

RiGS

revista interdisciplinar de gestão social

v.9 n.1 jan./abr. 2020
ISSN: 2317-2428
www.rigs.ufba.br



RiGS

revista interdisciplinar de gestão social

Publicação acadêmica, quadrimestral. Publica 3 tipos de documentos: textos, fotos e vídeos. Estimula 6 tipos de contribuições: tecnológica, teórica, vivencial, indicativa, fotográfica e audiovisual. Explora a gestão social de forma ampla ao situá-la na contemporaneidade, em territórios pluridisciplinares de prática e na investigação acadêmica. Difunde estudos pautados pela interdisciplinaridade.

v.9 n.1 jan./abr. 2020 ISSN: 2317-2428

www.rigs.ufba.br



Universidade Federal da Bahia
Reitor: Prof. Dr. João Carlos Salles Pires da Silva

Escola de Administração/ UFBA
Diretor: Prof. Dr. Horácio Nelson Hastenreiter Filho

Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS
Coordenadora: Prof^a. Dr^a. Tânia Fischer

Editor chefe
Grace Kelly Marques Rodrigues
(CIAGS/EA/UFBA)

Editores Associados
Eduardo Paes Barreto Davel
(CIAGS/EA/UFBA)

Fábio Bittencourt Meira
(UFRGS)

Luisa Reis Teixeira
(UFBA)

Paula Chies Schommer
(UDESC)

Gestor Executivo
Kleber Moitinho Gomes
revistargis@ciags.org.br

**Revisão da Língua Portuguesa
e Normalização**
Kleber Moitinho Gomes

Gestão da Comunicação
Rodrigo Maurício Freire Soares
(CIAGS/EA/UFBA)

Gestão do Design e Diagramação
Márdel Santos
(CIAGS/EA/UFBA)

Gestão Financeira
Cristina Araújo
(CIAGS/EA/UFBA)

Foto da Capa
Cadu de Castro

Revista interdisciplinar de gestão social / Universidade Federal da
Bahia, Escola de Administração, Centro Interdisciplinar de
Desenvolvimento e Gestão Social. – Vol.9, n. 1 (jan./abr. 2020)-
- Salvador : EAUFBA, 2014 -
v.

Quadrimestral.
Descrição baseada em: Vol. 1, n.1 (jan./ abr. 2012).

ISSN 2317-2428

1. Administração local - Periódicos. 2. Desenvolvimento social -
Periódicos. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.
CDD 352

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre de Pádua Carrieri
Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil

Alketa Peci
Fundação Getúlio Vargas, EBAPE, Rio de Janeiro, Brasil

Ana Sílvia Rocha Ipiranga
Universidade Estadual do Ceará (UECE), Brasil

Anderson de Souza Sant'Anna
Fundação Dom Cabral, Brasil

Andrea Leite Rodrigues
Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, Brasil

Antonia de Lourdes Colbari
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Antonio Strati
Facoltà di Sociologia, Università di Trento, Itália

Ariádne Scalfoni Rigo
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Cintia Rodrigues de O. Medeiros
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Eda Castro Lucas de Souza
Universidade de Brasília, Brasil

Fabio Bittencourt Meira
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Fabio Vizeu Ferreira
Universidade Positivo, Brasil

Fernando Gomes de Paiva Júnior
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Jeová Torres Silva Júnior
Universidade Federal do Cariri, Brasil

João Martins Tude
Universidade Federal da Bahia, Brasil

José Antonio Gomes de Pinho
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Josiane Silva de Oliveira
Universidade Estadual de Maringá, Brasil

Letícia Dias Fantinel
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Luciano Junqueira
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

Luiz Alex Silva Saraiva
Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Marcelo de Souza Bispo
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Maria Amélia Jundurian Corá
Universidade Federal de Alagoas, Brasil

Maria Ester de Freitas, Fundação Getúlio Vargas - SP/EAESP, Brasil

Miguel Pina e Cunha
Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Paula Chies Schommer
Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil

Pedro Bendassolli
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Silvia Gherardi
Facoltà di Sociologia, Università degli Studi di Trento, Itália

Tânia Maria Diederichs Fischer
Universidade Federal da Bahia, Brasil

sumário

11 Editorial

13 Foto da Capa

Contribuição fotográfica

Adriana Caruí

15 Memórias de Operários e Gestores: histórias acerca das transformações na gestão de uma fábrica têxtil de Minas Gerais (1990-2000)

Daniel Francisco Bastos Monteiro, Gabriel Farias Alves Correia e Alexandre de Pádua Carrieri

Contribuição Teórica

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v9i1.30763>

39 Qualidade de Vida no Trabalho: um estudo de caso em uma organização militar da região central do Rio Grande do Sul

Caroline Silva Marques, Márcia Bandeira Landerdahl Maggioni, Aline Mendonça Rodrigues, Vânia Medianeira Flores Costa e Maria Julia Pegoraro Gai

Contribuição Teórica

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v9i1.30400>

67 Participação Social, Desenho Institucional e Alcances Democráticos: uma análise dos Conselhos Locais em Moçambique

Albino Alves Simione

Contribuição Teórica

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v9i1.31915>

93 Moradores em Situação de Rua: Análise dos serviços de proteção social especial de média complexidade em Maringá – PR

Amanda Aparecida Fonseca Cardoso e Priscilla Borgonhoni Chagas

Contribuição Teórica

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v9i1.28829>

117 Conselho Municipal em Desenvolvimento

Ezequiel Redin

Contribuição Teórica

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v8i2.28462>

139 Desafios à Gestão de uma ONG Agrestina: o caso do Centro de Educação Popular Assunção (CEPA) sob diversos olhares

Marcio Gomes Sá, Clemilton Fernando Barbosa Tabosa, Raiane Mere de Araujo e Wilson Mike Morais

Contribuição Vivencial

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v9i1.28990>

159 Práticas Organizativas de Mobilidade e Políticas Urbanas: um olhar sobre Belo Horizonte disposta na prateleira de bicicletas

Rafael Rodrigues de Castro, Andressa Carolina do Nascimento Nunes e Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

Contribuição Fotográfica

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v9i1.29132>

177 De um contorno a outro: as (des) igualdades espaciais no “subir Bahia”

Samanta Borges Pereira, Alessandra Nascimento e Lucas Peixoto de Lima

Contribuição Fotográfica

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v9i1.32363>



Foto: Adriana Caruí

editorial

O atual número da RIGS traz reflexões para o campo da gestão social em um aspecto amplo, que analisa temas como transformações nas relações de trabalho em uma organização privada e outra militar, até discussões sobre instituições de participação popular, suas formas de mobilização e questionamento de políticas públicas sociais.

No primeiro artigo, a partir de uma perspectiva histórica, resgatam-se memórias de transformações na gestão de uma organização têxtil e na vida de seus trabalhadores na década de 1990. Seguindo na temática de gestão e trabalho, o texto seguinte aborda a qualidade de vida no trabalho em um ambiente militar no sul do Brasil, com ênfase em aspectos de bem-estar físico, social, psicológico e profissional de seus membros. Os artigos que se seguem refletem, cada qual por questões e casos distintos, a gestão na esfera pública. Um deles trata das instituições participativas e o modelo de conselhos locais distritais em países em desenvolvimento, especificamente Moçambique, no início dos anos 2000. O próximo trabalho discorre sobre a atuação de conselhos municipais em zonas rurais analisando as dificuldades de participação de agricultores na construção de políticas públicas para o desenvolvimento rural.

Além desses trabalhos, o presente número conta também com uma contribuição vivencial e duas fotográficas. A primeira, relata os desafios de gestão em um centro de educação popular para crianças e adolescentes no agreste pernambucano. Quanto às fotográficas, uma delas discute um programa de mobilidade por bicicleta na cidade de Belo Horizonte, no qual imagens e texto nos levam a reflexões sobre o planejamento estratégico urbano daquela cidade. A outra, também tendo a capital mineira como cenário, questiona as desigualdades nas relações sociais presentes na região central da cidade.

Temos, portanto, um conjunto bastante variado de estímulos ao pensar a construção da gestão social em diferentes situações, regiões geográficas e contextos de participação de seus atores.

Que sua leitura seja prazerosa e construtiva.

GRACE RODRIGUES
Editora-chefe



Foto: Adriana Caruí

FOTO DA CAPA PÔR-DO-SOL

Adriana Caruí

O momento sublime e inspirador do pôr-do-sol iluminando de forma belíssima a estrada da Servidão, no município de Barbosa-SP, antigo salto do Avanhandava.

Cena captada pelo olhar de Adriana Caruí.



Foto: Adriana Caruí

Memórias de Operários e Gestores: histórias acerca das transformações na gestão de uma fábrica têxtil de Minas Gerais (1990-2000)

Daniel Francisco Bastos Monteiro, Gabriel Farias Alves Correia e Alexandre de Pádua Carrieri

Resumo

Este artigo teve como objetivo apreender as histórias e memórias das transformações ocorridas na gestão de uma organização industrial têxtil do interior de Minas Gerais a partir das visões de gerentes e operários durante o período de 1990-2000. Adotamos como caminho metodológico as convergências entre as abordagens qualitativa e histórica, realizando um estudo de caso por meio de oito entrevistas de história oral temática, complementada pela análise documental e pelas anotações do caderno de campo. Para apresentação dos resultados, utilizamos dois agrupamentos: no primeiro, tratamos das histórias e memórias sobre o processo de modernização do maquinário, contendo relatos das transformações na gestão e na produção da indústria. No segundo, discorremos sobre o contexto local da fábrica na década de 1990, incluindo as disputas pela memória hegemônica sobre uma greve e as mudanças na gestão. O estudo destaca-se por fomentar o uso da perspectiva histórica na Administração, ampliando o conhecimento nos estudos com as memórias.

Palavras-chave

Palavras-chave Indústria Têxtil. História. Memória. Trabalhador Operário. Gestor.

Abstract

This article aimed to apprehend the stories and memories of the transformations that occurred in the management of a textile industry organization in the interior of Minas Gerais from managers' and workers' point of view during the period 1990-2000. As methodological path, we adopted the convergences between the qualitative and historical approaches, carrying out a case study through eight interviews of thematic oral history, complemented by documentary analysis and field note-taking. We used two sets in order to present the results: in the first one, we deal with the stories and memories on the modernization process of the machinery,

containing reports of the changes concerning management and production of the industry. In the second one, we discussed the local context of the factory in the 1990s, including disputes about hegemonic memory on a strike and changes in management. The study stands out for expanding and fostering the use of historical perspective in Administration, highlighting the expansion of knowledge in studies with memories.

Keywords

Textile Industry. History. Memory. Factory Worker. Manager.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apreender as Histórias e memórias das transformações ocorridas na gestão de uma organização industrial têxtil do interior de Minas Gerais a partir das visões de gerentes e operários durante o período de 1990-2000. No tocante ao recorte temporal proposto, nossa escolha calca-se em três fatores: os aspectos macroeconômicos, os episódios internos e os fatos relacionados ao ambiente no qual se localiza a organização.

Em relação ao primeiro fator, durante o recorte histórico escolhido, destacamos o processo de (re)modernização da indústria têxtil brasileira, a implementação da política econômica neoliberal, a abertura de mercado implementada durante o governo Fernando Collor e, por conseguinte, o acirramento da concorrência dos produtos importados, especialmente da China, no mercado têxtil. O segundo fator relaciona-se à greve dos trabalhadores da empresa no ano de 1995. Por fim, o terceiro fator aponta para o ingresso de uma nova indústria na cidade em que a fábrica têxtil está instalada, criando um contexto econômico de maior concorrência pela mão de obra disponível no mercado de trabalho local.

O estudo busca fomentar a discussão sobre a história das dinâmicas ocorridas em uma indústria têxtil, destacando a importância histórica deste ramo para o estado de Minas Gerais. De acordo com Giroletti (2002), a indústria têxtil mineira foi o ramo industrial que mais cresceu no estado durante o século XIX e manteve-se como o de maior relevância até 1920. Atualmente, segundo a Associação Brasileira da Indústria Têxtil e Confecção (ABIT) (2018), Minas Gerais é o terceiro maior produtor têxtil e de confecção do Brasil, representando 13,2% da produção nacional, com 3,6 mil unidades produtoras, empregando cerca de 161,1 mil pessoas, algo próximo a 10% do total do país.

É importante, em um segundo momento, situar historicamente as transformações vivenciadas pelos sujeitos sociais na organização, principalmente, no que tange às práticas de gestão, concedendo, assim, uma perspectiva histórica para o trabalho realizado pelos pesquisadores (FERREIRA, 2010). Dessa forma, ao considerarmos o contexto histórico que circunda essas transformações, deixamos de realizar uma análise de cunho a-histórico e pautada em anacronismos, atribuindo aos cotidianos das gestões nas organizações um

caráter mais dinâmico (COSTA; BARROS; MARTINS, 2010; BARROS; CARRIERI, 2015).

A organização têxtil estudada está localizada no interior de Minas Gerais, possui mais de cem anos de fundação e é de caráter familiar. Consideramos, desta maneira, seu contexto histórico, já que os fundamentos da perspectiva histórica contribuem para enriquecer e dinamizar os estudos sobre a gestão, permitindo, assim, outros olhares sobre a Administração. Além disso, buscamos ouvir os operários, vozes que, geralmente, são silenciadas, contrapondo desse modo uma abordagem estritamente gerencial e patronal, fugindo do *mainstream* das pesquisas da área. Concomitantemente, ouvir sujeitos que geralmente são marginalizados e ignorados pela academia permite a realização de uma análise que considera as diferentes formas de se contar uma mesma história a partir de pontos de vista diferentes (GOUVÊA; CABANA; ICHIKAWA; 2018; JOAQUIM; CARRIERI, 2018; CARRIERI *et al.*, 2018).

No que tange à parte empírica, realizamos um estudo de caso e consideramos as convergências entre as abordagens histórica e qualitativa, seguindo as orientações de Yates (2013). Com isso, o *corpus* da pesquisa foi composto pela análise de documentos oficiais da organização e pessoais dos entrevistados, das informações encontradas no *site* institucional, das anotações do caderno de campo e das entrevistas de história oral temática. Efetuamos um total de oito entrevistas, sendo quatro gestores e quatro operários, escolhidos por intencionalidade, antiguidade e por meio da técnica de “bola de neve”.

Estrutturamos este artigo em seis seções, sendo a primeira delas esta introdução. No segundo tópico, explanamos o teórico referente às Histórias e Memórias na Administração e as contribuições possíveis dessa abordagem interdisciplinar. No terceiro tópico, traçamos um panorama do setor têxtil nacional e mineiro durante a década de 1990. Em seguida, apresentamos nosso percurso metodológico para, então, apresentarmos os resultados. Por fim, esboçamos as considerações finais e as sugestões de pesquisas futuras.

HISTÓRIAS E MEMÓRIAS NA ADMINISTRAÇÃO

As discussões que abrangem a História e a memória na Administração apresentam diversas contribuições importantes. Partimos de Pena *et al.* (2016) para afirmar que a melhor assimilação e compreensão das duas esferas de conhecimento dá-se pelas reflexões particulares de suas especificidades.

A concepção de História neste trabalho segue a perspectiva da Nova História e carrega o questionamento das histórias oficiais, universais, únicas, focadas nos grandes eventos e sujeitos, ou seja, nas histórias dos vencedores do ponto de vista histórico e que eram disseminadas pela historiografia tradicional. Tratar das histórias abrangentes é insuficiente na Nova História, a qual reclama atenção para as histórias paralelas e diversas. Como arena de possibilidades, a história reparte-se por objetos que se distanciam da uniformidade e equivalência, mutáveis tanto em abrangência quanto em sentido, variando de acordo com os interesses de quem estuda, compõe, produz e consome seus relatos (GUARINELLO, 2004).

A discussão sobre História, em bases renovadas e que tendem a uma pluralidade maior, encontram em De Certeau (1975/2013) a indicação para o questionamento de sistematizações que se colocam como totalizantes para caminhar no sentido de uma pluralidade, em destaque os processos científicos, as funções sociais e convicções elementares. Isto indica para o autor a função dos discursos subscritos que pretendem falar sempre *da* história, mas que devem ser refletidos sobre a disposição *na* história. É desta maneira que consideramos os fenômenos históricos complexos, plurais, diversos, heterogêneos que, sob uma aparente desordem, possuem formas ímpares de atividade.

A partir das contribuições de Meneses (1992), compreendemos que História e memória distinguem-se no sentido de que a primeira busca ser uma forma intelectual de conhecer, uma operação cognitiva. A segunda, enquanto construção social, auxilia na formação, constituição e reforço das identidades individual, coletiva e nacional, ou seja, um processo psicossocial de representação de si próprio. A marca da diferenciação entre elas está na análise crítica dos acontecimentos possibilitada pela memória. Apesar do autor enfatizar apenas a memória como construção social, ambas possuem essa característica, como bem colocaram Seixas (2004) e Neves (2010). Tanto História quanto memória são processos sociais que referenciam as experiências individuais e coletivas que ocorrem na vida em sociedade. Meihy (2005, p. 62) é mais enfático na diferenciação entre História e memória e diz que “é a dinâmica da oralidade que separa a história da memória. É aí que se dá o papel da história oral como mediadora entre uma solução que se baseia em documentos escritos (história) e outra (memória) que se estrutura, quase que exclusivamente, apoiada na fluidez das transmissões orais”.

No mesmo sentido, consideramos que, conforme pontua Neves (2010), apesar de distintas, História e memória possuem aspectos em comum: evitam o esquecimento e servem como meios da imortalidade. A autora considera que a relação entre História e memória é heterogênea e abrange apropriação, diálogo, destruição e contribuição. É uma relação que possui convergências e incongruências. Sinteticamente, elas distinguem-se em suas naturezas e estratégias. A aproximação entre ambas dá-se nas construções das identidades e registro de alteridades, os quais possuem o passado como base e como objetivos a potencialidade do futuro e do poder. Nesse sentido, a memória estaria mais relacionada à imaginação do que a História, considerando relevante a evocação e a reatualização do passado, podendo ressignificar o presente.

Baseamo-nos em Pieranti (2008) para considerar que pesquisas que utilizam os aspectos teórico-metodológicos pertencentes à História possuem maior possibilidade de apreensão da realidade e da história organizacional, assim como descortinam o lado da história que é desconsiderado pelo discurso oficial. Segundo Coraiola (2012), esta perspectiva consiste numa abordagem na qual as organizações são estudadas como fenômenos de cunho histórico em que os contextos nos quais elas estão situadas são importantes para a compreensão de suas dinâmicas.

Perdigão *et al.* (2015) consideram que o trabalho com a perspectiva histórica na Administração permite que os pesquisadores utilizem teorias e métodos historiográficos em suas pesquisas,

com destaque para o levantamento dos dados e a análise dos fenômenos das organizações. Ademais, Joaquim e Carrieri (2018) também sugerem a existência de uma maior amplitude na compreensão dos fenômenos organizacionais com a utilização da perspectiva histórica. Negamos a procura pelo estabelecimento de leis, diretrizes universais e regulares permitenos o distanciamento da gestão em caráter a-histórico, comum nos estudos do *mainstream* da Administração, percorrendo um caminho em direção à consideração da diversidade de práticas possíveis.

Na busca por discutir a contribuição histórica na Administração, autores como Vizeu (2010), Gomes e Santana (2010), Souza e Costa (2013), Barros e Carrieri (2015), Carneiro (2016), Wanderley *et al.* (2016), Carrieri *et al.* (2016), Costa e Pessoa (2016), Pena *et al.* (2016), Costa e Silva (2017), Carrieri *et al.* (2018), Gouvêa, Cabana e Ichikawa (2018), Joaquim e Carrieri (2018), Santos e Ichikawa (2018), Wanderley e Barros (2018), Costa e Silva (2019) e Callefí e Ichikawa (2019) são enfáticos na necessidade de exploração de fontes historiográficas alternativas na Administração, indo além de acervos documentais e histórias ditas oficiais. Esse movimento acentua o desenvolvimento do conhecimento a partir de sujeitos historicamente silenciados e marginalizados nos estudos da área.

Coerente com a proposição de Gouvêa, Cabana e Ichikawa (2018) de dar nossos ouvidos àqueles que o discurso hegemônico busca calar, acreditamos que ouvir as pessoas que não ocupam cargos de gestão possibilita um olhar ímpar dos acontecimentos. É desta forma que considerar, por exemplo, que operários apresentem seus relatos acerca dos fatos se torna fator preponderante na construção do conhecimento histórico e da realidade social no âmbito organizacional. Uma das possibilidades para estabelecer essa construção é recorrer à memória desses sujeitos. Além do mais, por não ser algo cristalizado e único ao longo do tempo, a memória apresenta-se como mutável e um meio fundamental para abordar os problemas do tempo e da história (LE GOFF, 2003; NEVES, 2010).

Tendo em vista a dificuldade de acesso às histórias das empresas do ponto de vista operário, valorizamos a memória com a intenção de sobrelevar a oralidade como fonte fidedigna de conhecimento sobre essa temática. Ademais, negando a valorização dos registros vinculados à alta gestão no *mainstream* da Administração, acreditamos, com base nas proposições de Pollak (1989), Meihy (2005), Araújo e Santos (2007), Neves (2010), Bosi (1994/2015) e Perdigão *et al.* (2015), que a memória é um recurso primordial para resgatar o parecer em relação aos fatos de sujeitos silenciados, estando em constante disputa.

O estudo da memória apresenta diversos temas e reflexões. Pollak (1989; 1992) afirma que a memória, mesmo se assemelhando a um fenômeno individual, é um fenômeno coletivo e social, socialmente construída e transformada na coletividade de forma dinâmica e fluída. Essa concepção assume a impossibilidade de ela ser um depósito passivo de fatos, reforçando seu caráter dinâmico. Neves (2010) e Joaquim e Carrieri (2018) caminham nesse sentido para salientar o caráter edificador e reedificador da memória, negando seu caráter objetivo e afirmando que sua existência só é possível no tempo presente, já que interpreta e reinterpreta o passado a partir das demandas do próprio presente. Assim, lembrar possibilita a conciliação do tempo presente com as heranças do passado, além de acumular

tradições, experiências e detritos. Deste modo,

A memória, portanto, traduz registro de espaços, tempos, experiências, imagens, representações. Plena de substância social, é bordado de múltiplos fios e incontáveis cores, que expressa a trama da existência, revelada por ênfases, lapsos, omissões. É resignificação do tempo, que fornece à História e às Ciências Sociais matéria-prima para a construção do conhecimento (NEVES, 2010, p. 61).

Para Costa e Saraiva (2011), é importante que haja questionamentos em torno da (re) construção da memória por parte das organizações, na medida em que elas possuem um comportamento seletivo em relação ao que se deve lembrar e esquecer, sendo esses processos intrinsecamente ligados. Nesse sentido, ainda segundo esses autores, o resgate do passado das empresas não é marcado pela neutralidade, visto que a reconstrução da cronologia histórica delas é feita de maneira unilateral com o intuito de atender ao posicionamento ideológico e às narrativas que defendem, sendo assim, a memória funciona como um instrumento de poder. Costa e Pessoa (2016) complementam refletindo sobre uso estratégico do passado pelas organizações, as quais buscam as memórias que servem aos interesses do presente, silenciando e marginalizando as que podem impactar negativamente.

Trabalhos recentes destacam-se na discussão da memória na área de Administração, demonstrando a possibilidade de imbricação entre as duas áreas. Pontuamos os trabalhos de Fiedler e Welpé (2010) sobre a forma com que as organizações lembram e a influência da estrutura organizacional na memória; Rowlinson *et al.* (2010), sobre as diferenças das memórias coletadas (objetivas e estáticas) e as memórias coletivas (plurais e dinâmicas); Casey e Olivera (2011), em uma discussão sobre memória organizacional e esquecimentos; Holan (2011), o qual reflete sobre o esquecimento organizacional e sua necessidade de compreensão em conjunto com a memória; Burghausen e Balmer (2014) e a discussão sobre o passado corporativo; Mena *et al.* (2016), os quais tratam do próprio esquecimento das irresponsabilidades empresariais; Costa, Cuba-Mancebo e Pessôa (2016) e a análise de um museu corporativo; Coraiola, Foster e Suddaby (2017), sobre a memória coletiva em uma capacidade dinâmica, sendo a gestão da memória competência das organizações modernas; e Trindade e Costa (2017), na reflexão sobre a Memória da Resistência de São Paulo.

Em suma, buscamos fugir das explicações totalizantes e das explicações lineares para caminharmos no sentido de refletir sobre as escolhas do lembrar e do esquecer. Refletir sobre o processo de formação da memória, integração do passado com o presente, da influência dos sujeitos e do meio social nesse processo, permite a prudência em não atribuir à história uma causalidade teleológica que busca justificar o presente para explicar o passado.

O CONTEXTO DA INDÚSTRIA TÊXTIL NO BRASIL E EM MINAS GERAIS DURANTE A DÉCADA DE 1990

Para Cardoso (1997), o cenário de reestruturação produtiva no Brasil provocou uma crise e uma instabilidade na indústria têxtil, pois ocorreu a conjugação de um ambiente macroeconômico

que era desfavorável e a falta de consistência estrutural do setor, sendo isto observável por meio do atraso tecnológico e da falta de integração na cadeia produtiva. Paladini (2002), Marquezini *et al.* (2004) e Keller (2005) consideram que, além da reestruturação produtiva, a abertura da economia brasileira, sendo esta promovida em 1990 durante o governo de Fernando Collor, e os processos da chamada globalização também afetaram o desempenho deste setor. Como desdobramentos, ocorreram o encerramento de diversas fábricas nacionais, o aumento do desemprego e, conseqüentemente, a implementação de novas estratégias por parte das empresas, como a reformulação das operações e a flexibilização dos postos de trabalho.

Segundo Dedecca (1996), com o acirramento da competitividade entre as empresas no contexto da globalização, a reestruturação produtiva e a flexibilização dos postos de trabalho proporcionaram parâmetros produtivos que dizem passar de estáticos para dinâmicos, abandonando o modelo taylorista/fordista em busca de modelos *Just in Time* (Qualidade Total), os quais prometem oferecer uma produção mais eficiente, eficaz e enxuta do ponto de vista empresarial. De acordo com Antunes (2001), a flexibilização produtiva criou um novo perfil de trabalhador, isto é, polivalente e multifuncional, capaz de ser flexível, adaptativo e que executasse diferentes tarefas no cotidiano do trabalho. No entanto, ainda segundo este autor, esse processo foi acompanhado de retrocessos aos direitos dos trabalhadores, inseridos em um movimento do capital de constante precarização das condições de trabalho e redução do valor salarial.

Segundo Gorini (2000), o setor têxtil, durante o período de 1990 a 2000, teve 25% de suas fábricas fechadas. Arelado a isso, ainda segundo este autor, o número de empregos sofreu uma queda de 67%. Segundo Rangel *et al.* (2010), os impactos sentidos pelas empresas têxteis após a abertura da economia em 1990 foram acirrados devido ao isolamento comercial do Brasil entre o período de 1950-1980. Esse isolamento era calcado no incentivo à instalação de indústrias de substituição de importação.

Ainda durante o período de 1990-2000, houve alterações nas distribuições das produções têxteis em cada região do Brasil. Segundo o Instituto de Estudos e Marketing Industrial (2000), durante este período, a região Nordeste aumentou a sua participação na produção de fios (de 30% para 40%) e tecidos (de 17% para 23%), porém, as regiões Sul e Sudeste continuaram a concentrar boa parte delas, girando em torno de 70% do que a indústria têxtil produzia no país.

Em relação à indústria têxtil de Minas Gerais, a partir de 1996, o setor expandiu para algumas regiões do estado, com destaque para a região norte, gerando empregos e novas instalações fabris. Em complemento, o número de novos postos de trabalho diretos criados pelo setor alcançou a marca dos quarenta e dois mil no ano de 1996, gerando um faturamento anual de um bilhão de reais (INDI, 1997; GORINI; SIQUEIRA, 2002).

No tocante à indústria têxtil mineira, no período de 1997 a 2000, ainda, houve expressivo aumento das exportações, sendo reflexo do contexto de investimentos na modernização da planta produtiva e a valorização do real (INDI, 2000). Não obstante, segundo a Associação Brasileira da Indústria Têxtil e Confecção, as renovações tecnológicas dos maquinários

geraram desempregos nas fábricas nos setores de fiação, tecelagem, malharia e acabamento, havendo uma redução no número de ocupações, oscilando de 28.858 em 1997 para 27.131 em 2000.

Diante dos panoramas nacional e mineiro delineados acima, é importante enfatizar que, segundo Marquezini *et al.* (2004), parte das empresas do setor obtiveram recuperação gradual calcada no investimento de maquinário e equipamentos modernos vindos do exterior, além da diversificação de produtos por meio da implementação de novas técnicas produtivas e de insumos mais aprimorados. De acordo com Gorini (1998; 2000), o valor investido pelo setor chegou a US\$ 6 bilhões durante a década de 1990, sendo US\$ 4 bilhões referentes à importação de máquinas. Ademais, ainda segundo essa mesma autora, o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) concedeu ao setor têxtil, durante a década 1990, mais de US\$ 2 bilhões em linhas de financiamento.

PERCURSO METODOLÓGICO

Para desenvolvermos o objetivo de pesquisa de apreender as Histórias e memórias das transformações ocorridas na gestão de uma organização industrial têxtil do interior de Minas Gerais a partir das visões de gerentes e operários durante o período de 1990-2000, realizamos um estudo de caso. A estratégia metodológica empreendida foi de trabalhar com as convergências entre as abordagens histórica e qualitativa, seguindo as diretrizes de Yates (2013). Para o autor, trabalhar com essa aproximação permite, nos Estudos Organizacionais, o avanço na construção de novas teorias e formas de interpretar os fenômenos e processos. Com isso, os estudos podem avançar na utilização de fontes variadas de dados e na reflexão sobre a percepção temporal diferenciada dos historiadores. Fontoura, Alfaia e Fernandes (2013) complementam que a utilização de uma metodologia histórica deve fugir de universalismos, já que os contextos em que as situações ocorreram se vinculam às épocas analisadas, inviabilizando a generalização e mera reprodução dos fatos.

Trabalhamos com as memórias de gestores e operários (ambos os grupos tendo trabalhadores aposentados ou em atividade) que trabalharam em uma organização têxtil familiar do interior de Minas Gerais durante o período de 1990-2000. A organização foi fundada há 132 anos e, atualmente, possui em torno de 500 trabalhadores, sendo menos da metade do que ela possuía no início da década de 1990, quando chegou a ter 1.300. O principal motivo desta expressiva redução de mão de obra é o avanço tecnológico das máquinas e equipamentos utilizados na produção têxtil. Ademais, a produção da fábrica consiste em artigos de cama, mesa, banho e tecidos para roupas e decoração.

Realizamos oito entrevistas de história oral temática, gravadas e transcritas integralmente, com quatro gestores (dois aposentados e dois em atividade) e quatro operários (três aposentados e um em atividade). A técnica de história oral temática é caracterizada como uma reunião de métodos envolvidos na execução e no planejamento de um projeto, de uma pesquisa, de entrevistas e da transformação do oral em escrito (BOSI, 1994/2015; JOAQUIM; CARRIERI, 2018; MEIHY, 2005; 2013; NEVES, 2010). Ela foi escolhida,

com base nos mesmos autores, pois se apresenta como mais adequada para trabalhos que buscam acessar memórias de sujeitos que, no presente, podem recontar, ressignificar e reinterpretar processos do passado. Além disso, por meio dela, é possível buscar esclarecer situações conflitantes, polêmicas e contraditórias do passado (MEIHY; HOLANDA, 2013), como no caso deste trabalho.

De forma complementar, consultamos e analisamos, à medida que foram disponibilizados, documentos pessoais dos sujeitos entrevistados, documentos oficiais e históricos da organização, além das informações provenientes do *site* institucional. Por fim, conforme sugerido por Meihy (2005), as entrevistas foram acompanhadas da elaboração do caderno de campo, atuando como uma espécie de diário para anotações referentes ao processo prático da pesquisa. No caderno de campo, anotamos: a) como os contatos foram feitos, em nosso caso, primeiro via telefone, logo após, presencialmente; b) como e os locais onde ocorreram as gravações, em nosso caso, nas casas dos entrevistados e no escritório da empresa estudada; c) eventuais incidentes ou falas oriundas de conversas e que foram importantes para elaboração do trabalho.

Em um primeiro momento, buscamos os proprietários atuais da organização para a realização das entrevistas, mas não fomos atendidos. Após isso, utilizamos, na seleção dos entrevistados, a técnica de “bola de neve”, na qual a pessoa entrevistada indica outro sujeito social para participar da pesquisa (VINUTO, 2014). A escolha dos entrevistados indicados foi baseada no longo tempo de vínculo com a organização, visto que a pesquisa buscou explorar fatos relacionados à sua história. Os temas das entrevistas abarcaram a inserção dos sujeitos na organização, as atividades realizadas no cotidiano do trabalho, os processos de modernização e de mudanças gerenciais, além do contexto local na década de 1990.

Construído o *corpus* da pesquisa, a apresentação dos resultados deu-se a partir de Meihy (2005), realizando primeiro a transcrição bruta das entrevistas, a textualização, a qual adapta o oral para o escrito e, por fim, a realização da transcrição. Após realizarmos as leituras e reflexões dos cadernos de campo, das entrevistas e tecermos conexões com as teorias utilizadas, seguimos para a redação do texto final com os eventuais recortes para alcance do objetivo proposto neste trabalho.

O recorte final das entrevistas contou com nomes fictícios dos entrevistados, acompanhados da indicação de gestores ou operários. Diante das narrativas, agrupamos as histórias em relação às transformações ocorridas na gestão da organização. Primeiro, as histórias concentram-se no processo de modernização da planta industrial da organização estudada e seus desdobramentos, abarcando as mudanças no processo produtivo e nas práticas gerenciais. As outras histórias agrupadas estão atreladas aos fatos provenientes do contexto local da organização e os impactos que eles tiveram na gestão da organização, abarcando a greve de 1995 e o ingresso de uma nova fábrica na cidade.

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Os processos de modernização e de mudança gerencial

A partir das memórias dos sujeitos entrevistados, destacamos o processo de modernização na planta produtiva da fábrica e os impactos na gestão da empresa. Este processo foi tratado pelas empresas do setor têxtil como um dos caminhos para a sobrevivência no mercado e uma forma de recuperação da competitividade. O maior impacto ocorreu nas pequenas e médias fábricas do setor, uma vez que eram mais defasadas tecnologicamente por atuarem com o foco no mercado interno (GORINI; MARTINS, 1998). O gestor Carlos, ao falar sobre a modernização, menciona a demora da empresa em se atualizar tecnologicamente, assim como da compra de maquinários usados no exterior:

Nós demoramos muito a acordar. Porque, quando nós partimos pra modernização, outras empresas já tinham feito. Aproveitamos uma abertura que o governo deixou, que foi liberar a importação de máquina usada e buscamos essas máquinas usadas no mercado externo (CARLOS, GESTOR).

O entrevistado Carlos narra sua compreensão sobre o início do processo de modernização, rememorando o contexto dos concorrentes e do governo. Um ponto silenciado na memória do gestor é a proibição de importação de equipamentos/máquinas aplicada pelo governo federal, a qual era uma barreira não tarifária, sendo extinta na década de 1990. A partir disso, o controle das importações passou a ser realizado somente por meio de tarifas e taxa de câmbio.

A modernização permitiu que as máquinas recebessem tecnologias de base microeletrônica, o que viabilizou a adição de novas funções em seu funcionamento e, conseqüentemente, o aumento da eficiência na produção e qualidade dos produtos (GORINI; MARTINS, 1998). Essa questão é rememorada pelo gestor Ronaldo, quando questionado sobre os motivos que levaram a uma melhoria no controle da qualidade a partir da aquisição de máquinas mais modernas:

O controle da qualidade, anteriormente, vamos dizer assim, ele era quase que humano. O homem teria que fazer os testes pra ver se estava dentro dos padrões normais, pegar o material e já levar para o laboratório. Essas máquinas importadas como passadores, como *open ends*, elas tinham embutidas nelas a tecnologia e ela própria fazia o controle da qualidade (RONALDO, GESTOR).

Ronaldo rememora o fato de que houve uma maior mecanização no controle de qualidade, reduzindo, assim, a dependência da ação humana. O gestor retira a dependência do processo produtivo do trabalho vivo no trecho “ele era quase que humano” e intensifica o trabalho morto por meio das máquinas modernas. A troca de máquinas antigas por outras mais modernas reduziu algumas etapas do processo de produção e obteve alguns avanços tecnológicos, gerando assim mais produtividade e eficiência. Ronaldo, ao narrar os impactos da modernização no processo produtivo, destaca as alterações incrementais que foram obtidas e que, conseqüentemente, reduziram a mão de obra:

O material do algodão, pra ele chegar ao ponto de estar preparado, pra ser transformado em fio, ele passava por batedor, carga, passador e maçarqueiro. Com esta modernização, ela passou só por batedor, carga e passador. Eliminou o maquinário chamado maçarqueira. Já lá na fiação, nós trocamos sete filatórios por um maquinário chamado *open end*. Esses sete filatórios tinha duzentos e setenta fusos, o *open end* tinha mil. Então, houve esse avanço tecnológico e a redução da mão de obra (RONALDO, GESTOR).

Em relação às máquinas modernas, de acordo com o operário Renato, houve algumas alterações:

Nós tivemos que nos adaptarmos e treinarmos melhor em máquinas que exige mais de nós mecânicos... porque são máquinas mais modernas, mas que te dar menos trabalho corretivo, porém, mais o preventivo. Ela não te dá muita correção. A preventiva tem que ser feita com mais atenção, mais carinho, digamos assim, por ser um equipamento bem mais caro. Você sai da mecânica e vai pra microeletrônica (Renato, Operário).

O discurso do operário escolhe por rememorar duas mudanças que foram trazidas pela renovação tecnológica: o foco na manutenção preventiva e a inserção da microeletrônica no funcionamento das máquinas. Outro aspecto na narrativa do entrevistado diz respeito à exigência de uma maior qualificação para trabalhar na manutenção do maquinário moderno.

É possível destacar dois aspectos silenciados no processo de rememorar, no trecho em que Renato diz “ela não te dá muita correção”. Primeiro, a maior complexidade das máquinas modernas não permite muitas correções pontuais. Segundo, é preciso que a empresa tenha uma cultura de manutenção preventiva a partir da renovação tecnológica, uma vez que a falta dela pode gerar a perda da máquina ou um custo de reparação elevado.

Outro aspecto importante relacionado ao processo de modernização do parque industrial têxtil foram as demissões dos trabalhadores geradas pela instalação de máquinas e equipamentos modernos. Podemos observar essa história partir da fala do operário Adilson:

Mas, quando falou que era pra modernizar, eu não imaginava que ia ser tanto assim não, sabe? Aí mexeu na estrutura da empresa toda. Tipo assim, pegar uma máquina de entulho e dar uma reviravolta mesmo. Na fiação, tinha uns cinquenta funcionários. Mas, só que, até esta linha sair da fiação e chegar na tecelagem, ela passava na urdideira, na engomadeira. Pra modificar isso aí, pra modernizar, mudou tudo. Eles trouxeram um tal de *open-end*. Destes cinquenta que tinha na fiação, ficou uns dez (ADILSON, OPERÁRIO).

O entrevistado opta por rememorar que não sabia dos impactos que a modernização poderia causar. Nas informações obtidas por meio das anotações do caderno de campo e das entrevistas, afirmamos que a empresa não fornecia informações sobre os desdobramentos que a modernização poderia causar aos operários. Ademais, a atualização do maquinário gerou demissões de trabalhadores, devido à redução do número de trabalhadores em uma das etapas de produção.

Por fim, o entrevistado, o qual é aposentado, afirma que o processo de mudança ainda se

encontra bastante “vivo” em sua memória, apesar dos vinte anos que se passaram desde que tudo aconteceu. O trecho em que ele faz uma metáfora comparando uma máquina de entulho que revira tudo com a modernização reflete o quanto as mudanças foram marcantes para ele e impactantes na estrutura produtiva da fábrica.

Ainda relacionado às demissões causadas pelo processo de modernização, vale mencionar o trecho da entrevista do gestor Gilson em que ele fala dos impactos desse processo:

Veja bem, a empresa absorvia grande parte da mão de obra da cidade. Foi, pra gente, mais difícil conduzir isso, porque a gente teve que renovar o maquinário, teve que demitir muitas pessoas. Pra você ter uma ideia, a gente tinha cerca de mil e duzentos funcionários no período. A gente voltou, hoje, pra quatrocentos funcionários, quer dizer, isso tudo foi parte da modernização. Então... isso, a gente teve que ter muita habilidade em resolver essas coisas, porque é uma cidade pequena, a gente conhecia todo mundo e a gente tinha que priorizar pessoas, né! (GILSON, GESTOR).

A narrativa do gestor Gilson reforça a fala do operário Adilson no que se refere às dispensas que ocorreram pela renovação tecnológica das máquinas. Ele ainda analisa as demissões de trabalhadores dentro do contexto social em que a empresa se encontrava, isto é, uma empresa tradicional e que gerava muitos empregos em uma pequena cidade do interior.

O contexto foi utilizado como justificativa para lembrar que não foi fácil para a gestão da empresa demitir os trabalhadores. O gestor, ao lembrar “[...] a gente conhecia todo mundo e a gente tinha que priorizar pessoas, né!”, considera que o vínculo social criado com os trabalhadores fora da empresa influenciava na relação capital-trabalho, ou seja, no momento de decidir quem iria ser demitido ou não.

Tendo em vista o que foi apresentado, podemos observar que o processo de modernização do setor têxtil durante a década de 1990 trouxe várias mudanças para a empresa no que tange ao processo produtivo, à gestão da qualidade e à redução de mão de obra no chão de fábrica. Outro aspecto importante foi o fato de a atualização tecnológica da planta produtiva ter sido tardia e realizada a partir da aquisição de máquinas usadas providas do exterior.

A abertura econômica enfrentada pelas indústrias têxteis no início dos anos 1990 exigiu que elas se modernizassem, adotando em suas plantas produtivas inovações tecnológicas (KELLER, 2005). Diante disso, novas técnicas, estratégias e práticas de gestão foram implementadas nas empresas e, por meio das entrevistas realizadas e das análises dos documentos, identificamos algumas que foram empreendidas na indústria pesquisada por este trabalho.

A primeira alteração gerencial é a da Qualidade Total. Esta técnica é proveniente do modelo de gestão japonês, pensada por nomes como Deming, Ishikawa e Juran, os quais propuseram um gerenciamento divergente ao do modelo clássico. Segundo Paladini (2002), a Qualidade Total consiste em um sistema administrativo que visa adequar as estruturas da organização ao mercado por meio do planejamento, controle e aperfeiçoamento da qualidade.

A implantação da Qualidade Total na indústria têxtil objeto deste trabalho foi mencionada pelo gestor Luan no trecho abaixo:

Nós tivemos uma coisa de qualidade total na década de noventa. Nós chegamos a trabalhar com a Fundação Getúlio Vargas aqui. Na época se falava em ganhar custo. Aumentar a qualidade, reduzir o custo e melhorar a competitividade. Também reduzir cargos. Então, você reduz um pouco de cargos e a coisa fica mais rápida. Uma administração mais ágil (LUAN, GESTOR).

A lembrança do entrevistado sobre a Qualidade Total concentra-se no ponto de vista gerencial, pontuando os benefícios para a empresa, como a redução dos custos, aumento da qualidade para competir no mercado, além de agilizar a tomada de decisão por meio da diminuição dos postos de trabalho. Assim, o gestor opta por trabalhar com as dinâmicas de gestão, silenciando em sua memória as implicações negativas deste processo, bem como os impactos gerados aos trabalhadores. No mesmo raciocínio, Ronaldo rememora a questão relacionada à redução de cargos:

Nós reduzimos cargos demais. O setor administrativo era muito grande. Nós perdíamos muito em informação, em tempo de informação. Antes era o diretor, o gerente, o supervisor, vários supervisores divididos dentro da empresa. Depois ficou diretor, já não tinha gerente, era direto na supervisão, menos supervisores. Tornou-se mais ágil e, conseqüentemente, reduziu também em valor monetário, em salário (RONALDO, GESTOR).

Complementando a memória do gestor Luan, Ronaldo recorda os acontecimentos que abarcam as mudanças diretas no cotidiano de gestão da organização. Desta forma, a implantação da qualidade é apresentada a partir de uma análise temporal que considera a forma com que as atividades eram exercidas antes e depois, reforçando a história oficial de que o processo de alteração gerencial contribuiu para a agilidade nos processos e redução de custos.

Com a modernização da fábrica, a pessoa tinha que ser a mais dinâmica possível. A pessoa tinha que ser flexível, não podia ser aquela pessoa focada, “só faço isso”. Não! Ela tinha que ser dinâmica. O funcionário tinha que ser polivalente. Hoje, também é exigido isso. A pessoa tem que ser dinâmica em todas as áreas de trabalho. Isso é observado. Isso é analisado pelos gerentes (ADILSON, OPERÁRIO).

Do ponto de vista operário, Adilson opta por rememorar os efeitos da flexibilização produtiva no comportamento e no perfil do trabalhador. O operário, ao descrever os hábitos dos trabalhadores, relata o padrão que a fábrica passou a exigir como cumprimento de ações e mecanismos predeterminados e o alcance de metas e objetivos a partir do processo de reestruturação. O trabalhador ainda escolhe por lembrar que a dinâmica de trabalho que foi implementada na época da modernização permanece nos dias atuais. Desta forma, o trabalho passou a ser observado e analisado pelos gestores, com base nos critérios de Qualidade Total, tendo em vista que, devido à conjuntura do período de 1990-2000, a fábrica teve que realizar várias alterações em toda sua gestão, destacada nas memórias dos entrevistados sobre a produção e o pessoal.

