control of public sector entities. This research aims at checking whether internal control devices, according to NBC T 16.8, are being taken into consideration by Brazilian state reports. The research, which was of a qualitative nature, examined 24 annual reports published by nine Brazilian states, referring to years 2008, 2009 and 2010, by means of content analysis. The results demonstrate that the greatest number of verified occurrences presented themselves in Ceará's internal control, followed by Rio Grande do Sul and Santa Catarina. In the Pará reports no evidence was detected concerning the observance of laws established by NBC T 16.8. It has been concluded that the low incidence of observance to NBCT 16.8 regulations in the internal control reports by Brazilian states contradicts good governance practices which consider control to be one of their dimensions.

KEYWORDS: *Internal Control. NBC T 16.8. Governance. Annual Reports. Public Administration.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. Introdução

A partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, o tema controle interno tem ganhado destaque no contexto da administração pública. Conforme preceitua a Carta Magna, constitui responsabilidade de cada Poder instituir sistema de controle interno, com o objetivo maior de garantir a proteção do patrimônio público, por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de seus órgãos e entidades vinculadas (art. 70 da CF). A atuação do controle interno deve contribuir para o pleno exercício do controle externo (art. 74, IV, da CF), este sob responsabilidade do Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas (BRASIL, 1988). Visando ao aperfeiçoamento dos instrumentos de controle dos recursos públicos, esse movimento ganhou ainda mais destaque após a vigência da Lei Complementar n. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Assim, na mesma perspectiva, a LRF designou, ao sistema de controle interno de cada Poder, o dever de fiscalizar o cumprimento da referida norma, além de determinar que os relatórios exigidos por lei contenham a assinatura do responsável pelo controle interno (BRASIL, 2000).

A instituição de controle interno na área pública brasileira e a exigência de sua respectiva responsabilidade estão alinhadas com os preceitos da governança. A presença do controle como uma dimensão da governança no setor público é mencionada nas recomendações da International Federation of Accountants (IFAC, 2001), que o define como função de suporte à alta gestão para viabilizar o alcance dos objetivos das entidades, na eficiência e efetividade das operações, na confiabilidade de relatórios internos e externos e na conformidade na aplicação de leis e regulamentos.

Além disso, são princípios da governança a transparência das informações (*disclosure*) e a responsabilidade de prestar contas (*accountability*), sendo recomendados tanto pela IFAC (2001) quanto pela Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD, 2005). Nesse contexto, uma importante função atribuída ao controle interno consiste na manifestação acerca das contas anuais dos gestores públicos, que deve ser exercida por meio de um documento denominado relatório (ou parecer) do órgão central de controle interno sobre as contas anuais de governo. Esse documento é uma das peças que compõem a prestação de contas a ser entregue, anualmente, ao respectivo Tribunal de Contas e ao Poder Legislativo, por exigência de legislação própria de cada Estado, como: i) art. 42 da Lei Estadual n. 12.509/1995, do Ceará; ii) art. 25, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 269/2007, do Mato Grosso; iii) atos n. 24/1994, n. 26/1996 e n. 28/1996 do Tribunal de Contas do Pará; iv) art. 36, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 63/1990, do Rio de Janeiro; e v) Lei Complementar Estadual n. 4/1990, de Sergipe.

Acompanhando o processo de internacionalização das normas de contabilidade governamental, o CFC editou as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), por meio da Resolução n. 1.135/2008 (NBC T 16). Entre as normas emanadas, consta a NBC T 16.8, que estabelece referenciais para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos inerentes ao setor público. Determinou, ainda, para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, observância facultativa a partir de sua publicação, em 21/11/2008, e obrigatória para os fatos ocorridos a partir de 1/1/2010.

Dessa forma, à luz da NBC T 16.8 e levando em conta a relevância do controle interno no cenário da governança na gestão pública, apresenta-se a seguinte questão de pesquisa: Quais dispositivos contidos na NBC T 16.8 – controle interno – podem ser identificados nos relatórios de controle interno

(cc) BY-NC-ND

integrantes da prestação de contas anual dos governos estaduais brasileiros? Para responder à questão de pesquisa, o presente estudo tem o objetivo geral de verificar se os dispositivos de controle interno, segundo a NBC T 16.8, são contemplados nos relatórios (ou pareceres) de controle interno apresentados por ocasião da prestação de contas anual dos governos estaduais brasileiros.

Para o alcance do objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa, abrangendo um levantamento no período de julho a agosto de 2011, de dados secundários obtidos por meio de consulta aos *websites* de diversos órgãos de controladoria-geral (ou auditoria-geral), além dos *websites* dos próprios governos estaduais brasileiros. Foram coletados relatórios de controle interno relativos às contas anuais de governo dos anos 2008, 2009 e 2010, período no qual tem início a vigência da NBC T 16.8.

O presente estudo justifica-se na medida em que contribui para a discussão acadêmica de um assunto bastante abordado no contexto das organizações privadas, mas ainda pouco explorado por trabalhos direcionados às entidades governamentais. Assim, do ponto de vista acadêmico, esta pesquisa auxilia o aprofundamento teórico de tema – controle interno – vinculado à governança no setor público, em especial quanto ao papel da controladoria pública na promoção da governança (SLOMSKI, 2007; GERIGK et al., 2007). Quanto ao aspecto empírico, a pesquisa visa estabelecer um debate acerca dos conteúdos verificados nos relatórios de controle interno, destacar experiências exitosas, traçar um padrão de conteúdo e identificar possibilidades de melhoria na evidenciação desses relatórios.

2. Referencial Teórico

2.1. Governança e o Controle

Conforme explicam Hitt, Ireland e Hoskisson (2008), a governança corporativa pode ser entendida como um conjunto de estratégias utilizadas para administrar a relação entre os acionistas, o qual é utilizado para determinar e controlar a direção estratégica e o desempenho das entidades. Esse modelo de gestão visa à identificação de maneiras capazes de garantir o acerto das decisões estratégicas tomadas nas organizações. Assim, e em consonância com a visão de Hitt, Ireland e Hoskisson (2008), pode-se afirmar que o objetivo da governança é criar uma estratégia de gestão capaz de maximizar os resultados da organização, protegendo os interesses de todas as partes envolvidas no processo (*stakeholders*).

Silveira (2004, p. 4) apresenta a governança corporativa como um "conjunto de mecanismos de incentivo e controle que visa harmonizar a relação entre os acionistas e gestores pela redução dos problemas de agência". Segundo Hitt, Ireland e Hoskisson (2008), verifica-se uma relação de agência (Teoria da Agência) quando uma ou mais pessoas contratam agentes especializados em tomar decisões para a execução de serviços específicos, em nome dos contratantes. Essa relação pode tornar-se problemática, caso o dono não disponha do controle direto da organização; os agentes podem tomar decisões procurando atender a desejos pessoais, em detrimento dos objetivos almejados pelos proprietários. Os autores pontuam que a separação entre propriedade e controle possibilita o conflito de interesses divergentes, o que pode ocasionar o oportunismo administrativo.

No âmbito da administração pública, então, essa relação é ainda mais complexa, pois esses atores (proprietários e agentes) são menos personalizados, já que compreendem os cidadãos como um todo na condição de "proprietários", representados, nas estatais, pelo controlador governamental, e, como "gestores" – agentes –, os governantes, dirigentes públicos

(cc) BY-NC-ND

e executivos de empresas estatais. Slomski (2007) corrobora esse pensamento ao afirmar que as organizações governamentais também podem ser enquadradas na Teoria da Agência, pois o Estado e suas entidades (os agentes) formulam uma relação contratual com o cidadão (o principal).

Destaca-se, ainda, a maior complexidade dos objetivos no cenário público, comparativamente ao ambiente das organizações privadas. Enquanto, nas empresas privadas, o proprietário visa à maximização da riqueza, ao retorno do seu capital e à continuidade da empresa, o "proprietário" dos recursos públicos busca o bem-estar social e a maximização do valor dos serviços públicos, o que dificulta ainda mais o controle das ações envolvidas nessa relação. Entretanto, não há conflito de agência apenas na relação entre governo (agentes) e cidadão (proprietários). Segundo Fontes Filho (2003), outro problema de agência identificado na administração pública decorre da captura do poder político pela tecnocracia. Para o autor, isso ocorre quando os governantes delegam a tarefa de administrar a dirigentes que, como previsto pela Teoria da Agência, têm interesses próprios a serem atendidos. Se, para os governantes, a organização se presta ao atendimento de objetivos politicamente definidos, para os gestores, o controle da organização pode estar associado a projetos particulares que lhes possibilitam expandir o poder, os relacionamentos e até a visibilidade política.

Segundo Mello (2006), faz-se necessário, então, o desenvolvimento de ferramentas capazes de solucionar o problema da assimetria informacional oriunda dessas questões de agência. O objetivo deve ser maximizar a compreensão dessa estrutura por parte do cidadão, a fim de que se possa observar o verdadeiro benefício dos serviços produzidos pelo conjunto dos agentes. Na visão de Lima (2007), uma boa estrutura de governança pública pode ser uma solução para inibir decisões públicas focadas em interesses diversos daqueles desejados pela população.

Bresser Pereira (2001, p. 12) afirma que a governança pública "é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político, pelo qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública".

Segundo Streit e Klering (2004, p. 7), a governança na gestão pública diz respeito à existência de estruturas e mecanismos para o exercício da administração, em que o processo é mais importante do que os resultados, "com enfoque para a coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais".

Na visão de Timmers (2000), a governança pública, ou governança governamental, representa as salvaguardas necessárias para garantir o correto relacionamento entre gestão, controle e supervisão, pelas organizações governamentais, destinadas a concretizar os objetivos das políticas públicas de modo eficiente e efetivo, bem como comunicar abertamente e providenciar as respectivas prestações de contas para demonstração dos benefícios gerados para os *stakeholders*.

De acordo com a IFAC (2001), os princípios e condutas, no contexto da governança aplicável às entidades públicas, distribuem-se em quatro dimensões: i) padrões de comportamento, relacionados ao exercício de liderança para a determinação de valores, padrões de comportamento e cultura da organização; ii) processos e estrutura organizacional, relacionados à forma como a alta gestão é indicada, as responsabilidades são definidas e a organização se torna confiável; iii) controle, relacionado à instituição de mecanismos capazes de subsidiar o alcance dos objetivos da entidade, a eficiência e a efetividade das operações, a confiabilidade dos relatórios e a conformidade com a aplicação de leis e regulamentos, entre os quais se destacam

(cc) BY-NC-ND

a auditoria interna e os comitês de auditoria; e iv) relatórios externos, que dizem respeito à forma como a alta gestão da organização demonstra sua responsabilização pela administração das finanças públicas e desempenho no uso dos recursos.

Para Bianchi (2005), o controle organizacional é base importante da boa governança, e as práticas de governança corporativa deveriam ser norteadas por controles que possibilitem, aos interessados pela organização, concluir pela transparência nos atos da administração, assegurando que conflitos de interesses não interfiram na capacidade organizacional de obtenção de resultados econômicos.

2.2. Controle Interno na Gestão Pública

De acordo com a IFAC (2001), para atuar como uma das dimensões de governança no setor público, o controle deve adotar práticas que envolvam áreas como gestão de risco, auditoria interna, comitê de auditoria, orçamento, gestão financeira e controle internos. Nesse contexto, os controles internos devem ser operantes e ter sua atuação atestada nos relatórios anuais da entidade, cabendo-lhes assegurar uma razoável garantia quanto ao alcance dos objetivos da organização em termos de efetividade e eficiência das operações (envolvendo objetivos operacionais básicos, metas de desempenho e salvaguarda de recursos), confiabilidade dos relatórios financeiros e conformidade com leis e regulamentações aplicáveis (IFAC, 2001).

Complementando as funções do controle, a IFAC (2001) aponta também os relatórios externos como uma dimensão de governança no setor público e recomenda que as entidades governamentais publiquem relatórios anuais, num prazo razoável após o encerramento do exercício financeiro, contendo prestação de contas objetiva de suas realizações, comparativamente ao previsto, e perspectivas de desempenho. Os relatórios devem conter, ainda, declaração da responsabilidade dos dirigentes quanto à gestão dos recursos financeiros e suas demonstrações, à manutenção de uma efetiva estrutura de controle e à adesão aos padrões contábeis aplicáveis.

Na agenda governamental brasileira, o controle interno tem ganhado destaque desde a promulgação da CF ora vigente. Vários são os dispositivos da Carta Magna que referenciam a necessidade e a importância do controle na gestão pública. O seu artigo 74 estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de maneira integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de: avaliar o cumprimento das metas e execução dos programas de governo, comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública, além de apoiar o controle externo no exercício da sua missão institucional (BRASIL, 1988).

No seu parágrafo primeiro, o citado artigo determina que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, os responsáveis pelo controle interno darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (BRASIL, 1988).

Para Gerigk et al. (2007), a administração pública deve buscar formas alternativas de controle, mas não apenas controles formais, cujo objetivo limita-se ao atendimento das determinações legais, mas também de controles gerenciais, que cumpram as exigências legais e priorizem o atendimento dos resultados, detectando antecipadamente os problemas e corrigindo eventuais distorções. Essas medidas contribuiriam para que a gestão pública cumpra seu papel de modo eficiente e eficaz. Gerigk et al. (2007) arguem que a controladoria pública pode ser vista como a resposta à necessidade de mudança da política de gestão e, consequentemente, da estrutura de funcionamento da administração pública,

(cc) BY-NC-ND

atuando no acompanhamento e na coordenação de ações de controle, com enfoque gerencial, a fim de que os objetivos sejam atingidos, bem como para que haja disponibilização de informações claras e objetivas.

Na opinião de Boynton, Johnson e Kell (2002, p. 320), controle interno representa um processo operado pela gestão, desenhado para fornecer segurança quanto à consecução de objetivos nas categorias: "confiabilidade de informações financeiras; obediência às leis e regulamentos aplicáveis; e eficácia e eficiência de operações". Na esfera pública, Jannuzzi (2011, p. 4) comenta que os relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) constituem-se "em fontes secundárias bastante interessantes para a avaliação do estágio de implementação e maturidade na gestão de programas públicos no Brasil".

Gherman (2005) afirma que os controles internos são definidos pela totalidade das políticas, procedimentos e práticas instituídos pela administração, para assegurar que os riscos inerentes às atividades da instituição sejam adequadamente identificados e gerenciados, com a finalidade maior de fornecer razoável garantia à administração, permeando as operações e atividades críticas de maneira ampla, gerenciada e eficaz, sendo adaptáveis às necessidades próprias da cultura organizacional, da filosofia do negócio e, em especial, do modelo particular de gestão da entidade – no caso do presente estudo, o modelo de gestão da área pública.

