

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CADERNOS EBAP

Nº 70

AGOSTO DE 1994

**GESTÃO PARTICIPATIVA:
ESTUDO DE CASOS E
METODOLOGIA DE PESQUISA**

CADERNOS EBAP

Nº 70

ac. 61195

199511 2156

352.081 G393



1000073814

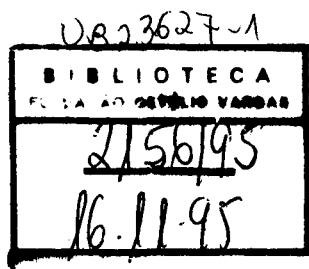
Rio de Janeiro - Brasil

APRESENTAÇÃO

Este Caderno apresenta três trabalhos de pesquisa realizados por alunos do Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAP/FGV e por um estagiário de iniciação, sob a orientação do professor Fernando Guilherme Tenório.

As pesquisas **O Caso do Núcleo de Regularização de Loteamento no Município do Rio de Janeiro** e **Uma Experiência de Integração Ensino/Pesquisa** são trabalho finais da cadeira **Gerência de Programas e Projetos**, resultando da aplicação de metodologias estudadas nesta disciplina, respectivamente nos anos de 1993 e 1994.

A pesquisa **Cidadania e Poder Local**, desenvolvida ao longo do período agosto/93 a julho/94, originou-se de um convênio firmado entre a EBAP e o CERIS - Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais. Seu objetivo consistiu na elaboração de um Banco de Dados sobre a questão da municipalização e participação popular.



AC. 61195

ID 73814

S U M Á R I O

PÁG.

1. **UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO PÚBLICA COM PARTICIPAÇÃO
POPULAR - O CASO DO NÚCLEO DE REGULARIZAÇÃO DE
LOTEAMENTO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** **01**

 Iana Maria Campello Passos
 José Agustin Gell Bidó
 Sueli Leiko Takamatsu
 Trajano Augustus Tavares Quinhões

2. **UMA EXPERIÊNCIA DE INTEGRAÇÃO ENSINO/PESQUISA** **22**

 Denise Carvalho
 Guilherme Gomes Krueger
 Jussara Luzia de Figueiredo Nunes
 Mônica Godinho Ribas
 Tânia Maria de Souza

3. **PESQUISA CIDADANIA E PODER LOCAL** **44**

 Coordenador: Fernando Guilherme Tenório
 Eugênio Lima Mendes
 Jacob Eduardo Rozenberg
 Marcos Pereira Chagas Pires
 Trajano Augustus Tavares Quinhões

UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO PÚBLICA COM PARTICIPAÇÃO POPULAR - O CASO DO NÚCLEO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Iana Maria Campello Passos

José Agustín Gell Bldó

Suell Leiko Takamatsu

Traiano Augustus Tavares Quinhões

1 - APRESENTAÇÃO

A questão da moradia para a população de baixa renda constitui-se num dos maiores problemas do Estado nas últimas décadas, tanto sob o aspecto da legalização da posse da terra, como também da necessidade da criação de infra-estrutura básica associada aos cuidados indispensáveis à preservação ambiental.

Com o processo de democratização que se inicia no país na década de 70, observa-se uma situação do poder público mais permeável aos movimentos organizados da sociedade civil, na luta pela conquista e preservação de seus interesses.

Nesse contexto de análise, tornam-se relevantes reflexões em torno de experiências que permitam analisar a atuação do Estado e dos movimentos sociais no campo de lutas pelo solo e por moradia, para a população de baixa renda.

Este trabalho tem por objetivo descrever e analisar a experiência de gestão pública com participação popular desenvolvida no Núcleo de Regularização de Loteamentos da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, tendo por referência o período compreendido entre a sua criação (1984) e dezembro/1992.

No primeiro momento, trataremos dos aspectos teórico-conceituais acerca do tema, enfatizando a descentralização do processo decisório e a participação

popular na gestão pública, demandando um novo perfil gerencial.

Em seguida, abordaremos o problema específico dos loteamentos irregulares no município do Rio de Janeiro, buscando caracterizá-lo a partir de sua origem e evolução, e também destacar os aspectos jurídico-legais que se desenvolvem paralelamente.

Num terceiro momento, será apresentado o Núcleo de Regularização de Loteamentos Irregulares, como instância mediadora entre os interesses da comunidade e do poder público, enfocando basicamente seu processo de criação, situação atual e dinâmica de atuação.

Por fim, algumas considerações avaliativas finais com ênfase no relacionamento entre o poder público e a comunidade organizada.

Cabe mencionar que este trabalho está vinculado à disciplina "Gerência de Programas e Projetos" do Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAP-FGV, ministrada pelo Professor Fernando Tenório em 1992. Vale ressaltar também, que as considerações aqui feitas baseiam-se em depoimentos de pessoas ligadas à coordenação do núcleo, assim como em informações extraídas de documentos e literatura especializada referidas na bibliografia desta pesquisa.

2 - ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS

2.1 - INTRODUÇÃO

A discussão da democracia na sociedade contemporânea diz respeito sobretudo a sua passagem da esfera política para a esfera social, onde o indivíduo é percebido na "multiplicidade do seu status"¹. Essa ampliação do poder ao campo da sociedade civil possibilita a atuação do indivíduo sob as mais diversas condições, entre as quais a de usuário e gestor dos serviços públicos.

No âmbito do Estado é importante ressaltar seu papel a redução das desigualdades sociais, oportunizando o acesso da população economicamente

desfavorecida aos bens, serviços e poder decisório, através das políticas sociais, como instrumento de intervenção desse Estado. Neste sentido, o caráter distributivo/redistributivo dessas políticas coloca em destaque, para sua efetividade, a condição de que tais definições sejam assumidas, como projetos dos próprios sujeitos sociais, coletivamente, organizados². Cabe ao Estado, assim, possibilitar os meios necessários ao exercício desse direito de atuação efetiva no planejamento e execução das ações por parte da população interessada, como direito social, substrato da cidadania.

Kliksberg³, ao analisar demandas sociais na América Latina por capacidade gerencial em função da grave crise econômica, identifica que a mudança da máquina pública não implica transformações meramente formais, mas um complexo e profundo problema de mudança social, a ser enfrentado como processo político. Assume o autor que projetos de reforma não podem vingar em países da América Latina sem um consenso majoritário das forças políticas e o apoio da opinião pública, ou seja, um processo que deve desenvolver-se em ativo contato com os cidadãos.

A partir dessas considerações iniciais, reconhecemos que a base de legitimação da prática institucional pública é resultado do impacto das ações desenvolvidas ante as necessidades sociais, cuja identificação clara e precisa relacionar-se diretamente à efetiva participação da comunidade.

Por fim, cabe colocar no centro da questão da democratização do Estado e da Sociedade o debate em torno dos temas participação e descentralização que, embora tratando-se de conceitos diferenciados e complexos, como analisa Jacobi⁴, constituem-se em políticas complementares de um mesmo processo. Por decorrência impõe-se, além desses temas, uma ponderação em torno da questão pública do ponto de vista da exigência de um novo perfil do gerente público.

2.2 - A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO

Segundo Diaz Bordenave⁵, a participação assume uma significação especial devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que, na realidade, são decididos por poucos. Assim,

o entusiasmo pela participação, no entendimento do autor, vem das contribuições positivas que pode oferecer, entre as quais, facilitar o crescimento da consciência crítica da população e fortalecer o seu poder de reivindicação. Por outro lado, quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade. Neste sentido, a participação popular e a descentralização das decisões são os caminhos mais adequados para o enfrentamento dos graves e complexos problemas dos países em desenvolvimento.

Na perspectiva de Jacobi⁶, a participação é o instrumento de governo mais adequado para a construção de um regime democrático, e ao se falar de participação dos cidadãos, deve-se enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social que se exerce de forma direta e de um método de governo baseado em um certo nível de institucionalização das relações Estado/Sociedade. Por outro lado, "é necessário que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos que tornem possível uma representação ativa e representativa", objetivando "concretizar, de forma mais direta e cotidiana, o contato entre cidadãos e as instituições públicas"⁷.

Na abordagem de Cunill⁸ ressaltam-se dois aspectos de grande importância nos processos participativos na América Latina:

- em primeiro lugar, a estratégia que busca que o público não se esgote no estatal. Desta maneira a participação cidadã pode ser assumida como um meio de fortalecimento da sociedade civil, implicando, inclusive, transferência para esta das decisões que até então tinham permanecido tradicionalmente em mãos do Estado ou da Administração Pública. A característica da participação cidadã, assim entendida, é que ela passa por um esforço de redefinição das fronteiras entre o público e o privado que, ao contrário do sentido usual que o discurso neoliberal lhe atribui no processo de privatização, tem por finalidade alcançar uma redistribuição do poder em favor dos sujeitos sociais tradicionalmente excluídos do seu exercício;
- em segundo lugar, coloca a participação cidadã em relação ao próprio Estado, entendendo-a como um meio de socialização da política que,

enquanto tal, supõe gerar novos espaços e mecanismos de articulação do Estado com os sujeitos sociais.

2.3 - A DESCENTRALIZAÇÃO NECESSÁRIA

Para Jacobi⁹ a "descentralização representa, em teoria, a possibilidade de ampliação para o exercício dos direitos dos cidadãos, a autonomia da gestão municipal, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e uma potencialização dos instrumentos adequados para um uso e redistribuição mais eficiente dos recursos públicos".

Neste sentido, a 'descentralização vai além de uma opção político-administrativa, significando também um processo de mudança qualitativa na dinâmica da gestão nos planos sócio-cultural e territorial, coloca como o maior desafio ao atual contexto da gestão municipal, o estabelecimento de novas regras no relacionamento entre o poder público e a população em geral. Democratizar é ceder poder, o que implica a definição do modelo através da qual se vai governar e os reais espaços de participação dos cidadãos"¹⁰.

Rofman¹¹ assinala que descentralizar é ampliar a base do sistema de tomada de decisões, dotando de capacidade plena de gestão o poder local, para a busca de soluções. Neste sentido, observa que democratização do Estado e participação popular aparecem como referências indispensáveis para a análise avaliativa das experiências de descentralização, na medida em que constituem elementos básicos dos programas de reorganização político-administrativa.

2.4 - A GESTÃO SOCIAL E O NOVO PERFIL DO GERENTE PÚBLICO

Em recente estudo, Bernardo Kliksberg¹² procura definir o perfil do gerente público que as novas e atuais circunstâncias histórico-sociais da América Latina vêm demandando.

Ele propõe um tipo de gerência mais sofisticado. Assim, esta gerência deve ser adaptativa, capaz de pensar em termos de múltiplos cenários e, sobretudo,

que no campo social promova um gerente social com altíssima sensibilidade para a comunidade, ou seja, sintonizado com a população.

Em outros trabalhos, Kliksberg¹³ vem defendendo, já há alguns anos, uma mudança de mentalidade nos gerentes públicos latino-americanos. Por conseguinte, critica o gerente orientado pelo paradigma tradicional, fortemente influenciado pelo modelo de referência das escolas administrativas clássicas e neoclássicas de recorte nitidamente formalista no perfil de burocracia extraído de Max Weber.

"O paradigma tradicional propõe o problema da gerência pública sob uma perspectiva definida acerca de quais são os conteúdos e características de sua função. Concebe usualmente o gerente como um administrador de recursos cuja tarefa se volta para a aplicação de tecnologias administrativas que permitam ordenar e processar, de acordo com os princípios emanados da Administração clássica, o trabalho da organização e o uso dos recursos. O gerente pratica, sob esta visão, uma gerência ao tipo microorganizacional, tecnocrático puro, absolutamente à margem de compromissos valorativos, com exclusiva, orientação para a mencionada eficiência micro¹⁴.

Nesse sentido, no estilo gerencial proposto pelo referido autor, enfatiza-se a formação valorativa, ou seja, o compromisso desejável não surgirá de imposições nem do controle hierárquico, já que em primeiro lugar vai derivar de uma genuína identificação com os problemas do país e com as grandes metas nacionais.

