RAP

SEÇÕES ESPECIAIS

"Espaço dedicado à divulgação dos programas de pesquisa e de estudos e análises sistemáticas levados a efeito pela comunidade acadêmica da EBAP/FGV"

PROGRAMA DE ESTUDOS EM GESTÃO SOCIAL

REFORMA DO ESTADO E GOVERNANÇA

A CONJUNTURA DAS ESCOLHAS PÚBLICAS

PRODUÇÃO E DESENVOLVIMENTO NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Programa de Estudos em Gestão Social

Coordenação:
Fernando Guilherme Tenório

"Programa dedicado à produção de estudos e à divulgação de experiências em gestão social, preocupado com o enriquecimento da participação pública nos destinos da cidadania contemporânea."

Fernando G. Tenório

Relato de pesquisa

Projeto Cidadania e Municipalidade

A participação política na eleição de governantes e legisladores é fato em todo o continente americano. No entanto, a consolidação da democracia exige um grau elevado de participação popular nos processos decisórios da administração pública, uma vez que os reais interesses públicos são ainda, em maioria, ideais não alcançados. Quanto maior for o grau de participação popular nos processos decisórios, mais consoantes com suas necessidades serão as políticas públicas implementadas pelo poder delegado aos governantes. Assim, poder público e população podem conduzir juntos aos processos que atendam às suas necessidades fundamentais, e a longa história de exclusão tradicional na América Latina vai dando lugar a uma inserção popular no debate político e nas decisões de âmbito econômico e social.

Desenvolvimento e consolidação democrática com participação popular têm sido a meta de muitos países, e estratégias novas vêm sendo traçadas para permitir gestões compartilhadas com a sociedade. No entanto, esse processo pressupõe um redimensionamento das relações Estado-sociedade.

É dentro dessa perspectiva de redimensionamento de relações que se abre espaço à autonomia municipal. Estreitam-se as relações com as comunidades, na medida em que, mais autônomos, os municípios desenvolvem formas de gestão de seus recursos financeiros e geram políticas próprias para a solução de questões locais.

Embora a crescente participação popular nos processos de gestão municipal anteceda o marco histórico da Constituição de 1988, é a partir da promulgação da Carta Magna que ocorre a institucionalização dessas preocupações, que há muito vêm chamando a atenção de adminis-

tradores públicos, pesquisadores sociais e políticos, que ampliam as discussões sobre poder local, cidadania e processos de gestão das cidades. Assim, esses temas passaram a ser objeto de pesquisa tanto das ciências sociais, quanto das áreas de urbanismo, engenharia, economia e administração, entre outras.[1] O Brasil tem vivido desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal, uma nova experiência de autonomia municipal. O município é hoje, no Brasil, elemento componente da Federação.

[1] Fischer, Tânia. O poder local no Brasil: temas de pesquisas e desafios da transição. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *25*(2), abr./jun. 1991.

Dentro dessa perspectiva, o Programa de Estudos em Gestão Social vem desenvolvendo uma pesquisa que visa a identificar as formas de participação popular nas decisões do poder público na gestão local em duas cidades do estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro e Nova Friburgo. Apesar de seus diferentes portes, esses dois municípios são de grande expressão para a economia e para o cenário político do estado.

Projetos idênticos vêm sendo realizados conjuntamente, por universidades locais, em Buenos Aires (na Argentina), Santiago e Puerto Montt (no Chile), o que permitirá estabelecer um estudo comparativo das experiências de participação na gestão municipal das cinco cidades mencionadas. Assim, o projeto em questão deverá ser realizado em duas etapas distintas: a primeira, que se refere aos dois municípios brasileiros, e a segunda, que consiste em proceder a um estudo comparativo entre as realidades dos municípios estudados nos três países.

Ao terminar a etapa brasileira do projeto, os pesquisadores dos três países deverão reunir-se em seminário para dar início às atividades comparativas.