No cenário da gestão pública, levando em conta a relevância da dimensão controle na governança das entidades, o CFC, por meio da Resolução n. 1.135/2008, aprovou a NBC T 16.8, com foco no controle interno. Ao longo dos seus 12 itens, a referida norma estabelece princípios gerais de controle interno das entidades públicas, a fim de garantir razoável grau de eficiência e eficácia do sistema de informação contábil, assim como assegurar o cumprimento da missão da entidade governamental. Para os fins do presente estudo, o Quadro 1 destaca os principais itens da NBC T 16.8, distribuídos nas seguintes categorias: Definições, Abrangência, Ambiente de Controle, Procedimentos de Prevenção, Procedimentos de Detecção, Monitoramento e Informação e Comunicação.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 1 - Principais itens de controle interno apresentados na NBC T 16.8

1) Definições
1.1) O controle interno assegura a proteção dos ativos e a veracidade dos componentes patrimoniais (item 2.a)
1.2) O controle interno verifica a observância da validade, legalidade e regularidade das transações (item 2.b)
1.3) O controle interno promove e mantém a confiabilidade do sistema de informações contábeis (item 2.c)
1.4) O controle interno comprova atos e fatos que afetem ou possam afetar o patrimônio (item 2.d)
1.5) O controle interno verifica a integralidade e exatidão dos registros contábeis (item 2.e)
1.6) O controle interno desenvolve ações com o intuito de prevenir práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversações, abusos, desvios e outras inadequações (item 2.f)
1.7) O controle interno analisa a eficácia da gestão e garante a qualidade da informação (item 2.g)
1.8) O controle interno analisa a execução dos planos e políticas definidos pela administração (item 2.h)
1.9) O controle interno verifica a aderência das demonstrações contábeis aos princípios fundamentais e às normas brasileiras de contabilidade (item 2.i)
2) Abrangência
2.1) O controle interno compreende a preservação do patrimônio público (item 3.a)
2.2) O controle interno compreende o controle da execução das ações que integram os programas (item 3.b)
2.3) O controle interno procura apurar a conformidade dos atos em relação às leis, regulamentos e diretrizes estabelecidas (item 3.c)
2.4) Racionalização do controle interno mediante simplificação de processos cujo custo seja comprovadamente superior ao risco e ao benefício gerado pela sua implantação (item 4)
3) Ambiente de Controle
3.1) O ambiente de controle interno demonstra grau de comprometimento da gestão e dos recursos da entidade governamental na aplicação dos procedimentos de controle de prevenção e de detecção (item 6)
4) Procedimentos de Prevenção
4.1) O controle interno implementa o mapeamento de risco (identificação, por meio da análise de riscos, dos atos e fatos administrativos internos e externos que possam afetar os objetivos da entidade) (item 7.a)
4.2) O controle interno faz a avaliação de riscos (que corresponde à análise da relevância dos riscos identificados) (item 7.b)
4.3) O controle interno desenvolve ações como resposta ao risco (eliminação, redução, aceitação ou compartilhamento, para mitigar seus efeitos) (item 7.c)
5) Procedimentos de Detecção
5.1) O controle interno dispõe de procedimentos de detecção capazes de identificar, concomitantemente ou *a posteriori*, práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversações, abusos, desvios e outras inadequações (item 8)
6) Monitoramento
6.1) O controle interno realiza o monitoramento das ações, do qual resultam a avaliação permanente da qualidade do desempenho da gestão e a garantia de que as deficiências identificadas sejam prontamente solucionadas (item 9)
7) Informação e Comunicação
7.1) Os mecanismos de informação e comunicação da entidade governamental identificam, coletam e divulgam as informações pertinentes em formato e periodicidade adequados, e asseguram a transparência dos resultados alcançados pela gestão no atendimento à finalidade da NBC T 16.8, para os usuários internos e para os usuários externos (item 10)

Fonte: Elaborado pelos autores com base na NBC T 16.8 (CFC, 2008).

(cc) BY-NC-ND

Analisando-se as categorias apresentadas no Quadro 1, é fácil observar que a aplicação da NBC T 16.8 visa contribuir para o alcance dos objetivos das entidades do setor público, na medida em que identifica, monitora, informa e comunica os resultados da gestão dos controles, propiciando maior segurança ao processo decisório. Levando em conta a relevância da comunicação nesse processo, o presente estudo investiga o nível de disclosure dos itens da NBCT 16.8 nos relatórios de controle interno apresentados por ocasião da prestação de contas anual dos governos estaduais do País.

3. Metodologia

Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa, já que se propõe a fazer a análise de conteúdo dos relatórios de controle interno apresentados por ocasião da prestação de contas anual dos governos estaduais brasileiros, à luz do que preceitua a NBC T 16.8. O foco principal da análise reside em verificar se os dispositivos relacionados na NBC T 16.8 são identificados nos documentos analisados.

A opção de analisar o controle interno dos estados brasileiros diante do que dispõe a NBC T 16.8 verifica-se em virtude de esse normativo compor o conjunto das NBCASP – NBC T 16, editadas pelo CFC em 2008, cujo foco maior reside em buscar uma estruturação e harmonização das normas de contabilidade pública aos padrões internacionais de contabilidade governamental. Entre os tópicos enumerados pela NBC T 16, consta um especificamente relacionado aos controles internos das entidades governamentais. Em virtude disso, optou-se por delimitar o presente trabalho à investigação do atendimento das NBCASP relacionadas ao controle interno das entidades governamentais, objeto de investigação dessa pesquisa.

A população do presente estudo compreende os governos dos 26 estados do País, representados pelas respectivas controladorias-gerais ou por setores equivalentes vinculados às Secretarias de Fazenda, onde não houver unidade independente com as competências próprias de um órgão de controladoria.

A seleção da amostra levou em conta a disponibilidade dos relatórios de controle interno por meios eletrônicos, seja por meio dos websites das controladorias-gerais, seja por meio dos próprios Estados, anexos aos balanços gerais desses entes, uma vez que o relatório de controle interno é uma das peças que compõem a prestação de contas do governo. Dessa maneira, a seleção da amostra adotou como critério a disponibilidade do relatório por meio da internet.

A decisão de analisar o conteúdo dos relatórios por meio da internet justifica-se pelo fato de que o relatório ou parecer de controle interno acerca das contas anuais de governo tem o condão de tornar transparente à população se os atos governamentais são praticados conforme o estrito cumprimento da lei, evidenciando o uso racional e eficaz dos recursos públicos para atingimento dos objetivos governamentais. Esse pensamento corrobora a visão da IFAC (2001), que aponta os relatórios de controle como dimensão da governança no setor público, recomendando às entidades governamentais a publicação anual de relatórios, cujo conteúdo, entre outros, deve conter informações sobre a manutenção de uma efetiva estrutura de controle interno.

A amostra é representada, portanto, pelos relatórios de controle interno de nove estados: Ceará, Goiás, Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. O Quadro 2 lista os estados que disponibilizaram os relatórios de controle interno via internet, no período de julho a agosto de 2011. Levando-se em conta o início da aplicação da NBC T 16.8, vale ressaltar que foram pesquisados os relatórios dos exercícios de 2008, 2009 e 2010. A escolha desses exercícios foi motivada para possibilitar uma comparação entre os anos em

(cc) BY-NC-ND

que a norma era de aplicação facultativa (2008 e 2009) e o ano em que sua observância passou a ser obrigatória (2010) pela NBC T 16.8.

Quadro 2 - Características da amostra

Estado	Anos dos relatórios	Local de acesso aos relatórios
Ceará	2008/2009/2010	Controladoria-Geral
Goiás	2008/2009/2010	Controladoria-Geral
Mato Grosso	2008/2009/2010	Controladoria-Geral
Pará	2008/2009/2010	Controladoria-Geral
Rio de Janeiro	2008/2009/2010	Controladoria-Geral
Rio Grande do Sul	2008/2009/2010	Balanço Geral do Estado
Santa Catarina	2008/2009/2010	Balanço Geral do Estado
Sergipe	2008/2009	Balanço Geral do Estado
Tocantins	2008	Balanço Geral do Estado

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme se pode observar no Quadro 2, foram analisados nove relatórios referentes ao exercício de 2008, oito do exercício de 2009 (Tocantins não disponibilizou) e sete de 2010 (Tocantins e Sergipe não disponibilizaram). Dessa forma, adotando-se o procedimento de pesquisa documental, foram analisados 24 relatórios de controle interno.

Cabe destacar que os demais 17 entes federados (AC, AL, AP, AM, BA, ES, MA, MS, MG, PB, PR, PE, PI, RN, RO, RR e SP) não disponibilizaram, nas prestações de contas anuais do governo, localizadas em seus sítios eletrônicos ou nos sítios das respectivas controladorias-gerais, os relatórios de controle interno objeto desse estudo, inviabilizando a aplicação do *checklist* elaborado com base na NBC T 16.8.

Dessa forma, a ausência de tais relatórios nos sítios eletrônicos já mencionados, durante o período da pesquisa, impossibilitou verificar se os dispositivos de controle interno listados pela norma foram contemplados. Cabe ressaltar que esse fato dificulta, ainda, uma avaliação por parte da sociedade sobre os trabalhos de controles interno realizados, que visam oferecer razoável garantia quanto à efetividade e eficiência das operações realizadas pelos entes públicos, confiabilidade das demonstrações contábeis e dos relatórios financeiros elaborados pelos governos, além da verificação do cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis à gestão dos recursos públicos em cada exercício financeiro, conforme esclarece a IFAC (2001).

Na análise dos relatórios, foi utilizado o checklist apresentado no Quadro 1. Cabe lembrar que o *checklist* compreende 20 itens, distribuídos em sete categorias de análise: Definições, Abrangência, Ambiente de Controle, Procedimentos de Prevenção, Procedimentos de Detecção, Monitoramento e Informação e Comunicação. Para a análise dos dados coletados, foi utilizada a análise de conteúdo, que, segundo Bardin (1977), consiste em um conjunto de técnicas de investigação que tem por finalidade a análise das comunicações, mediante utilização da análise categórica,

(cc) BY-NC-ND

explorando-se determinado material. Essa técnica possibilitou o levantamento de inferências com base nas informações dispostas nos relatórios de controle interno selecionados.

Quando da análise dos relatórios de cada ano, para cada item do Quadro 1, foi atribuído o valor 1, quando a informação requerida estava presente, e o valor 0, no caso contrário. Foram utilizados pesos iguais para todas as categorias, que, de acordo com Wallace e Naser (1995), refletem a percepção de todos os grupos em conjunto, sem privilegiar nenhum deles. Ao final da análise, foi obtido o somatório dos itens atendidos, comparando-se com o total de itens possíveis, a fim de se apurar a representatividade do *disclosure* de cada item.

Para garantir mais confiabilidade e validade aos resultados, optou-se por usar os critérios recomendados por Bradley (1993): conferir a credibilidade do material investigado, zelar pela fidelidade no processo de transcrição que antecede a análise, considerar os elementos que compõem o contexto e assegurar a possibilidade de confirmar posteriormente os dados pesquisados.

Cabe destacar, ainda, que uma das limitações do estudo diz respeito à análise dos níveis de evidenciação dos itens de controle interno à luz da NBC T 16.8, a qual tomou por base um instrumento voltado para avaliar apenas a quantidade de itens evidenciados, e não a sua qualidade. Também não se pode inferir que as entidades não realizam ações de controle interno, pelo fato de que não estão contempladas nos relatórios.

4. Principais Resultados da Análise Estruturada dos Relatórios

O presente tópico apresenta os resultados concernentes à análise dos relatórios de controle interno selecionados à luz do que estabelece a NBC T 16.8, tomando-se por base o *checklist* descrito no Quadro 1.

A Tabela 1 apresenta o resultado da análise da categoria Definições sobre os relatórios de controle interno objeto da pesquisa.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 1 - Distribuição quantitativa anual dos registros da categoria Definições

Categoria/Item	2008	2009	2010
1.1) O controle interno assegura a proteção dos ativos e a veracidade dos componentes patrimoniais (item 2.a)	0	0	0
1.2) O controle interno verifica a observância da validade, legalidade e regularidade das transações (item 2.b)	3	3	3
1.3) O controle interno promove e mantém a confiabilidade do sistema de informações contábeis (item 2.c)	1	1	1
1.4) O controle interno comprova atos e fatos que afetem ou possam afetar o patrimônio (item 2.d)	0	0	0
1.5) O controle interno verifica a integralidade e exatidão dos registros contábeis (item 2.e)	0	0	0
1.6) O controle interno desenvolve ações com o intuito de prevenir práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversações, abusos, desvios e outras inadequações (item 2.f)	3	3	3
1.7) O controle interno analisa a eficácia da gestão e garante a qualidade da informação (item 2.g)	0	0	1
1.8) O controle interno analisa a execução dos planos e políticas definidos pela administração (item 2.h)	8	7	6
1.9) O controle interno verifica a aderência das demonstrações contábeis aos princípios fundamentais e às normas brasileiras de contabilidade (item 2.i)	0	0	0
Total de itens atendidos	15	14	14
Total de itens possíveis	81	72	63
Proporção de itens atendidos (%)	18,5	19,4	22,2

Fonte: Elaborada pelos autores.

Levando-se em conta os nove itens da categoria Definições e as quantidades de relatórios analisados de cada exercício (nove em 2008, oito em 2009 e sete em 2010), observa-se que a melhor representatividade de *disclosure* dos itens da categoria Definições ocorreu em 2010, apesar dos baixos índices verificados nos três exercícios (entre 18,5% e 22,2%).

Destaca-se que, em quatro itens (1.1, 1.4, 1.5, 1.9), não foi observada nenhuma ocorrência nos anos analisados. Os itens sem ocorrência, somados aos itens com registro de poucas ocorrências (1.3 e 1.7), referem-se ao controle dos registros contábeis, das demonstrações e dos patrimônios das entidades governamentais. Com efeito, nenhum relatório assinala resultados da análise do sistema de informações contábeis, tampouco da aderência dos controles para garantir observância aos princípios fundamentais e às normas brasileiras de contabilidade.

Além disso, ao se analisarem os resultados do item 1.6, é possível observar que a maioria dos relatórios não demonstra o trabalho das controladorias/estados relacionado ao estabelecimento de controles capazes de combater práticas nocivas ao patrimônio público, tais como erros, fraudes, decisões antieconômicas, malversações, desvios e outras inadequações. Destaca-se que alguns dos relatórios analisados apresentavam

(cc) BY-NC-ND

indícios de que o controle interno atuava sob esse enfoque. Entretanto, somente Goiás apresentou informações detalhadas acerca do funcionamento de ações preventivas com foco na detecção de erros, fraudes, falhas e omissões. Tais resultados estão dissociados da literatura, pois, conforme apontam Gerigk et al. (2007), um controle interno eficiente e eficaz deve ser capaz de identificar falhas antecipadamente e adotar medidas para corrigir as distorções, a fim de que a administração pública possa cumprir adequadamente seu papel no alcance dos resultados projetados.