Finalmente, o gerente deve estar preparado e orientado para o exercício de uma liderança democrática, coerente com a proposta democrática global, contando com elementos conceituais e técnicos que permitam instituir e orientar mecanismos efetivos de participação, enriquecimento do trabalho e integração.

3 - O PROBLEMA DOS LOTEAMENTOS IRREGULARES NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

3.1 - ANTECEDENTES

O modelo econômico historicamente adotado no país, nas últimas décadas, determinou um intenso processo de urbanização, com alta concentração populacional nas grandes cidades, particularmente nas regiões metropolitanas. Esse modelo, que preconizava o crescimento a qualquer custo, acelera o processo de industrialização, promovendo a acumulação de capital e a concentração de renda em pequenos grupos sociais.

Como consequência, resulta o aprofundamento das desigualdades sociais com progressiva deterioração das condições de vida da população nos grandes centros urbanos. Nas proximidades desses conglomerados urbanos desenvolveram-se enormes bolsões de pobreza configurados pelas favelas e construções ilegais de moradia, formando um verdadeiro cinturão periférico de miséria.

Esse quadro assume um caráter particularmente grave no Estado do Rio de Janeiro em função de algumas características peculiares, entre as quais, a inexistência de uma rede de médias cidades e o processo de estagnação econômica que aí se instalou.

A dificuldade de acesso à moradia e às precárias condições econômicas terminaram induzindo a população de baixa renda da cidade do Rio de Janeiro a buscar alternativas de solução para o problema da habitação, o que termina por se manifestar na construção de favelas e aquisição de lotes irregulares. A limitada atuação do governo local no atendimento às necessidades básicas dessa população específica força a mobilização popular que passa a pressionar o poder público na busca de soluções. Esse processo que se dá simultâneo à redemocratização da sociedade, principalmente na década de 80, contribui para o surgimento de formas populares de organização.

Assim, abrem-se espaços para questionamentos por parte da sociedade quanto às formas de gestão centralizadas, pressionando os poderes estadual e municipal a assumirem compromissos com as reivindicações populares. Novas relações passam a se desenvolver na medida em que os movimentos populares são estimulados e reconhecidos pelo poder público em busca de legitimação.

3.2 - IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Considerando política social como instrumento do Estado na busca de soluções para a redução das desigualdades sociais e o acesso aos bens e serviços como uma das principais fontes dessas dificuldades, a definição de uma política de ocupação do solo passa a se constituir como um dos maiores desafios do Poder Público. Neste sentido, demarcar planos e programas que respondam às demandas crescentes por moradia para a população de baixa renda e, ao mesmo tempo, ao necessário desenvolvimenot de uma infraestrutura básica adequada, tem estado nas preocupações atuais dos governantes e, por decorrência, ocupado espaço na agenda dos órgãos oficiais.

Por parte dessa população no Município do Rio de Janeiro, a solução encontrada para o problema da moradia foi, conforme já referido, a residência em favelas ou nos loteamentos irregulares, cuja distribuição ocorre diferenciadamente pela cidade, em função das distintas características históricas e geográficas que apresentam. Na Zona Norte da cidade, devido às suas vantagens locacionais, situa-se a maior parte da população favelada (58%), enquanto 19% dos seus moradores vivem nessas condições. A Zona Sul e áreas centrais, apesar das remoções ocorridas no passado, detém 28% do total, ou seja, 14% de seus habitantes moram em favelas. A medida em que se avança em direção à Zona Oeste, observa-se um aumento da pobreza urbana e uma mudança no perfil da habitação popular, caracterizada por uma diminuição do número de favelados e o surgimento de um número cada vez maior de loteamentos populares e de grandes conjuntos habitacionais de pessoas de baixa renda. Nesta região localizam-se apenas 14% dos favelados canôcas, representando 7% da população local.¹⁵

A problemática dos loteamentos é um tema relativamente recente e que tem suas raízes nas favelas. Estando presentes no cenário urbano há quase um século, seu crescimento se dá de forma intensa nos anos 40 e 50, como solução habitacional para as populações de baixa renda, devido, principalmente, à proximidade do mercado de trabalho. Concomitante a esse fenômeno ocorre a formação de lotes irregulares nos municípios da Baixada Fluminense, próximos à capital, realizada de forma lenta, mas contínua.

Neste sentido, na década de 60, houve uma diminuição na velocidade de crescimento das favelas, ocasionada, entre outros aspectos, por uma política de remoção em massa entre 1963 e 1972, um esgotamento da possibilidade física de expansão das grandes favelas nas áreas centrais da cidade, o controle governamental do adensamento e da centralização das moradias, o alto custo do aluguel e da compra de imóveis nas favelas bem localizadas e totalmente adensadas. A limitação à expansão horizontal de terrenos populares gerou seu encarecimento e, posteriormente, o aumento dos custos das habitações.¹⁶

"A saturação das áreas mais próximas da Baixada Fluminense e das favelas, na década de 60, contrapôs-se à grande demanda por moradias populares, contribuindo para que os loteamentos irregulares nas regiões mais distantes do município se tornassem uma opção mais significativa. O local privilegiado foi a Zona Oeste carioca englobando as Regiões Administrativas de Santa Cruz, Campo Grande e Bangu, com uma população de aproximadamente 1,5 milhão de pessoas, das quais 70,7% situada na faixa de renda de até 5 salários mínimos".¹⁷ Esta área esteve por muito tempo vinculada à economia rural, principalmente através da produção de laranjas, situação que aos poucos vai-se modificando com a implantação da Estrada de Ferro Central do Brasil. As propriedades rurais começam a dar lugar aos loteamentos, permitindo a expansão da malha urbana, a princípio nas áreas vizinhas às estações ferroviárias. O asfaltamento da Avenida Brasil na década de 50 e a expansão das linhas de ônibus tornam melhores as condições de acesso, dinamizando o processo de ocupação da região.

Ainda segundo a autora, é importante ressaltar que a implantação de loteamentos irregulares na Zona Oeste não foi determinada apenas por uma

questão de áreas vazias ou pelo estabelecimento de infra-estrutura. Além do preço da terra ser mais barato na periferia, os mecanismos de fiscalização da ocupação do solo atuam com menor intensidade. Desse nenhuma infra-estrutura, vias mal abertas e sem pavimentação, sem luz, água e esgoto, sem haver, portanto, oneração dos custos e, em função disso, terminam por destinar-se à população de baixa renda.

3.3 - ASPECTOS JURÍDICO-LEGAIS

Segundo Junqueira¹⁸, a legislação urbanística constitui um instrumento jurídico para reger a intervenção do Estado na utilização do espaço urbano. Seu objetivo é fundamentalmente disciplinador e suas restrições ao direito de construir correspondem a limitações de ordem privada - restrições de vizinhança - e de ordem pública - limitações administrativas.

O Decreto-Lei 58/37 foi a primeira legislação federal que dispôs sobre loteamentos, representando uma intervenção do Estado na situação de irregularidade e informalidade por que passava o processo de crescimento das cidades, intensificado a partir da década de 30 pela expansão dos loteamentos, à margem da fiscalização pelo poder público. Definia, em resumo, garantias e obrigações nas relações entre o loteador e o adquirente.

O Decreto 6000/37 foi a primeira lei municipal referente ao parcelamento do solo urbano, demarcando a intervenção do Estado na produção e controle do espaço urbano sob uma forma sistemática de regulamentação. Forma-se um Código de Obras, em resposta à intensificação do crescimento e à incorporação de novas áreas ao então Distrito Federal. Esse primeiro Código coincidiu com o aparecimento dos primeiros Códigos de Obras para as demais cidades brasileiras e vigorou por mais de trinta anos, constituindo um marco jurídico no processo de produção espacial e expansão da cidade. Foram estabelecidas diretrizes gerais e específicas quanto ao uso do solo, referentes ao parcelamento e à edificação, dentro de um critério rigoroso, próprio de uma capital federal. Tal rigor termina por favorecer a ocupação dos municípios da periferia metropolitana por apresentarem menores restrições legais. Esses dois decretos-lei realizaram uma modificação estrutural no processo de

produção de loteamentos, estabelecendo um novo procedimento e uma nova fase, a de maior produção de loteamentos pelo capital privado.

Posteriormente, foi desenvolvida uma política pública de fomento à produção de habitação popular e de remoções de favelas. Por não atenderem a todos os requisitos urbanísticos estabelecidos pela legislação, esses projetos eram aprovados caso a caso e, em regime de exceção, por determinação do secretário ou do próprio prefeito.

Conforme Junqueira¹⁹ a aprovação de uma legislação de interesse social de caráter corretivos visava atuar no processo de produção e regularização de espaços periféricos e irregulares pela cidade, embora a atuação do Estado não tenha surtido o efeito desejado. No período de 60/70 ocorreu a maior produção de loteamentos irregulares no Município, em que o capital privado continuou a produzir na periferia o lote barato, irregular e desprovido de infraestrutura, representando a opção de moradia para as populações menos favorecidas.

Em 1979 foi promulgada a Lei Federal 6766/79 que novamente modificou a estrutura do processo de produção de loteamentos. Pela primeira vez foram instituídas sanções penais ao Direito Urbanístico e caracterizado o crime como prejudicial à administração pública introduziu grandes avanços em relação ao Decreto Lei 58/37 através de instrumentos mais eficazes de controle do parcelamento do solo urbano, refletindo em alterações nas relações entre loteadores, poder público e os compradores dos lotes. Promoveu a ampliação da "responsabilidade das Prefeituras Municipais quanto às suas atribuições no controle do parcelamento do solo para fins urbanos, visando aumentar as garantias oferecidas pelo Decreto 58/37 para os adquirentes de lotes".²⁰

A Lei 6766/79 alcançou as diversas inter-relações existentes na questão do parcelamento do solo, introduzindo restrições urbanísticas para o projeto e definindo o procedimento para a sua aprovação e aceitação. Mais especificamente, com relação aos loteamentos irregulares, definiu a participação da Prefeitura no processo de regularização, instrumentalizando-a com medidas para a suspensão do pagamento e a regularização do loteamento

pelo loteador. Isto veio corrigir uma situação que vinha se agravando face à multiplicação dos loteamentos irregulares na periferia dos grandes centros, pois a legislação municipal, embora definisse critérios urbanísticos e jurídicos para a produção de loteamentos, carecia de mecanismos de fiscalização, principalmente na periferia. Neste sentido, cria melhores condições de atuação governamental, permitindo ao poder público o equacionamento de soluções para o problema.

4. O NÚCLEO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS

4.1 - O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO NÚCLEO

No intuito de corrigir a situação de irregularidade, proveniente do descumprimento da legislação, o poder público vê-se obrigado a intervir diretamente. O Município de São Paulo foi o primeiro a fazer uso da Lei 6766/79. Após diversos movimentos reivindicatórios das associações de bairro, e respaldada pela mesma Lei, a Prefeitura do Rio de Janeiro instituiu os instrumentos legais para a regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos, através da Lei 234/81. De um caráter imediatista, esta visava propiciar condições favoráveis para os titulares de loteamentos promoverem a regularização dos mesmos, termina por surtir efeitos muito quém dos esperados. Isso se deu em virtude de um tratamento errôneo dado à questão, através de ações isoladas e pontuais pelos diferentes órgãos públicos, quando a regularização de um loteamento implica o envolvimento de inúmeros setores da Administração estadual e Municipal.

Motivada pelos resultados verificados em São Paulo e com vistas a atender reivindicações das associações de moradores e da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ), e de acordo com novas diretrizes governamentais, foi criada em 1984, na Procuradoria Geral do Estado (PGE), uma comissão para estudar a maneira de enfrentar o problema na cidade do Rio de Janeiro²¹. O movimento reivindicatório da FAMERJ não era recente, tendo sido iniciado em reuniões do Conselho de União dos Bairros da zona Oeste, onde as comunidades discutiam seus problemas comuns. Posteriormente, consciente da complexidade desse grave problema e com base

na Lei 234/81, a Procuradoria resolveu transformar a Comissão num órgão permanente e de maiores atribuições: o NÚCLEO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS.

