

T 350, 75
04
com

VIRGÍLIO CÉZAR DA SILVA E OLIVEIRA

**A COMBINAÇÃO DE ESFORÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS EM
ÂMBITO MUNICIPAL: A CONSTRUÇÃO DE ORDENS NEGOCIADAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para obtenção do título de “Mestre”.

Orientador

Prof. Luis Carlos Ferreira de Sousa Oliveira

LAVRAS
MINAS GERAIS – BRASIL
2004

CENTRO de DOCUMENTAÇÃO
CEDOC/DAE/UFLA

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca Central da UFLA**

Oliveira, Virgílio César da Silva e

A combinação de esforços públicos e privados em âmbito municipal: a construção de ordens negociadas / Virgílio César da Silva e Oliveira. – Lavras : UFLA, 2004.

99 p. : il.

Orientador: Luís Carlos Ferreira de Souza Oliveira
Dissertação (Mestrado) – UFLA.
Bibliografia.

1. Município. 2. Planejamento estratégico municipal. 3. Parceria público-privado. 4. Teoria da ordem negociada. 5. Construção social da realidade. 6. Desenvolvimento local. 7. Reforma do Estado. I. Universidade Federal de Lavras.
II. Título.

CDD-350.75
-352.935

VIRGÍLIO CÉZAR DA SILVA E OLIVEIRA

**A COMBINAÇÃO DE ESFORÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS EM
ÂMBITO MUNICIPAL: A CONSTRUÇÃO DE ORDENS NEGOCIADAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para obtenção do título de “Mestre”.

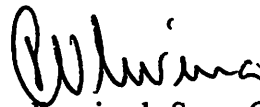
APROVADA em 09 de fevereiro de 2004

Prof. Euler David de Siqueira

UFJF

Prof. José Humberto Vianna Lima Júnior

UFJF



Prof. Luís Carlos Ferreira de Sousa Oliveira
UFLA
(Orientador)

LAVRAS
MINAS GERAIS – BRASIL

Ella está en el horizonte
Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos
Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá
Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré
¿Para qué sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar

Eduardo Galeano

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Aluizio e Enilda, pela dedicação, amor e irrestrito apoio.

À minha irmã Marianna, pelo carinho e paciência durante a conclusão deste trabalho.

Ao meu tio, Pe. Augusto, e demais familiares, pela presença em todos os momentos.

Aos professores e funcionários do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras, pelo zelo e competência com que desempenham suas atividades.

Ao professor Luis Carlos Ferreira de Sousa Oliveira, pela orientação e pela liberdade com que me permitiu desenvolver esta pesquisa.

Aos professores Euler David de Siqueira e José Humberto Viana Lima Jr., pela atenção com que avaliaram este trabalho e pelas orientações que não se restringiram a ele.

Aos professores Edgard Alencar e Mozar José de Brito, por contribuições fundamentais ao êxito desta dissertação.

Aos integrantes do Comitê Executivo do Plano Estratégico de Juiz de Fora e ao Sr. Paulo César Mariano, pelo apoio durante as atividades de campo.

À turma do mestrado, pelo carinho e atenção com que me acolheram.

À turma do “*copus group*”: Kleber, Frederico e Daniel, pela convivência e aprendizado.

A uma série de amigos que, próximos ou não, certamente torceram por mim.

Ao povo brasileiro que, por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, financiou este trabalho.

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE FIGURAS.....	i
LISTA DE QUADROS.....	ii
RESUMO.....	iii
ABSTRACT.....	iv
1. INTRODUÇÃO.....	01
2. A REALIDADE COMO UM PROCESSO NEGOCIADO DE CONSTRUÇÃO SOCIAL.....	05
2.1 Indivíduo e estrutura social: a origem do debate.....	05
2.1.1 As concepções de indivíduo e sociedade na obra de Émile Durkheim.....	07
2.1.2 O indivíduo e a estrutura social weberianos.....	08
2.1.3 A ação coletiva de Émile Durkheim e a ação social de Max Weber.....	10
2.1.4 Indivíduo e sociedade como produtos da atividade humana: a visão de Karl Marx.....	11
2.2 A construção social da realidade.....	13
2.2.1 Ordens sociais e realidade objetiva.....	13
2.2.2 Ordens sociais e realidade subjetiva: o processo de socialização secundária.....	15
2.3 A Teoria da Ordem Negociada.....	16
2.3.1 A Teoria da Ordem Negociada e a realidade organizacional..	17
2.3.2 Ação individual e estruturas sociais: retomando o debate.....	19
2.4 Modelo teórico para investigação do problema de pesquisa.....	20
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	22
3.1 Natureza da pesquisa.....	22
3.2 Amostragem, técnicas e instrumentos de coleta de dados.....	25
3.3 Análise e interpretação de dados.....	27
4. A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.....	29
4.1 O Estado.....	29
4.1.1 Evolução histórica do Estado.....	29
4.1.2 O Estado Moderno.....	31
4.1.2.1 A concepção jusnaturalista do Estado Moderno.....	32
4.1.2.2 A contribuição de Hegel, Marx e Engels à compreensão do Estado Moderno.....	34
4.1.3 O conceito de Estado e seus elementos constitutivos.....	35
4.2 A sociedade civil.....	36
4.3 A relação Estado-sociedade civil: uma breve retrospectiva.....	39
4.4 A relação Estado-sociedade civil: mudanças contemporâneas no Brasil.....	44

4.4.1 A reforma do Estado brasileiro	46
4.4.2 A aproximação entre poder público e sociedade civil.....	50
4.4.3 A aproximação entre poder público e organizações privadas .	52
5. O PLANO ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA.....	54
5.1 A relevância da ação municipal	54
5.1.1 As cidades e a nova dinâmica econômica brasileira	55
5.1.2 A Constituição Federal de 1988 e os municípios.....	56
5.2 O município de Juiz de Fora	58
5.2.1 Caracterização do município.....	58
5.3 O Plano Estratégico de Juiz de Fora	60
5.3.1 Objetivo central, linhas estratégicas e objetivos específicos do PlanoJF	63
5.3.2 Estrutura organizacional do Plano Estratégico de Juiz de Fora.....	64
5.4 Os grupos de impulsão de projetos	66
5.4.1 Práticas de gestão conduzidas pelo Comitê Executivo do PlanoJF	68
6. A REALIDADE CONSTRUÍDA E COMPARTILHADA EM CADA PROJETO	73
6.1 Os projetos selecionados.....	73
6.1.1 Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade	73
6.1.2 Projeto Acessibilidade para Todos.....	74
6.2 O processo de aproximação dos integrantes dos projetos: criando e compartilhando significados, regras e domínios	75
6.2.1 Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade	75
6.2.2 Projeto Acessibilidade para Todos.....	76
6.2.3 Análise do processo de aproximação dos agentes.....	77
6.3 A participação dos agentes segundo a visão de seus pares	80
6.3.1 Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade	80
6.3.2 Projeto Acessibilidade para Todos.....	81
6.3.3 Análise das percepções sobre a participação plural	84
6.4 Percepção dos indivíduos sobre os limites, desafios e potencialidades da combinação de esforços públicos e privados	87
6.4.1 Análise da natureza dos limites, desafios e potencialidades relatados.....	88
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	94

LISTA DE FIGURAS

Figura	Página
1 Modelo teórico de investigação da pesquisa	21
2 Modelo circular de pesquisa	23
3 Delimitação da área de atuação do Estado	49
4 Matriz de análise estratégica	62
5 Estrutura organizacional do PlanoJF	66

LISTA DE QUADROS

Quadro	Página
1 Interações entre Estado e sociedade	40
2 Linhas estratégicas e objetivos específicos do PlanoJF	64
3 Andamento dos projetos: situações típicas	67
4 Síntese comparativa dos projetos	77
5 Síntese das percepções sobre a participação	85
6 Síntese dos limites, desafios e potencialidades da combinação de esforços públicos e privados	88

RESUMO

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. A combinação de esforços públicos e privados em âmbito municipal: a construção de ordens negociadas. Lavras: UFLA, 2004. 99 p. (Dissertação – Mestrado em Administração)

Este trabalho procura discutir a combinação de esforços públicos e privados sob a perspectiva municipal. Seu propósito consiste em reconhecer a influência do processo de integração de agentes heterogêneos no conjunto de percepções sobre a participação plural e sobre os limites, desafios e potencialidades da ação conjunta. Para tanto, investiga dois projetos integrados ao Plano Estratégico do Município de Juiz de Fora, MG, sob a perspectiva fenomenológica. De modo a fornecer elementos para uma abordagem satisfatória do tema, a dissertação detalha alguns aspectos da relação histórica e contemporânea entre Estado e sociedade civil, ressalta a relevância da ação municipal e discute o conjunto de características do objeto de estudo. Integram o referencial teórico desta obra elementos oriundos da Teoria da Ordem Negociada e do debate sobre a construção social da realidade. Em seus resultados, a pesquisa evidencia que a qualidade do processo de interação entre agentes plurais interfere no conjunto de percepções ao prover significados comuns, limites à autonomia individual e regras capazes de coordenar o universo de relações. Tais parâmetros atuam no sentido de alinhar esforços a propósitos comuns, equilibrar expectativas, viabilizar o consenso, romper tipificações e conferir credibilidade às decisões coletivas.

Comitê Orientador: Luis Carlos Ferreira de Souza Oliveira – UFLA (Orientador), Euler David de Siqueira – UFJF e José Humberto Viana Lima Júnior – UFJF

ABSTRACT

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. **Combination of public and private efforts in the municipal scope: construction of negotiated orders.** Lavras: UFLA, 2004. 99 p. (Dissertation – Master Degree in Management)

This work discusses the combination of public and private efforts under the municipal perspective. The objective is to recognize the influence of the heterogeneous agents integration process on the perceptions about plural participation and about limits, challenges and potentialities of joint actions. Hence, two projects integrated in the Strategic Plan of Juiz de Fora, MG, were studied under the phenomenological perspective. For a satisfactory approach of the theme, the dissertation details some aspects of historical and contemporaneous relations between State and civil society, points out the relevance of the municipal action and discusses the group of characteristics of the object of study. Elements based on the Theory of Negotiated Order and on the debate about social construction of reality are part of the theoretical reference of this work. The results showed that the quality of the process of interaction among many agents interferes in the perceptions when giving common significations, limits to individual autonomy and rules that can coordinate the universe of relations. These parameters act aligning efforts to common purposes, balancing expectations, making a consensus viable, breaking patterns and conferring credibility to collective decisions.

* Guidance Committee: Luis Carlos Ferreira de Souza Oliveira – UFLA (advisor), Euler David de Siqueira – UFJF and José Humberto Viana Lima Júnior -UFJF

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, movimentos de natureza correlata têm desencadeado profundas mudanças no panorama sócio-político brasileiro. Inicialmente, a reforma do Estado passa a transferir atribuições do poder central à sociedade civil e às demais esferas de governo, notadamente os municípios. Em contrapartida, estes agentes passam a dispor de níveis de independência, organização e controle social jamais observados.

Com a decadência do Estado autoritário e empreendedor, o processo de combinação de esforços públicos e privados tem se ampliado. Embora o desenvolvimento de soluções oriundas de tais parcerias possa ser observado em instâncias federais e estaduais, é em âmbito local que estas iniciativas se mostram mais promissoras.

Contribuem para esta constatação a autonomia dos municípios, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, a interiorização de investimento produtivo e infra-estrutural e a consolidação de novos modelos de gestão pública capazes de fomentar ações combinadas.

Uma dessas novas metodologias é o planejamento estratégico municipal que, diferentemente dos monológicos planos de governo, busca extrair dos cidadãos projetos de interesse coletivo capazes de mobilizar segmentos da sociedade em suas fases de concepção, implementação, gestão e avaliação.

O caráter inovador de tal iniciativa traz consigo um espaço privilegiado para a investigação do processo de interação entre agentes que, imersos em contextos institucionais distintos, são convidados a construir e partilhar significados, regras e domínios na defesa de interesses comuns.

A crença na relevância desta atividade para o êxito de projetos edificados a partir da parceria entre atores públicos e privados orientou a seleção do problema desta pesquisa, expresso pelo seguinte questionamento: *de que modo a*

qualidade do processo de interação entre agentes de natureza plural, em atividades comuns, interfere em suas percepções sobre a participação dos demais e sobre os limites, desafios e potencialidades da ação conjunta?

Possíveis respostas a esta indagação, levantadas por este trabalho, tiveram como fonte dois projetos priorizados pelo plano estratégico do município mineiro de Juiz de Fora (PlanoJF). Em sua metodologia, esta iniciativa prevê a consolidação de grupos de impulsão onde representantes de diversas instituições buscam combinar esforços para prover recursos físicos, humanos e financeiros aos projetos.

A tradução do problema desta pesquisa em um conjunto de objetivos demandou a definição de alguns de seus aspectos. Assim, a dicotomia público-privado será contemplada por meio da investigação de indivíduos que representam o poder público local, organizações privadas e não governamentais. Embora as duas últimas categorias representem o mesmo segmento, privado, a natureza de suas atividades e a incongruência de seus propósitos tornam inadequado submetê-las ao mesmo tratamento.

Representa o principal objetivo desta dissertação investigar, em âmbito municipal, o processo de combinação de esforços entre indivíduos que representam organizações vinculadas ao poder público, à iniciativa privada e à sociedade civil. Seus objetivos específicos consistem em:

- caracterizar as práticas de gestão conduzidas pelo Comitê Executivo do Plano Estratégico de Juiz de Fora de modo a compreender o período de impulsão de projetos;
- reconhecer as características do processo de interação dos integrantes de cada iniciativa selecionada;
- verificar o modo como os agentes, em seus respectivos projetos, caracterizam a participação dos demais, por categoria organizacional;

- compreender como a consolidação de uma ordem negociada interfere na percepção dos indivíduos sobre os limites, desafios e potencialidades da combinação de esforços.

A relevância do presente trabalho pode ser atribuída à carência de pesquisas sobre a articulação de agentes públicos e privados sob a perspectiva municipal. Este fato decorre, essencialmente, de dois fatores. O primeiro refere-se à recente autonomia das cidades, cuja vigência normativa completou 15 anos. Acredita-se que, na prática, esta condição tenha entrado em vigor muito tempo depois, sendo que em diversas localidades isto ainda não pode ser considerado um fato. O segundo resulta do reconhecimento tardio do município como unidade básica da organização social brasileira, onde se refletem processos políticos, culturais, sociais e econômicos globais.

Paralelamente, nunca como agora algumas cidades foram colocadas diante de tantas demandas e recursos. As demandas podem ser consideradas de natureza constitucional ou resultantes do processo de descentralização do Estado. Já os recursos têm natureza e origem diversa.

No que se refere à autonomia de ação, a autoridade do poder público é ampla e a importância das leis orgânicas municipais reflete esta condição. Em termos gerenciais, amplia-se a percepção de que a capacidade dos gestores públicos em empreender não depende exclusivamente da disponibilidade de recursos físicos ou financeiros, mas também de sua habilidade em conjugar esforços e induzir a ação de organizações privadas e entidades sociais. De outro modo, a descentralização produtiva e de infra-estrutura tende a ampliar as condições de financiamento do poder público local, bem como sua capacidade de atrair investimentos sem recorrer ao leilão de concessões.

Um último argumento pode ser empregado em defesa do enfoque deste trabalho. Ainda que os modelos contemporâneos de gestão pública reconheçam a importância de parcerias plurais, eles se mostram ineficazes na condução de

atividades onde não existem hierarquias ou vínculos formais entre as partes e onde prevalece a assimetria de expectativas, informações e significados.

De modo a fornecer elementos para uma abordagem satisfatória dos objetivos desta pesquisa, relatar e analisar possíveis respostas, este trabalho encontra-se organizado em seis partes, além desta introdução.

Na seção 2, encontram-se as referências teóricas do estudo elaboradas a partir de reflexões sobre a construção social da realidade e sobre o papel da autonomia individual, dos condicionantes estruturais e das rotinas de negociação neste processo. A terceira parte detalha os procedimentos metodológicos da pesquisa.

As seções 4 e 5 buscam discutir o contexto institucional e o contexto de negociação em que os projetos estão inseridos. No primeiro caso, são detalhados alguns aspectos da relação histórica e contemporânea entre o Estado e a sociedade civil. No segundo, discutem-se a relevância da ação municipal, as características do município de Juiz de Fora e os propósitos de seu plano estratégico.

A sexta parte descreve os projetos investigados, apresenta os resultados da pesquisa e os analisa à luz da teoria de referência. Nas considerações finais encontram-se as conclusões do trabalho, assim como suas limitações.

2 A REALIDADE COMO UM PROCESSO NEGOCIADO DE CONSTRUÇÃO SOCIAL

A definição de um campo de referência teórica é essencial, tanto para a compreensão do fenômeno estudado quanto para a garantia de coerência metodológica. A combinação de esforços entre organizações de natureza distinta, permeadas por um contexto social em formação, demandará o estabelecimento e a partilha de significados, domínios e regras de conduta, sob pena de se tornar ineficaz todo o esforço despendido.

Tais parâmetros de interação não existem *a priori* e não podem ser “importados” de outras organizações ou contextos. Deverão ser construídos, negociados e renegociados socialmente.

De modo a entender um pouco mais este processo, serão expostos alguns conceitos que contribuíram para a compreensão da realidade como construto social. Antes disso, porém, este tema será abordado em sua origem, ou seja, por meio de autores clássicos, cujas reflexões sobre o binômio indivíduo-estrutura edificaram as bases do pensamento contemporâneo sobre a realidade social.

Por fim, serão expostos os fundamentos da Teoria da Ordem Negociada que representa um modelo particular de investigação social, adequado a contextos marcados pela diversidade.

2.1 Indivíduo e estrutura social: a origem do debate

Dentre as várias indagações que motivam a investigação da realidade, a análise da ordem social – mecanismo que possibilita a coexistência de indivíduos e a constituição de sociedades – é, ainda hoje, foco de controvérsias que impedem o consenso entre os adeptos de duas correntes sociológicas distintas: a coletivista e a individualista.

Enquanto os primeiros acreditam que as estruturas sociais antecedem os indivíduos, os estudiosos que partilham da outra visão enxergam a ordem social como sendo resultante do conjunto de interações estabelecidas entre os membros de uma comunidade. Neste contexto, os indivíduos não são considerados reprodutores passivos da estrutura social, ao contrário, desempenham um papel fundamental em sua constituição (Alexander, 1987).

A complexidade da relação indivíduo-sociedade tem motivado o trabalho de cientistas sociais desde a época em que estes não se reconheciam como tal. Sob a influência da doutrina positivista, a Física Social de Auguste Comte – disciplina precursora da sociologia – lançou-se à busca das leis universais que regiam a emergente sociedade industrial européia do século XIX. Nas palavras deste autor já se encontram nítidas referências sobre o desafio da investigação de fatos sociais:

“Sendo humanos, os fenômenos sociais estão, sem dúvida, compreendidos entre os fisiológicos. Mas, embora por esta razão, deva a Física Social tomar como ponto de partida a fisiologia individual, e manter-se com ela em relação contínua, nem por isso deve menos ser concebida e cultivada como ciência inteiramente distinta, por causa da influência progressiva das gerações humanas umas sobre as outras. Esta influencia que, na Física Social é a consideração preponderante, não poderia ser estudada do ponto de vista puramente fisiológico” (Comte, 1989:69).

As diferenças fundamentais entre as noções de indivíduo e estrutura social sobre as quais foram erguidas as bases do pensamento individualista e coletivista encontram, respectivamente, nas obras de Max Weber e Émile Durkheim suas principais referências. As idéias de Karl Marx, entretanto, introduziram uma nova perspectiva a esta dicotomia, ao enxergarem a relação indivíduo-estrutura social como dialética, ou seja, produtor e produto atuam e determinam-se reciprocamente.

2.1.1 As concepções de indivíduo e sociedade na obra de Émile Durkheim

Para Durkheim, a participação individual na constituição da sociedade é mínima. Embora ela possa ser definida como um conjunto de indivíduos, a sociedade acaba se tornando algo maior que o somatório destas partes.

O autor, no entanto, não deixou de reconhecer a interferência da ação individual no surgimento dos fatos sociais. Ele afirmou que somente a interação de diversos agentes é capaz de estabelecer padrões de comportamento e mecanismos de julgamento que, uma vez constituídos, não mais dependem das peças que integram o todo.

“As representações coletivas são o produto de uma imensa cooperação que se estende não apenas no espaço, mas no tempo: para fazê-las, uma multidão de espíritos diversos associaram, misturaram, combinaram suas idéias e sentimentos; longas séries de gerações acumularam aqui sua experiência e seu saber. Uma intelectualidade muito particular, infinitamente mais rica e mais complexa do que a do indivíduo, está aqui, portanto, como que concentrada” (Durkheim, 1983b:518).