O contexto local da fábrica na década de 1990

A segunda categoria das memórias diz respeito ao contexto local da fábrica. O primeiro acontecimento refere-se à greve dos operários no ano de 1995, a qual paralisou a empresa por quarenta e cinco dias e gerou alterações na relação capital-trabalho. No que tange ao segundo fato, ele está relacionado ao ingresso de uma nova fábrica na cidade pertencente ao setor de cosméticos, no ano de 1997, tendo isso implicado em mudanças na gestão da empresa têxtil. No que concerne à greve, foi possível identificar diferenças entre as memórias dos gestores e operários em relação às causas e aos desdobramentos deste fato.

Uma das reivindicações nossas era fixar piso salarial pra categoria, porque a empresa sempre reajusta o salário dos trabalhadores de acordo com índice, né!? Então, nunca uma proposta de ganho real. Aquela proposta daquele período ali foi uma das melhores que nós achamos. Não é à toa que os trabalhadores autorizaram, naquele período ali, as negociações. E nós entendemos que o que era bom para o trabalhador era o que tava na pauta: prêmio de produtividade, medição de insalubridade, uma equipe médica, kit escolar, creche (ADILSON, OPERÁRIO).

O operário opta por rememorar as diversas negociações e reivindicações propostas na época em relação às condições de trabalho dos operários. O entrevistado opta por destacar as pautas levantadas pelo movimento e que foram aprovadas em decisões coletivas. O fato de Adilson ser, na época, um dos representantes do sindicato na fábrica pode justificar a escolha por relembrar o processo de negociação e as demandas que eram boas para os trabalhadores.

Primeiro, nós estamos falando aqui de mudança de tecnologia, redução de mão de obra, então, tinha todo um segmento sindical que era contra este processo. Nós estávamos olhando só o lado empresarial, não queríamos ver o lado humano, mas, sem isso, a empresa não sobreviveria. O contexto da greve... ela fugiu do controle, porque ela foi feita [...] aí ela passou do sindicato dos trabalhadores da indústria têxtil e envolveu o sindicato dos trabalhadores siderúrgicos de outras cidades... e mais uma questão política. Foi o momento em que alguns políticos da região estavam muito em evidência e vieram comandar, por assim dizer, o movimento daqui (RONALDO, GESTOR).

Em contrapartida, a interpretação da greve a partir da ótica do gestor Ronaldo possui um viés distinto do colocado pelos operários. Para ele, o movimento grevista não se pautou apenas nas reivindicações dos operários, porque houve também a presença de interesses de pessoas ligadas à política da região. Em sua recordação, ele remete ao contexto de modernização da década 1990 e reafirma as medidas gerenciais pautadas nos processos que beneficiariam somente a empresa, ignorando as condições de trabalho dos operários.

Outro ponto que o entrevistado se recorda é que a greve “fugiu do controle” ao pontuar que ela ultrapassou as exigências do sindicato dos trabalhadores da indústria têxtil e alcançou o sindicato dos trabalhadores siderúrgicos de outras cidades da região. A partir desta escolha, o entrevistado opta por selecionar uma versão da história e silenciar a força que o movimento grevista obteve com o apoio de outros sindicatos, conseqüentemente,

enfraquecendo a negociação da fábrica têxtil junto ao sindicato, conforme os documentos pessoais dos operários aos quais tivemos acesso no decorrer da pesquisa.

A diferenciação das rememorações sobre um mesmo fato pode ser suportada nas contribuições de Pollak (1989), Araújo e Santos (2007), Neves (2010) e Bosi (1994/2015) quando afirmam que a memória coexiste com tensões, conflitos e disputas. Isso ocorre pela posição seletiva do passado, atendendo aos anseios do tempo presente. A memória, então, busca atualizar o tempo do passado, fazendo-o vivo e pleno de sentidos no presente.

O receio por questionar as práticas da empresa é rememorado pelo operário Ricardo por meio da metáfora “mãe da cidade” para se referir à fábrica e aos trabalhadores que evitavam questionar as práticas exercidas. O medo da ausência de emprego que existia nos trabalhadores da época foi utilizado como contexto para que, em seguida, o operário lembre de que foi por meio da greve que os trabalhadores mais antigos perceberam que a empresa não sairia da cidade.

Esta expressão, [que a fábrica é] a mãe da cidade, existia dos funcionários antigos, né!? Era justamente aqueles funcionários que tinham submissão, então eles pensavam desta forma: eles não poderiam brigar com a empresa [risos]. Tinha-se aquele conceito que é o seguinte: qualquer coisa que fizesse com a empresa, a empresa ia pegar o maquinário e ir embora. Mostramos através de uma greve... eles tiveram que ver a greve, pra ver que a empresa nunca iria sair daqui (RICARDO, OPERÁRIO).

Dessa forma, o operário desconstrói, por meio de sua memória, a ideia de que a relação entre empresa e trabalhador poderia ser questionada, caracterizando-se como um ponto de inflexão nas relações entre capital e trabalho na cidade. O mesmo conflito de memórias entre gestores e operários reaparece em relação ao desfecho da greve:

Olha, pra você ver, depois da greve.... hoje, tem uniforme, calçado, tudo a gente tinha que comprar por conta da gente. Teve uma melhoria nos salários. Passaram a valorizar mais os mecânicos. Plano de saúde. Melhorou muito (ELIAS, OPERÁRIO).

A narrativa de Elias reconstrói a memória de que foi depois da greve que os trabalhadores obtiveram melhorias nas condições de trabalho. O entrevistado opta por recordar itens como o fornecimento de uniformes, calçados e plano de saúde. Além disso, quando o entrevistado opta por lembrar que “passaram a valorizar mais os mecânicos”, ele deixa exposta uma memória próxima de sua realidade, já que exercia essa função na fábrica. Em contrapartida, o discurso do gestor possui outra memória do desfecho da greve:

Esta greve não foi boa pra ninguém. O funcionário perdeu muito, a empresa perdeu mais ainda. A sociedade aqui perdeu muito também. Eu acho que, depois disso... a empresa e a sociedade ficaram assim... mais fortes. No final, foi triste, uma coisa lamentável, todos sofreram muito. Passou! (CARLOS, GESTOR).

O gestor Carlos relembra em tom negativo o fim do processo de greve. Segundo ele, todos os envolvidos obtiveram perdas, silenciado por ele quais seriam. Mesmo assim, o entrevistado opta por reconstruir a lembrança de que a sociedade local e a empresa saíram fortalecidas do processo, silenciando a caracterização dos operários no processo. Os documentos da época aos quais obtivemos acesso por meio dos operários entrevistados, complementados pelas anotações do caderno de campo, relatam a dureza com que a empresa conduziu as negociações. No entanto, a partir da grande repercussão do movimento, teve que acabar cedendo às reivindicações. Esse desfecho pode justificar o motivo pelo qual Carlos considera a memória relacionada a este acontecimento como algo triste, lamentável e sofrido.

Por meio do processo de pesquisa, observamos que alguns acontecimentos relacionados às histórias da empresa foram mencionados apenas por um dos grupos de entrevistados, gestores ou operários, e outros por ambos os grupos. Diante disso, o Quadro 01 traz-nos uma visão geral da cronologia histórica da organização, assim como os acontecimentos relatados por cada grupo. Frisamos que a coluna “fato oficial” diz respeito às versões provenientes dos documentos oficiais da empresa e das memórias dos gestores, enquanto que a coluna “fato extraoficial” dedica-se aos documentos provenientes dos operários bem como de suas memórias.

Quadro 1 - Síntese cronológica construída a partir de dados oficiais e pela memória dos sujeitos

Ano	História Oficial	História Extraoficial
1887	Fundação da empresa	Fundação da empresa
1922	Implementação de sistemas de controle do processo de produção têxtil	Fato não mencionado
1925	Construção da primeira hidrelétrica	Fato não foi mencionado
1939	Menção ao grande incêndio que destrói toda a fábrica	Menção ao grande incêndio que destrói toda a fábrica
1939/1941	Fato não mencionado	Reconstrução da fábrica, contando com a ajuda dos operários
1941	Reinauguração da fábrica com equipamentos importados da Inglaterra	Reinauguração da fábrica com equipamentos importados da Inglaterra.
1950	Inauguração de uma nova hidrelétrica	Inauguração de uma nova hidrelétrica
1970	Início do processo de modernização	Fato não mencionado
1977	Inauguração da terceira hidrelétrica	Ampliação da hidrelétrica da empresa
1978	Inauguração do centro de treinamento de pessoal	Fato não mencionado
1980/1981	Aquisição de novas empresas	Fato não mencionado

Ano	História Oficial	História Extraoficial
1985	Incentivo e participação da criação da cooperativa dos trabalhadores	Criação da cooperativa dos trabalhadores
1987	Comemoração do centenário da empresa	Comemoração do centenário da empresa
1995	Fato não mencionado	Greve que paralisa a empresa por 45 dias, gerando mudanças profundas na relação capital e trabalho
1997	Fato não mencionado	Ingresso de uma nova fábrica, do setor de cosméticos, na cidade, gerando mudanças na gestão da fábrica têxtil
1998 até 2000	Investimentos em modernização de máquinas e melhorias na gestão ambiental	Modernização gera desempregos; Fábrica amplia política de preservação do meio ambiente.

Fonte: Dados oficiais da empresa e entrevistas. Elaborado pelos autores.

Tendo como referência o Quadro 01, observamos que as memórias em relação às histórias e às mudanças nas práticas de gestão da fábrica têxtil apresentaram lembranças que ora convergiam e ora divergiam. Isto demonstra o terreno disputado, conflituoso, tensionado e de oposições que é a memória. Bosi (1994/2015) permite-nos afirmar que registramos apenas um traço da memória, a qual é infinita. A autora faz-nos refletir sobre o emaranhado de possibilidades de que a memória dispõe, sendo uma pequena parte de um todo muito maior, permitindo que se assumam a posição influente de nós pesquisadores ao evocarmos as lembranças dos entrevistados.

Neste sentido, o que é lembrado não será nunca o todo, e mesmo que tentemos voltar ao lembrado, não será nunca igual. As situações que foram sendo recontadas, o contexto que foi sendo construído nas entrevistas em conjunto com os entrevistados, permitiram que eles se recordassem de algo naquele instante e naquele momento e que pode não ser o mesmo em outro momento. Mesmo que as narrativas históricas relatem um passado, elas não dizem respeito a uma verdade absoluta que está sendo apresentada, mas, sim, dizem respeito aos processos de elaboração de narrativas a partir de interesses conflitantes (BOSI, 1994/2015; MEIHY, 2005).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do objetivo de apreender as histórias e memórias das transformações ocorridas na gestão de uma organização industrial têxtil a partir das visões de gerentes e operários durante o período de 1990-2000, buscamos trabalhar com as memórias de diversos fatos históricos de uma fábrica familiar centenária localizada no interior de Minas Gerais. Para tanto, realizamos um estudo de caso a partir das convergências entre as metodologias histórica e qualitativa, trabalhando a partir do método de história oral temática, as memórias de quatro gerentes e quatro operários (aposentados ou ainda em atividade de ambos os grupos). Como

forma complementar, consultamos e analisamos documentos disponibilizados pela fábrica, pelos entrevistados, além de realizarmos nossas anotações no caderno de campo.

Partimos das reflexões que trabalham com as Histórias e as memórias na Administração. Como foi possível observar no delinear da pesquisa, a perspectiva histórica permite a compreensão de fenômenos organizacionais a partir de teorias e métodos historiográficos, possibilitando nosso distanciamento de concepções que fomentam a regularidade e a criação de modelos, leis e regras universais. Buscamos, nesse sentido, apreender, compreender, investigar, refletir e questionar as ações que oportunizam aos gestores a manutenção de suas posições de poder e, aos trabalhadores, a resistência, visando ampliar os estudos sobre práticas históricas cotidianas.

Trouxemos ainda para a discussão o movimento de reestruturação produtiva e de flexibilização dos postos de trabalho que ocorreu nos anos 1990, apresentando o processo de abandono dos modelos taylorista/fordista para alcance de modelos que prometem eficiência e eficácia na produção. Ao mesmo tempo, refletimos que esse processo foi acompanhado de contínuos retrocessos aos direitos dos trabalhadores, incluindo a diminuição do valor salarial. Além disso, caracterizamos o setor têxtil na década analisada, apresentando os panoramas nacional e mineiro para maior embasamento das histórias.

Após delimitado o *corpus* da pesquisa, apresentamos, para fins didáticos, dois agrupamentos para apresentação dos resultados. No primeiro, tratamos das histórias e memórias sobre o processo de modernização do maquinário, contendo relatos das transformações na gestão, na produção da empresa, bem como suas prosseguções. Como apresentamos, o processo relacionou-se com a conjuntura econômica brasileira na época, demandando, do ponto de vista dos gestores entrevistados, produções mais enxutas e eficientes frente ao custo e a qualidade. Todavia, esse processo apresenta-se na memória dos entrevistados como o que impactou diretamente nas ações dos trabalhadores, em vista da perda do saber de ofício, da inserção de mecanismos predeterminados, assim como maior cobrança para o cumprimento de padrões, metas e controles com base nos critérios da Qualidade Total. Outro ponto a ser destacado foi a redução do quadro de trabalhadores para menos da metade, exigindo dos que permaneciam mudanças drásticas em suas rotinas. Eles tiveram que desenvolver as habilidades de polivalência e multifuncionalidade, ou seja, mais exploráveis e rentáveis para o capital.

O segundo agrupamento utilizado para apresentação das Histórias e memórias discorre sobre os fatos que ocorreram no contexto local da fábrica na década de 1990. Como vimos, as memórias sobre os fatos apresentam divergências entre gestores e operários, em uma operação comum quando se trabalha com as memórias, já que o discurso hegemônico é alvo de disputas pelos sujeitos nele interessados. Apresentamos as memórias relacionadas à greve ocorrida na fábrica em 1995 e o ingresso de uma nova fábrica na cidade no ano de 1997 (o que aumentou o número de postos de trabalho e a pressão por melhores condições de trabalho). Estes fatos foram rememorados pelos gerentes como tentativas de deslegitimação do movimento grevista. Ao contrário disso, os operários reforçaram as necessidades das reivindicações e os ganhos que elas trouxeram.

Por fim, a partir do que foi esboçado, ressaltamos a importância deste trabalho para a Administração, uma vez que ele aborda um setor econômico que é considerado uma das bases da economia mineira. O trabalho ainda possui relevância histórica, social e acadêmica, uma vez que buscou apresentar as memórias de sujeitos envolvidos em um contexto fabril. Através disso, esta pesquisa, ao propor uma abordagem interdisciplinar entre a Administração e a História, permitiu uma melhor reflexão e apresentação das dinâmicas organizacionais de um período de tempo específico. Destacamos que, como todos os processos sociais, a memória é permeada por embates, fragmentações, repetições e lutas que se distanciam (e muito) do conhecimento como único e linear. Nosso descompromisso com lógicas hierarquizantes faz com que possamos negar quaisquer tentativas de recontar acontecimentos partindo das grandes histórias, dos grandes sujeitos, dos grandes feitos e dos grandes atos. Nesse sentido, trabalhamos com a pluralidade de visões de mundo, fortalecendo um movimento em direção às novas formas de conhecer e de conceber as diversas histórias. São os acontecimentos históricos, plurais, de fábricas no interior do Brasil, que sugerimos como campo para investigações futuras.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: abr. 2019. Aceito para publicação em: jul. 2019.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS TÊXTEIS. Setor têxtil e de vestuário abre 1,8 mil vagas em março. **ABIT**: têxtil e confecção. Disponível em: <http://www.abit.org.br/noticias/setor-textil-e-de-vestuario-abre-18-mil-vagas-em-marco>. Acesso em: 22 jul. 2019.

ARAÚJO, M. P. N.; SANTOS, M. S. História, memória e esquecimento: implicações políticas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 79, p. 95-111, 2007.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho**: ensaios sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2001.

BARROS, A.; CARRIERI, A. P. O cotidiano e a história: construindo novos olhares na Administração. **Revista de Administração de Empresas**, v. 55, n. 2, p. 151-161, 2015.

BOSI, E. **Memória e Sociedade**: lembranças de velhos. São Paulo: Companhia das Letras, 1994. (3. ed., 2015).

BURGHAUSEN, M.; BALMER, J. M. T. Repertoires of the corporate past: Explanation and framework. Introducing an integrated and dynamic perspective. **Corporate Communications: An International Journal**, v. 19, n. 4, p. 384-402, 2014.

CALLEFI, J. S.; ICHIKAWA, E. Y. A Memória na História Oral de Vida dos Idosos. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 8, n. 1, p. 85-99, 2019.

CARDOSO, A. M. Globalização e Relações Industriais na Indústria Têxtil Brasileira. In: DOMBOIS, R.; PRIES, L. (Org.). **As relações industriais no processo de transformação da América Latina: o caso brasileiro**. Bremen: Universität Bremen; São Paulo: Cebrap-Documentos de Pesquisa, Tomo II, 1997.

CARNEIRO, A. T. Pode a área de Estudos Organizacionais ser historiográfica? **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 3, n. 8, p. 987-1017, 2016.

CARRIERI, A. P.; SANTOS, J. V. P. D.; PEREIRA, V. F.; MARTINS, T. S. Pesquisa Histórica em Administração: A (Re)Construção Identitária da Galeria do Ouvidor em Belo Horizonte (MG). **Revista de Ciências da Administração**, v. 18, n. 46, p. 9-22, 2016.

CARRIERI, A. P.; PERDIGÃO, D. A.; MARTINS, P. G.; AGUIAR, A. R. C. A Gestão Ordinária e suas práticas: o caso da Cafeteria Will Coffee. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 12, n. 1, p. 1-13, 2018.

CASEY, A.; OLIVERA, F. Reflections on Organizational Memory and Forgetting. **Journal of Management Inquiry**, v. 20, n. 3, p. 305-310, 2011.

CORAIOLA, D. M. Importância dos arquivos empresariais para a pesquisa histórica em Administração no Brasil. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 10, n. 2, p. 254-269, 2012.

CORAIOLA, D.; FOSTER, W. M.; SUDDABY, R. Mnemonic capabilities: collective memory as a dynamic capability. **Revista de Administração de Empresas**, v. 57, n. 3, p. 258-263, 2017.

COSTA, A. S. M.; CUBA-MANCEBO, R.; PESSÔA, L. A. G. Museus Corporativos Estratégicos: Uma Análise do Espaço de Memória da Cervejaria Bohemia. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 11, n. 2, p. 100-117, 2016.

COSTA, A. S. M.; BARROS, D. F.; MARTINS, P. E. M. Perspectiva histórica em administração: novos objetos, novos problemas, novas abordagens. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 3, p. 288-289, 2010.

COSTA, A. S. M.; PESSÔA, L. A. G. P. História e Memória no Discurso Publicitário na Revista Veja. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 10, n. 1, p. 19-35, 2016.

COSTA, A. S. M.; SARAIVA, L. Memória e formalização do passado nas organizações. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1761-1780, 2011.

COSTA, A. S. M.; SILVA, M. A. C. Novas fontes, novas versões: contribuições do acervo da Comissão Nacional da Verdade. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 2, p. 163-183, 2017.

COSTA, A. S. M.; SILVA, M. A. C. A pesquisa histórica em Administração: uma proposta para práticas de pesquisas. **Revista Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 20, n. 1, p. 90-121, 2019.

DEDECCA, C. S. Racionalização, poder, trabalho. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 46, p. 93-112, 1996.

FIEDLER, M.; WELPE, I. How do organizations remember? The influence of organizational structure on organizational memory. **Organization Studies**, v. 31, n. 4, p. 381-407, 2010.

FONTOURA, Y.; ALFAIA, L.; FERNANDES, A. A pesquisa histórica em estudos Organizacionais no Brasil: uma análise paradigmática e novas perspectivas. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 11, n. 1, p. 83-103, 2013.

GIROLETTI, D. **Fábrica: convento e disciplina**. 2. ed. revista. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

GORINI, A. P. F. Panorama do setor têxtil no Brasil e no mundo: reestruturação e perspectivas. **BNDES Setorial**, v. 12, s/n, p. 17-50, 2000.

GORINI, A. P. F.; MARTINS, R. F. Novas tecnologias e organização do trabalho no setor têxtil: uma avaliação do programa de financiamento do BNDES. **Revista do BNDES**, v. 5, n. 10, p. 235-264, 1998.

GORINI, A. P. F.; SIQUEIRA, S. H. G. Complexo têxtil brasileiro. **BNDES Setorial, ed. especial, p. 133-157, 2002.**

GOUVÊA, J. B.; CABANA, R. P. L.; ICHIKAWA, E. Y. As histórias e o cotidiano das organizações: uma possibilidade de dar ouvidos àqueles que o discurso hegemônico cala. **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 5, n. 12, p. 297-347, 2018.

HOLAN, P. M. Organizational forgetting, unlearning, and memory systems. **Journal of Management Inquiry**, v. 20, n. 3, p. 302-304, 2011.

IEMI. INSTITUTO DE ESTUDOS E MARKETING INDUSTRIAL. **Panorama conjuntural**. São Paulo, maio 2000.

INDI. INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DE MINAS GERAIS. **Panorama do setor têxtil de Minas Gerais 1997/2000**. Belo Horizonte: INDI, 2000.

INDI. INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DE MINAS GERAIS. **Panorama do setor têxtil de Minas Gerais 1995/1996**. Belo Horizonte: INDI, 1997.

JOAQUIM, N. F.; CARRIERI, A. P. Construção e desenvolvimento de um projeto de história oral em estudos sobre gestão. **Organizações & Sociedade**, v. 25, n. 85, p. 303-319, 2018.

KELLER, P. F. Globalização e novas estratégias empresariais na cadeia têxtil brasileira: uma discussão sobre a via alta para uma inserção competitiva. **Revista ADM. MADE**, v. 8, n. 9-10, p. 93-124, 2005.

LE GOFF, J. Memória. In: LE GOFF, J. **História e Memória**. 5. ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp. 2003. p. 419-476.

MARQUEZINI, S. V.; PASSANEZI, P. M. S.; CARVALHO, A. Setor têxtil: um estudo dos efeitos da abertura comercial sobre o setor têxtil brasileiro. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 3, n. 1, p. 23-34, 2004.

MEIHY, J. C. S. B. **Manual de História Oral**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

MEIHY, J. C. S. B. **História oral**: como fazer, como pensar. São Paulo: Contexto, 2013.

MENA, S.; RINTAMÄKI, J.; FLEMING, P.; SPICER, A. On the forgetting of corporate irresponsibility. **Academy of Management Review**, v. 41, n. 4, p. 720-739, 2016.

MENESES, U. T. B. A história, cativa da memória? Para um mapeamento da memória no campo das Ciências Sociais. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 34, p. 9-23, 1992.

NEVES, L. A. N. **História oral**: memória, tempo, identidades. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica: 2010. 133p.

PALADINI, E. P. **Avaliação estratégica da qualidade**. São Paulo: Atlas, 2002.

PENA, F. G.; MARTINS, T. S.; OLIVEIRA, L. L.; CARRIERI, A. P. O polo da moda em Belo Horizonte: uma análise histórica do Barro Preto. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 15, n. 4, p. 8-26, 2016.

PERDIGÃO, D. A.; BARROS, A. N.; CARRIERI, A. P.; MIRANDA, S. R. Lembranças depositadas: a construção de uma memória organizacional no extinto Banco da Lavoura (Banlavoura) de Minas Gerais. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 16, n. 2, p. 92-126, 2015.

PIERANTI, O. P. A metodologia historiográfica na pesquisa em administração: uma discussão acerca de princípios e de sua aplicabilidade no Brasil contemporâneo. **Cad. EBAPE. BR**, v. 6, n. 1, p. 1-12, 2008.

POLLAK, M. Memória e Identidade Social. **Estudos Históricos**, v. 5, n. 10, p. 200-212, 1992.

POLLAK, M. Memória, esquecimento, silêncio. **Estudos Históricos**, v. 2, n. 3, p. 3-15, 1989.

RANGEL, A. S.; SILVA, M. M.; COSTA, B. K. Competitividade da Indústria Têxtil Brasileira. **Revista de Administração e Inovação**, v. 7, n. 1, p. 109-126, 2010.

ROWLINSON, M.; BOOTH, C.; CLARK, P.; DELAHAYE, A.; PROCTER, S. Social remembering and organizational memory. **Organization Studies**, v. 31, n. 1, p. 69-87, 2010.

SANTOS, V. T.; ICHIKAWA, E. Y. Representações sociais, história e memória: possíveis contribuições para os estudos organizacionais. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 12, n. 31, p. 2213-2231, 2018.

SEIXAS, J. A. Percursos de memórias em terras de história: Problemáticas atuais. In: BRESCIANI, S.; NAXARA, M. **Memória e (res)sentimento**: indagações sobre uma questão sensível. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2004. p. 37-58.

SOUZA, E. M.; COSTA, A. S. M. Usos e significados do conhecimento histórico em estudos organizacionais: uma (re)leitura do taylorismo sob a perspectiva do poder disciplinar. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 1, p. 1-15, 2013.

TRINDADE, T. O.; COSTA, A. S. M. Reflexões sobre a produção de espaços de memória em contextos de justiça de transição: o caso do Memorial da Resistência de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Organizacionais**, v. 4, n. 2, p. 407-436, 2017.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014.

VIZEU, F. Potencialidades da análise histórica nos estudos organizacionais brasileiros. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 37-47, 2010.

WANDERLEY, S.; BARROS, A. Decoloniality, geopolitics of knowledge and historic turn: towards a Latin American agenda. **Management & Organizational History**, v. 13, p. 1-19, 2018.

WANDERLEY, S.; BARROS, A.; COSTA, A. S. M.; CARRIERI, A. P. Caminhos e percursos da História em Administração: um chamado à reflexão sobre o tempo e a construção do presente. **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 3, n. 8, p. 801-820, 2016.

YATES, J. Understanding historical methods in organization studies. In: BUCHELI, M.; WADHWANI, D. R. (Org.). **Organizations in Time**: history, theory, methods. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 265-283.

**Daniel
Francisco
Bastos
Monteiro**

Mestre em Administração (CEPEAD/UFMG). Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Licenciado em História pela Universidade Federal de Ouro Preto. Membro do NEOS - Núcleo de Estudos Organizacionais e Sociedade.

**Gabriel Farias
Alves Correia**

Doutorando e Mestre em Administração (CEPEAD/UFMG). Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do NEOS - Núcleo de Estudos Organizacionais e Sociedade.

**Alexandre de
Pádua Carrieri**

Professor Titular da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Doutor em Administração pelo Centro de Pós Graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais. Coordenador do NEOS - Núcleo de Estudos Organizacionais e Sociedade.



Foto: Adriana Caruí

Qualidade de Vida no Trabalho: um estudo de caso em uma organização militar da região central do Rio Grande do Sul¹

Caroline Silva Marques, Márcia Bandeira Landerdahl Maggioni, Aline Mendonça Rodrigues, Vânia Medianeira Flores Costa e Maria Julia Pegoraro Gai

Resumo

Profissionais que exercem funções relacionadas a problemas humanos tendem a desenvolver dificuldades físicas e psicossociais que influenciam em sua qualidade de vida. Os bombeiros, por exemplo, precisam de alto controle emocional para não colocar em risco sua integridade física e de terceiros durante suas atividades. Por isso, o objetivo deste estudo é analisar a qualidade de vida no trabalho (QVT) sob a perspectiva dos bombeiros de uma organização militar na região central do Rio Grande do Sul. Esta pesquisa é um estudo de caso de caráter descritivo e abordagem mista. Para a coleta de dados, utilizou-se um questionário baseado no modelo de QVT de Walton (1973), no qual os respondentes foram trinta e um bombeiros. Analisaram-se os dados a partir de estatística descritiva, identificando fatores com avaliações negativas na percepção dos participantes, como remuneração, oportunidade de crescimento e segurança na organização. Como aspectos positivos, destaca-se que as boas condições de trabalho, boa relação entre funcionário e utilização de seus conhecimentos.

Palavras-chave

Corpo de Bombeiros. Qualidade de Vida no Trabalho. Organização Militar.

Abstract

Professionals who perform functions related to human problems tend to develop physical and psychosocial difficulties that influence their quality of life. Firefighters, for example, need high emotional control in order not to jeopardize their physical integrity and that of others during their activities. Therefore, the aim of this study is to analyze the quality of life at work (QWL) from the perspective of firefighters from a military organization in the central region of Rio Grande do Sul. This research is a case study of a descriptive character and a mixed approach. For data collection, a questionnaire based on Walton's QWL model (1973) was used, in which the respondents were thirty-one firefighters. The data was analyzed using descriptive statistics, in

which factors with negative evaluations were identified in the participants' perception, such as remuneration, opportunity for growth and security in the organization. As positive aspects, it is highlighted that good working conditions, good relationship between employee and use of their knowledge.

Keywords Fire Department. Quality of Life at Work. Military Organization.

INTRODUÇÃO

Rotina cansativa, fadiga, mau humor. Exemplos de consequências que uma longa e estressante jornada de trabalho pode gerar. Ao aplicar estes exemplos no cenário de trabalho de um bombeiro, a intensidade destas sensações pode sofrer alterações consideráveis.

Ao perpassar os conceitos de qualidade de vida no trabalho (QVT), este artigo propõe uma reflexão acerca do trabalho dos bombeiros, tendo em vista que eles lidam com forte carga afetiva durante seu fazer profissional e também, segundo Monteiro *et al.* (2007), estão envolvidos seguidamente em situações que envolvem vítimas ou cenas muito fortes.

As relações dos indivíduos dentro da organização e no contexto social no qual estão inseridos passam por mudanças influenciadas pelas situações do trabalho. Para Kurogi (2008), é fundamental o acompanhamento destas mudanças, por meio da visão da QVT, para a permanência das organizações e a continuidade de suas atividades. Outros autores como Fernandes (1996), Detoni (2001), Bowditch e Buono (2004) e Limongi-França (2004) também têm foco de estudo e pesquisas na QVT para análises e descobertas sobre organizações e seus trabalhadores e suas formas de interação.

Dentre definições de QVT no âmbito internacional, destaca-se pesquisa relacionada ao transtorno por estresse pós-traumático (TEPT) e os trabalhadores bombeiros. Nesta pesquisa, Koniarek e Dudek (2001) encontraram maior prevalência desse transtorno no referido grupo de profissionais do que na população em geral. Com base nesses estudos, o TEPT é definido como uma condição de debilidade apresentada após a exposição a um evento traumático e estressante. Tais situações podem afetar a saúde e o rendimento laboral do trabalhador, incluindo evitar local de trabalho, problemas de concentração, alterações do estado de ânimo e maior suscetibilidade a problemas familiares devido à exposição a eventos traumáticos e estressantes.

O objetivo deste artigo é analisar a qualidade de vida no trabalho sob a perspectiva dos bombeiros de uma organização militar na região central do Rio Grande do Sul. A relevância deste estudo dá-se por evidenciar a importância da qualidade de vida no trabalho e sua contribuição na vida dos profissionais pesquisados, especialmente em organizações militares, como o corpo de bombeiros. Ademais, destaca-se que o tema da pesquisa é essencial para a sociedade, uma vez que a preocupação com a qualidade de vida no trabalho é cada vez

mais necessária dentro das organizações em geral, considerando a realidade do mundo do trabalho.

Espera-se, com esta pesquisa, contribuir no âmbito acadêmico, auxiliando estudantes e pesquisadores na busca pela ampliação de seus conhecimentos acerca do assunto QVT, em especial a aplicação em organizações militares. O presente artigo está estruturado em cinco seções: introdução, contendo a contextualização do tema e o objetivo da pesquisa; revisão de literatura, com as principais definições teóricas que embasaram a pesquisa; método utilizado na aplicação da pesquisa; apresentação e discussão dos resultados; e considerações finais.

REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção, é apresentada a revisão de literatura sobre qualidade de vida no trabalho, na qual são abordadas a origem, a evolução, os conceitos e os principais modelos sobre o assunto.

Qualidade de Vida no Trabalho

As organizações, preocupadas em se manter estáveis no contexto altamente mutável das últimas décadas, buscam, cada vez mais, vantagens e diferenciais em todo seu funcionamento. Com isso, a QVT vem sendo um tema que ganha atenção com o passar do tempo. Walton (1973) já mencionava que a preocupação com os colaboradores tem que ser uma das prioridades das organizações, pois, através do comprometimento destes, as empresas alcançam seus resultados, atingindo o sucesso almejado.

Detoni (2001) diz que a preocupação com as condições de vida existe desde a origem da vida em sociedade e, mais recentemente, volta-se à busca pela satisfação e segurança do trabalhador no processo de execução de suas atividades. Bowditch e Buono (2004) pontuam que o surgimento do desenvolvimento histórico da QVT só ocorreu no final da década de 1960, quando a sociedade norte-americana passou a se questionar sobre os efeitos do emprego sobre a saúde e o bem-estar dos trabalhadores, e a preocupação se expandiu para a sociedade como um todo, tendo como enfoque os efeitos no bem-estar psicológico e na produtividade geral das organizações.

O termo qualidade de vida é bastante abrangente e subjetivo, pois cada indivíduo constrói um conceito particular e diferente a esse respeito, conforme seus objetivos, perspectivas e projetos de vida (ANJOS, 2007; REIS JÚNIOR, 2008). A qualidade de vida no trabalho pode ser definida como uma busca pela satisfação e pelo bem-estar físico, social, psicológico e profissional dos trabalhadores, por meio de ações de melhorias desenvolvidas nas organizações. É uma estratégia para reorganizar o ambiente de trabalho, objetivando minimizar os efeitos adversos das atividades profissionais sobre os indivíduos que as exercem. A QVT representa, além do indivíduo dentro da organização, uma relação entre a qualidade de vida dentro e fora do ambiente de trabalho (ANJOS, 2007; REIS JÚNIOR, 2008).

Neste sentido, as organizações podem contribuir para a criação de ambientes integradores e enriquecedores ou desagregadores e repressores para os trabalhadores que dela fazem parte.

A integração harmoniosa entre o indivíduo trabalhador, o trabalho em si e a organização empregadora garante o respeito aos direitos do trabalhador e potencializa a produtividade organizacional (ANJOS, 2007).

Para Werther e Davis (1983), o crescente interesse em melhorar a QVT demonstra claramente a evolução da sociedade em geral e o nível de instrução das pessoas. A democratização nas relações de trabalho faz com que, cada vez menos, os trabalhadores aceitem, de maneira acomodada, o autoritarismo de seus superiores. Isso se dá por meio da evolução do conhecimento e dos meios de informações tão próximos hoje dos cidadãos, fazendo com que, cada vez mais, as pessoas sejam esclarecidas com maior rapidez sobre o que acontece e demandem soluções para os problemas enfrentados, exigindo que seus gestores acompanhem de maneira ágil as renovações e se adaptem de forma contínua a essa evolução.

A QVT tem diferentes enfoques, seguindo perspectivas e aplicações distintas por seus estudiosos. Fernandes (1996) sugere que, entre 1959 e 1972, a QVT era tida como uma variável, na qual era investigada a reação do indivíduo ao trabalho. Também havia a visão de QVT como sendo uma abordagem, entre 1969 e 1974, na qual o foco estava no indivíduo antes do resultado organizacional; mas, ao mesmo tempo, tendia a trazer melhorias tanto ao empregado quanto à direção da organização.

Entre 1972 e 1975, a QVT foi abordada enquanto um método, o que sugere, ainda segundo Fernandes (1996), que se trata de um conjunto de abordagens e técnicas para melhorar o ambiente de trabalho e torná-lo mais produtivo e prazeroso. Entre 1975 e 1980, a QVT teve sua concepção enquanto movimento, com a declaração ideológica sobre a natureza do trabalho e as relações dos trabalhadores com a organização. Nesta vertente, a administração participativa e a democracia são termos frequentes entre os ideais de QVT.

Após este período, de 1979 até 1982, a QVT era vista como panaceia contra a competição estrangeira, problemas de qualidade, baixas taxas de produtividade, problemas de queixas e outros problemas organizacionais. Essa abordagem estabelecia a QVT como solução para as questões complexas das organizacionais que exigiam resposta. A partir de 1982, a perspectiva de Fernandes (1996) era que a QVT fosse vista “como nada” no futuro, caso os projetos de QVT fracassassem ou virassem modismos, o que significaria não ter efetivamente resolvido os problemas organizacionais identificados anteriormente.

Contudo, referências como Valoria (2016) sugerem que a QVT atua em diferentes variáveis, como ambientais, comportamentais e organizacionais, possibilitando a humanização dos colaboradores e levando à obtenção de resultados mais satisfatórios, tanto para o colaborador quanto para a organização. Postula-se, assim, que QVT vai além de modismo e causa, sim, impactos positivos nas organizações.

Os conceitos de QVT, apesar de semelhantes, têm sua diferenciação nos enfoques dados por cada autor. Santos Júnior e Zimmermann (2002) afirmam que as definições de QVT vão desde uma perspectiva positivista do homem até uma compreensão mais contemporânea que reconhece o ser humano como entidade complexa.

Monteiro *et al.* (2007) explicam o fato de a qualidade de vida no trabalho ganhar preocupação crescente, uma vez que as organizações encontram no bem-estar de seus colaboradores um meio para serem mais fortes e se manterem em meio ao mundo globalizado. Os autores ainda indicam que a QVT pode ser entendida como uma estrutura de pensamento que relaciona pessoas, trabalho e organizações (MONTEIRO *et al.*, 2007).

O tema QVT tem ganhado espaço nas organizações com a intenção de aliar melhorias na qualidade de vida dos profissionais, tanto dentro como fora de seus espaços. As opiniões sobre o tema reúnem muitas variáveis, como enfoques no grau de satisfação dos colaboradores com a organização, nas condições ambientais diversas e na saúde dos sujeitos envolvidos no trabalho. Karch (2000) afirma que os programas de promoção de saúde e qualidade de vida vêm sendo, cada vez mais, seguidos pelas organizações, estimulando os envolvidos na gestão de pessoas e na gestão em geral a tornar o ambiente de trabalho mais produtivo e saudável.

Nem sempre a implementação de programas sobre QVT conseguirá melhorar a satisfação dos colaboradores e resolver os problemas de produtividade nas organizações. No entanto, quando se faz uso da aplicação de programas de QVT, isto provavelmente resultará em menores insatisfações, vínculos mais duradouros e melhores desempenhos, o que, em termos gerenciais, pode evitar desperdícios e, conseqüentemente, reduzir custos das atividades. Lima (1998) reforça que o desenvolvimento de um programa de qualidade de vida requer investimentos, mas estes custos envolvidos geram retornos ao possibilitar o convívio de colaboradores em um ambiente saudável, em ganhos de imagem e de produtividade da organização.

O que se nota é que a abrangência da QVT é enorme. As melhorias na qualidade de vida dos trabalhadores não dizem respeito somente à remuneração, mas essencialmente às condições de trabalho e tudo mais que influencie na satisfação de suas necessidades. Essa é a visão ideal para se começar a pensar em QVT.

Percebe-se que, no cenário atual em que as organizações dos mais diversos setores e finalidades estão inseridas, é importante pensar em fortalecer suas habilidades e potenciais para envolver um novo conceito de trabalho, bem como os desafios a ele inerentes. Dessa maneira, nota-se que qualidade de vida dentro e fora do trabalho é fator preponderante para a qualidade de um serviço e que esta, ao lado da qualidade pessoal, é necessária para a satisfação dos colaboradores de uma organização, independentemente da área em que esta atua.

Pelo percurso teórico revisitado até aqui, entende-se a importância da QVT no contexto das organizações em geral, mas, compreendendo que a QVT relaciona-se às condições de trabalho e às tarefas envolvidas, é possível reconhecer a necessidade de enfoque especial em algumas atividades profissionais que potencialmente podem afetar mais profundamente seus sujeitos. De acordo com Baptista *et al.* (2005), os profissionais que exercem diversas funções relacionadas com problemas humanos tendem a desenvolver dificuldades físicas e psicossociais que influenciam diretamente em sua qualidade de vida.

Os bombeiros, por exemplo, necessitam de um alto controle emocional, inibindo suas emoções e devendo expressar tranquilidade, para que, assim, não coloquem em risco sua integridade física e a de terceiros durante o desempenho de suas atividades. Para que a qualidade de vida desses profissionais seja aspecto positivo em seus desempenhos, Monteiro *et al.* (2007) explicam que podem ser desenvolvidas atividades específicas, incluindo treinamentos técnicos, espaços de trocas relativas ao trabalho e acompanhamento psicológico e nutricional.

A sociedade, de forma geral, vê o bombeiro como um herói, cobrando dele uma invencibilidade. Em suas atividades habituais, o bombeiro realiza ações de combate a incêndios com resgate de vítimas, atendimentos com primeiros socorros, buscas e salvamentos aquáticos e terrestres, apoio em caso de desastres naturais como desabamentos e enchentes, salvamentos em altura, entre outras. No entanto, é preciso enxergar o bombeiro como ser humano, respeitando seus limites e preservando sua saúde física e mental, garantindo assim a qualidade de vida pessoal e profissional, como membro de uma organização (MONTEIRO *et al.*, 2007). É neste sentido que esta pesquisa foi proposta, buscando analisar a QVT de acordo com a percepção de bombeiros militares.

MÉTODO

A presente pesquisa possui caráter descritivo, com abordagem qualitativa e quantitativa, de natureza aplicada (GIL, 2010). Trata-se de um estudo de caso, uma vez que se busca realizar um “levantamento com mais profundidade de determinado caso ou grupo humano sob todos os seus aspectos” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 274). Entende-se que estas escolhas estão adequadas com a perspectiva de investigar as percepções de colaboradores de uma organização em especial, no caso, servidores públicos estaduais, militares lotados em uma unidade militar do Corpo de Bombeiros do Rio Grande do Sul.

A respeito da pesquisa descritiva, Vergara (1998) explica que este tipo de pesquisa expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno e que também pode estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza, não apresentando o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal.

As abordagens quantitativa e qualitativa conjuntamente pretendem responder aos objetivos desenhados ao estudo. Nesse sentido, Marconi e Lakatos (2011, p. 269) explicam que “o método qualitativo difere do quantitativo não só por não empregar instrumentos estatísticos, mas também pela forma de coleta e análise dos dados”.

A respeito da abordagem quantitativa, Sampieri, Collado e Lucio (2013) indicam seu caráter sequencial e comprobatório, uma vez que é realizada por etapas que devem ser seguidas de maneira pré-determinada, com ordem rigorosa. Já a abordagem qualitativa foi adotada, pois, como explica Goldenberg (2011), este método é importante para investigar motivações, sentimentos, atitudes pessoais e crenças dos participantes.

Conforme Andrade (2010) indica para a coleta de dados, elaborou-se um plano que

especificou os pontos de pesquisa e os critérios para a seleção dos possíveis envolvidos e dos informantes que responderam aos questionários. Dessa maneira, formulou-se o questionário composto por três partes: a primeira com seis perguntas sobre perfil dos respondentes; a segunda com duas questões discursivas, abertas, as quais buscaram identificar o entendimento sobre o termo qualidade de vida no trabalho e sobre ações do comando da organização que privilegiem a qualidade de vida no contexto do trabalho; e a terceira parte, com 31 perguntas fechadas, com escala de respostas do tipo Likert com cinco alternativas, com base nos critérios que compõem o modelo de QVT de Walton (1973).

A terceira parte do questionário buscou avaliar os indicadores inseridos nos oito critérios propostos no referido modelo. O Quadro 1 apresenta os critérios de qualidade de vida e seus respectivos indicadores utilizados para basear o questionário da pesquisa.

Quadro 1 – Critérios e indicadores de qualidade de vida

Critérios	Aspectos positivos
Compensação justa e adequada	<ul style="list-style-type: none"> - Remuneração adequada - Equidade interna e externa - Benefícios extras
Condições de segurança e saúde no trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - Jornada de trabalho razoável - Ambiente físico seguro e saudável - Ausência de insalubridade
Oportunidade imediata para a utilização e o desenvolvimento da capacidade humana	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento da importância do trabalho - Autonomia - Responsabilidade atribuída - Informações sobre o processo total do trabalho
Oportunidade futura para crescimento contínuo e segurança	<ul style="list-style-type: none"> - Segurança de emprego - Possibilidade de crescimento - Cursos de capacitação
Integração social na organização do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de preconceitos - Relacionamento - Igualdade - Valorização de iniciativas e ideias - Senso comunitário
Constitucionalismo na organização do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - Liberdade de expressão - Direitos trabalhistas - Privacidade pessoal - Normas, rotinas e processos
O trabalho e o espaço total da vida	<ul style="list-style-type: none"> - Estabilidade de horários - Equilíbrio entre a vida profissional e pessoal - Influência que o trabalho exerce na vida pessoal
Relevância social da vida no trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - Imagem da organização - Responsabilidade social da organização - Orgulho em realizar o trabalho - Práticas de emprego visando qualidade de vida

Fonte: Adaptado de Walton (1973).

Para Walton (1973), a QVT pode ser avaliada de acordo com o grau de satisfação dos trabalhadores com os fatores que interferem em seu bem-estar no trabalho. O autor ressalta, ainda, que é possível gerar novas categorias ou variáveis, dependendo de aspectos situacionais do ambiente.

A corporação estudada, uma unidade do Corpo de Bombeiros, atua com 48 bombeiros na área operacional, de socorro, distribuídos em três quartéis na cidade em que está localizada, na região central do Rio Grande do Sul. Nas atividades da unidade estudada, as guarnições são compostas por 3 bombeiros que ficam 24 horas de plantão em seu posto de trabalho e, posteriormente, permanecem de folga por 72 horas, mas à disposição do quartel. Para realização deste estudo, optou-se pela exclusão dos bombeiros do setor administrativo, pois a pesquisa buscava estudar os combatentes, os quais correspondem ao corpo operacional, e analisar sua percepção sobre a QVT.