Criado por ato do Procurador Geral do Estado em 03/04/84, o NÚCLEO tinha o objetivo de eliminar as irregularidades e diminuir os custos sociais para as populações envolvidas, sem, no entanto, pretender reverter o processo. Foi inicialmente composto por representantes da PGE, Secretaria Municipal de Obras (SMO), FAMERJ e da Secretaria Estadual de Transportes e Habitação, posteriormente, em 16/04/84, incorporada a Assistência Judiciária da Secretaria de Estado de Justiça e do Interior, com vistas a agilizar as ações na esfera judicial. Finalmente, ainda em 1984, a Companhia Estadual de Água e Esgotos (CEDAE) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento (SMD) passaram a integrar oficialmente a equipe.

4.2 - LOCALIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO

O Decreto nº 7230, de 14/12/87, desvinculou o Núcleo da Secretaria de Desenvolvimento Social, localizando-o no âmbito do Gabinete do Prefeito. Vale ressaltar que essa alteração, justificada do ponto de vista da autonomia da decisão necessária à atuação do Núcleo, é fruto de movimentos reivindicatórios emergentes da própria comunidade.

No momento atual, o Poder Público de um lado e FAMERJ do outro, como representante da comunidade, compõem comissão paritária a quem cabe tratar das questões gerais do projeto de regularização de loteamentos.

Nesta, a participação da comunidade se dá através de representantes, atualmente pessoas que estão vinculadas a esse movimento desde suas origens.

O Poder Público participa através de representantes dos seguintes órgãos: na esfera Municipal (Coordenação, Assessoria do Gabinete do Prefeito, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, Secretaria de Obras, Secretaria de Desenvolvimento Social, Procuradoria Geral do Município e Instituto de

Planejamento Municipal - IPLANRIO); na esfera Estadual (CEDAE, Defensoria Pública e Ministério Público).

4.3 - ESTRUTURA E DINÂMICA DE ATUAÇÃO DO NÚCLEO

O Núcleo de Regularização de Loteamentos da Cidade do Rio de Janeiro tem características próprias, diferente dos modelos prescritivos e normativos, de natureza burocrática, aplicados às organizações. Desse modo, identifica-se como característica fundamental do Núcleo, a inexistência de uma estrutura organizacional própria no sentido formal e tradicionalmente encontrado nos estudos organizacionais. A dinâmica de atuação, incorporando diversas instituições estaduais e municipais em torno de objetivos comuns, imprime uma nova dimensão gerencial na busca de soluções aos problemas dos parcelamentos irregulares que afetam particularmente a população de baixa renda. Sua atuação se dá como instância de promoção da participação popular no processo decisório junto com o Poder Público, sob a perspectiva das realizações materiais. Assume, portanto, um papel mediador e instrumentalizador das demandas e possibilidades de atendimento em função dos interesses da comunidade e do Poder Público, respectivamente. Essa atuação, baseada na premissa da participação popular leva em conta os fatores que interferem no processo de construção dos pressupostos coletivos, entre os quais, podemos identificar os fatores associados às características organizacionais, a autonomia do próprio movimento ao lado da atuação de outros atores externos a exemplo dos empreendedores.

A atuação do Núcleo diz respeito aos problemas encontrados nos parcelamentos irregulares, que compreendem, na vertente urbanística, a execução de obras sem obtenção do correspondente aceite, a inexistência de obras (total ou parcial) e a não apresentação ou aprovação de projetos. Na vertente registrária essas irregularidades referem-se ao não registro do Projeto de Loteamento PAL e ao parcelamento efetivado em área de outrem. O trabalho do Núcleo, portanto, é extremamente dinâmico e sua atuação depende da natureza do caso a ser solucionado.

No que diz respeito aos aspectos operacionais do Núcleo, o representante comunitário realiza a sua pré-inscrição na Procuradoria Geral do Município,

dando início ao processo de regularização do lote. Paralelamente ao andamento do processo nos órgãos intraburocráticos dos governos estadual e municipal, ocorrem reuniões, sejam as de caráter paritário (07 representantes do Poder Público indicados pelos órgãos oficiais e 07 originados da FAMERJ como representantes comunitários) e plenárias, em caráter aberto, com ampliação da participação popular.

É importante ressaltar a atuação da Coordenação na promoção da articulação político-institucional entre os diversos órgãos componentes do Núcleo, respaldada pelo Governo Municipal, transcendendo o âmbito do Município. O papel articulador e integrador da Coordenação possibilita ao Poder Público um maior desempenho na busca de soluções negociadas. As características apontadas, sejam quanto aos aspectos operacionais ao funcionais, permitem ao Núcleo a otimização dos recursos alocados e disponíveis nos diferentes órgãos estaduais e municipais. Do ponto de vista formal, estão assegurados os objetivos representatividade e responsabilidade da Coordenação do processo. A forma ou maneira pela qual os problemas serão enfrentados na busca da melhor solução serão objeto de discussão durante o projeto participativo, nas diferentes etapas, tendo como estratégia principal as reuniões mensais asseguradas, mesmo sem qualquer definição formal.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conhecer concretamente os resultados obtidos sob o ângulo das realizações materiais é, sem dúvida, relevante nas análises que envolvem a atuação do Estado e dos movimentos sociais. Ressaltamos, porém, que face à questão central deste trabalho, que é o relato de uma experiência de gestão pública com participação popular, nesta análise avaliativa e conclusiva trataremos essencialmente do caráter inovador dessa gestão, do ponto de vista da sua especial configuração e da relação com a comunidade organizada, suas limitações e possibilidades.

É imprescindível, assim, a compreensão do Núcleo de Regularização de Loteamentos, como produto e conquista dos movimentos reivindicatórios ocorridos na comunidade. Essa percepção torna-se mais nítida pela observação

das mudanças ocorridas, sob pressão popular, na organização e realocização do Núcleo, em busca de uma maior autonomia e dinamização de suas ações. Diz respeito, portanto, a uma redefinição do papel do poder público, e uma intervenção no sentido de novas formas de atuação, a partir da própria comunidade.

Com essa introdução preliminar, passaremos a destacar os principais aspectos observados neste estudo, quais sejam:

- uma peculiaridade na organização do Núcleo que se expressa na inexistência de uma estrutura própria no sentido burocrático-organizacional. Como articulador dos interesses entre a comunidade e o Estado, o Núcleo atua coordenando a integração dos diferentes órgãos envolvidos no problema na medida do surgimento de determinadas necessidades. Essa perspectiva de atuação se baseia na idéia de uma rede de órgãos circundando um dado problema e sua mobilização a partir de cada situação específica. Esse caráter dinâmico, flexível e informal que caracteriza o Núcleo possibilita uma maior interação com a comunidade e, assim, um contato mais próximo com a realidade social. Por outro lado, permite considerar sua eficiência na medida em que, potencializando os recursos já existentes na organização, promove uma racionalização dos meios disponíveis em relação aos objetivos pretendidos;
- o papel catalizador do Núcleo em relação aos interesses da comunidade, através da representação popular no processo decisório, ao mesmo tempo em que se constitui em oportunidade para serem trabalhados os conflitos existentes, contribui para o fortalecimento do tecido social e para o desenvolvimento de uma cultura institucional voltada para a participação popular, necessária à eficácia dos programas sociais descentralizados. Resulta, assim, num processo de construção de cidadania na medida em que favorece a formação de uma consciência popular e o aprendizado organizacional, em relação à importância do contato direto com a comunidade;
- algumas dificuldades são hoje identificadas no tocante à questão da legitimidade da representação popular. Esta, vem-se mantendo em função de

uma certa "tradição", de maneira tal que a representação se dá com a presença de pessoas que historicamente fizeram parte desse movimento reivindicatório específico. Essas pessoas, inicialmente indicadas por organizações populares, desde então não foram submetidas a mecanismos de renovação.

Entretanto, a forma de participação comunitária, tendo como instrumento as reuniões plenárias, aponta no sentido de uma maior democratização do processo decisório, resguardando, portanto, os interesses da comunidade do risco oferecido com as distorções observadas em relação à representação paritária.

- um outro aspecto interessante surge quando focalizamos o perfil do gerente, neste caso, até então conduzido por um profissional que, no conjunto de outras habilidades necessárias a um trabalho em gestão social, destaca-se por uma identificação com o movimento social e com os valores democráticos. A compreensão e a procura se deu, assim, do ponto de vista do Núcleo, na perspectiva do desenvolvimento das potencialidades próprias do movimento popular. Esta adequação do perfil do gerente ao tipo de gestão proposta pode ser considerada significativa face aos bons resultados objetidos pelo Núcleo;
- registramos algumas preocupações relativas à continuidade dessa prática de gestão, orientadas pelo reconhecimento do papel ambíguo que o poder público pode vir a assumir em função de determinados contextos políticos, seja oportunizando soluções ou negligenciando o problema. Admitimos, entretanto, que questões ou negligenciando o problema. Admitimos, entretanto, que questões dessa ordem só poderão ser minimizadas como reflexo do processo de desenvolvimento social, mutuamente influenciado por ações do Estado e dos movimentos organizados na comunidade.

6 - NOTAS DE RODAPÉ

- 1) Bobbio, Norberto. Estado, Governo, Sociedade. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1992.
- 2) Demo, Pedro. Participação e Planejamento - Arranjo Preliminar. Revista de Administração Pública - RAP. Rio de Janeiro, FGV, jul./set. 1991.
- 3) Kliksberg, Bernardo. A Gerência na Década de 90. Revista de Administração Pública - RAP. Rio de Janeiro, FGV, jan./mar. 1988.
- 4) Jacobi, Pedro. Participação e Gerência dos Serviços de Saúde: Desafios e Limites no Município de São Paulo. Revista de Administração Pública - RAP. Rio de Janeiro, FGV, 26(2), abr./jun 1992.
- 5) Diaz Bordenave, Juan E. O que é participação? São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.
- 6) Jacobi, Pedro. Op.cit.
- 7) Id.ibid., p.34.
- 8) Cunill, Nuria. Participación Ciudadana. Caracas, CLAD, 1991.
- 9) Jacobi, Pedro. Op.cit., pp. 33-34.
- 10) Id.ibid., p. 38.
- 11) Rofman, Alejandro. "El Proceso de Descentralización en America Latina: causas, desarrollo, perspectivas". In: Descentralización Político-Administrativa, Bases para su Fortalecimiento. Caracas, CLAD, 1990.
- 12) Kliksberg, Bernardo. "Cómo enfrentar la pobreza en America Latina? Dilemas gerenciales y experiencias innovativas". Revista Internacional de Ciencias Administrativas, vol. 57, nº 4, 1991.

- 13) Kliksberg, Bernarndo. "La Gerencia Pública Necesaria: Hacia un Replanteo Integral". In: La Gerencia Pública Necesaria. Caracas, CLAD, 1985.
- 14) Id. Ibid., pp. 143-144.
- 15) IPLAN-RIO/DIE/DIF. Cadastro de Favelas e IBGE. Censo demográfico, 1980.
- 16) Junqueira, Marcia B. A Legislação Urbanística de Interesse Social: o espaço dos loteamentos. Dissertação apresentada ao Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1989.
- 17) Coutinho, Marcia. Regularização de Loteamentos - o começo de uma Experiência no Rio de Janeiro. In: IPLANRIO - 4 Estudos. Rio de Janeiro, IPLANRIO, 1985, p.41.
- 18) Junqueira, Marcia B. Op. cit.
- 19) Id. ibid.
- 20) Id. ibid, p. 38.
- 21) Coutinho, Marcia. Op.cit.