O indivíduo não é, portanto, categoria suficiente para se analisar a sociedade. Por esta razão, Durkheim procurou estabelecer um método objetivo e racional capaz de investigar os fenômenos sociais. Seu propósito era evitar que aspectos subjetivos viessem a se confundir com a realidade. Para tanto, sugeriu que os fatos sociais deveriam ser tratados como coisas, entendendo esta categoria como algo que pode ser conhecido a partir de sua dimensão exterior, ou seja, objetiva.

Encontram-se presentes no ser social, segundo Durkheim, duas consciências. Enquanto uma guarda os traços subjetivos, particulares e característicos, a outra, predominante, registra os estados coletivos, comuns a toda sociedade. Nesta realidade, onde o ser se submete à estrutura, cabe à educação forjar indivíduos aptos a viver em comunidade.

"Existem em nós duas consciências: uma contém apenas estados que são pessoais a cada um de nós e que nos caracterizam, enquanto que os estados que compreendem a outra são comuns em toda sociedade. A primeira representa nossa personalidade individual e a constitui: a segunda representa o tipo coletivo, e, por conseguinte, a sociedade sem a qual ele não existiria" (Durkheim, 1983a:356-357).

Abandonando a instância individual, define-se o conceito de sociedade presente nas obras de Émile Durkheim. Na concepção deste autor, embora a sociedade corresponda a um sistema constituído a partir da associação de indivíduos, ela é portadora de fenômenos específicos, diferentes daqueles que se encontram presentes nas consciências particulares.

Assim como na natureza, o autor acreditava na existência de leis com capacidade de regular a dinâmica social e diante das quais os indivíduos podem ser considerados impotentes. A assimetria de forças entre os indivíduos e a sociedade pode ser melhor compreendida por meio das inúmeras sanções a que podem ser submetidos os agentes que apresentam comportamentos estranhos ao conjunto de padrões de conduta social vigente em uma sociedade.

2.1.2 O indivíduo e a estrutura social weberianos

O indivíduo pode ser considerado, para compreensão da obra de Max Weber, categoria de análise fundamental. O autor buscou reconhecer e interpretar a ação social a partir de atores individuais que relacionam seu comportamento a um sentido subjetivo e que tendem a orientá-lo de acordo com a conduta dos demais membros da sociedade. Reconhecia, no entanto, que muitas vezes os indivíduos agem sob índices significativos de obscuridade, sem plena consciência da razão de suas motivações.

A concepção de sociedade – ou formação social – existente na obra de Max Weber, antes de se consolidar como uma estrutura que antecede aos

indivíduos, caracteriza-se como a probabilidade de que ações sociais venham a ser reciprocamente referidas, quanto ao seu sentido, desencadeando a consolidação de formações específicas. As palavras do autor ilustram este conceito: *“Um ‘Estado’, por exemplo, deixa de ‘existir’ sociologicamente tão logo desapareça a probabilidade de haver determinados tipos de ação social orientados pelo sentido”* (Weber, 1994:16).

Embora Weber tenha atribuído significativa autonomia aos agentes sociais, encontram-se presentes em sua obra referências sobre alguns mecanismos responsáveis pela estabilidade, persistência e previsibilidade da ordem social. Assim: *“Toda ação, especialmente a ação social e, por sua vez, particularmente a relação social podem ser orientadas, pelo lado dos participantes, pela representação da existência de uma ordem legítima”* (Weber, 1994:19).

Tal ordem legitima-se tanto pela atitude interna dos agentes quanto por suas expectativas em relação a determinadas conseqüências externas. No primeiro caso, a legitimação pode estar garantida de modo afetivo, racional (referente a valores) ou religioso. No segundo, a ordem denomina-se “convenção” quando sua vigência é garantida pela probabilidade de reprovação social ou “direito”, quando sustenta-se na probabilidade de coação exercida por um quadro de funcionários cuja função é zelar pela observação da ordem e punir sua violação.

A vigência de uma ordem, definida por Weber como algo mais do que mera regularidade, condicionada pelo costume ou pela situação de interesses, lhe é atribuída de modo legítimo em virtude da tradição, de crença afetiva, de crença racional referente a valores ou, ainda, por meio de um estatuto em cuja legalidade se acredita. Esta legalidade é, por sua vez, considerada legítima em virtude de um acordo entre partes interessadas ou por de imposição, sustentada pela dominação de homens sobre homens.

Reside, neste ponto, uma diferença fundamental entre as obras de Durkheim e Weber. Enquanto a primeira considera exclusivamente a submissão

indivíduo-sociedade, a segunda prioriza, em sua fundamentação teórica, a dominação indivíduo-indivíduo.

2.1.3 A ação coletiva de Émile Durkheim e a ação social de Max Weber

Uma vez definidas as noções de indivíduo e sociedade nas obras de Durkheim e Weber, resta-nos evidenciar, na visão destes autores, a capacidade dos primeiros em edificar a segunda. Para tanto, serão retomados seus conceitos de ação coletiva e ação social.

Para Durkheim, a ação coletiva é responsável pelo estabelecimento de diversas instituições sociais e, em última análise, da própria sociedade. No entanto, uma vez sedimentadas, estas coletividades representam algo maior que o somatório de suas partes integrantes. Em consequência, passam a regular a vida particular, submetendo o indivíduo ao seu conjunto de regras.

“Sem dúvida em todo lugar onde se forma um grupo, forma-se também uma disciplina moral. Mas a instituição desta disciplina é apenas uma das numerosas maneiras pelas quais se manifesta toda atividade coletiva. Um grupo não é somente uma autoridade moral que rege a vida de seus membros, é também uma fonte de vida sui generis” (Durkheim, 1983a:320).

A ação coletiva, portanto, conecta indivíduo e sociedade na medida em que, por meio dela, os primeiros passam a constituir organizações sociais, às quais estarão, posteriormente, submissos.

De outro modo, o vínculo entre indivíduo e sociedade, mediado pelo conceito de ação social desenvolvido por Weber, apresenta natureza menos determinista que a relação anterior. Assim, o indivíduo ao agir orienta-se fundamentalmente pela ação de outras pessoas. O conjunto de ações

reciprocamente referidas condiciona a probabilidade de formação de estruturas sociais.

“A ação social (incluindo omissão ou tolerância) orienta-se pelo comportamento de outros, seja este passado, presente ou esperado como futuro (...). Os ‘outros’ podem ser indivíduos e conhecidos ou uma multiplicidade indeterminada de pessoas completamente desconhecidas (...).” (Weber, 1994:14).

Uma vez instauradas, as instituições sociais weberianas não são dotadas da condição de principais determinantes das ações individuais como na obra de Durkheim. Cabe à crença dos agentes na existência de uma ordem legítima o desempenho desta função. Desse modo, o indivíduo, por meio da ação social, opera tanto a constituição da sociedade quanto a influência e o condicionamento da conduta de outros atores.

Pelo que foi exposto, embora nenhum dos dois autores deixe de considerar a ação de indivíduos e instituições sociais para a construção da ordem social, é evidente a ênfase dada à dimensão estrutural pelo pensamento de Durkheim. Em contraposição, o indivíduo é, para Weber, o grande arquiteto da realidade social.

2.1.4 Indivíduo e sociedade como produtos da atividade humana: a visão de Karl Marx

A obra de Karl Marx fundamenta-se em bases materiais. Esta afirmação torna-se evidente no texto de “A Ideologia Alemã” que, escrito com Friedrich Engels, busca refutar os argumentos de teóricos hegelianos, os quais acreditavam que o mundo das idéias determina a vida real dos indivíduos, suas relações e suas condições materiais.

Marx crê que o trabalho humano seja, de fato, o responsável pela constituição de estruturas políticas e sociais. Atribui a este, ainda, a transformação da realidade e a modificação do pensamento individual:

“(...) os homens, ao desenvolverem sua produção material e seu intercâmbio material, transformam também, com esta sua realidade, seu pensar e os produtos de seu pensar. Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência” (Marx & Engels, 1993:37).

Embora este fato pareça atribuir aos agentes o controle da dinâmica social, isto não é totalmente correto. Ao partir de “indivíduos reais” e de suas “condições materiais”, o autor afirma que a forma pela qual os homens produzem seu modo de vida depende da natureza desses mesmos modos, previamente encontrados, em diferentes contextos sociais e históricos.

As teorias de Marx, além de sua concepção histórico-materialista, trazem em seu conteúdo duas idéias fundamentais à compreensão da realidade como construção social. A primeira refere-se à conexão entre a consciência do homem (existência individual) e seu ser social. A segunda revela a natureza dialética desta relação. Nas palavras deste autor: *“(...) as circunstâncias fazem os homens assim como os homens fazem as circunstâncias” (Marx & Engels, 1993:56).*

As conseqüências objetivas do pensamento marxiano e de sua ciência engajada são imensuráveis. Conforme salienta Giddens (2001), até a década de 1980, um terço da população da terra viveu sob as regras do socialismo, modelo de organização social inspirado em suas idéias. No campo teórico, não foram menores a força e a influência de suas obras.

Na próxima seção, serão abordados alguns conceitos oriundos da sociologia do conhecimento, disciplina que se propõe a analisar o processo de construção social da realidade e que tem sua origem nas idéias de Marx sobre a determinação social da consciência do homem.

2.2 A construção social da realidade

2.2.1 Ordens sociais e realidade objetiva

A obra “A Construção Social da Realidade”, de Peter Berger e Thomas Luckmann, escrita em 1966, propôs a redefinição da natureza da sociologia do conhecimento argumentando que esta deveria “(...) ocupar-se com o que os homens ‘conhecem’ como ‘realidade’ em sua vida cotidiana, vida não teórica ou pré-teórica” (Berger & Luckmann, 2003:30)

Para tanto, estes autores elaboraram sua teoria que descaracteriza a realidade como resultado exclusivo de condicionantes estruturais ou individuais. Neste processo, desenvolvem raciocínios e sistematizam conceitos fundamentais à compreensão do problema desta pesquisa, os quais serão expostos e discutidos nos parágrafos seguintes.

Define-se “realidade” como a qualidade pertencente aos fenômenos dotados de um ser independente de nossa própria vontade, em outras palavras, não se pode “desejar que não existam”. Embora múltiplas realidades possam ser abstraídas, há uma que se apresenta como sendo a realidade por excelência: a da vida cotidiana.

A realidade da vida cotidiana é constituída por um conjunto de objetos que, designados no passado, são transmitidos e dotados de sentido às novas gerações por meio da linguagem (objetivação). Neste processo, torna-se intersubjetiva, ou seja, partilhada entre indivíduos. Existe, portanto, uma correspondência entre significados individuais no que se refere à rotina da vida cotidiana.

A interação social na realidade cotidiana contém esquemas tipificadores por meio dos quais os outros podem ser compreendidos. Tais tipificações, em situações face a face, têm caráter recíproco e acarretam uma anonimidade inicial.

Isto significa que, ao tipificar um indivíduo como membro de uma determinada categoria, interpretam-se aspectos de sua conduta como resultado de seu vínculo a esta classe. Na medida em que se intensificam as relações, sua personalidade torna-se acessível e a tipificação inicial é diluída. Em outras palavras, a superação de tipificações prévias depende da qualidade da interação entre as partes.

O ato de relacionar o comportamento individual aos parâmetros de conduta de uma determinada categoria requer a associação desta a uma ordem social específica. A emergência, manutenção e transmissão de uma ordem social são produtos da atividade humana e sua compreensão requer a análise de dois conceitos fundamentais: institucionalização e legitimação.

A institucionalização resulta do hábito e ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações entre diferentes atores. Um de seus pressupostos é a existência de uma situação social duradoura, na qual condutas habituais de indivíduos ou grupos se relacionam.

A transmissão de uma série de tipificações confere a estas historicidade, potencializando, assim, sua objetividade. Instituições dotadas de historicidade e objetividade são capazes de impor-se aos indivíduos como fatos inegáveis.

As instituições são produtos da história. Sua compreensão requer, antes de tudo, o entendimento do processo histórico em que foram constituídas e sua existência interfere na ação humana estabelecendo padrões de conduta.

O relacionamento entre os indivíduo e o mundo institucional é dialético e as instituições incorporam-se à experiência individual por meio de papéis. Ao desempenhá-los, os indivíduos são investidos de uma função social. Ao interiorizá-los, os homens tornam o mundo institucional subjetivamente real.

Os papéis, assim como as instituições, não são imunes ao processo de reificação. Como resultado, deixam de ser compreendidos como resultado da ação humana. Nestes casos, a distância subjetiva estabelecida entre o indivíduo e o papel que desempenha torna-se mínima.

O problema da legitimação está relacionado à necessidade de se transmitir aos outros as objetivações de uma ordem institucional. Nesse caso, o caráter “evidente” das instituições não pode ser mantido pelos hábitos ou pela memória dos destinatários (transmissão entre gerações).

Torna-se necessário, então, a produção de novos significados, adequados ao contexto presente, com capacidade de tornar objetivamente acessíveis e subjetivamente plausíveis as objetivações anteriormente institucionalizadas. Nesse sentido, é possível considerar a legitimação como um processo de objetivação de segunda ordem.

Distinguem-se, analiticamente, quatro níveis distintos de legitimação. O primeiro, incipiente, encontra-se presente em qualquer processo de transmissão de uma ordem institucional. O segundo, congrega proposições teóricas em forma rudimentar e são altamente pragmáticos, referindo-se a situações concretas. O terceiro emprega teorias por meio das quais um setor institucional legitima-se como corpo diferenciado de conhecimentos. São, portanto, confiadas a grupos especializados que as desenvolvem por meio de procedimentos formais. O último nível manifesta-se por meio de universos simbólicos abstratos, que não podem ser experimentados na vida cotidiana (Berger & Luckmann, 2003).

2.2.2 Ordens sociais e realidade subjetiva: o processo de socialização secundária

Os indivíduos não nascem membros da sociedade. Eles integram-se a ela por meio de um processo que se inicia pela interiorização, ou seja, pela interpretação imediata de um acontecimento objetivo como sendo dotado de sentido. O modo pelo qual isto se realiza é a socialização, que divide-se em primária e secundária.

A socialização primária é a que o indivíduo conhece na infância e que fornece as bases para a socialização secundária, foco deste tópico.

A socialização secundária é uma prática cuja necessidade é resultado dos processos de divisão do trabalho e distribuição social do conhecimento. Aplica-se a contextos específicos e requer dos indivíduos a interiorização de campos semânticos capazes de sustentar interpretações e condutas vinculadas a um determinado domínio institucional. As realidades introjetadas na socialização secundária tendem a ser parciais se contrastadas com as referências da socialização primária (Berger & Luckmann, 2003).

A socialização secundária pode conduzir à transformação da realidade subjetiva que, na sociedade contemporânea, altera-se continuamente em função de processos tais como a mobilidade social e o treinamento profissional.

Desse modo, um indivíduo pode interiorizar diferentes realidades sem, necessariamente, identificar-se com as mesmas. Em vez de tornar uma delas a “sua realidade” ele as utiliza com finalidades específicas. Desempenha, nestes eventos, certos papéis que veste deliberadamente.

2.3 A Teoria da Ordem Negociada

Defende-se, neste trabalho, a idéia de que o processo de integração entre agentes oriundos de organizações públicas, privadas e não governamentais representa um esforço de construção social que, a partir da ação individual, submete-se às características institucionais de diferentes grupos de referência.

Em função da metodologia que orienta a condução dos trabalhos nos grupos de impulsão, a ser detalhada na seção 5, a edificação de uma ordem comum só é possível a partir de um amplo processo de negociação. Contribuem também para este fato a multiplicidade de atores, o conjunto de interesses não coincidentes relacionados aos projetos e a inexistência de qualquer hierarquia ou vínculo formal entre as partes.

De modo a não negligenciar tais características, serão apresentados alguns elementos da Teoria da Ordem Negociada, cujos conceitos irão complementar as referências necessárias para a compreensão do problema desta pesquisa.

2.3.1 A Teoria da Ordem Negociada e a realidade organizacional

Segundo Allen (1997), a origem desta teoria pode ser atribuída às pesquisas lideradas pelo sociólogo americano Anselm Strauss, em hospitais dos Estados Unidos, entre 1958 e 1962. Sua referência pioneira é a obra "*The Hospital and its Negotiated Order*", escrita em 1963.

Aos olhos da Teoria da Ordem Negociada, regularidades sociais são padrões relativamente estáveis de ação e interpretação, moldados por uma interação consciente entre participantes que se encontram imersos em seus próprios contextos institucionais.

Ao estender este debate para o mundo das organizações, Abdul-Rahaman & Lawrence (2003) afirmam que estas representam ordens sociais construídas por meio de interações intra e interorganizacionais. Seus elementos mais estáveis se expressam em conceitos como estrutura organizacional, níveis hierárquicos, procedimentos e normas. Tais elementos, consolidam o contexto no qual as relações de trabalho, de caráter mais efêmero, são edificadas diariamente.

Esta visão é compartilhada por Dellarocas (2003) ao argumentar que muitas organizações que parecem estáveis são, na realidade, produto de negociações ininterruptas baseadas no conjunto de direitos e deveres daqueles que interagem.

Com o propósito de sintetizar os fundamentos da Teoria da Ordem Negociada em contextos organizacionais, Lamberg et al. (2002) estabeleceram três postulados essenciais à sua compreensão. São eles:

- a ordem negociada é a soma total de regras e políticas da organização juntamente com acordos, entendimentos, pactos, contratos e outros arranjos resultantes da interação entre as partes;
- os produtos da barganha intra ou interorganizacional têm limites temporais podendo ser revistos, revogados e renovados;
- a ordem negociada tem que ser trabalhada e as bases da ação combinada necessitam ser continuamente reconstruídas.

Duas atividades de importância fundamental para o estabelecimento de ordens sociais estáveis encontram-se destacadas acima: interação e ação combinada ou colaboração.

De acordo com Bennington et al. (2003), qualquer esforço de interação tende a exigir das partes um consentimento prévio em relação aos parâmetros que irão governar este processo. Para os autores, as organizações não podem deixar de concordar com os significados simbólicos dos termos que empregam quando comunicam e negociam.

O trabalho de Gray, citado por Harding & White (2002), que investiga a ação de múltiplos agentes diante de problemas complexos, contribui para o entendimento do processo de colaboração e, ao fazê-lo, idealiza três etapas necessárias à construção de consensos.

Assim, colaborações efetivas são processos emergentes e que demandam interdependência entre atores, co-propriedade de decisões, negociação de soluções comuns e o estabelecimento de domínios consensuais. Entende-se por domínio os limites de ação e autonomia associados a cada uma das partes.

Referindo-se à formação de consensos, a autora enumera as fases essenciais deste processo. Inicialmente, uma direção coletiva deve ser estabelecida. Este fato tende a definir metas comuns ou correlatas. A seguir, os problemas impostos aos agentes devem ser equacionados em conjunto, despertando, assim, o sentimento de dependência mútua e fixando domínios. Por

fim, cabe ao grupo estabelecer estruturas de auto-regulação voltadas às suas atividades, funções e fluxos de comunicação.

2.3.2 Ação individual e estruturas sociais: retomando o debate

Uma crítica atribuída aos teóricos da Ordem Negociada refere-se ao fato de que ela mantém seu foco voltado a microprocessos, negligenciando níveis mais altos. Por assumir que tudo é indefinidamente negociável, a teoria pode se mostrar inapta para lidar com elementos condicionantes tais como padrões institucionais e contingências ambientais. Allen (1997) e Harding & White (2002).

Verifica-se novamente o confronto entre autonomia individual e constrangimentos estruturais na determinação de ordens sociais. Esta, entretanto, não é a única forma pela qual este embate se manifesta entre os censores da Teoria da Ordem Negociada. A dicotomia micro e macroambiente também é citada, sob o argumento de que a teoria privilegia o primeiro em detrimento do segundo. A resposta a estas críticas retoma, uma vez mais, a dialética marxiana.

Para Catharino (2003:01), *“o que importa não é a primazia de um nível sobre o outro, mas sim, suas interações recíprocas que se efetivam na prática cotidiana dos atores envolvidos na trama relacional”*. Desse modo, a ação individual não se dissocia do contexto estrutural na qual se realiza. A importância atribuída à estrutura, entretanto, não lhe associa o *status* de condicionante prévio.

Os teóricos da ordem negociada procuram transcender a distinção entre ação individual e estrutura, micro e macroambiente. Tentam mostrar, conforme evidenciado por Currie (1999), como, de um lado, a negociação contribui para a constituição de ordens sociais e, por outro, como as ordens sociais dão forma a processos interativos, inclusive negociações.

