

# Programa de Estudos em Gestão Social — PEGS

Coordenação:  
Fernando Guilherme  
Tenório

## Artigo

*Pesquisa: metodologias participativas, experiências*

*Fernando Guilherme Tenório e Jacob Eduardo Rozenberg*

A pesquisa *Metodologias participativas, experiências* tem sua origem no Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford, com vistas a premiar experiências inovadoras na área de administração pública. Seu objetivo foi identificar as afinidades metodológicas entre as experiências que compunham a amostra formada pelos 100 projetos semifinalistas do Programa. Sua justificativa reside na necessidade de aprofundar a análise do comportamento das experiências ditas participativas. Procurou-se, assim, verificar se as iniciativas tomadas realmente estimulam a participação consciente da sociedade ou pouco contribuem para a formação e capacitação dos atores sociais e para o estabelecimento de uma relação sociedade-Estado em que a cidadania seja de fato uma construção e um exercício permanentes.

Buscou-se, inicialmente, traçar o perfil básico da amostra através da apreciação de suas características elementares. Com relação à distribuição geográfica, verificou-se uma ampla dispersão espacial das iniciativas, com predomínio da região Sudeste, com 53% do total. Com respeito ao público-alvo, a maioria das experiências concentrou-se em grupos específicos, como moradores de favelas e áreas periféricas, ou em segmentos sociais e minorias historicamente excluídos, como idosos, crianças, mulheres e índios. O setor público também foi beneficiário de diversas iniciativas, cujo objetivo era promover um salto de qualidade em alguma área ou setor da administração pública e que, direta ou indiretamente, repercutisse na própria sociedade. No que tange ao tempo de existência, os projetos podem ser considerados, em sua maioria, experiências relativamente recentes, pois mais de 60% das iniciativas têm menos de três anos de existência. A curta duração das experiências e, portanto, a falta de tempo hábil para consolidar efetivamente suas propostas e metodologias tornam os projetos mais vulneráveis a pressões e situações de dificuldade que contribuem para sua descontinuidade. Projetos na área social,

sobretudo os de natureza participativa, necessitam de um período de maturação para serem assimilados e ganharem dinamismo. Por isso mesmo é que a descontinuidade administrativa, mal típico do setor público, foi apontada como um dos principais riscos a que estão sujeitas essas iniciativas.

A pesquisa identificou a grande abrangência das questões abordadas, aliando temas já bastante conhecidos, como saúde, educação e habitação, a questões emergentes, como preservação ambiental, cultura, lazer, disseminação de informações etc. Os projetos, em sua maioria, procuram abordar simultaneamente várias questões. Entre as preocupações manifestadas reiteradamente na amostra, está a questão da sobrevivência material. Neste sentido, boa parte dos projetos engloba políticas no campo da geração de renda e emprego.

A pesquisa focalizou a atuação do poder público municipal na viabilização das iniciativas. A prefeitura, a partir de seus órgãos constitutivos, assume papel destacado na consolidação de parcerias com instituições das demais esferas governamentais e com organizações da sociedade civil, tais como associações comunitárias, sindicatos, universidades, ONGs e organismos internacionais.

No que tange à participação social, os projetos podem ser desmembrados em dois grupos: de um lado, experiências em que a participação social ao longo do processo assume uma posição secundária. De outro, projetos que consideram a participação e a organização social dos beneficiários como elementos centrais e indispensáveis na elaboração e implantação da experiência. Na verdade, os projetos se espalham ao longo de um *continuum* que vai desde projetos entregues prontos e acabados aos beneficiários finais até projetos voltados para a conquista da autogestão do processo pelos beneficiários e nos quais a participação e o grau de mobilização são os principais responsáveis pela qualidade dos resultados. O conjunto de experiências mostra os novos rumos que os projetos sociais podem trilhar no Brasil. A fim de superar novos e antigos obstáculos, soluções criativas vêm sendo buscadas, sobretudo a partir da inclusão da participação e da parceria sociedade-Estado nas metodologias empregadas. Com relação à amostra analisada, o momento é de consolidação das conquistas e inovações, bem como de sanar os problemas e as deficiências que ainda persistem. A falta de uma prática mais prolongada de participação social, o descrédito com relação às instituições públicas, a descontinuidade administrativa e a carência de recursos, sobretudo os de natureza financeira, são ameaças que pairam sobre o futuro dos projetos.