7 - BIBLIOGRAFIA

- BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1992.
- COUTINHO, Marcia. "Regularização de Loteamentos - o Começo de uma Experiência no Rio de Janeiro", In: IPLANRIO - 4 Estudos. Rio de Janeiro, IPLANRIO, 1985.
- CUNILL, Nuria. Participación Ciudadana. Caracas, CLAD, 1991.
- DEMO, Pedro. Participação e Planejamento - Arranjo Preliminar. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, jul./set. 1991.
- DIAZ BORDENAVE, Juan E. O que é Participação? São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL (IPLANRIO). Morar na Metrópole (Ensaio sobre Habitação Popular no Rio de Janeiro). Rio de Janeiro, IPLANRIO, 1988.
- JACOBI, Pedro. "Participação e Gerência dos Serviços de Saúde: Desafios e Limites no Município de São Paulo". In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 26(2), abr./jun. 1992.
- JUNQUEIRA, Marcia. B. A Legislação Urbanística de Interesse Social: O Espaço dos Loteamentos. Dissertação apresentada ao Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1989.
- KLIKSBERG, Bernardo. "Cómo enfrentar la pobreza en America Latina? Dilemas gerenciales y experiencias innovativas". Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 57, Num. 4, 1991.
- _____. A Gerência na Década de 90. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, jan./mar. 1988.

- _____. "La Gerencia Pública Necesaria: Hacia Un Replanteo Integral". In: La Gerencia Pública Necesaria. Caracas, CLAD, 1985.
- MUKAI, Toshio; ALVES, Alor C. & LOMAR, Paulo José V. Loteamentos e Desmembramentos Urbanos: Comentários à Lei nº 6766 de 19/12/1979. 2ª ed., São Paulo, Sugestões Literárias, 1987.
- RIO DE JANEIRO. Decreto Nº 10962 de 24 de abril de 1992. Diário Oficial nº 028 de 27 de abril de 1992.
- _____. Decreto n. 7290 de 14 de dezembro de 1987. Diário Oficial nº 189 de 16 de dezembro de 1987.
- ROFMAN, Alejandro. "El Proceso de Descentralización en America Latina: Causas, Desarrollo, Perspectivas". In: Descentralización Político-Administrativa, Bases para su Fortalecimiento. Caracas, CLAD, 1990.
- SILVA, Rosângela S. O Núcleo de Regularização de Loteamentos no Município do Rio de Janeiro - uma experiência valiosa. Rio de Janeiro, jan. 1992, mimeo.

UMA EXPERIÊNCIA DE INTEGRAÇÃO ENSINO/PESQUISA

***Denise Carvalho
Guilherme Gomes Krueger
Jussara Luzia de Figueiredo Nunes
Mônica Godinho Ribas
Tânia Maria de Souza***

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado das atividades didáticas da disciplina Gerência de Programas e Projetos, onde objetivou-se exercitar técnicas de gestão de programas e projetos através da construção de um caso, o que proporcionou ao grupo envolvido a conciliação de técnicas de ensino e de pesquisa.

As técnicas de pesquisa utilizadas para a construção do caso partiram de uma hipótese de coordenação de políticas sociais, de onde foram estruturadas as atividades realizadas durante todo o trabalho teórico e prático. As informações acerca do município, suas instituições, as políticas desenvolvidas e a sistematização destes dados fazem parte da construção do caso.

Para a realização dos trabalhos de construção do caso contamos com a colaboração da Prefeitura Municipal de Itanhandu - MG, a qual agradecemos o fornecimento de condições necessárias para a realização dos objetivos propostos pela disciplina, colocando à disposição documentos e informações, assim como autorizando a realização da pesquisa de campo no município.

2. METODOLOGIA

2.1. O MÉTODO DO CASO

A discussão sobre o papel do universo acadêmico dentro da sociedade é tão ampla e pouco consensual quanto muitos de seus produtos. No entanto, algumas regras comuns, como a necessidade de se adotar uma metodologia segundo princípios lógico-rationais, têm conseguido conduzir de forma produtiva o conhecimento do tipo universitário, aceito e socialmente reconhecido como válido, seja ele especializado e/ou científico.

Dentro da produção universitária, interessa-nos aqui, especialmente, as *ciências humanas*. Neste universo, existe um grupo interno mais delineado, chamado *ciências sociais*, "que tem como traço mais próprio a visão metodológica de que seu objeto é socialmente condicionado", tornando-se incompreensível fora do contexto da inter-relação social. As Ciências Sociais também se subdividem, segundo Demo¹, em *clássicas*, com grande ênfase teórica, e *aplicadas*, porque se voltam mais para a aplicação prática de teorias sociais, como é o caso da Administração.

Fazer Ciências Humanas é produzir conhecimento sobre um objeto histórico, caracterizado pela situação de "estar", não de "ser", ou seja, com uma grande característica de transitoriedade, de processo inacabado e inacabável, que convive com componentes funcionais que possibilitam uma harmonia relativa em cenário conflituoso.

As Ciências Sociais aplicadas encontram o desafio de produzir um conhecimento capaz de realizar as mediações entre o mais teórico e genérico e o uso do mesmo em questões da vida prática, no processo de organização, compreensão e intervenção na vida social.

Talvez seja a administração a disciplina que mais procura a prática no universo das Ciências Sociais. O *como* parece superar o *porquê* na dinâmica das necessidades da mesma, quando se depara com as dificuldades do dia-a-dia. Mas, no âmbito da administração, o conhecimento especializado ou científico só se justifica num caráter teórico-empírico. Teórico por se querer científico e

empírico por sua preocupação com o universo humano a sua frente: a organização.

Os métodos e as técnicas de ensino a serem utilizadas nesta área de conhecimento precisam ser adequadas a este universo referencial. Precisam ser capazes de desenvolver habilidades de percepção e julgamento crítico de seu meio e instrumentos específicos, sem prejudicar ou secundarizar os aspectos mais acadêmicos. A teoria deve ser a base racional para a orientação da ação: relacionar pensamento e ação.

Optamos por construir um instrumento de ensino que considerasse as relações didáticas com o objeto sem perder em aprofundamento teórico e exercício prático. Adotamos a pesquisa² como a tarefa básica da universidade. Dentre os métodos de ensino em administração, escolhemos por uma adaptação do *Método do Caso*.

Muitos confundem o *Método do Caso* com o *Estudo de Caso*. O primeiro é eminentemente uma técnica de ensino enquanto o segundo é um método de pesquisa social empírica, investigando-se um fenômeno atual dentro de seu contexto de vida real, onde as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas em situações onde múltiplas fontes de evidência são usadas. Já o *Método do Caso* consiste no uso de casos como tentativa de reprodução da realidade para fins de ensino-aprendizagem³.

Em linhas gerais, a preocupação do Método consiste em trazer aos alunos uma situação problema e informações para discussão e tentativa de solução do mesmo. Nada mais é que o uso de um caso para fins formativos, sendo que um caso pode consistir desde o enunciado de um simples problema até a elaboração detalhada de uma determinada situação, chegando a seus elementos essenciais⁴.

Não se trata de um método novo. Suas bases se encontram em Montaigne, em 1560⁵, que destacava a necessidade do ensino ser um processo ativo, onde devia-se evitar a memorização para dar conta de cada situação que poderia se apresentar como novas experiências de conhecimento. Não se buscava imitação, mas exercício de análise crítica.

O Método do Caso chega à Administração em 1908⁶ pela Business School Harvard e no Brasil em 1954, pela Fundação Getúlio Vargas⁷, basicamente com o objetivo de treinamento em cursos de especialização de executivos.

O Método visa preparar o aluno em habilidades específicas de percepção da realidade, desenvolvendo a capacidade de julgar e a destreza para agir no mercado de trabalho. Um perigo que merece destaque é a excessiva atenção ao trabalho futuro do aluno, em detrimento do aspecto acadêmico.

2.2- ROTEIRO DE TRABALHO

A pesquisa foi desenvolvida em um município, onde enfocamos o comportamento de instituições em relação às políticas sociais, durante os primeiros nove meses da atual gestão municipal (janeiro a setembro de 1993).

O problema foi formulado a partir de uma suposição que fornecesse condições necessárias para o exercício de conceitos teóricos e técnicos de gestão de programas e projetos, com a finalidade de identificar as formas de interação entre as políticas sociais no interior de uma prefeitura real.

Para atender ao propósito acima partimos de objetivo e metodologia definidos, atendendo, assim, ao conteúdo programático da disciplina. O objetivo definido foi:

→ *exercitar conceitos e instrumentos de elaboração e gerência de projetos, investigando a existência de processos de coordenação das políticas institucionais, por meio do estudo de um caso (Município de Itanhandu, Sul do Estado de Minas Gerais).*

Tendo em vista este objetivo formulamos a seguinte hipótese de trabalho:

→ *Existe ou não a coordenação das Políticas Sociais no município de Itanhandu?*
Para delimitar o trabalho definimos como variáveis do problema quatro políticas sociais, a saber: Políticas de Alimentação, Educação, Habitação e Saúde.

O trabalho de coleta dos dados foi iniciado a partir de uma pesquisa documental baseada em documentos fornecidos pela disciplina e pela Prefeitura Municipal.

Através desse material elaboramos um mapeamento institucional preliminar, onde levantamos as instituições que pudessem compor os ambientes operacional e externo das políticas sociais analisadas. Adaptamos e sistematizamos esses dados através de instrumentos fornecidos pela disciplina Gerência de Programas e Projetos.

Utilizamos como instrumentos matrizes institucionais, com o objetivo de identificar o desenvolvimento dos processos de integração institucional em determinadas situações-problemas.

Na primeira matriz - *Matriz Institucional Múltipla* (Anexo I) - buscamos identificar as funções de cada instituição, focalizando as organizações que compunham o ambiente interno da política. Como neste tipo de matriz as organizações podem exercer mais de uma atividade, selecionamos indicadores de funções administrativas para a viabilização da política .

A segunda matriz - *Matriz dos Elos Institucionais* (Anexo II)- inseriu em sua composição e análise todas as organizações que se achavam relacionadas ou que tinham que se relacionar com as políticas sociais do município, para o alcance de seus objetivos. Nesta matriz buscamos identificar a forma como interagiam as organizações em função de cada política.

Sistematizamos as informações disponíveis, selecionando as instituições que poderiam estar envolvidas com as políticas pesquisadas, construindo um cenário da situação problema. A partir deste levantamento elaboramos uma primeira versão das matrizes, tratando isoladamente cada política com o objetivo de elaborar uma situação ideal de relacionamento das instituições.

Esse cenário foi a base dos trabalhos de campo, que consistiram na visita às organizações e verificação de suas funções e inter-relações dentro do ambiente de atuação das políticas no período delimitado pelo estudo.

A segunda fase - o trabalho de campo - consistiu em uma visita ao município estudado, onde estabelecemos contato direto com pessoas responsáveis pelas políticas e organizações e, assim, realizamos a verificação do cenário anteriormente construído.

Na terceira fase ocorreu a checagem das informações coletadas na visita e a montagem do cenário final, elaborado a partir dos dados documentais.

A fase final do trabalho foi a redação do caso, propriamente dito.

2.3 - LEITURA DAS MATRIZES

Cada matriz analisada forneceu dados específicos que demonstraram a posição das instituições e suas relações, no momento em que realizamos a pesquisa.

Compondo a *Matriz Institucional Múltipla*, verificamos a estrutura e a hierarquia institucional das políticas sociais pesquisadas, e as funções administrativas das instituições que compõem o aparato das mesmas. Ressalta-se que nesta matriz verificamos a competência dos três níveis de governo em relação às políticas.

Para realizar este trabalho de delimitação estabelecemos, segundo Tenório & Alves⁸, uma legenda com a representação de cinco funções administrativas que esboçam a organização institucional para a execução das políticas públicas e de dois outros símbolos que tinham uma significação especial, a se ver:

- P - *Planejamento***, função que determina as diretrizes, fixa metas e estabelece prioridades para a execução das políticas;
- D - *Decisão***, função deliberativa, diante de oportunidades e conveniência de se implementar as atividades ou ações relativas à execução da política;
- R - *Alocação de Recursos***, função responsável pelo suprimento de necessidades a níveis financeiro, humano, tecnológico, material e de equipamentos para a execução das políticas;
- S - *Supervisão***, função responsável por acompanhar o andamento da execução das políticas, no sentido de avaliar suas condições, o cumprimento do planejamento realizado e a utilização dos recursos alocados. Acrescenta-se a cobrança pelas responsabilidades delegadas para a execução das políticas;

- ? - A interrogação representa a necessidade de estabelecer observações sobre funções complementares à legenda, que, em determinados casos, assumem papéis relevantes na execução das políticas.
- # - Quando utilizamos este sinal, objetivamos mostrar a existência formal de uma determinada instituição que, no momento estudado, não estava atuando, isto é, sem atividade.