De modo a dirimir quaisquer dúvidas sobre a relação de mútua influência entre ação individual e condicionantes estruturais na Teoria da Ordem Negociada, Allen (1997) observa que, em obras recentes, discípulos de Strauss fazem referências explícitas a constrangimentos estruturais, estabelecendo duas categorias de análise distintas denominadas “contexto de negociação” e “contexto estrutural”.

2.4 Modelo teórico para investigação do problema de pesquisa

Sintetizando a argumentação deste referencial teórico, reafirma-se que a ação humana e os condicionantes estruturais influenciam-se mutuamente determinando ordens sociais. Em muitas situações, como no caso desta pesquisa, o conceito de ação pode ser melhor compreendido como sendo o resultado de negociações ininterruptas. Conseqüentemente, parte daquilo que é percebido como “estrutura” também deriva deste processo.

Não se atribui à negociação a totalidade dos condicionantes estruturais. Isto se dá em função da compreensão de que cada organização possui contextos institucionais singulares, que estendem-se por dois níveis. O primeiro é composto por seu conjunto de regras, procedimentos e por todos os artefatos que integram sua cultura organizacional. O segundo, que se pretende investigar, define-se em função do vínculo de cada agente com as três categorias organizacionais exploradas neste trabalho: pública, privada e não governamental.

Assim, o modelo teórico de referência da pesquisa, detalhado pela Figura 1, prevê a investigação das duas esferas mencionadas por Allen (1997): os contextos estrutural e de negociação.

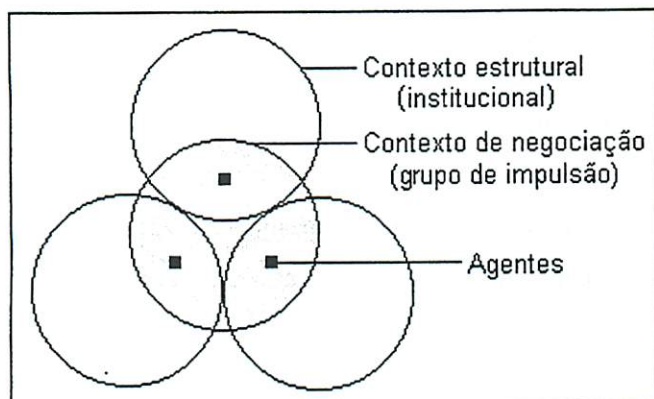


FIGURA 1 – Modelo teórico de investigação da pesquisa
 Fonte: Elaboração do autor a partir de Allen (1997)

O contexto estrutural concentra os três grandes construtos institucionais contemporâneos: o Estado ou poder público, a sociedade civil e o mercado. Deve-se ressaltar que a tríade considerada deriva-se da dicotomia público-privado que reconhece, em essência, apenas as duas primeiras categorias.

O contexto de negociação é representado pelos grupos de impulsão, em que os agentes são convidados a dialogar de modo a definir objetivos, estabelecer prioridades, empreender ações e prover recursos aos projetos.

Nas seções 4 e 5, respectivamente, encontram-se definidas as características dos contextos estrutural e de negociação. Sobre este último, entretanto, foram estabelecidas previamente três categorias de análise que orientaram a prospecção de informações.

A primeira está vinculada à partilha de significados comuns em relação aos seguintes pontos: conceitos relacionados ao projeto, propósitos e beneficiários. A segunda refere-se à determinação de um conjunto de regras capazes de governar a relação entre as partes. A última busca verificar o estabelecimento de domínios consensuais, ou seja, limites para a autonomia de ação dos atores.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Natureza da pesquisa

As características do problema de pesquisa e o tipo de respostas que se busca obter aproximam este trabalho – de natureza qualitativa – da perspectiva fenomenológica que, segundo Triviños (1987), privilegia as consciências individuais, entendendo a realidade social como uma construção humana.

Considerando as reflexões de Bogdan & Bikken (1994) sobre as características de pesquisas qualitativas com ênfase fenomenológica, pretende-se avaliar a aderência deste trabalho aos fundamentos de tal opção metodológica. Assim, para os autores:

- a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento-chave;
- o processo de pesquisa é tão relevante quanto o resultado final e sua natureza é eminentemente descritiva;
- as informações tendem a ser analisadas indutivamente, tendo como preocupação essencial a apreensão dos significados atribuídos aos fenômenos pelos indivíduos.

A maior parte das informações utilizadas na pesquisa foi extraída de fontes primárias, ou seja, dos integrantes dos projetos selecionados. Esta atividade se deu de modo interativo entre os entrevistados e o pesquisador.

A compreensão do processo de combinação de esforços entre indivíduos e organizações não foi resultante da análise final dos dados, mas da contínua interação entre pesquisador e objeto de pesquisa.

Os propósitos deste trabalho não envolvem a confirmação ou a rejeição de hipóteses prévias. Interessa à pesquisa revelar percepções subjetivas,

construídas a partir de processos de interação social e que tendem, portanto, a refletir suas características.

Os primeiros contatos com o objeto de estudo foram determinantes na definição do problema de pesquisa. Esta conduta integra, segundo Spradley (1980), um ciclo de investigação, detalhado na Figura 2, que permite ao pesquisador avançar entre observações de natureza descritiva, focalizada e seletiva.

Tendo definido, ainda que de modo amplo, o objeto de pesquisa (um ou mais projetos, impulsionados ou em impulsão) foram iniciados os contatos com o Comitê Executivo do Plano Estratégico de Juiz de Fora. Nestas ocasiões, esclareceram-se diversas dúvidas sobre suas operações, sobre a eficácia de suas ações e sobre as dificuldades com as quais lidavam.

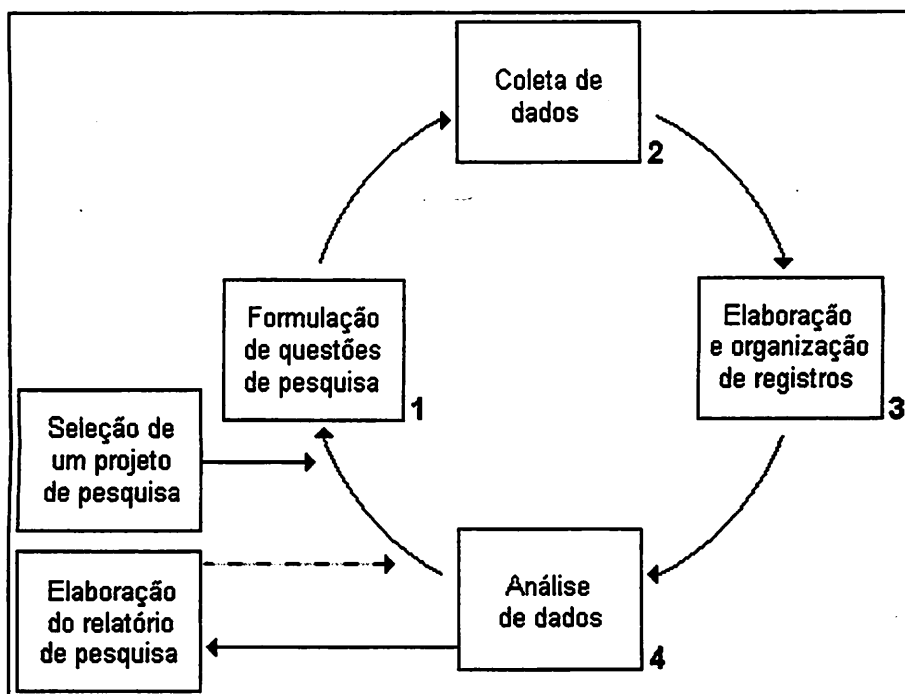


FIGURA 2 - Modelo circular de pesquisa
Fonte: Spradley (1980)

Nestas ocasiões, foram selecionados registros sobre o andamento dos grupos de trabalho e documentos de referência que, alinhados à metodologia do PlanoJF, são indispensáveis à condução das atividades de impulsão e acompanhamento de projetos. Desses processos de interação e análise documental emergiram as questões de pesquisa e os dois projetos investigados.

Concluindo a análise da natureza deste trabalho, verifica-se que ele converge para um estudo de caso. De acordo com Worsley, citado por Alencar (2000), os princípios teóricos desenvolvidos por cientistas sociais podem retornar à realidade que lhes deu origem por meio de dois procedimentos: pelo emprego de modelos ou por meio de estudos de casos.

Na primeira situação, conexões entre fundamentos teóricos abstratos e fenômenos sociais são verificadas, ou não, pelo emprego de hipóteses admitidamente simplificadas. Na segunda, o exame de um conjunto de ações é desenvolvido de modo a demonstrar como os princípios teóricos se manifestam neste contexto. Embora a pesquisa seja dotada de um modelo teórico de referência, não é sua pretensão validá-lo empiricamente. Seu emprego tem como objetivo orientar a prospecção e a análise de informações.

De outro modo, analisando este trabalho sob os enfoques “abrangência” e “profundidade”, percebe-se que o primeiro tem caráter restrito, enquanto o segundo é bastante significativo. Assim, a categoria “projeto” representa a unidade de análise desta pesquisa, definição fundamental em estudos de caso. A investigação de duas destas iniciativas, a partir do mesmo conjunto de parâmetros teóricos e metodológicos, confere ao estudo uma natureza comparativa.

Nos próximos tópicos, serão analisados os quatro itens numerados no diagrama de Spradley, sendo os três primeiros na seção 3.2 e o quarto em 3.3.

3.2 Amostragem, técnicas e instrumentos de coleta de dados

O critério que determinou o conjunto de indivíduos a ser consultado pela pesquisa pode ser definido como não probabilístico por julgamento. Neste caso, o processo de amostragem não obedece a nenhum procedimento estatístico, cabendo ao pesquisador identificar os agentes com maior capacidade de prover informações.

Durante esta atividade, um dos integrantes do Comitê Executivo foi consultado e suas informações a respeito do grau de envolvimento prévio, assiduidade e comprometimento dos participantes dos projetos foram determinantes na definição dos entrevistados.

Embora, em essência, a pesquisa tenha um caráter fenomenológico, ela é dotada de uma parte exploratória e que pretende caracterizar as práticas de gestão do Comitê Executivo do PlanoJF. Em função disso, além dos integrantes dos projetos, todos os membros deste órgão também foram inseridos no plano amostral da pesquisa.

Foram entrevistadas nove pessoas: três integrantes do Comitê Executivo (um dos quais concedeu duas entrevistas) e três membros de cada um dos dois projetos investigados. Estes últimos representavam organizações vinculadas ao poder público municipal, à sociedade civil e à iniciativa privada. Antes de prosseguir com a exposição das técnicas e instrumentos de coleta de dados, serão discutidos os critérios para seleção dos projetos investigados. A caracterização dos mesmos será efetuada na seção 6.

Assim, os dois projetos em torno dos quais a pesquisa foi desenvolvida apresentam os seguintes pontos comuns:

- demandaram o processo de impulsão para iniciarem suas atividades;
- promoveram a participação de representantes das três instâncias investigadas;

- necessitaram, efetivamente, combinar esforços em sua execução;
- possuíam parâmetros externos de referência;
- foram bem sucedidos em suas propostas.

Os três primeiros pontos buscam garantir as condições prévias para a interação entre as partes. O quarto pretende equilibrar os projetos em termos de complexidade, ou seja, zelar para que ambos os grupos tenham em iniciativas semelhantes, legislações, publicações e outros recursos, fontes razoáveis de informação. O último pressuposto busca concentrar o foco da pesquisa no processo de planejamento e gestão dos projetos, evitando confrontar um modelo de sucesso com um exemplo de fracasso. Seis projetos foram analisados sob a luz desses critérios, sendo quatro desconsiderados.

As técnicas de coleta de dados empregadas nesta pesquisa foram a entrevista pessoal, a observação não-participante e a pesquisa documental. Destaca-se, entretanto, a primeira como sua principal fonte de informações.

É possível caracterizar as entrevistas como um processo de interação entre duas ou mais pessoas cujo objetivo essencial é a prospecção de informações por uma das partes. Sua natureza está diretamente relacionada ao instrumento de coleta de dados que utiliza.

Para este trabalho foram elaborados dois roteiros de entrevista de conteúdo distinto, sendo um voltado para os integrantes do Comitê Executivo e outro destinado aos membros dos projetos. Este fato conferiu às entrevistas um caráter parcialmente estruturado. Nestes casos, segundo Laville & Dionne (1999), o conjunto de perguntas – preparado antecipadamente – pode ser reorganizado ou complementado no decorrer da interação, em função de suas contingências.

O processo de observação das reuniões de impulsão dos projetos foi parcialmente frustrado em função do estágio em que estes se encontravam. Quando a pesquisa foi iniciada, as duas iniciativas já haviam cumprido seus

propósitos. Entretanto, duas reuniões foram presenciadas, além de parte da rotina do Comitê Executivo do Plano Estratégico de Juiz de Fora.

A natureza não sistemática das observações e a conduta não interveniente do pesquisador atribuem a este processo a condição de observação não participante. Não há, em ciências sociais, um claro consenso sobre os limites que separam a observação participante da não participante. Entretanto, o amplo debate conduzido por Haguette (1987) sobre visões e definições em torno da observação participante demonstra a inadequação das práticas dessa pesquisa aos fundamentos desta técnica.

Segundo a autora, a observação participante demanda a presença constante do pesquisador nas atividades do grupo investigado. Requer, ainda, conforme defendem alguns autores, o compartilhamento de significados e a introdução de mudanças sociais, fato que aproximaria esta técnica daquilo que é reconhecido como pesquisa-ação.

A última técnica utilizada por este trabalho para a captação de dados foi a pesquisa documental que, conforme defende Godoy (1995), inclui materiais escritos, estatísticas e elementos iconográficos. Assim, publicações técnicas, legislações, reportagens, relatórios de gestão e veículos de informação relacionados ao PlanoJF e aos projetos foram consultados e suas informações analisadas.

3.3 Análise e interpretação de dados

A análise dos dados coletados a partir da pesquisa documental e das observações de campo apresenta menor complexidade se comparada à interpretação do conteúdo das entrevistas pessoais. Dotadas de maior subjetividade, suas informações devem ser selecionadas, sistematizadas e

contextualizadas à luz de metodologias específicas, dentre as quais destaca-se a análise de discurso.

Para Sitya (1995), discursos são atos de linguagem que visam determinados objetivos. Apresentam, portanto, um caráter argumentativo ou ideológico. Sua análise busca desvendar os sentidos subjacentes aos argumentos manifestos por meio da linguagem.

Sua operacionalização foi efetuada a partir das orientações de Bicudo (2000). Assim, as entrevistas foram inicialmente transcritas, lidas e relidas até que seu conteúdo começasse a fazer sentido frente às questões da pesquisa. Neste processo, foram identificadas as unidades de significado e, a partir delas, categorias abertas que indicam os aspectos estruturantes do fenômeno investigado.

A última etapa deste processo, descrita por Gomes (1994), corresponde à análise dos dados. Nesse momento, são estabelecidas articulações entre o conjunto de informações coletadas e o referencial teórico da pesquisa, atendendo aos seus objetivos. Ainda que este método se mostre plenamente compatível com a pesquisa fenomenológica, ele não deixa de ser limitado, apresentando um caráter provisório e aproximativo.

4 A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

4.1 O Estado

Segundo Dallari (2003), a denominação Estado, derivada do latim *status* – estar firme, foi empregada pela primeira vez com o sentido de situação permanente de convivência relacionada à sociedade política na obra “O Príncipe”, de Maquiavel, em 1513.

Para este autor, assim como para Bobbio (1987) e Bobbio & Bovero (1991), as teorias que buscam explicar a gênese do Estado podem ser divididas em duas grandes correntes. Na primeira, concentram-se aquelas que defendem a formação espontânea ou natural do Estado. As teorias que crêem no advento do Estado por via contratual, expressando a racionalidade humana, consolidam a segunda.

As causas da formação dos Estados, segundo os não-contratualistas, são originárias de quatro fontes principais: o desenvolvimento interno da sociedade; atos de força, violência ou conquista; a família e, finalmente, motivações econômicas ou patrimoniais. Esta última, que abrange o pensamento de autores como Hegel, Engels e Marx, abandona o pensamento lógico-dedutivo das demais, buscando em evidências históricas sua fundamentação.

4.1.1 Evolução histórica do Estado

Discorrer sobre a evolução do Estado, conforme salienta Dallari (2003), limita-se a determinar as formas fundamentais que este tem assumido ao longo dos séculos. Tal constatação deve-se ao fato de os Estados não apresentarem, historicamente, uma trajetória de mudança lógica ou uniforme.

Deixar de fazê-lo, entretanto, implica em ignorar a influência de antigas instituições nas configurações, contemporâneas ou não, da organização estatal. De modo a não cometer tal engano, serão definidas nos parágrafos seguintes as principais características dos Estados Antigo, Greco-Romano e Medieval.

Caracteriza o Estado Antigo o fato de que a família, a religião, os meios de subsistência e de regulação social constituíam uma única estrutura. Conseqüentemente, não havia clara distinção entre princípios morais, espirituais, políticos e econômicos.

A religiosidade, entretanto, desempenhava uma função vital, tanto na legitimação da autoridade dos governantes quanto no condicionamento do comportamento individual e coletivo.

O poder divino, confundia-se com o poder do soberano e este com a própria divindade. O Estado organizava-se de modo precário não apresentando divisões territoriais ou funcionais (exceto se for considerado o papel regulatório e, portanto, político da classe sacerdotal).

Como aspecto singular do Estado Grego destaca-se a cidade-estado. Reconhecida como a principal sociedade política dos povos helênicos, esta instituição era dotada de auto-suficiência de recursos e de mecanismos de participação democrática. Cabe ressaltar, entretanto, que a democracia grega restringia-se à uma elite de onde estavam excluídos mulheres, estrangeiros e escravos.

Estas mesmas características – organização social via cidade-estado e participação política dos cidadãos – podem ser atribuídas ao Estado Romano. Uma de suas particularidades, entretanto, foi a base familiar da sociedade. Este fato reforça as evidências de que a união de grupos familiares acabou por constituir o Estado.

A compreensão do Estado Medieval passa pela análise de três de seus aspectos característicos: o cristianismo, as invasões bárbaras e o feudalismo.

O cristianismo, ao afirmar a igualdade entre os homens e a unidade da Igreja, acabou por estimular a integração dos católicos por meio de uma unidade política. O desejo de se universalizar a doutrina cristã fomentava a idéia de um Estado também universal, capaz de congregar todos os homens e de orientá-los por meio de princípios comuns.

Esta perspectiva, entretanto, era limitada pela existência de múltiplos centros de poder (senhorios, reinos, comunas e corporações de ofício) e pela insubmissão destes à autoridade do clero.

As invasões bárbaras ao território romano, empreendidas do século III ao século VI, levaram a estas regiões novos costumes, impelindo-as a se afirmarem como unidades políticas independentes. Como principais conseqüências deste período, destacam-se a instabilidade do poder central e a imprecisa definição de fronteiras territoriais e políticas.

Este contexto dificultava o desenvolvimento das atividades comerciais e conferia um enorme valor à posse da terra que, dividida em feudos, representava o principal meio de subsistência para as famílias. Os princípios da sociedade feudal, em que a relação entre servos e senhores era regida por leis particulares, não favoreciam a nítida distinção entre os domínios públicos e privados.

Caracterizam, portanto, o Estado Medieval a pluralidade de poderes anarquicamente constituídos, a instabilidade sócio-política e a aspiração por ordem e autoridade, sentimento que se mostrou fundamental à posterior consolidação do Estado Moderno (Dallari, 2003).

4.1.2 O Estado Moderno

A constituição do Estado Moderno, detentor de um poder soberano reconhecido e associado a um território precisamente delimitado, pode ser

considerada resultado do processo de dissolução do Estado teocrático feudal iniciado no fim da Idade Média.

Em seu desenvolvimento, esta instituição assumiu, conforme Naef apud Gallo (2003), três formas básicas: estamental, monárquica absoluta e democrática. A primeira, vigente entre os séculos XV e XVI, encarregou-se da concentração de poderes políticos difusos. A segunda estende-se pelos dois séculos seguintes e amplia a tendência centralizadora dotando o monarca de plenos poderes. O Estado democrático, que surge no século XVIII com a Revolução Francesa, orienta-se pela supremacia da vontade popular, reconhecendo a igualdade de direitos e preservando a liberdade individual.

Conforme salientado no início desta seção, as hipóteses relativas à formação do Estado encontram-se subsidiadas por duas teorias principais. Enquanto uma defende sua formação espontânea, a outra credita sua constituição à vontade dos homens.