A aplicação da pesquisa ocorreu em função da acessibilidade e da disponibilidade dos servidores em participar da pesquisa. Foram observados os cuidados éticos necessários e adequados para a participação dos respondentes, sem que fossem expostos nem identificados. Considerando a participação voluntária dos bombeiros dos três quartéis da unidade pesquisada, ao final da coleta de dados, foram aplicados questionários a 31 bombeiros, o que representa 64,58% do efetivo total de colaboradores.

A apresentação dos dados foi desenvolvida por meio da representação dos mesmos em tabelas e quadros, para então realizar a discussão dos resultados, com base na análise e interpretação. Inicialmente, são apresentadas as informações que permitem traçar o perfil dos respondentes, seguidas pelas percepções quanto ao entendimento do termo qualidade de vida no trabalho por parte dos pesquisados, para então serem explorados os resultados quantitativos de acordo com os critérios de QVT utilizados na pesquisa.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para melhor atender ao objetivo proposto pelo estudo, que é analisar a QVT sob a perspectiva dos bombeiros de uma organização militar na região central do Rio Grande do Sul, é demonstrada a seguir a caracterização dos respondentes, seguida da análise dos demais dados obtidos pela pesquisa.

Como explicado anteriormente, a pesquisa foi realizada apenas com servidores bombeiros do setor operacional, de socorro. O primeiro dado relevante a respeito dos 31 participantes da pesquisa a respeito do perfil dos respondentes é que todos são homens. As demais informações sobre faixa etária, estado civil, escolaridade, graduação na carreira militar e tempo de serviço são apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Critérios e indicadores de qualidade de vida

Variável	Alternativas	f	f _i
Idade	20 a 24 anos	1	3,23%
	25 a 29 anos	8	25,81%
	30 a 34 anos	7	22,58%
	35 a 39 anos	10	32,25%
	40 a 44 anos	5	16,13%
Estado civil	Solteiro	8	25,81%
	Casado	21	67,74%
	Separado	2	6,45%
Escolaridade	Médio completo	17	54,84%
	Superior incompleto	8	25,81%
	Superior completo	6	19,35%
Graduação	Soldado	21	67,74%
	3º Sargento	7	22,58%
	2º Sargento	3	9,68%
Tempo de serviço	De 4 a 6 anos	9	29,03%
	De 7 a 9 anos	22	70,97%
Total de respondentes		31	100%

Fonte: pesquisa de campo.

Pelas informações demonstradas na Tabela 1, é possível identificar que mais da metade dos respondentes (54,83%) está nas faixas etárias que englobam idades entre 30 e 39 anos. A menor frequência encontrada foi na faixa de 20 a 24 anos, com apenas um bombeiro. Assim, observa-se que a frequência maior dos respondentes se encontra na fase adulta, caracterizada como faixa etária com maior experiência no serviço.

Em relação ao estado civil, encontrou-se que 21 dos bombeiros pesquisados são casados. Isso pode ser indicado como um fator importante na motivação para o trabalho, considerando-se a aceitabilidade da família na profissão que escolheu exercer.

Quanto ao nível de escolaridade, a maior parte dos profissionais pesquisados possuem ensino médio completo, nível mínimo exigido nos concursos para ser bombeiro militar. Os demais estão cursando ou já concluíram o ensino superior, um dos requisitos para realização de concurso interno para tornar-se Capitão, Major, Tenente Coronel ou Coronel da Corporação, ou seja, para o crescimento na carreira militar.

No que se refere à atividade de bombeiro militar, a maior concentração está no cargo de soldado (67,74%). Tal característica ajusta-se ao identificado quanto à escolaridade e, também, relaciona-se à questão de que é necessário prestar um concurso interno para passar a outras graduações. No entanto, o Estado demora muito tempo para realizar este tipo de

concurso, e quando realiza, são pouquíssimas vagas, com ampla concorrência, uma vez que todos os quartéis da unidade federativa participam da seleção. Ainda, entre os respondentes, existem ocupantes do cargo de 3º Sargento e de 2º Sargento.

A última variável pesquisada para compor o perfil dos participantes foi o tempo de serviço na instituição. Vale ressaltar que o ingresso dos profissionais na organização militar depende da realização de concursos públicos, os quais, nos últimos anos, ocorrem com menor frequência, o que influencia diretamente no perfil dos respondentes. Isso explica o fato da maioria dos bombeiros (70,97%) ter mais de sete anos de atividade na unidade militar.

Entendimento sobre o Termo Qualidade de Vida no Trabalho

Depois de identificado o perfil dos participantes da pesquisa, cabe reconhecer o entendimento do termo qualidade de vida no trabalho e a percepção sobre ações existentes na unidade militar estudada, provenientes da gestão da organização, que privilegiem a QVT, de acordo com as questões discursivas da segunda parte do questionário aplicado. Por se tratarem de perguntas abertas, qualitativas, optou-se por apresentar algumas das falas dos respondentes para demonstrar suas percepções.

Primeiramente, foi perguntado aos bombeiros militares o que estes profissionais entendiam sobre qualidade de vida no trabalho. A opção da pesquisa foi de não proporcionar uma definição teórica sobre o tema para a aplicação do questionário, mas, sim, identificar o entendimento dos respondentes sobre o tema.

O Quadro 2 apresenta algumas das definições obtidas pela pesquisa segundo a percepção dos bombeiros, demonstrando o atual entendimento do termo QVT por parte dos participantes. As respostas são reproduzidas em sua forma literal, identificando aleatoriamente os respondentes por letras do alfabeto de forma sequencial.

Quadro 2 – Entendimento de qualidade de vida no trabalho

Respondente A	“É ter um ótimo ambiente de trabalho para serem prestados nossos serviços da melhor forma possível, com condições, materiais e qualificação.”
Respondente B	“Uma série de fatores que contribuem no ambiente de trabalho para uma qualidade de vida. Exemplo: motivação, ensino, bom convívio entre colegas, materiais adequados ao serviço.”
Respondente C	“Um ambiente agradável com satisfação e entusiasmo no desempenho das funções.”
Respondente D	“Conciliar o trabalho com a família, ter cursos para aprimorar meus conhecimentos seria importante para ter qualidade de vida dentro da organização.”
Respondente E	“Ter condições de expressar nossas opiniões e ser respeitado por isso.”
Respondente F	“É ter condições mínimas para executar bem meu trabalho.”

Respondente G	"Condições mínimas para realizar um trabalho satisfatório para terceiros e para satisfação pessoal."
Respondente H	"É de extrema importância para a prestação de um serviço de excelência."
Respondente I	"Qualidade de vida no trabalho é ter o apoio da organização quando necessário."
Respondente J	"Nas ocorrências, ter materiais e condição para desempenhar muito bem meu serviço."
Respondente K	"Material e funcionários em excelentes condições."

Fonte: pesquisa de campo.

Nota-se que a percepção dos bombeiros militares sobre a definição de QVT envolveu aspectos como a necessidade de um ambiente de trabalho tranquilo e agradável para o exercício da profissão, a existência de equipamentos e cursos para melhorar a qualificação e prestar melhores serviços de qualidade para a comunidade. A motivação também foi citada como uma variável positiva sobre o entendimento da QVT. Também foram lembradas as questões de conciliação do tempo com família e tempo no trabalho e de ter direito a expressar opiniões sem serem julgados por isso.

Segundo Braga (2008), existem diferentes tipos de pessoas, com características e necessidades peculiares, que valorizam e precisam de coisas distintas para se sentirem seguras, felizes, satisfeitas, reconhecidas e realizadas. Os bombeiros são distintos em vários sentidos, mas, quando se trata do entendimento da QVT, pareceram ter percepções semelhantes, como por exemplo, ter o melhor suporte do comando para ajudar a população no desempenho de suas atividades.

Partindo dos entendimentos sobre o significado da QVT, buscou-se levantar percepções sobre as possíveis ações do comando da organização militar relacionadas à busca por qualidade de vida no trabalho. Assim como para os entendimentos sobre QVT, as respostas obtidas são reproduzidas de forma literal, identificando os respondentes por letra do alfabeto, de maneira sequencial. O Quadro 3 apresenta as percepções dos bombeiros respondentes sobre as ações percebidas.

Quadro 3 - Ações que o comando proporciona em busca da qualidade de vida no trabalho

Respondente L	"Há inércia do comando, pois, no âmbito de trabalho, somos regidos por um estatuto militar."
Respondente M	"Nenhuma ação é realizada neste sentido, o comando apoiando alguma ação que achamos importantes seria neste sentido já de bom tamanho."
Respondente N	"Alguns (raros) cursos que são ofertados para nos capacitar."
Respondente O	"Uma carga horária flexível para poder me aperfeiçoar no trabalho que executo."

Respondente P	“Confraternização durante o decorrer do ano para união dos colegas.”
Respondente Q	“Uma vez ao ano é feita uma festa para homenagear os combatentes.”
Respondente R	“Equipamentos para a segurança pessoal.”
Respondente S	“No momento, não está proporcionando ação nenhuma no que se refere à qualidade de vida no trabalho.”

Fonte: pesquisa de campo.

As respostas obtidas demonstram que, apesar de aparentemente terem um entendimento adequado do significado do termo qualidade de vida no trabalho, os participantes deste estudo, bombeiros, não souberam reconhecer plenamente ações do comando da organização que promovam a qualidade de vida no contexto da unidade militar. A dificuldade em reconhecer essas ações pode ser percebida quando respondentes justificam a falta de ações por serem regidos por um estatuto militar, o que levaria o comando a ficar inerte quanto a proporcionar QVT como gostariam.

Outros relatos envolvem o horário flexível de trabalho, a realização de confraternizações entre os colaboradores e os equipamentos de segurança ofertados. Percebe-se a falta de clareza quanto às práticas relacionadas à qualidade de vida no trabalho, tanto na condução das atividades por parte dos gestores, do comando da organização militar, quanto no entendimento dos respondentes em reconhecê-las. Daí nota-se a importância de reforçar a relevância da qualidade de vida no trabalho no dia a dia desta organização, assim como em todas as demais, para que sejam fornecidas condições adequadas para desempenhar com sucesso a profissão de bombeiro militar, neste contexto de estudo.

Crítérios de qualidade de vida no trabalho

A terceira parte do questionário possibilitou coletar informações a respeito da percepção dos bombeiros com base nos critérios de QVT do modelo elaborado por Walton (1973), de forma a complementar as etapas anteriores da pesquisa. Para tanto, foram apresentadas afirmativas com alternativas em escala variando do 1 ao 5, significando (1) concordo totalmente, (2) concordo parcialmente, (3) não concordo nem discordo, (4) discordo parcialmente e (5) discordo totalmente.

Os resultados obtidos são descritos e analisados de acordo com os oito critérios do modelo base utilizado, os quais são: compensação justa e adequada; condições de segurança e saúde no trabalho; oportunidade imediata para a utilização e o desenvolvimento da capacidade humana; oportunidade futura para crescimento contínuo e segurança; integração social na organização do trabalho; constitucionalismo na organização do trabalho; o trabalho e o espaço total da vida; e relevância social da vida no trabalho.

O primeiro critério pesquisado foi a compensação justa e adequada dos bombeiros militares, relacionado à percepção quanto ao salário recebido pelos mesmos. Os resultados obtidos são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Em relação à compensação justa e adequada

Em relação ao salário (compensação) justo e adequado:	1		2		3		4		5		Total	
	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i
Eu tenho uma remuneração justa para o trabalho que executo.	0	-	10	32,3	1	3,2	12	38,7	8	25,8	31	100
Estou satisfeito com meu salário, se comparado com o salário de meus colegas.	0	-	8	25,8	3	9,7	13	41,9	7	22,6	31	100
Estou satisfeito com os benefícios extras que a organização militar me oferece.	0	-	10	32,3	3	9,7	14	45,1	4	12,9	31	100

Fonte: pesquisa de campo.

Quanto ao nível de concordância sobre se há remuneração justa para o trabalho que executam, destaca-se que nenhum dos participantes respondeu que concorda totalmente com seu salário. Esta insatisfação também pode ser percebida em função do fato de que 42% dos participantes demonstra não estar satisfeito com seu salário se comparado com o de seus colegas, e 45% discorda que os benefícios extras lhe tragam satisfação.

Robbins, Decenzo e Wolter (2014, p. 229) enfatizam que “as recompensas ou resultados devem ser percebidos pelos funcionários como uma igualdade ao que ofereceram”. Ou seja, as experiências, habilidades e outras ferramentas devem justificar as diferenças salariais, de responsabilidade e resultados. Dessa maneira, esse cenário deve estar claro para os demais colaboradores, para que todos tenham uma percepção real do andamento e funcionamento da organização.

O segundo critério descrito por Walton (1973) está relacionado às condições do trabalho em relação a segurança e a saúde. Nesse aspecto, constata-se que este é um dos pontos fortes em relação a QVT no Corpo de Bombeiros investigado, pois a maioria das respostas é positiva, como demonstra a Tabela 3.

Tabela 3 – Em relação às condições de segurança e saúde no trabalho

Em relação às suas condições de trabalho:	1		2		3		4		5		Total	
	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i
Estou satisfeito com minha jornada de trabalho.	12	38,7	17	54,8	2	6,5	0	-	0	-	31	100

Em relação às suas condições de trabalho:	1		2		3		4		5		Total	
	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i
Estou satisfeito com as condições de trabalho que são disponibilizadas (insalubridade).	0	-	14	45,1	10	32,3	5	16,1	2	6,5	31	100
Eu tenho equipamentos adequados para minha proteção e segurança.	5	16,1	15	48,4	4	12,9	7	22,6	0	-	31	100

Fonte: pesquisa de campo.

É perceptível a satisfação quanto à jornada de trabalho, com 93,5% dos respondentes demonstrando concordar parcial ou totalmente em relação a este aspecto. Uma característica a ser destacada é que os bombeiros investigados trabalham em uma escala de 24 horas por 72 horas, o que corresponde a 1 dia inteiro de trabalho seguido de três dias completos de folga. Isto lhes proporciona mais tempo para tarefas e vivências pessoais e, por isso, pode ser um motivo para os resultados positivos encontrados na pesquisa.

Em relação às condições de trabalho que são disponibilizadas, relacionadas também à insalubridade, uma parcela significativa dos bombeiros (45,1%) indica estar parcialmente satisfeita. Quanto aos equipamentos adequados para proteção e segurança, as respostas distribuíram-se entre diferentes níveis de concordância até a discordância parcial, o que sugere a necessidade de maior investigação para compreender estes entendimentos distintos dentro do mesmo grupo, o qual recebe a mesma estrutura e os mesmos equipamentos para o trabalho.

Estas questões são muito importantes em um serviço que se destaca por ter vidas em risco, tanto dos bombeiros quanto da população assistida pelos mesmos. Ainda que a segurança seja responsabilidade de todos os membros de uma organização, esta deve ser integrante da cultura da mesma e as melhores gerências precisam evidenciar seu comprometimento nesse sentido ao disponibilizar os equipamentos necessários para segurança e manutenção (ROBBINS, DECENZO; WOLTER, 2014).

O terceiro critério descrito por Walton (1973) é a percepção a respeito da oportunidade imediata para a utilização e o desenvolvimento da capacidade humana no trabalho. Os resultados obtidos são apresentados na Tabela 4.

As respostas dos bombeiros militares demonstram que existe satisfação nesse sentido, ainda que não em sua totalidade e, portanto, atendem positivamente a este indicador de QVT, pelo menos em partes. Nesta variável, existe a necessidade de empoderar o indivíduo no fazer de suas funções, como forma de incentivo. Logo, é neste aspecto que se verifica uma busca pelo aproveitamento do talento humano, conforme Valdisser (2008).

Tabela 4 – Em relação ao uso e desenvolvimento das capacidades no trabalho

Em relação ao uso das suas capacidades no trabalho:	1		2		3		4		5		Total	
	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i
Eu tenho liberdade para tomar decisões dentro da organização militar.	0	-	3	9,7	1	3,2	17	54,8	10	32,3	31	100
Estou satisfeito com a importância do trabalho que executo.	9	29,0	17	54,9	3	9,7	1	3,2	1	3,2	31	100
Tenho informações necessárias para desempenhar meu trabalho.	1	3,2	15	48,4	3	9,7	11	35,5	1	3,2	31	100
Estou satisfeito com a responsabilidade que me é atribuída.	7	22,6	13	41,9	6	19,4	5	16,1	0	-	31	100

Fonte: pesquisa de campo.

Dos quatro aspectos investigados neste critério, o que apresenta comportamento distinto dos demais é o relacionado à liberdade para tomar decisões dentro da organização, tendo 87,1% de respostas de discordância parcial ou total, o que mostra que os respondentes não reconhecem autonomia para tomada de decisões. Conclui-se que, por ser uma organização militar, isto está diretamente ligado aos aspectos da estrutura organizacional e da hierarquia.

Em relação às informações disponíveis e necessárias para o desempenho do trabalho, percebe-se uma distribuição de percepções em diferentes níveis. Ainda, 64,5% estão satisfeitos em algum grau com a responsabilidade que lhe é atribuída e 83,8% dos respondentes demonstram reconhecer a importância do trabalho que executam. Chama a atenção o fato de dois respondentes não estarem satisfeitos com a importância do trabalho que desenvolvem, o que mereceria maior investigação, considerando o conteúdo das tarefas executadas pelos bombeiros.

O quarto critério investigado foi o de oportunidade futura para crescimento contínuo e segurança no contexto do trabalho. A Tabela 5 traz os resultados.

Quando questionados sobre as oportunidades de crescimento dentro da organização, nenhum respondente indicou concordar total ou parcialmente com a satisfação deste aspecto, pelo contrário, 96,8% dos bombeiros participantes demonstram insatisfação quanto às oportunidades de crescimento. Outro aspecto de insatisfação está relacionado à oferta de cursos de capacitação por parte da organização militar, com 77,4% de discordância dos respondentes neste item.

Tabela 5 – Em relação às oportunidades de crescimento

Em relação às oportunidades que você tem no seu trabalho:	1		2		3		4		5		Total	
	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i
Estou satisfeito com as oportunidades de crescimento que tenho dentro da organização.	0	-	0	-	1	3,2	17	54,9	13	41,9	31	100
Estou satisfeito com os cursos de capacitação que são ofertados pela organização.	0	-	3	9,7	4	12,9	19	61,3	5	16,1	31	100
Estou satisfeito com minha estabilidade no trabalho.	21	67,8	9	29,0	1	3,2	0	-	0	-	31	100

Fonte: pesquisa de campo.

Segundo Rodrigues (2007), este critério Walton (1973) focaliza a atenção na oportunidade de crescimento, no sentido de proporcionar ao funcionário possibilidade de carreira na organização. Na maioria das vezes, o pré-requisito para posições mais elevadas dentro da organização surge com a educação formal, gerando barreiras muitas vezes intransponíveis. Especificamente no contexto da unidade militar estudada, o resultado demonstra a dificuldade de ascensão na carreira de bombeiro militar, exigindo a participação em concursos internos, os quais ocorrem com pouca frequência, o que provavelmente gera a insatisfação representada nas respostas.

Bergamini (2014) explica que dificilmente o indivíduo está satisfeito consigo mesmo e com sua realização pessoal. Este deve ser um fator a se considerar em relação à percepção sobre as oportunidades de crescimento dentro da organização, uma vez que se espera que os bombeiros, assim como todos os profissionais, tenham esse anseio.

Em relação às oportunidades percebidas no trabalho, destaca-se que somente em relação à estabilidade no emprego quase que a totalidade dos bombeiros entrevistados (96,8%) está satisfeita total ou parcialmente. Isto provavelmente está relacionado ao fato de que seus cargos como servidores públicos lhes transmitem segurança neste aspecto, o que, em tempos de crise, pode ser fator determinante para a procura e permanência neste tipo de atividade profissional.

Quanto ao critério de integração social na organização do trabalho, investigou-se os diversos aspectos relacionados, como demonstrado na Tabela 6.

Tabela 6 – Em relação à integração social na organização

Em relação à integração social no seu trabalho:	1		2		3		4		5		Total	
	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i
Estou satisfeito com a igualdade com que somos tratados no trabalho.	0	-	2	6,5	3	9,7	18	58,0	8	25,8	31	100
Não sofro qualquer tipo de discriminação no trabalho (social, religiosa, racial, sexual).	6	19,4	16	51,5	5	16,1	2	6,5	2	6,5	31	100
Tenho um bom relacionamento com meus colegas e superiores.	8	25,8	20	64,5	3	9,7	0	-	0	-	31	100
Minhas ideias e iniciativas de trabalho são valorizadas.	0	-	8	25,8	3	9,7	17	54,8	3	9,7	31	100
Meus colegas são comprometidos com o que fazem.	1	3,2	12	38,8	17	54,8	1	3,2	0	-	31	100

Fonte: pesquisa de campo.

Quando questionados em relação à percepção de igualdade com que são tratados no trabalho, 83,8% dos bombeiros sentem-se insatisfeitos, isto é, sentem que há desigualdade na forma de tratamento em relação aos demais. Isto pode estar ligado ao fato de que houve um maior número de respondentes do nível de soldado, considerado o nível hierárquico mais baixo. As diferenças hierárquicas podem dificultar a comunicação entre os vários postos, causando o sentimento de insatisfação.

Quando indagados se sofrem algum tipo de discriminação, incluindo social, religiosa, racial ou sexual, 70,9% dos profissionais afirmaram não sofrer com isto. Outro aspecto positivo deste critério refere-se ao relacionamento com colegas e superiores, já que 90,3% dos respondentes indicam ter uma boa convivência com seus colegas de farda.

Nesse aspecto, segundo Fernandes (1996), existem critérios para estabelecer a integração social, incluindo a igualdade de oportunidades, definida pela ausência de favoritismo e de preferências entre os trabalhadores. O ideal pressupõe que os trabalhadores promovidos, transferidos ou até mesmo admitidos passem por uma seleção, respeitando suas qualificações, habilidades. Com a existência de um bom relacionamento interpessoal e a sensação de pertencimento dos trabalhadores da organização, pode haver um comprometimento maior destes indivíduos.

Nesse aspecto, Bergamini (2014) destaca que o sucesso ou insucesso no desenvolvimento de vínculos interpessoais é causador de alegrias ou sofrimento, sendo um fator importante a ser considerado para a autoestima dos trabalhadores. Considerando isto, é possível perceber o motivo de este ser um fator importante para a QVT.

O aspecto sobre valorização de ideias e iniciativas no trabalho teve considerável índice de insatisfação, com 64,5% dos respondentes discordando de alguma maneira com a existência de reconhecimentos de sua proatividade. Ainda, ao se indagar aos participantes sobre a percepção que possuem sobre o comprometimento dos colegas, percebe-se a dificuldade dos respondentes em avaliar este aspecto, já que 54,8% deles assumiram um posicionamento neutro, sem concordar nem discordar da afirmativa. Isto pode ter relação com o fato de nem todos terem contato frequente uns com os outros, por trabalharem em escalas diferentes, o que dificulta a avaliação do comprometimento dos colegas.

O sexto critério de Walton (1973), o constitucionalismo na organização do trabalho, referente à existência de normas e procedimentos que estabelecem os direitos e os deveres dos trabalhadores, considerando os indicadores de direitos trabalhistas e liberdade de expressão. A Tabela 7 apresenta os resultados quanto a este aspecto.

Tabela 7 – Em relação ao constitucionalismo na organização

Em relação ao constitucionalismo (respeito às leis) no seu trabalho:	1		2		3		4		5		Total	
	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i
Minha organização respeita meus direitos como trabalhador.	0	-	24	77,4	2	6,5	5	16,1	0	-	31	100
Estou satisfeito com a oportunidade de expressar minhas opiniões.	0	-	2	6,5	3	9,7	17	54,8	9	29,0	31	100
Estou satisfeito com as regras e normas existentes no meu trabalho.	0	-	5	16,1	3	9,7	15	48,4	8	25,8	31	100
Estou satisfeito com minha organização pelo respeito com minha individualidade pessoal.	0	-	14	45,2	9	29,0	8	25,8	0	-	31	100

Fonte: pesquisa de campo.

Notadamente, por tratar-se de uma organização militar, existe o entendimento de que a estrutura hierárquica é acompanhada de perto por um sistema de regras e normas específico. Neste sentido, é possível compreender este critério de QVT com base em duas condições: o reconhecimento do respeito aos direitos dos trabalhadores, com 77,4% dos respondentes afirmando essa prática, e a insatisfação quanto ao espaço para expressar opiniões individuais e com as regras e normas existentes.

Uma unidade militar é, tradicionalmente, um espaço de relações verticalizadas, regidas pela estrutura hierárquica, por seus padrões de normas e regras específicas. Os respondentes da pesquisa demonstram reconhecer o aspecto positivo desse sistema em termos de respeito aos seus direitos, mas também expressaram a dificuldade em manifestar ideias e opiniões, como já haviam indicado em critérios anteriores.

Quanto ao respeito à individualidade, os respondentes dividem-se entre concordância parcial, neutralidade e discordância parcial, mostrando que este pode ser um aspecto que retrata percepções específicas, individuais. Provavelmente, trabalhadores que apreciam o sistema e os procedimentos padronizados, assim como o distanciamento promovido pela condição hierárquica, convivem no mesmo ambiente de trabalho com aqueles que não percebem este aspecto como positivo, que veem sua individualidade misturada ao processo de trabalho, não reconhecendo assim o respeito esperado por eles em relação a isso.

O sétimo indicador de Walton (1973) demonstra o quanto os profissionais estão em equilíbrio com seu trabalho dentro da organização e a dinâmica da vida familiar, ou seja, relaciona-se com o equilíbrio entre a jornada de trabalho e o tempo de descanso, viagens e a convivência com a família e seu lazer. Os resultados podem ser vistos na Tabela 8.

Tabela 8 – Em relação ao trabalho e o espaço total de vida

Em relação ao espaço que o trabalho ocupa na sua vida:	1		2		3		4		5		Total	
	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i
Estou satisfeito com a influência que meu trabalho exerce sobre minha vida e rotina familiar.	0	-	7	22,6	3	9,7	17	54,8	4	12,9	31	100
Estou satisfeito por conseguir conciliar meu trabalho com o lazer.	5	16,1	19	61,3	4	12,9	3	9,7	0	-	31	100
Estou satisfeito com meu horário de trabalho e descanso.	0	-	17	54,8	12	38,7	2	6,5	0	-	31	100
Estou satisfeito com a minha qualidade de vida no trabalho.	0	-	11	35,5	3	9,7	14	45,1	3	9,7	31	100

Fonte: pesquisa de campo.

Nesse aspecto, os percentuais demonstram que há satisfação por parte dos bombeiros e, portanto, atende positivamente a este indicador de QVT, especialmente no que se refere à conciliação do trabalho com o lazer e a percepção de satisfação quanto ao horário de

trabalho e descanso. A satisfação com a jornada de trabalho já havia sido manifestada quando questionados sobre as condições de trabalho em outro critério de QVT.

Por outro lado, chama a atenção a diferença de análise dos pesquisados quando comparados os aspectos de percepção da influência do trabalho sobre a vida e a rotina familiar e de percepção da conciliação do trabalho com o lazer. Essa manifestação de percepção pode ser considerada contraditória, e indica um espaço importante de pesquisa, em busca de aprofundar o entendimento sobre essas questões.

A dificuldade em identificar de forma clara e consistente a realidade do critério de trabalho e espaço total de vida é reforçada com as respostas à afirmativa sobre a satisfação quanto à qualidade de vida no trabalho. Os respondentes dividem-se entre satisfação parcial, neutralidade e insatisfação parcial e total, com uma frequência maior para as respostas de insatisfação, o que mostra que, apesar de afirmarem a existência de conciliação de partes da vida com o trabalho, a percepção da qualidade de vida como um todo não é atendida em termos satisfatórios.

Neste sentido, Bergamini (2014) ainda destaca que a tentativa de se ajustar a si, às circunstâncias sociais e ambientais, é um processo contínuo, e os tipos de comportamentos adotados pelos sujeitos é muito variável. No entanto, essa busca ocorre de maneira consciente, uma vez que requer que escolhas sejam feitas. Aliado ao trabalho, pode-se considerar, segundo Walton (1973), que a melhoria das condições de trabalho aumenta a produtividade e pode melhorar o ambiente familiar. Então, por meio da história de vida, do cotidiano do seu trabalho e do cotidiano do lar com sua família, averigua-se a qualidade de vida de cada indivíduo e, conseqüentemente, a QVT.

Robbins, Decenzo e Wolter (2014) explicam que, com a preocupação atual com a segurança, tende-se a buscar trabalhadores que consigam estabelecer um equilíbrio de sua vida pessoal com a vida profissional. Ainda, os autores destacam que esse equilíbrio é o segundo ponto mais importante para os profissionais quando avaliam um contexto de trabalho, ficando atrás somente da remuneração.

O último critério de Walton (1973) refere-se à percepção dos militares em relação à responsabilidade social da organização com a comunidade, à prestação de serviços com qualidade e ao respeito aos servidores frente ao atendimento a seus direitos e valorização. A Tabela 9 apresenta os resultados obtidos relacionados a este aspecto.

Tabela 9 – Em relação à relevância social da vida no trabalho

Em relação à relevância social e à importância do seu trabalho:	1		2		3		4		5		Total	
	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i
Sinto-me orgulhoso em realizar meu trabalho.	26	83,8	3	9,7	0	-	2	6,5	0	-	31	100

Em relação à relevância social e à importância do seu trabalho:	1		2		3		4		5		Total	
	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i	f	f _i
Estou satisfeito pelos serviços que são prestados para a comunidade.	20	64,5	7	22,6	4	12,9	0	-	0	-	31	100
Estou satisfeito com a forma que a minha organização adota para contratar os servidores.	10	32,3	6	19,4	13	41,8	2	6,5	0	-	31	100
Estou satisfeito com as ações que o comando me proporciona para ter uma boa qualidade de vida dentro da organização.	0	-	6	19,4	1	3,2	19	61,3	5	16,1	31	100

Fonte: pesquisa de campo.

Aqui é interessante ressaltar que o Corpo de Bombeiros do Rio Grande do Sul está subordinado à Secretaria Estadual de Justiça e Segurança, assim como a Brigada Militar, corporação responsável pelo policiamento ostensivo no Estado. Embora sejam parte de um mesmo sistema, policiais e bombeiros são muitas vezes percebidos de forma diferente pela população em geral, especialmente em tempos atuais quando a atuação da polícia é frequentemente questionada por parte da sociedade. O sentimento de orgulho em desempenhar suas atividades, assim como de que a imagem do Corpo de Bombeiros é positiva, segundo os respondentes, pode ser reflexo da percepção da própria missão da profissão de bombeiros, a de socorro e salvamento.

Outro aspecto sobre a relevância social buscou a percepção dos respondentes sobre a forma de ingresso à organização, ou seja, a maneira como novos sujeitos são contratados para fazerem parte da unidade militar. As respostas distribuíram-se entre concordância plena, parcial e neutralidade e, considerando que o ingresso se dá por meio de concurso público, é provável que as opiniões sobre o processo sejam distintas, uma vez que existem pontos positivos e negativos neste tipo de seleção de profissionais.

O aspecto final do último critério procurou identificar a satisfação quanto às ações provenientes do comando da organização militar que possibilitem uma boa qualidade de vida no contexto do trabalho e para seus profissionais. As respostas reforçam o que foi manifestado ainda nas questões abertas, discursivas, apresentadas em subseção anterior, quando os bombeiros não foram capazes de indicar ações específicas do comando que proporcionassem qualidade de vida no trabalho. Na questão fechada, 77,4% dos respondentes indicaram discordância, entre parcial e total, quanto à satisfação em relação a este aspecto.

Segundo Santos (2007), o Corpo de Bombeiros Militar é uma organização designada para

atender às necessidades da população, incluindo prevenção e combate a incêndios, buscas, salvamentos e socorro, sendo necessário buscar métodos e solicitações que garantam a qualidade de vida e a segurança dos mesmos. No entanto, para Silva (2011), a qualidade de vida à qual os bombeiros estão submetidos está relacionada com suas tarefas, podendo afetar sua condição física e psicológica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar a QVT sob a perspectiva dos bombeiros de uma organização militar na região central do Rio Grande do Sul. A partir deste estudo, evidencia-se que a organização militar estudada carece de atividades específicas que ampliem mais a QVT dos Bombeiros Militares, uma vez que, conforme resultados obtidos, os critérios de QVT descritos por Walton (1973) não são atendidos em sua totalidade. No Quadro 4, estão descritos os indicadores positivos e negativos de cada critério encontrados na organização militar em questão a partir desta pesquisa.

Quadro 4 – Critérios e indicadores de qualidade de vida positivos e negativos da organização militar investigada

Crítérios	Indicadores positivos	Indicadores negativos
Compensação justa e adequada		- Remuneração adequada - Equidade interna e externa - Benefícios extras
Condições de segurança e saúde no trabalho	- Jornada de trabalho razoável - Ambiente físico seguro e saudável - Ausência de insalubridade	
Oportunidade imediata para a utilização e o desenvolvimento da capacidade humana	- Reconhecimento da importância do trabalho - Responsabilidade atribuída - Informações sobre o processo total do trabalho	- Autonomia
Oportunidade futura para crescimento contínuo e segurança	- Segurança de emprego	- Possibilidade de crescimento - Cursos de capacitação
Integração social na organização do trabalho	- Ausência de preconceitos - Relacionamento	- Igualdade - Valorização de iniciativas e ideias
Constitucionalismo na organização do trabalho	- Liberdade de expressão - Direitos trabalhistas	- Privacidade pessoal - Normas, rotinas e processos
O trabalho e o espaço total da vida	- Estabilidade de horários - Equilíbrio entre a vida profissional e pessoal	- Influência que o trabalho exerce na vida pessoal
Relevância social da vida no trabalho	- Imagem da organização - Responsabilidade social da organização - Orgulho em realizar o trabalho	- Práticas de emprego visando qualidade de vida

Os resultados evidenciaram como pontos favoráveis à QVT, conforme os critérios de Walton (1973): as condições de segurança e saúde no trabalho, a oportunidade imediata para a utilização e o desenvolvimento da capacidade humana, o trabalho e o espaço total da vida e a relevância social da vida no trabalho. Além disso, de acordo com os dados encontrados, pode-se inferir que o Corpo de Bombeiros pesquisado oferece aos seus servidores boas condições de trabalho, possibilidade de utilização dos conhecimentos, e permite boa relação entre funcionário e organização, uma vez que os bombeiros sentem orgulho e satisfação em realizar seu trabalho, o que justificaria a visão favorável dos entrevistados em alguns pontos sobre a QVT.

Entretanto, alguns fatores apresentaram indícios de pontos críticos, como a compensação e a oportunidade de crescimento e segurança. Uma vez que a maioria dos bombeiros indicava desejo de construir carreira e, conseqüentemente, desenvolver-se, existe um contraponto com o fato de que os mesmos consideram que seu trabalho não é devidamente gratificado pelo salário recebido e que não possuem muitas oportunidades de crescimento, o que implica que a QVT, em alguns critérios, não está sendo atendida.

Ainda, em relação à integração no trabalho, ao constitucionalismo e integração social na organização do trabalho, os participantes mostraram-se divididos em suas respostas. Por ser uma organização militar, são respeitadas as bases do militarismo: a disciplina e a hierarquia. A disciplina refere-se à rigorosa observância e ao acatamento integral das leis, regulamentos e normas, enquanto a hierarquia diz respeito à ordenação da autoridade em níveis diferentes. Portanto, pela condição de serem militares e terem inúmeras prerrogativas inerentes às suas funções, a QVT dos bombeiros, muitas vezes, encontra-se em segundo plano, pela dificuldade de sua implementação neste sistema.

Entretanto, conforme explica Braga (2008), existem diferentes tipos de pessoas, com características e necessidades peculiares, as quais valorizam e precisam de coisas distintas para se sentirem seguras, felizes, satisfeitas, reconhecidas e realizadas. Os bombeiros são distintos em vários sentidos, mas, quando se trata de QVT, parecem ter percepções semelhantes, como, por exemplo, ter o melhor suporte do comando para ajudar a população.

Nesse contexto, infere-se que o Corpo de Bombeiros Militar analisado apresenta alguns aspectos que precisam ser mais bem trabalhados e aperfeiçoados, com vistas a atender às necessidades de seus profissionais, uma vez que as questões do cotidiano podem influenciar de forma negativa a satisfação do militar. Entre estes aspectos estão a remuneração, a autonomia no contexto do trabalho, a igualdade de tratamento, a valorização de iniciativas individuais e as práticas de QVT na organização militar.

Para finalizar, sugere-se que sejam realizadas novas pesquisas comparando e abrangendo um número maior de participantes, englobando o setor administrativo e o operacional dos Bombeiros Militares. Em acréscimo, também são pertinentes estudos que enfoquem a comparação entre os diferentes níveis hierárquicos e o desenvolvimento de estratégias para proporcionar melhorias na QVT destes profissionais.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: mar. 2019. Aceito para publicação em: jul. 2019.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANJOS, L. G. **Relação entre o estresse ocupacional e qualidade de vida de socorristas que atuam no serviço de atendimento pré-hospitalar da Grande Florianópolis**. 97 f. Monografia (Tecnologia em Gestão de Emergências) – Universidade do Vale do Itajaí, SC, 2007.

BAPTISTA, M. N.; MORAIS, P. R.; CARMO, N. C.; SOUZA, G. O.; CUNHA, A. F. Avaliação de depressão, síndrome de Burnout e qualidade de vida em bombeiros. **Psicologia Argumento**. Curitiba, v. 23, n. 42, p. 47-54, 2005.

BERGAMINI, C. W. **Psicologia aplicada à administração de empresas: psicologia do comportamento organizacional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BOWDITCH, J. L.; BUONO, A. F. **Elementos de comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 2004.

BRAGA, M. F. **A arte da boa convivência no trabalho**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.sinal.org.br>. Acesso em: 2 jun. 2016.

DETONI, D. J. **Estratégia de avaliação da qualidade de vida no trabalho: estudos de caso em agroindústria**. 2001. 200 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

FERNANDES, E. C. **Qualidade de vida no trabalho: como medir para melhorar**. Salvador: Casa da Qualidade, 1996.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

KARCH, R. **Qualidade de vida**. São Paulo: Manager Publications, 2000. Disponível em: <http://www.manager.com.br>. Acesso em: 23 set. 2015.

KONIAREK, J.; DUDEK B. Post-traumatic stress disorder and fire fighters` attitude to their job. **Medycyna Pracy**, Varsóvia, v. 52, n. 3, p. 177-83, 2001.

KUROGI, M. S. Qualidade de vida no trabalho e suas diversas abordagens. **Revista de Ciências Gerenciais**, v. XII, n. 16, p. 49-62, 2008.

LIMA, I. S. Qualidade de vida no trabalho. **Revista Brasileira de Administração**, São Paulo, n. 23, p. 54, 1998.

LIMONGI-FRANÇA, A. C. **Qualidade de vida no trabalho**: conceitos e práticas na sociedade pós-industrial. São Paulo: Atlas, 2004.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2011.

MONTEIRO, J. K.; MAUS, D.; MACHADO, F. R.; PESENTI, C.; BOTTEGA, D.; CARNIEL, L. B. Bombeiros: um olhar sobre a qualidade de vida no trabalho. **Psicologia Ciência e Profissão**, v. 27, n. 3, p. 554-565, 2007.

REIS JÚNIOR, D. R. **Qualidade de vida no trabalho**: construção e validação do questionário QWLQ-78. 2008. 114 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná, 2008.

ROBBINS, S. P.; DECENZO, D. A.; WOLTER, R. M. **A nova administração**. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RODRIGUES, M. V. C. **Qualidade de vida no trabalho**: evolução e análise no nível gerencial. 11. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, A. C. **A estruturação do serviço de busca, resgate e salvamento com cães no Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás**. Fortaleza, 2007.

SANTOS JÚNIOR, A. A.; ZIMMERMANN R. C. A qualidade de vida no trabalho na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos sediada na Região Operacional 08. **Revista de Administração On Line**, v. 3, n. 4, 2002.

SILVA, D. S. G. *et al.* Análise da qualidade de vida do profissional bombeiro na realização de suas tarefas laborais. **Revista Digital**, Buenos Aires, ano 15, n. 152, 2011.

VALDISSER, C. R. Qualidade de vida no trabalho: como utilizá-la na superação dos problemas e dificuldades encontradas no ambiente de trabalho. **Cadernos da FUCAMP**, v. 7, n. 7, 2008.

VALORIA, C. S.; CZARNESKI, F.; CERQUEIRA, L. S. Análise da qualidade de vida no trabalho dos alunos do ICEAC/FURG em atividades de estágio. Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais. 4. **Anais...** Porto Alegre, RS, Brasil, 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

WALTON, R. E. Quality of working life: what is it? **Slow Management Review**, v. 15, n. 1, p. 11-21, 1973.

WERTHER, J. R. W.; DAVIS, K. **Administração de pessoal e recursos humanos**. São Paulo: McGraw Hill, 1983.

**Caroline Silva
Marques**

Bacharel em Administração pela Faculdade Metodista Centenário.

**Márcia
Bandeira
Landerdahl
Maggioni**

Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Santa Maria, mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais e Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria.

**Aline
Mendonça
Rodrigues**

Bacharel em Jornalismo pela Universidade Franciscana e acadêmica em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria.

**Vânia
Medianeira
Flores Costa**

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina e graduada em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria.

**Maria Julia
Pegoraro Gai**

Doutoranda em Psicologia na Universidade Federal de Santa Catarina, mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria e Bacharel em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Maria.



Foto: Adriana Caruí



Foto: Adriana Caruí

Participação Social, Desenho Institucional e Alcances Democráticos: uma análise dos Conselhos Locais em Moçambique¹

Albino Alves Simione

Resumo

Neste artigo, são analisados elementos do desenho institucional participativo dos Conselhos Locais criados na esfera distrital de governo em 2006 em Moçambique, com o objetivo de observar se eles favorecem a realização dos potenciais de inclusão e de democratização no que tange à tomada de decisão nesses órgãos. Para tanto, são utilizadas como referência principal as contribuições da abordagem da participação social alicerçadas nos pressupostos da constituição de instituições participativas apresentados por Fung (2004), trabalhando a dimensão sobre o desenho institucional a partir de três categorias: composição, representação e inclusão. Realizou-se uma pesquisa do tipo exploratório e descritivo com abordagem qualitativa e, os dados, coletados de diferentes fontes documentais – foram submetidos à análise de conteúdo do tipo categorial. Os resultados evidenciam uma relativa composição distinta e potencial reduzido de inclusão dos atores sociais, bem como ocorrência de desigualdades na representação que podem comprometer a qualidade do processo de participação institucionalizado.

Palavras-chave

Palavras-chave Participação Social. Desenho Institucional. Gestão Pública. Conselhos Locais. Governos Distritais.

Abstract

This article are analyzed elements of the participatory institutional design of the Local Councils created at the district level of government in Mozambique in 2006, aiming at observing whether they favor the realization of inclusion and democratization potentials in decision-making in these bodies. Therefore, the main contributions are the contributions of the social participation approach based on the assumptions of the constitution of participatory institutions presented by Fung (2004), working the dimension on the institutional design from three categories: composition, representation and inclusion. An exploratory and descriptive research with a

qualitative approach was performed and the data, collected from different documentary sources - were submitted to categorical content analysis. The results show a relatively distinct composition and reduced potential for inclusion of social actors, as well as the occurrence of inequalities in representation that may compromise the quality of the institutionalized participatory process.

Keywords

Keywords Social Participation. Institutional Design. Public Management. Local Councils. District Governments.

INTRODUÇÃO

Nos países em desenvolvimento como Moçambique, os discursos e as práticas participativas têm sido capitaneadas por organizações internacionais e regionais como a União Africana (UA), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), e por governos favoráveis à criação de Instituições de Participação (IP), baseadas no ideal da partilha de poder e maior articulação entre atores políticos, civis e o mercado, sob o pretexto da ampliação dos espaços para a tomada de decisões. Nessa esteira, esses países são desafiados a realizar profundas mudanças (reformas democráticas e administrativas), as quais se dispõem a reorientar o Estado e suas instituições no intuito de se adotar novas formas de relacionamento entre os governos e a sociedade, ou seja, de introduzir na administração pública novos padrões configurados no que se tem designado de gestão democrática (CORNWALL; COELHO, 2007).

Desde a democratização do Estado em Moçambique, derivada da promulgação da Constituição da República de Moçambique (CRM) em 1990, assiste-se a um crescimento da institucionalização de dispositivos de participação que configuram desenhos distintos de envolvimento do público e associações da sociedade civil nas políticas públicas, potencializando o aprofundamento democrático. Essa expansão do número e tipo de IP entende-se estar associada a fatores intimamente relacionados ao ambiente de estabilidade política que o país tem vivenciado, o qual sucedeu a assinatura do Acordo Geral de Paz em 1992.

O referido acordo veio pôr fim ao conflito político-militar que havia iniciado na segunda metade dos anos setenta e opunha o governo dirigido pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO). A RENAMO caracteriza-se como uma força de orientação de direita e de oposição às políticas governamentais inspiradas no modelo de Estado socialista de então. As estruturas desse modelo de Estado estavam ancoradas num dirigismo estatal baseado em um regime de partido único.

Além disso, a multiplicação de IP foi impulsionada pela revisão pontual da CRM de 1996, alicerçada nos ideais da descentralização política e administrativa como uma forma não só de transferência de autoridade pública, mas, também, de aprofundamento democrático. A mudança constitucional assegurou a inserção da sociedade nos processos das políticas locais, permitindo, dessa forma, a emergência do conjunto de experiências precursoras de participação nos distritos e municípios nos finais da década de noventa (BOROWCZAK; WEIMER, 2012). Na estrutura administrativa e política de Moçambique, um Estado unitário, além do nível central, tem-se como esferas de governo as províncias e os distritos logo abaixo. Desde o ano de 2019 os governos provinciais são eleitos, sendo que os distritais permanecem como entes locais hierarquicamente subordinados ao escalão central e são por ele nomeados. Já os municípios são entidades que gozam de autonomia administrativa e política e seus órgãos são eleitos.