Considerando as dimensões físicas e políticas dos municípios pesquisados, o projeto atuará em duas vertentes, uma, que tratará dos municípios de Nova Friburgo e Puerto Montt, e a outra, que tratará dos municípios do Rio de Janeiro, Santiago do Chile e Buenos Aires. Os resultados dessa investigação fornecerão, certamente, parâmetros úteis aos governantes, legisladores, lideranças partidárias e populares sobre os níveis reais em que se dá a participação nas decisões políticas frente ao que pretendem as legislações locais.

Além dessa contribuição, o projeto pretende produzir metodologia de análise passível de ser aplicada a outros municípios de médio e grande portes. Essa proposta vem ao encontro das preocupações levantadas em torno da realidade do Mercosul e das presenças de cada um dos países-membros, no acordo, que dependem de uma forte participação dos setores políticos e econômicos nacionais

e de seu envolvimento nas propostas governamentais de cada um deles.

Considerando que o fortalecimento das democracias se dá a partir de uma profunda ligação de interesses entre cidadão e poder público, poderemos concluir que o município é a arena onde mais diretamente essa relação se estabelece. O cidadão, elemento essencial do processo produtivo de uma sociedade, participando ativamente das decisões do poder público de seu município, interfere necessariamente na representação política no nível nacional. Assim, a representação dos interesses nacionais será calcada em uma boa probabilidade de apoio da sociedade às decisões tomadas em seu nome. Acordos com o Mercosul necessitam dessas bases de participação para se sustentarem.

O Programa de Estudos em Gestão Social propõe como estratégia de análise a inversão da tradicional visão da sociedade pela ótica do Estado para uma leitura do Estado através da sociedade. Dentro dessa proposta, o projeto Políticas Públicas: Cidadania e Municipalidade se insere e abre mais uma possibilidade se realizar inferências sobre as relações sociais no âmbito das democracias latino-americanas, particularmente aquelas envolvidas com o Mercosul.

Os parceiros institucionais estrangeiros com os quais os trabalhos vêm-se realizando são a Universidad Central de Chile e a Universidad Los Lagos (Puerto Montt, Chile).

Os trabalhos de pesquisa no Brasil estão sob a coordenação do professor Fernando Guilherme Tenório, com o apoio do professor Frederico Lustosa, dos alunos de mestrado Alexandre Mendes Nicolini, Augusto Paulo G. Cunha, Gylcilene Ribeiro Storin, José Antonio Barros Alves, Martha Maria Freitas da Costa e Zuglemia del Carmem Hildago, e dos bolsistas de iniciação científica Lessandra da Silva e Luciano Cerqueira.

Banco de dados

Relações trabalho-capital

Tenório, Fernando Guilherme (coord.). A participação do trabalhador na gestão empresarial. *Cadernos EBAP*. Rio de Janeiro, FGV (84), jun. 1997.[2]

Esse trabalho debate as experiências e opiniões sobre a participação do trabalhador na gestão empresarial, apresentando experiências de dois sindicalistas que participaram de processos envolvendo autogestão e co-gestão. Esses processos tiveram muitas dificuldades para serem implementados, devido a uma cultura empresarial que não possibilita a participação dos trabalhadores na gestão da empresa, bem como uma formação centralizadora dos em-

[2] Mesa-redonda realizada pelo Programa de Estudos em Gestão Social em 8 de maio de 1996.

presários, que não levam em consideração a opinião dos trabalhadores na gestão da empresa. O trabalho destaca que as experiências de autogestão ocorreram, na maioria das vezes, através da falência das empresas, quando os funcionários assumiam a administração. Constata, ainda, que a autogestão e a co-gestão pressupõem uma mudança de mentalidade de todos os segmentos do país e que, por isso, serão um processo lento.[3]

[3] Resenha de José Luis Abreu Dutra.

Relações sociedade-Estado

Costa, Maria Lúcia Neves da Silva. *Participação da comunidade na gestão pública no município do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro, EBAP/FGV, 1990. (Dissertação de Mestrado.)[4]

[4] Resenha de Luciano Cerqueira.