De modo coerente com esta distinção, Bobbio & Bovero (1991) afirmam que, na filosofia política contemporânea, as concepções sobre a formação do Estado moderno agrupam-se em duas grandes vertentes: o modelo jusnaturalista e o modelo hegel-marxiano. Enquanto a primeira fundamenta-se na dicotomia Estado natural *versus* Estado civil, a segunda baseia-se na oposição entre sociedade civil e Estado (sociedade política).

4.1.2.1 A concepção jusnaturalista do Estado Moderno

Segundo Heck (2003:995), o jusnaturalismo corresponde a uma doutrina jurídica e prescreve “(...) *um conjunto de normas para a conduta humana, denominado direito natural, cuja validade intersubjetiva é diversa do sistema de normas fixadas pelo estado político, chamadas de direito positivo*”.

O propósito de desenvolver uma teoria racional do Estado determina o ponto comum entre os autores jusnaturalistas. A ampliação de estruturas sociais de núcleo familiar, no passado, constituiu modelos estatais onde a legitimidade do soberano era derivada do pátrio poder. Para os jusnaturalistas, este reconhecimento “natural” deveria dar lugar a um mecanismo racional capaz de expressar o consentimento dos súditos perante a autoridade do Estado.

Diante dessa necessidade, emerge o conceito de pacto ou contrato social, por meio do qual cada indivíduo abdica de sua autoridade individual delegando-a ao soberano.

Resolvido o problema da legitimidade, cabe ao Estado posicionar-se diante de uma segunda questão: os limites do direito individual à liberdade. Diversos autores jusnaturalistas dedicaram-se ao tema. Será apresentada, a seguir, uma breve síntese das idéias de Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau.

Para Hobbes, os indivíduos deveriam renunciar, de modo quase absoluto, à liberdade. Em contrapartida, teriam sua segurança garantida pelo soberano, detentor monopolista da força. O estado natural e a permanente guerra de todos contra todos seriam extintos.

A concepção de Locke sobre o estado de natureza não reconhecia o conflito generalizado. Ao contrário, admitia que os homens eram governados pela lei natural da razão. Nesse contexto, a constituição do Estado pretendia assegurar o direito à propriedade. A submissão defendida por Hobbes dá lugar, na obra de Locke, ao consentimento a partir do qual os direitos naturais dos indivíduos tornam-se políticos e, portanto, mais estáveis.

Esta não é, entretanto, a contraposição mais aguda à visão de Hobbes. Para Rousseau, o estado de natureza seria o grande promotor da liberdade e o direito à propriedade, fonte da verdadeira desigualdade entre os homens.

Rousseau não considera o contrato social como a materialização do desejo de todos os homens. Ao contrário, este instrumento representaria os interesses de um grupo ávido por garantir o direito de propriedade. Contudo, o Estado para Rousseau não é essencialmente perverso, podendo servir à preservação da igualdade e à manutenção dos direitos naturais.

4.1.2.2 A contribuição de Hegel, Marx e Engels à compreensão do Estado Moderno

O pensamento hegeliano distingue-se da teoria jusnaturalista, entre outros aspectos, pela relevância atribuída à perspectiva histórica no processo de compreensão do Estado. Sua crítica aos contratualistas repousa sobre as constantes referências ao estado natural como uma hipótese prévia, alheia à história.

Atribui-se a Hegel a oposição pioneira entre sociedade civil e Estado (sociedade política). Para o filósofo, enquanto a primeira esfera social trata dos interesses comunitários de natureza privada, a outra, imagem e realidade da razão, se ocupa dos interesses comunitários relacionados a todos os indivíduos.

Tal distinção foi fundamental à construção do pensamento de Marx sobre o Estado. Em suas palavras, citadas por Gallo:

“(...) relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de sociedade civil” (Gallo, 2003:12).

Na concepção marxiana sobre as relações econômicas – e em função destas – edificam-se estruturas políticas que, ao longo da história, representam os interesses de determinadas classes. Para Marx, a liberdade é algo impossível sob a tutela do Estado e a realização da sociedade humana passa por sua dissolução:

“(...) o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época” (Marx & Engels, 1993:98).

Em certo sentido, é possível afirmar que a visão de Marx coincide com a de Rousseau. Ambos admitem que o Estado constitui um instrumento de dominação, destinado a preservar a riqueza de uma parcela dos indivíduos. Rousseau, entretanto, considera este fato uma disfunção do conceito, enquanto Marx o vê como uma característica fundamental.

Para Engels, o Estado é produto da sociedade e de seu desenvolvimento. Representa o poder que, instituído pelos homens, sobrepõe-se a eles de modo a garantir que seus antagonismos não venham a consumir a sociedade.

4.1.3 O conceito de Estado e seus elementos constitutivos

Embora nas seções anteriores alguns conceitos de Estado tenham sido mencionados como síntese das idéias de alguns pensadores, torna-se relevante apresentar uma definição contemporânea para esta instituição e, ainda, discorrer sobre alguns de seus elementos constitutivos.

Dallari (2003:118), consciente de que encontrar um significado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias é impossível, define o Estado como a *“ordem jurídica e soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”*. Neste conceito, o autor busca contemplar as quatro características que, segundo seu julgamento, são essenciais à existência desta instituição: soberania, território, povo e finalidade.

Esta visão, entretanto, concentra-se em atributos cuja finalidade essencial é conferir limites e legitimidade ao poder do Estado. De modo a complementar esta visão e a compreender os aspectos estruturais que consolidaram a

organização estatal, serão expostos alguns conceitos presentes em Bresser-Pereira (1995) sobre o Estado e seus elementos.

Retomando as duas principais correntes que se propõem a explicar a formação do Estado – o jusnaturalismo e a concepção hegel-marxiana – o autor observa entre ambos um ponto comum:

“(...) em qualquer das duas hipóteses, o Estado é uma estrutura política, um poder organizado que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dirigente e assim garantir para si a apropriação do excedente” (Bresser-Pereira, 1995:08)

Como requisitos essenciais à constituição do Estado, o autor destaca existência de um governo formado por membros da elite política e que tendem a ser recrutados junto à classe dominante; uma tecnoburocracia pública que se ocupa de sua administração; uma força policial e militar capaz de resguardar o Estado tanto de inimigos externos quanto de insubordinações internas e, finalmente, um ordenamento impositivo que excede o aparelho estatal e aplica-se à toda sociedade. Desse modo:

“(...) o Estado é uma organização burocrática ou aparelho que se diferencia essencialmente das demais organizações porque é a única que dispõe do poder extroverso – de um poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais” (Bresser-Pereira, 1995:08)

4.2 A sociedade civil

Antecede a discussão sobre os conceitos de Estado, sociedade civil e mercado, a dicotomia, sintetizada por Bobbio (1987), entre público e privado. Esta constatação não apenas torna incoerente tratar o mercado como uma terceira instância como também nos leva a definir, em princípio, a sociedade civil como

“a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado” ou, ainda, “tudo aquilo que sobra uma vez bem delimitado o âmbito no qual se exerce o poder estatal”.

Entretanto, em torno desta definição rudimentar giram diferentes conceitos resultantes da identificação do não-estatal com pré-estatal, com o anti-estatal e com o pós-estatal.

A primeira dessas alternativas remete-nos ao jusnaturalismo no qual, antes da consolidação de qualquer Estado, os indivíduos buscavam associar-se para garantir a satisfação das mais diversas necessidades. Com a gênese do Estado, toda esta dinâmica infra-estrutural se tornou passível de controle e regulação.

Na segunda, a sociedade civil deixa de ser definida negativamente, ou seja, como a esfera não-estatal, e passa a representar o lugar de onde emergem todas as iniciativas de modificação das relações de dominação ou, em outras palavras, o *locus* de onde surgem os contra-poderes. Finalmente, a terceira perspectiva expressa o resultado de uma sociedade sem Estado, constituída pela dissolução do poder político.

Novamente, antes de estabelecer um conceito contemporâneo de sociedade civil, serão apresentadas as concepções de Hegel e Marx, complementadas pelo pensamento de Gramsci, sobre esta instituição em contraposição ao pensamento dos jusnaturalistas. É curioso observar que, historicamente, o emprego deste termo é, além de diverso, por vezes contraditório.

Para os jusnaturalistas, a sociedade civil apresenta-se como a antítese da sociedade natural. Nesta concepção, o termo faz referência a uma sociedade artificial e política que, em última análise, corresponderia ao próprio Estado.

Esta distância conceitual entre a sociedade civil e as demais organizações de caráter não político propiciou o emprego deste termo na diferenciação entre as esferas de competência do poder civil e os domínios do poder religioso.

A utilização da expressão “sociedade civil”, para alguns jusnaturalistas e em consonância com a perspectiva lógico-dedutiva característica de seu modelo de desenvolvimento social, faz referência ao estágio posterior às sociedades bárbara e selvagem. Nesse momento, sociedade civil adquire a condição de sociedade civilizada.

Desta classe de pensadores, exclui-se Rousseau. Em sua concepção, a sociedade civil, embora civilizada, não corresponde necessariamente a um momento positivo do desenvolvimento histórico.

Deve-se aos escritores alemães, mais precisamente à Hegel e Marx, a compreensão do termo sociedade civil como esfera de relações sociais distinta do conjunto de relações políticas. Para Hegel, a sociedade civil representa o momento intermediário entre a família e o estado. Para alguns estudiosos, conforme ressalta Bobbio (1987), a sociedade civil hegeliana se apresenta como uma categoria residual na qual o pensador concentrou tudo aquilo que estava fora dos domínios do Estado e da família.

A distinção promovida por Hegel, entre sociedade civil e Estado, caracteriza uma diferenciação entre um Estado inferior e um Estado superior. Enquanto o primeiro tem como finalidade a resolução de conflitos de interesse privado e a repressão às ofensas ao direito estabelecido, cabe ao segundo prover a utilidade comum, intervindo na distribuição do trabalho, na fiscalização dos costumes, na educação, na assistência social e nas demais atividades que garantiriam o bem-estar dos súditos.

Para Marx, refletindo sobre a obra de Hegel, a sociedade civil representa o *locus* das relações econômicas, que constituem a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política. Assim, a sociedade civil passa a significar o conjunto de relações interindividuais alheias ou anteriores ao Estado. Desse modo, Marx inverte o significado do conceito de sociedade civil dissociando-a do

aparato estatal, caracterizando-a como elemento contraditório a este e, ainda, responsável por sua gênese.

Outro pensador cujas idéias contribuíram para a formação do conceito contemporâneo de sociedade civil foi Gramsci. Compartilhando das idéias de Marx sobre a distinção entre sociedade civil e Estado, este autor eleva a primeira da base material para a esfera superestrutural, passando a compreendê-la como o lugar onde se formam o poder ideológico e os processos de legitimação do consenso social, fonte do poder da classe dominante. Ao retomar a idéia de consenso social, o autor bebe da fonte jusnaturalista.

Contemporaneamente, e de modo a garantir a coerência da tríplice categorização empregada nesta dissertação, considera-se adequada a definição de Bresser-Pereira (1995) sobre o conceito de sociedade civil.

Para o autor a sociedade civil “(...) *é o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos*”. Ainda sob sua visão, esta instituição incorpora “*a vida familiar, que é regulada pelo Estado por meio do direito civil, e pela vida produtiva ou econômica, que é regulada pelos mercados e pelo Estado*”.

4.3 A relação Estado-sociedade civil: uma breve retrospectiva

Uma vez definidos os conceitos de Estado e sociedade civil, resta a descrição, sob as perspectivas histórica e contemporânea, das interações destas duas esferas entre si e também com o mercado.

Para tanto, e de modo a tornar mais objetiva a abordagem do tema, toda a discussão será conduzida a partir de uma matriz de relacionamento entre sociedade e Estado (Quadro 1), estabelecida por Migdall, citada e redefinida por Bresser-Pereira (2001).

QUADRO 1 – Interações entre Estado e sociedade

	Estado forte	Estado fraco
Sociedade forte	4. Democracias consolidadas	1. Pré-capitalismo
Sociedade fraca	3. Consolidação do Estado e transição democrática	2. Transição capitalista e afirmação do Estado

Fonte: Bresser-Pereira, 2001

Tal modelo, embora simplifique extremamente a realidade, é dotado de grande abrangência. Em seu escopo, determina quatro momentos históricos distintos como resultado da combinação entre Estados fortes e fracos e sociedades fortes e fracas. A análise de cada um destes quadrantes será oportuna para definir as três principais configurações assumidas pelo Estado: liberal, intervencionista ou de bem-estar social e neoliberal.

Na primeira célula, resultante da combinação de sociedades fortes e Estados fracos, aloca-se o pré-capitalismo. Nesta época, imperava a confusão entre o público e o privado. O poder político era difuso e o mercado ainda não era o mecanismo básico de coordenação econômica e apropriação do excedente.

Na seguinte, transição capitalista e afirmação do Estado, a sociedade começa a ceder alguns de seus poderes. Nesse contexto, a ascensão política da burguesia fornece, ao mesmo tempo, um estímulo à consolidação estatal e uma limitação à ampliação de suas atribuições.

Configura-se, assim, o Estado liberal concebido para intervir minimamente na vida social e no mercado. Em seus fundamentos, encontra-se o ideário da

liberdade e do individualismo, precisamente traduzidos nas palavras de Humboldt, citadas por Bobbio.

“O homem verdadeiramente razoável não pode desejar outro Estado que não aquele no qual cada indivíduo possa gozar da mais ilimitada liberdade de desenvolver a si mesmo, em sua singularidade inconfundível” (Bobbio, 1998:24)

Entre as atribuições do Estado liberal constavam a preservação da liberdade de comércio e de contratos, a proteção do território contra ameaças externas e a vigilância da ordem social.

Sua ação, ou omissão, propiciou um significativo progresso econômico que, mais tarde, veio a fornecer as bases para a Revolução Industrial. Promoveu, ainda, a ascensão do indivíduo e da liberdade humana. Estes valores, entretanto, muitas vezes conduzidos ao extremo, motivaram posturas estritamente individualistas, em que a dimensão econômica foi privilegiada em detrimento da justiça social.

Para Dallari (2003), a soma destes fatos a uma de suas conseqüências – a formação do proletariado – desencadeou dois dos grandes responsáveis pela dissolução do Estado liberal: o quadro insustentável de demandas populares no início do século XX e o socialismo.

Diante da terceira combinação, consolidação do Estado e transição democrática, o capitalismo impõe-se sobre as oligarquias locais e a sociedade civil encontra-se reduzida em relação ao Estado.

Este fato, motivado pela conjuntura sócio-política das nações centrais, antes de aniquilar por completo as forças de oposição à onipotência estatal e decretar o triunfo do liberalismo, condicionou a revisão do papel do Estado, que passou a assumir uma conduta interventora. Conforme salienta Dweck (2002), a ideologia do estado mínimo prevaleceu até a Primeira Guerra Mundial, momento a partir do qual é rompida a inércia dos Estados.

Pouco mais de uma década após o conflito mundial, em 1930, é deflagrada a grande depressão, vista por muitos como resultado da política não intervencionista dos governos. Emergem, neste período, as idéias de Keynes e os Estados se posicionam como o mais importante mecanismo de alocação de recursos sociais e econômicos.

Esta nova faceta do Estado manifesta-se distintamente em alguns territórios. Nas economias centrais consolidam-se os Estados de Bem Estar Social, que agem positivamente no sentido de atenuar as desigualdades sociais e prover uma gama significativa de serviços públicos, com destaque para a seguridade social. Nas nações de economia socialista, o planejamento centralizado garantiu ao aparelho estatal a condição de agente econômico exclusivo. Entre as economias periféricas, que incluíam o Brasil, o Estado assumiu a função empreendedora investindo maciçamente nas indústrias de base e em grandes obras de infra-estrutura.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a intervenção estatal ampliou-se ainda mais. Os países beligerantes necessitavam reconstruir suas cidades e retomar sua capacidade produtiva. Nações não envolvidas ou coadjuvantes no conflito precisavam diversificar e ampliar sua produção de bens, de modo a substituir os produtos outrora importados.

Às duas superpotências emergentes, União Soviética e Estados Unidos, restava o financiamento de parte destes esforços, sob pena de verem reduzidas suas áreas de influência. A atuação de alguns Estados passou a extrapolar, portanto, seus próprios limites territoriais em iniciativas como o Plano Marshall, levado a cabo pelo governo americano, decisivo para a reconstrução econômica da Europa Ocidental e do Japão.

Concluindo a análise do Quadro 1, nota-se que o quarto quadrante expressa os processos de fortalecimento da sociedade civil e de consolidação democrática.

As tensões originadas pela Segunda Grande Guerra, que não cessaram com o fim dos embates, e a combinação entre Estados fortes e, nas palavras de Hobsbawm (1995), “governos incertos ou ilegítimos” produziram golpes militares em diversas nações a partir de 1945. Entretanto, na década de 1970, foi dado início a uma série de movimentos em prol da redemocratização de diversos países, inclusive o Brasil. Paulatinamente recuperam-se os direitos civis e a sociedade passa a articular-se em torno de uma infinidade de causas.

Sobre a relação sociedade-Estado, emergem sentimentos antitéticos. De um lado, cresce a percepção de que o núcleo estatal não é o único ator capaz de promover mudanças sociais. De outro, a pressão de segmentos organizados amplia o leque de demandas sobre as quais o Estado deve responder.

Um fato, entretanto, mudaria profundamente a configuração de boa parte dos Estados ocidentais nas últimas décadas do século XX: a ideologia neoliberal. Conforme detalha Anderson (1996), esta corrente teórica instaurada em 1944 pela obra “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek, posiciona-se contra qualquer limitação aos mecanismos de mercado construídas pelo Estado. Depunha contra esta iniciativa, entretanto, a dinâmica econômica das décadas de 50 e 70, sem precedentes na história do capitalismo.

Contudo, na década de 70, mais precisamente em 1973, o exitoso modelo econômico do pós-guerra entra em crise e passa a registrar baixas taxas de crescimento com altos índices de inflação. Estavam criadas as condições para se implementar o ideário neoliberal.

Suas reformas visavam essencialmente a reanimação do capitalismo global por meio do combate à inflação e da conseqüente recuperação dos lucros empresariais. Nestes dois aspectos a empreitada neoliberal foi bem sucedida, acarretando a derrocada dos empregos, do movimento sindical e dos salários. Em seu propósito maior, entretanto, não obteve sucesso.

A recuperação dos lucros empresariais não gerou a retomada dos investimentos e as taxas de crescimento dos países membros da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento – OCDE – entre as décadas de 1970 e 80, ainda segundo Anderson (1996), foram inexpressivas.

A razão deste descompasso reside na desregulamentação financeira, medida fundamental para o êxito do programa neoliberal, que tornou muito mais atrativo o investimento especulativo do que a inversão produtiva. Os mercados de câmbio internacionais, potencializados por novas tecnologias de informação, atraíram enormes fluxos de capital, os quais deixaram de fomentar o comércio internacional de mercadorias.

Entre as diversas nações que seguiram o receituário neoliberal, o que se pôde observar foi uma desaceleração da proporção do Produto Nacional Bruto capturada pelo Estado. Contudo, o Estado não reduziu expressivamente sua estrutura. Os desembolsos sociais destinados a atender à massa de desempregados e o desequilíbrio previdenciário continuaram a demandar altas arrecadações e a “sangrar” a mais valia capitalista.

Com duas décadas de atraso, a onda desestatizante chegou aos países da América Latina. Seus reflexos na administração pública brasileira serão abordados nos tópicos seguintes.

4.4 A relação Estado-sociedade civil: mudanças contemporâneas no Brasil

A ampliação das demandas e da participação da sociedade civil; a crescente incapacidade do poder público em prover, de modo universal, serviços sociais satisfatórios e o reconhecimento das imperfeições do mercado – característica que o impede de distribuir recursos de forma justa – têm contribuído para o vigor do debate sobre a necessidade de articulação destas três instâncias.

A busca por soluções para problemas de ordem social e econômica foi, durante décadas, realizada entre os pontos de um *continuum* em cujos pólos encontravam-se o Estado e o mercado. Esta dicotomia, responsável pela configuração de economias capitalistas e socialistas, implicava, prioritariamente, no predomínio de um ente sobre o outro e não na conjugação de esforços. Com a queda do regime comunista, a onipotência de Estados centralizadores foi colocada em xeque. Segundo Mintzberg:

“(...) não foi o mercado que triunfou, mas o equilíbrio entre os setores nas sociedades ocidentais, que têm um forte setor privado, um forte setor público e muita interação entre eles. Os países sob o comunismo estavam totalmente desequilibrados. O Estado controlava uma porção enorme das atividades organizadas. Havia pouca ou nenhuma força compensadora” (Mintzberg, 1998:148).