Vale pontuar que, distintamente de outros contextos em que a sociedade civil teria desempenhado um papel direto no surgimento de IP, com a constituição de formas de organização e mobilização popular que possibilitaram o estabelecimento de interlocuções com o Estado (ALENCAR et al., 2013; AVRITZER, 2008), no caso moçambicano, dado a fragilidade do tecido associativo na época do regime de partido único, as organizações sociais tiveram reduzida influência na emergência das experiências participativas no período da democratização. Na vigência do regime de partido único, as práticas associativas, como discorre Negrão (2003), eram limitadas pela política ideológica do modelo socialista e se circunscreviam às organizações pró-governo, destacando-se a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), a Organização da Juventude Moçambicana (OJM) e a Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional (ACLIN). Elas foram criadas nas décadas de setenta e oitenta e, na época, lhes cabia realizar basicamente a difusão dos ideais e a defesa dos interesses do regime. São braços sociais do partido FRELIMO no poder e estão sob estrito controle do governo.

Como se pode perceber, a Participação Social (PS) no contexto democrático em Moçambique não se iniciou como um fato isolado. Decorreu de um processo de transformações políticas intensas e necessidade de redefinição do desenho das instituições nacionais, como resultado do esgotamento do modelo de Estado socialista estabelecido após a independência em 1975 e das formas de exercício do poder centralizado que o caracterizavam (PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016), assim como da valorização da intervenção dos atores sociais nos espaços públicos, para conferir ao processo decisório nas diferentes esferas de governos um novo sentido que se espera mais democrático e sustentado em mecanismos de participação e representação ampliados.

Estimulado pelas mudanças mencionadas e suporte, sobretudo do BM e FMI, mas também das ONGs que prestaram apoio aos programas de inserção das comunidades na definição de prioridades de desenvolvimento local, o executivo central moçambicano passou, especialmente a partir do ano 2000, a incentivar a criação de diversos tipos de IP na esfera distrital de governo, dentre os quais se distinguem Fóruns de Consulta Comunitária (FCC), Comissões de Gestão (CG), espaços de debates públicos no âmbito dos encontros do Observatório de Desenvolvimento (OD) e Conselhos Locais Distritais (CLD's), sendo

que apresentam formatação, características e alcances distintos quanto a sua proposta de concretizar a participação da população. Sobre essas instituições, espera-se que venham contribuir para a democratização das estruturas de poder do Estado (CANHANGA, 2009; FORQUILHA; ORRE, 2012), por meio da ampliação e diversificação dos atores sociais e compartilhamento da autoridade decisória, possibilitando incrementar a qualidade das ações governamentais pela sociedade.

Este trabalho incide sobre os CLDs criados em 2006 em todo o país, constituindo, portanto, um marco importante da PS nas políticas públicas locais. A sua constituição pelos governos distritais tem um caráter obrigatório (representado por previsão legal) com vista ao estabelecimento de espaços de interação entre o poder público e atores da sociedade, estando principalmente voltados à promoção de um tipo especial de articulação política no âmbito do processo governativo local. Eles são encaminhados à intervenção direta na articulação do processo de formação, implementação e monitoramento das ações públicas nas diferentes áreas da política. Sendo os CLDs encarados como mecanismos de aprofundamento da democracia ainda em construção, a abordagem da realidade moçambicana é relevante para os estudos sobre democracia participativa, pois, possibilita explicitar como países que outrora estiveram sob regimes de governo de partido único têm experimentado modelos e práticas políticas e administrativas contemporâneas consideradas inovadoras, o que ajuda a reduzir a lacuna no conhecimento que se tem sobre como tais inovações institucionais são efetivadas em um contexto de um país africano.

Dado que a PS depende de diversos fatores, tais como: contextuais, relacionados à sua trajetória, perfil da sociedade civil, comprometimento dos governos e desenhos institucionais, dirige-se a atenção para este último aspecto. Analisa-se elementos do Desenho Institucional (DI) participativo, observando se eles favorecem a realização dos potenciais de inclusão e de democratização no que se refere ao processo decisório participativo nesses espaços, utilizando como referência principal as contribuições da abordagem da participação social alicerçadas nos pressupostos da constituição de instituições participativas apresentados por Fung (2004), trabalhando a dimensão sobre o DI a partir de três categorias: composição, representação e inclusão, considerando o caso dos CLDs de Bilene e Chibuto. Os CLDs escolhidos fazem parte dos quatro melhor avaliados no âmbito do Sistema de Monitoria de Desenvolvimento Distrital (SmoDD), na componente participação comunitária.

Estudos anteriores (FORQUILHA; ORRE, 2011; FRANCISCO, 2017; PAULO; TEODÓSIO; GUERRA, 2016; SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017) que avaliaram as dinâmicas dos processos participativos em municípios e distritos moçambicanos debruçaram-se sobre práticas de participação cidadã, seus benefícios e desafios para promover o aprofundamento democrático e a qualidade do processo decisório nas diferentes esferas de governo, por um lado, reforçaram a sua importância na participação comunitária e, por outro lado, indicaram constrangimentos de natureza estrutural assim como referentes ao funcionamento dos espaços participativos ora constituídos. Com este estudo, intenta-se contribuir para a literatura em que se insere ao focalizar uma experiência recente de participação nas políticas locais via conselhos em países em desenvolvimento como Moçambique, ainda relativamente pouco abordada e passível de aprimoramento.

Além desta introdução, o trabalho apresenta outras quatro seções. Na próxima, apresentam-se alguns pressupostos teóricos que orientaram a institucionalização da PS em países em desenvolvimento e as contribuições recentes, com destaque para os aspectos do desenho institucional. Na sequência, faz-se alusão ao contexto que remete à inserção da sociedade nas IP em Moçambique, apontando alguns antecedentes até a criação dos CLDs. Adiante, analisam-se as características gerais do desenho institucional dos CLDs de Bilene e Chibuto, a partir do arcabouço analítico adotado, descrevendo as características das práticas existentes e indicando seus potenciais e limites. Por último, efetuam-se algumas considerações possibilitadas pelos resultados, tendo em vista trazer reflexões mais gerais, mas, também, contribuir para o aprimoramento dessa IP.

A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DECISÓRIO E ALCANCES DEMOCRÁTICOS

As práticas participativas institucionalizadas em contextos de diversos países em desenvolvimento como Moçambique foram incentivadas por organizações e agências de apoio internacional, especialmente o BM e ONGs, os quais vincularam os seus apoios à realização de reformas políticas e administrativas no início da década de 1990. A atuação dessas agências levou os governos e partidos políticos desses países a assumirem compromissos ao nível das respectivas constituições e demais regulamentação visando à inserção de grupos sociais organizados e/ou de interesse na formulação, decisão e acompanhamento de políticas públicas, contribuindo, dessa forma, para a transformação das relações entre o Estado e a sociedade.

O argumento dos defensores da aplicação da PS nos países em desenvolvimento (doadores, partidos políticos e ONGs) é o de que ela é tanto um meio para melhorar o oferecimento de serviços públicos quanto uma resposta ao “déficit democrático” dos sistemas políticos contemporâneos (FISCHER, 2012), portanto, uma estratégia para aprofundar a democracia. Nesse sentido, a participação relaciona-se à adoção de um modelo de democracia participativa inspirado nas abordagens que defendem a adoção de princípios democráticos e mecanismos político-administrativos para favorecer o envolvimento da sociedade na gestão pública.

Tendo como principal finalidade a implantação de arranjos participativos, as políticas de envolvimento da sociedade em Moçambique vêm ampliando a participação do cidadão em IP, visando influenciar o processo decisório dos entes públicos responsáveis pela implementação dessas políticas públicas. Essa tendência pode ser percebida através de fóruns, comitês, comissões, conselhos e outras instâncias que figuram como espaços deliberativos e consultivos para implementação de políticas públicas ao nível nacional, principalmente logo no início da década de dois mil – marcada por uma proposta ampla de modernização do setor público no âmbito da reforma administrativa iniciada na mesma época, a qual veio dar azo a um intenso movimento de atores e forças sociais na democratização da gestão pública (SIMIONE, 2014).

As experiências de PS adotadas destinam-se a possibilitar o envolvimento de atores sociais com o Estado nos processos governativos, assumindo-se que elas teriam o potencial de

fortalecer a democracia por meio da coexistência e complementaridade entre a participação e a representação (SANTOS; GUGLIANO, 2015). Além disso, têm sido aplicadas para empoderar os cidadãos e estabelecer um governo participativo (PETERS, 2005), deduzindo-se que a maior participação traz consigo maior qualidade na tarefa de governar. A ideia é que a participação dos cidadãos nos processos de políticas públicas tem o potencial de gerar possibilidades de aprofundamento democrático, sobretudo, para tornar as instituições governamentais mais responsáveis, legítimas e responsivas, e seria igualmente indicada para aumentar a capacidade de resposta dos governos locais e prestação de contas (GAVENTA, 2004).

O entendimento é o de que, ao serem criadas, as IPs abrem a possibilidade de um maior envolvimento da sociedade nos processos decisórios, sendo que elas atuam em complementaridade às instituições da democracia representativa, com a finalidade de preencher a lacuna existente entre as demandas da sociedade civil e as decisões estatais, as quais se baseiam na aferição de interesses via formação de maiorias eleitorais. Nessa ótica, o voto não se apresenta mais como o único elemento legitimador das ações de governo, passando a emergir a possibilidade de interlocução com os atores diversos provenientes da sociedade civil.

Para os fins do presente trabalho, a participação social é definida como um processo que privilegia o envolvimento político da população por meio de instâncias participativas, passando a atuar em conjunto com os entes governamentais no processo de discussão e decisão das políticas públicas na esfera local de uma maneira direta ou por delegação de representantes cidadãos eleitos. Em outras palavras, a participação é concebida como um processo em que a sociedade (público ou partes interessadas, indivíduos, grupos e/ou organizações) está envolvida na tomada de decisões que a afetam, seja passivamente por meio de consulta ou ativamente por meio de seu envolvimento para a tomada de decisão das políticas locais (AVRITZER, 2008).

Pode-se afirmar que a participação, em geral, encontra-se conectada, principalmente, a aspectos referentes à conformação da estrutura de poder, os quais caracterizam a administração e os processos políticos que lhe são inerentes. Assim, para melhor analisar o DI dos processos participativos, deve-se tomar em consideração a forma pela qual ele está estruturado e que dinâmica política é construída. Este trabalho baseia-se nos pressupostos apresentados por Fung (2004), que defende que o desenho institucional constitui a principal ferramenta para aproximar as instituições do ideal da participação.

Ao discorrer sobre as variantes da participação, Fung (2004) considera que o DI e suas regras definem (i) quem participa e como eles são escolhidos para tomarem parte das decisões – composição nos espaços – o que diz respeito à estrutura organizativa e ao desenho institucional que delimita a sua composição, regras de eleição das instituições participativas; (ii) qual é o perfil daqueles que participam – representação dos grupos – o que se refere à abertura dos espaços participativos aos cidadãos, no sentido de o espaço participativo ser representativo, implicando a pluralização da representação da participação dos atores no seu interior e a sua legitimidade e; por fim, (iii) como os espaços oportunizam a inclusão

democrática – inclusão na participação – a qual está implicada no público (cidadãos) afetado pela decisão que deveria tomar parte no processo de decisão, ao dispor de oportunidade igual para influenciar no que tange à tomada de decisão.

Portanto, considerando o discurso recorrente de PS na gestão pública em Moçambique, privilegiou-se uma análise sustentada nesses pressupostos por entender-se que a pesquisa do DI dos CLDs tem o potencial de indicar se esses espaços se consolidaram como canais de participação que permitem a inclusão de novos atores com os governos locais nos processos decisórios, contribuindo, assim, como é salientado por Alencar et al., (2013) para a redução de desigualdades políticas. Os questionamentos apresentados, segundo Fung (2004), estão embasados nos valores que norteiam a participação da população nos termos em que possibilitam reforçar a representatividade da participação e interesses dos cidadãos individuais e dos grupos nas IPs.

Corroborando esse entendimento, Almeida (2013) sustenta que, por um lado, visto que eles estão implicados à legitimidade da participação democrática instituída e a efetividade do processo de inclusão do público (organizações, associações e indivíduos) nas políticas que lhes afetam diretamente. Por outro lado, por eles possibilitarem formas transparentes de escolha de representantes de maneira a envolver um conjunto amplo da população e a diversidade de perspectivas relacionadas a um tema ou política pública. Finalmente, por eles permitirem a justiça social pela redução da influência política exclusiva de alguns pequenos grupos favorecidos pelas posições e circunstâncias econômicas e sociais no processo decisório, a ampliação da presença e do poder dos grupos minoritários na definição das ações e políticas públicas.

Nesse sentido, um passo importante para analisar as articulações Estado-sociedade na tomada de decisões sobre políticas públicas é que deve-se considerar a dimensão política nas organizações ou entes públicos que operacionalizam tais políticas para se visualizar como ocorre a composição, representação e inclusão na expectativa de deslindar os alcances e potencial democrático no processo decisório. Para tanto, o DI da participação constitui uma dimensão analítica à qual se atribui uma grande importância, pois se considera, de acordo com vários autores (AVRITZER, 2008; BRASIL et al., 2013; FUNG, 2004), que suas características podem concorrer para a qualidade dos processos participativos, bem como limitar o potencial desse tipo de iniciativas, afetando sobremaneira a capacidade decisória e o seu funcionamento.

Por DI, entende-se uma forma pela qual são configuradas as instituições políticas do Estado, dentro do contexto democrático (GUIMARÃES, 2014). Como explica este autor, dependendo da configuração adotada, a composição das IP pode ser ampliada ou restringida. Ela é ampliada quando a composição de um espaço participativo considera a possibilidade de inserção de múltiplos públicos dentro do espaço, assegurando o envolvimento de grupos comumente excluídos do processo decisório. A participação será restringida sempre que considerar apenas alguns grupos e interesses no processo político em detrimento da maioria da população. Considera-se que os DI concebidos devem-se estabelecer fundamentalmente como ferramentas voltadas à ampla participação política, no sentido de que devem ser

capazes de envolver diferentes públicos nos processos decisórios das políticas públicas (GUIMARÃES, 2014).

O público é constituído por grupos de pessoas que não são afetadas ou capazes de afetar as decisões, mas que se envolvem com as questões sobre as quais as decisões se referem em um processo de discussão de políticas. Já as partes interessadas são definidas como sendo aquelas que são afetadas ou podem afetar uma determinada decisão (REED et al., 2017). A suposição é de que a participação efetiva da população afetada ou beneficiária dessas políticas públicas potencializa o alcance dos resultados que são desejados (PETERS, 2005).

No que se refere à representação da participação nas IP, ela está relacionada a pluralização da representação dos atores e a sua legitimidade (quem, o quê e como se representa), mas também aos próprios espaços de participação, dado as especificidades dos mecanismos de autorização e de accountability (prestação de contas) nos processos participativos. Ela importa na medida em que permite observar o potencial de envolvimento que é assegurado à participação e representação individual e coletiva, voluntária dentro dos espaços participativos por meio da escolha de representantes mediante processos variados – fóruns, eleições, indicações etc. – (LÜCHMANN, 2007).

A legitimidade democrática dos espaços de participação não está dada, mas é contingencialmente buscada na qualidade do processo representativo que ela engendra e no contexto sociopolítico ao qual os espaços participativos são instituídos (ALMEIDA, 2014). Assim sendo, a pluralização da representação nos espaços de participação busca reduzir a polaridade característica dos modelos competitivos da democracia (LAVALLE; VERA, 2011), tornando a sociedade civil num instrumento para a ampliação do exercício político popular e da cidadania. Nesses termos, os DI referentes às IP devem assegurar o amplo envolvimento da sociedade civil de tal forma que influenciem as políticas que são adotadas em seu nome (ANDERSSON; LAERHOVEN, 2007). É daí que se diz que o caráter inovador da PS está intimamente ligado às mudanças que promove, sobretudo, no lócus, funções e atores da representação, passando a vincular ao exercício de responsabilidades representativas atores que anteriormente eram excluídos do processo de decisão pública (FOX, 2004; HELLER, 2001).

Já a inclusão, numa perspectiva normativa, refere-se ao envolvimento de diferentes atores individuais ou coletivos nos órgãos das IP. A inclusividade de diferentes atores individuais e coletivos na gestão pública significa a ampliação da intervenção da sociedade na vida pública, baseada numa motivação social concreta que se exerce de forma direta e de um método de governo fundamentado em um nível de institucionalização das relações e interação entre o Estado e a sociedade. A presunção é que, para ser eficaz, especialmente em termos democráticos, o governo deve ser apoiado pela sociedade (PETERS, 2005), no sentido de que, sozinho, o governo não seria capaz de assegurar à sociedade a satisfação de suas demandas políticas. Na ótica de Santos e Gugliano (2015), supõe-se que os diferentes atores sociais são dotados de capacidade de propor soluções para os problemas locais, influenciando, de forma positiva, as decisões sobre as políticas que são produzidas pela administração pública.

Além disso, na perspectiva pragmática, a inclusão possibilitada pela participação tem como finalidade a integração do público nos processos decisórios sobre as políticas, permitindo, desta feita, a redução de desigualdades e assimetrias de poder político entre os diversos grupos sociais, dadas as possibilidades de inclusão social, assim como a democratização do sistema político, o qual passaria a ser conduzido dentro de um espírito de deliberação e contestação de ideias, favorecendo os resultados e a qualidade dessas políticas públicas (SMITH, 2009). Enfim, encarada dessa forma, a inclusão na PS alinha-se à noção de que todos devem ser tratados como igualmente qualificados para participar do processo decisório, por meio de um conjunto de arranjos institucionais, tendo por objetivo facilitar o acesso e inclusão de cidadãos comuns no processo de desenho de políticas, bem como conceder o direito de a sociedade monitorar as atividades e avaliar os resultados das ações governamentais (SPEER, 2012).

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E O ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE NA GESTÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE

A os, enquanto sinônimo de envolvimento das comunidades na tomada de decisão coletiva, ocorreu em Moçambique, inicialmente, nas Províncias de Manica, em 1995, e de Nampula, em 1997 (BOROWCZAK; WEIMER, 2012; GONÇALVES, 2013), onde se efetivaram as primeiras experiências-piloto desenvolvidas no âmbito dos programas de apoio à descentralização, patrocinados por organizações internacionais como a Cooperação Técnica Alemã (GTZ), atual Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ), e a United Nations Capital Development Fund (UNCDF). Esses programas “visavam a definição de prioridades de desenvolvimento comunitário e estavam ancorados na articulação entre a população beneficiária dos projetos e os entes públicos implementadores” (BOROWCZAK; WEIMER, 2012, p. 110).

As experiências adotadas inspiraram, posteriormente, no início da década de 2000, o primeiro conjunto de regras que buscaram a formalização das formas de articulação Estado-sociedade com a aprovação do Decreto n° 15/2000, de 20 de junho. Com essas regras, surgiram os chamados Fóruns Locais, os quais reúnem as populações nas suas Localidades para participarem nas decisões sobre a aplicação dos fundos que eram disponibilizados pelo UNCDF nas suas áreas de habitação. Adiante, com a criação do Programa Nacional de Planejamento e Finanças Descentralizadas (PNPFD) em 2003, emergiram as chamadas Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC), cujas práticas de envolvimento da população ampliaram os processos de planejamento participativo realizados no contexto das comunidades locais nos distritos.

A dinâmica política criada em torno das IPCC possibilitou a aproximação entre os governantes e a população, ampliando o espaço para o conhecimento das questões, inquietações e opiniões provenientes da sociedade (GONÇALVES, 2013). As IPCC difundiram-se como forma de consulta sobre as prioridades de intervenção do poder público nas políticas sociais e operavam, na verdade, como mecanismo que antecedia a tomada de decisões. Não obstante o seu caráter meramente consultivo, os atores políticos e sociais passaram a defender uma

relação estreita em torno da formação da agenda das prioridades da ação governativa local através das IPCC, configurando uma clara mudança na postura marcadamente burocrática do Estado, para uma defesa da ampliação dos espaços nos quais a sociedade civil poderia interferir nas decisões relativas ao “futuro” do novo modelo de Estado em construção.

Poucos anos depois, foi aprovada a Lei nº 8/2003, de 18 de maio, a qual se propôs a institucionalizar a participação de organizações sociais comunitárias na gestão das políticas juntamente com os governos distritais, tendo sido regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 11/2005, de 10 de junho. Este último estabeleceu a forma de integração das comunidades e dos líderes tradicionais (autoridades comunitárias que exercem poder baseado nos costumes e práticas políticas tradicionais, legitimadas no seio das respectivas comunidades e formalmente reconhecidas pelo Estado), inaugurando uma nova fase da implantação de instâncias democrático-participativas em Moçambique.

No seguimento dessas normas, as IPCC foram extintas e, no seu lugar, foram criados, em 2006, os Conselhos Locais Distritais (CLDs). Tal como as instâncias antecedentes, a proposição dos CLDs foi oriunda do executivo central, o qual teve um papel indutor no processo de sua criação, inclusive por meio de incentivos financeiros através de transferências diretas para a implementação de programas de governação de caráter nacional, destacando-se o já extinto Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OILL), designado na sua versão atual de Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), destinado ao financiamento de projetos da população e orientado para a geração de renda e redução da pobreza.

Em termos gerais, a criação dos CLDs visou assegurar a implantação de um mecanismo de PS no nível local, aliás, como assinalam vários autores (FORQUILHA; ORRE, 2011; FORQUILHA, 2009; GONÇALVES, 2013; PEREIRA, 2012), capaz de abrir as possibilidades para o estabelecimento de mais justiça e inclusão em instâncias formalizadas de interação social. Assim sendo, os CLDs representam uma inovação institucional de relevo, visto que reconfiguraram a estrutura do próprio Estado nos distritos por terem permitido formalmente a inserção de atores sociais e compartilhamento da tomada de decisões desencadeadas no seu interior, na expectativa de que pudessem gerar resultados que ampliassem a democratização da gestão pública, dando concretude à participação nas decisões e vinculação da sua atuação aos governos locais distritais. À semelhança das instâncias anteriores, eles continuam a ser de caráter consultivo.

Na perspectiva do aperfeiçoamento dos CLDs, a aprovação do Diploma Interministerial nº 67/2009, de 17 de abril, reafirmou a formalização dos princípios e critérios para a sua constituição e estruturação com vista à implementação de políticas públicas. A sua formalização pretendeu um aprofundamento do caráter democrático, dado que vincou a atuação de uma pluralidade de atores civis no seu interior. Essa norma consagrou a participação da população e das associações representativas (Artigo nº 4) na identificação e procura de soluções dos seus problemas, formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos. Desde então, os CLDs passaram a funcionar como estruturas permanentes de mediação institucional através das quais a população é incentivada a participar do debate dos assuntos públicos e tomada de decisões coletivas. Assim, podemos afirmar

que essa norma estabeleceu a constituição dos CLDs para permitir que as comunidades se mobilizem para participar no desenho e execução das políticas públicas. O Quadro 1 a seguir apresenta resumidamente a trajetória da institucionalização das IP em Moçambique.

Quadro 1 - Institucionalização das IP em Moçambique

Período	Descrição dos Mecanismos/ Instituições Participativas	Marcos da Formalização da Participação Social
1995-1997	Estabelecimento das experiências-piloto de participação no planejamento comunitário nos Distritos de Manica e Nampula.	Criação de comitês comunitários de participação.
2000-2005	Difusão de mecanismos de envolvimento das comunidades com a criação de: - Fóruns Locais (FL); - Fóruns de Consulta Comunitária (FCC); - Comissões de Gestão (CG); - Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC).	Aprovação de: - Decreto nº 15/2000, de 20 de junho; - Lei nº 8/2003, de 18 de maio; - Guião de Orientação para a Constituição das IPCC-2003; - Decreto nº 11/2005, de 10 de junho.
2006-2009...	- Criação dos Conselhos Locais Distritais (CLD); - Estabelecimento do Observatório de Desenvolvimento (OD).	Aprovação de: - Diploma Interministerial nº 67/2009, de 17 de abril.

Fonte: Elaboração do autor, baseada nos documentos selecionados para o estudo.

OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foi realizado um estudo que caracteriza-se como predominantemente de abordagem qualitativa, uma vez que o problema que foi estudado demandou uma investigação de cunho interpretativo (GODOY, 2006). É uma pesquisa descritiva, na qual procurou-se, a partir de uma primeira exploração das informações disponíveis, descrever as características do fenômeno participativo possibilitado pelos conselhos locais na realidade em estudo, com vista a obter conhecimento e fornecer uma ideia mais clara e sistematizada no que tange ao seu DI, especialmente a composição, inclusividade e representatividade da participação no processo decisório, contextualizando-os no espectro maior das preocupações que envolvem o seu potencial democratizante.

No que respeita aos meios, adotou-se o estudo de caso típico (SEAWRIGHT; GERRING, 2008), sendo que foram selecionados Conselhos Locais de dois Distritos, nomeadamente de Bilene e Chibuto. O estudo possui um recorte longitudinal, delimitado desde o momento da criação dos conselhos (2006-2016). A escolha dos distritos pesquisados foi intencional, justificando-se por duas razões: (i) nas avaliações anuais referentes aos anos de 2012 a 2015, efetuadas através do Sistema de Monitoria e Avaliação de Desempenho Distrital (SMoDD), na componente que considera o processo de participação comunitária, estes dois distritos destacam-se com índices entre 3-suficiente e 5-excelente, o que sinaliza para a possibilidade de envolvimento da população no processo decisório; e (ii) eles estão entre os quatro distritos que possuem maior número da população na Província de Gaza, tendo 163.386 e 210.251 habitantes, respectivamente (INE, 2007).

O contexto socioeconômico em que se inserem os CLD's é de um país com uma população de 20,5 milhões de habitantes, com 69,6% vivendo em áreas majoritariamente rurais. Moçambique é um país de população muito jovem, concentrada nas regiões centro-norte, onde a população com menos de 15 anos é superior a 50%. Na composição da estrutura etária da população, apenas no sul e no extremo norte, existem distritos em que mais de 15 por cento da população tem 50 anos ou mais. No cômputo geral, a população feminina representava 52,1% do total contra 48,9% da população masculina em 2007. Embora registre taxas de crescimento elevadas (6% a 8% ao ano), é ainda um dos países mais pobres do mundo, cujo percentual é de 46,1% (MEF, 2017), assim como um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,416, muito abaixo daqueles considerados satisfatórios. O Produto Interno Bruto (PIB) per capita é de USD 1,070, um dos mais baixos do mundo (PNUD, 2015).

No que se refere aos procedimentos necessários à obtenção de dados, na primeira etapa, recorreu-se a documentos pertinentes à construção da investigação, basicamente legislação referente à participação social no contexto moçambicano e regimento interno dos CLDs. A segunda etapa da pesquisa envolveu a coleta na base de dados do governo provincial – SP/DATA/GAZA (Mapas sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais Distritais), a qual abriga informações sobre o funcionamento desses espaços participativos. Vale referir que ambas se constituíram como etapas preliminares do projeto “Participação social e efetividade da deliberação em conselhos locais em Moçambique”, desenvolvido na UFMG, cujo delineamento se valeu, nessa ocasião, apenas de fontes secundárias e, posteriormente, em fase mais adiantada, de entrevistas.

Os dados obtidos no estudo foram submetidos ao procedimento de análise de conteúdo (BARDIN, 2004) do tipo categorial. O conjunto de categorias analíticas utilizadas na operacionalização do trabalho foram previamente identificadas. As categorias adotadas são as seguintes: composição, representação e inclusão. Na primeira etapa, a análise ocupou-se em descortinar as regras de estruturação e organização dos conselhos locais e, na segunda, o processo analítico ocupou-se do estabelecimento de relações entre os achados empíricos obtidos na base de dados pesquisada com as proposições teórico-conceituais adotadas. Essa forma de proceder, conforme recomenda Bardin (2004), possibilita a geração de inferências e dos resultados da investigação de acordo com o quadro teórico e os objetivos propostos, permitindo obter conhecimentos sobre as características e condições do objeto estudado

tendo como base a interpretação do pesquisador. Os resultados do estudo são apresentados na seção que se segue.

O DESENHO INSTITUCIONAL E DIRETRIZES DE COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS LOCAIS DISTRITAIS

Na análise do Desenho Institucional (DI) dos Conselhos Locais Distritais (CLDs) de Bilene e Chibuto, tomaram-se as diretrizes que balizam a criação desses espaços e respetivos regimentos internos, pois esses documentos possibilitam (FARIA, 2007; FUNG, 2004) conhecer as condições de regulamentação das regras sobre a constituição e o seu potencial democrático.

A composição dos CLDs é de 50 membros (conselheiros), escolhidos entre aqueles que representam os conselhos nas subunidades territoriais de Posto Administrativo. Verificou-se que um primeiro critério para sua composição estabelece que 60% de seus membros devem ser oriundos das diferentes regiões, portanto, isso indica que, na composição, eles devem respeitar a representatividade geográfica das unidades territoriais de cada distrito. Além desse critério, os CLDs devem observar a representação das mulheres, nunca abaixo de 30%, e de jovens, a qual deve ser de pelo menos 20%. As lideranças comunitárias também devem ser sempre integradas nesses espaços participativos.

O formato da composição dos conselhos respeita uma tipologia diversa de atores que podem ser selecionados. Apesar desse entendimento, constata-se que as diretrizes ou regimento interno não indicam organizações específicas para comporem os CLDs, fazendo simples referência aos segmentos de origem. Os membros que integram os CLDs são provenientes tanto das organizações civis ou grupos que atuam nas respectivas comunidades quanto dos governos distritais, bem como de setores importantes ao nível do distrito. Os seus integrantes são selecionados pela sociedade em espaços abertos a toda a população, obedecendo a um ritual que compreende um processo escalonado, baseado no percurso ascendente do sujeito que é eleito, a partir do local em que reside (geralmente no bairro ou aldeia), assegurando que membros eleitos em uma subunidade territorial menor sigam como representantes em conselhos de subunidades territoriais maiores, na seguinte ordem (da Localidade para o Posto Administrativo e desta para o escalão territorial de Distrito).

Os conselhos integram também, na sua composição, individualidades indicadas pelo responsável do governo local, podendo ser representantes do governo e pessoas que possuem um certo grau de influência reconhecida no campo político, econômico e cultural. As escolhas de representantes do governo geralmente não envolvem qualquer consulta sobre que sujeito pode ou não ser indicado, ficando, sim, essa prerrogativa sob a exclusiva responsabilidade do dirigente do distrito (administrador distrital). Fazem parte ainda desses órgãos de participação as lideranças comunitárias legitimadas como tais, as quais são, no entanto, habilitadas por expressa determinação legal.

Particularmente, as lideranças comunitárias (no caso moçambicano, representadas por autoridades tradicionais ou não) são escolhidas em um ritual que segue os costumes da organização social e política tradicional e envolve a legitimação pública da pessoa que deve exercer essa função, pela comunidade. Elas adquirem esse estatuto formal pela via de reconhecimento pelo Estado moçambicano, o qual lhes confere um papel importante na implementação de seus programas e projetos no seio das respectivas comunidades. Como se pode perceber, o regulamento que institui as diretrizes da organização dos conselhos locais já incorpora as formas de escolha de participantes nesses órgãos. O mandato dos membros dos CLDs é de quatro anos.

Percebe-se que, na perspectiva formal, os CLDs possuem uma composição com caráter ampliado. Nesses espaços, em média 5% deles no conselho de Bilene e 6% no de Chibuto não são escolhidos pela via de eleição para desempenhar a função de representantes nesses espaços de PS. A eleição como método de escolha de representante ocorre, em média, em 95% e 94% dos membros que integram os CLDs, respectivamente. Esses dados apontam que, de forma geral, os CLDs possuem uma composição predominantemente masculina, conforme ilustrado na Tabela 1. Na sua composição os conselhos se constituem com relativa paridade entre homens e mulheres. Em média 54% dos conselheiros são homens e 41% são mulheres em Bilene, e em Chibuto 70 % são homens e 30% são mulheres. Essa proporção tem variado muito pouco ao longo dos anos.

Tabela 1: Distribuição percentual dos membros dos conselhos locais

Período/Mandatos	CONSELHO LOCAL DISTRITAL					
	Bilene			Chibuto		
	Homens	Mulheres	% Mul.	Homens	Mulheres	% Mul.
2006-2009	31	19	38	36	14	28
2010-2013	29	21	42	34	16	32
2014-2017	27	23	46	35	15	30

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

A relativa igualdade da participação de mulheres, como é ilustrada na Tabela 1, não se refletia nos primeiros anos da implantação dessas instâncias. Nos CLDs estudados no período entre 2006–2009, os homens eram uma maioria expressiva. No entanto, é possível notar uma melhora significativa na composição dos órgãos ocorrida, sobretudo, após a aprovação formal em lei das diretrizes sobre a organização e funcionamento desses espaços em 2009, a que se seguiu um processo de revitalização em 2010.

No mandato de 2010–2013, observou-se uma subida considerável na proporção das mulheres. Nessa época, tanto Bilene, com 42%, quanto Chibuto, 32%, passaram a ter representação de mulheres acima de 30%, proporção determinada pelo regulamento para este segmento dentro dos conselhos locais, embora isso não configure ainda representatividade semelhante

à maior presença feminina na população nesses distritos (54.5% e 54.6% respectivamente), conforme mostram os dados do Censo 2007.

A seguir, a próxima seção ocupa-se da análise mais aprofundada sobre o delineamento dado pelas regras que conformaram o desenho institucional da PS seguido pelos CLDs, para verificar em que medida essas instâncias participativas promovem a inclusão dos interesses e demandas dos grupos e setores sociais cujas vozes não alcançam expressão e reconhecimento nos espaços de representação política comuns.

A Arquitetura da Representação e a Inclusão da Participação

Na análise efetuada, considerou-se, portanto, que, antes de participativos, os CLDs são espaços representativos (FUNG; WRIGHT, 2003; LÜCHMANN, 2011; TEXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012), sendo importante observar, quanto à escolha dos participantes, quem está sendo envolvido para exercer a função de representante nesses espaços decisórios. Essa incursão possibilitou constatar em que medida esses espaços estão cumprindo o ideal democrático de ampliação de canais de acesso político ou se, ao contrário, acabam exacerbando as desigualdades de representação por meio de processos que privilegiam os grupos e setores mais organizados e influentes.

De maneira geral, o que se verifica na representação da sociedade nos conselhos é a presença significativa, mas não predominante, de organizações civis. No CLD de Bilene, a proporção encontrada entre atores da sociedade e governo é, em média, 36% de representantes provenientes de organizações sociais e 52% do governo distrital. São encontrados ainda outros integrantes como lideranças comunitárias e atores convidados. Já a proporção encontrada entre atores da sociedade e governo no CLD de Chibuto é, em média, 33% de representantes provenientes de organizações sociais e 46% do governo distrital. Outros atores como lideranças comunitária e convidados escolhidos pelo poder público também podem ser encontrados, como mostra a Tabela 2, referente à representação por segmento nos conselhos locais estudados.

Tabela 2 - Proporção por segmento de representação nos conselhos locais

SEGMENTO DE REPRESENTAÇÃO (EM %) – 2017				
Conselho Local Distrital	Governo Distrital	Organizações Civis	Outros Segmentos	Total
Bilene	52	36	12	100
Chibuto	46	33	21	100

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA /GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

Uma primeira ilação sobre os dados da Tabela 2 é que o número de membros dos CLDs para cada um desses segmentos, se comparado ao número de organizações civis existentes em cada distrito, indica que os espaços participativos têm uma vivência de experiência de reduzida representação. Em Bilene, organizações que atuam em áreas importantes da política pública não se acham representadas no CLD, como por exemplo: a Associação Rural Agrícola de Moçambique (ORAM), criada em 1998; a Associação Cristã para o Desenvolvimento (ACRIDEC), criada em 2005; a Associação Moçambicana de Beneficência Social (AMOBESO), criada em 2006; a Associação de Mulheres Vulneráveis filiada à Igreja Anglicana da Macia, criada em 2004; a Associação de Apoio à População Rural (PHAKAMISSA); e a Organização Contra o HIV/SIDA (OCSIDA).

No caso de Chibuto, organizações como a Associação Moçambicana para a Democracia (AMODE), criada em 1998; o Conselho Cristão de Moçambique (CCM), estabelecido em 1998; a Associação para o Desenvolvimento Distrital (ADD), criada em 2001; a Associação Provincial das Mulheres Vulneráveis (APMUV), criada em 2005; a Associação para o Combate do HIV/SIDA e Pobreza (NTWANANO), criada em 2005; a Associação para Crianças Vivendo e Pessoas Vulneráveis ao HIV (1 de Junho), criada em 2006; a Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais (HANHANE), criada em 2006; e a Associação de Jovens Empreendedores do Distrito de Chibuto (AJEDEC) também não integram o respectivo conselho local.

Dado que essas organizações atuam em setores específicos da vida socioeconômica e pelo fato delas possuírem certa experiência na articulação de políticas públicas respectivas, quando comparadas com grande parte daquelas que estão representadas atualmente naqueles órgãos de decisão, entende-se que a ampliação de sua presença nos conselhos não só permitiria alargar a representatividade, mas, também, possibilitaria uma melhoria substancial da capacidade contestatória e propositiva, assim como a qualidade do debate que ocorre no seio das instâncias de participação social.

A seguir, na Tabela 3 (pág. 83), considerou-se a distribuição dos diferentes segmentos representados ao nível dos conselhos estudados, mostrando qual é a proporção entre os atores que são envolvidos na participação dentro desses espaços nos três mandatos constituídos desde a sua institucionalização.

Da comparação entre os três mandatos ilustrados na mesma tabela, percebe-se que, desde a institucionalização da os, há uma tendência de concentração da participação em apenas grupos de natureza muito próxima aos governos locais distritais. No CLD de Bilene são encontrados majoritariamente representantes governamentais alcançando os 52% (sendo chefes de postos e de localidades, professores e servidores públicos de diferentes setores). Um dado importante é que o segmento de sujeitos autônomos é constituído por individualidades que são escolhidas pelo governo distrital no uso da prerrogativa para indicá-los, podendo ser pessoas reconhecidamente influentes, sobretudo, líderes religiosos e sujeitos das mais diferentes áreas ao nível do distrito da cultura, desporto, economia, entre outras. No que se refere às associações, são encontrados representantes de organizações sociais de pescadores, das mulheres e dos jovens.

Tabela 3 - Proporção da representatividade nos conselhos locais estudados 2006-2017

REPRESENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS LOCAIS (EM %)												
Distrito de Bilene												
Período/ Mandato	Governo			Autoridades comunitárias			Convidados			Organizações Cívicas		
	Poder público	Lideranças tradicionais	Secretários de bairro	Sujeitos autônomos	Comerciantes	Associações diversas	Agricultores	Total				
2006-2009	48	5	5	7	11	13	11	100				
2010-2013	49	4	7	4	7	19	10	100				
2014-2017	52	4	4	4	6	18	12	100				
Distrito de Chibuto												
2006-2009	47	10	8	5	11	11	8	100				
2010-2013	46	12	6	8	10	10	8	100				
2014-2017	46	12	5	4	13	13	7	100				

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

Verificou-se uma similaridade na proporção de representantes no CLD de Chibuto comparativamente ao do Distrito de Bilene, ou seja, a natureza dos segmentos repete-se tanto num quanto noutro espaço participativo, com apenas uma ligeira diferença quanto ao segmento de representação de pescadores, visto que, em Chibuto, não foi verificada a existência desse segmento. Isso é compreensível, pois o Distrito de Bilene possui uma região de costa em que é desenvolvida a atividade de pesca artesanal pelas comunidades locais, o que não ocorre em Chibuto, o qual tem o seu território localizado numa região do interior da Província de Gaza.

Em ambos os CLDs, observam-se significativas alterações na estrutura de representação, especificamente, pequenas variações da proporção dos segmentos no período entre cada um dos mandatos ao longo dos onze anos de existência desses espaços participativos nos dois distritos, com destaque para o crescimento do número de atores governamentais em Bilene, de 46% em 2006 para 52% em 2014. Por seu turno, em Chibuto, constata-se que o número de atores governamentais quase não tem variado, o que pode ser explicado provavelmente pelo fato de se verificar a manutenção de grande parte dos membros do conselho em face da renovação de mandato que tem vindo a ser permitida desde 2009.

Os CLDs pesquisados possuem uma baixa participação de associações constituídas a partir da base (comunidades), de onde formalmente deve ser originário ou pertencer o membro do conselho proveniente das organizações civis. Somente pouco mais de um terço de associações existentes nos distritos estão neles representadas, sendo que o maior número delas não integram esses órgãos. A representatividade através de grupos não encontra expressão nesses espaços de participação estudados. Com a exceção dos representantes do poder público e o segmento das lideranças comunitários (régulos, secretários de bairro), mais uma ou outra associação, a maioria dos membros do conselho local não está vinculada a algum grupo de interesse específico, como evidenciado na Tabela 3, o que mostra que um grande número de membros dos CLDs apenas participa como representante da comunidade, porque foi por ela escolhido, mas não representa algum interesse daqueles que se espera representar no órgão.

Essa constatação evidencia que a inclusão das associações comunitárias na gestão pública é parcial, indicando que, de forma geral os conselhos em estudo tendem a possuir um baixo vínculo entre demandas, por exemplo, de grupos desfavorecidos ou populações carentes e representantes, uma vez que os conselheiros devem representar interesses e grupos e devem ser encontrados nas associações de base comunitária. Associações e seus representantes não têm participado do processo de seleção dos membros dos CLDs, o que reduz a chance de serem escolhidos. Portanto, a forma de representação atualmente existente nos conselhos não assegura a presença de múltiplas vozes nas discussões que são neles realizadas, em especial pela ausência de grupos comumente excluídos dos espaços decisórios (idosos, mais pobres, deficientes e outros).

Entretanto, existem evidências da utilização do critério de gênero na organização dos CLDs, como mostra a Tabela 4, mas não fica claro como eles lidam com a questão da condição socioeconômica, até porque as diretrizes pouco se aprofundaram sobre tal aspecto. Quando

se considera a escolaridade dos membros do CLD de Bilene segundo o gênero, percebe-se que, mesmo sendo a minoria no órgão, mais da metade dos membros do sexo feminino, 52,1%, possuem pelo menos o ensino primário completo. Essa proporção é mais reduzida para os homens, muito embora estes também apresentem uma proporção significativa de 48,1% de membros com ensino primário completo. No que diz respeito ao CLD de Chibuto, percebe-se que a tendência de maioria dos membros do sexo feminino com ensino primário completo se mantém, chegando a alcançar 57,6%. Contudo, neste último distrito, o número de mulheres no conselho é bem inferior ao número de mulheres verificado no conselho de Bilene (vide Tabela 1).

Tabela 4 - Distribuição dos membros dos conselhos por nível de escolaridade por gênero

Conselho Local Distrital	NÍVEL DE ESCOLARIDADE POR GÊNERO (EM %) – 2017					
	Primário	Secundário	Médio	Superior	Total	
Bilene	Masculino	33,3	22,2	25,9	18,5	100
	Feminino	47,8	13,0	39,1	0,0	100
Total	40,5	17,6	32,5	9,25	100	
Chibuto	Masculino	42,8	17,4	31,2	8,6	100
	Feminino	33,3	40,0	26,7	0,0	100
Total	38,0	28,7	28,9	4,3	100	

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

As médias mais elevadas por grau de escolaridade entre os gêneros situam-se nos membros que possuem apenas nível primário, ou seja, em Bilene, 40,5%, e em Chibuto, 38% de membros dos seus conselhos locais frequentaram somente o nível primário, sendo que, dessa proporção, apenas 18,6% em Bilene e 16,4% em Chibuto completaram o ensino primário. Nos dois CLDs, não existem mulheres com o ensino superior completo, observando-se que, dentre aquelas que se encontram a frequentar algum curso de graduação, todas são provenientes do setor do poder público e são professoras de nível primário dentro da estrutura de cargos de ambos os distritos, exercendo funções de Chefe de Localidade. Independentemente do gênero, são conselhos que apresentam em sua composição, majoritariamente, membros com grau de escolaridade muito baixo, provenientes dos setores das organizações civis, lideranças comunitárias e convidados, e, em outro extremo, os que possuem escolaridade considerada elevada pertencem aos respectivos governos distritais.

Além disso, observou-se que a escolaridade por segmentos está distribuída de forma desigual, indicando grandes desequilíbrios entre os dois principais segmentos representados nos conselhos, o que ajuda a reforçar o espectro de baixa inclusividade no interior dos CLDs.

Verificou-se que a maior parte dos representantes do governo distrital do Conselho Local de Bilene possui o nível médio, somando 65,3%. Um dado quase semelhante constata-se no Conselho Local de Chibuto – a escolaridade desse segmento alcança de 57,6%. Por sua vez, o segmento das organizações sociais que atua no Conselho Local de Bilene é majoritariamente constituído por representantes com apenas ensino primário, com 88,8%, e, no caso dos representantes do segmento de organizações sociais do órgão de Chibuto, também se constatou que a maior parte dos atores possui ensino primário, somando 72,3%, como a seguir mostra a Tabela 5.