Observando-se os resultados registrados no item 1.8 da Tabela 1, é possível constatar que a análise da execução dos planos e políticas definidos pela administração constitui atribuição executada por quase todos os órgãos de controladoria estudados. Com efeito, quando da apreciação dos relatórios, foi possível perceber que essas entidades elegeram como foco analisar detalhadamente a execução orçamentária do governo, compreendendo, inclusive, em vários casos, como no Ceará, Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Tocantins, a análise de conformidade da execução orçamentária com os objetivos, diretrizes e metas da administração pública definidos no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Quadro 3 exibe exemplos de evidências do cumprimento das disposições da NBC T 16.8, no que diz respeito à categoria Definições, nos relatórios de controle interno (RCI) analisados.

Quadro 3 - Exemplos do *disclosure* da categoria Definições

Item	Descrição	Fonte
1.2	Por meio da realização de atividades de auditoria de contas de gestão, vinculadas à modalidade denominada auditoria de regularidade, foi possível identificar em que medida a gestão dos recursos públicos pelos órgãos estaduais vem se processando de acordo com as normas legais e os procedimentos regulamentares estabelecidos	RCI Ceará 2010, p. 48
1.3	O Finanças Públicas do Estado (FPE) possibilita a agilidade, a segurança, a eficiência, a presteza, a confiabilidade e o controle de cada uma dessas operações. Por tudo isso, o FPE tem características pioneiras no Brasil	RCI Rio Grande do Sul 2010, p. 17
1.6	Além das atividades de monitoramento do Plano de Ação, no exercício de 2010, a AGE, por meio das coordenadorias de auditoria, com o apoio das unidades setoriais de controle interno, e visando ao aperfeiçoamento do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, bem como com o objetivo de atuar de maneira preventiva e orientativa, desenvolveram-se várias atividades de controle	RCI Mato Grosso 2010, p. 141
1.7	Vale destacar que todas as ações têm-se voltado para a busca permanente do aumento da qualidade das informações sobre os fatos administrativos, de modo que elas possam refletir, com mais efetividade, a execução das despesas e a realização das receitas, em consonância com os princípios da administração pública, emanados no artigo 37 da CF	RCI Ceará 2010, p. 7
1.8	Avaliação das metas relacionadas no PPA por Eixo/Macro-objetivo, Estratégia Mobilizadora, Programa e Ação (art. 174, § 3º , inc. III e IV, RITCE)	RCI Goiás 2010, p. 65

Fonte: Elaborado pelos autores.

(cc) BY-NC-ND

A Tabela 2 apresenta o resultado da análise da categoria Abrangência nos relatórios de controle interno objeto desta pesquisa.

Tabela 2 - Distribuição quantitativa anual dos registros da categoria Abrangência

Categoria/Item	2008	2009	2010
2.1) O controle interno compreende a preservação do patrimônio público (item 3.a)	0	0	0
2.2) O controle interno compreende o controle da execução das ações que integram os programas (item 3.b)	7	6	6
2.3) O controle interno procura apurar a conformidade dos atos em relação às leis, regulamentos e diretrizes estabelecidas (item 3.c)	4	4	4
2.4) Racionalização do controle interno mediante simplificação de processos cujo custo seja comprovadamente superior ao risco e ao benefício gerado pela sua implantação (item 4)	0	0	0
Total de itens atendidos	11	10	10
Total de itens possíveis	36	32	28
Proporção de itens atendidos (%)	30,6	31,2	35,7

Fonte: Elaborada pelos autores.

O melhor índice de atendimento dos itens da categoria Abrangência foi observado no exercício de 2010, de modo similar ao resultado encontrado na categoria Definições. Os itens 2.1 e 2.4, que também têm relação com o controle e preservação do patrimônio público, não registraram nenhuma ocorrência, ratificando as conclusões observadas na análise da categoria Definições acerca da ausência de instrumentos de proteção do patrimônio público. Já o item 2.3, cujo registro ocorreu em metade dos relatórios analisados, destaca a preocupação dos órgãos de controladoria em demonstrar as ações voltadas para a verificação de aspectos legais sobre os atos praticados pela administração pública. Nesses casos, as controladorias verificaram a conformidade dos atos com relação à legislação de regência, por exemplo, a Lei n. 8.666/1993 ou Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 1993) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de cada ente governamental. Tais registros foram encontrados nos relatórios de controle interno do Ceará, Goiás e Santa Catarina.

Observando-se os resultados assinalados no item 2.2 da Tabela 2, é possível constatar, mais uma vez, o foco de atuação das controladorias/estados voltado para a análise da execução das ações previstas nos orçamentos gerais de governo. Em diversos relatórios, há um tópico específico para avaliação dos programas de governo inseridos nas LOAs dos entes governamentais (Ceará, Goiás, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Tocantins).

O Quadro 4 mostra exemplos de evidências do cumprimento das disposições da NBC T 16.8, no que diz respeito à categoria Abrangência, nos relatórios de controle interno analisados.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 4 - Exemplos do disclosure da categoria Abrangência

Item	Descrição	Fonte
2.2	Avaliação das metas inseridas no PPA por Eixo/Macro-objetivo, Estratégia Mobilizadora, Programa e Ação (art. 174, § 3º , inc. III e IV, RITCE)	RCI Goiás 2010, p. 65
2.3	Realização de auditorias de conformidade, priorizando os sistemas de aquisições e contratos, apoio logístico e execução orçamentária, financeira e contábil	RCI Mato Grosso 2009, p. 65

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Tabela 3 sintetiza os resultados da análise das categorias Ambiente de Controle, Procedimentos de Prevenção, Procedimentos de Detecção, Monitoramento e Informação e Comunicação sobre os relatórios de controle interno selecionados.

Nas categorias discriminadas na Tabela 3, destaca-se a não ocorrência de divulgação em Procedimentos de Detecção. O exercício de 2010 também revelou maior nível de divulgação nas categorias apresentadas na Tabela 3, destacando-se Monitoramento (42,9%) e Informação e Comunicação (57,1%). Dos 24 relatórios de controle interno analisados, apenas dois estados apresentaram informações que evidenciam preocupação da gestão em operacionalizar uma cultura de prevenção de riscos: Ceará e Rio Grande do Sul.

Com relação ao Ceará, em 2010, por meio da implantação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades (PASF), foram implementadas 42 ações de prevenção à ocorrência de riscos, revelando 49% de êxito, conforme consta no relatório de controle interno da Controladoria-Geral do Estado naquele exercício (RCI-CE, 2010, p. 42). No caso do Rio Grande do Sul, verificou-se a criação de um projeto piloto em um órgão da administração indireta do Estado (Detran/RS) e outro da administração direta (Secretaria de Agricultura), para implementação de uma cultura de prevenção e gestão de riscos, apresentando resultados satisfatórios, na visão do Controle Interno Estadual, conforme consta no relatório de controle interno anexo ao balanço geral do exercício de 2010 (RCI-RS, 2010, p. 17).

Apesar dos exemplos desses dois estados, o nível de disclosure da categoria Procedimentos de Prevenção revela incipiência de ações do controle interno no que tange à evidenciação dos procedimentos adotados para prevenir a ocorrência de falhas que possam comprometer a gestão pública.

No caso do Ceará e do Rio Grande do Sul, foi possível, ainda, colher evidências de que o controle interno implementa o mapeamento e a avaliação do risco, além de procedimentos de resposta a riscos, referentes ao exercício de 2010. Especificamente no caso do Ceará, desde 2008, consta, nos relatórios de controle interno, a metodologia de implantação e acompanhamento do PASF, destacando-se ações preventivas e corretivas como resposta ao risco (RCI-CE, 2010, p. 41; RCI-CE, 2009, p. 33; RCI-CE, 2008, p. 11).

Cabe ressaltar que a não divulgação dos Procedimentos de Detecção pelos órgãos centrais de controladoria/estados pode revelar a inexistência de tais procedimentos na gestão pública dos estados analisados, dificultando, para os usuários, o entendimento da forma e em que momento vêm sendo efetivadas as ações de identificação, avaliação e resposta ao risco.

Dos 24 relatórios de controle interno analisados, quatro apresentaram informações que evidenciam preocupação da gestão quanto ao Monitoramento das ações governamentais, a fim de avaliar o desempenho da gestão e

(cc) BY-NC-ND

Tabela 3 - Distribuição quantitativa anual dos registros das categorias Ambiente de Controle, Procedimentos de Prevenção, Procedimentos de Detecção, Monitoramento e Informação e Comunicação

Categoria/Item	2008	2009	2010
3) Ambiente de Controle			
3.1) O ambiente de controle interno demonstra o grau de comprometimento da gestão e dos recursos da entidade governamental na aplicação dos procedimentos de controle de prevenção e de detecção (item 6)	0	0	2
Total de itens atendidos	0	0	2
Total de itens possíveis	9	8	7
Proporção de itens atendidos (%)	0	0	28,6
4) Procedimentos de Prevenção			
4.1) O controle interno implementa o mapeamento de risco (identificação, por meio da análise de riscos, dos atos e fatos administrativos internos e externos que possam afetar os objetivos da entidade) (item 7.a)	0	0	2
4.2) O controle interno procede à avaliação de riscos (que corresponde à análise da relevância dos riscos identificados) (item 7.b)	0	0	2
4.3) O controle interno desenvolve ações como resposta ao risco (eliminação, redução, aceitação ou compartilhamento para mitigar seus efeitos) (item 7.c)	1	1	2
Total de itens atendidos	1	1	6
Total de itens possíveis	27	24	21
Proporção de itens atendidos (%)	3,7	4,2	28,6
5) Procedimentos de Detecção			
5.1) O controle interno dispõe de procedimentos de detecção capazes de identificar, concomitantemente ou *a posteriori*, práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversações, abusos, desvios e outras inadequações (item 8)	0	0	0
6) Monitoramento			
6.1) O controle interno faz o monitoramento das ações, do qual resultam a avaliação permanente da qualidade do desempenho da gestão e a garantia de que as deficiências identificadas sejam prontamente solucionadas (item 9)	1	1	3
Total de itens atendidos	1	1	3
Total de itens possíveis	9	8	7
Proporção de itens atendidos (%)	11,1	12,5	42,9
7) Informação e Comunicação			
7.1) Os mecanismos de informação e comunicação da entidade governamental identificam, coletam e divulgam as informações pertinentes, em formato e periodicidade adequados, e asseguram a transparência dos resultados alcançados pela gestão no atendimento à finalidade da NBC T 16.8, para os usuários internos e para os usuários externos (item 10)	2	2	4
Total de itens atendidos	2	2	4
Total de itens possíveis	9	8	7
Proporção de itens atendidos (%)	22,2	25,0	57,1

Fonte: Elaborada pelos autores.

(cc) BY-NC-ND

solucionar as deficiências identificadas. Nesse ponto, três estados apresentaram indícios de que adotam uma sistemática de monitoramento das ações: Ceará (2008, 2009 e 2010), Mato Grosso (2010) e Santa Catarina (2010).

Na categoria Informação e Comunicação, apenas oito relatórios apresentaram registros. Esse número pode ser considerado baixo, analisando-se pela perspectiva de um dos pilares da boa governança pública, conforme preceitua o IFAC (2001): a transparência. Para os responsáveis pelo controle interno, deveria ser uma praxe primar pela transparência e ampla divulgação das suas ações.

O Quadro 5 exibe exemplos de evidências do cumprimento das disposições da NBC T 16.8, no que tange às categorias Ambiente de Controle, Procedimentos de Prevenção, Monitoramento e Informação e Comunicação, nos relatórios de controle interno analisados.

Quadro 5 - Exemplos do *disclosure* das categorias Ambiente de Controle, Procedimentos de Prevenção, Monitoramento e Informação e Comunicação

3) Ambiente de Controle	Descrição	Fonte
3.1	Com efeito, no período de 2007 a 2010, foram instituídas 46 comissões gestoras do PASF, assim como realizadas 42 aplicações do PASF nos diversos órgãos e entidades da administração pública estadual direta, 16 dos quais foram, inclusive, objeto de acompanhamento e monitoramento da eficácia das ações propostas e implementadas, revelando 49% de êxito na prevenção à ocorrência de riscos	RCI Ceará 2010, p. 41
4) Procedimentos de Prevenção	Descrição	Fonte
4.1 e 4.2	A metodologia de construção da matriz de risco foi desenvolvida de acordo com as seguintes etapas: 1) identificação do universo da auditoria; 2) estabelecimento dos fatores de risco; 3) elaboração de escala dos fatores de risco e estabelecimento de níveis de risco; 4) determinação do grau de importância e dos pesos para os fatores de risco; 5) avaliação das entidades em cada fator de risco e enquadramento nas escalas e nos níveis de risco; 6) cálculo do índice de risco e do risco total das entidades; e 7) demonstração das entidades mais relevantes	RCI Ceará 2010, p. 44
4.3	Como piloto, escolheu-se, em parceira com os gestores dos órgãos, uma entidade da administração indireta, no caso, o Departamento Estadual de Trânsito (Detran), e outra da administração direta, no caso, a Secretaria de Agricultura. Os trabalhos foram apresentados às respectivas administrações no final de 2010, com recomendação para que fossem criados, nos órgãos, setores específicos para implantação e manutenção da matriz de risco, bem como adoção de uma cultura de gestão de riscos	RCI Rio Grande do Sul 2010, p. 17
6) Monitoramento	Descrição	Fonte
6.1	Com efeito, no período de 2007 a 2010, foram instituídas 46 comissões gestoras do PASF, assim como realizadas 42 aplicações do PASF nos diversos órgãos e entidades da administração pública estadual direta, 16 dos quais foram, inclusive, objeto de acompanhamento e monitoramento da eficácia das ações propostas e implementadas, revelando 49% de êxito na prevenção à ocorrência de riscos.	RCI Ceará 2010, p. 41
7) Informação e Comunicação	Descrição	Fonte
7.1	No controle das contas públicas, vale destacar o fornecimento de informações qualificadas aos gestores públicos, aprimorando a transparência na destinação dos recursos estaduais e possibilitando a ampliação do controle social, mediante disponibilização do Portal da Transparência já em 2009	RCI Rio Grande do Sul 2010, p. 4

Fonte: Elaborado pelos autores.

(cc) BY-NC-ND

Após analisar cada uma das categorias representativas dos 20 itens discriminados no Quadro 1, com base na NBC T 16.8, verificou-se o nível de atendimento desses itens por estado. A Tabela 4 demonstra o total de itens atendidos nos 24 relatórios de controle interno referentes aos exercícios de 2008, 2009 e 2010, por estado. Cabe destacar que, quando da análise dos resultados, os totais de itens analisados de Sergipe e Tocantins diferem dos demais, devido à quantidade de relatórios desses dois estados: dois de Sergipe, computando-se 20 itens analisados, e um de Tocantins, com 10 itens analisados.