Paralelamente, a emergência da sociedade civil organizada ampliou significativamente a probabilidade de criação de novas soluções para problemas em que se mostram inadequados tanto os modelos de gestão organizacional quanto o paradigma burocrático estatal.

A articulação entre poder público, organizações privadas e sociedade civil tem a capacidade de atender a objetivos distintos. A relação poder público-sociedade civil possibilita a ampliação da eficácia das ações do primeiro e da garantia de que as necessidades das comunidades sejam compreendidas e satisfeitas. A aproximação entre a sociedade civil e o mercado pretende ampliar o controle social sobre as atividades econômicas assim como garantir maior legitimidade das corporações junto a seus clientes. Por fim, espera-se que a relação poder público-mercado permita ao primeiro desvencilhar-se de atividades onde o monopólio estatal impede a eficiência e ao segundo prover produtos e serviços a novos consumidores.

Nas seções seguintes, a aproximação entre estes três agentes será discutida de modo mais detalhado. Entretanto, foge aos propósitos deste trabalho explorar as relações onde o poder público não se faz presente. Antes, porém, serão expostos alguns aspectos relacionados à reforma do Estado brasileiro, por entender que este processo, ainda em curso, afeta diretamente as relações do poder público, em todos os níveis, com a sociedade civil e o mercado.

4.4.1 A reforma do Estado brasileiro

A Administração Pública brasileira encontra-se em um período de transição. Não se trata, entretanto, do simples abandono de um modelo para adequação a outro. Para a consolidação da administração pública gerencial, objetivo da reforma, o Estado brasileiro necessita desprender-se tanto do paradigma burocrático vigente quanto dos traços patrimonialistas que ainda permeiam sua estrutura.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, concebido em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), define, em seu conteúdo, os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, capazes de expressar os fundamentos da administração pública e caracterizar seu processo evolutivo.

No primeiro caso, o aparelho estatal apresenta-se como uma extensão do poder do soberano, em que seus auxiliares gozam da condição de nobreza real. Distorções como a corrupção e o nepotismo são inevitáveis. Com a ascensão do capitalismo e da democracia, a sociedade civil e o mercado dissociaram-se do Estado e a manutenção deste modelo tornou-se insustentável.

Segundo Behn (1998), os fundamentos da atual administração pública são resultantes do pensamento de Woodrow Wilson, Frederick Taylor e Max Weber. Para Wilson, a administração poderia e deveria ser separada da política. Aos

especialistas na ciência administrativa caberia a implementação do que fora deliberado para que tudo fosse feito do modo mais eficiente possível, conforme preconizava a teoria de Taylor. Max Weber, ao definir os princípios racionais-legais da burocracia, concebeu não apenas um modelo teoricamente resistente ao nepotismo e à corrupção, ele delineou também o paradigma capaz de transportar o taylorismo das fábricas para as instituições públicas.

A administração pública burocrática tem sua gênese na segunda metade do século XIX, tendo como função básica o combate às distorções do patrimonialismo, incompatíveis com caráter liberal do Estado vigente. A profissionalização, a hierarquia funcional, o formalismo e a impessoalidade caracterizam-na. Seu arcabouço racional-legal é dotado de uma desconfiança prévia tanto nos administradores públicos quanto nos cidadãos. Esta configuração particular, não raro, faz com que o atendimento aos procedimentos burocráticos adquira um fim em si mesmo.

Apesar disso, as ineficiências do paradigma burocrático não se tornaram explícitas de imediato devido ao reduzido volume de serviços prestados pelo Estado liberal.

Na segunda metade do século XX surgiu a administração pública gerencial, que tem como propósito sanar as deficiências do antigo modelo. A ampliação das funções econômicas e sociais do Estado, a integração de mercados internacionais e o desenvolvimento tecnológico tornaram evidentes as limitações da gestão burocrática.

O foco no cidadão beneficiário, a busca pela otimização no emprego de recursos e pela qualidade dos serviços destacam-se como as principais prioridades da administração pública gerencial.

No entanto, antes de negar por completo a configuração da administração burocrática, o novo modelo conserva alguns de seus princípios, flexibilizando-os. Entre estes, destacam-se a admissão segundo mérito, os planos de carreira e a

sistemática de remuneração, treinamento e avaliação de desempenho. A diferença fundamental entre os paradigmas burocrático e gerencial manifesta-se nos mecanismos de controle que, no primeiro caso, aplicam-se aos processos enquanto no segundo concentram-se em resultados.

A nova configuração do Estado brasileiro, além de demandar novos mecanismos de gestão, envolve a redefinição de seu papel e a delimitação de sua área de atuação. O debate sobre o tema evoca a participação de diversos segmentos sociais, cuja amplitude de opiniões compreende desde a construção de um *welfare state* brasileiro, até a volta ao Estado mínimo de dois séculos atrás.

Entretanto, as transformações implementadas a partir de 1994 apontam para uma dupla estratégia que se inspira tanto nas premissas do Estado liberal quanto nos princípios do Estado de bem-estar social. Segundo Bresser-Pereira, o novo Estado brasileiro terá um caráter social-liberal. Em suas palavras:

“(...) social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional” (Bresser-Pereira, 1997:18).

Redefinindo seu papel, o Estado deixa de se responsabilizar, por meio da produção direta de bens e serviços, pelo desenvolvimento econômico e social. Consolida, entretanto, sua função de indutor e regulador deste processo.

Na matriz detalhada pela Figura 3, que ilustra o esforço de delimitação da ação estatal, as atividades desenvolvidas pelo Estado brasileiro podem pertencer a três categorias: atividades exclusivas, serviços sociais e científicos e produção de bens e serviços para o mercado. Nestes grupos coexistem tarefas principais e auxiliares.

	Atividades exclusivas do Estado	Serviços sociais e científicos	Produção de bens e serviços para o mercado
Atividades principais	Estado enquanto pessoal	↓ Publicização	↓ Privatização
Atividades auxiliares		← Terceirização	→

FIGURA 3 - Delimitação da área de atuação do Estado
 Fonte: Bresser-Pereira, 1997

Entre as atividades exclusivas de caráter principal destaca-se o trabalho estratégico realizado pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, ministério público, forças armadas, secretarias mentoras de políticas públicas e agências reguladoras.

Entre os serviços sociais e científicos encontra-se uma série de atividades não exclusivas do Estado, mas que contam com financiamento público. Esta condição, entretanto, não determina que sua execução e controle sejam de responsabilidade exclusiva do poder público. O caráter particular das instituições que prestam estes serviços, ou seja, não estatal e não privado, abre espaço tanto para a ampliação do controle social de suas atividades quanto para a constituição de quase-mercados, onde não predominaria a competição por lucratividade e sim por excelência e reconhecimento. A reforma do Estado prevê, para estes casos, processos de publicização mediante a transferência de atribuições para o setor público não estatal.

Na produção de bens e serviços para o mercado, espaço onde atuam prioritariamente as organizações privadas, a atuação do Estado foi caracterizada tanto pela prestação monopolista de serviços públicos quanto pela promoção de infra-estrutura produtiva. Sua condição de agente, neste último caso, foi condicionada pelo volume de investimentos necessários à consolidação da

indústria de base nacional e pelo seu potencial de alavancagem produtiva. A privatização de empresas públicas, a elaboração de instrumentos de regulação e a concessão para prestação de serviços são as principais estratégias desenvolvidas pelo Estado para adequar seu posicionamento neste setor.

A terceirização de atividades auxiliares ou de apoio promete desonerar o Estado brasileiro, cabendo ao seu núcleo estratégico prover, regulamentar e controlar a ação de entidades públicas não-estatais, organizações privatizadas e empresas terceirizadas. De cada um destes processos emergirão novas oportunidades para a combinação de esforços públicos e privados capitaneados pela União, estados e prefeituras.

4.4.2 A aproximação entre poder público e sociedade civil

Há cerca de três décadas, foi iniciada no Brasil uma revolução silenciosa e que encontra-se em pleno vigor. Trata-se da emergência das organizações não governamentais que constituem aquilo que se convencionou chamar de terceiro setor. Dotado de um grande pluralismo, característica que se manifesta tanto na multiplicidade de suas causas quanto na diversidade de seus mecanismos de atuação, esta força não estatal e não privada ainda procura estabelecer sua identidade no panorama democrático nacional.

No Brasil, a relação entre o Estado e a sociedade civil organizada caracterizou-se, durante muitos anos, pela submissão e dependência. Entretanto, os processos de democratização e de redefinição das áreas de atuação do Estado reduziram a assimetria de forças promovendo a aproximação dessas duas instâncias.

A convergência de interesses, a partir da qual a sociedade se organiza para prover os recursos que lhe faltam e o Estado promove a publicização de parte de suas atividades, representa para a primeira, conforme Morales (1998), a

chance de avançar na participação e no controle social e, para o segundo, a possibilidade de equacionar sua crise de governança, criando um ambiente de competitividade administrada para a prestação de serviços públicos.

O novo *status* do poder público brasileiro, que abandona sua condição de empreendedor para dedicar-se à indução e à regulação de serviços sociais, levou-o a constituir novos modelos institucionais e novos mecanismos de gestão capazes de contribuir para a efetividade de futuras parcerias. Tratam-se, respectivamente, das organizações sociais e do contrato de gestão.

De acordo com Brasil (1997), as organizações sociais representam um modelo institucional público, porém não-estatal, concebido para absorver atividades publicizáveis. Uma vez qualificada como “organização social”, qualquer entidade estará apta a receber recursos financeiros do Estado e a gerir seus bens e equipamentos. Para isso, no entanto, deverá celebrar, com o poder público, contratos de gestão.

Tal instrumento, representa um compromisso institucional firmado entre o Estado e uma entidade pública de natureza estatal (a ser designada como agência executiva) ou não-estatal (qualificada como organização social). Seu propósito é viabilizar o cumprimento de objetivos relacionados a políticas públicas específicas.

Para tanto, define metas, indicadores, responsabilidades, recursos e penalidades, permitindo a contratação de pessoal em condições semelhantes às de mercado e a desburocratização de compras, contratos e orçamentos.

Para não perder de vista o município, evoca-se a visão de Pacheco sobre as potencialidades das organizações sociais na ampliação da capacidade do poder local em oferecer serviços públicos de qualidade aos cidadãos.

“Assim, os governos locais podem adotar, através de contratos de gestão, as organizações sociais para a provisão de muitos dos serviços sociais, abrindo seus conselhos de administração à participação da

sociedade. Com maior flexibilidade administrativa, essas entidades obterão melhores resultados com os mesmos recursos, podendo ampliar ainda mais suas fontes de recursos” (Pacheco, 1999:47).

4.4.3 A aproximação entre poder público e organizações privadas

De acordo com Dowbor (1999), uma das características de nossos dias é a admirável coordenação de interesses empresariais, capazes de se sobreporem ao poder público e de cooptarem os sistemas de comunicação de massa. Em décadas passadas, a multiplicidade de organizações dispersava a influência privada no campo político. Hoje, no entanto, alguns conglomerados econômicos detêm mais poder que muitos Estados e seu faturamento supera em dezenas de vezes o PIB de nações em desenvolvimento.

Apesar disso, uma das primeiras ações desempenhadas pelo Estado brasileiro com vistas a reduzir sua área de atuação foi a privatização de parte de suas empresas e a concessão de serviços à iniciativa privada.

Ao contrário do que possa parecer, essa iniciativa não tende a ampliar a debilidade do Estado, mas sim reduzir seu leque de atribuições, permitindo-lhe atuar de modo eficaz em atividades prioritárias, inclusive no que diz respeito à regulação das atividades econômicas. Sobre o processo de privatização no Brasil, afirma Bresser-Pereira:

“Existe um relativo consenso de que é necessário privatizar – dada a crise fiscal – e conveniente privatizar, dada a maior eficiência e a menor subordinação a fatores políticos das empresas privatizadas. O único setor da produção de bens e serviços para o mercado onde pode haver dúvidas legítimas sobre a conveniência de privatizar é o dos monopólios naturais. Nestes, para se poder privatizar, é necessário estabelecer agências reguladoras autônomas, que sejam capazes de impor os preços que prevaleceriam se mercado houvesse” (Bresser-Pereira, 1997:25).

No entanto, quando se trata da articulação entre os setores público e privado para a promoção de serviços sociais e fomento da atividade econômica, outras duas situações devem ser consideradas: a atual capacidade de investimento do setor privado e a existência de interesses comuns entre organizações e governos.

Reconhecer o potencial de investimento das organizações não significa decretar a submissão da esfera política ao contexto econômico, mas sim considerar que a viabilidade de programas de interesse comum pode ser obtida por meio do emprego de capital não-estatal.

Alguns exemplos bem sucedidos do emprego de recursos privados (monetários) e públicos (equipamentos e mão-de-obra) têm contribuído para reduzir a precariedade infra-estrutural que ainda persiste em diversos setores do país. O atendimento a objetivos distintos – redução de custos operacionais e promoção de segurança, conforto e conveniência aos cidadãos – garante a efetividade da parceria.

Em âmbito municipal, iniciativas pontuais baseadas nesta lógica conferem ao poder público novas possibilidades de empreender. O senso de coletividade, a convivência com demandas comuns e o crescente envolvimento das empresas com a problemática social sugerem um futuro promissor para a combinação de esforços entre organizações privadas e órgãos públicos locais.

5 O PLANO ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

5.1 A relevância da ação municipal

A postura centralizadora do governo brasileiro, intensa até a década de 1980, produziu uma série de distorções perceptíveis tanto na configuração do aparelho do Estado quanto em suas iniciativas de desenvolvimento. Este fato restringiu significativamente a autonomia de estados membros e municípios que, quando envolvidos nas políticas formuladas pelo poder central, atuavam como meros executores do que fora planejado.

A falta de recursos e autonomia do poder local, em contraposição à sua exposição direta às demandas dos cidadãos, propiciou, conforme Farah (1999), o surgimento de relações clientelistas entre as três esferas de governo, nas quais as prefeituras exerciam a função de agenciadoras de recursos federais, zelando pela efetividade de uma determinada política junto à sua clientela.

Outra distorção que tornou-se corriqueira foi o planejamento para negociação que visava ampliar a probabilidade de execução de projetos regionais de interesse nacional. Esta prática representava, segundo Haddad:

“(...) o desenvolvimento máximo da capacidade latente de negociação dos estados, onde se torna dominante o estágio de ‘recepção de papéis’ no qual os estados obtêm informações relativas às respectivas diretrizes de seu interesse estabelecidas pelo poder central” (Haddad, 1985:12).

O resultado prático da ação onipotente do Estado brasileiro pode ser estimado por meio de um dado presente no Relatório Oficial do Brasil à Cúpula Mundial de Copenhague em 1995 – citado por Montoro (1999) – evidenciando que, em meados da década de 1980, somente 10% dos recursos empregados pelo governo brasileiro em programas sociais atingiam seu público-alvo.

Embora algumas dessas práticas ainda persistam no Brasil, o protagonismo estatal tem sido ofuscado pela força de um enorme conjunto de ações pontuais, lideradas por administrações públicas locais. Assim, segundo Dowbor (1999), o município posiciona-se como a unidade básica da organização social contemporânea.

Dentre os fatores que contribuíram para este fato destacam-se a autonomia conferida às prefeituras pela Constituição Federal de 1988 e os processos de interiorização de infra-estrutura e produção.

5.1.1 As cidades e a nova dinâmica econômica brasileira

Uma das características do processo de industrialização do Brasil foi a concentração produtiva. A crença de que a atividade econômica, consolidada no pólo Sul – Sudeste, seria naturalmente irradiada às demais regiões produziu o desenvolvimento assimétrico do país e a repetição em seu interior do fenômeno da divisão internacional do trabalho.

No entanto, a atrofia do processo de industrialização difusa no Brasil não pode ser atribuída apenas à escassez de investimentos descentralizados. Na medida em que os grandes conglomerados produtivos foram sendo consolidados, os ganhos de escala proporcionados por regiões industrializadas estabeleciam vantagens competitivas que não podiam ser ignoradas pelos novos empreendimentos.

Esta situação, entretanto, inverteu-se em poucas décadas. A desconcentração geográfica do parque industrial brasileiro, discutida por autores como Santos et al. (2003) e Sabóia (2001), tem sido motivada por fatores como custo da mão-de-obra, articulação sindical e perda de produtividade.

Paralelamente, conforme destacam Barros & Goldenstein (1999), os processos de privatização têm estendido os investimentos em infra-estrutura,

telecomunicações e transporte intermodal ao interior, possibilitando a mobilidade da produção. Este fato, potencializado pela migração em cascata de organizações que integram cadeias produtivas, contribui para a consolidação de mercados consumidores em novas regiões estabelecendo um círculo virtuoso onde investimento atrai investimento.

Diante dessa nova ordem, as administrações municipais, consideradas até então sujeitos passivos na dinâmica desenvolvimentista, passam a interferir nas decisões de investimento quando aptas a prover recursos como energia, água, saneamento básico, qualidade de vida e qualificação para a mão-de-obra.

Segundo Pacheco:

“A mudança nas estratégias de localização das empresas, que acompanhou a superação do paradigma fordista de produção e os efeitos da globalização sobre a produção e os serviços trouxeram à tona um aparente paradoxo: a mundialização dos fluxos é acompanhada pela emergência da localidade” (Pacheco, 1999:40).

Nessa nova conjuntura, a competição entre regiões assemelha-se à competição entre empresas. A necessidade de captação de investimentos leva algumas localidades a recorrerem à guerra fiscal, investindo em práticas de efeito duvidoso. Outras exercitam sua condição de articuladoras, conjugando recursos, demandas e interesses de atores sociais distintos, fazendo valer a autonomia concedida aos municípios pela Constituição Federal de 1988.

5.1.2 A Constituição Federal de 1988 e os municípios

A mais recente Carta Magna brasileira, promulgada em outubro de 1988, reconheceu os municípios brasileiros como membros da Federação, característica anteriormente atribuída somente aos estados. Esta nova condição ampliou

significativamente a autonomia do poder público local mediante a transferência de recursos e responsabilidades.

Segundo Montoro (1999), caracterizam a autonomia municipal, entre outras prerrogativas, a possibilidade de organizar e administrar os serviços públicos de interesse local, instituir e arrecadar tributos, aplicar e prestar contas de suas rendas, elaborar a lei orgânica do município e legislar sobre assuntos de interesse local suplementando, quando possível, as legislações federal e estadual. Sua competência estende-se pelo oferecimento de concessões para exploração de serviços públicos, prestação de serviços de saúde e educação em cooperação técnica e financeira com a União, criação de cargos públicos, concessão de auxílios e subvenções e uma série de outras atribuições. As palavras de Arretche expressam com precisão a nova condição dos municípios no Brasil:

“(...) em suma no Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados antes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição” (Arretche, 1999:114).

A nova dinâmica econômica do Brasil e a transferência de atribuições do Estado em direção aos municípios não foram os únicos responsáveis pelo reconhecimento da relevância da ação municipal.

O trabalho de Farah (1997) aponta outras razões: a necessidade de resposta às reivindicações da sociedade civil em prol da democratização de políticas sociais; a tendência dos governos municipais de se preocuparem com o desenvolvimento da economia local e, por fim, a importância da proximidade entre o poder local e as demandas populares num contexto democrático, em que a participação social tende a contribuir de modo decisivo para a viabilidade de empreendimentos públicos.

5.2 O município de Juiz de Fora

Data do fim do século XVIII a formação do povoado que deu origem à cidade de Juiz de Fora. Localizado sobre a passagem do Caminho Novo, via que ligava o Rio de Janeiro a Ouro Preto, e às margens do rio Paraibuna, o lugarejo foi elevado à condição de vila em 1850, sendo denominado Santo Antônio do Paraibuna.

No final do século XIX, a construção dos 144 quilômetros da rodovia União Indústria foi decisiva para o crescimento do município que, nesta época, já deixara de se chamar Paraibuna para receber sua denominação definitiva. A origem do termo Juiz de Fora, em 1865, é controversa. Acredita-se que o nome esteja associado ao magistrado João Carlos Ribeiro e Silva, proprietário de uma sesmária nas imediações da cidade. Há, entretanto, versões que atribuem esta designação a Luís Bustamante de Sá, fidalgo português que mantinha um antigo sobrado na região (Jornal do Brasil, 1997).