O trabalho realizado com esta matriz foi basicamente estruturado a partir de dados documentais. As verificações feitas durante o trabalho de campo apenas confirmaram as conclusões a que chegamos na montagem da matriz.

Na *Matriz dos Elos Institucionais*, pudemos verificar as relações existentes entre as instituições e as políticas desenvolvidas no Município, a partir de um enfoque onde as organizações são consideradas sistemas sociais em permanente transação com seu ambiente. Nesta etapa observou-se a confirmação ou não da hipótese trabalhada.

Para a composição da matriz baseou-se, além da relação de instituições presentes no município, em variáveis que se seguem:

Elos Capacitadores: representando as relações com organizações ou grupos sociais que controlam a distribuição de autoridade e alocação de recursos necessários à execução das políticas públicas;

Elos Normativos: representando as ligações com outras organizações que incorporam normas e valores relevantes para os objetivos e missão das políticas públicas;

Elos Fundonais: representando as relações com as organizações que geram funções e serviços complementadores, no sentido de produção, fornecimento de insumos e consumo de produtos ou serviços prestados como resultado material da execução das políticas públicas. Incluem-se, também, nesta categoria, as organizações que desempenham funções complementares na execução das políticas públicas;

Elos Competitivos: representando as relações mantidas entre organizações ou projetos que têm objetivos similares e por isso competem por recursos e/ou clientela;

Elos Difusos: representando elementos encontrados no ambiente que afetam a execução das políticas públicas e que podem criar antagonismo, resistência ou apoio a sua operacionalidade. Em suma, podem prejudicar ou beneficiar, direta ou indiretamente, sua operacionalidade.

Nesta matriz os dados ficam mais sujeitos à subjetividade, pois dependem de interpretação da realidade para a alocação de determinados elos entre organizações.

Um último dado a ser compreendido para a leitura das matrizes é a questão da coordenação, ou melhor, do *processo de coordenação*. Este processo (*throughput*) significa a possibilidade de transformação de insumos (*inputs*) em saídas (*outputs*) ou meio em que fenômenos, ações, produtos ou serviços sofrem uma mudança contínua no decorrer do tempo. A coordenação é uma função gerencial intencional e deliberada no sentido de ordenar um conjunto de atividades e eventos relevantes, os quais se encontram altamente diferenciados pelo ambiente geral ou operacional, com o objetivo de agrupá-los e integrá-los de forma mais apropriada e no momento mais oportuno⁹.

3 - O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO CASO

3.1- PROGRAMAÇÃO DOS TRABALHOS

Nesta fase, a preocupação central foi elaborar a Programação das Atividades dos trabalhos de pesquisa para a construção do caso. Esta programação foi baseada em dois tipos de atividades: as substantivas, caracterizando atividades-fim; e as adjetivas, caracterizando atividades-meio.

3.1.1 - PROGRAMAÇÃO DAS ATIVIDADES

FASES DE TRABALHO	ATIVIDADES- MEIO (ADJETIVAS)	ATIVIDADES-FIM (SUBSTANTIVAS)
1ª	<ul style="list-style-type: none">Sessões práticas da aula;Reuniões extra sala-de-aula.	<ul style="list-style-type: none">Levantamento das instituições;Mapeamento institucional;Elaboração da primeira versão da Matriz Institucional, Múltipla dos Elos Institucionais;Definição dos atores prioritários.
2ª	Preparação da visita: <ul style="list-style-type: none">Contatos;Agendamento de entrevistas reuniões;Organização do Roteiro de Campo;Deslocamento e Estadia.	<ul style="list-style-type: none">Realização de entrevistas reuniões, configurando o Trabalho de Campo.
3ª	<ul style="list-style-type: none">Reuniões internas do grupo.	<ul style="list-style-type: none">Elaboração da 2ª. versão da matrizes;
4ª	<ul style="list-style-type: none">Redação Final.	<ul style="list-style-type: none">Construção do Caso.

3.1.2 - ATIVIDADES REALIZADAS EM CAMPO

- a) Reunião com o Prefeito e demais representantes selecionados;
- b) divisão do grupo para a realização das entrevistas com os representantes das organizações selecionadas;
- c) reunião final com o Prefeito

Observação:

Sempre que possível, o grupo compartilhava dúvidas e informações a serem confirmadas em mais de uma organização.

3.2 - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

3.2.1 - CRONOGRAMA PREVISTO

ATIVIDADES	PERÍODO (MÊS)	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
1- Levantamento inicial dos dados							
2- Estabelecimento de metodologia							
3- Análise inicial dos dados							
4- Programação geral das atividades							
5- Programação do 1º Trabalho de Campo							
6- Agendamento do 1º Trabalho de Campo							
7- Realização do 1º Trabalho de Campo							
8- Avaliação do 1º Trabalho de Campo							
9- Programação do 2º Trabalho de Campo							
10- Agendamento do 2º Trabalho de Campo							
11- Realização do 2º Trabalho de Campo							
12 - Avaliação do 2º Trabalho de Campo							
13- Elaboração do Relatório Final							
14- Redação e digitação do Relatório Final							
15- Monitoração das Atividades							

3.2.2 - CRONOGRAMA REALIZADO:

PERÍODO (MÊ)	JUL/93	AGO/93	SET/93	OUT/93	NOV/93	DEZ/93	JAN/94	FEV/94	MAR/94	ABR/94	MAI/94
ATIVIDADES											
1- Levantamento inicial dos dados											
2- Estabelecimento de metodologia											
3- Análise inicial dos dados											
4- Programação geral das atividades											
5- Programação do 1º Trabalho de Campo											
6- Agendamento do 1º Trabalho de Campo											
7- Realização do 1º Trabalho de Campo											
8- Avaliação do 1º Trabalho de Campo											
9- Elaboração do Relatório Final											
10- Redação e digitação do Relatório Final											
11- Monitoração das Atividades											

3.3 - INTERPRETAÇÃO DAS MATRIZES E VERIFICAÇÃO DA HIPÓTESE DO CASO

Com o propósito de verificar a hipótese do caso, fizemos uma leitura dos dados constantes das matrizes, partindo de uma verificação das instâncias de governo que atuavam no município, seu grau de atuação e a incidência de suas decisões nas políticas desenvolvidas.

Sendo as matrizes instrumentos de análise que têm uma limitação ao permitir apenas uma leitura temporalmente estática, em seu auxílio recorreremos a informações colhidas nas entrevistas abertas, realizadas com os agentes das políticas públicas, objetos do caso, durante o trabalho de campo. Ainda com o auxílio das entrevistas realizadas, construímos cenários hipotéticos no município, que indicaram as origens da situação atual visualizada pelas matrizes e seus possíveis desdobramentos futuros, em curto prazo.

A primeira constatação pôde ser verificada na *Matriz Institucional Múltipla*: a não existência de uma Política de Alimentação, constituída como tal. O que observamos foi a diluição das atividades desta área nas de saúde e educacional. As atividades realizadas pela Prefeitura se restringem à alocação de recursos destinados aos órgãos públicos de educação e saúde e entidades privadas. A Fazenda Escola, tendo vocação educacional voltada para atividades rurais, planeja e empreende produção própria de produtos alimentícios, que são aproveitados pela Prefeitura como recurso disponível para alocação por ela empreendida. Nas esferas estaduais e federais, as atividades na área de alimentação estão eminentemente vinculadas à merenda escolar, ou seja, circunscritas à área educacional. Igualmente podemos afirmar a inexistência de uma Política de Habitação de envergadura. As ações nesta área se concentram na Prefeitura, sem apoio, execução ou supervisão delegada a outro órgão a ela subordinada, o que aponta serem as mesmas desprovidas de complexidade ou volume que demandem uma maior estruturação deste setor por parte da Administração Pública.

Quanto à hipótese do caso, as matrizes apontam a não existência de coordenação das políticas sociais a partir da Administração Municipal. Esta

conclusão pode ser fundamentalmente depreendida da inexistência de órgão com função de planejamento intersetorial ou de órgão que possua elos institucionais uniformes nas políticas sociais existentes, o que indicaria uma prática de coordenação.

Encontra-se ainda no setor educacional claros indícios de competitividade entre órgãos das esferas municipal e estadual por recursos e clientela, cuja existência aponta desvios de funcionalidade no setor. Tal leitura torna inequívoca a conclusão expressa no parágrafo anterior.

Embora se tenha verificado a inexistência de coordenação das políticas sociais, foram identificados, através do trabalho de campo, esforços bem sucedidos no sentido de realização de atividades coordenadas entre os setores analisados. No período delimitado para o caso, visualizamos a concentração desses esforços a partir da atividade de Alimentação Alternativa, parte do Projeto de Saúde Geral do Município. Esta coordenação, a cargo do Centro de Saúde, é depreendida pelas atribuições funcionais delimitadas de que foram investidas diferentes instituições públicas e privadas no Município, e a articulação intersetorial que revelam estas atribuições, desde a produção até à avaliação. Para fins de demonstração desta afirmativa, desenvolvemos um fluxo das atividades (Anexo III) desempenhadas pelas instituições envolvidas.

A partir de 1988, verificou-se uma tendência da Administração Pública em delegar maiores atribuições e recursos à esfera municipal. No que tange às políticas sociais, esta tendência foi sistematizada sobretudo na área de saúde, a partir das diretrizes gerais formuladas na esfera federal, corporificada pela implantação do SUS - Sistema Único de Saúde. No município, sua implantação se deu em período anterior ao delimitado para o estudo, mas a estruturação do serviço de saúde na esfera municipal, para atender sua função dentro do SUS, pode ter sido fator determinante para o desenvolvimento de uma maior capacidade de planejamento nesta área, se comparada ao de educação. Associada à possibilidade aventada, ou por sua consequência, está a alocação de pessoal profissionalmente qualificado no plano gerencial, o que explica a organização verificada das atividades no setor sob forma de projetos.

O cenário acima exposto explicaria o fato da constituição do Centro Municipal de Saúde como o órgão de coordenação efetiva do Projeto de Alimentação Alternativa. Há que se ressaltar o precedente verificado no período anterior ao delimitado para o caso, a atividade de construção de fossas sépticas nas habitações na área rural do município, empreendida em conjunto pela Prefeitura, Centro de Saúde e EMATER. Faz-se ainda mister observar que importante fator pode ter sido constituído pela vontade política demonstrada pelas autoridades públicas municipais em empreender a concretização do SUS e a preocupação com a qualidade de vida da população, especialmente concentrada no setor de saúde e no desenvolvimento da criança, com a integração Saúde/Educação como ponto estratégico.

A posição de relevância alcançada pelos órgãos municipais do setor de saúde no planejamento e na execução das atividades coordenadas verificadas pode vir a estimular a estruturação das políticas públicas municipais, a partir do exemplo de capacidade de planejamento daquele setor. Esta tendência pode vir a ser reforçada por outros esforços empreendidos para implantar novas atividades coordenadas entre os setores de saúde e educação, como foi verificado pela existência de estudo que está sendo realizado pelo Centro Municipal de Saúde para implantar um programa de recolhimento seletivo de lixo. O cenário possível desenhado tornaria viável a constituição de uma coordenação sistemática das políticas públicas.