Tabela 4 - Distribuição quantitativa anual dos itens atendidos por estado nos exercícios de 2008, 2009 e 2010

Estado	2008	2009	2010	Total de itens atendidos	Total de itens possíveis no período	Proporção de itens atendidos no período (%)
Ceará	6	6	12	24	60	40,0
Rio Grande do Sul	4	4	8	16	60	26,7
Santa Catarina	5	5	6	16	60	26,7
Goiás	5	5	5	15	60	25,0
Mato Grosso	3	3	5	11	60	18,3
Rio de Janeiro	3	3	3	9	60	15,0
Sergipe	2	2	-	4	20	20,0
Tocantins	2	-	-	2	10	20,0
Pará	0	0	0	0	60	0,0

Fonte: Elaborada pelos autores.

Dos 24 relatórios analisados, o número máximo de ocorrências verificou-se nos do Ceará (24 de 60 itens (40%) investigados nos exercícios de 2008, 2009 e 2010), seguindo-se os do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, com 26,7%. Nos relatórios do Pará, não foi constatada nenhuma evidência de cumprimento das normas estabelecidas pela NBC T 16.8. Além disso, nem todos os itens da NBC T 16.8 foram identificados nos relatórios dos estados analisados, valendo ressaltar que, no período da coleta dos dados da presente pesquisa, apenas nove estados apresentavam, em seus *websites*, os relatórios de controle interno associados às suas respectivas prestações de contas anuais.

5. Considerações Finais

O presente estudo elegeu como objetivo geral verificar se os dispositivos contidos na NBC T 16.8, do CFC, vêm sendo contemplados nos relatórios de controle interno apresentados pelos governos estaduais brasileiros, por ocasião da prestação de contas anual. Para tanto, foram analisados 24 relatórios coletados no período de julho a agosto de 2011, referentes aos exercícios de 2008 (nove), 2009 (oito) e 2010 (sete), dos seguintes estados: Ceará, Goiás, Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins. A pesquisa documental usou como fonte a internet, e os relatórios de controle interno foram encontrados nos *websites* dos respectivos órgãos centrais de controladoria ou nos anexos dos balanços gerais dos estados nos respectivos *websites* oficiais.

Os resultados revelam o baixo número de estados que fazem o *disclosure* dos relatórios

(cc) BY-NC-ND

de controle interno via internet – considerada um amplo veículo de divulgação. Além disso, destaca-se o baixo índice de atendimento aos dispositivos da NBCT 16.8, contrariando o que preceituam as boas práticas de governança corporativa, que consideram o controle uma das suas dimensões.

Os itens da NBCT 16.8 foram distribuídos em sete categorias de análise: Definições, Abrangência, Ambiente de Controle, Procedimentos de Prevenção, Procedimentos de Detecção, Monitoramento e Informação e Comunicação. O maior nível de atendimento aos itens nos relatórios analisados foi representado pela categoria Informação e Comunicação, seguida da categoria Monitoramento, ambas identificadas nos relatórios do exercício de 2010. A categoria Procedimentos de Detecção não apresentou registro de divulgação em nenhum dos relatórios dos nove estados.

Outra importante característica revelada no estudo relaciona-se ao foco da divulgação apresentado nos relatórios. Dois pontos destacam-se na análise dos relatórios apresentados nas contas anuais de governo: a preocupação com a avaliação da execução orçamentária anual e dos programas de governo; e a verificação de aspectos legais e regulamentares acerca dos atos praticados pela administração pública, com base nas legislações de regência. Isso demonstra a forte influência exercida pela vertente auditoria sobre as controladorias-gerais dos estados.

Dessa forma, com base nos relatórios analisados, registra-se que os órgãos de controle interno das entidades governamentais investigadas podem não estar adequadamente estruturados para atendimento das dimensões do controle interno emanadas pela NBC T 16.8, em especial quanto aos procedimentos de prevenção e detecção de erros e fraudes na gestão dos recursos públicos, que exigem, do controle interno, a adoção de métodos e procedimentos de acompanhamento concomitante dos atos praticados pelos gestores públicos.

Destaca-se que, mesmo embrionária, a análise sinalizou importantes pontos sobre a evidenciação da dimensão Controle, em especial do controle interno, no escopo da governança na área pública, nos relatórios apresentados nas prestações de contas anuais dos governos estaduais. A incipiente quantidade de estados que publicaram o relatório contraria o que estabelece a CF e outros atos legais sobre a obrigatoriedade de apresentação de relatórios de controle interno no conjunto de documentos da prestação de contas anual dos governos estaduais. Além disso, destaca-se a reduzida conformidade dos relatórios investigados em relação aos dispositivos da NBC T 16.8. Especificamente sobre o nível de evidenciação encontrado na análise realizada, cabe elucidar que, apesar do rigor científico aplicado, é importante que, em estudos futuros, sejam empregadas técnicas estatísticas mais robustas, capazes de discernir sobre os fatores explicativos dos níveis de evidenciação e de adequação dos relatórios emitidos pelos estados brasileiros.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BIANCHI, M. **A controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente.** 159 f. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2005.

BOYNTON, W. C.; JOHNSON, R. N.; KELL, W. G. **Auditoria**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BRADLEY, J. Methodological issues and practices in qualitative research. **Library Quarterly**, v. 63, n. 4, p. 431-449, 1993.

(cc) BY-NC-ND

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1998.

_____. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2012.

_____. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. DOU de 22/6/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8666.htm>. Acesso em: 16 fev. 2012.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Servidor Público**, ano 52, n. 1, 1 mar. 2001.

CEARÁ. Lei n. 12.509, de 6 de dezembro de 1995. **DOE**, 6 dez. 1995. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tce.ce.gov.br/sitetce/arq/lei_organica_tce/Lei_Organica.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2012.

(CFC). **Resolução CFC n. 1.135**, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno. Disponível em: <http://www.cfc.org.br>. Acesso em: 30 jan. 2012.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8, Panamá, 2003. **Anais**. Panamá, 2003.

GERIGK, W.; TARIFA, M. M.; ALMEIDA, L. B.; ESPEJO, M. M. S. B. Controladoria pública municipal na perspectiva dos profissionais do controle externo. **ABCustos Associação Brasileira de Custos**, v. 2, n. 3, p. 1-22, 2007.

GHERMAN, M. **Controles internos**: buscando a solução adequada. 2005. Disponível em: <http://www.moduloriskmanager.com.br/artigo_10.htm>. Acesso em: 12 mar. 2012.

HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. **Administração estratégica**: competitividade e globalização. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

International Federation of Accountants (IFAC). **Governance in the public sector**: a governing body perspective. 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org/Members/Downl.oads/Study_13_Governance.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2012.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas públicos por meio da análise estruturada dos relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, art. 15, p. 1-18, 2011.

LIMA, G. A. S. F. **Utilização da teoria da divulgação para avaliação da relação do nível de disclosure com o custo da dívida das empresas brasileiras**. 2007. 108 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MATO GROSSO. **Lei Complementar n. 269**, de 22 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/356>. Acesso em: 30 jan. 2012.

(cc) BY-NC-ND

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD). **OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises.** 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2012.

RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – RCI. Ceará. Exercício de 2008. **RCI-CE 2008**, Fortaleza, abril de 2009. Disponível em: <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/contas-de-governo/relatorio-do-controle-interno>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Ceará. Exercício de 2009. **RCI-CE 2009**, Fortaleza, março de 2010. Disponível em: <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/contas-de-governo/relatorio-do-controle-interno>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Ceará. Exercício de 2010. **RCI-CE 2010**, Fortaleza, março de 2011. Disponível em: <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/contas-de-governo/relatorio-do-controle-interno>. Acesso em: 27 jul. 2011.

RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO – RCI. Rio Grande do Sul. Exercício de 2010. **RCI-RS 2010**, Porto Alegre, março de 2011. Disponível em: <http://www.age.pa.gov.br/age/images/stories/RELATORIODOCONTROLEINTERNO2010.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2011.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n. 63**, de 1 de agosto de 1990. Dispões sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/10348033358c05b10325681f0062ca30/4b2972bdc563e76603256652006b849b?OpenDocument >. Acesso em: 25 jan. 2012.

SERGIPE. **Lei Complementar n. 4**, de 12 de novembro de 1990. Dispõe sobre o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe e dá providências correlatas. Disponível em: <http://www.cge.se.gov.br/modules/wfdownloads/visit.php?cid=1&lid>. Acesso em: 20 jan. 2012.

SILVEIRA, A. D. M. **Governança corporativa e estrutura de propriedade**: determinantes e relações com o desempenho das empresas no Brasil. 2004. 254 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007

STREIT, R. E.; KLERING, L. R. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 27, 2004, Curitiba. **Anais**. Rio de Janeiro: Anpad, 2004.

TIMMERS, H. **Government governance**: corporate governance in the public sector, why and how? The Netherlands Ministry of Finance. In: FEE PUBLIC SECTOR CONFERENCE, 9, Canberra, 2000. Disponível em: <http://www.minfin.nl>. Acesso em: 15 mar. 2012.

WALLACE, O.; NASER, K. Firm specific determinants of the comprehensiveness of mandatory disclosure in the corporate annual reports of firms listed on the stock exchange of Hong Kong. **Journal of Accounting and Public Policy,** v. 14, p. 311-368, 1995.

(cc) BY-NC-ND

A Gestão de Conhecimentos na Rede de Administradores de Parques Paulistanos

Knowledge Management in the City of São Paulo Park Management Network.

Resumo

Este estudo examina como se constituiu uma rede colaborativa e de troca de conhecimentos entre gestores de parques municipais do processo de expansão de áreas verdes da Secretaria do Verde e Meio Ambiente da cidade de São Paulo (SVMA-SP). Buscou-se traçar o perfil acadêmico e profissional desses administradores, identificando temas de preferência e atores relevantes para a difusão do conhecimento, sugerindo ações para ampliá-la. Os dados foram obtidos em uma pesquisa realizada por meio da aplicação de um questionário aos gestores de parques da SVMA-SP, em janeiro de 2011. O perfil é o de graduados há mais de quatro anos, principalmente em ciências biológicas, atuando há mais de três anos na SVMA-SP, empenhando seu tempo em gerenciar equipes terceirizadas e no manejo dos parques e tendo como atividades prediletas o manejo em si e atividades de educação ambiental. Foi mapeada uma rede de trocas de conhecimentos composta por sete comunidades, relativamente centralizada, com hierarquia, apontando os agentes com maiores carências e podendo os líderes apoiar os colegas em competências relevantes à operação.

Palavras-chave: gestão social; políticas públicas; parques municipais; redes de relacionamento; gestão do conhecimento.

Aureo Magno Gaspar Pinto - aureo.gaspar@gmail.com
Mestrado em Administração de Empresas pela PUC-SP. Professor pela PUC-SP

Luciano A Prates Junqueira - junq@pucsp.br
Doutorado em Administração da Saúde pela USP. Professor pela PUC-SP.

Helen de Montille Ferreira - helen@hdmconsultoria.com.br
Mestrado em Administração de Empresas pela PUC-SP. Pesquisadora pela PUC-SP.

Artigo submetido no dia 23.08.2012 e aprovado em 07.06.2013

ABSTRACT

This study aims to assess the impacts of implementing public policy for structuring the management team of municipal parks in the city of São Paulo, under the Green and Environment Municipal Office (SVMA). This research assessed the academic and professional profile of these managers, identifying preferred topics and relevant players for disseminating knowledge, suggesting actions to improve it. Data were achieved from a survey using questionnaires that were applied to SVMA park managers in January 2011. The study identified the professional profile as primarily graduates in biological sciences (having studied more than four years). They have been working for more than three years at the SVMA, engaging their time primarily in managing outsourced teams and park management, with the favorite activities of managing the environment itself and the promotion of environmental education activities. Research identified a knowledge exchange network with seven communities, relatively centralized, with identifiable hierarchy identifying the agents with more needs and leadership supporting colleagues in skills relevant to the operation.

Keywords: *social management, public policy, municipal parks, networks, knowledge management.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. Introdução

A crescente consciência sobre a importância sistêmica de áreas verdes urbanas para a melhoria da qualidade de vida trouxe, cada vez mais, à agenda política a premência de medidas para a manutenção e constituição de regiões vegetadas, em especial os parques, pelo potencial que estes têm de cumprir múltiplas funções sociais de cunho integrativo, conquanto espaços de convívio, lazer e integração comunitária, podendo propiciar um aumento da consciência coletiva, da sensibilização paisagística e ambiental, alinhado à preservação da fauna e flora (LOBODA; DE ANGELIS, 2005).

Entretanto, na cidade de São Paulo, notável pelo seu desenvolvimento e pujança econômica, houve poucos investimentos destinados à manutenção e menos ainda à ampliação de áreas verdes, ao longo do seu histórico de crescimento acelerado e desordenado. Esse padrão paulistano teve uma inflexão positiva na última década, com a crescente consciência da importância das áreas verdes para a qualidade de vida citadina, o que justificou a elaboração e execução de um programa denominado "100 Parques para a Cidade", para a expansão, proteção e preservação das áreas verdes públicas no município de São Paulo, definidas como prioridade para as gestões 2005-2008 e 2009-2012 (SÃO PAULO, 2004) e em consonância com o Plano Diretor Estratégico instituído pela Lei Municipal n. 13.430/2002 (SÃO PAULO, 2002). O programa, capitaneado pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente de São Paulo (SVMA-SP), teve como visão de referência o desejo de que a população municipal pudesse alcançar um parque público a pé, no entorno das residências ou locais de trabalho para o convívio com o verde, o diálogo, a prática de esportes e outras atividades comunitárias. A principal meta era totalizar 50 milhões de m² de áreas verdes até 2012, tendo como estratégia central a ampliação do número de parques urbanos.

Em janeiro de 2005, quando se iniciou o programa, havia 15 milhões de m² de área protegida nos 31 parques públicos municipais – como se pode verificar na Tabela 1 – e diversos parques criados por decreto, mas ainda não viabilizados. A ampliação evidenciou-se pelo incremento de 148,9% no orçamento da SVMA-SP e no número de parques, que triplicou no período de 2005 a 2012, em que pese o ainda reduzido percentual (0,60%) contemplado para a Secretaria do Verde, de R$ 38,7 bilhões do orçamento municipal para 2012.

Tabela 1 - Evolução orçamentária da SVMA-SP

Ano	Orçamento (milhões de reais)	Número de Parques	Área Verde (milhões m2)
2005	93,4	31	15
2012	232,5	96	50
Variação	148,9%	209,7%	233,3%

Fonte: SÃO PAULO (CIDADE), 2011.