As lavouras de café constituíam a base da economia local no século XIX quando a instalação da hidrelétrica Bernardo Mascarenhas despertou a vocação industrial da cidade. Entretanto, com a decadência de ambas as atividades, o município caracteriza-se atualmente como um pólo regional prestador de serviços. Nem mesmo a instalação de grandes projetos siderúrgicos na década de 1970 e, mais recentemente, a instalação de uma montadora de automóveis na cidade promoveram a alteração deste perfil.

5.2.1 Caracterização do município

O município de Juiz de Fora localiza-se na Zona da Mata mineira, mais precisamente no entroncamento das rodovias BR-040 e BR-267. Seu território ocupa uma área de 1.430 km², abrigando os distritos de Torreões, Rosário de

Minas e Sarandira. De acordo com dados do IBGE, resultantes do Censo 2000, a população residente é composta por 456.796 habitantes, sendo que 98,8% deste total habitam o perímetro urbano e 1,2% a zona rural.

Juiz de Fora é servida por uma malha rodo-ferroviária que a conecta às principais cidades do país assim como aos portos de Vitória, Santos, Rio de Janeiro e Sepetiba. O município dispõe de um aeroporto com 1.535 metros de pista apto à receber vôos domésticos. A construção do Aeroporto Regional da Zona da Mata, em andamento, permitirá à localidade intensificar seu intercâmbio de cargas e passageiros.

Juiz de Fora destaca-se como cidade-pólo das regiões administrativas da Mata, Mantiqueira e Vertentes, estendendo sua influência por mais de 150 municípios, cuja população estimada corresponde a 2.000.000 de pessoas. Esta condição é resultado da posse de um comércio varejista forte e de um amplo setor de serviços. As informações levantadas pela publicação “Diagnóstico do PlanoJF” – PMJF (1999) – elaborada para subsidiar a realização do plano estratégico da cidade, evidenciam suas principais características.

A rede de educação básica do município atendia, em 1998, 123.870 alunos. Em suas universidades e faculdades encontravam-se matriculados 11.540 estudantes distribuídos em 29 cursos de graduação. A formação técnica profissional conta com 18 especializações distintas na cidade.

O circuito cultural do município abriga cerca de 22 centros culturais, 14 corais, 6 escolas de música, 10 museus, 3 academias literárias, 13 galerias de arte, 4 escolas de arte, 7 bibliotecas, 18 orquestras, 15 teatros, 7 transmissoras de rádio, 5 canais abertos de TV (sendo que 3 exibem programação local), 10 grupos de dança e 7 salas de cinema.

Os indicadores de saúde de Juiz de Fora, extraídos desta mesma fonte, apontam para a existência de 27 hospitais na cidade que prestam serviços em

conjunto com 33 postos de saúde na área urbana, 14 na zona rural, 1 pronto socorro e quatro institutos médicos, que integralizam 3.392 leitos hospitalares.

A expectativa de vida de sua população é de 67 anos e seu índice de desenvolvimento humano corresponde, de acordo com PNUD (2000), a 0,828. Juiz de Fora ocupa a 9ª colocação entre as cidades com melhor qualidade de vida em Minas Gerais e a 151ª no país.

A infra-estrutura local abastece cerca de 99% dos domicílios com energia elétrica, 95% da população urbana com água tratada e efetua em 93% das moradias a coleta do lixo. Paralelamente, provê às indústrias gás natural, acessibilidade por fibra ótica e facilidades logísticas por meio da Estação Aduaneira do Interior.

Segundo PMJF (2003), a atividade econômica da cidade mobilizou, em 1998, uma população economicamente ativa de 233.054 pessoas gerando um PIB de 2,46 bilhões de reais. Em 2000; a renda *per capita* local foi equivalente a R\$ 6,2 mil.

5.3 O Plano Estratégico de Juiz de Fora

No final da década de 1980 os Estados Unidos e a Europa começaram a incorporar a abordagem estratégica em seus processos de planejamento urbano. Alguns fatores contribuíram para a ocorrência desse fato.

Em função da dinâmica mundial, num passado recente, a cidade deixa de ser percebida como um *“veículo de evolução geográfica natural e passa a demandar um processo amplo de criação, unindo as demandas locais aos condicionantes globais”* (Lopes, 1998:68).

Contemporaneamente, emerge a visão do município como ator social. Esta nova condição, segundo Castells & Borja (1996), se expressa tanto melhor quanto maior for sua capacidade de articular o poder público (local ou não),

agentes econômicos, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais, profissionais e meios de comunicação social.

Por fim, a incessante competição entre regiões que buscam atrair empreendimentos com capacidade de geração de emprego, renda e tributos tem demandado das cidades ações inovadoras, alternativas à guerra fiscal.

As premissas de planejamento urbano-estratégicas introduzidas na América Latina são derivadas do modelo catalão, responsável pela revolução econômica e infra-estrutural da cidade de Barcelona, na Espanha. Sua origem, entretanto, está associada às práticas de planificação empresarial, mais precisamente à matriz SWOT – *Strength* (força), *Weakness* (fraqueza), *Opportunity* (oportunidade) e *Threat* (ameaça) – que, segundo Ghemawat (2000), foi desenvolvida na década de 1960 pela *Harvard Business School* e busca maximizar a adaptação de uma organização ao seu ambiente.

O processo de construção dos planos orientados segundo esta metodologia obedece, de acordo com Lopes (1998) e PMJF (1999), às seguintes etapas:

- **Organização da cooperação público-privado e da estrutura operacional permanente do plano:** constituição dos instrumentos legais e de negociação, consolidação do Consórcio Mantenedor, Comitê Executivo, Conselho da Cidade e Conselho Diretor.
- **Diagnóstico municipal:** este processo busca levantar informações sobre a cidade, identificar e ouvir atores-chave e gerar novas visões capazes de consolidar linhas temáticas de ação. Emprega-se, neste ponto, a matriz de relacionamento entre forças internas (pontos fortes e fracos) e externas (oportunidades e ameaças). Esta técnica, largamente empregada no mundo corporativo, adquire um novo significado quando aplicada ao contexto urbano, conforme demonstra a Figura 4.

- **Estabelecimento do objetivo central e das linhas estratégicas:** o objetivo central estabelece, sinteticamente, o modelo de cidade desejado. As linhas estratégicas representam as vias a serem percorridas entre a cidade acidental e a cidade intencional, devendo desdobrar-se em objetivos específicos, ações e projetos capazes de dar-lhes forma.
- **Análise de propostas:** inicia-se com a captação de projetos aptos a atender às demandas dos diversos segmentos locais. Tais iniciativas deverão ser priorizadas segundo critérios de viabilidade, sinergia (impacto sobre os fundamentos das linhas estratégicas), temporalidade (andamento do projeto e tempo demandado até sua conclusão) e imprescindibilidade. A alocação de projetos por linha estratégica e o agrupamento de iniciativas inter-relacionadas fornecem as informações necessárias à redação do plano.
- **Implementação do plano estratégico:** a implantação do plano estratégico corresponde à implementação de seu conjunto de projetos.

	Oportunidades	Ameaças
Pontos fortes	Projetos de expansão. Concentrar investimentos.	Projetos de requalificação. Incentivar investimentos.
Pontos fracos	Projetos de investimento. Investir em desenvolvimento.	Estudos para avaliação da viabilidade de investimentos.

FIGURA 4 - Matriz de análise estratégica
 Fonte: Lopes, 1998

Em março de 2000 foram concluídos os trabalhos destinados à elaboração do plano estratégico do município de Juiz de Fora. Esta iniciativa, caracteriza-se como uma ação intencional e organizada que emprega a participação cidadã e o consenso social para conceber um instrumento capaz de expressar os interesses prioritários do município.

Uma vez consolidado, espera-se que o plano seja dotado de força suficiente para garantir a continuidade de ações públicas e privadas capazes de transformar a localidade. De acordo com sua definição, citada em PMJF (2000a), não se trata de um plano de governo, mas da concepção de um modelo de cidade que seja melhor para se viver e trabalhar.

O planejamento estratégico de cidades alinha-se a outros modelos de planejamento urbano que, segundo Vainer (2000), buscam preencher o vazio deixado pelo abandono do padrão tecnocrático, centralizado e autoritário que caracterizou a intervenção estatal em âmbito subnacional no Brasil. Seu emprego vem sendo fomentado no país e na América Latina por diferentes agências multilaterais, mais notadamente o Banco Mundial e o Habitat – órgão das Nações Unidas destinado a assistir assentamentos humanos.

5.3.1 Objetivo central, linhas estratégicas e objetivos específicos do PlanoJF

Após a definição de forças e fraquezas internas e tendências externas, a combinação dessas informações estabeleceu os possíveis cenários que, contrapostos às conclusões do diagnóstico municipal, permitiram a definição do seguinte objetivo central para o PlanoJF:

“Elevar Juiz de Fora a novos padrões de referência em serviços de educação, saúde, cultura, equilíbrio social e qualidade de vida, consolidando seu papel integrador do entorno. Desenvolver uma cidade com equilíbrio do espaço urbano, respeitosa da coisa pública e do meio

ambiente, pólo econômico e logístico da Região Sudeste-Sul, orientada para os campos do conhecimento e da tecnologia” (PMJF, 2000a)

O conjunto de linhas estratégicas do PlanoJF e seu desdobramento em objetivos específicos, detalhados no Quadro 2, orientou o trabalho dos grupos de propostas que destacaram 93 projetos, entre os 334 apresentados, para implementação.

QUADRO 2 - Linhas estratégicas e objetivos específicos do PlanoJF

Linha estratégica	Objetivos específicos
Juiz de Fora, cidade de oportunidades	Desenvolvimento de atividades produtivas Oportunidades de desenvolvimento econômico e profissional
Juiz de Fora, cidade pólo da Zona da Mata.	Infra-estrutura de desenvolvimento regional Serviços regionais de saúde e educação
Juiz de Fora, cidade de qualidade.	Qualidade urbana Meio ambiente Administração pública Serviços públicos

Fonte: PMJF, 2000a

5.3.2 Estrutura organizacional do Plano Estratégico de Juiz de Fora

A motivação inicial para o desenvolvimento do processo de planificação estratégica na cidade de Juiz de Fora iniciou-se em março de 1997, durante a conferência “As cidades latino-americanas e do Caribe no novo século” realizada em Barcelona, na Espanha. Este evento, organizado pelo Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano, propôs-se a discutir, sob várias perspectivas, o futuro das cidades frente à dinâmica global.

O plano estratégico do município de Juiz de Fora começou a materializar-se já em abril daquele mesmo ano, por meio da realização do seminário “A cidade como sujeito do desenvolvimento: a necessidade de uma visão de longo prazo”, que envolveu cerca de 400 representantes da comunidade local. As experiências de Barcelona e do Rio de Janeiro com este novo modelo de planejamento foram expostas na ocasião.

A continuidade dos trabalhos ocorreu mediante a definição do sistema de elaboração do plano, composto por quatro órgãos básicos que consolidam sua estrutura fixa:

- **Conselho da Cidade:** órgão máximo de participação institucional e cidadã, constituído por representantes dos mais diversos segmentos sociais responsáveis por homologar as diretrizes do plano.
- **Conselho Diretor:** segmento responsável pelas decisões de elaboração do plano, composto por cidadãos com capacidade de liderança, conhecimento e poder decisório sobre ações capazes de promover mudanças locais. Encarregado de orientar e acompanhar as decisões da equipe executiva.
- **Comitê Executivo:** órgão técnico ligado à Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica da prefeitura, responsável pela implementação do plano e pela coordenação de trabalhos técnicos e administrativos concebidos pelas pessoas e grupos envolvidos.
- **Consórcio Mantenedor:** entidade sem fins lucrativos organizada de modo a prover recursos financeiros e acompanhar o desenvolvimento do PlanoJF.

Além desta configuração fixa, os processos de diagnóstico, concepção e execução do Plano Estratégico de Juiz de Fora demandaram a organização de estruturas variáveis empregadas entre ou a partir de períodos determinados:

- **Grupos de Diagnóstico:** formados por equipes capazes de oferecer uma visão crítica da realidade e das tendências que afetam a cidade. Sua ação concentrou-se entre os meses de agosto e setembro de 1998.
- **Grupos de Propostas:** compostos por agentes capazes de identificar projetos relevantes para a comunidade e de priorizá-los. Esta fase estendeu-se de abril a junho de 1999.
- **Grupos de Impulsão:** sua atuação destina-se à promoção dos projetos e à provisão de recursos físicos, humanos e financeiros por meio da combinação de esforços públicos e privados. O trabalho destes grupos foi iniciado em março de 2000 e encontra-se em curso.

A equipe do Plano Estratégico de Juiz de Fora contou, ainda, com os serviços de uma empresa de consultoria especializada para subsidiar as ações do Comitê Executivo. A figura 5 detalha toda esta estrutura.

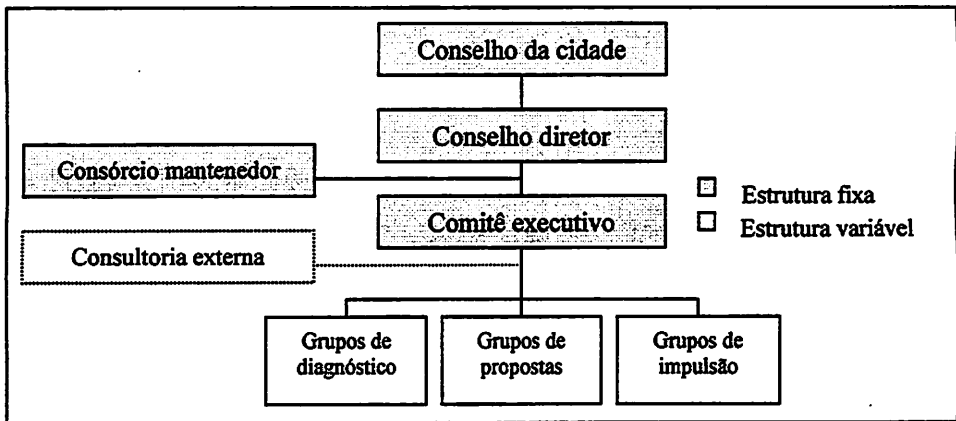


FIGURA 5 - Estrutura organizacional do PlanoJF
 Fonte: PMJF, 2000a e Lopes, 1988

5.4 Os grupos de impulsão de projetos

A principal função dos grupos de impulsão consiste em promover as condições iniciais para o andamento dos projetos. Sua atuação é condicionada por

algumas premissas referentes ao PlanoJF. A primeira, descrita em PMJF(2000b), afirma que o plano estratégico não dispõe de orçamento próprio para a implementação dos projetos selecionados. Outra adverte que esta iniciativa não substitui os diversos agentes da cidade em sua capacidade de execução dos projetos, mas os impele a agir. O último princípio enuncia que o PlanoJF não cria uma estrutura específica de gestão dos projetos, no entanto, realiza o acompanhamento desta gestão.

A ação do Comitê Executivo sobre as equipes de impulsão tende a variar conforme o andamento de cada projeto, sua natureza e os obstáculos que impedem sua implementação. No que se refere especificamente ao primeiro item, existem quatro situações possíveis, descritas no Quadro 3.

QUADRO 3 - Andamento dos projetos: situações típicas

1. Há uma instituição ou entidade responsável pela execução do projeto que já atua neste sentido	2. Os agentes que deveriam assumir o projeto já estão identificados. Porém, o processo não foi iniciado
3. Há uma pluralidade de agentes que trabalha no desenvolvimento do projeto	4. Não há nenhuma instituição ou entidade envolvida com as atividades do projeto

Fonte: Esteve & Foxa, 1999

Para cada um destes casos, ações diferentes são desenvolvidas pelo Comitê Executivo do PlanoJF. A primeira situação demanda apenas organização para o acompanhamento dos projetos. A seguinte, implica em motivar os agentes a assumirem a responsabilidade por estas iniciativas. A terceira exige a coordenação das partes de modo a viabilizá-los. A última requer a sensibilização

de possíveis atores capazes de se comprometerem com a execução dos programas.

Em todas as fases em que um indivíduo ou entidade já se encontra à frente do projeto, o Comitê Executivo do PlanoJF age na condição de facilitador, contribuindo para a execução de suas etapas, prospectando recursos e dialogando com outras instâncias.

5.4.1 Práticas de gestão conduzidas pelo Comitê Executivo do PlanoJF

De modo a ampliar a compreensão sobre o período de impulsão de projetos e a atender ao primeiro objetivo específico desta dissertação, será exposto e comentado, nesta seção, o conjunto de práticas desempenhadas pelo Comitê Executivo, identificadas durante a pesquisa.

Para tanto, tais atividades foram alocadas em cinco categorias. As quatro primeiras (acompanhamento, motivação, coordenação e sensibilização) são resultado das ações desenvolvidas por este órgão em função do andamento de cada projeto. A última (financiamento) foi estabelecida pelo pesquisador de modo a contemplar algumas ações destinadas a este fim.

A etapa de acompanhamento busca atender a dois propósitos. O primeiro refere-se à manutenção das atividades dos projetos. O segundo, ao qual se associa o sétimo ponto, visa o controle dos mesmos. As práticas vinculadas a esta fase são as seguintes:

- **neutralização da questão político-partidária:** seu objetivo é garantir um ambiente de deliberação plural e isento, tanto quanto possível, da dinâmica política local;
- **seleção e disseminação de informação estratégica:** o Comitê Executivo do PlanoJF investe uma parcela significativa de seu trabalho nesta

atividade, cujo propósito é manter os grupos de impulsão atualizados sobre qualquer dado capaz de contribuir para a viabilidade dos projetos;

- **minimização dos efeitos da assimetria de investimentos:** em cada projeto, os agentes empenham recursos de natureza e magnitude diferentes. Este fato pode despertar, em estratos da equipe, sentimentos contraditórios, tais como impotência ou posse, capazes de inibir a participação;
- **constituição de grupos de persuasão:** a continuidade das ações da equipe de impulsão, por vezes, depende de decisões ou recursos que extrapolam seus limites. Nestes casos, as instâncias encarregadas de suprir tais demandas podem ser impelidas a agir por um ou mais indivíduos engajados no projeto;
- **estímulo a compromissos mútuos:** nas reuniões de impulsão, fomenta-se tanto o comprometimento interpessoal quanto o compromisso entre os agentes e o projeto. Esta prática tende a contribuir para a coesão do grupo e a efetividade de suas ações;
- **integração de agentes-chave:** esta prática consiste em agregar às equipes de trabalho pessoas que possam agir como facilitadoras em eventos futuros;
- **estabelecimento de indicadores qualitativos e quantitativos:** cada projeto em execução é acompanhado por um conjunto de indicadores definidos a partir de suas especificidades. Semestralmente, o Comitê Executivo expede um relatório que é enviado ao Conselho Diretor do PlanoJF indicando os avanços obtidos.

Foram identificadas quatro estratégias empregadas para motivar atores previamente identificados a se responsabilizarem pelos projetos. São estas:

- **convocações exaustivas:** todos os agentes selecionados para integrar os grupos de impulsão, ainda que não participem, são informados sobre a

data e o conteúdo das reuniões. Esta prática mantém as equipes constantemente acessíveis para novos colaboradores;

- **seleção e disseminação de informação estratégica:** dados sobre os resultados das atividades de impulsão, sobre novas possibilidades de ação e possíveis recursos a captar são comunicados, de modo a motivar os grupos de trabalho;
- **busca por credibilidade social:** o engajamento de agentes representativos (tais como sindicatos, empresas tradicionais ou pessoas públicas) foi estimulado de modo a conferir credibilidade aos grupos de trabalho, favorecendo a adesão de novos parceiros.
- **emprego do poder de compra do poder público local:** a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, em parceria com órgãos setoriais, estabeleceu como critério de aptidão em processos licitatórios a participação de alguns de seus fornecedores em projetos de qualificação institucional promovidos pelo PlanoJF.

Dentre as práticas destinadas a coordenar a ação de agentes dispersos, quatro foram identificadas pela pesquisa:

- **execução do que é consensual:** pontos sobre os quais o grupo demonstra irrestrita concordância são priorizados. Pontos controversos não são abordados de imediato para não retardar a execução das atividades e para não gerar desgastes prematuros entre a equipe;
- **dinamização das ações por meio de subgrupos de trabalho:** em muitos grupos foram constituídas equipes de trabalho que atuavam em paralelo para a conclusão de atividades distintas;
- **manutenção do foco voltado às idéias e não às pessoas:** o emprego desta prática tende a tornar as críticas impessoais, evitando embates improdutivos;

- **evitar o confronto de posicionamentos intransigentes:** a defesa radical de opiniões é desestimulada pois impede o consenso e inibe a reavaliação de condutas durante as reuniões.