4 - CONCLUSÃO

Com a realização deste trabalho verificamos que o Método de Caso aplicado cumpriu seu papel como meio eficaz para o processo ensino-aprendizagem dos instrumentos e técnicas de gestão de programas e projetos. Destacamos ainda que:

- as atividades do projeto foram planejadas e executadas pelos alunos, o que indica a assimilação dos instrumentos e técnicas de gerência apresentados pelo professor;
- o trabalho de campo, a análise das matrizes e a verificação da hipótese foram realizadas sem a participação direta do professor, o que estimulou a iniciativa e a autonomia dos alunos, qualidades essenciais ao gerente de projetos e permitiu a experimentação prática dos instrumentos e técnicas de gerência;
- a verificação da hipótese do caso demonstra o cumprimento dos objetivos do projeto, o que indica o sucesso de aplicação do método de caso, sem o qual não seria possível a conclusão do mesmo;
- para demonstração de suas conclusões quanto ao caso, lançamos mão de instrumento não apresentado pelo professor (o *fluxo de atividades*), o que demonstra a autonomia suscitada pelo método aos alunos;
- o método aplicado, uma vez que autorizou a realização de um projeto, cumpriu não somente o papel a que se presta uma instituição universitária - o ensino -, como também incorporou sua outra função essencial - a produção acadêmica -, já que envolveu realização de um trabalho de pesquisa;
- o contato com uma realidade e os atores que a compõe proporcionaram a proximidade com uma visão mais dinâmica da própria realidade, possibilitando a integração dos alunos com situações reais.

5 - NOTAS DE RODAPÉ

- 1) Demo, Pedro - Introdução À Metodologia Da Ciência . São Paulo, Ed. Atlas, 1983, pp. 13-14.
- 2) Pedro, Demo. (Op. cit.) trabalha com a idéia de que a docência universitária só pode ser fruto de uma pesquisa crítica. O ensino na universidade, assim como qualquer prestação de serviços por órgãos acadêmicos, devem ser derivados de trabalhos produtivos originais.
- 3) Campomar, Marcos Cortez. Do uso de "Estudo de Caso" em Pesquisas para Dissertações e Teses em Administração. Revista de Administração. São Paulo, FEA/USP, 26(3): 96, 1991.
- 4) Villa, Luis Enrique de la. "El Método de Casos". In: Documentación Administrativa. Madrid, v. 35, 1960, p.3.
- 5) Torres, Javier Mariscal. "El papel del instructor en el metodo de casos". Curso sobre o Método do Caso para Professores Universitários. São Paulo, FGV/EAESP, Biblioteca Karl A. Boedecker (org.), agosto, 1983, (mimeo).
- 6) Id, ibid., p. 1.
- 7) Machline, Claude. Curso sobre o método do caso para professores universitários. Curso sobre o Método do Caso para Professores Universitários. Op. cit., p. 4.
- 8) Tenório, Fernando G. & Alves, Francisco, A.L. Manual de Coordenação e Gerência de Projetos de Desenvolvimento Rural: seu enfoque no PAAP. Recife, SUDENE/PNUD/Banco Mundial , 1986.
- 9) Id. ibid.

6 - BIBLIOGRAFIA

- BERALDO, Valter e TANABE. "O Método do Caso e o Microcomputador: Uma Aplicação de Baixo Custo e Alta Flexibilidade" in **Anais da XII Reunião Anual ANPAD**, 1988, pp. 907-924.
- BIBLIOTECA KARL A. BOEDECKER/EAESP/FGV (org). **Curso sobre o Método do Caso para Professores Universitários**. São Paulo, FGV/EAESP, agosto 1983, mimeo.
- CAMPOMAR, Marcos Cortez. Do uso de "Estudo de Caso" em Pesquisas para Dissertações e Teses em Administração. In: **Revista de Administração**. São Paulo, FEA/USP, 26,(3): p.95-97, 1991.
- DEMO, Pedro. **Ciência, Ideologia e Poder: uma sátira às Ciências Sociais**. São Paulo: Ed Atlas, 1988.
- _____. **Introdução à Metodologia da Ciência**. São Paulo, Ed. Atlas, 1983.
- _____. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo, Ed Atlas, 1980.
- ITANHANDU. **Projeto de Saúde Geral do Município**, s/d.(mimeo).
- MACHLINE, Claude. Curso sobre o Método do Caso para Professores Universitários. In: **Curso sobre o Método do Caso para Professores Universitários**. Op. cit.
- SANTOS, Patrícia B.S. de P. **Diagnóstico de Saúde do Município de Itanhandu**. Minas Gerais, 1991. (mimeo).
- SHERWOOD, Frank . **Um Estudo de Decisão Administrativa: Quatro Aplicações do Método do Caso**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.

TENÓRIO, Fernando G. & ALVES, Francisco A.L. ***Manual de Coordenação e Gerência de Projetos de Desenvolvimento Rural: seu enfoque no PAAP***. Recife, SUDENE/ PNUD/ Banco Mundial, 1986.

TORRES, Javier Mariscal. El Papel del Instructor em el Metodo de Casos. In ***Curso sobre o Método do Caso para Professores Universitários. Op. cit.***

VILLA, Luis Enrique de la. "El Método de Casos". In: ***Documentación Administrativa***. Madrid, V35, pp.17-24, 1960.

Anexo I

Matriz Institucional Múltipla

POLÍTICAS SOCIAIS AGENTES																				
	EDUCAÇÃO					SAÚDE					HABITAÇÃO					ALIMENTAÇÃO				
Governo Federal			R		?	P	D	R	S				R							
Governo Estadual	P	D	R		S ?	P	D	R	S							P	D	R		
Cons. Fed. de Saúde																				
Cons. Est. de Educação	P	D			S															
Prefeitura Municipal	P	D	R		S			D	R	S		P	D	R	E	S		P		R
Escolas Estaduais (1º 2º Graus)				E					E										E	
Cons. Mun. de Educação					#															
Cons. Mun. de Saúde										#										
Órgão Mun. de Educação	P			E	S															
Órgão Mun. de Saúde						P			E	S										
Centro Mun. de Saúde									E	S										
Postos de Saúde (Rurais)									E											
Escolas Mun. (1º Gran)				E					E										E	
Fundação Itanhanduense			R		?															
Creche Municipal				E					E											
Fazenda Escola				E					E							P			E	
APAE	P	D	R	E	S		P	D	R	E	S									
Conviver									E											
EMATER									E											
Casa de Caridade (Hospital)						P	D	R	E	S										
Escolas Particulares	P	D	R	E	S															
Clínicas Particulares						P	D	R	E	S										
CAPEMI (Lar Fabiano de Cristo)	P	D	R	E	S ?															
Damas de Caridade																P	D	R	E	S

- Legenda:
- P - Planejamento
 - D - Decisão
 - R - Alocação de Recursos
 - E - Execução
 - S - Supervisão
 - ? - Observações Adicionais
 - # - Sem Atividade

- Política de Saúde

ORGANIZAÇÕES	Habilitadores	Normativos	Funcionais			Competitivos			Difusos			
			Insumos	Consumo Produto Serviço	Comple- mentarie- dade	Recursos	Clientela	Outros	Antago- nismo	Resis- tência	Apoio	Outros
Governo Federal	X	X										
IBA											X	
Febern												
Governo Estadual	X	X	X		X							
Cons. Est. de Saúde		X										
Cons. Est. de Educação												
Delegacia Reg. de Ensino												
Escolas Estaduais				X								
Prefeitura	X	X	X									
Cons. Mun. de Educação												
Cons. Mun. de Saúde		X										
Órgão Mun. de Educação												
Escolas Municipais			X	X								
Órgão Mun. de Saúde			X									
Centro de Saúde			X	X								
Postos de Saúde				X								
Fundação Barão de Duque												
Creche Municipal			X	X								
Escola Fazenda			X	X								
Escolas Particulares												
APAE					X							
CAPEMI												
EMATER					X						X	
Conviver											X	
SENAC												
Casa de Caridade					X	X						
Clínicas Particulares					X		X					

Anexo III

Fluxo de Atividades

Atividade: Alimentação Alternativa

INSTITUIÇÕES	Centro de Saúde	Posto de Saúde	Creche Municipal	Escola Fazenda	APAE/Escolas	Famílias
ATIVIDADES						
Produção				X		
Distribuição	X	X				
Consumo			X	X	X	X
Acompanhamento	X	X	X	X		
Avaliação	X					

PESQUISA CIDADANIA E PODER LOCAL

Coordenador: *Fernando Gullherme Tenório*

Eugênio Lima Mendes

Jacob Eduardo Rozenberg

Marcos Pereira Chagas Pires

Traiano Augustus Tavares Quinhões

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa **Cidadania e Poder Local** é resultado de convênio firmado entre a EBAP/FGV e o Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais - CERIS, constituindo-se numa das linhas de pesquisa que integram o Projeto **Realidade Urbana no Brasil**. Os demais temas que compõem o Projeto são economia informal, pentecostalismo, violência, televisão e cultura, e novas tecnologias.

O objetivo do projeto consiste na investigação da problemática urbana brasileira, levantando informações que possibilitem aos agentes pastorais uma melhor adequação do trabalho social às demandas da sociedade.

A decisão de criação de uma linha de pesquisa sobre a questão da Cidadania e do Poder Local foi fruto de um novo quadro que se delineou sobretudo a partir da Constituição de 1988, no qual o nível municipal emergiu como um espaço público com maior autonomia, sendo mais acessível à participação popular.

O estímulo à descentralização foi fruto da constatação de que o modelo de administração pública adotado nas últimas décadas mostrara-se incapaz de encontrar respostas satisfatórias para os inúmeros problemas defrontados pela sociedade brasileira. Pelo contrário, observou-se uma intensificação do quadro de crise sócio-econômica representado pelo crescimento desordenado da população

urbana, pela espiral inflacionária e pelo agravamento das desigualdades regionais e sociais. As políticas públicas tradicionais fracassaram na tentativa de reverter esta situação. [O fato destas políticas apresentarem o seu planejamento, a sua gestão e a sua execução concentrados no nível federal criou um distanciamento muito grande entre a percepção da realidade por parte da tecnocracia governamental e as reais demandas da população.] Este afastamento explicitou-se ainda mais no decorrer do regime militar, quando os canais de participação popular foram restringidos, tornando-se muito limitada a possibilidade da população opinar e influenciar nas decisões da Administração.

A partir dos anos 80, o processo de distensão política fez ressurgir espaços de participação que foram sendo gradativamente ocupados pela população. Tanto no campo da representação parlamentar por intermédio da legalização dos partidos políticos, quanto no âmbito da sociedade civil através dos movimentos comunitários, das associações de moradores, das associações de pais, dos sindicatos, etc, verificou-se o resgate da noção de cidadania, ou seja, do homem enquanto sujeito ativo e com a tarefa de promover as transformações sociais que levem à superação das formas de dominação e das injustiças existentes na sociedade.

A inépcia das políticas públicas tradicionais, elaboradas de cima para baixo, e a recuperação dos valores democráticos tornaram patente a necessidade do surgimento de novos modelos de organização e gestão municipal. Ao longo dos anos 80 e sobretudo com a Constituição de 1988, vem-se destacando o modelo baseado nas políticas públicas de municipalização.

A compreensão deste modelo passa pela análise de seus dois elementos básicos: a descentralização e a participação. Constituindo-se na instância administrativa mais próxima e de mais fácil acesso aos cidadãos, o nível municipal conquistou, em 1988, novas atribuições e um grau maior de autonomia que transformaram-no, de fato, num espaço de discussão e decisão sobre propostas políticas que visassem à solução dos problemas locais.

No entanto, a mera substituição da tecnocracia federal pela municipal é por si só insuficiente para a percepção correta do que se entende por municipalização, pois resultaria na manutenção, ainda que em outra instância, da exclusão da

sociedade civil no diagnóstico dos problemas, da escolha das prioridades a serem enfrentadas, bem como da proposta de soluções. O conceito de municipalização, portanto, ^{deve} implicar administração participativa onde a cidadania seja efetivamente exercida.

Para a análise da questão do Poder Local foram definidas quatro áreas a serem examinadas: alimentação, educação, habitação e saúde, tendo como marco de referência o ano de 1988. Este corte temporal foi decidido em função das novas perspectivas proporcionadas pela Constituição Federal no tocante à questão da municipalização.