Essa dissertação relata as dificuldades enfrentadas pelo prefeito Saturnino Braga na implementação da gestão participativa em seu governo. Aponta, como um dos motivos geradores dessa dificuldade, o fato de o governo ter chamado a população, em vez de esperar que ela manifestasse essa demanda. Ressalta que outro erro foi promover a gestão participativa sem efetivar a descentralização administrativa. Revela como essa centralização dificulta a realização de tarefas básicas, pelos administradores regionais, que, para realizarem algo relevante para a sociedade, precisam recorrer a várias instâncias superiores, ficando, desse modo, a administração menos transparente. Mostra que essa participação gerou uma insatisfação muito grande, pois a discussão levou a um amplo levantamento de demandas e expôs a incapacidade da prefeitura em atendê-las. Demonstra, ainda, que, caso essas expectativas fossem atendidas, ao menos no âmbito da atuação das administrações regionais, seria possível admitir que as relações governo-comunidade teriam maiores chances de se tornarem mais próximas e cooperativas. Aponta a resistência dos funcionários da "máquina administrativa", que não queriam perder poder para os administradores regionais. A dissertação conclui que a experiência no Rio de Janeiro não deu certo por falta da demanda da sociedade por participação e descentralização administrativa.

Aconteceu

- No Encontro de Iniciação Científica Pibic/FGV-RJ, realizado em 14 de junho, os bolsistas Lessandra da Silva, José Luís Dutra e Luciano Cerqueira apresentaram seus trabalhos de pesquisa dentro do Programa de Estudos em Gestão Social.

- Em julho, o professor Fernando Guilherme Tenório participou do processo de avaliação de projetos do II Concurso Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getulio Vargas e da Fundação Ford, com o objetivo de divulgar as melhores iniciativas, assim como premiar com recursos as 20 iniciativas finalistas. Nessa etapa, foram recebidos 297 projetos, dos quais 100 foram pré-selecionados para a próxima fase.

- Também em julho realizou-se um *workshop* do Fórum das Relações Industriais, coordenado pela Coppe/UFRJ. O fórum é um espaço de discussão para a elaboração de um projeto de pesquisa que estude a construção de indicadores sobre as interações constituídas, nas sociedades industriais, entre empresários, trabalhadores — e suas organizações — e a admimistração governamental, no que diz respeito aos problemas do trabalho.

Novidades

- *Cadernos Ebap* nº 84 traz o Seminário Participação do Trabalhador na Gestão Empresarial, realizado pelo Programa de Estudos em Getão Social no ano passado.

- Dentro da Coleção FGV Prática, da Editora Fundação Getulio Vargas, saiu o livro *Gestão de Ongs: principais funções gerenciais,* organizado por Fernando Guilherme Tenório.

- Está sendo implantado um escritório-modelo, junto ao Cáritas Arquidiocesano do Rio de Janeiro, por alunos do mestrado em administração pública da EBAP ligados ao Programa de Estudos em Gestão Social. A iniciativa tem o duplo objetivo de apoiar os projetos locais e aprimorar a formação de gestores voltados para a gestão social, conciliando, assim, o trabalho acadêmico com um efetivo compromisso com a realidade social.

- A Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas (EBAP/FGV) foi selecionada para participar da Rede Nacional de Capacitação em Desenho e Gestão de Programas Sociais, dentro do Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil, da Casa Civil da Presidência da República. Essa rede é formada por representantes de 10 estados brasileiros, que receberão programa de capacitação especializado. No caso da EBAP, foram destacados como representantes os professores Fernando Guilherme Tenório e Frederico José Lustosa da Costa.

Endereços

Fundação Getulio Vargas/Escola Brasileira de Administração Pública
Praia de Botafogo, 190, EBAP, sala 426G
Rio de Janeiro — RJ — Brasil — 22253-900

E-mail: pegs@fgv.br
Web site: http://www.fgv.br/fgv/ebap/pegs.htm

Tel.: (021) 536-9146
Fax: (021) 536-9132