Dentre as práticas que tinham por objetivo sensibilizar indivíduos ou organizações a aderirem aos projetos, destacam-se:

- **palestras estratégicas e visitas técnicas:** o objetivo destas duas atividades é instruir e motivar os agentes mediante contato com outras experiências em que atividades semelhantes foram desenvolvidas;
- **comunicação institucional:** desde as primeiras atividades do PlanoJF, seus esforços de comunicação procuravam estimular a participação. Esta atividade foi particularmente intensa no período de captação de projetos, quando 334 iniciativas foram propostas;
- **concorrência entre atores:** esta prática consiste em convidar indivíduos ou entidades que apresentam, em função de suas atividades, interesses e possibilidade de ação semelhantes relativas aos projetos;
- **contrapartida relacionada à participação social:** o convite à participação busca integrar uma pluralidade de indivíduos, ainda que supostamente antagônicos como, por exemplo, sindicatos patronais e de classe.

Concluindo a exposição das práticas de gestão conduzidas pelo Comitê Executivo do Plano Estratégico de Juiz de Fora serão apresentadas duas estratégias de financiamento que contribuíram para a execução de alguns projetos. São estas:

- **compensação ambiental:** passivos ambientais associados a uma empresa da região foram convertidos em recursos para um projeto alinhado à causa ambiental;
- **habilitação às linhas de crédito via projetos participativos:** entre os critérios mais relevantes definidos por agências de fomento para a

concessão de recursos encontra-se a participação popular. Esta característica, presente na maioria dos projetos em impulsão, tornou-os aptos a captar recursos nacionais e internacionais.

Pela análise do conjunto de práticas é possível perceber que todas têm por objetivo a promoção da participação. A motivação dos integrantes dos grupos de impulsão é perseguida de diversas formas e a provisão de recursos aos projetos é uma preocupação constante do Comitê Executivo.

Tais resultados refletem com clareza a nova postura do poder público brasileiro. Sua condição de indutor do desenvolvimento supera, a cada dia, a conduta empreendedora de décadas passadas e o autoritarismo de sua burocracia, ainda persistente, cede espaço à flexibilidade de processos e à inovação gerencial.

6 A REALIDADE CONSTRUÍDA E COMPARTILHADA EM CADA PROJETO

Esta seção busca atender aos três últimos objetivos específicos da pesquisa: reconhecer as características do processo de interação dos membros dos projetos; verificar o modo como os agentes qualificam, por categoria organizacional, a participação dos demais e compreender como a consolidação de uma ordem negociada interfere na percepção dos indivíduos sobre os limites, desafios e potencialidades da combinação de esforços.

Para tanto, descreve os projetos selecionados, relata observações e analisa a partir de elementos originários da Teoria da Ordem Negociada e do debate sobre a construção social da realidade.

6.1 Os projetos selecionados

Os projetos investigados apresentam alguns pontos comuns que os qualificam como fonte de dados empíricos deste estudo. São estes: a participação de organizações públicas, privadas e não governamentais; a necessidade de esforços combinados e de impulsão inicial para sua efetividade; a existência de referências capazes de orientar as equipes de trabalho e o atendimento integral aos seus propósitos. A posse de tais características confere aos projetos complexidade similar e assegura a efetividade e a pluralidade da participação.

6.1.1 Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade (PJFQP)

Coordenada ao Plano Estratégico de Juiz de Fora, esta iniciativa está relacionada ao objetivo específico “desenvolvimento de atividades produtivas” na linha estratégica “Juiz de Fora, cidade de oportunidades”.

O trabalho do poder público local, de empresas da região e de segmentos da sociedade civil consolidou, por meio do Decreto Municipal 6871, de 27 de outubro de 2000, o Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade. Sua finalidade consiste em melhorar a qualidade de vida dos habitantes da região por meio da excelência em produtos e serviços.

Representam seus objetivos a combinação de esforços de entidades públicas e privadas em prol da qualidade, a coordenação de suas ações, a adequação de seus procedimentos às diretrizes do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade e a disseminação de conceitos e metodologias sobre o tema. O Prêmio Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade foi o principal instrumento desenvolvido para atender a estes fins.

6.1.2 Projeto Acessibilidade para Todos (PAT)

A necessidade de se democratizar o espaço urbano, tornando-o acessível aos indivíduos portadores de deficiência física ou em situação de mobilidade restrita, motivou a elaboração deste projeto que integra a linha estratégica “Juiz de Fora, cidade de qualidade” e vincula-se ao objetivo específico “qualidade urbana”.

Além da realização de uma ampla campanha de sensibilização, esta iniciativa foi responsável pela aprovação da Lei Municipal n.º 10.410, de 20 de março de 2003, que institui normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade mediante a supressão de barreiras e obstáculos em vias públicas, edificações, meios de transporte e comunicação.

Este instrumento designa, ainda, uma comissão permanente de acessibilidade que, entre outras atribuições, responde pela elaboração de normas e planos integrados de acesso e pelo acompanhamento das ações da Diretoria de Política Urbana, órgão encarregado de fiscalizar a aplicação da lei. Para tanto, a

comissão poderá celebrar termos de cooperação técnica com outras entidades e solicitar a colaboração de servidores em diferentes unidades da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

6.2 O processo de aproximação dos integrantes dos projetos: criando e compartilhando significados, regras e domínios

6.2.1 Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade

A aproximação dos integrantes do Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade pode ser dividida em dois momentos: o período de impulsão do projeto e a fase de treinamento e avaliação dos concorrentes ao Prêmio Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade.

Na primeira etapa, indivíduos dispostos a integrar seu Conselho Diretor foram recrutados. Coube a este órgão deliberar sobre todos os assuntos referentes ao programa, “traduzir” os critérios do Prêmio Nacional da Qualidade e do Prêmio Gaúcho de Qualidade para a realidade do município e definir regras e limites capazes de orientar a participação.

Entre estes parâmetros destacam-se dois pontos. O primeiro estabelece que cada organização, no ato de sua inscrição, deve indicar um de seus membros para atuar como auditor em outras entidades. O segundo determina categorias de enquadramento capazes de impedir que organizações de natureza e porte distintos venham a competir sob os mesmos critérios.

Na segunda fase, consolidaram-se esforços destinados ao nivelamento de informações e à promoção de treinamento para organizações e avaliadores. Mais do que prover conhecimento técnico e gerencial, estas ações foram responsáveis pela disseminação de significados comuns referentes aos fundamentos da qualidade, seus propósitos e benefícios.

Na primeira edição do Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade, 178 organizações participaram do ciclo de treinamento. Deste total, 15 se inscreveram para as auditorias de premiação.

6.2.2 Projeto Acessibilidade para Todos

As atividades responsáveis pela aproximação dos integrantes do Projeto Acessibilidade para Todos não apresentaram caráter sistemático ou previamente planejado. Este processo foi integralmente construído a partir das reuniões de impulsão. Como consequência deste fato, significados e regras essenciais para o desenrolar dos trabalhos permaneceram obscuros.

Assim, enquanto alguns indivíduos percebiam a classe dos portadores de deficiência como beneficiária exclusiva da futura norma, outros entendiam que cidadãos com mobilidade restrita temporária, idosos, gestantes e obesos deveriam ser resguardados pela lei. Tal situação despertou entre os participantes uma completa assimetria de expectativas sobre a natureza da mudança a ser comunicada e proposta.

Entre as regras que deveriam ser determinadas, destaca-se a ausência de um mecanismo de deliberação universalmente aceito. Este fato fez com que parte da equipe de impulsão deixasse de considerar legítimas as decisões estabelecidas. Na visão destes membros, tal qualidade somente seria alcançada por meio do voto de grupos paritários, capazes de representar os interesses das diversas categorias organizacionais presentes.

O principal desdobramento deste fato foi a formação de domínios tênues. Assim, os limites do grupo de impulsão não foram capazes de conter as ações de alguns agentes que buscavam, em outras instâncias, a garantia de interesses divergentes à vontade coletiva.

Na página seguinte, o Quadro 4 busca estabelecer um paralelo entre os projetos fornecendo novos elementos para análise do processo de aproximação de seus integrantes.

QUADRO 4 - Síntese comparativa dos projetos

Característica dos projetos	Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade	Acessibilidade para Todos
Objetivos	Divulgar os fundamentos da qualidade e instituir o Prêmio Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade	Sensibilizar o município para a questão da acessibilidade e enviar à Câmara de Vereadores um projeto de lei
Parâmetros de referência	Prêmio Nacional da Qualidade e Prêmio Gaúcho da Qualidade	Lei Federal n.º 10.098 complementada pela norma n.º 9050 da ABNT
Natureza da interação entre os agentes	Sistemática. Decorrente de nivelamento de informações e treinamento	Não sistemática. Resultante das reuniões de impulso
Órgão de deliberação	Conselho Diretor do PJFQP	Grupo de impulso
Mecanismo de deliberação	Consenso. Universalmente aceito	Incerto: consenso e voto individual. Demanda por voto de grupos paritários
Significados comuns	Estabelecidos e comunicados previamente	Obscuros. Estabelecidos no decorrer das atividades
Regras que governam a participação	Estabelecidas pelo Conselho Diretor do PJFQP	Não estabelecidas
Domínios	Bem definidos	Tênuos. Ação de alguns membros extrapolou os limites do grupo de impulso
Expectativas	Simétricas	Assimétricas: mudanças normativas X paradigmáticas

Fonte: Dados da pesquisa

6.2.3 Análise do processo de aproximação dos agentes

Verifica-se entre os objetivos dos projetos uma relativa semelhança. Ambos pretendiam empreender esforços de comunicação capazes de sensibilizar

segmentos da população local para suas causas. Buscavam, ainda, adaptar um conjunto de normas vigentes à realidade da cidade.

Assim, os critérios dos Prêmios Nacional e Gaúcho da Qualidade consolidaram o Prêmio Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade e os artigos da Lei Federal n.º 10.098, complementados pela norma n.º 9050 da Associação Brasileira de Normas Técnicas, inspiraram o projeto de lei sobre acessibilidade.

Apesar da similaridade de propósitos, os processos de integração dos grupos seguiram caminhos distintos. No Projeto Acessibilidade para Todos, tais etapas foram vencidas a partir das reuniões de impulsão. No Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade fundamentaram-se em treinamento e nivelamento de informações. Os discursos abaixo evidenciam esta diferença:

“(...) se reuniu um grupo de pessoas, a coordenadora falava, eu falava, outros falavam e pronto. Não houve uma palestra de conscientização e, não seria um treinamento..., mas reunir todos estes atores e dizer: acessibilidade é isto, estamos aqui para tratar disto” (M. PAT).

“Em todo o processo do programa, a partir do momento que a organização se filia, nós fazemos todo um trabalho de treinamento, de sensibilização para a qualidade, de ferramentas para a qualidade e de treinamento para avaliadores” (W. PJFQP).

Considerando estas fases como parte de um período de socialização secundária – que na visão de Berger & Luckmann (2003) serve à interiorização de campos semânticos capazes de suportar condutas e interpretações – observa-se a dificuldade dos membros do Projeto Acessibilidade para Todos em estabelecer significados comuns, tais como o conceito de acessibilidade e o conjunto de beneficiários de suas ações.

Em consequência, diferentes expectativas em torno de seus propósitos foram edificadas. Assim, enquanto parte do grupo perseguia mudanças de natureza normativa, voltadas à análise e regularização de projetos urbanos, outros membros procuravam consolidar um novo paradigma na cidade, fruto de

educação popular, sensibilização social e adequação de infra-estrutura. Problemas como ausência de foco e dispersão de esforços foram inevitáveis:

“(...) na realidade, nós estávamos fazendo o trabalho de um técnico da prefeitura, que era analisar projetos. Nós não tínhamos que fazer isto. Nós tínhamos que discutir o planejamento da cidade na questão específica da acessibilidade” (M. PAT)

Assim como a partilha de significados, a construção de regras e limites capazes de governar a participação de indivíduos e organizações no Projeto Acessibilidade para Todos não foi concluída a contento.

No Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade, ao contrário, o estabelecimento de um campo bem delimitado de negociação (Conselho Diretor) favoreceu a determinação de metas comuns, a solução coletiva de problemas e o estabelecimento de estruturas de auto-regulação.

Estas atividades, definidas por Gray apud Harding & White (2002) como pré-requisitos ao consenso em grupos heterogêneos, conferiram legitimidade a este órgão e credibilidade às suas decisões. O depoimento de um integrante deste projeto ilustra estes fatos:

“Cada parte possui posições nas mais diversas direções. É exatamente a união que faz com que isto se ‘arredonde’ e que estes extremos sejam trazidos para um nível aceitável. (...) Se eu conseguir todos os benefícios que eu quero para mim, certamente eu vou prejudicar o outro. Graças a Deus eu não consegui todos os meus benefícios. Não estou dizendo isto como um participante do meu grupo, mas como um observador. O equilíbrio vem desta moderação. Agora, isto não me impede de ir para uma discussão desta com todos os meus anseios” (L. PJFQP).

6.3 A participação dos agentes segundo a visão de seus pares

A ação combinada de indivíduos e organizações vinculados a diferentes contextos institucionais tende a consolidar espaços privilegiados para a investigação de como os diversos atores interpretam a participação plural.

Em consonância com este fato, serão expostas e analisadas, por projeto, as opiniões apuradas pela pesquisa sobre os aspectos característicos da ação de representantes do poder público, da sociedade civil e de organizações privadas.

6.3.1 Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade

Neste projeto, as características associadas ao poder público evidenciam sua condição de agente catalisador, hábil em agregar novos atores e em promover a participação. Ressaltam, ainda, sua função de provedor de informações estratégicas capazes de motivar e orientar a ação das equipes de trabalho.

A imagem da autoridade pública encontra-se fortemente associada aos seus poderes econômico, normativo e moderador. O primeiro é resultado do volume de serviços que esta instituição fornece e, principalmente, contrata. O segundo, refere-se à sua capacidade de legislar e, assim, regular a ação de indivíduos e instituições.

A percepção de sua conduta moderadora é, em grande parte, fruto do papel desempenhado pelo poder público local a frente dos grupos de impulso visando a acomodação de posicionamentos intransigentes e a promoção do somatório de forças. Caracterizam, ainda, a participação do poder público, comportamentos imprevisíveis entre decisão e ação, a morosidade de seus procedimentos e a tendência em superestimar os efeitos da escassez de recursos.

A participação dos integrantes da sociedade civil no Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade apresentou, como uma de suas características, a dispersão de objetivos. Contudo, este fato foi atenuado pela participação de

diversos órgãos de classe que, agregando atores individuais, imprimiram maior unidade e agilidade às ações deste segmento.

O trabalho de tais instituições promoveu a distribuição de informações e conferiu credibilidade ao projeto, fatores de fundamental importância para o engajamento de múltiplos agentes.

Aos representantes da sociedade civil atribui-se, ainda, um sentimento de desconfiança prévia em relação às propostas do poder público; a comunicação de um conjunto peculiar de demandas, decorrente da natureza de suas atividades e da posse limitada de recursos gerenciais, e uma certa ausência de expectativas em relação aos resultados do projeto.

No que se refere à percepção dos entrevistados sobre participação das organizações privadas no Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade, destacam-se a sinergia, a agilidade das decisões e a similaridade de propósitos entre seus membros.

Assim como os representantes da sociedade civil, o segmento empresarial também demonstrou dúvidas em relação às intenções do poder público. Em ambos os casos, entretanto, tal sentimento foi superado durante a combinação de esforços.

Associam-se às organizações privadas dois últimos atributos. O primeiro refere-se à sua condição de principal provedor de informações de natureza técnica e gerencial. O segundo atesta sua capacidade de enxergar em outras organizações processos comuns, fato que favorece a adaptação de boas práticas operacionais.

6.3.2 Projeto Acessibilidade para Todos

O reconhecimento, por parte do poder público, da importância do projeto Acessibilidade para Todos foi uma característica fortemente associada à sua participação. Entretanto, foram emitidas opiniões divergentes sobre seus níveis de informação e comprometimento em relação à questão da acessibilidade.

Outros três aspectos foram relacionados como característicos da ação do poder público nesta iniciativa. São estes: a ausência de foco, a dispersão de esforços e a centralização de tarefas na condução de suas atividades iniciais. A imprevisibilidade da conduta de seus membros entre decisão e ação, também identificada no projeto anterior, foi novamente mencionada.

A participação dos representantes da sociedade civil no projeto Acessibilidade para Todos ocorreu de forma oscilante. A dimensão técnica, para onde evoluíram as discussões, inibiu a universalização do debate. Contudo, em momentos onde se fez necessária a mobilização política, notadamente durante o trâmite da lei, a participação desta categoria foi expressiva.

Como atributos finais de sua participação neste projeto destacam-se a desconfiança em relação aos propósitos de alguns segmentos empresariais, a parceria celebrada entre seus representantes e órgãos do poder executivo municipal e a transmissão de informações efetuada por seus membros, efetivos detentores das demandas por acesso ao mobiliário urbano.

Finalizando este tópico, a participação das organizações privadas no projeto Acessibilidade para Todos caracteriza-se por uma descrença inicial em relação ao sucesso desta iniciativa, fato que explica o comprometimento tardio de alguns de seus integrantes com a equipe de trabalho.

Na percepção dos entrevistados, a atuação deste segmento esteve mais centrada na defesa de seus interesses do que nos propósitos do projeto. Esta afirmação é corroborada pela descrição de esforços paralelos de articulação que buscavam, fora do grupo de impulsão, minimizar os impactos da nova legislação em suas atividades.

Uma outra conduta marcante desta categoria foi o apego às dimensões técnica e econômica. Este fato se refletiu tanto em seu discurso pragmático quanto no modo como os atores foram tipificados: havia os “técnicos” e os “emocionais”. Complementa o perfil destes agentes a crença na tendenciosidade

do grupo de impulsão resultante da aproximação de segmentos do poder público e da sociedade civil.

QUADRO 5 - Síntese das percepções sobre a participação

Categoria Institucional	Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade	Acessibilidade para Todos
Poder público	Agente catalisador, dotado de poder econômico, normativo e moderador. Provedor de informação estratégica. Comportamento imprevisível entre decisão e ação. Tende a ser moroso em seus processos e a superestimar os efeitos da escassez de recursos.	Reconheceu a relevância do projeto. Despertou opiniões divergentes sobre seus níveis de comprometimento e informação. Apresenta comportamentos imprevisíveis entre decisão e ação. Demonstrou ausência de foco, dispersão de esforços e centralização de tarefas.
Sociedade civil	Apresentou dispersão de objetivos, atenuada pela ação de órgãos de classe. Provedora de informações na condição de detentora das demandas. Demonstrou ausência de expectativas em relação ao projeto e desconfiança prévia associada ao poder público.	Participação oscilante: reduzida no momento de discussões técnicas e significativa em termos de mobilização política. Provedora de informações na condição de detentora das demandas. Desconfiança sobre os propósitos de alguns setores empresariais e efetiva parceria com órgãos do executivo.
Organizações privadas	Sinergia, agilidade de decisões e similaridade de propósitos. Dúvidas em relação às intenções do poder público. Provedor de informações de natureza técnica e gerencial. Habilidade em selecionar processos comuns entre organizações distintas e em identificar práticas eficazes.	Descrença inicial em relação ao sucesso do projeto. Atuação voltada à garantia de seus interesses e não aos objetivos do grupo: articulações paralelas. Apego às dimensões técnica e econômica. Crença na tendenciosidade da equipe de impulsão.

Fonte: Dados da pesquisa

6.3.3 Análise das percepções sobre a participação plural

De modo a conferir maior objetividade a este tópico, as percepções sobre a participação dos representantes do poder público, da sociedade civil e de organizações privadas nos projetos serão analisadas por categoria institucional.

Enquanto os integrantes do Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade confirmam a habilidade do poder público em prover informações e em estimular a participação, os membros do projeto Acessibilidade para Todos apresentam opiniões incongruentes sobre seus níveis de comprometimento e informação.

Este fato, antes de retratar uma participação oscilante da classe, reflete os efeitos da assimetria de expectativas relacionada aos propósitos desta iniciativa. Para os indivíduos que esperavam mudanças paradigmáticas na cidade, a ação do poder público foi considerada tímida. Em contrapartida, segmentos menos ambiciosos da equipe exaltam a relevância de suas ações:

“A vontade do poder público foi nenhuma. Não entendeu qual a dimensão do grupo de impulso da acessibilidade. Não entendeu o que significava uma cidade inclusiva e que estava promovendo a inclusão social no âmbito do Brasil e no âmbito mundial” (M. PAT).

“Nas reuniões, não digo monopolizar, mas o poder público tinha mais informações e mais interesse em discutir o assunto do que, por exemplo, a sociedade civil” (V. PAT).