(cc) BY-NC-ND

A principal responsabilidade nesse movimento de ampliação de áreas verdes ficou a cargo do Departamento de Parques e Áreas Verdes (Depave) da SVMA-SP. As atribuições do Depave são, entre outras,

> Projetar, contratar projetos e gerenciar obras e serviços [...] para viveiros, parques urbanos, parques lineares e parques naturais [...] promover, em conjunto com as demais unidades da Secretaria, a administração, preservação, conservação e manejo de parques ou de outras unidades a ele subordinadas, [...] dispor sobre as modalidades de uso e conciliando o manejo com a utilização pelo público; promover [...] a proteção e o equilíbrio da paisagem e do meio físico ambiente que [...] influam na qualidade da vida humana. (SÃO PAULO, 2012).

Viabilizar essa estratégia de constituição e manutenção de parques demandou a ampliação do corpo técnico e administrativo do Depave e uma reformulação no processo de contratação dos administradores desses parques.

Assim, em vez de seguir a prática tradicional de indicações políticas para os cargos de administrador de parque, a SVMA estruturou um processo objetivo de recrutamento e seleção, ainda dentro do modelo de livre provimento, mas buscando profissionais com maior capacitação, que permitissem sustentar o crescimento.

Abriu-se um cadastro para colher dados de pessoas com o perfil desejado para administrar os parques da cidade: formação, competências e até a disponibilidade para trabalhar nos finais de semana, quando há maior afluxo de população nos parques. Esse processo foi divulgado nos meios de comunicação e alimentado por formulário na internet, gerando-se um banco de 1.350 currículos.

Em março de 2005, iniciou-se, com base no cadastro, a seleção para convidar pessoas a assumir os cargos, que, além da análise das competências, considerou a proximidade de moradia dos possíveis candidatos a administrador dos respectivos parques, de modo a melhorar a mobilidade e promover maior identidade com o local. Esse processo culminou com a nomeação do primeiro grupo de 30 administradores de parques assim selecionados. Com a expansão dos parques, o elenco inicial foi sendo aumentado, e, no início de 2011, já eram 76 parques e 49 administradores.

Um importante aspecto, concomitante e sinérgico com esse processo de profissionalização, foi a abertura para eleições aos conselhos gestores dos parques, na busca de maior transparência administrativa e equidade na prestação dos serviços públicos, abrindo-se espaço para que outros setores da sociedade civil tivessem tenham voz nas decisões (COELHO; OLENSCKI, 2005). Assim, os administradores de parques, além dos atributos técnicos, deveriam ter habilidades de relacionamento interpessoal e negociação, mais aderentes ao conceito da gestão social de que

> parte do interesse público bem compreendido, em um contexto de solidariedade e sustentabilidade, acontecendo na esfera pública, com uma dinâmica de comunidades de prática, em que a tomada de decisão coletiva ocorre por meio da democracia deliberativa sem coerção, norteada pela ação racional substantiva permeada por dialogicidade e intersubjetividade, considerando as possibilidades das interorganizações, fundada na dialogicidade e

(cc) BY-NC-ND

> intersubjetividade do processo visando à emancipação como fim último. (CANÇADO, 2011, p. 205).

O aumento no número de parques e o consequente incremento na complexidade para a gestão desse conjunto demandavam um novo olhar estratégico, que permitisse manter o alinhamento e a assertividade da operação como um todo, para cumprir não apenas o objetivo da implantação de 100 parques, mas que também assegurasse uma continuidade consistente da operação. Assim, o desafio relacionou-se à capacitação, difusão e consolidação, entre os administradores de parques, de conhecimentos relevantes para o desempenho dessa equipe espalhada em um município com 1,5 milhão de km2 e 11 milhões de habitantes (WHATELY, 2008).

Esta pesquisa justificou-se, portanto: Pela premência e relevância de identificar ações em rede que impactem de maneira positiva a gestão de parques geograficamente dispersos;

- Pela necessidade de avaliar até que ponto foi criado um processo solidário e integrativo de comunicação e formação de rede de colaboração entre os administradores para a gestão dos parques, dentro do contexto da implantação de políticas públicas municipais de proteção e ampliação de áreas verdes;
- Pela busca de fatores que contribuam para a coesão e integração no processo de gestão das áreas verdes municipais;
- Pela necessidade de propiciar uma ferramenta de diagnóstico rápido e preciso que auxilie os gestores públicos a tomar ações assertivas no contexto de atuação em uma comunidade de administradores de parques.

O objetivo geral desta pesquisa foi avaliar até que ponto se estabeleceu uma rede colaborativa que propiciasse apoio e trocas de conhecimentos ligados à gestão dos parques municipais entre os administradores nomeados no âmbito do Programa 100 Parques.

A pesquisa teve como objetivos específicos conhecer o perfil de formação e conhecimentos dos profissionais contratados, suas preferências e sua adequação aos objetivos do programa; compreender a configuração das relações profissionais entre os administradores de parques; destacar pontos de melhoria na configuração da rede de administradores como um todo, oportunidades de trocas de saberes, capacitação e integração entre os administradores; identificar atores com alta centralidade de grau de entrada, preeminentes ou de prestígio: quem poderia apoiar os colegas e quem gostaria ou necessitaria de treinamento em cada competência relevante à operação.

2. Gestão do Conhecimento e Aprendizado em Redes

O conhecimento é o ato ou efeito de abstrair ideias de algo, por meio de descrições, formulação de conceitos, hipóteses, teorias, princípios e procedimentos úteis e verdadeiros. O estudo da geração desse conhecimento e da busca de métodos de apropriação deste por parte das organizações faz uma distinção entre informação e conhecimento – informação é uma entidade relevante, com significado intrínseco e que impacta as decisões, e também é um dos elementos que geram um corpo de conhecimentos criado e mantido na mente, integrando também valores, experiências e intuições (VON HAGEN; RATZ; POVALEJ, 2005; DAVENPORT;

(cc) BY-NC-ND

PRUSAK, 1998).

Profissionais cujo trabalho depende eminentemente de seu conhecimento especializado, focado em determinada área, e que usam esse conhecimento e experiência para estabelecer prioridades, definir e resolver problemas, são chamados de "trabalhadores do conhecimento" (DRUCKER; MACIARIELLO, 2010).

A percepção da criticidade desses profissionais e da importância de suas contribuições para a sustentação das organizações levou, durante a década de 1990, à formulação de que o conhecimento tem valor em negócios e de que a organização possuiria um "capital humano" composto pela capacidade intelectual, conhecimentos, criatividade e experiência de seus profissionais, um "capital estrutural" advindo de seus processos, manuais e sistemas de informação e um "capital do cliente" que proviria dos relacionamentos da organização com esses últimos. A agregação do capital humano, capital estrutural e capital do cliente comporia o "capital intelectual" único da organização e principal fonte de sua diferenciação e capacidade de inovação (STEWART, 1998).

Reter e ampliar o "capital intelectual" tornou-se uma das prioridades organizacionais, mas diversos obstáculos foram encontrados nesse processo. Drucker e Maciariello (2010) apontam que é um grande desafio às organizações criarem e reterem os conhecimentos relevantes ao seu porvir, dado que é um processo ligado a seres humanos que podem ingressar, sair da organização ou mesmo se negar a compartilhá-los, e que os próprios conhecimentos considerados relevantes são dinâmicos e podem mudar ao longo do tempo. O caráter imaterial de suas contribuições também torna notoriamente difícil mensurar a produtividade desses "trabalhadores do conhecimento", e, muitas vezes, seu tempo nas organizações é desperdiçado em atividades que pouco acrescentam à sua contribuição potencial.

As tentativas de manter esses conhecimentos podem se traduzir em esforços para a sistematização em manuais e normativas, ou pela busca de retenção de pessoas com conhecimentos considerados relevantes e pela criação de ambientes propícios à troca entre os participantes, oferecendo suporte e desenvolvendo espaços que induzam a um incremento e diversificação no fluxo informacional (NONAKA; TAKEUSHI, 2008). Assim, iniciou-se um movimento voltado à "gestão do conhecimento" para preservar e ampliar o capital intelectual das organizações (DAVENPORT; JARVENPAA; BEERS, 1996; DAVENPORT; PRUSAK, 1998, NONAKA; TAKEUSHI, 1997; EPPLER; SEIFRIED; RÖPNACK, 1999; SENGE, 1998).

A "gestão do conhecimento" busca entender as crenças sobre as relações entre múltiplas causas e efeitos imagináveis que mantém interação na rede profissional e envolvem os processos de aprendizagem em três processos: aquisição e desenvolvimento de conhecimentos, disseminação do conhecimento e construção de memória. Assim, tem-se como objetivo compartilhar melhores práticas e conhecimentos, tanto pela identificação e mapeamento das memórias individuais e coletivas, em um processo de aumentar a acessibilidade dos saberes já existentes, incrementando sua lógica e organização, quanto apoiando a geração de novos conhecimentos que suportem a tomada de decisões assertivas (FLEURY, 2002).

Para Nonaka e Takeushi (1997), o processo de geração de conhecimentos

(cc) BY-NC-ND

ocorre na interação do indivíduo com o meio ambiente, por meio do qual o ator obtém informações que traduzem, enriquecem e integram conhecimentos percebidos como relevantes à continuidade do seu existir, ajustando-os à sua identidade e autoimagem. Esses autores acrescentam que esse processo ocorre não apenas no nível do indivíduo mas também nas organizações, auxiliando-as em seus processos de tomada de decisão. Há tanto uma relação com o ambiente externo à organização quanto um processo interno advindo da interação e comunicação entre os participantes da organização. A dinâmica das interações, tanto internas quanto externas, permite um fluxo de contínua geração de novos conhecimentos, sustentando a inovação contínua e a perenidade da organização.

A "teoria de criação do conhecimento organizacional", de Nonaka e Takeushi (1997; 2008), aponta a forma como uma organização tem maior ou menor capacidade de criar novos conhecimentos e de difundi-los e incorporá-los a seus produtos e processos. Essa criação dá-se em uma dimensão epistemológica e em uma dimensão ontológica.

Na dimensão ontológica, temos diversos níveis de entidades que criam conhecimentos, como os indivíduos, grupos e comunidades. Na dimensão epistemológica, os autores distinguem conhecimentos tácitos (modelos mentais e relações cognitivas dos indivíduos, de difícil transmissão) dos conhecimentos explícitos (já traduzidos em linguagem formal e sistematizados).

A criação de conhecimento, para Nonaka e Takeushi (1997), ocorre em uma espiral que transita entre os níveis tácito e explícito do conhecimento e entre os múltiplos níveis, sendo gerada pelos indivíduos e ampliada dentro e entre as organizações. Os autores distinguem quatro fases nesse espiralar, quais sejam a socialização, a externalização, a combinação e a internalização.

Na socialização, ou partilha implícita do conhecimento tácito, as experiências pessoais são compartilhadas por meio da interação com o outro pela exteriorização ou explicitação desse conhecimento. Na externalização, o conhecimento tácito é convertido em conhecimento explícito, expressando-se por elementos inteligíveis pelo outro, como analogias, conceitos e diálogos, propiciando a criação de novos modelos. Questionar, refletir, usar metáforas e análises seriam meios de se combinarem essas vontades e saberes; por meio de trocas de diferentes conhecimentos explícitos, propicia-se uma combinação destes em novos conhecimentos explícitos. Por fim, essas trocas, oriundas da verbalização, diagramação, redação, contação de histórias e outros processos de interação, em um "aprender fazendo", podem levar à internalização do conhecimento em um novo patamar de conhecimento tácito, completando uma volta da espiral e dando início a uma nova revolução na espiral.

Von Krogh, Ichijo e Nonaka (2001) aumentaram a instrumentalização dessa teoria, ao agregar os conceitos de gerenciamento de conversas e a criação de contextos (lugares ou espaços, chamados de *ba*) – fomentando debates e compartilhamento de percepções, propiciando a construção de relacionamentos sólidos e duradouros de cooperação. O *ba*, um espaço físico ou virtual, é o substrato que apoia e catalisa as redes de cooperação e troca de conhecimentos.

Granovetter (1985) aponta que toda relação humana – e aqui incluímos a geração de novos conhecimentos e ações econômicas – está imersa e condicionada

(cc) BY-NC-ND

em uma estrutura social predeterminada, na qual os agentes cumprem papéis sociais. Agentes individuais têm algum grau de influência e mobilidade, mas, ao mesmo tempo, têm seu comportamento condicionado pela organização social maior na qual estão inseridos e que, em larga medida, os define (SILVA, 2008; MIZRUCHI, 2006). Dessa forma, a "espiral de produção de conhecimento" transita entre o particular e o coletivo, e está também imersa nas redes de relações sociais.

Casado (2002) indica que essas redes intra e interorganizações são também de caráter formal e informal, sendo as formais geralmente verticais e centralizadas, trafegando os conteúdos técnicos e administrativos, e as redes informais fluem por meios não estruturados, podendo saltar níveis hierárquicos e mover-se em qualquer direção. As trocas informacionais nessas redes, em que o recurso essencial da sociedade é o conhecimento, trazem percepções de ausência de fronteiras, onde o saber viaja mais rápido que o dinheiro; onde a mobilidade ascendente está supostamente disponível a qualquer um e amplia-se o potencial para o fracasso e para o sucesso de qualquer pessoa (DRUCKER e MACIARIELLO, 2010, p. 89).

Enquanto atributos, as fronteiras da rede fazem convergir uma multiplicidade de competências e experiências complexas na consecução de seus objetivos – a rede é também instrumental e transdisciplinar, na medida em que a produção, reprodução e difusão de conhecimentos são heterogêneas, mas amplamente acessível aos seus integrantes, e focada nesses objetivos (SILVA, 2008).

O papel da liderança formal, no contexto dessa espiral, seria principalmente o de apoiar a transformação dos objetivos e conhecimentos tácitos e contextuais de cada ator em conhecimento explícito do grupo (NONAKA; TAKEUCHI, 1997). A principal ligação seria embasada na participação conjunta e relacional em projetos colaborativos, tendo o gestor a missão de potencializar e catalisar o intercâmbio reticular. A ação grupal tenderia a se pautar mais pela unanimidade (mesma alma, mesmo sentimento) e menos pela uniformidade (regularidade da forma, monotonia), na medida em que se tendesse a um associativismo voluntário, centrado em objetivos e ideais, e não em uma ação preconizada por um ente diretor (FLEURY; OUVERNEY, 2007; MISOCZKY, 2009).

Entretanto, esses fluxos, de maneira pragmática, não ocorrem livres de conflitos. Fleury (2002) reforça que as pessoas nascem motivadas a aprender, explorar e ter experiências, mas as instituições sociais, muitas vezes, negam as condições de aprendizagem, recompensando-as pela obediência e aceitação de padrões estabelecidos. Costa (2004) aponta que aqui também há embates, assimetrias de saberes e de poder que podem se dar porque, se, por um lado, os gestores organizacionais compreendem a importância e buscam fomentar o compartilhamento, por outro lado, essas relações também podem questionar e colocar em risco as estruturas de controle e manutenção de poder pelas lideranças formais, que tendem, então, a tolher o livre compartilhar.