De modo geral, porém, as metodologias observadas na amostra adotam, parcial ou integralmente, medidas como a criação de parcerias, a democratização das informações,

o apoio à autogestão, o fortalecimento das organizações comunitárias, o reconhecimento do saber popular e a abertura de canais de comunicação entre sociedade e Estado.

Tendo em vista o potencial de idéias e soluções baseadas em metodologias participativas que de outra maneira permaneceriam ilhadas, sem nenhum efeito multiplicador, o Programa Gestão Pública e Cidadania pode ajudar a estreitar a troca de experiências, divulgando iniciativas que podem ser reproduzidas e aperfeiçoadas.

## Banco de dados

Storch, Sérgio. Discussão da participação dos trabalhadores na empresa. In: Fleury, Maria Tereza Leme & Fischer, Rosa Maria. *Processo e relações do trabalho no Brasil: movimento sindical; comissão de fábrica; gestão e participação; o modelo japonês de organização da produção no Brasil (CCQ e Kanban)*. São Paulo, Atlas, 7-11-1996. p. 132-60.

Análise das visões dos atores que participam do processo produtivo dos trabalhadores na empresa. Sustenta que o interesse pela participação dos trabalhadores nas decisões das empresas deve ser visto em perspectiva histórica e relacionado a outros fenômenos da vida empresarial e das relações de trabalho. Mostra que a participação dos trabalhadores não é neutra em relação ao sistema de poder nas empresas e que é ingênuo pensar que ela sempre aumenta o poder dos trabalhadores. Observa que a probabilidade de resistência ao processo de participação é muito grande e afeta todos os grupos envolvidos: administradores, supervisores, trabalhadores e líderes sindicais. Conclui que a participação requer mudanças de comportamento que somente se consolidam quando se fazem acompanhar de mudanças nas expectativas do meio social com que as pessoas interagem.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Resenha de José Luis Abreu Dutra.

Souza, Celina Maria de. Política urbana e participação popular. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 23(4):110-3, ago./out. 1989.

Exame da Constituição Federal de 1988 sob a ótica das inovações que promoveu no que diz respeito à política urbana e à possibilidade de participação dos movimentos sociais em sua definição e acompanhamento. Identifica e analisa os dispositivos constitucionais relacionados com tais matérias. Conclui que a Constituição de 1988, ao reconhecer que existe uma questão urbana no Brasil, representou um avanço na política urbana, embora seus dispositivos não tenham tocado nas questões fundamentais que atingem as cidades. Destaca que tais conquistas só acontecerão pela pressão popular, que encontra respaldo no novo texto constitucional, na medida em que este enfatiza em seus dispositivos a participação popular.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Resenha de Cecília Vescovi de Aragão.

*A Constituição Federal do Brasil apresenta, no título VIII de Da Ordem Social, cap. III:*

- o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e as de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional;
- constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e usar; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico;
- o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação e de outras formas de acautelamento e preservação;
- são tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

- *I Congreso Interamericano del CLAD. Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, no Rio de Janeiro, de 7 a 9 de novembro de 1996.
- *Curso de Capacitação Profissional para Gestão de Organizações do Terceiro Setor*, promovido pela Escola Brasileira de Administração Pública e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo, ambas da Fundação Getúlio Vargas, sob a coordenação dos professores Fernando Guilherme Tenório e Luis Carlos Merege, de 2 a 6 de dezembro de 1996, no Rio de Janeiro. Teve por objetivo ampliar a visão e o conhecimento dos participantes acerca da natureza dos processos gerenciais e de sua capacidade de decisão, através do uso de técnicas modernas de análise.

Praia de Botafogo, 190, EBAP — sala 502  
Rio de Janeiro — RJ — Brasil — 22253-900

Tels.: (021) 536-9146

(021) 536-9183

(021) 536-9157

Fax: (021) 536-4349

E-mail: pegas@sede.fgvj.br

## Instrumentos

## Aconteceu

## Endereços