Tabela 5 - Nível de escolaridade dos membros dos conselhos locais por segmento de representação

Conselho Local Distrital	Escolaridade	SEGMENTO DE REPRESENTAÇÃO (EM %) – 2017		
		Governo Distrital	Organizações Civis	Outros Atores
Bilene	Primário	0,0	88,8	0,0
	Secundário	23,0	11,1	50,0
	Médio	65,3	0,0	33,3
	Superior	15,3	0,0	16,6
	Total		100	100
Chibuto	Primário	0,0	72,3	0,0
	Secundário	21,4	12,4	54,4
	Médio	57,6	15,3	45,6
	Superior	13,0	0,0	0,0
	Total		100	100

Fonte: Elaborado com base em SP/DATA/GAZA – Mapas sobre Conselhos Locais Distritais.

O quadro apresentado anteriormente evidencia dois cenários encontrados nos CLDs estudados. Mostra que as experiências têm uma dimensão inclusiva, ao estimular a participação de alguns populares. Porém, também, uma dificuldade deles expandirem o grau de inclusão, pois só mobilizam, majoritariamente, segmentos aliados aos governos e em posição de igualdade em termos de capacidades, bem como recursos informacionais, indicando a tendência restritiva e desigual da inclusão na participação. Assim, é importante assegurar o equilíbrio nos grupos de atores envolvidos e efetividade da gestão compartilhada de políticas entre os governos locais e a sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo visou analisar elementos do desenho institucional participativo dos Conselhos Locais no nível distrital de governo em Moçambique, com o objetivo de observar se eles

favorecem a realização dos potenciais de inclusão e de democratização no que tange à tomada de decisão nesses órgãos. Para o efeito, a dimensão do desenho institucional foi trabalhada considerando três categorias analíticas, nomeadamente, composição, representação e inclusão.

Os CLDs estudados, de Bilene e Chibuto, são instâncias institucionalizadas dentro de uma perspectiva que visa possibilitar a PS nos espaços decisórios que foram estabelecidos e dessa forma reforçar a democracia no nível local, o que mostra avanços na implantação de práticas de gestão participativa a nível nacional. Apesar disso, no estudo realizado, foi possível perceber que eles também refletem dificuldades em efetivar as propostas participativas.

Relativamente à composição, do ponto de vista formal, conforme disposto no Diploma n° 67/2009, esses espaços estabelecem-se como lugar de participação plural ou ampliada na medida em que um conjunto diverso de atores individuais e coletivos pode ser envolvido no processo decisório das políticas locais. Nisso, o quesito composição baseada no aspecto geográfico tem sido razoavelmente observado, visto que, na sua constituição, ambos são integrados por conselheiros que provêm de diferentes unidades territoriais de cada distrito (localidade e postos administrativos).

Contudo, a despeito da observância formal, mencionada anteriormente, observou-se que existem algumas limitações importantes às práticas de participação social que têm sido implementadas, notadamente na constituição da representação de interesses no interior desses CLDs e no processo de efetivação da participação. A representatividade encontrada nos conselhos revela dificuldades de se estabelecer um processo participativo e decisório que envolve atores ativos e com domínio das temáticas debatidas, independentemente do segmento ao qual pertencem – governamental ou não governamental – e com capacidade contestatória e propositiva.

Essa postura interfere na possibilidade de se efetivar uma inclusão de atores diversos, fazendo-se valer a ideia de pluralidade de grupos de interesse que se espera existir no interior desses espaços decisórios. A base social dos grupos populacionais representados entre os membros dos conselhos não inclui certas pessoas, especialmente as mais desfavorecidas na influência das decisões que lhes afetam, condicionando a possibilidade de se efetivar uma inclusão de atores diversos, fazendo-se valer a ideia de pluralidade de grupos de interesse que se espera existir no interior desses órgãos.

Finalmente, para o aprofundamento da discussão realizada, estudos futuros sobre a temática no contexto de Moçambique deverão avançar, valendo-se de modelos que podem ajudar a identificar as condições de PS no processo decisório, a acessibilidade do processo decisório e a capacidade de influência do cidadão beneficiário nas decisões governamentais quanto ao grau e ao nível de participação.

NOTA

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, v. 15, n. 32, 112-146, 2013. doi.org/10.1590/S1517-45222013000100006
- ALMEIDA, D. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 45-66, 2013. doi.org/10.1590/S0102-69092013000200004
- ALMEIDA, D. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, p. 96-117, 2014. doi.org/10.1590/S0104-62762014000100005
- ANDERSSON, K.; LAERHOVEN, F. From local strongman to facilitator: institutional incentives for participatory municipal governance in Latin America. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 9, p. 1085-1111, 2007. doi.org/10.1177/0010414006288977
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BOROWCZAK, W.; WEIMER, B. Andar com bengala emprestada revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011. In: WEIMER, B. (Org.). **Moçambique: descentralizar o centralismo - economia, política, recursos e resultados**. Maputo: IESE, 2012. p. 103-150.
- BRASIL, F. *et al.* Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 5-18, 2013. doi.org/10.1590/S0104-44782013000400001.
- CANHANGA, N. Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais. In: LUÍS, B. *et al.* (Org.). **Cidadania. e Governação em Moçambique**. Maputo: IESE, 2009. p. 90-118.
- CORNWALL, A.; COELHO, V. **Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas**. Londres: Zed Books, 2007.
- FARIA, C. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação, social no nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 111-133.
- FISCHER, F. Participatory governance: from theory to practice. In: DAVID, L.-F. (Org.). **Oxford Handbook of Governance**. Nova Iorque: The Oxford University Press, 2012. p. 457-469.
- FORQUILHA, S. O paradoxo da articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias em Moçambique: do discurso sobre a descentralização à

conquista dos espaços políticos a nível local. **Cadernos de Estudos Africanos**, v. 16, n. 17, p. 91-144, 2009. doi.org/10.4000/cea.187

FORQUILHA, S.; ORRE, A. Conselhos locais e institucionalização democrática em Moçambique. In: LUÍS, B. *et al.* (Org.). **Moçambique: descentralizar o centralismo - economia, política, recursos e resultados**. Maputo: IESE, 2012. p. 330-349.

FORQUILHA, S.; ORRE, A. Transformações sem mudanças? Os conselhos locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique. In: LUÍS, B. *et al.* (Org.). **Desafios para Moçambique 2011**. Maputo: IESE, 2011. p. 35-54.

FOX, J. Empowerment and institutional change: mapping virtuous circles empowerment and institutional change: mapping virtuous circles of state-society interaction. In: ALSOP, R. (Org.). **Power, rights, and poverty: concepts and connections**. Washington, D.C: The World Bank, 2004. p. 68-92.

FRANCISCO, A. Participação cidadã e inclusão social em Moçambique: Quem? Para quê? Como? Quando? 2017, Maputo: IESE, 2017. p. 1-14.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 173-209.

FUNG, A.; WRIGHT, E. Thinking about empowered participatory governance. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. (Org.). **Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance**. Londres: Verso, 2003. p. 3-44.

GAVENTA, J. Strengthening participatory approaches to local governance: learning the lessons from abroad. **National Civic Review**, v. Winter, p. 16-27, 2004. doi:10.1002/ncr.67

GAVENTA, J.; BARRETT, G. Mapping the outcomes of citizen engagement. **World Development**, v. 40, n. 12, p. 2399-2410, 2012. doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.014

GODOY, A. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. *et al.* (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-145.

GONÇALVES, E. Orientações superiores: time and bureaucratic authority in Mozambique. **African Affairs**, v. 112, n. 449, p. 602-622, 2013. doi.org/10.1093/afraf/ad045

GUIMARÃES, L. Participação democrática e desenho institucional: uma abordagem teórica. **Direito Izabela Hendrix**, v. 13, n. 13, p. 92-100, 2014. doi.org/10.4322/dae.2019.054

HELLER, P. Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 131-163, 2001. doi:

10.1177/0032329201029001006

INE. **Estatísticas do Distrito de Bilene**. Maputo: [s.n.], 2012.

INE. **Recenseamento geral da população e habitação 2007**: indicadores socio-demográficos distritais da Província de Gaza. Maputo, [s.n.], 2007.

LAVALLE, A.; VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, n. 84, p. 95-139, 2011. doi: 10.1590/s0102-64452011000300005

LÜCHMANN, H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 139-170, 2007. doi.org/10.1590/S0102-64452007000100007

LÜCHMANN, H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, p. 353-364, 2011. doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006.

MEF. **Balço do Plano Econômico e Social de 2016**. Maputo: 2017.

NEGRÃO, J. **A propósito das relações entre as ONG's do norte e a sociedade civil moçambicana**. Coimbra: CES, 2003. p. 1-17.

PAULO, A.; TEODÓSIO, A.; GUERRA, J. Participação popular nos conselhos locais de Marracuene/Moçambique: um estudo de caso sobre os desafios do processo de descentralização. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 5, n. 3, p. 85-104, 2016.

PEREIRA, J. A descentralização ajuda a reduzir a pobreza política em Moçambique? In: BRITO, L. *et al.* (Org.). **Desafios para Moçambique 2012**. Maputo: IESE, 2012. p. 43-58.

PETERS, G. Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? **Foro Internacional**, v. 183, n. 4, p. 585-598, 2005.

PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano 2015**: o trabalho como motor do desenvolvimento humano. Nova Iorque: 2015.

REED, M. *et al.* A theory of participation: What makes stakeholder and public engagement in environmental management work? **Restoration Ecology**, v. 26, n.1, 2017. 10.1111/rec.12541.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, P.; GUGLIANO, A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, p. 3-19, 2015. doi.org/10.1590/1678-987315235601

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008. doi.org/10.1177/1065912907313077

SILVA, S. Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para Discussão, no 2358. Brasília: IPEA, 2018.

SIMIONE, A. A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 551-570, 2014. dx.doi.org/10.1590/0034-76121425

SIMIONE, A.; CKAGNAZAROFF, I. Governança participativa em Moçambique: dinâmicas do envolvimento dos cidadãos na gestão municipal em Xai-Xai. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 1, p. 64-74, 2017. doi: 10.21118/apgs.v1i1.1185

SMITH, G. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation.** Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

SPEER, J. Participatory governance reform: a good strategy for increasing government responsiveness and improving public services? **World Development**, v. 40, n. 12, p. 2379-2398, 2012. doi: 10.1016/j.worlddev.2012.05.034

TEXEIRA, A.; SOUZA, C.; LIMA, P. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em nossos espaços participativos nacionais.** Instituto de Pesquisa Avançada, Texto para Discussão, no 1735. Brasília: IPEA, 2012.

**Albino Alves
Simione**

Doutor em Administração pelo Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Auxiliar do Instituto Superior Politécnico de Gaza - ISPG, Moçambique.



Foto: Adriana Caruí

Moradores em Situação de Rua: Análise dos serviços de proteção social especial de média complexidade em Maringá – PR¹

Amanda Aparecida Fonseca Cardoso e Priscilla Borgonhoni Chagas

Resumo

As cidades apresentam grande diversidade, dinamismo, contrastes e complexidade. Partindo das discussões acerca do conceito de organização-cidade nos Estudos Organizacionais, o objetivo do artigo é discutir como as ações de uma unidade de serviço de proteção social especial de média complexidade impactam na forma de ocupação da cidade de Maringá pela população em situação de rua. De forma específica, o estudo teve como unidade de análise o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). A pesquisa é caracterizada como qualitativa descritiva e os instrumentos utilizados para a coleta dos dados foram a entrevista semiestruturada, a observação não participante livre e a pesquisa documental. Constatou-se que os serviços de média-complexidade voltados aos moradores de rua ainda necessitam de melhorias contínuas a fim de garantir os direitos desta população menos favorecida. Ademais, há fortes mobilizações para que a população de rua se desloque para outras regiões distantes do eixo central da cidade.

Palavras-chave

Cidades. Organização-Cidade. População em Situação de Rua. Política Nacional para a População em Situação de Rua. Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Abstract

Cities present great diversity, dynamism, contrasts and complexity. Based on the discussions about the concept of organization-city in Organizational Studies, the objective of this article is to discuss how the actions of a unit of special social protection service of medium complexity impact on the form of occupation of the city of Maringá by the population in street situation. Specifically, the study had as its unit of analysis the Special Reference Center for Population in Street Situation (Centro POP). The research is characterized as qualitative-descriptive and the instruments used to collect the data were the semi-structured interview, the non-participant free observation and

the documentary research. It was found that medium-complexity services for homeless population still need continuous improvements in order to guarantee the rights of this less-favored population. In addition, there are strong mobilizations so that the street population moves to other regions, far from the downtown area.

Keywords

Cities. Organization-city. Population in Street Situation. National Policy for the Population in Street Situation. Special Social Protection Services of Medium Complexity.

INTRODUÇÃO

As cidades apresentam grande diversidade, dinamismo, contrastes e complexidade, um espaço privilegiado de transformação econômico-social e, sobre ele, criou-se um campo de pesquisa e discussão interdisciplinar. Na Administração, a cidade tem sido encarada tradicionalmente sob a ótica funcionalista, ao ser entendida como campo de atuação profissional ou objeto da administração pública e gestão urbana (VIEGAS; SARAIVA, 2015). Nos últimos anos, porém, tem crescido o número de trabalhos que tomaram a cidade enquanto objeto no campo dos estudos organizacionais, considerando sua complexidade, diversidade, singularidade, contradição e ambiguidade, seus aspectos formais e informais, materiais e imateriais.

Partindo da abordagem de organização-cidade, trabalhos mais recentes ampliaram o conceito nos estudos organizacionais e o reafirmaram como objeto, principalmente a partir de uma visão que focaliza a complexidade urbana e evoca a vida social organizada de indivíduos e grupos oprimidos em diversos âmbitos sociais (SARAIVA; CARRIERI, 2012; COIMBRA; SARAIVA, 2013; MISOCZKY et al., 2012; HONORATO; SARAIVA, 2016). Essas recentes pesquisas comungam da visão de que a cidade é palco das interações entre os diferentes conflitos da sociedade moderna.

Considerando essa complexidade e buscando diminuir contrastes e conflitos, cabe ao administrador público traçar soluções para os múltiplos problemas ocorridos nas cidades, mesmo diante de inúmeras dificuldades a serem enfrentadas (REZENDE; FREY, 2005). Um dos aspectos a ser considerado nas agendas públicas é a população em situação de rua. Este objeto tem como definição pela Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009) como “o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular [...]”.

Tratando dos direitos que abarcam grupos, o aumento e a conquista de direitos é o resultado de lutas e reivindicações que são longas e árduas até que essas necessidades sejam

reconhecidas como direitos fundamentais, os quais surgem a partir do momento em que são percebidos como uma necessidade fundamental que afeta grupos de uma sociedade (SACHS, 1998; PIOVESAN, 2005).

Trazendo para um contexto nacional e local de órgãos que visam amparar esta população carente e garantir seus direitos fundamentais, criou-se, em 1993, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993), a qual se tornou responsável, em 2011, pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, traçando os Serviços de Proteção Social em três níveis: básica, especial de média complexidade e especial de alta complexidade. Os Serviços de Proteção Social Básica fazem referência ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Já os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade referem-se ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos, Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Por sua vez, os Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade têm como foco o Serviço de Acolhimento Institucional, Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. Este trabalho tratará do segundo aspecto apresentado, ou seja, dos Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Para que possa compreender as atividades envolvendo esta população, deve-se ter claro que este é um estudo interdisciplinar contando com diversos objetos, visões e práticas de nossa atual sociedade. Como levantado por Honorato e Saraiva (2016), os habitantes das cidades precisam ser analisados e observados, sendo eles os cidadãos de perfis homogêneos, bem como os que estão à margem da sociedade, ponto em que podemos adicionar a população levantada por este estudo.

Com estas bases, o objetivo do artigo é discutir como as ações de uma unidade de serviço de proteção social especial de média complexidade impactam na forma de ocupação da cidade de Maringá pela população em situação de rua. De forma específica, o estudo teve como unidade de análise o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Parte-se da premissa de que a cidade é um campo de desigualdades e disputas, no qual o espaço urbano é marcado pela luta de diversos agentes sociais e que, no caso específico da cidade de Maringá, há fortes mobilizações para que a população de rua se desloque para outras regiões distantes do eixo central, uma vez que Maringá é uma cidade altamente dividida e segregada. Toda sua história foi marcada por forte presença do poder público como agente orientador do território, em grande maioria, por meio de relações negociais com o setor imobiliário (BORGES; SELA, 2013), apesar da imagem de uma cidade verde e bela, esconde uma história de contradições, o que torna Maringá um importante lócus de estudo.

Sendo assim, este artigo está estruturado em seis seções, além desta introdução. A seção a seguir discute o objeto cidade no campo dos Estudos Organizacionais. Logo após, são apresentados aspectos relativos aos direitos humanos, com enfoque especial na erradicação da pobreza e o direito à moradia. Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Posteriormente, é caracterizada a população de rua na cidade de Maringá, seguida da análise das atividades desenvolvidas pelo Centro POP. Por fim, são apresentadas as considerações finais do artigo.

AS CIDADES E OS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

No Brasil, os primeiros estudos que trataram a cidade como objeto legítimo da análise organizacional datam de meados da década de 1990, com os trabalhos de Fischer (1996a; 1996b; 1996c; 1997) e Mac-Allister (1996). No início dos anos 2000, Mac-Allister (2001) contribuiu sobremaneira para o campo ao discutir a possibilidade de a cidade ser tomada como organização: a organização-cidade. Assumir a cidade como organização possibilita apreender toda a sua complexidade e coletividade e, com isso, incorporar seus processos individuais e sua cultura, obtendo como resultado uma identidade cultural tanto relativa à totalidade da cidade quanto à gestão da mesma (MAC-ALLISTER, 2004). A autora ainda sublinhou a premência de se aprofundar o estudo da cidade no referido campo, uma vez que o pensar e o agir sobre o objeto cidade estão intrinsecamente relacionados e que o campo oferece recursos para o desenvolvimento do conceito e a instrumentalização de sua gestão (MAC-ALLISTER, 2004).

Nos últimos anos, vários estudos que adotam a discussão das cidades nos estudos organizacionais emergiram com o intuito de entender a vida social organizada, visando compreender os aspectos simbólicos, sociais e históricos e como a hegemonia capitalista afeta a vida das pessoas (IPIRANGA, 2010; MISOCZKY et al., 2012; HONORATO; SARAIVA; 2016; VIEGAS; SARAIVA, 2015). Estes estudos comungam da visão de que as cidades são fragmentadas e propensas ao conflito, um polo do qual derivam aspectos não apenas materiais e geográficos, mas também simbólicos, ideológicos e socioambientais (SARAIVA; CARRIERI, 2012).

Sendo assim, a dinâmica da cidade compreende mais que uma face. Isto significa que ela pode ser assimilada por meio da sua organização espacial e funcional, tal como sua gestão formal, práticas organizativas e sua configuração física e territorial. Dessa forma, a cidade pode ser compreendida não apenas como um espaço com fronteiras claramente definidas, mas como um território com múltiplos territórios que revela(m) relações marcadas pelo poder.

Nessa perspectiva, a cidade é um espaço de dualidades, de dessemelhanças e pluralidade: cidadania e marginalidade, sombras e luzes, ordem e desordem, solidariedade e conflito, lugar ocupado por organizações reais e virtuais, fluxo e transição (IPIRANGA, 2010). Enquanto ressignificação, é preciso, cada vez mais, enxergar a cidade como um território de progressivas mudanças e adaptações, a partir de suas (re)configurações dos espaços

(MENDES; CAVEDON, 2012). Seguindo este raciocínio, Pesavento (2007) explicita que a cidade não flui de maneira isolada; ela transforma-se ao longo do tempo por meio das relações de sociabilidade nela desenvolvidas por atores, relações sociais, personagens, grupos, classes, práticas de interação, entre outros.

Lefebvre (2001) considera a cidade como uma obra, no sentido de obra de arte, e o espaço não é apenas organizado e instituído, mas é igualmente modelado e apropriado por grupos, segundo suas exigências, ética e estética. Nessa mesma perspectiva, Harvey (2014) destaca que as cidades são divididas socialmente entre as elites financeiras e a grande parcela de trabalhadores de baixa renda que se unem aos marginalizados e desempregados, ou seja, a globalização e a guinada em direção ao neoliberalismo acabaram enfatizando as desigualdades sociais.

Santos (2007) alega que a cidade é excludente, com cenários diferentes e classes antagônicas, sobrevive na cidade quem pode pagar pelas amenidades que o capital oferece e, por conseguinte, desfrutá-las. Assim, as cidades buscam, a todo o momento, manter um certo grau de atratividade, para que possam conservar o espaço em pleno crescimento nos mesmos moldes de interesses de uma empresa privada (ARANTES, 2000). O grande capital financeiro tem protagonismo de ação sobre a escala urbana, considerando a produção do espaço e a cidade como negócio, no qual ela é transformada em mercadoria, indicando que o processo de mercantilização do espaço atinge um novo patamar, sendo produto do desenvolvimento do mundo capitalista, do processo de globalização e do mundo da mercadoria (SANCHÉZ, 2001).

Com este cenário, a vida nas cidades mercantilizou-se, transformando o espaço urbano em um espaço de segregação social. Rolnik (1988) aponta que as questões de segregação do espaço estão presentes em grande parte das cidades. A autora declara que a lógica de investimentos em determinadas regiões da cidade, segundo a qual a construção de hospitais, parques, creches e de outros aparatos de infraestrutura, motivados pelo Estado, funciona como forma de valorização do espaço urbano e na qual a transformação de terrenos vazios em edificações, serve para produzir localizações mais valorizadas em detrimento de outras áreas urbanas que permanecem longe do olhar do poder público (ROLNIK, 1988).

As lutas pelo espaço urbano são permeadas pelas políticas públicas do governo. Tais políticas, muitas vezes, favorecem a reapropriação dos espaços pela elite. São os casos das revitalizações, limpezas sociais e gentrificações (LEITE, 2008; BOTELHO, 2005). Partindo dessa concepção, Harvey (1996) afirma que a organização da vida urbana é resultado de uma coalisão de forças entre os agentes, na qual o Estado tem a função de facilitar os processos e acordos. A administração urbana favorece os agentes privados, fornecendo empréstimos, estruturas, serviços públicos e condições para que esses empreendimentos se instalem ou se desenvolvam. Nessa perspectiva, Sánchez (2001) coloca que, cada vez mais, as cidades são reorganizadas potencializando a eficiência econômica dos lugares por intermédio das técnicas modernas de dominação a fim de que o local se torne elemento de consumo para as pessoas, porém, na prática, nem todos tem acesso financeiro para investir e consumir os produtos ali produzidos (HONORATO; SARAIVA, 2016).

Nessa perspectiva, faz-se necessário o olhar para as cidades e seus moradores em situação de rua, uma vez que essa população está diretamente ligada à humanização das ruas em espaços urbanos, disputa entre elite e povo e ligadas ao uso das cidades, além de utilizar esta atenção pública para trabalharem com a gentrificação, revitalização e limpeza social no que tange à reapropriação de espaços abandonados ao povo pela elite, como levantado por Honorato e Saraiva (2016) e Carvalho e Mendes (2013).

Assim, a seção a seguir discute os direitos humanos, com enfoque especial na erradicação da pobreza e o direito à moradia.

DIREITOS HUMANOS, ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DIREITO À MORADIA: UM BREVE HISTÓRICO DO CONTEXTO BRASILEIRO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) fez-se emergente a partir de fortes marcas do século XX, contando com duas guerras mundiais, massacres e genocídio (SACHS, 1998). Esta declaração visou internacionalizar um pacto referente aos direitos civis, políticos, econômicos e culturais do ser humano, reconhecendo os direitos como iguais e inalienáveis, fundamentados na liberdade, justiça e paz do mundo (NAÇÕES UNIDAS, Resolução 217 A III).

Em 1993, aconteceu a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Viena, o que resultou na criação da Declaração e Programa de Ação de Viena. Além de renovar e estender os conceitos e atuações quanto à universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos traçados pela Declaração Universal, ela “afirma ainda a interdependência entre os valores dos direitos humanos, democracia e desenvolvimento” (PIOVESAN, 2014, p. 37).

Nesta Declaração, a extrema pobreza foi um dos pontos levantados como alta prioridade a ser tratada pela comunidade internacional, com o intuito de aliviar e eliminar essas situações, as quais também acarretam em exclusão social.

25. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos afirma que a pobreza extrema e a exclusão social constituem uma violação da dignidade humana e que devem ser tomadas medidas urgentes para se ter um conhecimento maior do problema da pobreza extrema e suas causas, particularmente aquelas relacionadas ao problema do desenvolvimento, visando a promover os direitos humanos das camadas mais pobres, pôr fim à pobreza extrema e à exclusão social e promover uma melhor distribuição dos frutos do progresso social. É essencial que os Estados estimulem a participação das camadas mais pobres nas decisões adotadas em relação às suas comunidades, à promoção dos direitos humanos e aos esforços para combater a pobreza extrema (DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA, 1993).

Após o evento ocorrido em Viena, o próximo grande marco voltado para os direitos humanos e a erradicação da extrema pobreza foi a criação dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (UNICEF, 2000). Depois de 15 anos de aplicação de estratégias e resultados obtidos pelas ODM, as Nações Unidas, junto à sociedade civil, governos e

parceiros, reuniram-se a fim de fazer reestruturações e analisar pontos de maior atenção, criando assim os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, os quais se transformam em guias de ações e abordagens nos mais diversos campos, como clima, meio ambiente e consumo, e que, reunidos, levam à resolução do Objetivo nº 1 “Erradicação da Pobreza”.

Baseando-se nesses pontos, foram criados projetos e campanhas no Brasil para diminuir os seus números de afetados e consequências envolvendo a miséria no país. Segundo o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 32,6% dos municípios brasileiros tinham mais da metade de sua população vivendo em situação de pobreza, sendo a região Nordeste a mais precária, contando com 77,1% de municípios com mais da metade da sua população vivendo na pobreza.

Mesmo sendo um número muito grande, o Brasil conseguiu reduzir as taxas de subnutrição entre as décadas de 1990 e 2000, passando de 22,6 milhões para 19,9 milhões de pessoas subnutridas, segundo o relatório lançado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) em 2015. Neste mesmo documento, encontramos que a redução mais significativa aconteceu em 2012, quando o país conseguiu cortar pela metade os subnutridos e atingir uma meta dos ODM, referente à redução das taxas de fome para um número menor de 5% da população atingida – esta diminuição deu-se aos programas de transferência de renda do Governo (como, por exemplo, o “Fome Zero” e o “Bolsa Família”), fortalecimento do poder aquisitivo das mulheres, elevação real do salário-mínimo e melhoria da renda dos mais pobres.

Contudo, os acontecimentos políticos vividos pelo país nos últimos anos podem influenciar com que o Brasil volte ao mapa da pobreza em breve. Fatores como corte de beneficiários do Programa Bolsa Família, congelamentos de gastos públicos, alta do Produto Interno Bruto (PIB) e desemprego contribuem para que haja um avanço da pobreza e o aumento do índice de indivíduos afetados pela fome no país, fazendo com que de 2016 para 2017, a população em situação de pobreza aumentasse em 11,2% (IBGE, 2017).

Baseando-se nos Direitos Humanos, bem como nos objetivos que o Brasil está buscando desenvolver para atingir a erradicação da pobreza, será apresentado a seguir um dos tópicos ao qual se faz menção na Declaração Universal e na Constituição Federativa que é o direito à moradia.

De acordo com o Artigo 17 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, “todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros” e o mesmo se faz presente na Agenda 2030 da ONU, na qual acesso à moradia adequada é parte dos direitos fundamentais a serem garantidos a toda a sociedade. Sendo assim, em todos os Estados que fazem parte das Nações Unidas, todo e qualquer grupo tem por direito um lar, sendo ele próprio ou alugado, o que inclui os grupos vulneráveis por suas características ou localização geográfica.

No Brasil, o direito à moradia é tratado e assegurado pelo Artigo 6º da Constituição Federal:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

E o mesmo se repete no Artigo 7 parágrafo IV, quando trata do salário dos trabalhadores e sua condição social, assegurando que o salário-mínimo, por lei, tem de ser capaz de atender necessidades vitais básicas, como por exemplo, a moradia, e, no Artigo 23 parágrafo IX, trazendo como competência comum da União, dos estados e dos municípios, a promoção de programas de construção de moradias e melhoramentos das condições de saneamento básico e condições habitacionais, acrescentando no parágrafo X que se deve “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

Em um contexto mais recente, quanto às ações de competência da União, Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017) apontam que o foco de resolução dos problemas habitacionais tomou força em 1999, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Dentre alguns programas criados e implementados para subsídio de habitação, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa de Subsídio Habitacional, em 2001, foram os mais fortes no que tange à população brasileira mais carente. No governo Lula, também foram criados e potencializados diversos programas e os mesmos foram evoluindo durante os oitos anos de gestão (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017).

Após a crise mundial de 2008, o Governo Federal criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) com o intuito de solucionar o déficit habitacional, pois, segundo a PNAD de 2008, 21% da população brasileira sofria do mesmo. Este programa teve o objetivo inicial de atender famílias com renda de até 10 salários-mínimos e trouxe resultados levantados pelo PNAD em 2017, segundo os quais 9,4 milhões de pessoas foram beneficiadas com a entrega de 2,36 milhões de moradias em todo o país.

Como apresentado, os governos recentes tomaram ações para tratar de interesses habitacionais e da aquisição da casa própria pela população, porém, ainda há diversas barreiras e empecilhos que levam um grande grupo a permanecer em situação de rua. Essa população sofre constantemente despejos e/ou remoções (mesmo de lugares públicos), mortes devido ao clima (especialmente as baixas temperaturas típicas do inverno) e maus tratos diversos.

Advindo deste ponto, serão levantadas as iniciativas propostas referentes à problemática de moradia visando a população em situação de rua. Pela Resolução N° 109, de 11 de novembro de 2009, o CNAS aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Essa tipificação é organizada por níveis de complexidade do Sistema Único da Assistência Social (SUAS): Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Este trabalho tem como foco o segundo serviço levantado, o Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade, constituído de cinco frentes. Nesse espectro, o foco deste artigo está voltado ao Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), em Maringá – Paraná.

A seção a seguir apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho buscou discutir como as ações de uma unidade de serviço de proteção social especial de média complexidade impactam na forma de ocupação da cidade de Maringá pela população em situação de rua. Para tanto, a pesquisa foi desenvolvida por meio de uma abordagem qualitativa descritiva, uma vez que partimos do pressuposto de que a realidade é subjetiva e múltipla e que ela é construída de modo diferente por cada pessoa (CHUEKE; LIMA, 2012).

Os dados foram coletados de fontes primárias e secundárias. Foram utilizados dois instrumentos como fonte de dados primários: a entrevista semiestruturada e a observação não participante. Foram entrevistados um representante da Secretaria de Assistência Social do município de Maringá e um representante do Centro POP, com o objetivo de explorar as implicações levantadas pelos indivíduos que trabalham com as entidades de média-complexidade. Tais sujeitos foram selecionados devido ao envolvimento e conhecimento das atividades desenvolvidas na instituição pesquisada e os cargos que ocupam, e foram fundamentais para a compreensão do funcionamento da unidade. O roteiro de entrevistas abordou questões relativas aos tipos de atendimentos prestados, informações sobre a população atendida, dificuldades atuais da instituição e planejamentos de futuras ações, visando qualificar o trabalho realizado com a população em situação de rua em Maringá.

Já as observações foram realizadas por dois meses na unidade Centro POP (compreendendo os meses de julho e agosto de 2018), de forma a compreender as ações desenvolvidas pela instituição, as principais demandas das pessoas em situação de rua e como são atendidas. As observações foram registradas em diários de campo, os quais, posteriormente, foram transcritos.

Com relação aos dados secundários, foi utilizada a pesquisa documental. Esta análise possibilita ao investigador reunir informações em grande quantidade sobre leis em todas as esferas, processos, condições dos objetos estudados, documentos com rica fonte de dados, estatísticas e elementos iconográficos (GODOY, 1995a; 1995b). A pesquisa documental foi utilizada para mapear o perfil desta população em questão, bem como descrever o funcionamento e as atividades desenvolvidas pelas unidades de média-complexidade atuantes na cidade. Foram utilizados relatórios do Observatório das Metrópoles – Núcleo Maringá sobre dados relativos à população em situação de rua na cidade nos anos de 2015, 2016 e 2017, bem como documentos cedidos pelo próprio Centro POP.

Assim, com a utilização de procedimentos variados para obtenção dos dados, foi empregada a estratégia de triangulação, na qual eles foram cruzados a fim de estabelecer um encadeamento de evidências (DENZIN; LINCOLN, 2005), visando o alcance do objetivo do presente estudo.

A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE MARINGÁ

Esta seção visa caracterizar a cidade e a população em situação de rua de Maringá, bem como levantar iniciativas que são aplicadas para melhor atender estes indivíduos. Sendo assim, este trabalho limitou-se a estudar de forma geral o Serviço Especial de Média Complexidade, tendo enfoque na entidade Centro POP.

A cidade de Maringá foi fundada oficialmente em 1947 – como um distrito de Mandaguari – e, desde a sua colonização, o município foi tratado como uma cidade planejada, ou seja, sempre visando a maior organização em questão de estrutura para mobilidade, habitação e serviços básicos à população, podendo ser classificada como uma “cidade modelo”. Pode-se evidenciar este fato com a afirmação do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Maringá (2015) que desvelou que o planejamento regional inicial realizado pela Companhia colonizadora tinha por objetivo desenvolver uma cidade polo planejada para não agregar população de rendas baixas.

Maringá é considerada pelo IBGE como uma Capital Regional B, ou seja, sua Área de Concentração de População (APC) – o que, neste caso, se constitui da soma de Maringá, Sarandi, Paiçandu, Mandaguari, Marialva e Floresta – possui mais de 435 mil habitantes e 406 relacionamentos (destino dos deslocamentos interurbanos para tratar de trabalho, saúde, educação e demais tratativas). Esta APC é caracterizada como uma área urbana com algumas características de semelhança e união, como deslocamento da população, grau de urbanização, densidade populacional e coesão interna da área (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015).

Segundo o IBGE (2018), Maringá tem uma população estimada de 417.010 pessoas, predominantemente ativa entre os 20 e 29 anos, dado que se deve muito a ser uma cidade universitária. De acordo com os dados do Observatório das Metrôpoles (2015), Maringá também é um Polo da sua Região Metropolitana, onde se encontram mais 26 cidades que se relacionam e têm como ponto central a cidade em questão. Este Polo é onde se encontra um alto poder de concentração de atividades, riqueza, emprego e população, detendo a Maringá 60,14% de todas as atividades básicas da Região Metropolitana, contra 39,86% da somatória das demais cidades, o que justifica o recebimento de 40 mil pessoas à cidade, todos os dias, mediante o Censo do IBGE (2010).

Com base nesses dados, Maringá exerce duas forças na população que a constitui: 1) a força centrípeta de atração, ou seja, atrai as cidades vizinhas devido à concentração das atividades econômicas de indústria e serviços, bem como as oportunidades de trabalho; 2) a força centrífuga de repulsão, pois expulsa “as pessoas das camadas mais baixas da população para a sua periferia [...] em consequência da elevação dos preços dos imóveis e do custo de vida nas áreas centrais do polo” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015, p. 122), tendo este último dado um reforço com o Censo do IBGE (2010), quando foi levantado que a média salarial mensal dos trabalhadores formais é de 2,7 salários-mínimos e 26,1% da população tem um rendimento mensal de até 1/2 salário-mínimo.

Devido às características habitacionais da população mais pobre, bem como aos programas

assistenciais do Governo, Maringá teve um boom na área da construção civil quando o PMCMV surgiu e começou a ser implantado na cidade entre os anos de 2010 e 2013 (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015).

Além desses investimentos na área da construção civil, a cidade recebeu vários investimentos nacionais e internacionais, fortalecendo sua atuação na área de tecnologia da informação, sendo ranqueada como a 8ª cidade mais empreendedora do Brasil em 2017, segundo o Índice de Cidades Empreendedoras feito pela Endeavor, e foi listada como a Melhor Cidade para se Viver no Brasil, segundo pesquisa da consultoria MacroPlan, também de 2017.

Voltando-se novamente aos moradores de rua, a nível nacional, em 2009, foi lançado o I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, como uma maneira de caracterizar de forma mais precisa esta população, sendo o ponto de mudança para que outras iniciativas fossem criadas e potencializadas com base nos dados apresentados e nas reflexões proporcionadas. O Censo foi resultado de dados e pesquisas realizadas em 2007 e 2008 pelo MDS e estruturado com base em demandas de organizações que atuam com essa população. Esse Censo abrangeu 71 cidades brasileiras com mais de 300 mil habitantes (exceto São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife) e levantou informações de 31.992 pessoas em situação de rua, maiores de 18 anos.

Mediante a caracterização realizada pelos governos e instituições de suporte, esta população em situação de rua ganhou mais visibilidade e conquistou diversos avanços na construção e execução de políticas públicas em todos os ramos (saúde, habitação, tratamentos a dependentes etc.). O avanço mais significativo foi a Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua, a qual, atualmente, é a principal referência como orientação para a construção e ativação de políticas em âmbito nacional, estadual e municipal.

Tendo os dados para caracterização nacional, Maringá tomou a iniciativa de fazer, a nível local, uma abordagem semelhante para obtenção dos dados. O Observatório das Metrôpoles Núcleo UEM/Maringá e a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SASC) inseriram a pesquisa sobre população de rua em seus projetos de “formação de atores sociais capazes de participar da governança democrática nas cidades brasileiras e de atuar para a diminuição das desigualdades e rompimento das injustiças sociais” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2017) e traçaram uma proposta que prevê a realização anual da pesquisa por um período de dez anos, iniciando em 2015.

Como forma de caracterização da população em situação de rua de Maringá, as Tabelas 1 e 2, a seguir, apresentam informações importantes nos anos de 2015, 2016 e 2017.

Tabela 1 – Caracterização da população de rua em Maringá

Ano	Nº entrevistados	Sexo		Idade média	Desejo de sair da rua		Possuem profissão	
		F	M		Sim	Não	Sim	Não
2015	160	10,7%	89,3%	38	92,4%	7,6%	76,2%	23,8%
2016	117	11,1%	88,9%	36	93,3%	6,7%	81%	19%
2017	177	7,4%	92,6%	39	92,9%	7,1%	86,9%	13,1%

Fonte: Observatório das Metrôpoles - Núcleo UEM/Maringá, 2017.

Tabela 2 – Caracterização da população de rua em Maringá

Ano	Problemas de saúde		Já sofreram violência física		Situação de rua		
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Instituição*
2015	43,4%	56,6%	58,2%	41,8%	70%	30%	-
2016	43,9%	56,1%	67,3%	32,7%	62,5%	37,5%	-
2017	41,9%	58,1%	49,4%	50,6%	53,7%	6,3%	40%

Fonte: Observatório das Metrôpoles - Núcleo UEM/Maringá, 2017.

*Em 2017, foi adicionada uma pergunta que separava o “sim” como as pessoas que viviam integralmente nas ruas, o “não” como os moradores que já estão domiciliados e o “instituição” como aqueles que utilizam instituições públicas para dormir.

Arelado a estes pontos, pode-se acrescentar que, nos três anos de pesquisa, o estado civil predominante foi “solteiro(a)”, ultrapassando 50%; quanto à cor, a maioria dos entrevistados identificou-se como pardo ou branco e, quanto à religião, houve a predominância de evangélicos e católicos. Também, em todos os anos, passando dos 45%, prevaleceram os indivíduos que não concluíram o ensino fundamental e, ultrapassando 40%, podem-se encontrar moradores que possuíam renda diária de R\$50 ou mais. Por fim, foram levantados os principais motivos para os entrevistados estarem em situação de rua, sendo os três principais fatores: desemprego, desentendimento com familiares e dependência química. Arelado a este último ponto, dentre as substâncias químicas/psicoativas consumidas pelos entrevistados destacam-se cigarro, crack e bebidas alcoólicas (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2017).

Mediante as caracterizações e as problemáticas apresentadas, a seção seguinte irá se concentrar em uma das iniciativas mais focadas nos moradores em situação de rua em Maringá: o Centro POP.

CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (CENTRO POP) E SUA ATUAÇÃO NA CIDADE DE MARINGÁ

O Centro POP está inserido como um Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) devido ao seu caráter de Serviço Especializado em Abordagem Social e de Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Este trabalho deve ser ofertado de forma continuada e programada com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa, identificando a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, como por exemplo, indivíduos em situação de rua, uso abusivo de crack e outras drogas (CENTRO POP, 2018).

Quanto à localização, o Centro POP encontra-se na Rua Fernão Dias, 840 A, Zona 09 de Maringá, próximo ao Albergue Santa Luiza Marillac (Casa de Passagem). O Centro fica aberto das 08h (oito horas) às 17h (dezessete horas), de segunda a sexta-feira, e, durante este horário, os moradores de rua podem ter acesso aos serviços oferecidos pela instituição. A

estes indivíduos, são oferecidos diariamente um lanche, espaço para realizar higiene pessoal, roupas (oriundas de doação externa) e atendimento psicossocial, segundo dados obtidos com o Centro POP (2018).

O serviço prestado mais intenso é o atendimento psicossocial, pois se refere ao momento em que há um diálogo entre os indivíduos em situação de rua e os funcionários do Centro a fim de esclarecer o que essas pessoas querem, precisam e o quanto elas almejam sair das ruas, para que assim elas sejam preparadas para saírem definitivamente desta situação precária. Este trabalho é realizado através de oficinas, por meio de conversas, material audiovisual e socialização, durante as quais são discutidas ideias, melhorias e a transformação da visão dos moradores mediante todos os acontecimentos e vivências que os cercam, principalmente o que pode influenciar negativamente a população em que eles se encontram. Estas oficinas auxiliam os funcionários do Centro juntamente com a população atendida a construir iniciativas, projetos, coerência entre as rotinas estabelecidas pelo Centro, tomadas de decisões e criar escopos, como por exemplo, a política pedagógica para os indivíduos em situação de rua, a qual já é prevista pela Tipificação, mas que ainda não está ativa para Maringá (CENTRO POP, 2018).

De forma mais pontual, o Centro POP oferece às pessoas que utilizam as ruas como moradia e/ou sobrevivência um serviço especializado que auxilia na reconstrução de projetos de vida, atividades de higiene, alimentação, lazer, interação e reflexão social, fortalecimento de vínculos interpessoais e familiares, o que, unidos, culmina na reinserção social desses indivíduos, como apresentado pelo material disponibilizado pelo próprio Centro POP (2018). O diretor da unidade enfatiza: “A gente [Centro POP] sempre briga com uma coisa: incluir o morador na sociedade. Não, ele já está na sociedade, só não está no mesmo formato que estamos acostumados, só não está ‘rezando a nossa cartilha’”.

E para que esses objetivos sejam realizados, o Centro oferece um trabalho técnico voltado para a análise das demandas dos usuários do serviço (por meio de conversas e oficinas), trabalho externo voltado ao convencimento de moradores a utilizarem os serviços do Centro, orientação individual e grupal e encaminhamento a outros serviços socioassistenciais que possam contribuir na construção da autonomia e inserção social deste indivíduo, como casas de recuperação a dependentes químicos, clínicas de saúde, programas de conexão familiar e de proteção a situação de violência (CENTRO POP, 2018).

Trabalhando com uma abordagem planejada de aproximação, escuta qualificada e construção de vínculos de confiança com os indivíduos que são atendidos pelo Centro POP, há duas formas de mediar esses moradores nos espaços públicos e com a mediação/acompanhamento do acesso à rede de proteção social: os atendimentos feitos na própria instituição e as abordagens diretas nas ruas. A Tabela 3, a seguir, demonstra os atendimentos realizados pela unidade de janeiro de 2015 a junho de 2018.

Tabela 3 - Número de pessoas atendidas pela unidade do Centro POP em Maringá

Ano	2015	2016	2017		2018	
Mês	Atendidos*	Atendidos	Atendidos	Atendidos Maringá**	Atendidos	Atendidos Maringá
Janeiro	208	234	285	35	398	52
Fevereiro	192	271	269	32	351	42
Março	255	318	385	53	396	51
Abril	228	308	299	36	407	52
Mai	219	318	313	53	310	34
Junho	221	298	272	55	301	39
Julho	240	298	325	45	-	-
Agosto	263	291	353	37	-	-
Setembro	247	290	370	46	-	-
Outubro	226	270	368	42	-	-
Novembro	275	275	336	38	-	-
Dezembro	200	275	325	40	-	-

Fonte: Centro POP, 2018

*Número de pessoas atendidas que se encontram em situação de rua em Maringá

**Número de pessoas atendidas com procedência de Maringá (este número está incluso no total das colunas referentes aos "Atendidos" em 2017 e 2018).

Como se pode observar, o Centro POP atende, em sua grande maioria, pessoas que não são oriundas de Maringá, mas que utilizam a cidade como um espaço para a sobrevivência – fato que vem ao encontro com a pesquisa do Observatório das Metrópoles (2017) apresentada anteriormente, na qual, nos anos de 2016 e 2017, foi adicionada uma pergunta aberta para que os entrevistados dissessem suas origens, e os resultados foram variados, com a maioria dos indivíduos vindos de cidades do Paraná, como Sarandi, Curitiba, Londrina, Campo Mourão e Mandaguai, mas, também, de outros estados, como São Paulo, Ceará e Mato Grosso do Sul, e, até mesmo de outros países, como Argentina, Equador e Haiti. Essas pessoas alegaram que buscaram a cidade e o Centro POP a fim de ter acesso a tratamento de saúde, internamento em comunidades terapêuticas e emprego, afirmando ainda que Maringá é acolhedora para esta população, é uma cidade bonita, presta um bom atendimento e que elas possuem identificação com o município, segundo os dados oferecidos pelo próprio Centro POP (2018).

Para a realização dos trabalhos interno e externo da entidade, o corpo de funcionários é composto por uma estrutura interna (técnica e especializada) e uma externa; trata-se de uma equipe enxuta e que está em consonância com a estrutura sugerida pela regulamentação federal, de acordo com os dados coletados através do SASC/SUAS. A equipe interna é formada pelo diretor da unidade, uma assistente social e uma psicóloga; já a equipe externa é composta de dois times para a abordagem social – cada um com um motorista e um educador de base. Conforme estes recursos humanos disponibilizados, os serviços e ações do Centro são delineados e postos em prática, como será apresentado a seguir.