A relação não hierárquica, em rede, propicia um ambiente de maior liberdade para o aprendizado e para uma expansão da espiral de produção de conhecimento, onde a malha relacional se revela naquilo que Lévy (1998) chama de *hipercortex* ou mente coletiva – o sujeito é não apenas o eu individual mas também parte de uma dinâmica enredada por relações, ou de uma inteligência coletiva em que o viver é

(cc) BY-NC-ND

um processo de conhecimento no qual não se dissocia a prática da ação. Nessa visão de colaboração efetiva e integrada, a rede despontaria, ao mesmo tempo, como forma e suporte para o aprendizado, fortalecimento e criação de conhecimento do grupo (VILLASANTE, 2002; JUNQUEIRA, 2006).

Entender essas relações implica conhecer a dinâmica das forças e influências que cada um dos participantes exerce sobre aqueles com quem se relaciona, na efetuação de suas atividades e no alcance de seus interesses individuais em conjunto, no grau em que compartilha ou deixa de compartilhar conhecimentos. Assim, pesquisar os relacionamentos pode contribuir para um melhor entendimento da motivação e gestão de pessoas, das implicações de trabalho com foco social, e para a compreensão do exercício do poder, do aprendizado, da gestão do conhecimento e do papel da liderança em contextos de com alto grau de participação individual (FLEURY; OUVERNEY, 2007; JUNQUEIRA, 2006), como a administração de parques públicos.

3. A Pesquisa

A pesquisa aqui relatada é um estudo de caso, descritivo, de natureza eminentemente quantitativa, utilizando-se do método de redes completas, com levantamento demográfico e coleta de dados primários por meio de questionário estruturado aplicado em reunião dos administradores. A análise de redes sociais foi escolhida como metodologia pela sua ênfase nos relacionamentos, norteando o levantamento de campo para mapear as ligações entre os atores e também os seus atributos considerados relevantes.

O método de mapeamento e análise de redes completas, ou integrais, tem como objeto a relação em rede nos grupos sociais – é uma abordagem censitária, que preconiza mapear os relacionamentos entre todos os atores em um grupo predefinido (SCOTT; CARRINGTON, 2011; HANNEMAN; RIDDLE, 2005). Nesse método, define-se uma população com determinados atributos e, a seguir, mapeiam-se os relacionamentos de certo tipo entre todos os componentes.

O estudo do conteúdo, direção e força das relações, dos laços sociais que conectam atores e a análise dos papéis representados traz indicadores como o grau de centralidade de um ator em relação a outros ou o poder que ele pode exercer na rede. Podem-se identificar atores em posições estruturais favoráveis, com menores restrições e mais oportunidades que outros, ou lideranças informais atuais e emergentes; quem é influente e quem é proeminente; formadores de opinião; quem faz a intermediação de contatos; quem está relacionalmente “próximo” de quem; onde estão as comunidades; até que ponto a rede é descentralizada; como flui a comunicação; como são tratados os conhecimentos (VILLASANTE, 2002).

A pesquisa foi realizada no período de janeiro a março de 2011, sendo circunscrita aos 49 administradores de 76 parques municipais em operação e 17 interlocutores do Departamento de Parques e Áreas Verdes da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente de São Paulo (Depave-5) indicados pelos administradores, todos lotados na Divisão Técnica de Gestão de Parques do Depave-5. Para atingir os objetivos propostos, foram avaliados os administradores de parques e seus atributos (dimensão demográfica) e os vínculos entre esses administradores ou entre estes e a equipe de interlocutores do Depave-5 (dimensão relacional).

(cc) BY-NC-ND

Na dimensão demográfica, mapeou-se: há quanto tempo cada administrador trabalha para a Prefeitura de São Paulo; sua área de formação, ano de graduação e se é pós-graduado (a); o parque em que atua atualmente e os dois últimos parques que, porventura, tenha administrado; qual seu empenho de tempo por atividade diária, quais as atividades que melhor conhece (autoavaliação) e quais as atividades que mais gosta de realizar.

Na dimensão relacional, levantaram-se os elos entre os administradores de parques e outros administradores e elos com a equipe do Depave-5 (não administradores); buscou-se identificar os motivos de relacionamento (manejo, gerenciar equipes, atender a usuários, realizar trabalhos administrativos) e a frequência de contato (diária, semanal, quinzenal ou mensal).

O instrumento utilizado foi um questionário estruturado organizado em seções. A primeira seção coletava dados demográficos como o nome do entrevistado, a área e ano em que se formou; a data em que iniciou suas atividades na PMSP; o parque que administra e os que já administrou. A segunda seção pedia para distribuir o tempo de trabalho em manejo ambiental, gestão da equipe terceirizada, atendimento a usuários e tarefas burocráticas. A terceira seção direcionava-se ao mapeamento da rede, solicitando listar as pessoas do Depave-5 com quem tinha maior contato, motivos e frequência. A última seção focava o grau de conhecimento e preferência em relação a cada um dos motivos elencados.

Uma versão inicial do questionário foi apresentada à diretoria do Depave-5 para validação dos campos e adequação de termos à linguagem da organização. A seguir, realizou-se um pré-teste para que o leiaute do questionário e o tempo de preenchimento fossem avaliados.

O questionário foi aplicado durante uma reunião com todos os administradores de parques. Essa técnica presencial aumenta a uniformidade de entendimento (uma orientação única de preenchimento a todos e explicações em tempo real) e reduz o tempo de coleta. A rápida aplicação e tabulação garante um retrato mais preciso do "instantâneo relacional" captado pela pesquisa.

Os dados oriundos do levantamento foram tabulados, tratados e sistematizados em planilha Excel e inseridos em um software especializado para a exploração de redes complexas (ORA – *Organizational Risk Analyzer*) para análise das distribuições e das principais medidas para redes e agentes sociais. A opção por esse programa deu-se pela acessibilidade (*freeware*), interface intuitiva e amigável, amplo leque de tratamento dos dados e pelo estreito vínculo acadêmico (CARLEY, 2011).

4. Análise dos Resultados

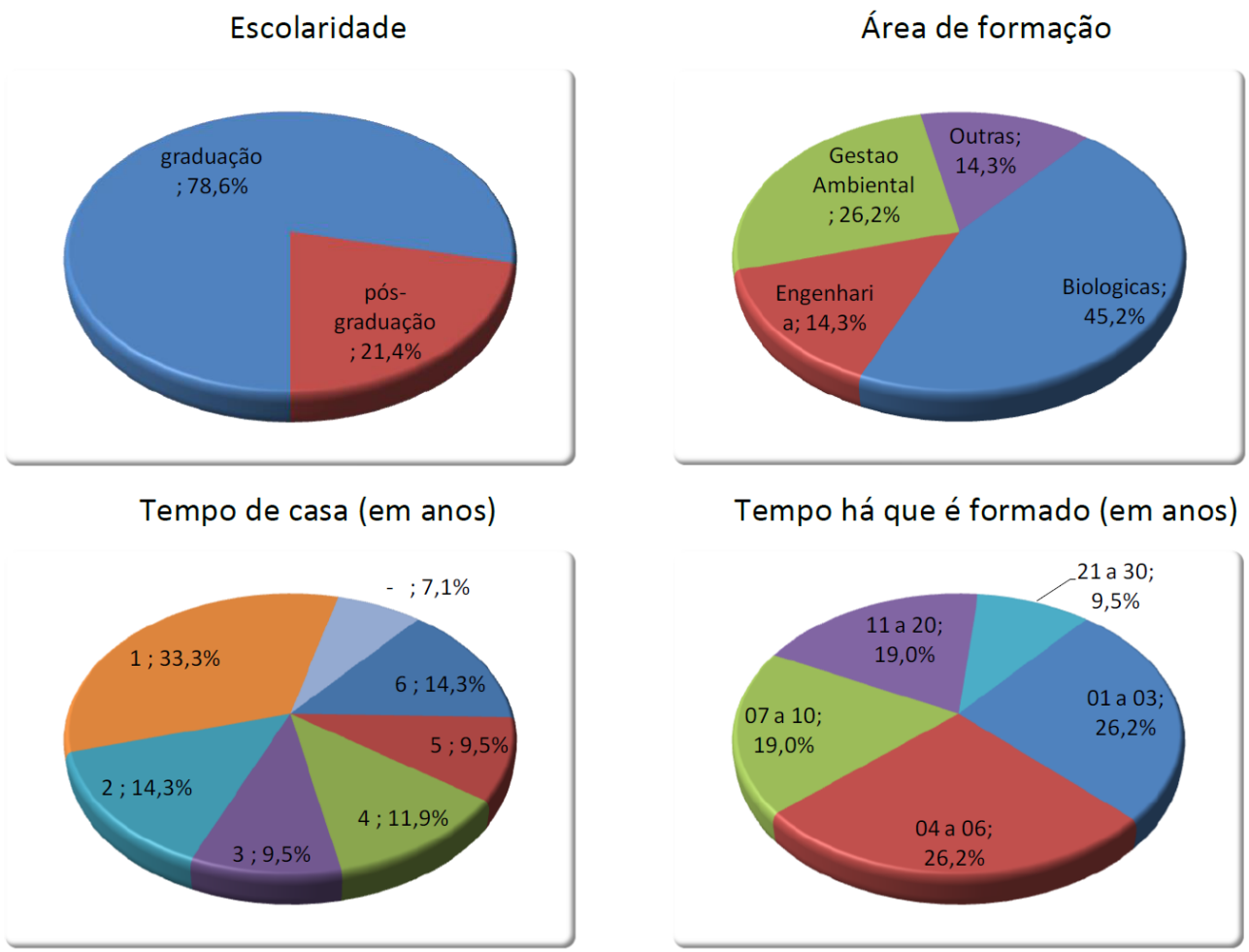
O grupo de administradores de parques foi analisado por dois ângulos. O primeiro, voltado à identificação de um perfil estatístico desses administradores, ou de "quem é" o administrador. O segundo ângulo buscou traçar o mapa da relação profissional entre esses administradores, averiguando até que ponto se identifica uma rede de colaboração e troca de conhecimentos relevantes à gestão de parques, quem a constitui e seus subgrupos.

Perfil dos administradores. A Figura 1 mostra que os administradores de parques formam um grupo de profissionais graduados há mais de quatro anos (74%), principalmente em ciências biológicas (45%) e gestão ambiental (26%), e um quinto destes é pós-graduado em áreas

(cc) BY-NC-ND

correlatas. Essa formação indica que estes são basicamente "trabalhadores do conhecimento", por formação, e reflete os critérios pelos quais foram selecionados e recrutados para o cargo. A maioria (57%) tem até três anos de casa e 40% têm um ano de trabalho ou menos nos parques municipais – muitos ainda estão em processo de aculturação e aprendizado das complexas regras, leis e normas que regem a ação do gestor público.

Figura 1 - Perfil demográfico dos administradores

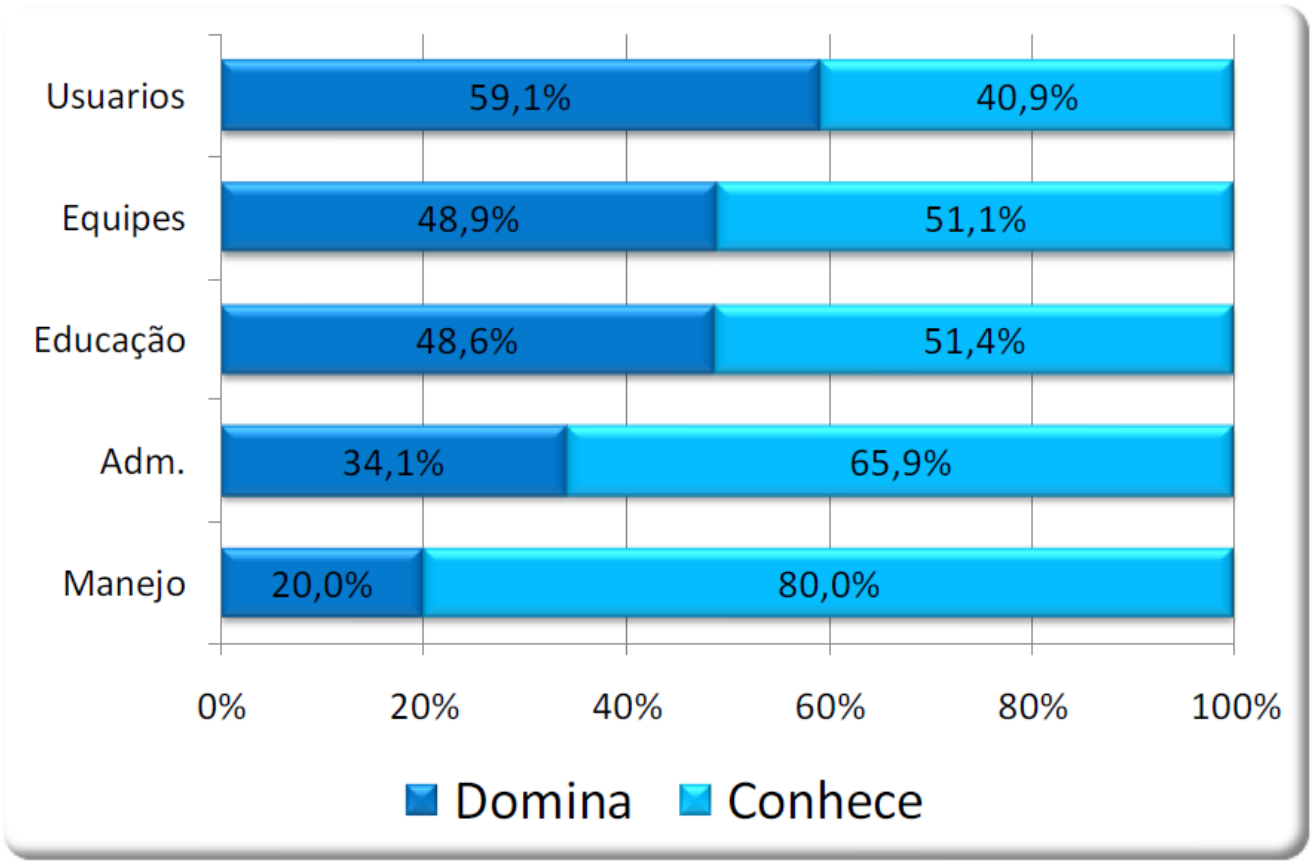


Fonte: Adaptado pelos autores.