2. METODOLOGIA DA PESQUISA

2.1. AS ETAPAS DA PESQUISA

A pesquisa com duração de um ano foi desmembrada em três etapas distintas: a fase de **pesquisa bibliográfica**, realizada ao longo do período agosto/93 - maio/94, cujo objetivo foi a coleta de material para a formação de um banco de dados com textos relacionados à temática do poder local. A segunda fase, em junho/94, correspondeu à elaboração de um **relatório** sobre cada uma das áreas estudadas. Finalmente, uma terceira etapa, de **discussão e avaliação** destes relatórios e de **divulgação** dos mesmos.

2.1.1. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A pesquisa bibliográfica foi a etapa mais longa do trabalho com aproximadamente dez meses de duração. No decorrer deste tempo foi realizada uma revisão da literatura existente quando foram identificados artigos, livros, teses, relatórios de pesquisa, etc, que abordavam questões referentes ao poder local nas quatro áreas previamente definidas. A pesquisa bibliográfica foi constituída de duas operações conexas: coleta/seleção e tratamento de textos.

A coleta de material foi realizada mediante consulta a bibliotecas de importantes instituições, entre as quais destacam-se a Fundação Getulio Vargas, o IBAM, a FEA/UFRJ, a UNICAMP, o IPPUR e a Fundação Oswaldo Cruz. Para os fins da

pesquisa, a seleção destes textos considerou a presença de um ou mais dos seguintes critérios: a) identificação de problemas relacionados ao poder local através de dados quantitativos, informações e críticas; b) descrição de alternativas para a superação dos problemas e análise de experiências realizadas; c) apresentação de sugestões que ainda não foram postas em prática.

Em seguida a cada levantamento bibliográfico realizado, os textos passavam por um tratamento com a finalidade de adequá-los a um formato padrão que permitisse a sua incorporação ao banco de dados. Este tratamento consistiu da preparação de duas formas distintas de resumos: os ***abstracts*** e as ***sínteses***.

As principais diferenças entre ***abstracts*** e ***sínteses*** refletem-se no grau de profundidade das informações trazidas por cada um e no objetivo a que se destinam. O ***abstract*** tem a função de informar o leitor, em poucas linhas (aproximadamente cinco), sobre a idéia central do texto. Em outras palavras, deveria prover uma resposta sucinta para a seguinte questão: do que trata o texto?. Ao contrário das ***sínteses***, para cada texto selecionado deveria haver um ***abstract*** correspondente. Acompanhando o ***abstract***, foi estabelecido um cabeçalho no qual são encontradas diversas informações relevantes ao texto em questão, tais como o autor, o título, a data de publicação, a editora e a biblioteca de origem. A partir destes campos, torna-se possível a consulta ao banco de dados (vide Quadro 1 do Apêndice).

A ***síntese***, por sua vez, tem como objetivo descrever com mais profundidade as principais questões levantadas no texto, sem contudo perder de vista a objetividade. Ao final de cada ***síntese*** foi destinado um espaço para a anotação de palavras-chave encontradas ao longo do texto. Essas palavras-chave, retiradas de um rol de verbetes elaborado no início da pesquisa, englobam os vocábulos mais comumente encontrados em textos das áreas de alimentação, educação, habitação, saúde e municipalização. Por intermédio das palavras-chave viabiliza-se a utilização do banco de dados para consulta por assunto (vide Quadro 2 do Apêndice).

Em face do nível maior de detalhamento esperado das ***sínteses***, a sua elaboração esteve condicionada à constatação da existência, nos textos

selecionados, de informações relevantes e/ou originais. Portanto, o trabalho realizado ao longo da fase de pesquisa bibliográfica resultou na preparação de um cadastro composto de uma quantidade considerável de textos, materializados nos *abstracts*, e na produção de sínteses dos mais importantes. A informação referente à existência ou não de síntese é dada em espaço próprio do cabeçalho do *abstract*, onde também encontra-se assinalado qual ou quais critérios de seleção foram identificados no texto analisado (vide exemplos de *abstracts* e sínteses no Apêndice).

2.1.2. RELATÓRIOS TEMÁTICOS

O passo seguinte da pesquisa consistiu na redação de relatórios, um para cada área investigada. A consecução desta tarefa foi facilitada em função de um procedimento adotado ainda na fase anterior. No decorrer da pesquisa bibliográfica, prevendo-se as possíveis dificuldades que surgiriam no momento da sistematização do material selecionado, foi formulada uma tabela de classificação que, de fato, mostrou-se útil para a preparação dos relatórios. Esta tabela é formada de quatro categorias principais de textos: a) inadequados, b) insatisfatórios, c) corretos e d) banco de dados (vide Quadro 3 do Apêndice).

Os textos inadequados foram aqueles considerados irrelevantes para os fins da pesquisa, e que portanto não fazem parte do banco de dados.

A categoria de textos insatisfatórios apresentou um caráter temporário. Nela foram inseridos sínteses e *abstracts* que careciam de mais informações para serem incluídos nas demais categorias. Assim, estes resumos deveriam ser melhor trabalhados para ganharem outra classificação ou deslocados para a categoria de inadequados.

Os resumos reunidos na classe dos Corretos têm como objetivo principal o provimento de uma contextualização às áreas analisadas. Foram subdivididos em quatro itens:

- a) teórico: discutem questões tais como os conceitos de municipalização e de poder local;

- b) histórico: discorrem sobre a evolução temporal verificada em cada um das áreas em exame;
- c) técnico: centram seu foco nos aspectos técnico-jurídico e político-econômico que permeiam os problemas de cada área;
- d) políticas públicas: descrevem políticas governamentais, porém sem análise dos efeitos.

Finalmente, a categoria Banco de Dados engloba os resumos que tratam das questões centrais da pesquisa:

- a) problemas: relacionados à questão do poder local: descentralização e participação popular;
- b) experiências: no âmbito do poder local, envolvendo descentralização e participação, quer por iniciativa popular ou de agentes externos, quer como política pública municipal;
- c) sugestões: voltadas para a superação de dificuldades verificadas nas experiências de cada uma das áreas temáticas.

Baseado na classificação acima, os relatórios foram estruturados de forma a apresentarem uma Introdução unificada e outras três partes específicas para cada área: i) Diagnóstico; ii) Análise crítica e iii) Conclusão.

Na Introdução foi recuperada a discussão entre políticas públicas tradicionais versus municipalização, passando pela identificação de algumas experiências de administração democrática, a nível municipal, ocorridas sobretudo a partir dos anos 80. Foram analisados os elementos essenciais à questão do poder local: a descentralização e a participação popular.

Nos capítulos seguintes, as áreas de alimentação, educação, habitação e saúde foram estudadas em separado. O diagnóstico iniciou-se com uma

contextualização histórica, tendo como marco a promulgação da Constituição de 1988. Em seguida foram apontadas as principais políticas públicas já desenvolvidas na área. Buscou-se, assim, encontrar os principais problemas que levaram ao fracasso destas políticas, bem como identificar os entraves à descentralização e ainda as barreiras que impediam uma participação popular mais acentuada.

Na Análise Crítica foram descritas e avaliadas as principais experiências realizadas no âmbito do poder local. Foram enfatizadas aquelas que partiram de iniciativa da própria população e que resultaram num esforço de organização que contou muitas vezes com a participação de agentes externos, como partidos políticos, Igreja e ONG's. Examinaram-se experiências com resultados positivos e negativos, procurando alcançar uma compreensão das falhas a serem corrigidas e dos pontos positivos a serem copiados.

Finalmente, no último capítulo foram apontadas as principais sugestões encontradas na literatura para a transposição dos obstáculos deparados na área.

2.1.3. AVALIAÇÃO E DIVULGAÇÃO DA PESQUISA

O material preparado sob a forma de *abstracts* e sínteses e os relatórios temáticos foram reunidos num dossiê que será submetido à apreciação de um grupo de trabalho composto por pensadores da Igreja, recebendo posteriormente uma divulgação mais ampla.

2.2. ESQUEMA DE TRABALHO

Ao longo da etapa de pesquisa bibliográfica, o contato entre a equipe responsável pela pesquisa do CERIS e o grupo de mestrandos era semanal. O material entregue numa semana era avaliado e eventualmente devolvido para correção na semana seguinte, em reunião conjunta na qual também era discutido o andamento da pesquisa. As sínteses e o *abstracts* eram entregues gravados em disquetes e copiados para o banco de dados do CERIS.

3. RESULTADOS DA PESQUISA

A análise das experiências de descentralização e participação popular leva à conclusão da existência de uma grande distância entre o que é a realidade atual e o que seria uma situação ideal. Estas experiências, surgindo agora em maior número e disseminando-se pelo país, constituem ainda uma exceção e não a regra. Em muitos casos, a maior autonomia municipal adquirida pela Constituição de 1988, significou a simples transposição, do nível federal para o local, das políticas decididas à revelia da sociedade. A consequência desta falta de envolvimento popular no planejamento e no controle da política refletiu-se no desinteresse e na descrença popular com relação aos resultados esperados.

Já as experiências participativas geraram um saldo positivo, sobretudo em termos do aprendizado democrático proporcionado. Verificou-se, contudo, que o baixo nível de conscientização da maior parte da população fez com que a principal dificuldade registrada na maioria destas experiências fosse a própria organização coletiva dos participantes.

A superação desta barreira encontra-se condicionada à recuperação dos valores da cidadania. Para isso, cada indivíduo deve sentir-se parte do sujeito social coletivo não como um elemento secundário, mas como membro indispensável ao esforço de transformação social. Da mesma forma, é fundamental a compreensão do processo no qual está inserido. Esta compreensão passa pela ação de compartilhar as informações sem restringi-las apenas às lideranças. A presença destes dois elementos é fundamental para a credibilidade e para o sucesso de qualquer ação específica e para a continuidade do movimento em direção a novas lutas em defesa de outras demandas e de maiores espaços de participação.

Associado ao estímulo à participação popular, o sucesso dos programas habitacionais, alimentares, educacionais e de saúde dependem também do respeito às diferenças culturais e de hábitos das diversas comunidades. Os programas não devem apresentar uma fórmula única, devendo cada comunidade planejar o seu de acordo com as suas características específicas, contando com o auxílio de equipes técnicas capacitadas para atuarem nestes programas alternativos.

O segredo da obtenção de resultados concretos em políticas participativas e descentralizadas reside, indubitavelmente, na implantação das mesmas e sobretudo na continuidade administrativa independentemente dos eventuais detentores do poder. As desigualdades sócio-econômicas geradoras do déficit habitacional, da carência nutricional e do alto índice de analfabetismo só poderão ser sanadas no contexto de um projeto político coerente e duradouro.