A equipe de abordagem é responsável por ir até os locais onde se encontram os moradores de rua, através de mapeamento/busca ativa ou por meio de denúncias externas, com o objetivo de criar vínculos e instruir esses indivíduos a utilizarem os serviços oferecidos pelo Centro POP, em alguns casos, uma pessoa da equipe técnica (psicólogo) também auxilia no processo

de criação de vínculos. Contudo, estes laços podem demorar um tempo longo, demandando mais de uma visita e abordagem a este morador, pois os enviados pela instituição necessitam conhecer este indivíduo, descobrir o seu querer de sair das ruas e coletar seus dados para que possam melhor trabalhar as problemáticas envolvidas – vale ressaltar que nem todos os moradores de rua querem sair desta situação, no entanto, eles precisam estar cientes dos serviços prestados pelo Centro. Atingindo o objetivo de encaminhar os moradores de rua ao Centro POP, iniciam-se os trabalhos de regulamentação e psicossocial (CENTRO POP, 2018).

Ao iniciar a utilização dos serviços prestados pelo Centro, o morador em situação de rua necessita preencher uma ficha cadastral/prontuário com os seus documentos (o que acontece apenas na primeira visita) e, caso ele não porte esta documentação, a entidade orienta este indivíduo a fazer um boletim de ocorrências e iniciar os trâmites necessários para a sua regularização documental. Outra exigência para a primeira visita é que esse morador passe pelo atendimento psicológico, no qual os funcionários responsáveis iniciam um diálogo com essa pessoa com o objetivo de clarificar os anseios desse morador, bem como construir os próximos passos para que ele atinja os mesmos da forma mais efetiva possível, como informado pelo Centro POP (2018).

Após os atendimentos (de primeira passagem ou continuado) e entendimento do porquê essa pessoa está na rua, se ela tem a pretensão de sair e como pretende, o Centro faz os encaminhamentos necessários para outras entidades, ou seja, é nesta fase que o morador de rua é encaminhado para casas de reabilitação; caso ele tenha família, os servidores entram em contato com ela a fim de estabelecerem vínculos novamente; caso este morador seja de outro município e não tenha condições de regresso para a cidade natal, o Centro também o auxilia a atingir este objetivo; e estes são apenas alguns dos serviços e encaminhamentos citados pelo diretor da unidade do Centro POP (2018).

Vale ressaltar que, para cada morador de rua, é preenchido um prontuário, no qual são registrados todos os processos e ações usufruídas por cada sujeito. Esses prontuários ficam guardados fisicamente no Centro POP. De acordo com o dado disponibilizado pela própria instituição (2018), há mais de 4.000 prontuários guardados, ou seja, mais de 4.000 pessoas já passaram pela instituição desde a sua ativação em 2002, porém, a grande maioria já foi embora da cidade, faleceu ou já não se encontra em situação de rua. Esses prontuários podem ser disponibilizados para outras entidades que trabalhem com moradores de rua quando necessário, porém, com muita cautela, para não passar informações confidenciais (principalmente da parte psicológica), sendo este um dos motivos apontados pelo diretor da unidade do Centro POP para não manter os prontuários online a fim de evitar um possível roubo de informações.

Quanto aos locais de maior concentração da população de rua em Maringá, em entrevista ao Centro POP (2018), o diretor afirmou que existem dois principais pontos: a região da Praça Raposo Tavares – no centro comercial da cidade – e na região do Centro POP. A diferença de perfil de um local e outro é que os indivíduos que estão na Praça, na sua grande maioria, estão mais comprometidos com a rua, pois é um local com um tráfico de

drogas, principalmente o crack, muito elevado; enquanto nas redondezas do Centro POP e da Casa de Passagem, o tráfico e o uso de substâncias químicas é menor, pois os moradores de rua são instruídos a não utilizarem tais substâncias, tornando-se proibida a entrada no Centro e na Casa de Passagem tendo ingerido bebidas alcoólicas e/ou substâncias químicas. Segundo o diretor do Centro POP, “enquanto eles estão aqui [Centro POP], a gente até agradece, porque [...] muitos têm comprometimento com álcool e drogas e, enquanto eles estão dentro da instituição, eles não estão fazendo uso”.

Seguindo a linha prevista de atendimento, após a passagem pelo Centro e o indivíduo conquistar uma moradia, ele é encaminhado – juntamente com o prontuário preenchido anteriormente – para os serviços básicos da Tipificação e o acompanhamento fica a cargo de uma unidade de referência do CRAS correspondente.

Após esta clarificação dos serviços prestados pelo Centro POP, buscou-se entender os principais desafios enfrentados pela instituição. O diretor da unidade levantou três principais pontos, os quais estão atrelados: a questão da imagem do Centro, financiamento e estrutura física.

O prédio em que o Centro POP se encontra pertence à Arquidiocese de Maringá e é alugado pela Prefeitura. Em junho de 2018, os responsáveis encontraram um espaço na Zona 6 (região mais valorizada do que a atual onde o Centro se localiza) para efetuar a mudança, porém, a mobilização dos residentes da região foi tamanha que o Centro ficou impossibilitado de realizar a troca e a manifestação contrária aconteceu, porque os moradores da região não queriam uma aglomeração de indivíduos em situação de rua nas proximidades (PARANÁ TV, 2018). O diretor da unidade atrela esta reação contrária ao fato do Centro POP e dos moradores de rua não transparecerem uma visão positiva perante os residentes e moradores de Maringá:

A imagem do Centro POP hoje que não está boa, porque a imagem do morador de rua não está sendo bem vista e a gente que trabalha com este morador de rua está com essa mesma imagem [...] depende deles. Tudo que eles fazem na rua, repercute no serviço que ele recebe aqui (DIRETOR DO CENTRO POP, 2018).

Outro fator que pode influenciar esta reação contrária é o fato da população residente ser higienista, ou seja, querem e esperam que os moradores de rua sejam tirados dos pontos de concentração e que os problemas envolvendo essa população sejam eliminados, porém, na visão do diretor do Centro POP, espalhar ou deslocar esses indivíduos não é a solução, apenas dá a falsa sensação de que a problemática foi resolvida, tratando-se apenas o efeito e não a causa do problema. Este ponto também está atrelado à propaganda positiva da cidade de Maringá feita pela Prefeitura do Município e seus empresários, como a “cidade modelo” para moradores, investidores e visitantes, como a cidade sem problemas – propaganda que não abre espaço para que se tenha moradores de rua na região (BORGES; SELA, 2013). Tal representação ocorre em conjunto com a difusão de valores e formas de viver próprias das classes médias, que se mostram harmoniosas e sem conflitos, construídas e ilusórias, descoladas do real (SANCHEZ, 2001).

Quanto ao financiamento e divisões de verbas, atualmente, os Serviços de Proteção Especial possuem uma verba anual estipulada pelos governos nacionais, estaduais e municipais, porém, não há uma divisão clara de quanto está disponível para cada Serviço, ficando a cargo das delimitações por meio de projetos e da Prefeitura fazer as divisões, de acordo com dados coletados pela SASC/SUAS e pelo Centro POP (2018). Esta não clarificação dos recursos financeiros para cada setor e entidade dificulta no planejamento a curto prazo das entidades, como por exemplo, a não certeza de renovação das oficinas psicossociais no Centro POP. Entretanto, para o ano de 2019, o planejamento e a divisão das verbas já estão estipuladas e desenvolvidas de acordo com cada serviço separadamente.

A seção a seguir apresenta as considerações finais do presente artigo, demonstrando os resultados obtidos, bem como recomendações para pesquisas posteriores envolvendo o assunto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo foi discutir como as ações de uma unidade de serviço de proteção social especial de média complexidade impactam na forma de ocupação da cidade de Maringá pela população em situação de rua. De forma específica, o estudo teve como unidade de análise o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Para o entendimento global das ações realizadas pela instituição, foi realizado um levantamento das atividades que colaboram para os moradores de rua atendidos saírem das ruas e vislumbrar possibilidades de novos projetos de vida, através das abordagens ativas, do acompanhamento psicossocial e dos encaminhamentos a outras entidades de auxílio social, quando necessário. Além de compreender os principais desafios enfrentados atualmente pelo Centro e quais são os possíveis caminhos para atingirem as soluções devidas.

Focalizando nos anseios dos moradores de rua e nas evoluções em prol de resolver a causa do problema junto a SASC/SUAS, o Centro POP desempenha um papel de promoção ao acesso à rede de serviços socioassistenciais e demais políticas públicas de garantia de direitos, trazendo uma perspectiva de elaboração e melhoria de novos projetos de vida aos indivíduos assistidos pela instituição, de forma a respeitar o momento deste indivíduo de se sentir preparado para (e querer) sair das ruas.

Considerando a cidade como um campo de desigualdades e disputas, marcado pela luta de diversos agentes sociais (SANCHEZ, 2001; HARVEY, 2014), este trabalho também demonstrou que uma das principais dificuldades enfrentadas pelo Centro POP está na estrutura adequada para desenvolver suas atividades. Para resolver esta situação, houve uma tentativa de mudança para outra área da cidade (mais valorizada que a atual) e que acarretou em uma grande mobilização dos residentes da região, fato que impossibilitou o Centro de realizar a troca de endereço. A manifestação contrária aconteceu devido aos moradores da região não quererem uma aglomeração de indivíduos em situação de rua nas proximidades, fato que demonstra a segregação existente na cidade.

Em nível nacional, com base nas caracterizações e dados apresentados, pode-se concluir

que o Brasil está em constante aperfeiçoamento quanto às políticas públicas envolvendo a diminuição da pobreza e, conseqüentemente, a população em situação de rua, mas ainda falta muito para uma padronização de recursos e ações devido às diferenças de gestão dos municípios. Especificamente sobre Maringá, ações vêm sendo realizadas visando fortalecer os serviços já existentes e também estudar novos embasamentos e boas práticas.

De forma geral, constatou-se que as políticas públicas referentes a esta população estão auxiliando mais indivíduos a saírem da situação de rua e/ou ter ciência da situação em que se encontram, bem como abre espaço para que se discutam melhoramentos nos serviços. No entanto, há a necessidade de que outros estudos se aprofundem nas ações realizadas pelos demais serviços socioassistenciais oferecidos aos moradores em situação de rua do município de Maringá e em outras localidades, com o objetivo de analisar os acompanhamentos prestados pelas entidades envolvidas, com a finalidade de amenizar a quantidade de moradores de rua e oferecer possibilidades de saírem dessa condição.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: dez. 2018. Aceito para publicação em: maio 2019.

REFERÊNCIAS

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da Nação, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da Nação, Brasília, DF, 23 dez. 2009, art. 84, inciso VI, alínea “a”.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF: M D S ; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Tipificação

Nacional de Serviços Socioassistenciais. Reimpressão 2014. Disponível em: < www.mds.gov.br>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BORGES, W. A.; SELA, V. M. Cooperação intergovernamental e produção do espaço urbano: o alinhamento entre mercado, financiamento público, política eleitoral e obras públicas na cidade de Maringá/PR. In: ENCONTRO DA ANPAD. 37. **Anais...** Rio de Janeiro, 2013. CD ROM.

BOTELHO, T. R. Revitalização de centros urbanos no Brasil: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luiz. **Revista Eure**, Santiago, v. 31, n. 93, p. 53-71, 2005.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

CARVALHO, M. C. B.; MENDES, P. B. M. T. Gestão social urbana: negociação e participação de seus habitantes. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 2, n. 3, p. 133-155, set./dez. 2013.

CHUEKE, G. V.; LIMA, M. C. Pesquisa Qualitativa: evolução e critérios. **Revista Espaço Acadêmico**, ano XI, n. 128, p. 63-69, jan. 2012.

COIMBRA, K. E. R.; SARAIVA, L. A. S. Territorialidade em uma organização-cidade: o movimento quarteirão do soul. **Gestão & Regionalidade**, v. 29, n. 86, p. 34-46, 2013.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005. p. 15-41.

ENDEAVOR BRASIL. Índice de Cidades Empreendedoras. São Paulo, SP, 2017. Disponível em: < <https://endeavor.org.br/>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

FISCHER, T. (Org.). **O carnaval baiano: negócios e oportunidades**. Brasília: Sebrae, 1996a.

FISCHER, T. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e configurações do local. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996b.

FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996c.

FISCHER, T. *et al.* A cidade como teia organizacional: inovações, continuidades e ressonâncias culturais – Salvador da Bahia, cidade *puzzle*. In: PRESTES MOTTA, F. C.; CALDAS, M. P. (Org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 254-269.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **The state of food security and nutrition in the world**. Roma. Disponível em: <

www.fao.org >. Acesso em: 03 jun. 2018.

FUNDOS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A Declaração e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Um plano para o progresso. 8 de setembro de 2000. Disponível em: < www.unicef.org >. Acesso em: 03 jun. 2018.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

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

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HONORATO, B. E. F.; SARAIVA, L. A. S. A Cidade, População em Situação de Rua e Estudos Organizacionais. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 14, n. 36, p. 158-186, out./dez. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, RJ, 2010. Disponível em: < www.ibge.gov.br >. Acesso em: 03 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vidas. Rio de Janeiro, RJ, 2017. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 03 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**: Maringá. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/panorama>>. Acesso em: 20 out. 2018.

IPIRANGA, A. S. R. A cultura da cidade e os seus espaços intermediários: os bares e os restaurantes. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 65-91, jan./fev. 2010.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, R. P. Localizando o espaço público: gentrificação e cultura urbana. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 83, p. 35-54, 2008.

MAC-ALLISTER, M. **Organização-cidade**: uma contribuição para ampliar a abordagem do objeto cidade como objeto de estudo no campo dos estudos organizacionais. 2001. 204 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

MAC-ALLISTER, M. Emergência do espaço organizacional para a gestão social. In: IX COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL. 9. Salvador, 2003. **Anais...** Salvador: Escola de Administração – EAUFBA, 2003.

MAC-ALLISTER, M. A cidade no campo dos estudos organizacionais. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 11, edição especial, p. 171-181, 2004.

MACROPLAN. **100 melhores cidades do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 2017. Disponível em: <<http://macroplan.com.br>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

MENDES, L.; CAVEDON, N. R. A atividade de camelô como prática urbana no contexto das cidades. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n. 1, p. 123-140, 2012.

MISOCZKY, M. C.; CAMARA, G. D.; CERQUEIRA, P.; COTO, G. C. Orientação Sexual, Classes Sociais e Territórios de Resistência: Os conflitos em torno do Centro Nova Olaria - Porto Alegre. **Gestão e Sociedade**, v. 6, p. 254-279, 2012.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Maringá**: transformações na ordem urbana. Edição: Ana Lúcia Rodrigues. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Pessoas em situação de rua em Maringá-PR**: desconstruindo a invisibilidade. Coordenação geral: Ana Lúcia Rodrigues. Coordenação técnica: Wesley O. Furriel. Universidade Estadual de Maringá. Maringá: Observatório das Metrópoles Núcleo UEM/Maringá, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Tradução: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). Rio de Janeiro, jan. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Tradução: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). Rio de Janeiro, 2015.

PARANÁ TV. **Centro Pop tem até o fim do ano para mudar de lugar**. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/6838367/>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

PESAVENTO, S. J. Cidades visíveis, cidades sensíveis, cidades imaginárias. **Revista Brasileira de História**, v. 27, n. 53, p. 11-23, 2007.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

PIOVESAN, F. Declaração Universal de Direitos Humanos: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 31-56, jul./dez. 2014.

PORTAL DE DIREITO INTERNACIONAL. **Declaração e programa de ação de Viena**: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Viena, 14-25 de junho de 1993. Disponível em: <www.cedin.com.br>. Acesso em: 03 jun. 2018.

REZENDE, D. A.; FREY, K. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. **Revista eGesta — Revista Eletrônica de Gestão de Negócios**, Santos, v. 1, p. 51-59, abr./jun. 2005.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SACHS, I. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 149-156, mar./ago. 1998.

SANCHÉZ, F. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 16, p. 31-49, jun. 2001.

SANTOS, M. S. Integração e diferença em encontros disciplinares. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 65, p. 51-60, out. 2007.

SARAIVA, L. A. S.; CARRIERI, A. P. Organização-cidade: proposta de avanço conceitual a partir da análise de um caso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 547-576, dez. 2012.

SECCHI, L. Capítulo 3: Ciclo de políticas públicas. In: SECCHI, L. (Org.). **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1. reimpr da 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 33-60.

VIEGAS, G. C. F. S.; SARAIVA, L. A. S. Discursos, práticas organizativas e pichação em Belo Horizonte. **RAM - Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v. 16, n. 5, p. 68-94, out. 2015.

**Amanda
Aparecida
Fonseca
Cardoso**

Graduada em Administração pela Universidade Estadual de Maringá

**Priscilla
Borgonhoni
Chagas**

Professora Adjunta do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Maringá, atuando no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPA/UEM). Doutora em Administração, na área de concentração Estudos Organizacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora do INCT/Observatório das Metrópoles - Núcleo Região Metropolitana de Maringá.



Foto: Adriana Caruí



Foto: Adriana Caruí

Conselho Municipal em Desenvolvimento¹

Ezequiel Redin

Resumo O objetivo do trabalho é compreender a configuração do processo democrático descentralizado na gestão pública municipal instaurada pelo conselho municipal de desenvolvimento rural. Para tanto, busca-se um diálogo sobre as políticas públicas, a descentralização e a atuação prática dos conselhos. A análise baseia-se em demonstrar a necessidade de avanço da concepção formal-legal para um processo real de participação efetiva dos membros envolvidos na cúpula. O trabalho analisa e interpreta as ações, as disfunções do instrumento, o predomínio de poder legal, a pouca atuação e força dos agricultores, os aspectos da legitimação e participação, o conselho como potencializador da extensão rural e a necessidade de mudança para atender os objetivos fundantes. Por fim, são realizadas algumas considerações e avanços indispensáveis para a proposta se tornar um instrumento ativo para o desenvolvimento rural.

Palavras-chave Agricultores Familiares. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Desenvolvimento. Gestão Pública Municipal. Participação.

Abstract The aim of this paper is to understand the configuration of the decentralized democratic process in municipal public management, established by the municipal council for rural development. To do so, we search for a dialogue on public policy, decentralization and council practice. The analysis is based on demonstrating the need to advance the formal-legal process towards a real process of effective participation of the members involved in the summit. The paper analyzes and interprets actions such as instrument malfunctions, the predominance of legal power, farmers' little participation and strength, the aspects of legitimation and participation, the council as a potentiator of rural extension and the need for change to fulfill the objectives. Finally, some essential considerations and advances are made for the proposal to make it an active instrument for rural development.

Keywords Family Farmers. Municipal Council of Rural Development. Development. Municipal Public Management. Participation.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as políticas de desenvolvimento rural sofreram um processo de descentralização e redemocratização, abrindo espaço para transformações na forma de elaboração, gestão e distribuição dos recursos, focando nos interesses das comunidades locais. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) surgem no sentido de imputar uma maior participação da sociedade nas deliberações sobre quais políticas públicas precisam ser priorizadas e como serão operadas no âmbito do espaço rural. Na esfera de atuação da gestão pública, os Conselhos Municipais são entendidos, por Silveira da Mendonça (2010), como a cúpula estratégica, onde esta organização concentra todas as pessoas cujas responsabilidades estejam inteiramente relacionadas com a sua gestão, vinculadas diretamente com as políticas públicas.

A gestão pública entendeu que a forma de solucionar os problemas relativos ao desenvolvimento rural seria atuar conforme a profusão da participação, operando sob a égide da decisão colegiada, articulação dos interesses e democratização nas decisões, por intermédio dos conselhos, os quais representam imperfeitamente os atores sociais. Nesse contexto, os conselhos precisam satisfazer o binômio intervenção-desenvolvimento. Simultaneamente, as ações da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) iriam ser incorporadas, implementadas e supervisionadas sob responsabilidade dos CMDRs.

Fica preestabelecido que os espaços de discussão devem servir como forma de definir estratégias de desenvolvimento relevantes para sustentar as ações de desenvolvimento rural. A configuração oportuniza a participação dos agricultores e suas famílias, bem como de órgãos ou entidades que operam em conjunto na formulação de políticas e na tomada de decisão, em questões de competência da administração municipal que visem o desenvolvimento rural sustentável de cada comunidade. Os CMDRs, em certa medida, têm a função de garantir a participação do agricultor e de outras representações sociais através da organização e discussão, e no encaminhamento das questões de interesse coletivo.

A discussão sobre os conselhos como possíveis protagonistas da participação social e capacidade de escolher as supostas melhores estratégias de desenvolvimento está, relativamente, inserida na incompatibilidade de interesses dos diferentes atores que constituem a gênese do processo. O amplo debate acaba, em certa medida, criando impasses e se projetam diferentes formas de imposição de poder que podem influenciar na decisão final. A tentativa do poder público em sistematizar ambições e interesses de comunidades locais pressupõe proporcionar espaços para viabilizar os interesses da vida cotidiana da sociedade civil. No entanto, nem sempre os atores rurais têm a mensuração da sua importância no papel de líderes e agentes de desenvolvimento, e os conselhos rurais, às vezes, estão estruturados em frágeis bases democráticas, a serviço de interesses políticos e fins burocráticos, em oposição aos objetivos a que se propõe qualquer conselho de desenvolvimento, o que desacelera, deslegitima e se apresenta com pouca contribuição ao subsídio do processo de participação efetiva nas reuniões deliberativas com função de gerar ações conjuntas para promoção do intitulado desenvolvimento rural.

A emergência da nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), elaborada em 2003 e formalizada conforme Decreto nº 4.739 de 13 de julho, e, posteriormente, transformada em Lei nº 12.188/2010, institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária, através de sanção do Presidente da República, ficando a coordenação na competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a supervisão e sua implantação na coordenação dos CMDRs.

A criação da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, a qual instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, traz, em sua essência, a importância das deliberações via conselhos. Nessa Lei, em seu Art. 8º, restou sedimentada a compreensão de que a proposta contendo as diretrizes do Pronater será preparada com base nas deliberações de Conferência Nacional, a ser realizada sob a coordenação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Portanto, considerando que os conselhos municipais são constituídos por representantes dos diferentes atores em ação no meio rural, e que se constituem em fórum privilegiado para discutir os problemas e as potencialidades do território municipal, podem conduzir e fortalecer os objetivos e diretrizes estabelecidos pela PNATER. Diante dessas circunstâncias, aborda-se como relevante compreender e discutir como o conselho de desenvolvimento rural, encarregado da gestão das políticas públicas municipais, atua na construção da participação dos atores rurais no sentido de promover um espaço democrático.

Justifica-se a escolha desta temática pelas suas ações em prol do desenvolvimento rural no que tange às articulações e efetivações providas nos últimos anos em nível municipal. Além disso, é um importante objeto de estudo para a gestão pública municipal, uma vez que, como afirma Nunes (2003, p. 4), “ainda não há muitos estudos acerca das políticas descentralizadas e da gestão compartilhada [...]”. A partir dessas questões, o objetivo da pesquisa é compreender a configuração do processo democrático dos diferentes atores e organizações envolvidas no planejamento, elaboração, construção e gestão de programas, políticas, estratégias e ações com propósitos de promoção do desenvolvimento rural local.

Diante da presença e atuação dos conselhos de desenvolvimento rural no Brasil, destacam-se três questões que auxiliam na concepção deste trabalho. A primeira questão que emerge dessa discussão afirma que os CMDRs são instrumentos novos de gestão das políticas e programas de desenvolvimento rural, estruturados em frágeis bases democráticas, influenciados por diversos interesses políticos e sob forte interferência do poder executivo municipal. O segundo ponto sustenta que os CMDRs não incorporaram ainda sua função de agente coordenador da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) nos municípios, sendo muito pouco significativo seu esforço de implantação da PNATER. A configuração do terceiro questionamento alega que os conselhos de desenvolvimento rural dos municípios não cumprem seus objetivos fundantes, devido à participação tutelada e não efetiva das representações dos agricultores familiares e demais excluídos das políticas públicas para o rural.

A reflexão diante destas três questões produz inquietações que, em certa medida, problematizam este estudo. Parte-se do pressuposto de que os CMDRs instituídos em âmbito municipal são um espaço onde se pode articular a emergência de políticas públicas e estimular a participação dos atores sociais. Nota-se que estes ambientes são permeados de disputa de poder e negociação de interesses, onde a sociedade pode, representada, definir a política de desenvolvimento rural para o município. Nesse sentido, passa por este espaço, inclusive, a aprovação dos relatórios referentes aos serviços públicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), além da reflexão sobre as estratégias e programas de desenvolvimento rural, bem como seu monitoramento e avaliação.

O método de pesquisa é uma abordagem qualitativa, apoiada em informações primárias e secundárias. Usamos uma etapa exploratória para adquirir mais informações sobre o problema de pesquisa (GIL, 2009). O auxílio da revisão bibliográfica foi utilizado procurando explicar e contextualizar a temática, os pressupostos e a retrospectiva histórica e contemporânea sobre o assunto. Considera-se um estudo de caso, pois exige a busca de referências bibliográficas sobre o tema, tentando aproximar a realidade da atuação dos conselhos de desenvolvimento rural e as políticas públicas em âmbito nacional, no caso a PNATER. Yin (2001, p. 27) refere-se que “o estudo de caso é uma metodologia de pesquisa escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes”.

Os argumentos apresentados foram obtidos junto aos representantes legais das organizações do poder público e da sociedade civil de diferentes conselhos de desenvolvimentos no sul do Brasil. A escolha deste local pautou-se principalmente no conhecimento prévio da região e dos atores locais, pela fragilidade das ações extensionistas em regiões em que a economia é movida pelo setor primário. A região constitui um ambiente de disseminação dos problemas e discussões sobre as questões de aplicação das políticas públicas no âmbito da gestão pública municipal.

A estrutura deste trabalho ancora-se na apresentação do processo histórico de constituição dos conselhos de desenvolvimento rural, posteriormente, indicando contextos sobre a descentralização das políticas públicas. No terceiro momento, aponta-se para as disfunções dos programas de desenvolvimento, quando se aborda uma breve análise dos interesses disfuncionais e as desconvergências do objetivo principal dos conselhos. No quarto momento, apresentam-se o conselho e seus atos legais, já partindo para uma análise, na sequência, sobre os aspectos da participação ou legitimação das ações. Adiante, discute-se o conselho como potencial articulador da Extensão Rural. Por fim, apresentam-se algumas considerações finais sobre o tema abordado e indicações sobre o contexto.

CONTEXTUALIZAÇÕES DOS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

A baixa participação da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento no Brasil demonstrou que as decisões unilaterais das governanças públicas não refletiam em resultados significativos e, com isso, havia pouca aprovação popular. Diversas mobilizações sociais apontavam para

uma concepção de maior índice de participação e descentralização nas deliberações dos investimentos públicos durante a segunda metade do século XX. Frey (2000) sustenta que, em tempos de rupturas sociais e políticas, as quais se empenham a favor de mudanças dos estilos de comportamento político, a emergência de novos canais de participação como os conselhos populares, orçamento participativo e fóruns de debate são novos procedimentos e arranjos que podem atuar nas deliberações da política municipal brasileira. Esses, por sua vez, são produto de pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e a pela sociedade civil em geral.

A partir da Constituição de 1988, conforme Silveira e Diesel (2009), acontece um enorme incentivo para a participação popular com a criação de Conselhos Municipais, sendo definida pelas leis orgânicas municipais. Entretanto, foi decisiva para criação desses espaços de discussão e de efetivação das políticas públicas municipais a exigência de sua concretização para permitir o acesso aos recursos dos programas estaduais e federais. Segundo Gelinski e Seibel (2008), o desenho participativo correspondia às aspirações da sociedade brasileira de tomar decisões, num clima de restauração de direitos civis, próprio do retorno à democracia. Nesse contexto, Abramovay (2001) salienta que a maioria dos conselhos de desenvolvimento rural formou-se no Brasil, a partir de 1997, como requisito para que os municípios ganhassem recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF²), mais especificamente na linha de infraestrutura e serviços.

Em 2001, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, na apresentação do documento sobre a caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, descreve que:

[...] são fóruns de discussões e decisões sobre o rumo e os caminhos que podem ser seguidos para melhorar a vida da população rural. Esses conselhos são instrumentos de participação dos cidadãos na defesa de seus interesses e na partilha do poder de decidir. Podem aumentar a transparência e o controle social na utilização de recursos públicos. Constituem espaços privilegiados para a construção da cidadania e podem contribuir para romper velhas barreiras e abrir novas perspectivas para o desenvolvimento local (IPARDES, 2001, p. 3).

Para Moura (2007), o CMDR é o espaço primordial para a discussão de propostas que atendam às demandas dos agricultores familiares, bem como para a elaboração de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento de uma comunidade ou município. Assim, a autora considera que os representantes dos agricultores familiares têm um papel relevante na construção e gestão das políticas públicas. Abramovay (2001, p. 2) salienta que “a missão fundamental dos conselhos é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas”.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) são constituídos por diversos atores sociais: a) lideranças da gestão pública, b) agricultores familiares e c) entidades parceiras. Objetivam construir espaços de discussão e tomada de decisão sobre o rumo e os caminhos que podem ser traçados para melhorar as condições de vida da população

rural. Desse modo, a participação dos agricultores, juntamente com os poderes públicos, no processo decisório e na condução das políticas públicas, acende novas perspectivas para o desenvolvimento local, pois possibilita que sejam conhecidas as reais necessidades dos produtores familiares e, também, que as soluções apresentadas sejam compatíveis com a realidade local (IPARDES, 2003).

Na perspectiva de Schneider, Silva e Marques (2004), os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural são espaços institucionais cujos encargos não se limitam a um campo de atuação política das entidades da sociedade civil, mas, também, implicam em uma estrutura institucional com poderes para validar a direção das iniciativas locais, gerir os recursos existentes e cuidar da sua correta aplicação. Na concepção de Silveira e Diesel (2009, p. 40), o CMDR é, por definição, “um espaço de disputa e negociação de interesses, onde os diferentes segmentos da população rural representados divergem e convergem sobre as políticas públicas municipais”. Portanto, as relações entre os atores sociais estão ligadas também a ações político-eleitorais que podem fortalecer ou enfraquecer os laços.

Depois de constituído, o Conselho passa a ser um espaço de legitimação para ações voltadas ao desenvolvimento rural, desde a reivindicação por melhorias imediatas (recuperação de estradas, por exemplo) passando pela adesão dos relatórios respectivos aos serviços públicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) até a construção dos planos de desenvolvimento rural. Deste modo, o ambiente contempla um espaço de disputa de negociação de interesses diversos, complementivos ou não. O problema de comunicação entre os distintos atores municipais, as diferenças de entendimentos sobre dificuldades e soluções para o desenvolvimento rural e a ausência de acordo quanto à definição do público beneficiário atendido pelas diversas organizações ou ainda os projetos que cooperam para o surgimento de conflitos são alguns entraves percebidos na ação dos CMDRs (SILVEIRA; DIESEL, 2009).

No âmbito político, Silveira e Diesel (2009) afirmam que a expectativa é que os conselhos cooperem para assegurar a transição de uma gestão tradicional para uma participativa, o que é muito complexo, uma vez que é comum na tradição brasileira haver, na esfera municipal, uma influência do poder público pelas elites políticas locais, vinculadas a interesses econômicos poderosos e legitimadas por processos clientelistas, nos quais a relação de favor entre eleitor e eleito beneficia a perpetuação desses grupos dominantes no controle da política local. Traduzindo, à luz da concepção teórica de Bourdieu (2009), os sistemas de práticas e de representação (nesse caso, políticas) tencionam a justificar a hegemonia das classes dominantes enquanto os sistemas de práticas de representação (nesse caso, os representantes dos agricultores) tendentes a impor aos dominados um reconhecimento da legitimidade da dominação fundada no desconhecimento do arbitrário da dominação e dos modos de expressão simbólicos da dominação. Em outras palavras, trata-se de reforçar simbolicamente a propensão para regular as esperanças pelas possibilidades inscritas nestas condições de existência, por meio de técnicas de manipulação simbólica de aspirações tão diversas (embora convergentes) como o deslocamento das aspirações e conflitos através da compensação e da transfiguração simbólica, ou seja, nesse caso, na promessa de boas escolhas para o desenvolvimento rural local.

Tal fato contribui para que os mecanismos de participação popular possam se transformar em instrumentos de legitimação desses interesses políticos dominantes, mantendo a gestão tradicional. Nesse sentido, a ausência de uma cultura política de ação efetiva dos cidadãos nos processos decisórios dificulta a participação e a organização popular, constituindo um enorme desafio para aqueles comprometidos com a democratização, instituir verdadeiros processos participativos (SILVEIRA; DIESEL, 2009).

A concepção dos conselhos municipais de desenvolvimento rural está, portanto, em boa parte dos casos, alocada na noção de desenvolvimento rural local, possuindo como lógica norteadora a busca de uma maior participação dos agricultores e seus representantes (embora, frágil) nas deliberações dos gestores públicos municipais, bem como nas necessidades locais, mediante políticas públicas estabelecidas para o rural ou suas ações compensatórias, além de uma busca de maior dinamização da economia local circunscrita na região.

CONSELHOS MUNICIPAIS E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os conselhos municipais surgem para operar sob a concepção da democratização do acesso das políticas públicas, traduzindo anseios veementes no sentido de avançar nos processos de desenvolvimento rural. Bianchini *et al.* (2002) compreendem a descentralização como permuta de poder decisório nos municípios ou órgãos e entidades locais, atentando, por um lado, para as intenções democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, para os processos de modernização gerencial da gestão pública. As duas dimensões são complementares e estão presentes nos processos de descentralização; entretanto, sua relevância depende da coalizão política que fornece suporte às reformas: coalizões com predomínio de forças liberais conservadoras privilegiam os ganhos de eficiência e de redução do setor público; coalizões democráticas populares privilegiam o monitoramento social e a democratização da gestão local.

Sobre as chamadas políticas de desenvolvimento regional, Bianchini *et al.* (2002) afirmam que, com os processos de descentralização de políticas e recursos, os países desenvolvidos são responsáveis por uma melhor distribuição geográfica da população, impedindo os amplos problemas das metrópoles e garantindo que parcela expressiva da população continue vivendo em pequenas comunidades. No âmbito brasileiro, a descentralização financeira deu-se especialmente através de sucessivas emendas constitucionais que aumentaram os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, emendas estas que foram aprovadas e aprofundadas pela Constituição de 1988, a qual também deu autonomia aos Estados e Municípios para fixarem as bases de impostos sobre sua competência. A despeito desses avanços, Bianchini *et al.* (2002) salientam que, apesar das reformas de descentralização terem permitido diminuir os impactos da dinâmica política no desempenho das ações/programas, ainda é enorme a influência dos processos eleitorais. Isso é fator atribuído pelos autores, como a falta de continuidade de prioridades dos governos (federal, estadual e municipal) e má aplicação dos recursos públicos.

Em relação aos processos descentralizados, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social expõe que:

A definição de políticas públicas descentralizadas, a partir da Constituição Federal de 1988, foi um importante marco na valorização do desenvolvimento local, inovando ao estimular mecanismos de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas. Os princípios da descentralização são incorporados, hoje, em várias políticas públicas que exigem o estabelecimento de instâncias locais de planejamento participativo para o financiamento de programas governamentais (IPARDES, 2003, p. 1)

A referência em descentralização das políticas inicia-se com o PRONAF em 1995, direcionado para uma política agrícola voltada à agricultura familiar. No entanto, o marco referencial aponta que um processo de real efetivação na descentralização no Brasil foi quando da construção da PNATER, elaborada em 2003 e formalizada conforme Decreto nº 4.739 de 13 de julho (Brasil, 2003), e, posteriormente, transformada em Lei nº 12.188 em 11 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010), a qual determina que, no âmbito federal, a execução da Política Nacional de ATER que necessitará estar articulada com as orientações provindas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). No que tange à gestão dos estados e municípios, a efetivação da Política Nacional de ATER e de futuros Programas Nacionais de ATER deverá procurar articulação com as orientações dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou Câmaras Técnicas Estaduais de Ater e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou Câmaras Técnicas Municipais de Ater (ou similares), os quais precisam ser, preferencialmente, deliberativos e paritários, contando com a participação dos setores estatais, de representação dos agricultores e da sociedade civil organizada.

Anteriormente a isso, surge o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, segundo resolução nº 13 de 07 de março de 2001, ficando estabelecidas as diretrizes para ação unificada de assistência técnica, extensão rural e capacitação, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário³, gerida no exercício de 2001. Assim, ficam estabelecidas as seguintes condições:

- a) a necessidade de articular os recursos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) disponíveis nos Programas da Reforma Agrária, Banco da Terra, Crédito Fundiário e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF);
- b) a importância de promover uma atuação focada e integrada das ações de ATER, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA;
- c) a importância de concentrar as ações de ATER em municípios escolhidos segundo critérios que privilegiem os agricultores familiares e assentados;
- d) a necessidade de integrar a ATER aos créditos de investimento disponíveis aos agricultores familiares e assentados, como condição essencial para que esses desenvolvam um projeto produtivo sustentável; e
- e) a importância da atuação e gestão local, para otimizar o uso dos recursos disponíveis e tornar as ações mais eficazes (CNDRS, 2001, p. 1).

Nesse sentido, fica instituído, no Art. 1º, que: “As ações de ATER, a serem apoiadas pelo MDA, serão descentralizadas, em nível local, com gestão e planejamento participativos, buscando a transparência e controle social das mesmas, por meio do fortalecimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural”. Assim, fica estabelecido que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) serão atores articuladores em plano local das políticas públicas de desenvolvimento rural vinculados ao nível federal. Para tanto, o CMDR fica incumbido das seguintes funções:

- I - formular e aprovar os planos municipais de ATER;
- II - implantar e gerir o sistema municipal de ATER, que poderá ser composta por técnicos estaduais, municipais ou através de convênios com ONGs, universidades, escolas agrotécnicas, cooperativas, entre outras;
- III - monitorar o sistema municipal de ATER;
- IV – incluir, no plano municipal de ATER, a programação operacional dos créditos de investimento dos grupos ‘A’ e ‘C’ (CNDRS, 2001, p. 4).

Dessa forma, o CMDR encaixa-se nas estratégias de descentralização do governo federal no âmbito das políticas públicas, principalmente, nesse caso, as agropecuárias e voltadas para o desenvolvimento rural. Segundo Bianchini *et al.* (2002), as reformas de descentralização têm emergido como estratégias relevantes para abordar as dificuldades de gestão pública em vários países da América Latina. Na mudança do papel do Estado, impelida pelas crises contínuas da dívida pública e do déficit fiscal, buscou-se, nos processos de descentralização, um mecanismo para solucionar, parcialmente, as dificuldades de eficiência e eficácia que afetavam o Estado. Assim, a ideia era fundamentada no pressuposto de que, com a passagem de autoridade e responsabilidade para o governo local, a administração pública estaria se aproximando dos cidadãos e, assim sendo, oferecendo serviços públicos de melhor qualidade.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, segundo Nunes (2003), mais organizados pela consolidação de seu capital social e humano, portanto, mais fortalecidos, têm a tendência de apresentar projetos mais qualificados, com uma estrutura metodológica mais consistente do que aqueles conselhos que não gozam de tais condições. A expectativa é que, no futuro, estes alcancem níveis de desenvolvimento mais altos devido à melhor alocação dos recursos e à vantagem comparativa na disputa de projetos. Portanto, os investimentos em capital social e humano apontam para uma maior eficiência nos arranjos institucionais na gestão de políticas públicas.

Um avanço relevante no âmbito da elaboração das políticas públicas é o fato de que, antes, os agricultores familiares não participavam deste espaço, diferentemente dos agricultores patronais, os quais sempre influenciavam nas articulações das políticas agrícolas. Nos últimos anos, esse processo modificou-se e os agricultores de pequena escala têm a oportunidade de participar via CMDR (MOURA, 2007).

Recentemente, em um novo contexto de uma agenda neoliberal, os fóruns participativos, conselhos e outras instâncias que trazem a sociedade civil para a participação nas políticas públicas do Estado foram desestimuladas, acarretando uma ruptura momentânea nesse

processo de amadurecimento da participação dos agricultores familiares no protagonismo frente às decisões deliberativas relacionadas ao desenvolvimento rural. Esse novo fato coloca em xeque esse possível avanço dos agricultores como protagonistas no âmbito local.

AS DISFUNÇÕES DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO

As concepções norteadoras dos CMDRs têm como papel prioritário, na percepção de Silveira e Diesel (2009), impedir a utilização dos recursos aplicados pela administração municipal como moeda de troca eleitoral, o que acarretaria, em muitos casos, uma distribuição de recursos sem critérios e que induz a estimular o não pagamento dos empréstimos, tendo como consequência a insolvência do próprio fundo. Fato este que leva Fialho (2010, p. 3) a afirmar:

Como em qualquer âmbito das relações pessoais há disputas pelo poder ou imposição de interesses, os conselhos municipais não podem ser identificados, ingenuamente, como expressões das vontades ou anseios da sociedade local abrangente, tendo em vista que parte das deliberações encontra-se, relativamente, subjugada a poderes locais dominantes.

Nesse sentido, Silveira e Diesel (2009) afirmam que é extremamente importante que os CMDRs analisem com rigor cada requerimento de crédito, observando sua pertinência do objeto financiado e seu possível impacto nas propriedades rurais ou no avanço da qualidade de vida da família rural. Por meio das fiscalizações da aplicação do crédito, pode-se avaliar o emprego dos recursos públicos e obter informações que permitam um acordo constante das prioridades de financiamento.

Abramovay (2001) já alertava para a desigualdade de distribuição de poder no interior dos conselhos de desenvolvimento, interpretando que os agricultores não têm o conhecimento técnico das funções burocráticas e não estão habituados a trabalhar com a máquina administrativa do Estado, ficando dependentes dos técnicos e/ou funcionários do aparelho Estatal. Portanto, neste sentido, Moura (2007) afirma que, mesmo que os agricultores familiares possuam 50% de representação, isto não exclui a possibilidade de manipulação por parte do poder público, através do representante governamental. Na maior parte dos CMDRs, acontece de o cargo de presidente é exercido pelo representante do governo municipal, seja ele secretário da agricultura ou extensionista da Emater, pois dispõe de competência técnica e experiência, devido conhecer a organização burocrática. Nesse contexto, Abramovay e Veiga (1998, p. 10) advertem: “[...] e não será a maioria aritmética de agricultores familiares no conselho que poderá impedir a preponderância de experientes políticos, profissionais e técnicos sobre uma das categorias menos favorecidas em termos educacionais”. Talvez, essa situação possa ser minimizada pelas considerações de Fialho (2010, p. 17), o qual chama a atenção para:

Qualificar os agricultores e seus representantes diretos para que possam participar da discussão com iguais condições de debate, conhecendo detalhadamente o que cada segmento da sociedade, que está incluso nesse campo de disputa, pensa sobre

desenvolvimento rural, para que possam impor ao invés de se submeter a ideias ou concepções. A partir do momento que os agricultores se conscientizarem que as organizações presentes no seu meio só existem porque eles existem, e não o contrário, provavelmente as transformações no rural serão mais adequadas aos interesses deles.

Moura (2007) destaca que a disputa de poder dentro da composição dos CMDRs acontece em um espaço de representação de interesses e poderes diversos, pois o CMDR é um espaço de interação de múltiplas formas de poder: a) o poder político-administrativo do prefeito; b) o poder representativo do Sindicato; c) o poder técnico da Emater; e d) o poder participativo das lideranças locais da agricultura familiar. Para Fialho (2010, p. 10): “[...] não obstante, está relacionada à identificação dos conselhos municipais com as oligarquias tradicionais locais, mantendo o poder e capacidade de arregimentação política”.

Caso os atores sociais estejam comprometidos com a mudança de postura e afincados no desenvolvimento rural, é possível angariar progressos promissores, como se destaca o caso de Santa Maria/RS, por Silveira e Diesel (2009), onde observaram a prioridade para financiamentos de pequeno valor e voltados para a melhoria da infraestrutura da propriedade rural. Ainda se verificou que o volume de crédito concedido saltou de R\$ 49.000,00/ano para R\$ 150.000,00/ano, quando o CMDR revisou suas prioridades com um plano municipal de desenvolvimento rural elaborado com a mais ampla participação da população rural, superando a lógica do imperativo técnico. Diesel *et al.* (2002) alertavam que, nesta época, o Conselho de Desenvolvimento Rural de Santa Maria mantinha-se ativo devido à existência de um fundo que sustentava o conselho, tendo este um poder efetivo. Nesse contexto, os aspectos relacionados ao Fundo, como a análise e votação de solicitações de financiamento, constituíam o tema principal das reuniões desde sua criação.

Para Favareto (2015), os estudos sobre os CMDRs apontam que alguns limites foram superados, por exemplo, a “prefeiturização” dos CMDR foi minimizada e a escala de abrangência das articulações (não dos investimentos) deixou de se dar nos limites dos municípios para alcançar uma escala intermunicipal. No entanto, ainda é preciso avançar na ideia de territorialização das iniciativas que não apenas trate da ampliação da escala geográfica, mas, também, do reconhecimento das dinâmicas locais e da diversidade de atores que compõem as regiões rurais, bem como, uma reorganização da estrutura de governança posta em prática nos colegiados que não conseguem engendrar ações consistentes, eficientes e com horizonte estratégico para estas mesmas regiões rurais. Após essa breve apresentação de ações práticas e estudos interpretativos sobre os conselhos, adiante, abordam-se os problemas e desafios da participação social e das formas de condução nas tomadas de decisão sobre as estratégias para o desenvolvimento rural local.