(cc) BY-NC-ND

Quando questionados sobre como viam a si mesmos em relação ao domínio dos conhecimentos sobre temas críticos para o bom exercício do seu trabalho, como gestores de parques, os administradores destacaram (Figura 2), em primeiro lugar, sua destreza em se relacionar com os usuários (59% declararam dominar essa habilidade); a seguir, a gestão de equipes terceirizadas (49%) e práticas de educação ambiental (49% disseram dominar). Os trabalhos administrativos (como preenchimento de estatísticas, elaboração de relatórios, participação em reuniões na secretaria) e o manejo ambiental são as áreas que os administradores alegaram menos conhecer. Não conhecer os trabalhos administrativos pode ser fruto do pouco tempo no cargo, mas a percepção própria sobre pouco conhecimento em manejo ambiental poderia indicar tanto um baixo conhecimento efetivo, não adquirido no mundo acadêmico ou em experiências anteriores, quanto um elevado padrão de desempenho próprio esperado e nível de exigência consigo mesmo, ao se comparar com colegas com maior expertise, atributos que também reforçam a hipótese de se verem como "trabalhadores do conhecimento".

Figura 2 - Percepção em relação ao grau de domínio sobre suas atividades rotineiras

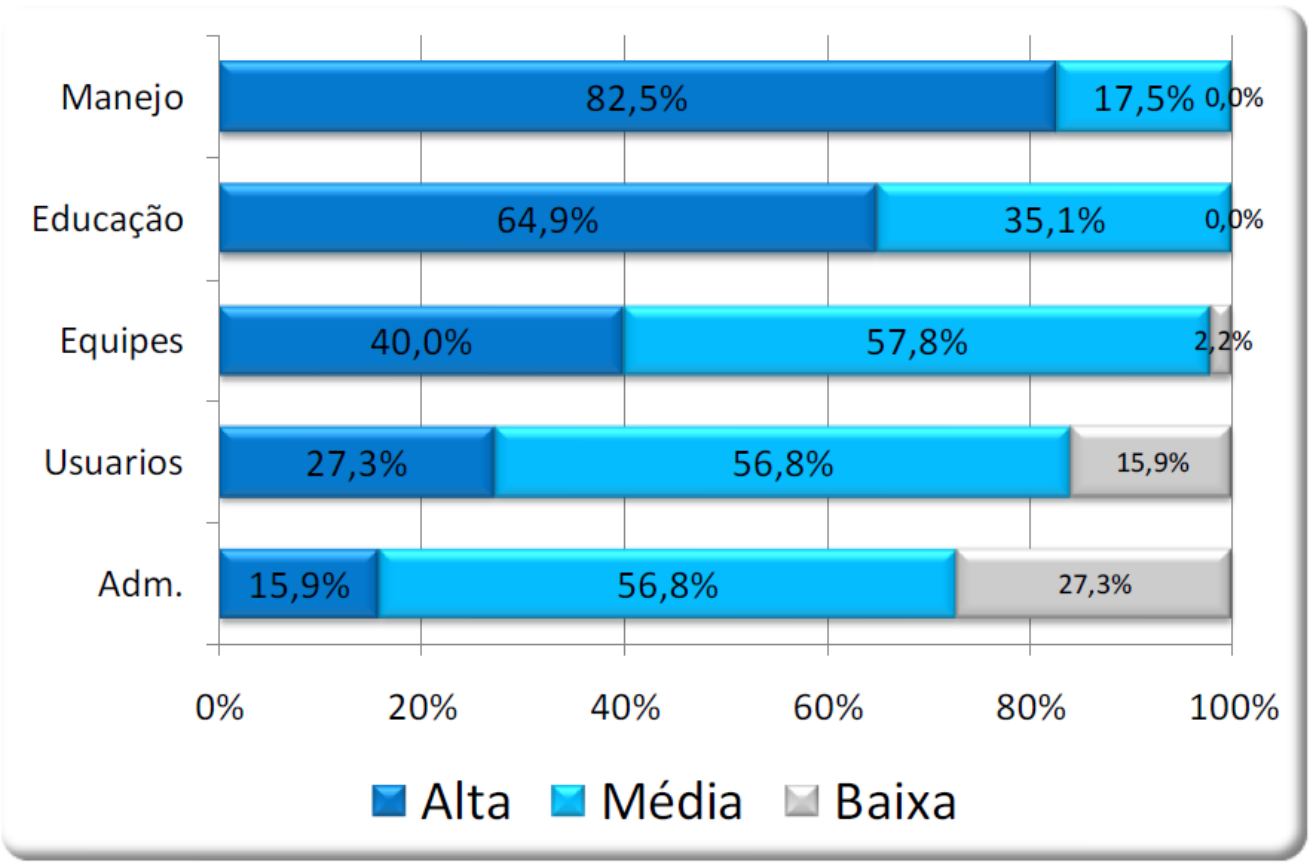


Fonte: Adaptado pelos autores.

(cc) BY-NC-ND

Se, por um lado, alegaram conhecer menos sobre manejo, por outro, esse é o tema que mais lhes agrada (Figura 3), seguido pelas atividades de educação ambiental. Alguns citaram que a maior parte dos contatos dos usuários é motivada por reclamações e queixas, o que justificaria a menor preferência por essa atividade. O trabalho administrativo e burocrático, com muitas regras, ritos formais e preenchimento de inúmeros relatórios e formulários, ficou como último colocado na lista de preferências – Drucker e Maciariello (2010) advertem sobre o impacto na motivação dos "trabalhadores do conhecimento" quando submetidos a tarefas repetitivas e não criativas, nas quais não podem exercitar seus conhecimentos especializados, com impactos na motivação e permanência dos profissionais no cargo.

Figura 3 - Preferências dos administradores em relação às suas atividades rotineiras

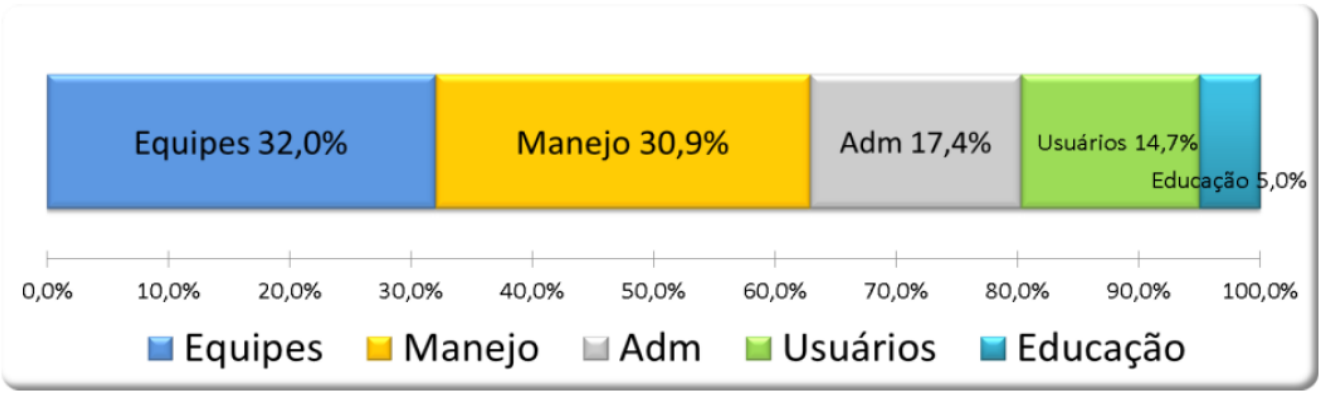


Fonte: Adaptado pelos autores.

(cc) BY-NC-ND

O ângulo seguinte foi identificar como se distribui o tempo de dedicação dos administradores a cada uma das suas atividades principais. Gerenciar as equipes terceirizadas de limpeza, manutenção e outras, bem como cuidar do manejo, tomou a maior parte (63%) do tempo dos administradores, conforme apresentado na Figura 4. Essas duas atividades são diretamente ligadas, pois a consecução de muitas tarefas de manejo é realizada por terceiros contratados. Assim, podem se caracterizar por aspectos mais administrativos e de gestão do que ligados ao exercício técnico de seus conhecimentos de base.

Figura 4 - Empenho de tempo dos administradores na realização de suas atividades rotineiras



Fonte: Adaptado pelos autores.

Resumindo os dados trazidos pelo perfil demográfico, das preferências, da autopercepção sobre conhecimentos e empenho do trabalho, identificamos que esses administradores são eminentemente profissionais do conhecimento (DRUCKER e MACIARIELLO, 2010), constituindo-se em um quadro técnico com boa formação e motivados em relação aos aspectos ligados ao meio ambiente e à relação com as pessoas. Entretanto, o grupo mostra-se fragilizado ao lidar com a burocracia pública, com as limitações de atribuições estritamente vinculadas a leis e normativas às quais têm dificuldade de compreender e que não trazem em sua bagagem ou, mais ainda, tolhem sua disposição em aplicar seus conhecimentos especializados (DRUCKER e MACIARIELLO, 2010). Isso pode levar ao desapontamento e esfriamento da motivação e relação com o desenvolvimento de seu trabalho, gerando uma eventual perda de profissionais e da competência técnica e esvaziamento de conhecimentos até o momento agregados na Secretaria.

Como esse efeito não é uniformemente distribuído, a seguir, será apresentada uma análise da rede de relacionamentos desses administradores, sob o ângulo de troca de conhecimentos.

Análise da rede social. Foram mapeadas 293 ligações entre os 66 atores (49 administradores e 17 técnicos) em uma rede distribuída com densidade relacional baixa (6,8% do total de ligações possíveis) – isso indica que há um volume muito menor de trocas de conhecimentos na rede em relação ao potencial desta, e que, eventualmente, não se constituiu um ba (VON KROGH; ICHIJO; NONAKA, 2001)

(cc) BY-NC-ND

significativo para trocas de conhecimentos. Assim, os processos de externalização e socialização de conhecimentos mostram-se relativamente frágeis. Essa fragilidade também é indicada pela frequência de contatos, pela reciprocidade dos laços e pelo pequeno número de especialistas.

A frequência média de contato entre esses atores, para um dado tema, pode indicar a intensidade relacional entre eles. O peso médio das ligações, medido pela periodicidade de contatos nessa rede, foi de 2,7, com desvio padrão de 0,9. Ou seja, em 68% dos casos, os atores tiveram entre 1,8 e 3,6 contatos por mês – os laços são, em sua maioria, fracos (GRANOVETTER, 1973), em uma relação de coleguismo com baixa frequência de troca de conhecimentos.

Se os laços forem recíprocos, maior é a chance de que haja um forte vínculo de trocas entre os atores. Apenas 23,9% das relações são recíprocas, o que indica uma predominância de relações unidirecionais do tipo mestre-aprendiz, por meio da observação e imitação para promoção de aprendizados do tipo tácito-tácito, sem que haja significativa criação de novos conhecimentos explícitos, formalizados e claros. A organização pode, assim, não conseguir gerar um volume significativo de conhecimentos traduzidos em manuais e compilações de boas práticas.

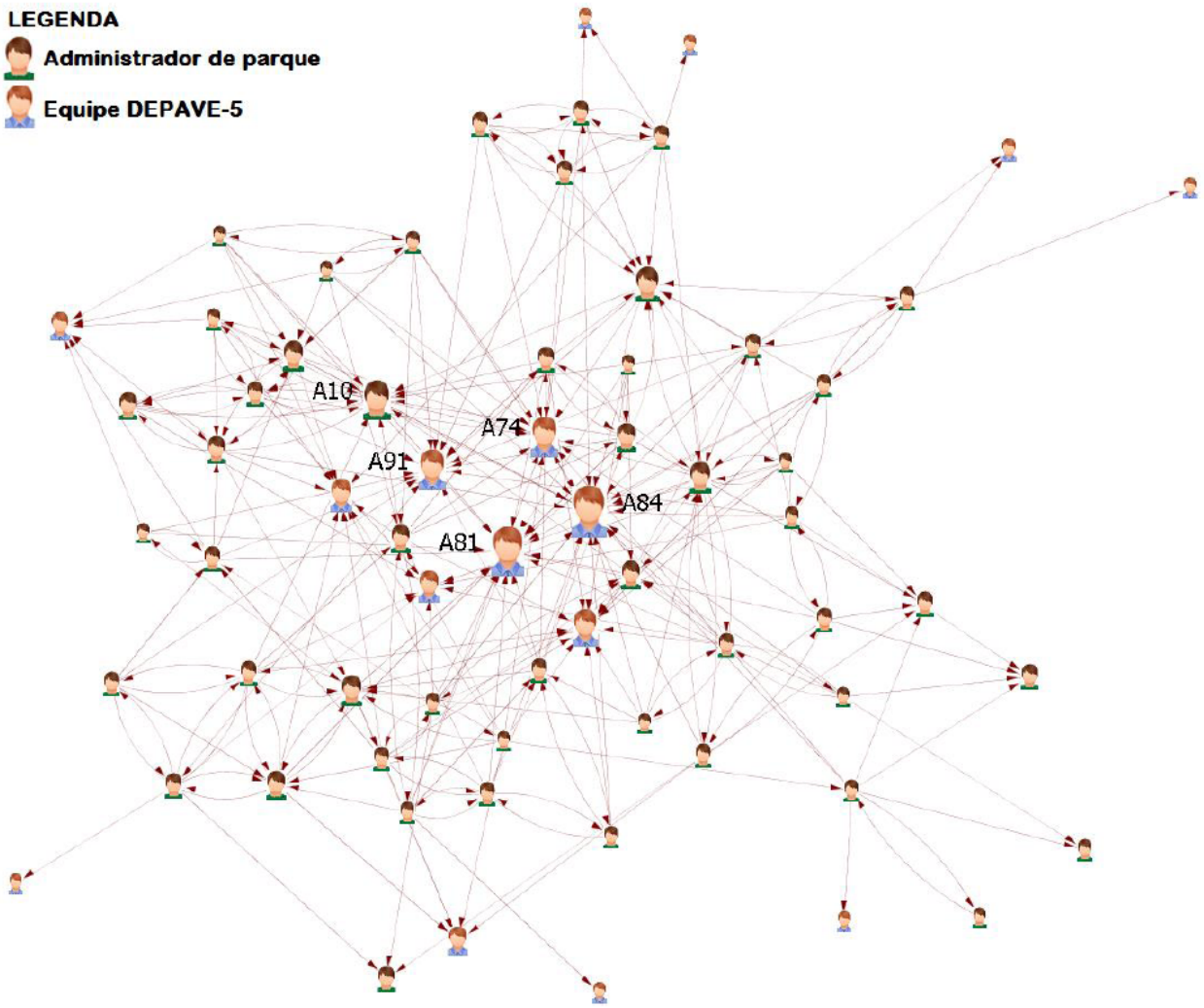
Quanto maior o grau de entrada, mais os atores foram citados como procurados pelos colegas, ou seja, maior a percepção na rede desses agentes como especialistas e detentores de conhecimentos especializados e relevantes (CARLEY, 2011; SCOTT; CARRINGTON, 2011) ou como fonte de consultas em caso de dúvidas e necessidade de apoio.

A Figura 5 representa o gráfico da relação entre os agentes na rede pesquisada. As setas indicam o sentido relacional (quem indicou contatar quem). Setas retas indicam relacionamentos unidirecionais e curvas, bidirecionais (o ator A alega que tem contato com o ator B e vice-versa). O tamanho das figuras que representam os atores é proporcional à medida de grau de entrada (número de votos que cada ator recebeu nos temas elencados).