APÊNDICE



- 1) QUADRO I : MODELO DE ABSTRACT**
- 2) QUADRO II: ROL DE PALAVRAS-CHAVE**
- 3) QUADRO III: TABELA DE CLASSIFICAÇÃO**
- 4) EXEMPLOS DE ABSTRACTS E SÍNTESES**

QUADRO 1

MODELO DE ABSTRACT

Assunto:
Código Bibliográfico do Texto:
Autor:
Código do Autor:
Editora:
Data da Publicação:
Título:
Tipo:
Biblioteca de Origem:
Autor da Síntese:

Problemas: ☐ ☒
Experiências: ☐ ☒
Sugestões: ☐ ☒
Síntese: ☒ ☐ Sim ☒ ☐ Não **Identificação:**

Obs.:

Abstract:

QUADRO 2

ROL DE PALAVRAS-CHAVE

(A) ALIMENTAÇÃO	(B) EDUCAÇÃO	(C) HABITAÇÃO
CESTA BÁSICA	ALFABETIZAÇÃO	ASSENTAMENTO
FAO	CALENDÁRIO ESCOLAR	AUTOCONSTRUÇÃO
FEIRAS LIVRES	ENSINO À DISTÂNCIA	BNH
IRRIGAÇÃO	ENSINO FUNDAMENTAL	CONJ. HABITACIONAIS
MATADOUROS	ENSINO PROFISSIONALIZANTE	DESABRIGADOS
MERCADOS	ENSINO PÚBLICO	FAVELA
PEQUENO PRODUTOR	MERENDA ESCOLAR	IPTU
POLÍTICA ALIMENTAR	PLANEJ. EDUCACIONAL	LOTES CLANDESTINOS
REDE SOMAR	POLÍTICA EDUCACIONAL	MUTIRÃO
REFORMA AGRÁRIA	PRÉ-ESCOLAR	OCUPAÇÃO
RESTAURANTES POPULARES	PRIVATIZAÇÃO DO ENSINO	PERIFERIA
SOLO AGRÍCOLA	PROFESSORES	POLÍTICA HABITAC.
SUBSISTÊNCIA	PROFESSORES LEIGOS	SANEAMENTO BÁSICO
	QUALIDADE DO ENSINO	SFH
	REDE ESCOLAR	URBANIZAÇÃO
	SALÁRIO-EDUCAÇÃO	
	SISTEMA DE AVALIAÇÃO	
	UNICEF	

ROL DE PALAVRAS-CHAVE (continuação)

(D) ALIMENTAÇÃO	(E) PALAVRAS-CHAVE COMUNS ÀS ÁREAS
--------------------	--

EQÜIDADE
IMUNIZAÇÃO
INTEGRALIDADE
NUTRIÇÃO
PERFIL EPIDEMIOLÓGICO
POLÍTICA DE SAÚDE
PRIMARIZAÇÃO
REDE HOSPITALAR
REDE SANITÁRIA
REFORMA SANITÁRIA
SUS
VIGILÂNCIA SANITÁRIA

ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS
COOPERATIVAS
CRECHES
GESTÃO COMUNITÁRIA
INDICADORES
MUNICIPALIZAÇÃO
PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA
POBREZA
SALÁRIO
SUBSÍDIOS
UNIVERSALIZAÇÃO

QUADRO 3

TABELA DE CLASSIFICAÇÃO

CLASSIFICAÇÃO	Habitação	Total	Saúde	Total	Alimentação	Total	Educação	Total
I - INADEQUADOS								
II - INSATISFATÓRIOS								
III - CORRETOS								
Teórico								
Histórico								
Técnico								
Políticas Públicas								
IV - BANCO DE DADOS								
Problemas								
Experiências								
Sugestões								
TOTAL								

EXEMPLOS DE ABSTRACTS E SÍNTESES**A) HABITAÇÃO****A-HAB37**

Assunto: Habitação
Código Bibliográfico do Texto: 300.5
Autor: Engelhardt, Ralf
Código do Autor: 0010/p
Editora: Centro de Estudos e Ação Social
Data da Publicação: Janeiro/Fevereiro de 1989
Título: Consolidação ou expulsão: um estudo de caso na periferia de Salvador
Tipo: Periódico: Cadernos do CEAS
Biblioteca de Origem: FGV
Autor da Síntese: Jacob Eduardo Rozenberg
Problemas: ☒
Experiências: ☒
Sugestões: ☐
Síntese: ☒ Sim ☐ Não **Identificação:** S-HAB37

Obs.:**Abstract:**

Crítica à avaliação normalmente positiva do processo de consolidação de favelas, com base na experiência da favela do Coqueirinho, ocupada a partir de 1982 e que passou por um processo de consolidação a partir de 1984. Analisa o desenvolvimento de um mercado de solo que leva à expulsão dos moradores mais pobres, incapazes de suportar o aumento dos preços dos terrenos resultante do próprio processo de consolidação.

Síntese:**S-HAB37**

Questiona a eficácia do processo de consolidação e urbanização de favelas. Identifica, neste processo, uma pressão que culmina com o êxodo dos moradores mais pobres, substituídos por outros que irão usufruir das melhorias nos serviços públicos e da infra-estrutura instalada. Apresenta o caso da favela do Coqueirinho em Salvador (BA), que passou por um rápido processo de consolidação. Em 1984, menos de dois anos após a sua ocupação, a diminuição dos riscos de remoção e a instalação de serviços públicos tornaram a favela mais segura e atrativa, possibilitando o surgimento de um mercado de solo e a elevação dos preços dos terrenos. A partir dessa valorização das propriedades (ilegais, é claro), a estrutura sócio-econômica da favela se modificou: os moradores mais pobres, por uma estratégia de sobrevivência, venderam seus terrenos e se deslocaram para outras favelas em piores condições. No caso da favela estudada, isso ocorreu com 25% dos moradores. Os novos residentes da favela passaram a ser famílias com uma renda média superior, capacitadas a substituir os antigos barracos por casas de alvenaria. Conclui que o processo de consolidação não permite que os moradores mais pobres se beneficiem das melhorias obtidas, já que foram obrigados a ceder seu espaço para indivíduos de renda superior. Critica aqueles que, ao avaliarem positivamente o processo de consolidação das favelas, desconhecem a importância da migração intra-urbana dos seus moradores.

Palavras-Chave: favela, ocupação, urbanização

B) ALIMENTAÇÃO**A-ALIM22**

Assunto: Alimentação
Código Bibliográfico do Texto: Não tem
Autor: Sílvia Craccia Bava
Código do Autor: Não tem
Editora: Pólis
Data da Publicação: 1993
Título: A Alimentação Alternativa como política pública
Tipo: Periódico (Pólis - Edição Especial nº14)
Biblioteca de Origem: CERIS
Autor da Síntese: Marcos Pereira Chagas Pires
Problemas: ☐
Experiências: ☐
Sugestões: ☒
Síntese: ☒ Sim ☐ Não **Identificação:** S-ALIM22

Obs.:**Abstract:**

Abordagem da Farinha Múltipla como solução da fome, através da atuação das prefeituras no planejamento da produção e na sua distribuição.

Síntese:**S-ALIM22**

Abordagem da Farinha Múltipla como solução da fome, através da atuação das prefeituras no planejamento da produção e na sua distribuição. Afirmar que embora sejam importantes as atividades das entidades civis no combate à fome, o poder público tem o dever e maiores possibilidades de eliminá-la. Constata que as prefeituras, por serem mais próximas à população, podem ser as executoras da Política Alimentar, buscando soluções imediatas e duradouras para o problema. Propõe o uso da Farinha Múltipla como solução, devido ao seu baixíssimo custo (US\$ 0,6 / criança / mês), à sua facilidade de produção, alto valor nutritivo e por manter as características alimentares das comunidades. Destaca com base em experiências já realizadas, que para a viabilização do projeto é necessário um grande planejamento e um trabalho educativo. Ressalta a necessidade da prefeitura fazer um levantamento dos recursos nutricionais locais, para descobrir alimentos de alto valor nutricional disponíveis no município, mesmo que convencionalmente não sejam considerados como alimentos. Indica ser preciso a implantação de uma "Casa de Farinha", destinada à produção da farinha, empregando a simples técnica de selecionar, torrar, moer e peneirar os ingredientes, lembrando que se deve ter uma infra-estrutura que permita a sua produção e escoamento até os locais de atendimento ao público, ou seja, escolas e postos de saúde. Ressalta que a prefeitura tem que organizar a captação de matéria-prima, e organizar cursos para promover a capacitação de todos os envolvidos no projeto, além de supervisioná-lo e de propiciar a troca de informações com outras experiências em andamento.

Palavras-Chave: pré-escolar, merenda escolar, nutrição, política alimentar

C) SAÚDE**A-SAU44**

Assunto: Saúde
Código Bibliográfico do Texto: Não tem
Autor: Ferreira, Ana Luiza S. Souto e Ricci, Rudá
Código do Autor: Não tem
Editora: POLIS
Data da Publicação: 1992
Título: Ronda Alta
Tipo: Revista (Polis - nº8)
Biblioteca de Origem: CERIS
Autor da Síntese: Trajano A. T. Quinhões
Problemas: ☐
Experiências: ☒
Sugestões: ☐
Síntese: ☒ Sim ☐ Não **Identificação: S-SAU44**

Obs.: O hospital público foi construído pelo sindicato

Abstract:

Apresentação da experiência de gestão no setor saúde com participação popular no município de Ronda Alta (RS).

Síntese:**S-SAU44**

Apresentação da experiência de gestão do setor saúde com participação popular no município de Ronda Alta (RS). Este município tinha 12000 habitantes em 1989, com uma economia baseada na agricultura, 90% das propriedades tinham até 36ha e 2\3 da população residia no campo, tendo na agricultura sua única fonte de subsistência. Considera que este município é particular por seu passado, pois foi criado em abril de 1964 por Leonel Brizola através da desapropriação da fazenda Sarandi, de propriedade de uruguaiois. O movimento da luta pela terra teve início em fins dos anos 70, por agricultores que não conseguiram ser assentados naquela época. Sua história é marcada pela presença de movimentos populares fortes e organizados; o trabalho da Igreja foi e é da maior importância para o desenvolvimento da organização popular, sempre presente nos momentos de maior tensão e embate político. O marco inicial em termos de um alto grau de organização foi a conquista da Presidência do Sindicato dos Trabalhadores Rurais por um movimento chamado Grupão, assessorado pela Pastoral da Terra. O Grupão apresentava um projeto para resolver o maior problema dos trabalhadores locais, a saúde, que era tratada de uma forma exploratória, má e excludente. Afirma que o sindicato implantou um projeto baseado na prevenção e na assistência às comunidades do interior, criticado por alguns sob o argumento de reforçar o assistencialismo, e que em função disso, à medida que este tomou dimensão passou a ser controlado por uma associação autônoma, a Associação dos Trabalhadores Rurais de Ronda Alta (ATRA). O sindicato inicialmente reativou o ambulatório da instituição, assegurando um atendimento gratuito e de boa qualidade, e em seguida, devido a pressões da comunidade, construíram um hospital com recursos do governo de Estado e da própria população. Devido às exigências governamentais para a obtenção dos recursos, o sindicato se filiou às Ações Integradas de Saúde e montou a Comissão Inter-institucional Municipal de Saúde (CIMS), formada por usuários, prestadores de serviço e poder público. O sindicato, para controlar a CIMS, promoveu a formação de núcleos, onde se aprofundou a discussão da questão da saúde. Em função disso, os postos de saúde e o hospital passaram a ser geridos pela Prefeitura, sob controle da CIMS. Em 1988 o sindicato conquistou a prefeitura, enfrentando contratempos iniciais financeiros e administrativos. Considera que o aspecto mais desenvolvido na

área da saúde foi a prevenção e que para isso foram investidos esforços na criação de um sistema de orientação e acompanhamento da população. Mensalmente são realizadas reuniões nas comunidades para discutir questões ligadas à saúde, com base em grupos específicos, tais como gestantes, idosos, etc. Três postos de saúde funcionam no interior do município diariamente com atendentes preparadas e duas vezes por semana com médicos e dentistas; o Hospital dos Trabalhadores é bem equipado e, para assegurar os recursos necessários, a administração municipal fez um convênio com o governo Estadual e como exigência legal, a ATRA repassou o hospital para a prefeitura por um contrato de dez anos. Avalia que o programa de saúde resultou numa melhoria e racionalização da assistência médica. Com respeito ao trabalho preventivo, 95% das gestantes têm acompanhamento pré-natal; com isso, o número de cesarianas caiu de 45% a 30%; a relação consulta-internação recuou 34%. Relata que as diretrizes da política de saúde são discutidas e aprovadas pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS), que substituiu o CIMS após a implantação do SUS. A proposta de saúde é discutida na comunidade, depois, no Conselho Regional e aí o Conselho Municipal para, depois de aprovada, a Secretaria de Saúde executar.

Palavras-chave: associações comunitárias, gestão comunitária, participação comunitária, municipalização.



BIBLIOTECA

ESTE VOLUME DEVE SER DEVOLVIDO À BIBLIOTECA
NA ÚLTIMA DATA MARCADA

~~20 SET 2004~~

07 DEZ. 1005X

07 APR 2009

N.Cham. P/EBAP CE 70

Título: Gestão participativa: estudo de casos e metodologia de pesquisa..



073814

61195

FGV - BMHS

N° Pat.:2156/95