DA FORMULAÇÃO À APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRAVES NO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E LEGITIMAÇÃO

Agênese do debate nesta seção é decorrência de uma análise dos representantes de organizações ligadas à gestão pública municipal, entidades representativas e agricultores familiares que,

direta ou indiretamente, estão ligados ao conselho municipal de desenvolvimento rural. Os grupos apresentam diferentes concepções sobre a forma de condução do conselho, as deliberações, os trâmites legais, as escolhas, revelando, em certa medida, vantagens e críticas ao processo.

A participação é o elo que fornece aos atores rurais uma forma de auxiliar nas escolhas e decisões, bem como atuar como um agente ativo na promoção das estratégias locais de desenvolvimento. Bordenave (1994) salienta que a participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte, sendo uma necessidade básica das pessoas, mas elas não sabem participar, por isso, essa é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa.

Talvez, a participação requerida seja aquela na qual as pessoas sintonizadas por um objetivo interferem, dialogam e buscam influenciar efetivamente as decisões e escolhas tomadas. No entanto, como se verá adiante, a participação aqui é apenas uma opinião passiva, orientada por uma composição apressada de membros e um funcionamento burocrático, diante de uma verticalização normativa de opções sobre os projetos lançados como desenvolvimento local. A inexistência de capacitações orientadas para informar os atores rurais sobre a importância do seu papel nesses conselhos talvez seja um dos pontos em que se precisa evoluir.

Antes de seguir, trata-se de identificar o que se entende por legitimação. A definição hermenêutica do termo *legitimar*, conforme o Minidicionário Aurélio, significa: “tornar legítimo; legalizar” (FERREIRA, 1993, p. 331). Essa conceituação é relevante para analogia posterior, analisando o espaço promovido pelo conselho de desenvolvimento rural e as ações no campo prático.

Dando prosseguimento, de acordo com as exigências estabelecidas pelo PRONAF, surgiu a necessidade da gestão municipal criar o conselho com prévia finalidade de acessar os recursos do programa. Constatação parecida com a de Abramovay (2001, p. 2): “[...] maioria dos conselhos de desenvolvimento rural formou-se [...] como condição para que os municípios recebessem recursos do PRONAF em sua ‘linha’ de infraestrutura e serviços”. A função prioritária do conselho é se estabelecer como um instrumento de participação amplo e democrático para a tomada de decisões buscando estratégias e ações para promover o desenvolvimento local, sendo que a política pública é apenas um dos instrumentos para auxílio e não o sentido fundamental para a criação do conselho. A desvirtuação do foco inicial conduziu a algumas distorções do espaço de democratização. Nesse contexto, há analogias com o estudo de Azevedo e Pessoa (2011), no qual os autores sustentam que o conselho precisa se constituir em um fórum constante de debates sobre os interesses dos agricultores familiares, no entanto, em vários municípios brasileiros, isso não tinha se concretizado até o momento, pois os conselhos criados, muitas vezes, sequer são formados por agricultores familiares, tampouco se constituem em fóruns permanentes de debates entre os agricultores.

A estruturação do conselho envolve articulações dos atores sociais que participam da sua composição. Grosso modo, constatou-se que a entidade está estruturada em fracos laços democráticos, possivelmente, incorporando ações apenas para legitimação legal como acesso a políticas públicas a nível federal ou, em outros casos, para interesses particulares da gestão

pública vigente, em oposição ao propósito de qualquer conselho.

O caráter formal e legal do conselho parece ter prioridade para articular recursos, no entanto, ainda são necessárias ações de fortalecimento que promovam a real participação social dos supostos “beneficiários” desse “novo” instrumento. Espera-se que os agricultores integrem o conselho no sentido de auxiliar na pontuação dos problemas, das dificuldades, das potencialidades e as possíveis formas alternativas existentes no município para o avanço ou, quiçá, a promoção do desenvolvimento no meio rural local. No entanto, o próprio processo de difusão da Extensão Rural, o qual fomentou a compreensão na figura do técnico como solucionador de problemas e o único agente responsável pelo conhecimento sobre as técnicas agrícolas e sociais, ainda gera dificuldades na concepção inicial de promoção da autonomia e participação efetiva dos atores rurais, processo que se tenta reverter vagarosamente. Atualmente, preza-se pela valorização do conhecimento empírico dos atores rurais, processo que ainda está em fase lenta de empoderamento. No entanto, prospecta-se que, através do processo dialógico entre os sujeitos na reflexão da prática, facilitado pelos laços de complementaridade entre ambos saberes (popular e formal), podem ambos trabalhar no sentido da construção conjunta de alternativas e opções interessantes para a evolução da comunidade local. Processo esse, talvez, parecido ou influenciado pelo viés de Paulo Freire.

A integração dos atores rurais como agentes promotores de pautas de diálogo e contribuições para as decisões do conselho municipal, talvez, deva ser papel do extensionista rural ou dos gestores públicos municipais da área da agricultura. A busca constante da efetiva e proativa participação dos atores rurais nas deliberações, talvez, constitua o cerne do processo de desenvolvimento local. Nesse sentido, espera-se que os órgãos e entidades que atuam em conjunto auxiliem na formulação de políticas, na tomada de decisão e nas ações que a gestão pública municipal deverá aplicar nas questões relativas à intervenção e promoção de estratégias organizadas, para, de forma coletiva, prospectar avanço nas diferentes dimensões econômicas, sociais e ambientais.

Um dos objetivos no âmbito formal-legal do CMDR é a elaboração, execução e avaliação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR). Críticas mais acirradas destacam que conselhos pouco ativos teriam apenas a função da construção do documento, como identifica Favareto e Demarco (2004, p. 129): “Não seria exagero dizer, então, que a vida do conselho se resume à elaboração e à gestão do PMDR, sua principal atribuição, e às deliberações a isso inerentes”. Em boa parte dos casos, o CMDR serve como instrumento de acesso às políticas, eximindo-se da articulação interdisciplinar das entidades, gestão pública e agricultores. Nessa linha argumentativa, geralmente, os conselhos são acionados quando existe a necessidade de aprovar, decidir ou executar procedimentos legais para viabilização de alguma ação envolvendo procedimentos burocráticos e de gestão.

Pondera-se que a visão limitada da administração pública em relação ao desenvolvimento, considerando, em grande parte dos casos, o econômico como primordial, impera ou colide com outras necessidades presentes, qual seja a formação cidadã, o espaço rural como modo de vida, as etnias, costumes e tradições presentes e demais. Os protagonistas da gestão pública municipal organizam-se em prol de uma determinada ação interventora, pensada

anteriormente ao acontecimento das reuniões, no entanto, caso a decisão coletiva nos espaços deliberativos se mostrar contrária e for efetivada a exclusão de pauta, é possível que as formas de poder burocráticas possam colocar em xeque alguma ação proposta para o desenvolvimento de determinada comunidade.

Em certa medida, poder-se-ia contestar a formação formal-legal do conselho como uma injunção desnecessária de descentralização do Estado frente ao município, prevendo, de forma precipitada, o instrumento como solução dos problemas sociais locais. Talvez, a legitimação formal-legal obrigatória tenha desvirtuado o conselho, usado apenas para interesses de acesso a recursos das políticas públicas, interesses imediatos da gestão pública no mandato, evidenciando claramente uma tentativa de legitimar as ações já previamente decididas antes das deliberações com agricultores e outras entidades, alegando que a burocracia não permite. Questiona-se que a legitimação formal-legal serve como repressão para certas ações e como forma de guiar ou induzir os atores participantes a decidir por determinada estratégia, usando como pretexto a burocracia presente e desconhecida pelos agricultores, principalmente. Nessa acepção, os conselhos seriam apenas uma forma de legitimação social (mesmo que contraditória) frente à imposição desconhecida das regras formais-legais presentes para o acesso a recursos ou ações a serem realizadas.

A participação social, nesse sentido, está fragilizada diante das disfunções do conselho, o qual não privilegia a democratização das decisões e, quando o faz, usa de diferentes formas de poder para cooptar, aniquilar e restabelecer diálogos até alcançar o objetivo que a gestão pública acredita ser a melhor. Desse modo, entende-se que a democratização das decisões somente no caráter legal (no papel) constitui uma participação maquiada, sem concepções do fortalecimento, auxílio e desenvolvimento do rural presente. O Quadro 1 estabelece quatro categorias e concepções em torno do conselho.

Quadro 1 – Elementos conceituais em torno dos conselhos de desenvolvimento rural

Categorias de análise	Definição
Legitimação social	O conselho serve como espaço de legitimação social onde, a priori, poderia existir um espaço democrático, no entanto, a participação, principalmente, dos atores rurais serve como instrumento da gestão pública para legitimar suas ações previamente definidas;
Legitimação legal (ou burocrática)	A maioria dos conselhos criados são constituídos e geridos apenas como forma de acesso às políticas públicas sem um real espaço democrático de tomada de decisão e, quando este existe, usa-se como estratégia de alegar que os tramites legais não permitem tal ação decidida pelos agricultores, caso não seja de interesse da gestão pública;

Categorias de análise	Definição
Participação social	O objetivo gênese desse instrumento é usado como espaço para legitimar ações do poder público, na maioria dos casos, no entanto, podem ocorrer formas de pressão da comunidade para desenvolver determinado projeto, sendo que a aplicação ou não, está atrelada aos interesses dos gestores públicos atuais, isto é, a condução de uma participação social representativa está debilitada;
Participação maquiada	É decorrência da falsa legitimação social, do uso da burocracia como forma de condução de interesses e do frágil ou pouco empoderamento da participação dos agricultores rurais, em especial. De fato, parece-nos que existe uma participação tutelada em detrimento dos interesses singulares.

Fonte: Elaboração própria

Em princípio o tipo ideal desses espaços advoga para a participação efetiva e empoderada dos membros e que se tornem decisões coletivas estabelecidas pelo princípio da descentralização. No entanto, ainda se peca na formação dos gestores públicos e no entendimento de que é a sociedade, nesse caso, a local, que tem o protagonismo de decidir quais as estratégias, ações ou alternativas que devem ser aplicadas ao cenário em que se reproduzem, enquanto sujeitos potenciais para auxiliar no processo de desenvolvimento local, necessidade que nos parece expressiva e diretamente ligada a questões meramente econômicas. Por outro lado, parece difícil para os atuantes do conselho compreender que o seu papel como agentes promotores do desenvolvimento seja questionado pelos indícios de que seus atos não oportunizem ações positivas. Nesse sentido, estão convictos de que a sua ação é primordial e estão buscando o melhor para a comunidade rural, quando, na verdade, olvidam que o processo participativo não deve acontecer apenas diante de decisões isoladas, mesmo que ambos sejam amplos conhecedores da realidade local.

A experiência da criação do CMDR de Pouso Redondo em Santa Catarina, descrita por Souza e Redin (2011), sustenta que, mesmo que muitos ajuízem ser a inércia dos agricultores a responsável pela ineficácia das ações extensionistas no meio rural, ao se constatar os resultados advindos da participação que busca a consciência crítica e o respeito aos saberes individuais e coletivos, encontra-se nas famílias agricultoras não um público-alvo, mas protagonistas do desenvolvimento rural (SOUZA; REDIN, 2011). Nesse sentido, o processo de amadurecimento e a forma de condução das ações do CMDR são circunstanciais para a apropriação do debate e das estratégias de desenvolvimento *sui generis* que propiciam que as famílias rurais sejam protagonistas do seu próprio desenvolvimento rural local.

Apesar do processo vagaroso de amadurecimento dos atores que compõem os conselhos municipais, é fato que existiam ações que estimulavam o processo de participação social,

mesmo diante das limitações apontadas. Grisa e Schneider (2014) apontam que essa proposição de trazer a sociedade civil para o debate teve origem ainda na década de 90, a partir de uma ação convergente entre o projeto neoliberal e o projeto participativo/democratizante (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Nos últimos 20 anos, surgiram diversas ações no sentido de fortalecer os processos de participação da sociedade civil e a descentralização das políticas públicas. Atualmente, instalou-se uma nova agenda neoliberal no Brasil cujos reflexos serão mensurados, apenas, no futuro.

O CONSELHO COMO POTENCIAL ARTICULADOR DA EXTENSÃO RURAL

Os conselhos encarregados de articular, gerir, promover e concentrar as ações da extensão rural em âmbito municipal a partir de 2001 são ou devem ser importantes agentes coordenadores da ATER para promover o desenvolvimento rural sustentável. No entanto, verifica-se que os princípios norteadores da PNATER estão caminhando a passos lentos e, em certos casos, inexistindo a compreensão dos objetivos iniciais do processo. O ponto de ruptura entre o diálogo estabelecido pelo documento orientador e os conselhos é a compreensão da necessidade de proporcionar um processo de desenvolvimento endógeno dos agricultores, o que implica fornecer autonomia a eles para uma efetiva atuação participante nos fóruns de discussão, o que, como vimos, está fragilizado. A operacionalização dos conselhos, de fato, está ferindo com as noções centrais da democratização das decisões, além de distanciar-se da construção da cidadania e dificultar o agir da comunidade como um mecanismo de controle social.

A pretensão das diretrizes da PNATER em atribuir responsabilidades aos conselhos municipais, mesmo que a compressão seja a ampliação das possibilidades de participação da sociedade civil, está calcada na intensificação do imediatismo e em distintas estratégias para legitimar os propósitos da política. Dorneles e Redin (2014) afirmam que a gestão pública federal está, através da impulsão da ATER, acelerando o processo em curso, talvez, pela necessidade de evidenciar resultados positivos para a extensão rural, no entanto, pecando pelo imediatismo do planejamento público.

Por outro lado, os conselhos passam a ser apontados como potenciais instrumentos para essa articulação com a realidade local. No entanto, acabam sendo um dos entraves para a profusão desse viés, uma vez que agem descolados do documento que sugere transformações no modo de pensar, agir e intervir no rural. Diante disso, a formação dos gestores, técnicos e outros participantes dos conselhos ainda está longe de compreender um desenvolvimento fundado nos princípios do desenvolvimento rural sustentável, como regem as indicações da Lei n. 12.188, de 2010, sobre os princípios e objetivos da extensão rural. Possivelmente, as ações dos conselhos municipais locais estejam muito orientados pela sobreposição da racionalidade econômica embutida nas relações da agricultura com o mercado institucionalizado, dificultando para os atores participantes compreender além da especificidade do capital para o processo de desenvolvimento rural local. Uma das ações eficazes, realizadas pelo conselho, é a operacionalização dos créditos de investimento e outros disponibilizados pelo Estado por intermédio da instituição financeira.

O conselho municipal como possível potencializador efetivo da extensão rural necessitará ainda de uma ação em longo prazo para promoção de um espaço de discussão local, atuação efetiva dos atores rurais e formação dos gestores públicos para compreensão do propósito da constituição de conselhos de descentralização das decisões dos investimentos e esforços públicos. Claro que sem questionar a necessidade da PNATER ser difundida nos princípios descritos pelo documento. Importa destacar que os conselhos de desenvolvimento, nesse contexto atual, estão passando por um momento de questionamentos sobre a necessidade real da participação da sociedade civil nas deliberações dos investimentos de dinheiro público, portanto, a participação que era frágil pode, aos interesses do Estado, reduzir ainda mais o poder de decisão dos agricultores com o enfraquecimento dos conselhos municipais de desenvolvimento rural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conselho municipal de desenvolvimento rural, como instrumento de participação ou legitimação, representa o cerne da gestão pública municipal para a promoção do desenvolvimento dos atores e do local rural. A interdependência entre a participação (social, tutelada ou maquiada) e a legitimação (social e legal) dá-se pela articulação entre os membros legitimados, a máquina pública e os representantes dos agricultores. As relações entre esses agentes, obviamente, são mediadas por formas de poder legal (entidades e prefeitura), imbuídos pelo imperativo burocrático, pelo conhecimento dos meios de acesso e execução, pelo poder de persuasão mediado pelas imposições suplantando interesses individuais ou de um determinado grupo, pelo poder de massa onde existe a reivindicação de toda uma comunidade rural por determinada proposta (minorias dos casos) e pelo poder legítimo estabelecido pelas bases da eleição dos líderes. A configuração do processo democrático ainda está em fase de empoderamento e compreensão da maneira como conduzir os conselhos com propósito-fim de caminhar para o desenvolvimento rural. Portanto, o comportamento dos conselhos é apenas de legitimação burocrática e com pouca participação efetiva dos atores rurais na constituição de propostas endógenas.

A descentralização das decisões através desse instrumento de gestão e formulação ainda necessita de reajustes de comportamento dos envolvidos. É necessário evoluir e discutir como o conselho poderá se tornar verdadeiramente o agente coordenador da Assistência Técnica e Extensão Rural, impulsionando efetivas ações no sentido de aplicar a PNATER em sua mais ampla abrangência, caso essa política seja considerada como ideal para o desenvolvimento. A participação social deve ser desvinculada do contexto político-ideológico presente na maioria das administrações públicas, o que pode gerar tendências disfuncionais. Este estudo ressalta a importância de uma reformulação nas formas de ação dos conselhos de desenvolvimento. Para a atuação efetiva desse instrumento, é vital que os supostos “beneficiários” entendam necessário o espaço como forma de articulação para estimular o proferido desenvolvimento rural.

Em síntese, em que pese que os conselhos sejam de fato espaços de orientação da ATER, promulgando ações orientadas pela PNATER (direcionadas às demandas locais, às condições

agroecossistêmicas e ações participativas), precisam passar por um processo de reordenamento e transformação, pois, hoje, constituem em recintos espaços de legitimação burocrática de políticas públicas de forma verticalizada e de interesses pontuais de determinados grupos. Tal caráter é herdado de sua gênese, segundo a qual a superação estabelece a democratização do espaço de gestão e a efetiva construção de políticas públicas exigindo empoderamento dos atores rurais. Em relação às indicações da PNATER, o envolvimento dos agricultores pode definir e orientar ações de ATER, buscando traçar estratégias para seus desígnios com vista à promoção do desenvolvimento legitimado por determinada comunidade local.

Por fim, diante do enorme potencial existente nesse conselho, da necessidade de torná-lo atuante, superando o imperativo técnico burocrático e pouco democrático, transcendendo o emparelhamento dos interesses políticos dos grupos de interesse, este instrumento pode ser um veículo automotor primordial para que as estratégias descentralizadoras forneçam resposta aos esforços em proporcionar a democratização e o progresso local. Nesse sentido, assim se justifica o título do trabalho “conselho municipal em desenvolvimento”, perspectivando a construção de espaços legítimos e com potenciais de promoção do desenvolvimento rural como um todo.

NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: out. 2018. Aceito para publicação em: set. 2019.
- 2 O Pronaf foi criado pela Lei nº. 9.138, de 29 de novembro de 1995, em que estabelece as diretrizes para o acesso ao crédito rural, e dá outras providências (BRASIL, 1995). Posteriormente, foi elaborada a Lei n. 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a realização de contratos de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (BRASIL, 2001).
- 3 O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto em 2016, sendo transformado em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Em 2019, foi modificado para Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, ficando sob competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, set./dez. 2001.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **Texto para discussão n. 641**. Brasília: Convênio FIPE/IPEA 07/97, abr. 1999.

AZEVEDO, F. F.; PESSÔA, V. L. S. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 23, n. 3, p. 483-496, set./dez. 2011.

BIANCHINI, V. *et al.* **A relação entre as reformas de descentralização e o desempenho**

dos serviços públicos no setor agropecuário - o caso do Sul do Brasil. Curitiba, FAO/DESER, 2002.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BRASIL. Lei n. 9.138, de 29 de novembro de 1995. Dispõe sobre o crédito rural, e dá outras providências. **Congresso Nacional**, DF, 29 fev. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9138.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Decreto n. 3.508, de 14 de junho de 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. **Congresso Nacional**, DF, 14 jun. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3508impressao.htm. Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.186, de 12 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a realização de contratos de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e de projetos de estruturação dos assentados e colonos nos programas oficiais de assentamento, colonização e reforma agrária, aprovados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, bem como dos beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, com risco para o Tesouro Nacional ou para os Fundos Constitucionais das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e dá outras providências. **Congresso Nacional**, DF, 12 fev. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10186.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Decreto n. 4.739, de 13 de junho de 2003. Transfere a competência que menciona, referida na Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Congresso Nacional**, DF, 13 jun. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4739.htm. Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Congresso Nacional**, DF, 11 jan. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm. Acesso em: 30 abr. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - CNDRS. Resolução n.13 de 07 de março de 2001. Estabelece Diretrizes para Ação Integrada de Assistência Técnica, Extensão Rural e Capacitação, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no exercício 2001. **Congresso Nacional**, DF, 05 abr. 2001. Disponível em: <https://bitly.com/Ati1p>. Acesso em: 30 abr. 2019.

DIESEL, V. *et al.* Fundos Rotativos Municipais de Crédito e Desenvolvimento rural - O caso de Santa Maria, RS. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE

ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER. 40. Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo, SOBER, 2002. p. 1-15.

DORNELES, M. A. R.; REDIN, E. A prática extensionista análise dos projetos de ATER no Rio Grande do Sul. **Acta Geográfica**, Boa Vista, v. 8, n. 17, p. 33-49, abr./ago. 2014.

FAVARETO, A. Uma década de experimentações e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2015. p. 261-278.

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados brasileiros. *In*: SCHNEIDER, S. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 121-145.

FERREIRA, A. B. H. **Minidicionário da Língua Portuguesa Aurélio**. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FIALHO, M. A. V. Interfaces entre desenvolvimento rural, políticas públicas e atores sociais para o desenvolvimento territorial. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER. 48. Campo Grande. **Anais...** Campo Grande, SOBER, 2010. p. 1-21.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out. 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, Supl. 1, p. 125-146, 2014.

IPARDES. **Caracterização dos conselhos municipais de desenvolvimento rural no Paraná** – síntese dos principais resultados da pesquisa de campo – Contrato. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2001. 34 p.

IPARDES. **Caracterização dos conselhos municipais de desenvolvimento rural** - análise comparada – 2000-2002. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2003. 21 p.

MOURA, J. T. V. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? **Organizações Rurais e Agroindustriais**, v. 9, n. 2, p. 241-255, maio/ago. 2007.

NUNES, S. P. As possibilidades da gestão compartilhada de políticas públicas para o setor agropecuário. **Boletim do Deser**, n. 134, 2003.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVEIRA DA MENDONÇA, R. R. **Processos Administrativos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SILVEIRA, P. R. C.; DIESEL, V. **Metodologias Participativas**. Caderno didático. Universidade Aberta do Brasil. Santa Maria: UFSM, 2009.

SOUZA, L. V.; REDIN, E. Experiências em Extensão Rural: o papel dos extensionistas e protagonismo dos agricultores familiares na criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Cadernos de Agroecologia**, v. 6, p. 1-4, dez. 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 2. ed. Porto Alegre: Bookmam, 2001.

Ezequiel Redin

Doutor em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor de Extensão Rural do Instituto de Ciências Agrárias (ICA) da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) - Campus Unaí, MG e Professor Permanente e Vice-coordenador do Programa de Pós-graduação em Estudos Rurais (PPGER) da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) - Campus Diamantina, MG.



Foto: Adriana Caruí

Desafios à Gestão de uma ONG Agrestina: o caso do Centro de Educação Popular Assunção (CEPA) sob diversos olhares¹

**Marcio Gomes Sá, Cleilton Fernando Barbosa Tabosa,
Raiane Mere de Araujo e Wilson Mike Moraes**

Resumo

Este relato de experiência reúne e articula olhares reflexivos (do atual presidente da instituição, de um professor universitário atuante na assessoria à gestão da entidade e de dois então estudantes de administração e estagiários da mesma) com o objetivo de partilhar desafios e sistematizar avanços na gestão de uma ONG do Agreste de Pernambuco, o Centro de Educação Popular Assunção (Cepa). Constituem os principais temas abordados no trabalho: a necessidade de pensamento estratégico; as relações interpessoais e o propósito da educação popular; os processos decisórios; os processos administrativos; as memórias e os arquivos organizacionais; uma ação de captação de recursos; e a clareza dos papéis de cada profissional. Como ponto de chegada, pretende-se apontar pistas para um melhor enfrentamento dos desafios que surgem na trajetória do Cepa. Ao fazê-lo, acreditamos contribuir para a formação e o conhecimento no campo da Gestão Social.

Palavras-chave

Centro de Educação Popular Assunção (Cepa). Gestão de Organizações sem Fins Lucrativos. Gestão Social. Desafios.

Abstract

This experience report gathers and articulates reflective glances (from the current president of the institution, a university professor working in the advisory to the management of the entity and two students of administration and trainees) with the objective of sharing challenges and systematizing advances in management of an NGO in the Agreste (State of Pernambuco), the Centro de Educação Popular Assunção (Cepa). The main themes addressed in the work are: the need for strategic thinking; interpersonal relations and the purpose of popular education; decision-making processes; administrative procedures; memories and organizational files; a fundraising action; and the clarity of the roles of each professional. Our aim is to point out clues to better face the challenges that arise in Cepa's trajectory. By

doing so, we believe we contribute to the formation and knowledge in the field of Social Management.

Keywords

Centro de Educação Popular Assunção (Cepa). Management of Non-Profit Organizations. Social Management. Challenges.

APRESENTAÇÃO DO CEPA E DO ESCOPO DO RELATO

O Centro de Educação Popular Assunção (Cepa) surgiu em 1996 com a iniciativa de um grupo de religiosas católicas – as Irmãzinhas da Assunção, juntamente com lideranças locais, residentes na área urbana do Bairro Vila Pe. Inácio, periferia de Caruaru/PE, para cuidar das coisas público-comunitárias, mediante os descasos das instituições governamentais, o crescimento desordenado da cidade, o quadro evolutivo das demandas socioeconômicas e as condições básicas de vida da comunidade.

A instituição (ver Figura 1) materializou-se como espaço de convivência e de resistência, almejando oferecer possibilidades de crescimento e desenvolvimento pessoal e comunitário. “O Cepa é das famílias, nasceu delas e continua sendo”, relembra-nos a Irmã Franca Sessa (2017). Foi instituída juridicamente em 13 de maio de 2003. Sua missão é contribuir para disseminar a cultura de paz, mantendo uma proposta espiritual-sócio-educativa-cultural construída de forma interativa através do diálogo entre diversos saberes e atores sociais.

Figura 1 – Estrutura física da organização



Assim, inspirados pelas lições de Freire (1987), o qual fundamenta a educação como ferramenta de igualdade social e considera que a realidade dos alunos deve estar ligada aos conteúdos em sala de aula, objetivando que a realidade vivida por eles possa gerar uma consciência do lugar que ocupam na sociedade e sobre aquilo que lhes oprimem, o Cepa busca incentivar a participação popular dos educandos e da comunidade na elaboração de práticas educativas e/ou pedagógicas, contextualizando temas como: violência familiar, drogas, exploração sexual de crianças e adolescentes, cidadania, respeito, diversidade cultural e solidariedade.

Ao longo dos últimos anos, a instituição vem reafirmando seu compromisso com a educação popular de caráter não escolar e com sua condição de espaço formativo para cerca de 350 crianças e adolescentes atendidos pelos projetos – dança, teatro, audiovisual, capoeira, informática e metarreciclagem (ilustradas na Figura 2) –, desenvolvidos sob sua responsabilidade, mas, também, para todos aqueles que se envolvem com sua atuação, inclusive com sua gestão.

Figura 2 – Oficinas de Capoeira, Dança, Teatro e Audiovisual



Fonte: Arquivo do Cepa, 2018.

Situado no escopo da evolução recente da gestão dessa organização, este trabalho surge com o objetivo de sistematizar desafios, partilhar avanços e novos olhares para a gestão de uma Organização Não Governamental (ONG) que nasceu e atua no Agreste pernambucano.

Uma ressalva faz-se necessária antes de seguirmos adiante. Por se tratar de uma partilha de experiência, permitiremo-nos focar em questões que afligem gestores de organizações sem fins lucrativos que trabalham em prol de causas e serviços de utilidade social, como é o caso do Cepa. Como ponto de chegada, pretende-se apontar pistas para um melhor

enfrentamento dos desafios que surgem na trajetória da instituição. Ao fazê-lo, acreditamos contribuir para a formação e o conhecimento no campo da Gestão Social.

Na próxima seção “Desafios recentes à gestão de uma ONG agrestina”, são reunidos o olhar retrospectivo do atual presidente do Cepa, o olhar de um professor universitário responsável por um projeto de assessoria à gestão da entidade e o olhar construído por dois estudantes-então concluintes da graduação em Administração e em estágio na instituição. Nossa opção foi preservar a personalidade das experiências supramencionadas, permitindo que os relatos fossem escritos e permanecessem em primeira pessoa. Ao final, breves considerações finais encerram o relato.

DESAFIOS RECENTES À GESTÃO DE UMA ONG NO AGRESTE PERNAMBUCANO

Esta seção constitui-se por meio de três relatos que observam o Cepa a partir de diferentes pontos de vista, com isso, deseja-se explicitar os desafios administrativos relativos à atuação de uma ONG num contexto como o Agreste pernambucano.

Da Condição de Presidente: Um Olhar Retrospectivo e Problemizador

Além de recuperar o contexto organizacional no qual emergem os desafios de gestão enfrentados pelo Cepa, o relato que se segue (do seu atual presidente) visa ambientar os desafios à gestão da instituição que passam a ser elencados na seção seguinte, já a partir de um segundo olhar.

Recém formado em psicologia e também trabalhando em uma empresa familiar, ingressei na entidade a convite de um amigo cirurgião-dentista, que estava, voluntariamente, realizando atendimentos à comunidade.

Quando comecei a participar da instituição, ela estava no processo de construção e aprovação de seu estatuto social. Já na primeira ata, figuro como um dos associados. Inicialmente, meu trabalho consistia em realizar atendimentos clínicos psicoterapêuticos a membros da comunidade. O espaço do Cepa permitia sentir-me útil, ouvido e valorizado em minhas potencialidades e habilidades, aceito em minhas limitações. Aos poucos, fui me envolvendo em outras atividades, participando dos grupos, atuando diretamente no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Comdica) e na gestão. Assumi, ao longo de meu percurso na instituição, várias atribuições no conselho diretor, tendo sido secretário, presidente, tesoureiro, vice-presidente, novamente presidente.

O Cepa tem como um de seus principais objetivos articular pessoas e grupos na defesa de seus direitos, na busca de transformar realidades injustas. Esse objetivo se concretiza a partir do caminhar junto, da reflexão e ação conjuntas, e, por isso, cito a Irmã Franca: são “passos progressivos, com muita reflexão junto com as famílias da comunidade, sempre escutando as verdadeiras necessidades dos moradores do bairro” (SESSA, 2017).

Nos primeiros anos de seu funcionamento jurídico, as parcerias mantidas pela instituição possibilitavam o desenvolvimento de suas ações e atividades. Uma instituição de ensino superior privada, através de seu programa de extensão, mantinha a educação infantil e o acompanhamento escolar para crianças e adolescentes. O Comdica, por sua vez, custeava as várias modalidades de arte-educação (teatro, canto, flauta, dança, capoeira), no tempo em que aportes financeiros internacionais davam conta de financiar outros custos do projeto. Entretanto, ao longo de nossa história, fomos nos deparando com cortes ou mesmo extinções de financiamentos, forçando-nos a buscar outros parceiros institucionais, a visitar nossas práticas.

Passamos a investir na busca de editais, na elaboração de propostas, como alternativa ao encolhimento/ausência do Comdica no financiamento dos projetos. Foram muitos exercícios de confecções de projetos, foram muitas propostas enviadas. A cada experiência, íamos sentindo o crescimento e amadurecimento na maneira não só de propor o projeto (escrito), mas de executá-lo. No início, porém, dividíamos quase que por acordo tácito as tarefas de elaboração e de execução, esta cabendo à coordenadora e sua equipe, aquela ao presidente. Avaliadores externos, como o enviado pela Misesan Cara – *Mission Support from Ireland* (em 2009), ajudaram-nos a perceber a inconsistência e inadequação deste modo de operar, um exemplo disso era a centralização nas decisões. Mediante perguntas direcionadas para a equipe de coordenação de como pensaram estrategicamente a decisão de contratar ou não o profissional de Tecnologia da Informação (TI), as coordenadoras de projetos sociais e financeiro não sabiam responder, pois tal decisão foi tomada apenas pela diretoria. Assim, a etapa de elaboração dos projetos passou a contar com a participação ativa da coordenação. Esta recebeu um reforço, com a contratação de um profissional de TI, que colaborava na formulação de propostas, bem como na busca de editais compatíveis com nossos objetivos e possibilidades de ação.

Inúmeros desafios à gestão do Cepa se faziam sentir em seu cotidiano. O ensaio e erro era a estratégia utilizada para lidar com as incontáveis situações nas quais era preciso tomar decisões. Não tínhamos profissional capaz de converter em oportunidades os desafios que irrompiam na prática cotidiana, que pudesse construir instrumentos (documentos, questionários etc.) de apoio às decisões e que demonstrasse os resultados advindos da adoção de procedimentos construídos coletivamente, a partir das necessidades da instituição, ou ainda, que nos apoiasse a otimizar e valorizar o tempo, sobremaneira aquele dedicado à discussão, aprofundamento de questões e tomada de deliberações coletivas.

A cada projeto ou situação nova, oportunidade de rever o caminho, de retomar ou avançar no rumo da transformação social, do envolvimento comunitário com a instituição, da participação crescente das famílias dos/as educandos/as. A prática e reflexão guiavam nossas aprendizagens. No entanto, por vezes, a memória das lições anteriores não era retomada para minimizar as chances de repetições de práticas equivocadas adotadas no passado. Para título de exemplo, houve a situação que, durante um mês, o banco não estava emitindo cheques por falha na impressora, no dia que os cheques chegaram, coincidiu com a minha vinda na instituição. Por perceber a oportunidade da minha presença foi solicitada a assinatura dos mesmos, deixando de lado os combinados administrativos. É possível perceber que,

mesmo com as demandas emergenciais, era necessário continuar os procedimentos que estavam sendo construídos progressivamente. O que me deixava preocupado em relação aos encaminhamentos futuros e mesmo quanto à sustentabilidade da entidade era que o papel de guardião da memória da instituição cabia a um dos membros da diretoria, o atual presidente; era preciso descentralizar também outros procedimentos e ações.

Ainda pelo olhar retrospectivo da atual presidência, desde 2009, o modo de gestão que estava em curso no Cepa era inspirado em avaliações de parceiros. Tateava-se uma maneira de gerir que se apoiasse na partilha de responsabilidades, no envolvimento no processo de consecução dos projetos: elaboração, execução, monitoramento e avaliação. Contudo, as confusões quanto aos papéis do conselho diretor e coordenação se faziam sentir na rotina institucional. Tinha-se a convicção de que aspectos importantes do processo estavam sendo perdidos, mas não se sabia como fazer, como proceder para retomar a inspiração e rumo fundantes, sua história em constante desenvolvimento e os desafios emergentes reclamavam uma gestão sensível aos apelos comunitários, às demandas de crescimento e ampliação do alcance de sua ação. Percebemos que um dos marcos para explicar o crescimento do Cepa foi a necessidade de aumentar o espaço físico. Após o recebimento da doação de computadores e materiais para a oficina de informática e metarreciclagem, a instituição viu a necessidade de expandir o espaço físico, que, até então, não tinha uma aparência de prédio institucional e divisão de setores por sala. A partir disso, o Cepa começou a refletir que precisava reestruturar sua gestão e já não era uma organização que podia seguir utilizando das mesmas estratégias e ferramentas do passado, faz-se necessário adotar outras, pôr-se a caminho, profissionalizar-se progressivamente, sempre atenta à intencionalidade que deve governar sua atuação, colocar-se ao lado dos menos favorecidos/as.

Avaliamos, em nossas reuniões do conselho diretor, que a crise de identidade institucional então vivida constituía um enorme entrave para a ação presente e futura do Cepa, fomentando dúvidas e indefinições quanto às rotas a serem trilhadas.

Para membros da própria instituição, era confuso e, por vezes, inconciliável o fato de, enquanto centro de educação popular, manter-se um projeto de educação infantil que se assemelhava em alguns aspectos ao oferecido por espaços escolares. Ancorados por discussões no conselho diretor e por leituras como Nascimento (2016), sobre a contextualização das práticas educativas dos educadores/as populares, concluímos que o projeto de educação infantil surge como resposta à demanda comunitária e que o fato de atendermos crianças numa dinâmica que se assemelha, em certos aspectos, ao ensino formal oferecido pelo município, não nos torna uma escola convencional, atuamos na educação infantil numa perspectiva de educação popular emancipatória. Neste sentido, decidimos por não aceitar subvenções que colocassem em risco nossa identidade e nos afastassem da inspiração fundante da instituição.

De forma a explicar resumidamente o objetivo do relato do atual presidente chegamos à seguinte conclusão: a gestão do Cepa era totalmente informal e estava muito centrada na diretoria. Por exemplo, na elaboração de projetos, a qual ficava sob a responsabilidade da diretoria e a coordenação só executava, encontros muitos frequentes por causa das

demandas, especificamente com o presidente, para a tomada de decisão. Além disso, havia uma falta de amadurecimento de alguns processos, informalidade de parcerias, documentos e contratação de pessoal, mais voltada pelo conhecimento pessoal.

Sua evolução é vista a partir do momento em que o Cepa precisa dar um passo mais profissional por causa das parcerias que queria celebrar com financiadores e também por causa da visita de avaliadores. Isso ocorre por volta do ano de 2008 e vem acontecendo de forma evolutiva e não linear até os dias de hoje. Para elucidar, percebemos que a gestão do Cepa atualmente é mais colegiada, pois a equipe de coordenação toma mais decisões amparadas pelas memórias e, por isso, houve sistematização dos encontros, acontecendo uma vez ao mês; houve a criação de documentos como o regimento interno, um documento que define procedimentos no caso de demanda de pessoa com deficiência, entre outros. Assim como, a contratação de pessoal passa a ser mais objetiva, de acordo com atribuições e perfil profissional, e, ainda, o crescimento físico da entidade e do aumento de atividades que necessitam de uma equipe ainda mais eficiente.

Olhar de um Docente Construído ao Longo de uma Experiência de Assessoria

Após um período de quase quatro anos de afastamento para capacitação, em meados de 2015, retornei à atividade na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Após passar este tempo distante do universo das Organizações da Sociedade Civil (OSC) brasileiras, em particular daquelas atuantes num município nordestino como Caruaru, senti a necessidade de uma reaproximação com suas práticas de gestão para melhor suportar minha atuação docente. Foi com esta motivação que entrei em contato com Clemilton Tabosa (então vice-presidente do Cepa) e disse-lhe que gostaria de melhor compreender os atuais desafios enfrentados para levar adiante uma ONG como o Cepa.

Foi com isso em mente que, no último quadrimestre de 2015, visitei a entidade por diversas vezes e tive conversas com membros de seu conselho diretor, coordenação, educadores/as e trabalhadores vinculados ao setor administrativo². Aos meus olhos, naquele momento, se, por um lado, era bastante visível a seriedade do trabalho realizado e a força que a instituição detinha, por outro, também se mostrou evidente seu potencial latente em termos de avanços na gestão.

Ao final desse período, apresentei ao conselho diretor o esboço de um projeto de extensão que tinha como principal objetivo assessorar a gestão da instituição. A proposta inicial foi pensada principalmente para suportar tanto a reflexão quanto a melhor definição dos rumos a serem dados (médio e longo prazo) para a organização, bem como a sincronização de suas práticas administrativas cotidianas com esses horizontes futuros, e consistia em duas frentes de atuação: (a) participar das reuniões do seu conselho diretor; e (b) realizar encontros sistemáticos com a equipe de coordenação, com o objetivo de promover uma reflexão conjunta sobre sua prática – tal reflexão se daria sobre temas que poderiam contribuir para uma atuação ainda mais consciente e efetiva da equipe, bem como construir junto com eles

um melhor entendimento do contexto no qual o Cepa se insere e dos desafios impostos ao aprimoramento de sua gestão. A proposta foi aceita e, em seguida, registrada na UFPE. O trabalho teve início em fevereiro de 2016. Desde então, o projeto seguiu se moldando em função de necessidades apresentadas pela equipe de coordenação/conselho diretor ou daquelas por mim percebidas, até outubro de 2019.

No início, a assessoria foi projetada para provocar reflexões, em particular, nos encontros com a equipe de coordenação, sobre temas como: a condição de uma ONG agrestina na sociedade contemporânea; a contribuição política de uma ONG hoje; compreender e atuar no campo social numa sociedade capitalista; entender e potencializar as forças do Cepa nos cenários local, nacional e internacional; a identidade que o Cepa precisa e quer construir neste contexto; análise das exigências dos editais dos financiadores para a melhor elaboração possível dos projetos; estratégias para potencializar a sinergia da equipe em função dos projetos coletivamente abraçados etc. No entanto, após os primeiros encontros, ela se voltou progressivamente para questões mais cotidianas nas quais a equipe sentia necessidade de apoio (por exemplo, elaboração de documentos internos, orientação na gestão de conflitos com demais trabalhadores/educadores, sugestões na redefinição de fluxos de trabalho e procedimentos internos, montagem de questionário a ser aplicado com público externo presente nas assembleias da entidade etc.). Tais questões eram apresentadas ao longo do mês ao assessor, que, então, organizava a pauta do encontro em função de tais demandas. No segundo ano (2017), com o intuito de gerar mais autonomia da equipe na relação com a assessoria, a tarefa da elaboração da pauta foi transferida para a equipe de coordenação com a colaboração dos então estagiários de administração, Raiane Mere e Wilson Moraes. Ao final do estágio, Raiane e Wilson continuaram a atuar na organização como voluntários e, no primeiro semestre de 2019, ainda participavam das reuniões com a equipe de coordenação, levantando práticas problemáticas recorrentes, que identificaram ao longo do período do estágio (também a partir dos pontos elencados na sequência deste relato). O assessor seguiu participando tanto das reuniões da diretoria quanto de tais encontros, sugerindo reflexões, direcionamentos e encaminhamentos estratégicos e administrativos, até a finalização do projeto em outubro de 2019.

Aqui gostaria de partilhar o que observei como as dificuldades mais significativas e recorrentes na gestão do Cepa, bem como os avanços observados em questões específicas que tentei inscrever nos títulos que se seguem.

Necessidade de Pensamento Estratégico de Médio e Longo Prazo na Equipe de Coordenação, Recorrentemente Muito Envolvida com as Demandas de Curto Prazo

Um dos aspectos que mais me chamou atenção, nos depoimentos da equipe de coordenação, foi o sentimento declarado de absorção da quase totalidade do tempo de trabalho pela rotina, pelos afazeres ordinários e a dificuldade de planejar ações para além do curto prazo. Algo que quase sempre somente acontecia em função de algum projeto a ser submetido para um potencial financiador, o que acabava também se inserido no curto prazo, uma vez que a

confeção do projeto tendia a ser governada pelo prazo limite do edital.

Ao longo do trabalho de assessoria, pude perceber que o foco na dimensão operacional da atuação da equipe se caracterizava como uma prática problemática recorrente, ou seja, um padrão da gestão da instituição. A questão que emergiu em mim então foi: como pode uma instituição como o Cepa seguir atuando sem clareza suficiente dos seus horizontes de futuro e sem uma ação coordenada e orientada no sentido deles?

A crise de identidade (mencionada anteriormente por Clemilton Tabosa), que se enfrentava em 2015 e prosseguiu ao menos pelo primeiro semestre de 2016, combinava com esta lacuna de pensamento estratégico, afinal, se havia dúvidas acerca de para qual tipo de atuação o Cepa se projetava no futuro, como seria possível atrelar de modo coerente sua gestão a ele?

Com a reafirmação da sua opção pela educação popular e pela promoção de uma cultura de paz, bem como seu não encaminhamento no sentido de aproximar-se do *modus operandi* do sistema educacional público municipal, foi possível estimular uma atitude mais ampliada em termos de horizonte temporal. Um exemplo disso pode ser dado por meio de uma maior sistematização do aproveitamento da assembleia anual para obtenção de informações e opiniões dos diversos públicos com os quais o Cepa interage podendo ser apontadas como práticas de horizonte mais ampliado com o potencial de dar maior coerência temporal à gestão institucional.

Mudanças nas Relações Interpessoais e Maior Aderência da Equipe ao Propósito da Educação Popular

Os dois aspectos internos inscritos neste subtítulo precisam ser demarcados se caso a assessoria e este trabalho pretendem apoiar o desenvolvimento institucional. Ao longo desses últimos anos, tanto o clima organizacional quanto o modo de lidar e atuar com o ideário da pedagogia freireana se modificaram a olhos vistos. Em ambos os casos, as mudanças no corpo de profissionais foi decisiva. Especificamente, a saída de profissionais insatisfeitos e/ou desengajados dos objetivos da entidade e a chegada de outros que contribuiram tanto para a melhoria das relações internas quanto para um entendimento mais ampliado e incorporado da proposta pedagógica abraçada pela organização. Por exemplo, a chegada de uma nova profissional para a coordenação pedagógica possibilitou que as práticas educativas e administrativas se reaproximassem dos preceitos da pedagogia de Paulo Freire (em particular, no sentido de que o educando construa uma visão de mundo a partir de sua condição social nele), bem como uma maior integração da equipe de coordenação, que passou a partilhar mais as decisões e realizar pequenas reuniões durante a semana para deliberar sobre alternativas de encaminhamento de questões de gestão, quer seja na condução de casos nos quais um ou outro trabalhador não estava cumprindo a contento suas obrigações, quer seja na resposta a outras entidades que demandavam atividades à instituição, por exemplo.

O entrosamento na equipe de coordenação mostrou-se maior, seus membros passaram a interagir de modo sistemático por conta própria (por meio de reuniões para afinar decisões

e posicionamentos semanais) e as atividades de orientação e supervisão do trabalho dos educadores/as passaram a ser mais nutridas pela força dos ideais freireanos. Com isso, não se quer dizer que não haja problemas relacionados à equipe ou a sua aderência ao propósito da educação popular, mas, sim, que, com as reformulações, houve uma mudança positiva em tais quesitos, ao menos aos meus olhos.