Há poucos atores melhor conectados e uma maioria com pouquíssimos relacionamentos. Entre os cinco agentes mais citados (com mais de 15 indicações cada), quatro (A74, A84, A81 e A91) são da equipe técnica de gestão do Depave-5. O agente A10 é o único administrador de parque identificado por esse corte. O maior volume de relações, entre as mapeadas, tende a ocorrer entre administradores de parque e técnicos, e não entre grupos de administradores, o que indica uma relação ainda predominantemente hierárquica, em que o técnico, detentor de poder burocrático, é consultado pelo administrador sobre o que esse último pode ou não realizar e como deve ou não agir no seu dia a dia, reiterando a relação mestre-aprendiz não reflexiva.

(cc) BY-NC-ND

Figura 5 - Gráfico de relacionamentos da rede de administradores de parques do Depave-5



Fonte: Adaptado pelos autores.

Formação de comunidades. A formação de comunidades na rede, advindas da proximidade relacional, pode ser mais bem visualizada usando-se o método proposto por Newman (2010, p. 371-390). Nesse método, utiliza-se um algoritmo computacional que calcula o grau de conexão entre os agentes de maneira interativa e, a seguir, desconecta da rede os agentes com menor número de relacionamentos, eventualmente fragmentando a rede. O grau de conexão de cada fragmento é novamente calculado, e assim por diante, até que se localizem comunidades com agentes mais próximos entre si.

Foram identificadas sete comunidades na rede (Tabela 2). A maior comunidade congrega 14 agentes (Grupo 1), sendo sete destes administradores de parques na região Leste da cidade. A segunda maior comunidade (Grupo 2) concentra administradores da região Sul. As comunidades 3 e 4, administradores de parques das regiões Centro-Oeste e Norte.

Assim, isolando-se as relações entre administradores e técnicos do Depave-5, as trocas de conhecimentos tenderam a se dar

(cc) BY-NC-ND

em um contexto primordialmente geográfico. Isso se explica não só pela maior facilidade de acesso entre si mas também pela similaridade de desafios, como a gestão dos mesmos contratos e o relacionamento com as mesmas Subprefeituras e associações, o que levaria a maior solidariedade e maior troca de conhecimentos entre os administradores de uma mesma comunidade, no intuito de se defender mutuamente e lidar de modo mais consistente com seu ambiente.

Tabela 2 - Comunidades na rede de administradores de parques do Depave-5

Grupo	REGIÃO					Total
	C-OESTE	LESTE	NORTE	SUL	DEPAVE-5	
1	2	7	1		4	14
2				9	3	12
3	3	1	3	1	3	11
4	4		4		3	11
5	4	4			1	9
6	1	1	2		1	5
7		1		1	1	3
Total	14	14	10	11	16	65

Fonte: Adaptado pelos autores.

Um quadro de análise adicional é propiciado pelo histórico das passagens dos administradores na gestão de diferentes parques. Enquanto a maioria dos parques, no período analisado, teve apenas um administrador, identifica-se um grupo de administradores que teve a experiência de gerir muitos parques. A27 e A07 administraram, cada um, cinco parques. A Tabela 3 contabiliza a distribuição dos 49 administradores em função do número de parques municipais que gerenciaram e o número de indicações recebidas.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 3 - Número de administradores por parques que gerenciaram e por grau de entrada

Parques admin.	Graus de entrada (indicações)											Total
	0	1	2	3	4	5	6	7	10	11	13	
1		3	2	4	3	2	1	2		1	1	**19**
2	1	4	6	4	3	1			1			**20**
3			4	2		1						**7**
4					1							**1**
5			1				1					**2**
Total	**1**	**7**	**13**	**10**	**7**	**4**	**2**	**2**	**1**	**1**	**1**	**49**

Fonte: Adaptado pelos autores.

A Tabela 4 apresenta a distribuição dos 49 administradores em relação ao número de anos trabalhados na Prefeitura Municipal de São Paulo (tempo de casa) e o número de indicações que receberam dos colegas.

Tabela 4 - Número de administradores por tempo de casa e por grau de entrada

Tempo de casa	Graus de entrada (indicações)											Total
	0	1	2	3	4	5	6	7	10	11	13	
01 a 03		1	4	5	1			1				**12**
04 a 06			5	1	4	1	1		1			**13**
07 a 10		3	3	1		2					1	**10**
11 a 20	1	3		2	1	1		1		1		**10**
21 e acima			1	1	1		1					**4**
Total	**1**	**7**	**13**	**10**	**7**	**4**	**2**	**2**	**1**	**1**	**1**	**49**

Fonte: Adaptado pelos autores.

(cc) BY-NC-ND

A maior parte das relações e trocas de conhecimentos ocorreu entre administradores que gerenciaram um ou dois parques (Tabela 3) e com menor tempo de casa (Tabela 4). Assim, os resultados indicam que os administradores juniores não se beneficiam da expertise acumulada pelos administradores com maior tempo de casa ou que tenham vivenciado a gestão de múltiplos parques.

Em resumo, tem-se uma rede distribuída com baixa densidade relacional, com relações unidirecionais do tipo mestre-aprendiz e promoção do aprendizado tácito-tácito. As comunidades de trocas de práticas e conhecimentos, entre os administradores, se caracterizaram por uma agregação predominantemente geográfica, exceto pelos profissionais com maior tempo, que constituíram uma comunidade à parte. Nessa rede, os atores preeminentes, de maior prestígio, são os técnicos da SVMA, e não os administradores com maior tempo de casa ou que geriram múltiplos parques. Esse quadro indica uma possível busca de trocas de conhecimentos entre colegas de menor senioridade que vivenciam as mesmas dificuldades de aprendizado e contextos regionais, evitando procurar os colegas mais experientes, seja pelas distâncias ou por não considerarem que haveria aprendizados relevantes (o que é muito questionável), seja por encontrar resistências no compartilhamento de conhecimentos por parte desses últimos.

5. Considerações Finais

Desde 2005, o Depave manteve uma disciplina de reuniões rotineiras entre administradores de parques, para compartilhar suas iniciativas e dificuldades, na expectativa de propiciar uma maior atuação em rede, aceleração dos aprendizados, trocas e solidariedade, na expectativa de um modelo de gestão que, ao mesmo tempo, conferisse o necessário grau de liberdade para profissionais atuando em regiões extremas do município e propiciasse uma consistência de ação e difusão de boas práticas de gerenciamento.

Entretanto, um olhar para a formação, experiência, expectativas e trocas de conhecimentos dos administradores de parques entre si e com os técnicos da SVMA-SP indica que o quadro está longe de uma efetiva gestão do conhecimento, o que abre espaço para o estudo de alternativas.

A proximidade geográfica mostrou-se um atributo caracterizador das principais comunidades – em uma megalópole como São Paulo, as dificuldades de locomoção podem restringir fortemente o contato presencial. Alternativas para a transposição dessa barreira geográfica podem ser o fortalecimento das pequenas comunidades locais identificadas, propiciando-se condições para que os administradores se reúnam com maior frequência para a troca de conhecimentos, e o desenvolvimento de sistemas de troca e capacitação não presenciais e assíncronos, como o uso de ferramentas de redes sociais, e-learning e kiwis, também pode ser útil.

Destacou-se, por meio da percepção dos administradores, uma carência de conhecimentos associados aos trabalhos administrativos e manejo ambiental e, a seguir, em práticas de educação ambiental e de gestão de equipes terceirizadas. Se praticar o manejo ambiental é a atividade de que os administradores mais gostam e à qual dedicam muito do seu tempo, mas é a que eles afirmam menos conhecer, então, haveria aqui uma oportunidade de treinamento focado e capacitação para esses profissionais nesse

(cc) BY-NC-ND

campo.

Lidar com usuários e realizar os trabalhos administrativos são as atividades menos desejadas por esses profissionais. Aprendizados sobre técnicas de mediação e gestão de conflitos podem ser bem-vindas na relação com usuários. Quanto às rotinas administrativas, estas podem ser alvo de revisão e simplificação, bem como treinamentos assertivos para que se sigam com precisão as normas operacionais.

A visão da intensidade relacional e reciprocidades auxilia o gestor à medida que este possa levá-las em conta no planejamento de ações. Um plano de integração, capacitação e desenvolvimento profissional pode ser traçado e otimizado, respeitando-se os relacionamentos existentes e a história de cada administrador, inclusive em relação aos parques nos quais atuou e a distribuição geográfica dos parques.

Alguns administradores tiveram experiências ricas e vivenciaram múltiplos ambientes. Entretanto, a maioria dos vínculos mapeados deu-se entre atores com pouco tempo de casa e que gerenciaram poucos parques. As experiências vividas durante a gestão de um parque e suas particularidades podem ser transmitidas aos gestores que venham a suceder determinado administrador em um parque específico, prevenindo-os para problemas específicos ou trazendo-lhes a história do convívio na comunidade, facilitando contatos e referências para a solução de problemas locais. Podem-se propiciar ocasiões para que os atores com pouquíssimos vínculos aumentem seu número de interações, bem como investigar os motivos pelos quais alguns poucos atores receberam tantas indicações: se por considerações técnicas, amizade, liderança ou outros.

Atores com alta centralidade, proeminentes ou de prestígio podem apoiar os outros atores nas suas necessidades de capacitação. Se um ator de um grupo que se relaciona fortemente for capacitado e devidamente orientado, é mais fácil que este difunda o conhecimento adquirido aos colegas com quem tem contato frequente.

Sugere-se a ampliação deste estudo para contemplar os atores que impactem nessa rede, mas não pertencentes ao Depave-5, como profissionais de outras Secretarias, Subprefeituras, lideranças locais, organizações sociais e empresas. Outra vertente é realizar o acompanhamento longitudinal da rede de administradores de parques, de modo a identificar a efetividade e os impactos em relacionamentos das ações e políticas implementadas.

Referências

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social.** Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, UFLA, 2011.

CARLEY, K. M. **ORA**: Version 2.3.6. Center for Computational Analysis of Social and Organizational Systems. Pittsburg: Carnegie Mellon University, 2011.

CASADO, T. O papel da comunicação interpessoal. In: Fleury, M. T. L. (org.). **As pessoas na organização.** São Paulo: Gente, 2002.

COELHO, F. S.; OLENSCKI, A. R. B. Varejo de serviços públicos: conceito, especificidades e aplicações no Brasil. **Revista de Economia e Administração,** v. 4, p. 129-148, 2005.

COSTA, R. Inteligência afluente e ação coletiva: a expansão das redes sociais e

(cc) BY-NC-ND

o problema da assimetria indivíduo/grupo. **Revista Razón y Palabra**, n. 41, 2004. Disponível em: < http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n41/index.html> . Acesso em 11 Jun. 2013.

DAVENPORT, T. H.; JARVENPAA, S. L.; BEERS, M. C. Improving knowledge work processes. **Sloan Management Review**, Vol. 37, No. 4, p. 53-64, 1996.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial:** como as organizações gerenciam seu capital intelectual. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

DRUCKER, P.; MACIARIELLO, J. **Gestão**. Rio de Janeiro: Agir, 2010.

EPPLER, M. J.; SEIFRIED, P. M.; RÖPNACK, A. **Improving knowledge intensive processes through an enterprise knowledge medium.** Proceedings of the 1999 ACM SIGCPR Conference on Computer Personnel Research. Nova Iorque: NY Press, 1999. p. 222-230.

FLEURY, M. T. L. Aprendizagem e gestão do conhecimento. In: FLEURY, M. T. L. (Org.) . **As pessoas na organização.** São Paulo: Gente, 2002.

FLEURY, S.; OUVERNEY, A. M. **Gestão de redes:** a estratégia de regionalização da política de saúde. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology,** v. 91, n. 3, p 481-510, 1985.

_____. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, Vol. 78, No. 6, p. 1360-1380.

HANNEMAN, R. A.; RIDDLE, M. **Introduction to social network methods.** Riverside: University of California, 2005.

JUNQUEIRA, L. A. P. Organizações sem fins lucrativos e redes sociais na gestão das políticas sociais. In: Nogueira, Arnaldo Mazzei et al. **Gestão social, estratégias e parcerias:** redescobrindo a essência da administração para o terceiro setor. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, p. 195-218.

LÉVY, P. **A inteligência coletiva.** São Paulo: Loyola, 1998.

LOBODA, C. R.; DE ANGELIS, B. L. D. Áreas verdes públicas urbanas: conceitos, usos e funções. Ambiência – **Revista do Centro de Ciências Agrárias e Ambientais,** Paraná, v. 1, n. 1, p. 125-139, jan./jun. 2005.

MISOCZKY, M. C. Abordagem de redes no estudo de movimentos sociais. **RAP – Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, p. 1147-1180, set./out. 2009.

MIZRUCHI, M. S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **RAE – Revista de Administração Eletrônica,** v. 46, n. 3, p. 72-86, jul./set. 2006.

NEWMAN, M. E. J. **Networks:** an introduction. Oxford: Oxford University, 2010.

NONAKA I.; TAKEUCHI, H. **Gestão do conhecimento.** Porto Alegre: Bookman, 2008.

_____. **Criação de conhecimento na empresa**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

SÃO PAULO (CIDADE). **Lei n. 13.885/2004,** estabelece normas complementares ao Plano

(cc) BY-NC-ND

Diretor estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

_____. **Lei 15.415/2011**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2012. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/PL%20183-11.pdf.>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. **Guia dos parques municipais de São Paulo.** Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/index.php?p=49467>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. **Lei n. 13.430/2002**. Plano Diretor Estratégico e Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo.

_____. **SVMA/DEPAVE**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/organizacao/estrutura/index.php?p=35500>. Acesso em: 11 jun. 2013.

SCOTT, J.; CARRINGTON, P. J. **The Sage handbook of social network analysis**. London: Sage, 2011.

SENGE, P. M. **A quinta disciplina**. São Paulo: Best Seller, 1998.

SILVA, L. J. O. L. **Globalização das redes de comunicação**: uma reflexão sobre as implicações cognitivas e sociais. Tese (Doutorado) – Universidade de Aveiro, 2008. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt>. Acesso em: 6 abr. 2008.

STEWART, T. A. **Capital intelectual**: a nova vantagem competitiva das empresas. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

VILLANSANTE, T. R. **Redes e alternativas**: estratégias e estilos criativos na complexidade social. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

VON HAGEN, C. R.; RATZ, D.; POVALEJ, R. Evolution of Petrinet modeled knowledge intensive processes. **ISTA**, v. 63, p. 200-203, 2005.

VON KROGH, G.; ICHIJO, K.; NONAKA, I. **Facilitando a criação de conhecimento:** reinventando a empresa com o poder de inovação contínua. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

WHATELY, M. (Org.) **Parques urbanos municipais de São Paulo:** subsídios para a gestão. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.

(cc) BY-NC-ND