Como aspecto comum aos dois projetos, nota-se a percepção da imprevisibilidade de conduta do poder público entre o estabelecimento de decisões e o desempenho de ações correspondentes.

Foram apontadas como possíveis causas deste problema, a limitada autonomia de alguns servidores em responder por seus respectivos órgãos e o

distanciamento entre agências encarregadas de formular e implementar políticas públicas.

Embora o processo de reforma do Estado e iniciativas de vanguarda, apresentados no tópico 4.4, apontem para a melhoria gerencial do aparato estatal brasileiro, a interface dos projetos com órgãos da administração municipal, estadual e federal pôde constatar a persistência do paradigma burocrático e de suas disfunções, na rotina das instituições públicas nacionais.

Entre as percepções dos membros dos projetos sobre a participação de representantes da sociedade civil, três fatos se destacam e reforçam suas características contemporâneas: a dispersão de objetivos, o desejo de atuar politicamente e a desconfiança em relação aos propósitos de outras categorias institucionais.

A análise das relações entre Estado e sociedade civil sugere possíveis causas para tais peculiaridades. Assim, as duas primeiras emergem do imenso quadro de demandas nacionais, da crescente organização popular, da redemocratização do país e de suas crises de governança e fiscal. A desconfiança, por fim, fundamenta-se no histórico autoritário do Estado brasileiro e no reconhecimento da admirável capacidade de coordenação dos interesses privados.

Tanto no Projeto Acessibilidade para Todos quanto no Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade, os integrantes da sociedade civil foram identificados como os principais detentores de demandas, sendo aptos, portanto, a prover informações sobre como supri-las. No caso da primeira iniciativa esta condição é evidente. Na segunda, entretanto, a interação de empresas, órgãos de governo e organizações públicas não governamentais revelou ao último grupo inúmeras oportunidades para melhoria de gestão.

“Organizações não governamentais e sem fins lucrativos não têm muito foco em resultados, em sistemas de gestão. Participando com outros grupos, elas começaram a ter uma visão como num negócio, começaram

a ter indicadores para saber se estão cumprindo a missão a que se propuseram. Começaram a ter planejamento” (W. PJFQP)

De acordo com o conjunto de percepções dos integrantes dos projetos, a participação das organizações privadas caracterizou-se pela ação pragmática de seus membros. Tal opinião fundamenta-se em sua racionalidade econômica, na convergência de seus propósitos e na objetividade demonstrada em processos decisórios.

Apesar de tais semelhanças, a contribuição das empresas para o êxito dos projetos não foi reconhecida de maneira uniforme. A atuação desta classe como fonte de informações gerenciais foi, na visão dos integrantes do Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade, fundamental para o sucesso da iniciativa. Em contrapartida, sua conduta no Projeto Acessibilidade para Todos foi descrita como inadequada, priorizando interesses particulares em detrimento dos propósitos do projeto.

A precariedade do diálogo entre segmentos da iniciativa privada e o grupo de impulsão no Projeto Acessibilidade para Todos representou a mais aguda manifestação da ineficácia do processo de interação entre estes atores. Em consequência, divergências insolúveis foram construídas e tipificações, normalmente atenuadas em processos participativos, segregaram o grupo entre “técnicos” e “emocionais”:

“Nós sempre trabalhávamos pelo convencimento. E quando se parte para reunir e conversar com pessoas que pensam assim, aquele que conseguir argumentar e mostrar o que por vezes não se enxerga (implicações, consequências e facilidades), é fácil. Mas, neste caso, conversar com pessoas que não têm conhecimento técnico o convencimento não funciona. São linguagens diferentes. Estas pessoas discutiam o lado emocional” (J. PAT).

6.4 Percepção dos indivíduos sobre os limites, desafios e potencialidades da combinação de esforços públicos e privados

Esta seção busca atender ao último objetivo específico da pesquisa. Para tanto, expõe e analisa a percepção dos agentes sobre os limites, desafios e potencialidades da parceria entre atores públicos e privados.

Os membros do Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade não relataram nenhum fato que tenha limitado a combinação de esforços.

A desconfiança prévia dos representantes das empresas e da sociedade civil em relação aos propósitos do poder público foi citada como um desafio, plenamente superado com o desenrolar das atividades.

Entre as potencialidades da parceria público-privado, destacam-se: sua capacidade de conferir credibilidade social aos projetos, o reconhecimento de demandas e recursos coletivos e a conseqüente sensibilização para a relevância da troca de experiências.

As limitações associadas à articulação de múltiplos agentes, na visão dos integrantes do Projeto Acessibilidade para Todos, foram o reforço da tipificação entre os atores e o não estabelecimento de um processo legítimo de deliberação. Sobre o primeiro aspecto, nota-se que as tipificações iniciais – resultado do vínculo dos atores aos diferentes contextos institucionais – evoluíram para novos estereótipos representados pelas categorias “técnicos” e “emocionais”.

Seus desafios relacionam-se à equalização de diferenças entre indivíduos dotados de racionalidades e interesses distintos e à manutenção do teor das decisões e instrumentos construídos, com destaque para a preservação do conteúdo da lei ao longo de sua etapa de regulamentação.

Por fim, entre as potencialidades da ação conjunta destacou-se sua capacidade de mobilizar recursos, viabilizar propostas e ampliar, ainda que parcialmente, o conhecimento coletivo dos problemas debatidos.

QUADRO 6 - Síntese dos limites, desafios e potencialidades da combinação de esforços públicos e privados

Atributos	Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade	Acessibilidade para Todos
Limites	Não foram citados limites	Tipificação entre atores e o não estabelecimento de um processo legítimo de deliberação
Desafios	Desconfiança prévia em relação aos propósitos do poder público	Equalização de diferentes interesses e racionalidades e manutenção do teor das decisões e instrumentos constituídos
Potencialidades	Capacidade de conferir credibilidade social aos projetos, reconhecimento coletivo de demandas e recursos e sensibilização para a importância da troca de experiências	Capacidade de mobilizar recursos, viabilizar propostas e ampliar o conhecimento coletivo sobre os problemas tratados

Fonte: Dados da pesquisa

6.4.1 Análise da natureza dos limites, desafios e potencialidades relatados

Existem significativas diferenças entre os limites e desafios relatados. Para o Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade não foram apontadas limitações e o desafio mencionado estabeleceu-se *a priori*, ou seja, antes da aproximação entre indivíduos e organizações.

Distintamente, os limites e desafios associados ao Projeto Acessibilidade para Todos foram consolidados a partir da interação entre as partes, dificultando a combinação de esforços e comprometendo a sustentabilidade das ações do grupo de impulsão.

Prosseguindo com a análise destes atributos é possível constatar, no Projeto Acessibilidade para Todos, a persistência da tipificação entre os atores. Mesmo assumindo novos contornos, tais adjetivações evidenciam a limitada

interação entre seus membros e a ineficácia do processo de desconstrução de anonimidades iniciais, citado por Berger & Luckmann (2003).

Ainda sobre esta iniciativa, destaca-se como um de seus desafios a conciliação de diferentes interesses e racionalidades. Embora este problema tenha sido agravado pelo compartilhamento parcial de significados, a heterogeneidade de seus membros e o confronto entre visões utópicas e pragmáticas foram fatos inegáveis.

A análise das potencialidades associadas à combinação de esforços evidencia duas grandes funções. A primeira refere-se ao provimento de recursos aos projetos e a segunda relaciona-se com a promoção de intercâmbios.

Assim, a ação de múltiplos agentes tende a dinamizar o levantamento de recursos materiais e imateriais. Entre os primeiros destacam-se pessoas, crédito, instalações e equipamentos. Contatos, informações, motivação e credibilidade social são alguns elementos que integram o segundo grupo.

No que se refere ao estabelecimento de intercâmbios, destaca-se a mútua sensibilização dos agentes para a importância da instrução coletiva, materializada pela troca de experiências e pelo aprendizado em torno das especificidades dos projetos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre a relevância da combinação de esforços públicos e privados ganha força no atual cenário sócio-político brasileiro. Eventos como a redefinição da ação estatal, a crescente mobilização da sociedade civil e o envolvimento do setor empresarial em causas sociais endossam esta afirmação.

Embora este somatório de forças seja capaz de se materializar em instâncias federais e estaduais, serão nos municípios que suas limitações e virtudes poderão ser identificadas com clareza. Contribuem para este fato a proximidade entre os atores, o reconhecimento de demandas comuns e a magnitude das atribuições transferidas ao poder público local pela Constituição Federal de 1988.

Em novembro de 2003, o Governo Federal – por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei da Parceira Público-Privada. Esta iniciativa, que reafirma sua condição de indutor do desenvolvimento, busca instituir normas para licitação e contratação de parcerias e, ainda, garantir a contraprestação de serviços financiados por capital privado.

Seu propósito maior, entretanto, consiste em estimular investimentos capazes de reduzir a precariedade infra-estrutural brasileira, condição que se traduz em inconvenientes para o cidadão, em custos de operação para as empresas e em obstáculos que retardam o crescimento econômico do país.

Embora a consolidação de instrumentos voltados ao desafio de se combinar esforços públicos e privados represente um avanço nas relações entre Estado e sociedade, suas prescrições se aplicam apenas às dimensões objetivas deste processo.

Na expectativa de contribuir para o entendimento de alguns aspectos subjetivos deste fenômeno contemporâneo, resultante da aproximação de

indivíduos e instituições heterogêneos, é que foram definidos os propósitos desta pesquisa.

Todos os seus esforços, portanto, concentraram-se na busca de respostas ao seguinte problema: *de que modo a qualidade do processo de interação entre agentes de natureza plural, em atividades comuns, interfere em suas percepções sobre a participação dos demais e sobre os limites, desafios e potencialidades da ação conjunta?*

A tradução deste questionamento em um conjunto de objetivos, a reflexão sobre referências teóricas e a busca por evidências empíricas permitiram à dissertação avançar em sua compreensão e estabelecer algumas conclusões.

Inicialmente, a combinação de esforços públicos e privados demanda a construção coletiva de parâmetros de interação, sob pena de tornar ineficaz todo o esforço despendido.

Neste processo, o emprego de metodologias que buscam a promoção da participação e a inexistência de vínculos formais entre as partes tendem a atenuar conflitos de poder e a estabelecer a negociação como mecanismo natural de deliberação.

Desse modo, e em consonância com os teóricos da ordem negociada, foi possível verificar como as negociações contribuíram para a construção de regularidades sociais. Paralelamente, a interferência de tais condicionantes em processos de interação também foi reconhecida.

Assim, o projeto que foi capaz de estabelecer e partilhar significados, regras de governo e limites à autonomia de seus membros – Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade – percebeu a participação plural de modo convergente. Pôde romper, ao longo de suas etapas, tipificações iniciais e reconhecer o alinhamento de propósitos entre seus integrantes.

Na iniciativa em que os parâmetros de interação foram parcialmente consolidados, Programa Acessibilidade para Todos, observaram-se dissensos em

relação à participação de uma das categorias institucionais. Atribui-se este fato à consolidação de expectativas assimétricas entre as partes. Constataram-se, ainda, o reforço e a alteração da natureza das tipificações e a ocorrência de interesses discrepantes, que motivaram articulações paralelas às conduzidas pela equipe de impulsão.

No que se refere às percepções sobre os limites, desafios e potencialidades do somatório de forças, diferenças entre os grupos também foram notadas.

Os integrantes do primeiro programa não associaram limites a esta atividade e mostraram-se capazes de equacionar o desafio mencionado. Em contrapartida, os membros do segundo projeto perceberam limites significativos e desafios capazes de comprometer a efetividade de suas conquistas.

Entre as potencialidades descritas, nota-se uma certa paridade de opiniões. Em ambos os casos sua relevância é reconhecida e os pontos destacados demonstraram-se associados à natureza de cada projeto.

Assim, e em resposta ao problema desta pesquisa, a qualidade do processo de interação entre agentes de natureza plural interfere no conjunto de percepções ao prover significados comuns, limites à autonomia individual e regras capazes de coordenar o universo de relações.

Tais parâmetros atuam no sentido de alinhar esforços a propósitos comuns, equilibrar expectativas, viabilizar o consenso, romper tipificações e conferir credibilidade às decisões coletivas.

Como qualquer trabalho científico, esta pesquisa não deixa de apresentar limitações. Além do caráter aproximativo e temporal a que estão sujeitas as investigações em ciências sociais, a adoção da abordagem fenomenológica torna restrita a generabilidade de seus resultados.

Tais características, entretanto, não diminuem a relevância da constatação de que o êxito da combinação de esforços públicos e privados também depende

de fatores subjetivos e que estes tendem a se consolidar a partir da interseção entre indivíduos e instituições. Assim, projetos fundamentados nesta lógica devem merecer a atenção contínua de governos, organizações e cidadãos.

Nesta vigília, cabe à comunidade científica uma tarefa singular: extrair da realidade subsídios para a compreensão de dimensões não evidentes das parcerias plurais contribuindo, assim, para a formação de instrumentos e lideranças aptos a contemplar sua complexidade.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDUL-RAHAMAN, A. S.; LAWRENCE, S. **Beyond the technical façade: a negotiated order perspective on accounting.** In: CRITICAL PERSPECTIVES ON ACCOUNTING CONFERENCE, 5., 1999, New York. Disponível em: <<http://panopticon.csustan.edu/cpa99/html/rahaman.html>>. Acesso em: 13 out. 2003.

ALENCAR, E. **Introdução à metodologia da pesquisa.** Lavras: UFLA/FAEPE, 2000. 105 p.

ALEXANDER, J. O novo movimento teórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 5-28, jun. 1987.

ALLEN, D. The nursing-medical boundary: a negotiated order? **Sociology of Health & Illness**, Oxford, v. 19, n. 4, p. 498-520, set. 1997.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 9-23.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun./set. 1999.

BARROS, J. R. M.; GOLDENSTEIN, L. A reestruturação produtiva e os municípios. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no Século XXI, cenários e perspectivas.** São Paulo: CEPAM, 1999. p. 97-103.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 5-45, out./dez. 1998.

BENNINGTON, A. J.; SHETLER, J. C.; SHAW, T. Negotiating order in inter-organizational communication: discourse analysis of a meeting of three diverse organizations. **The Journal of Business Communication**, Urbana, v. 10, n. 2, p. 118-143, abr. 2003.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento.** 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. 247 p.

- BICUDO, M. A. V. **Fenomenologia: confrontos e avanços**. São Paulo: Cortez, 2000. 168 p.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173 p.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988. 101 p.
- BOBBIO, N.; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. 179 p.
- BOGDAN, R. C.; BIKKLEM, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto, 1994. 335 p.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. 68 p.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Organizações sociais. **Cadernos MARE da reforma do estado**. Brasília, 1997. v. 2, 74 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Projeto de lei das parcerias público-privado**. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/legislacao/pl_ppp.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 28 p. (Texto para discussão, n. 4).
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da reforma do estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. v. 1, 58 p.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Sociedade Civil: sua democratização para reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIN, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 2001. p. 67-116.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

CATHARINO, T. R. **El hospital general como terreno de las negociaciones: notas sobre algunas producciones intersubjetivas.** In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE PSICOLOGIA, 2., 1998, Madrid. Disponível em: <<http://copsa.cop.es/congresoiberoa/base/trabajo/orgt54.htm>>. Acesso em: 27 nov. 2003.

COMTE, A. Sociologia – conceitos gerais e surgimento. In: MORAES FILHO, E. (Org.). **Comte – Sociologia.** São Paulo: Ática, 1989. p. 53-72.

CURRIE, G. Resistance around a management development programme. Negotiated order in a hospital trust. **Management Learning**, v. 30, n. 1, p. 46-61, mar. 1999.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 307 p.

DELLAROCAS, C. **Contractual Agent Societies: negotiated shared context and social control in open multiagent systems.** In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON MULTI-AGENT SYSTEMS, 4., 2000, Barcelona. Disponível em: <<http://ccs.mit.edu/dell/aa2001/paper13.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2003.

DOWBOR, L. O poder local diante dos novos desafios sociais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no Século XXI, cenários e perspectivas.** São Paulo: CEPAM, 1999. p. 03-24.

DURKHEIM, E. Da divisão do trabalho social. In: GIANNOTTI, J. A. (Org.). **Durkheim.** 2. ed. São Paulo: Abril, 1983a. p. 303-372.

DURKHEIM, E. As formas elementares da vida religiosa. In: GIANNOTTI, J. A. (Org.). **Durkheim.** 2. ed. São Paulo: Abril, 1983b. p. 505-547.

DWECK, R. H. **O Papel do Estado na Economia: uma abordagem teórico-empírica.** In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7., 2002, Curitiba. Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/sep/eventos/enc2002/m28-dweck.doc>>. Acesso em: 22 jun. 2003.

ESTEVE, J. M. P.; FOXA, M. F. **La estratégia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas.** Barcelona: Disputació de Barcelona, 1999. 266 p.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no Século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999. p. 325-343.

FARAH, M. F. S. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 126-156, jul./ago. 1997.

GALLO, S. **A filosofia política moderna e o conceito de estado**. Disponível em: <<http://www.hipernet.ufsc.br/foruns/autonomia/pedago/gallo/emwrit/estado.doc>>. Acesso em: 25 jun. 2003.

GHEMAWAT, P. **A estratégia e o cenário dos negócios: textos e casos**. Porto Alegre: Bookman, 2000. 380 p.

GIDDENS, A. What is sociology? In: _____. **Sociology**. Oxford: Blackwell, 2001. Cap. 1, p. 02-19.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOMES, R. Análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). 4. ed. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1995. Cap. 4, p. 67-80.

HADDAD, P. R. Planejamento estadual no Brasil: uma introdução. In: _____. **Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências**. Rio de Janeiro: IPEA, 1985. Cap. 1, p. 05-19.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1987. 163 p.

HARDING, O.; WHITE, L. Collaboration within a Health Action Zone project: a case study. In: HEALTH DEVELOPMENT AGENCY. **United Kingdom Department of Health**. Disponível em: <http://www.haznet.org.uk/hazs/hazmap/lsl_collaboration-sep03.pdf>. Acesso em: 21 out. 2003.

HECK, J. N. Jusnaturalismo e dialética. **Veritas**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, p. 995-1010, dez. 1999.

HOBSBAWN, E. **A Era dos Extremos**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Base de dados municipais**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2003.

JORNAL DO BRASIL. **Juiz de Fora**. Rio de Janeiro: Gráfica J. B., v. 1, jul. 1997. Suplemento. 58 p.

LAMBERG, J.; SAVAGE, G. T.; PAJUNEN, K. **Negotiated order in inter-organizational relations: toward an institutional theory of stakeholder negotiations**. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN ACADEMY OF MANAGEMENT, 2., 2002, Estocolmo. Disponível em: <http://www.sses.com/public/events/euram/complete_tracks/corporate_governance/lamberg_pajunen_savage.pdf>. Acesso em: 14 out. 2003.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG, 1999. 340 p.

LOPES, R. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades**. 2. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. 184 p.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã (Feuerbach)**. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 1993. 138 p.

MINTZBERG, H. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 148-164, out./dez. 1998.

MONTORO, A. F. Descentralização e participação: Importância do município na democracia. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999. p. 297-304.

MORALES, A. C. Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 115-147, out./dez. 1998.

PACHECO, R. S. Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo, CEPAM, 1999. p.39-49.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Diagnóstico PlanoJF**. Juiz de Fora, 1999. 84 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Plano Estratégico de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2000a. 185 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Grupos de impulsão: considerações metodológicas. Juiz de Fora, 2000b. 5 p. Documento de trabalho.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. A cidade. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/informacoes/economia.htm>>. Acesso em: 17 dez. 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório de Desenvolvimento Humano: 2000. Disponível em: <<http://www.undp.org.br>>. Acesso em: 12 mar. 2003.

SABÓIA, J. A dinâmica da descentralização industrial no Brasil. In: ENCONTRO DE ECONOMISTAS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 4., 2001, Évora. Disponível em: http://www.nuca.ie.ufjf.br/infosucro/biblioteca/economiabrasileira/saboia_dinamica.doc>. Acesso em: 11 mar. 2003.

SANTOS, S. M.; ROSA, A. L. T.; SOARES, F. A.; TENÓRIO, J. N. B. Análise da reestruturação da indústria brasileira no período 1990/2000: enfoque espacial e setorial. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Porto Alegre: ANPAD, 2003. 1 CD.

SITYA, C. V. M. A lingüística textual e a análise do discurso: uma abordagem interdisciplinar. Frederico Westphalen: URI, 1995. 83 p.

SPRADLEY, J. Participant observation. Nova York: Holt, Rinehart & Winston, 1980. 195 p.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-104.

WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília: UnB, 1994.