Uma lição fica desse aprendizado recente. Muito embora aos olhos dos seus gestores não tenha se mostrado tarefa fácil contratar profissionais predispostos a entrar em sintonia com a dinâmica de trabalho de uma OSC como o Cepa e/ou com uma razoável compreensão sobre os preceitos básicos da pedagogia da autonomia, a consideração de competências relacionais e de abertura para aprendizados alternativos se mostraram como requisitos mais relevantes que a competência técnica específica. Ou seja, os processos seletivos também se deram em função dos traços desejados e percebidos no perfil e não apenas observando títulos e qualificações.

Mais Clara Delimitação do Escopo das Decisões da Equipe de Coordenação

Ao longo das reuniões com a equipe surgiram situações nas quais seus membros hesitavam sobre até onde e o que poderiam decidir sem consultar o conselho diretor. A contratação ou dispensa de um profissional ou serviço, o encaminhamento a ser dado perante uma solicitação de matrícula diferenciada, a resposta a um ofício, enfim, as dúvidas acerca da autonomia relativa que dispunham se evidenciavam quando faltava a convicção sobre se o que havia por decidir caberia a eles.

Aos meus olhos, pareciam enfrentar o seguinte dilema: se tomarmos uma decisão e o conselho diretor avaliar que o assunto deveria ter sido levado até ele, ou mesmo que a nossa decisão foi vista por eles como equivocada, poderemos ser cobrados por tê-lo feito (quando deveríamos ter provocado uma reunião com eles para tal); se não decidirmos e o conselho diretor avaliar que deveríamos tê-lo feito, a equipe também seria cobrada por omissão ou passividade. Além disso, a insegurança alimentada pela tensão então evidente na relação conselho diretor-equipe tendeu, por certo tempo, a estimular atitudes de fuga e/ou não responsabilização nas decisões.

Em tais situações, o clima do encontro ficava um tanto tenso e a consulta ao assessor parecia buscar conforto psicológico para melhor conviver com tais dilemas. Diante disso, procurei apoiá-los a fortalecer a argumentação e a justificativa, por um ou outro encaminhamento, para que pudessem se colocar com mais segurança perante o conselho diretor. Assim, nos engajávamos num processo decisório coletivo, ao qual, além de apresentar minhas opiniões, procurava gerar perguntas que os desafiassem a justificar suas opções entre as alternativas.

Com o passar do tempo, percebi progressão no sentido de melhor se articularem entre si na elaboração de um posicionamento mais coeso à direção, que, aos meus olhos, tendia a escutar e considerar com atenção o que trazia a equipe, mesmo quando dela discordava.

Muito embora tenha ciência que este tipo de situação tende a se repetir, o que se evidenciou aos olhos da assessoria foi que ainda havia margem de progressão, ou seja, de se construir, entre o conselho diretor e a coordenação, um melhor entendimento sobre até onde se poderá ou não ir em situações futuras, bem como uma maior distensão em prol do melhor encaminhamento possível.

Maior Sistematização e Profissionalização dos Processos Administrativos

Ao longo das reuniões das quais tive a oportunidade de participar, tanto no âmbito da coordenação quanto do conselho diretor, o acesso aos arquivos, às informações ou mesmo à memória organizacional, em diversas situações nas quais se mostrou importante para a tomada de decisão, não se deu de modo apropriado. Além disso, vale destacar um cenário no qual o contexto institucional das ONG vem abrigando crescente pressão por profissionalização (MELO, 2013). Com a entrada em vigor do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no âmbito municipal desde janeiro de 2017, as cobranças por maior transparência e rigor procedimentais na gestão de OSC, que recebem recursos públicos, também cresceram e impactaram o Cepa.

O imperativo das mudanças organizacionais por serem promovidas numa entidade como o Cepa precisa também ter como origem a reflexão e o entendimento interno de como se pode e se quer proceder neste contexto, cuidando para que as necessidades de sistematização dos procedimentos, práticas e atendimento de nova regulamentação não se sobreponham às atividades fins – o que, por outro lado, também não a impede de desenvolver ou recorrer a tecnologias para o aprimoramento de sua gestão.

Em síntese, por um lado, a entidade precisava entender-se com o novo conjunto de normas jurídicas que traziam implicações das mais diversas aos seus processos administrativos, ao seu modo de sistematizar sua gestão. Por outro, precisava evoluir no modo como armazenar e recorrer às informações que compõem o registro da sua atuação nos últimos anos, bem como sua memória oficial, mas o desenvolvimento disso ficará para os tópicos seguintes, já por meio de outros olhares.

Antes disso, uma ressalva: apesar de indicar alguns avanços observados ao longo do período de assessoria, sabemos que há muito mais por evoluir para que a dinâmica de gestão da entidade esteja cada vez mais à altura da dignidade de propósitos que a move. De minha parte, não poderia deixar de registrar uma convicção que guardo até hoje: a oportunidade de acompanhamento de tal trajetória evolutiva (o que não implica necessariamente haver uma lógica linear do antes-pior para o agora-melhor, muito pelo contrário, há muita sinuosidade em tal processo) foi significativa para meu fortalecimento como docente, principalmente por ter proporcionado aquilo que mais queria partilhar com os estudantes, proximidade com os problemas que afligem os gestores de organizações dessa natureza.

Em meados de 2016, no âmbito da assessoria, foi sugerida a oferta de estágio no Cepa para estudantes do curso de Administração da UFPE. Foi então que Raiane Mere e Wilson Mike

participaram do processo seletivo, se interessaram pela oportunidade e se voluntariaram a dividir uma só bolsa, algo que estimulou a contratação de ambos.

DO PONTO DE VISTA DE ESTUDANTES DE ADMINISTRAÇÃO EM ESTÁGIO NO CEPa

Como então estudantes de um curso de Administração que tem sua estrutura curricular voltada para o que entendemos como “gestão competitiva” (FRANÇA FILHO, 2007), somente nos últimos períodos fomos apresentados, de forma mais substancial, a outros tipos de organizações, como aquelas que compõem o campo da sociedade civil organizada. A partir disso, apresentamos como foi a nossa experiência, na condição de estudantes concluintes e estagiários no Cepa, quais inquietações nos surgiram ao olhar para a forma de gestão dessa organização e alguns dos avanços que foram (ou ainda podem ser) dados a partir dessas inquietações.

Uma das primeiras coisas que nos chamou a atenção foi como o processo de seleção para o estágio se deu. Foi feita uma entrevista mediada por alguns profissionais do Cepa, mas, no outro dia, também fomos convidados a participar de uma formação continuada junto com os educadores/as, a equipe de coordenação e os demais funcionários. Naquela oportunidade, nos foi possível ter contato com a forma como o trabalho da instituição é desenvolvido. Também nos foram apresentadas as atividades das oficinas, como se dá a dinâmica da entidade, os documentos que norteiam a mesma, trabalhos acadêmicos realizados sobre a atuação do Cepa (ou que tomaram a entidade como campo empírico), os planos de ação dos educadores/as e os projetos/editais em vigor. Tudo isso nos fez crer que haveria na organização uma razoável abertura para novos olhares.

No plano de trabalho do estágio, nos foram atribuídas atividades como suporte na elaboração de projetos, criação de banco de dados, auxílio na avaliação interna e a participação nas reuniões da equipe de coordenação e do conselho diretor, sempre com abertura para opinar, propor sugestões e caminhos para as decisões a serem tomadas. Foi então que sentimos que haveria espaço na instituição para que, ao longo do nosso estágio, pudéssemos contribuir para sua melhor atuação. Esse sentimento nos serviu como um estímulo a mais por vermos no estágio algo além da oportunidade de um aprendizado prático nos moldes convencionais.

No decorrer do tempo, em razão de novas demandas, principalmente relacionadas ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), começamos a nos envolver mais diretamente com questões financeiras, de prestação de contas e acompanhamento dos projetos, adentrando ainda mais nessa dimensão da gestão. A seguir, procuramos explicitar inquietações, desafios e avanços em práticas problemáticas recorrentes que seguimos observando ao longo da nossa experiência na instituição.

Lacunas nas Memórias Organizacionais e na Sistematização dos Arquivos Permanentes

Algo que muito nos inquietava eram os arquivamentos e levantamentos das memórias organizacionais, havia uma lacuna entre o acesso às informações e o momento no qual elas se fazem necessárias para uma tomada de decisão, como já indicado acima na fala do então presidente. Algumas informações não eram bem sistematizadas em arquivos e, sim, tácitas no modo de gerir a organização.

Tratamos de acesso às informações quando nos referenciamos às fontes de dados da instituição. Nota-se que o Cepa sabia da importância desses documentos, porém, ainda não tinha criado mecanismos para sistematizá-los da melhor forma possível e de acordo com sua finalidade. Um exemplo é o arquivo permanente dos educandos/as (ficha de inscrição nas oficinas, declarações, documentos pessoais), existente desde de 2007. Este encontrava-se em material físico, mas não havia uma sistematização satisfatória dos dados. A título de exemplo, o trabalho de conclusão de curso de um de nós (MORAIS, 2018) precisou de alguns dados que demandou uma busca mais trabalhosa no arquivo físico, o que seria desnecessário caso o arquivo digital estivesse organizado de modo mais funcional.

O melhor tratamento das informações é visto como uma prática problemática no Cepa. Aos nossos olhos, é preciso evoluir no cuidado com os dados em tempo oportuno, respeitando os prazos e evitando contratempos. Acontece que, em alguns casos, a equipe não colhia os dados, não os registrava, nem recordava de situações passadas que poderiam vir a servir de exemplo em casos posteriores.

Com esse horizonte de melhorar os processos nesse quesito, propusemos um quadro de encaminhamentos, que foi um instrumento adaptado à realidade da entidade, onde constavam os procedimentos institucionais de algumas atividades com uma data limite para ser deliberado, com isso, passou a haver um tempo para detalhar e analisar as resoluções.

Além disso, víamos como importante para o Cepa a implementação de instrumentos que possibilitassem o melhor arquivamento e acesso aos dados, da mesma forma que favorecessem a agilidade. Projetou-se a criação de uma solução tecnológica (*software*) que contivesse as informações dos projetos desenvolvidos, a agenda compartilhada, as planilhas financeiras, os documentos e registros institucionais, entre outros. O acesso a tais informações teria o potencial de melhorar a comunicação interna, a transparência, o tratamento e a recuperação de memórias organizacionais.

O que nos preocupava era como a equipe encararia um sistema informatizado de investimento alto, que demanda tempo, atenção e rotina, mas que se propõe a beneficiar a organização e o arquivamento das informações. Foi a partir dessa inquietação que surgiu a proposta do trabalho de conclusão de curso de um de nós (ARAÚJO, 2018), que visou identificar e criar condições internas para a implementação de uma solução desse tipo.

A equipe demonstrava interesse em encontrar saídas para minimizar essas lacunas, porém, o desenvolvimento e a implantação de um *software* demandariam maior engajamento e

dedicação. O possível caminho para isso seria o envolvimento dos membros na construção dessa solução e o incentivo à corresponsabilização pela alimentação do mesmo, algo que poderia fazer com que as pessoas se comprometam com o tratamento dos dados considerando os aspectos institucionais.

Dificuldades na Otimização do Tempo nas Reuniões e na Dinâmica das Decisões

Tanto a reunião da coordenação com a assessoria quanto a do conselho diretor são organizadas em torno de uma pauta e acontecem uma vez ao mês. Além de reuniões específicas, sob demanda, com a equipe interna. Em ambas, percebemos que eram reuniões com muitos pontos de pauta e com tempo insuficiente para dar conta do programado. As reuniões terminavam com uma sensação de incompletude já que não se conseguia debater satisfatoriamente todos os pontos de pauta. Em muitos casos, a pauta não seguia de forma contínua, ou seja, se perdia muito tempo em uma ou outra etapa do processo.

Foi então que começamos a pensar estratégias para melhor dinamizá-las. A mudança de hábito se deu por meio de conversas para construirmos pautas mais enxutas (pontos necessários e importantes para a reunião), nos preocupamos com o tempo dedicado a cada ponto, a relevância das etapas dos processos, entre outros. Atualmente, podemos enxergar que as reuniões se tornaram mais fluidas e objetivas.

Cabe aqui ressaltar, também, como se deu o processo de redesenho da identidade visual da entidade, algo que contextualiza a dinâmica de muitas das decisões. Decorriam situações de não encontrarmos as logomarcas que eram utilizadas nos documentos e não tínhamos como produzir outros materiais de portfólio para a instituição. Em razão dessa dificuldade, levamos a proposta de se redesenhar a marca. Inicialmente, percebemos certo entrave na equipe, em especial os membros mais antigos, por causa do valor afetivo que a logomarca tinha. Aos olhos deles, ela demonstra sintonia com a construção histórica da identidade institucional (a ideia da vida que brota de uma cepa), apesar de nem todas pessoas fazerem esta associação. Contudo, seguimos conversando com a equipe, contatamos uma estudante de design e levamos as orientações para a reconstrução da marca.

Figura 3 – Logomarcas antiga e atual do Cepa



Fonte: Arquivo do Cepa, 2018.

Ao finalizar a proposta, apresentamos para a equipe a identidade visual redesenhada que foi aprovada por unanimidade e hoje contamos com padronização de todos os documentos da instituição. No modo como a organização funciona, percebemos que muitos dos seus membros querem participar dos processos, o que acreditamos ser bom, pois possibilita sintonizar todos os envolvidos. Porém, é necessário que uma pessoa ou mais pessoas assumam o papel de liderança para que a determinada ação se concretize, senão, ela tende a estacionar.

Esforços de Continuidade à Feirinha

A feirinha de novos e usados no Cepa foi uma das atividades inseridas no plano de trabalho do estágio. O conselho diretor queria que ela passasse a acontecer periodicamente e contasse com um maior envolvimento da comunidade. Conseguimos passar a realizá-la mensalmente e fazê-la ter uma participação comunitária melhor que nos anos anteriores.

Figura 4 – Feirinha do Cepa



Fonte: Arquivo do Cepa, 2018.

Com a sinalização de uma tendência à diminuição no montante dos recursos providos por alguns parceiros internacionais, bem como uma maior competitividade no campo das OSC e a diminuição do número de editais de oferta de financiamento, a feirinha surge também como uma forma de captação de recursos que não depende de um envolvimento antecipado da equipe, como na elaboração de um plano de trabalho, muito embora demande esforços na captação de doações. O recurso da feirinha já conseguiu suprir pequenas demandas da organização e é reservado para situações emergenciais.

O que nos preocupa é a continuidade da atividade, que não está sendo realizada mensalmente, situação já prevista quando findasse o nosso estágio. Por se tratar de uma atribuição específica nossa, nos perguntamos como os outros profissionais poderiam se dividir e continuar com essa sistematização da feirinha, pois uma das coisas que mais escutamos quando tratamos do assunto é o quanto eles já têm outras demandas. Identificamos como principais desafios para a continuidade da feirinha: (1) diminuição da participação da comunidade nos últimos meses; (2) quantidade/qualidade das doações; e (3) execução pela equipe.

No que se refere a (1), o Cepa pode pensar em estratégias de divulgação, tais como: comunicados impressos, carro de som, rádio, redes sociais e anúncios nas celebrações religiosas etc. Algo pensado para (2) é criar uma rede de parceiros doadores, uma vez que Caruaru é um dos eixos do denominado Polo de Confecções do Agreste e tem empresários/comerciantes como possíveis fontes de doação. O ponto (3) pode ser solucionado com a presença de um próximo estagiário de Administração que poderia estar viabilizando a realização da feirinha, sempre contando com o apoio de alguns profissionais e com nossa participação como voluntários da instituição.

Falha no Conhecimento das Atividades-Chave de Cada Profissional

Uma das consequências que se pode ter quando uma atividade é realizada por diversos profissionais é o surgimento de algumas lacunas ao longo do processo. Pelo que pudemos observar, o fato de se colocar em circulação documentos (em construção coletiva) relativos a uma mesma atividade vinha causando alguns desencontros.

Apesar de haver certo entendimento das funções que cada um tem no escopo do papel que desempenha na entidade, a organização realiza um trabalho coletivo em atividades gerais, tais como: na elaboração de projetos, na construção de relatórios finais, no planejamento de temáticas, entre outras. Uma prática problemática recorrente era a não conclusão da atividade programada em consequência da indefinição de um responsável pelos encaminhamentos, o que acarretava numa falha de continuidade do processo.

Embora apareçam alguns resquícios dessa prática, também observamos avanços ao longo do período do estágio. A equipe está construindo um caminho mais bem definido no sentido de que, no final de cada reunião, os profissionais se responsabilizem pela parte que está mais próxima da sua função para que, ao final do processo, seja feita uma última revisão e o documento seja socializado com todos/as. Além disso, percebe-se uma maior conexão e corresponsabilização do trabalho junto com a nova dinâmica das reuniões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi nosso intuito, com este relato, partilhar experiências relativas à trajetória constitutiva e, principalmente, às questões mais contemporâneas da gestão do Cepa. Muito embora tenhamos clareza que a natureza das discussões do campo de Gestão Social sejam projetadas para além das questões cotidianas da gestão de ONG, entendemos que a experiência nesta segunda se insere no escopo do campo, ou seja, a partilha deste desafio prático (a gestão de uma organização que atua em função de demandas sociais), ao menos aos nossos olhares, é algo também pertinente neste âmbito.

Aqui ambicionamos explicitar e sistematizar práticas problemáticas recorrentes e esboçamos algumas alternativas para que o Cepa possa melhor se resolver com algumas delas. Ao fazermos isso, acreditamos estar avançando no sentido do nosso crescimento humano e profissional como gestores e docente, algo que condiz com a proposta do Cepa de ser um espaço formativo para todos que se envolvem com a entidade.

Nas duas últimas partes da seção anterior, procuramos indicar possíveis pistas para o amadurecimento e a profissionalização em curso na gestão dessa ONG agrestina. De tudo o que foi tratado ao longo do texto, gostaríamos de destacar que, para que o Cepa consiga atender em médio e longo prazo, da melhor forma possível, as demandas sociais que se propõe, precisa investir num maior desenvolvimento tanto do seu pensamento estratégico quanto em termos de intencionalidade de suas ações, o que está relacionado a uma “profissionalização esclarecida” da sua gestão – ou seja, ciente dos desafios no plano macroestrutural apontados por Melo (2013). Esclarecida para que não adote e incorpore acriticamente as normas impostas ao campo e para que possa desenvolver o discernimento necessário para uma inserção madura, progressiva, com respeito à natureza da entidade, sua finalidade e seus projetos de futuro.

Neste quesito, uma das questões mais atuais é a sensibilização da equipe para o engajamento na melhoria dos procedimentos administrativos. Apesar de certa evolução neste sentido, observa-se que há muito ainda por caminhar para que a gestão do Cepa melhor se relacione com as demandas internas e externas.

Este trabalho conjunto também pode ser lido como um primeiro esforço de diagnóstico do quadro recente da gestão da instituição. Há um desejo partilhado por membros da sua direção de se redesenhar o fluxo dos processos, as atribuições das pessoas envolvidas com as atividades meio, a própria coordenação, bem como revisar a dinâmica e o funcionamento organizacional, tudo isso tendo em vista tornar o Cepa mais efetivo.

Por fim, é válido salientar que este trabalho serve não somente ao propósito do referido diagnóstico da situação da gestão, mas, também, como exercício de autocrítica institucional que, ao ser feito, pode estimular uma atitude mais reflexiva entre todos que fazem o Cepa acontecer.

NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: dez. 2018. Aceito para publicação em: abr. 2019.
- 2 Também fui movido pela memória das experiências anteriores no ensino da disciplina entre 2010 e 2011, lembrava da dificuldade que tivera para compor uma bibliografia para além do referencial teórico soerguido para suportar a conceitualização de “Gestão Social” – fortemente ancorado nas contribuições ofertadas ao longo da obra do Prof. Fernando Tenório, dominante desde que a área deu seus primeiros passos no Brasil. Também tinha percebido significativa distância entre a literatura, ao menos à qual então tive acesso, e o contexto de atuação, a estrutura e o funcionamento das ONGs agrestinas das quais tinha conhecimento. Desde aquele tempo, muito queria propiciar, ao longo do curso, uma aproximação dos estudantes com os desafios dos praticantes e ancorar minha prática docente na reflexividade acerca disso. Como não observava consistência no esforço de *labelling* (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008) que, até então, percebia implícito no uso do termo “Gestão Social”, optei por tratá-lo como sinônimo de gestão de organizações sem fins lucrativos, dando ênfase àquelas que trabalham em prol de causas e serviços de utilidade pública. Mesmo ciente de que isso poderia vir a causar incômodo aos pesquisadores que então se articulavam para a consolidação da área no Brasil, a condição de um docente *outsider* me deixava um tanto à vontade para tal (SÁ, 2011).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, R. M. de. **As Práticas Problemáticas Recorrentes e a Dimensão Humana na Implementação de uma Solução de TIC: Análise a Partir de uma Experiência no Centro de Educação Popular Assunção.** Trabalho de Conclusão do curso de graduação em Administração, UFPE, Caruaru, 2018.

BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o Futuro da Gestão Social? In: ENANPAD. 32. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

FRANÇA FILHO, G. Definindo Gestão Social. Texto apresentado no **I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (I ENAPEGS)**, Juazeiro do Norte-CE, 2007. Disponível em: <<http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/quemsomos/extensao/gestao-da-responsabilidadesocial-empresarial-e-desenvolvimento/bibliografiabasica/01%20Genauto.pdf/download>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** 29. ed. *São Paulo: Paz e Terra*, 1987.

MELO, M. **Profissionalização nas organizações não-governamentais.** Tese (Doutorado em Sociologia) – UFPE, Recife, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/11829/TESE%20MARINA%20MELO%20-%202013%20corrigida.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

MORAIS, W.M. **O Cepa e seus egressos:** para além da avaliação de projetos, quais impactos podem ser mapeados? Trabalho de Conclusão do curso de graduação em Administração, UFPE, Caruaru, 2018.

NASCIMENTO, A. **A contextualização das práticas educativas dos educadores populares:** o processo aprendente no Centro de Educação Popular Assunção. Trabalho de Conclusão do curso de graduação em Pedagogia, UFPE, Caruaru, 2016.

SÁ, M. Desafios ao ensino-aprendizagem em Gestão Social. In: SÁ, M. **Frutos do agreste:** sobre ensino e pesquisa em Administração. Recife: Edufpe, 2011. p. 57-74.

SESSA, Franca. Entrevista concedida a Raiane Mere e Wilson Moraes. **Centro de Educação Popular Assunção**, Caruaru, abr. 2017.

Marcio Sá

Professor-pesquisador no Departamento de Ciências Sociais (DCS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). É autor de alguns livros, dentre os quais, destacam-se “Feirantes” (Editora UFPE) e “Filhos das feiras” (Editora Massangana-Fundaj). Doutor em Sociologia pela Universidade do Minho (Portugal). Principais temas de interesse: gente, negócios e trabalho em contextos periféricos; epistemologia e metodologia em ciências sociais; políticas públicas; e organizações sem fins lucrativos. E-mail: marcio.sa@academico.ufpb.br.

**Clemilton
Fernando
Barbosa
Tabosa**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea (PPGEDUC) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Campus Acadêmico do Agreste (CAA). Graduação em Psicologia pela UFPE. Especialização em Psicologia Organizacional com ênfase em Gestão de Equipes (Dinâmica de Grupos) pela Universidade Católica de Pernambuco em parceria com o Libertas. Membro da diretoria do Centro de Educação Popular Assunção (CEPA) e da equipe da Viação Tabosa Ltda., empresa de transporte coletivo urbano. Atua também como psicoterapeuta em uma clínica particular de Caruaru-PE. E-mail: clemiltonbarbosa@gmail.com.

**Raiane Mere
de Araujo**

Graduada em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Campus Acadêmico do Agreste (CAA). Possui experiência administrativa na gestão de OSC e de negócios familiares. E-mail: raianemere@hotmail.com.

**Wilson Mike
Morais**

Mestrando do Programa de Pós-graduação em Gestão, Inovação e Consumo (PPGIC) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Campus Acadêmico do Agreste (CAA). Graduado em Administração pela UFPE-CAA. Participante do Grupo Vivências, grupo de pesquisa e extensão certificado pelo CNPQ. Temas de interesse: estudos organizacionais, relações de poder, práticas de resistência e gestão ordinária. E-mail: wilsonmorais2010@hotmail.com.



Foto: Adriana Caruí

Práticas Organizativas de Mobilidade e Políticas Urbanas: um olhar sobre Belo Horizonte disposta na prateleira de bicicletas¹

Rafael Rodrigues de Castro, Andressa Carolina do Nascimento Nunes e Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

Resumo

O Sistema Bike BH de Bicicletas Compartilhadas foi um projeto que faz parte do Programa Pedala BH, implementado por meio de uma parceria público-privada, que visou oferecer uma opção de transporte sustentável e não poluente através de bicicletas disponíveis em estações de compartilhamento. As estações foram distribuídas em pontos considerados estratégicos da cidade e, para utilizar as bicicletas, era necessário realizar um cadastro no aplicativo e pagar algumas taxas. Tendo como objeto o Sistema Bike BH, no artigo, retrata-se através de imagens a perspectiva da prática de organizar a cidade, a qual está vinculada às novas formas de políticas urbanas de planejamento e da gestão da cidade. Diante disso, com base na observação fotográfica, conclui-se que o referido sistema e tudo aquilo que lhe abarca remete às políticas urbanas de *city marketing* e planos estratégicos.

Palavras-chave

Práticas Organizativas. Políticas Urbanas. Bicicletas. Cidades.

Abstract

The BH Bike Shared Bike System was a project that was part of the “*Pedala BH*” Program, implemented through a public-private partnership, that aimed to offer a sustainable and non-polluting transportation option through rentable bicycles available at sharing stations. The stations were distributed in points considered strategic to the city and, to use the bicycles, it was necessary to fill a form on the corresponding app and to pay some fees. Having as an object the Bike BH System, the paper portrays through images the perspective of the practice of organizing the city, which is linked to the new forms of urban planning and management policies of the city. Therefore, based on the photographic observation, it is concluded that this system and all that it covers, refers to urban policies of city marketing and strategic plans.

Keywords

Organizational Practices. Urban Policies. Bicycles. Cities.

INTRODUÇÃO

Inúmeros autores, entre eles Duarte e Czajkowski Júnior (2007), concordam que o processo de globalização do século XXI trouxe como um de seus desdobramentos políticos, sociais e culturais uma nova percepção da realidade, na qual pessoas, empresas e até cidades (e seus respectivos países) deveriam “dar o melhor de si” para se tornarem competitivas e suficientemente atraentes para investidores, turistas e cidadãos. Nessa lógica de competitividade e de valorização da imagem do vencedor é que se apoia “a ideia de que as pessoas, as empresas e as cidades deveriam construir uma imagem vendável” (DUARTE; CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2007, p. 275), lançando mão, portanto, de conceitos e estratégias de *marketing* na administração pública, os quais tomariam forma na gestão urbana focada no planejamento estratégico.

O planejamento estratégico diz respeito a um plano que se utiliza de determinados meios para se alcançar metas por ele traçadas (PINTO, 2001), o que, no caso das cidades, faz com que tais planos sirvam de instrumento para alavancar a promoção de um ideário de cidade através de ações de *marketing* coordenadas (KORNBÉRGER; CARTER, 2010). Neste contexto, políticas urbanas do final do século XX surgem visando a promoção da cidade, as quais são instrumentos do chamado novo planejamento urbano, como *city marketing* e planos estratégicos, os quais guardam relação bastante estreita (SÁNCHEZ, 1999).

Pereira (2003, s.p.) define *city marketing* como um “termo que passou a significar promoção ou, até mesmo, competitividade da cidade como um todo”, indo além de uma atitude para melhora do tecido urbano-arquitetônico de uma cidade, marcando a adesão da mesma a tendências internacionais que partiriam da premissa de que a “qualidade do espaço urbano encontra-se vinculada ao aumento da competitividade”. A reorganização desse espaço urbano teria como um dos fins garantir aos habitantes qualidade de vida e o poder da cidade de competir com outras – em escala local, nacional e internacional – na atração de investimentos e atividades econômicas através dos meios de comunicação (DUARTE; CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2007).

Os planos estratégicos visam a execução de grandes projetos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano com atuações integradas a longo prazo. Sánchez (1999, p. 115-116), também aponta que são verdadeiras fábricas de imagem e que, para promovê-las para o exterior, utilizam-se do *marketing*, pois necessitam construir ou modificar as “imagens de marca” da cidade.

O presente trabalho analisa o chamado Sistema Bike BH de Bicicletas Compartilhadas através de um registro fotográfico, com o objetivo de retratar imagens desse Sistema na cidade de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, sob a perspectiva da prática organizativa de organizar a cidade. O Sistema Bike BH de Bicicletas Compartilhadas foi um projeto que fez parte do Programa Pedala BH, por meio de uma parceria entre as iniciativas pública e privada, realizada entre a BHTRANS/Prefeitura de Belo Horizonte e a Serttel, através de patrocínio do Banco Itaú (BELO HORIZONTE, 2014). A vigência do programa, de acordo com Ricci (2019), foi de um período de 60 (sessenta) meses, iniciando-se em abril de 2013 e com término estipulado para abril de 2019.

A cidade tem sido estudada nas diversas áreas do conhecimento e de diferentes maneiras, e, dentre essas formas de analisar um objeto, não existe uma forma melhor ou mais correta, mas modos de ver uma realidade a partir de uma determinada lente (NOGUEIRA, 1998; SÁNCHEZ, 2001). Dessa feita, a partir da concepção de organização-cidade (FISCHER, 1997a; 1997b; CZARNIAWSKA-JOERGES, 1997; MAC-ALLISTER, 2001; 2004; SARAIVA, 2009; SARAIVA; CARRIERI, 2012), enxergamos a cidade como uma organização. Viegas e Saraiva (2015, p. 72) destacam que tal compreensão sobre a cidade evidencia “[...] além das questões sociais e da totalização de um objeto inerentemente fragmentado, uma lógica instrumental que se apresenta a partir dos processos de sua gestão”.

Nesta concepção de cidade, a perspectiva de gestão que se prevê é de controle e ordenamento, por meio de modelos de planejamento e gestão urbana, outrora orientados por diretrizes políticas patrimonialista e burocrática, e, por ora, gerencialistas nas principais capitais brasileiras (VIEGAS; SARAIVA, 2015). Tal aparato gerencial tem como configuração formatos organizacionais baseados em parcerias público-privadas, alianças institucionais intra e intergovernamentais e articulações trissetoriais, podendo estar distantes dos anseios e demandas sociais (PAES DE PAULA, 2005).

Os temas sobre a interpretação do referencial organização-cidade podem ir de uma análise geográfica e visões de gestão urbana, despontando, assim, sobre o imaginário e prática de indivíduos e grupos que experienciam o cotidiano urbano (VIEGAS; SARAIVA, 2015). A noção de práticas organizativas integra-se à orientação da cidade entendida como “[...] ações empreendidas no sentido de garantir certa organização (organização no sentido de processo), mesmo que isso se dê no nível do inconsciente coletivo” (SANTOS; ALMEDA; HELAL, 2016, p. 1271), “[...] segundo o emprego de inúmeros mecanismos, recursos, modelos e instrumentos, além da integração dos diversos agentes, elementos e dimensões que tentamos, então, sintetizar” (VIEGAS; SARAIVA, 2015, p. 75).

Dentre as práticas organizativas, encontra-se a de organizar que “[...] concerne às atividades de ordenamento, conformação ou estruturação da cidade, segundo determinadas lógicas de produção econômica, social, urbana, estética etc.” (VIEGAS; SARAIVA, 2015, p. 75), tendo, no âmbito da cidade, como um dos seus principais mecanismos as diretrizes e políticas urbanas expressas nos planos de ação governamental.

O argumento central deste trabalho está na consideração de que mais do que uma ação para promover soluções relacionadas à questão da mobilidade urbana através de uma política urbana, o Sistema Bike BH representou uma tentativa por parte do poder público municipal de organizar o trânsito em certas regiões da cidade, ao mesmo tempo em que promoveu a valorização de locais arbitrariamente selecionados como estratégicos, em uma clara alusão aos conceitos de *city marketing* e planos estratégicos.

Assim, primeiramente, apresentam-se imagens que visam demonstrar a intenção da gestão pública de promover um modelo de cidade que valoriza a mobilidade urbana, o bem-estar e a saúde dos cidadãos e que se preocupa com a preservação do meio ambiente, expresso no fato de que a utilização das bicicletas contribuiria para uma economia de emissão de gases poluentes na atmosfera. Também constam fotografias que mostram como funciona

a dinâmica para utilização das bicicletas, bem como a problematização da privatização da cidade e a utilização do Sistema Bike BH para exploração publicitária por parte das empresas envolvidas na parceria público-privada que deu origem ao projeto. Finalmente, foram captadas cenas dos mapas dos locais estratégicos onde se encontram as Estações de Compartilhamento do Sistema Bike BH, evidenciando a prática organizativa de organizar a cidade vinculada às novas formas de políticas urbanas de planejamento e da gestão da cidade.

PERCURSO METODOLÓGICO

Nesta seção, serão relatadas informações acerca das formas de obtenção das fotografias, os critérios para a seleção da prática organizativa na cidade, o meio de acesso aos espaços registrados, a quantidade de fotografias efetuadas e os procedimentos de seleção das fotografias apresentadas.

O registro fotográfico do Sistema Bike BH de Bicicletas Compartilhadas visa retratar a prática organizativa de “organizar” a cidade por parte do planejamento e gestão pública. Por se tratar de locais públicos e de fácil acesso na cidade, o processo de obtenção das fotografias não apresentou contratempos. Realizou-se o registro através de *smartphones*, com os investigadores se dirigindo de um local a outro caminhando, uma vez que o acesso ao aluguel das bicicletas, além de custoso, se provou também complicado, o que é relatado sumariamente nas sessões subsequentes.

A modalidade de trabalho que utiliza a imagem como fonte de pesquisa científica no campo dos estudos em Gestão Social ainda não é tão frequente. Entretanto, a sua importância deve-se à possibilidade de reunir um vasto conjunto de informações de maneira imediata para apreensão de uma determinada realidade que a cerca (GONDIM; FEITOSA; CHAVES, 2007; MELO, 2015). Permite também que a investigação de realidades sociais urbanas adquira maior complexidade e uma concepção mais integral e articulada das dinâmicas de organizar e gerenciar a cidade, ocupar espaços e construir interações sociais, culturais, econômicas e ambientais diante das paisagens e lugares, constituindo modos de vida urbanos e reproduzindo relações sociais.

Tal proposta também coaduna com o que aponta o *International Social Science Council* (ISSC), o *Institute of Development Studies* (IDS) e a *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), sobre a urgência das Ciências Sociais em adotar novos tipos de pesquisa e conhecimento, visando tanto analisar e abordar as lacunas com relação às desigualdades quanto à identificação e construção de caminhos transformadores rumo a maior igualdade (ISSC; IDS; UNESCO, 2016).

Ao todo, foram tiradas cento e quinze fotografias, das quais a seleção das dezesseis melhores se deu através de critérios de narrativa. Ou seja, selecionou-se aquelas imagens que melhor expressavam as ideias que se desejava discutir na análise da prática organizativa. Todas as fotografias selecionadas, ao nosso ver, contam um pedaço da história e, aliadas à base teórica utilizada, retratam de forma satisfatória a prática organizativa.

OS PRIMEIROS OLHARES: PARA ALÉM DAS PEDALADAS

A ciclovia apresentada na Foto 1, a seguir, está inserida nos objetivos do Programa Pedala BH, incluído, em 2005, no Planejamento Estratégico da Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS), e que, posteriormente, passou a fazer parte do Plano de Mobilidade de Belo Horizonte (PLANMOB BH). O programa teve por objetivo promover “o uso da bicicleta na capital, criando facilidades para quem optar por esse meio de transporte, já que é um veículo de baixo custo de aquisição e de manutenção, não poluente, silencioso, flexível em seus deslocamentos e promotor da melhoria da saúde” (BELO HORIZONTE, 2018b).

Foto 1 – Ciclovia instalada na Av. João Pinheiro, próximo à Praça da Liberdade



Fonte: Arquivo pessoal dos autores.

Foto 2 – Estação Praça Afonso Arinos

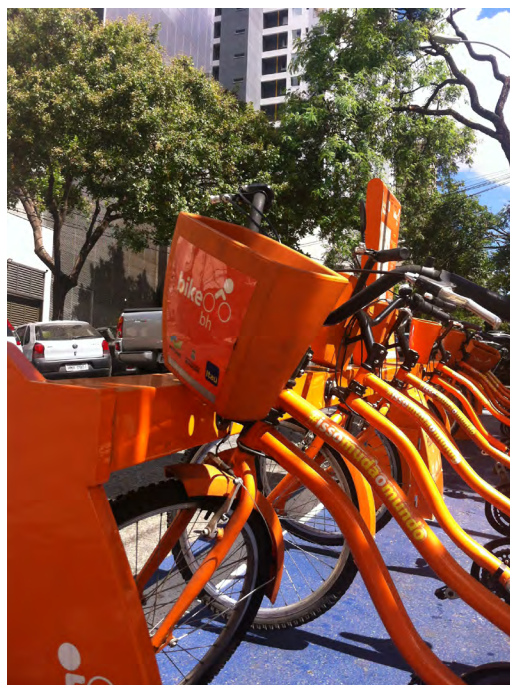


Fonte: Arquivo pessoal dos autores.

O projeto Sistema Bike BH de Bicicletas Compartilhadas fez parte do Programa Pedala BH e, por meio de uma parceria entre as iniciativas pública e privada, realizada entre a Prefeitura de Belo Horizonte, através da BHTRANS, com a Serttel (BELO HORIZONTE, 2014), visou “oferecer à cidade de Belo Horizonte uma opção de transporte sustentável e não poluente” (MOVESAMBA, 2018). A Foto 2 retrata a Estação de Compartilhamento nº 3, à época, localizada na Praça Afonso Arinos, no cruzamento da Avenida Álvares Cabral com Avenida Augusto de Lima e Avenida João Pinheiro, região central da cidade.

Assim como em São Paulo e Rio de Janeiro, a Serttel contou com o patrocínio do Banco Itaú em Belo Horizonte. As Fotos 3 e 4 mostram como o modelo e a própria construção das bicicletas remetiam à marca da empresa patrocinadora; desde a utilização das cores, o *slogan* da empresa, na parte dianteira e traseira, e a *hashtag* “#issomudaomundo”, o que evidencia o caráter publicitário e comercial do serviço.

Fotos 3 e 4 – Estação Aimorés e Estação Sesc Palladium, respectivamente



Fonte: Arquivo pessoal dos autores.

Nas Estações de Compartilhamento, constava um painel com informações sobre o aluguel de bicicletas para aqueles que desejavam utilizar o Sistema Bike BH, assim como mapas que mostravam as demais Estações e apontavam onde o ciclista se encontrava, conforme a Foto 5 de uma Estação antes localizada na Av. Carandaí, esquina com a Av. Brasil, na região centro-sul de Belo Horizonte. Além disso, as Estações estavam conectadas via *wireless* a uma central de operação e eram alimentadas por energia provinda de um painel solar (MOVESAMBA, 2018).

Foto 5 – Totem instalado na Estação Praça do Ciclista

Fonte: Arquivo pessoal dos autores.

Para realizar o aluguel, era preciso preencher um cadastro pela *internet*, no *site* do programa (<<http://www.movesamba.com.br/bikebh/home.asp>>), ou pelo aplicativo de celular “BikeBH”, ou o portal de voz “4003-9847”, e comprar um passe (Quadro 1). Posteriormente, o usuário poderia utilizar a bicicleta gratuitamente por até 60 minutos ininterruptos, de segunda-feira a sábado (exceto feriados), e por até 90 minutos ininterruptos, aos domingos e feriados, quantas vezes por dia desejasse, desde que, após estes prazos, o ciclista retornasse o equipamento em qualquer estação por um intervalo de 15 minutos. Todavia, se o ciclista continuasse utilizando a bicicleta, sem fazer a pausa, seria cobrado um valor de três reais (R\$3,00) pelos primeiros 30 minutos excedidos e depois cinco reais (R\$5,00) para cada novo intervalo de meia hora. Para destravar a bicicleta, o usuário poderia usar o aplicativo ou ligar, do telefone celular, para o número de telefone “4003-9847”, e seguir as instruções de acesso. As Estações de Compartilhamento funcionavam todos os dias, das 6:00h às 23:00h (BELO HORIZONTE, 2018a).

Quadro 1 – Compra de “passe” do Sistema Bike BH

Passes	Valor da taxa	Validade	Como de adquirir	Formas de pagamento
Diário	R\$3,00	24 horas a contar da aquisição	Acessando o site, ou o aplicativo BikeBH, ou o portal de voz 4003-9847	Cartões de crédito das bandeiras: Visa, MasterCard, HiperCard, Diners, Discover, Aura, Elo e Jcb.
Mensal	R\$9,00	30 dias	Acessando o site, ou o aplicativo BikeBH, ou o portal de voz 4003-9847	
Anual	R\$60,00	365 dias	Acessando o site, ou o aplicativo BikeBH, ou o portal de voz 4003-9847	

Fonte: Movesamba (2018)

Na Foto 6, percebe-se a ausência de algumas bicicletas na Estação de Compartilhamento Praça do Ciclista, o que demonstra a adesão do público ao serviço. Sánchez (2001) argumenta que esta aparente adesão do público às políticas de planejamento urbano são fruto de um processo de “engenharia do consenso”, no qual os governos se utilizam dos meios de comunicação a fim de veicular as propostas de planejamento urbano segundo determinado modelo de cidade estabelecido, geralmente se atendo aos aspectos de sustentabilidade social desses projetos, de modo a angariar suporte por parte da população. “Essa hábil engenharia do consenso, tão cara às políticas urbanas de virada de século, está também presente como instrumento legitimador dos planos estratégicos de cidade” (SÁNCHEZ, 2001, p. 440).

Foto 6 – Disposição das bicicletas na Estação Praça do Ciclista

Fonte: Arquivo pessoal dos autores.

Percebe-se que a parceria público-privada neste projeto evidencia um dos aspectos clássicos das políticas de *city marketing*: a realização do espaço urbano como mercadoria e, conseqüentemente, a transformação do cidadão em consumidor. Segundo Sánchez (2001, p. 43), no novo padrão de vida coletiva expressa pelo *city marketing*, “o espaço é consumido como outro produto qualquer”, sendo que este consumo “parece estar fortemente associado ao consumo da cultura e ao consumo acelerado de bens e serviços”.

UM OLHAR MAIS DETIDO: PEDALADAS INDUZIDAS

O *site* Mobilicidade (2018) apontou que as Estações de Compartilhamento estavam distribuídas em “pontos estratégicos da cidade”. Nessas estações, constavam dois mapas, um com as estações mais próximas com base naquela em que o usuário se encontrava e o outro que destacava todas as estações em Belo Horizonte. A Foto 7 apresenta o primeiro caso, em relação aos mapas, no qual se pode observar que as estações mais próximas àquela estavam indicadas por número e ícone. Porém, os autores notaram que, ao se dirigirem a elas, os mapas apresentavam diferenças entre si, conforme evidenciado na Foto 8.

Fotos 7 e 8 – Mapa presente nos totens das Estação Afonso Arinos e Praça da Liberdade



Fonte: Arquivo pessoal dos autores.

Além disso, a Foto 8 evidencia que poucas estações se encontravam assinaladas no mapa, onde os símbolos em cinza indicam que outras estações estavam em processo de implantação, mesmo que já estivessem em funcionamento, em aparente desatualização dos mapas das estações em pleno funcionamento no programa. Dentre os mapas avistados nas estações durante a realização do registro fotográfico, em comparação com o disponível no *site* e no aplicativo do Sistema Bike BH, todos estavam desatualizados em termos do *status* de

funcionamento. O que levanta as questões: se o serviço era pago e se as empresas envolvidas deveriam ser responsáveis pela manutenção das estações, qual o motivo da desatualização dos mapas? Seria a qualidade do serviço prestado ou a publicidade da marca o fator mais importante na implantação desse projeto?

O mapa que mostra a localização de todas as estações na cidade (Foto 9) retrata que elas estavam localizadas apenas na Região Centro-Sul e na Orla da Lagoa da Pampulha, regiões de elevada concentração de renda na cidade. De acordo com a BHTRANS (2018a), 400 bicicletas foram distribuídas em 40 Estações, sendo 34 na Região Centro-Sul e seis na Orla da Lagoa da Pampulha. Possível perceber, também, que apesar de haver ciclovias, destacadas em verde, em outros locais da cidade, não havia estações do Sistema Bike BH próximas. Tal observação levanta a seguinte provocação: Por qual motivo o serviço de bicicletas Bike BH estava localizado apenas nessas regiões?

Foto 9 – Mapa de ciclovias e estações da Estação Afonso Arinos



Fonte: Arquivo pessoal dos autores.

Figura 1 – Mapa de Belo Horizonte com locais turísticos



Fonte: Belotur (2019).

Conforme evidenciado anteriormente, um dos principais mecanismos da prática organizativa de organizar a organização-cidade se dá através das políticas urbanas de gestão da cidade, as quais, por sua vez, se têm orientado pelo viés gerencialista privado. A condução desse gerenciamento, além de ter pouco alcance quanto à diversidade de indivíduos e coletivos, também converte a cidade em cidade estratégica, cujo cenário é remodelado por diretrizes que unem ação social, viabilidade financeira, cooperação e publicidade (FISCHER, 1997a). Nessa dinâmica de organizar a cidade, gestores urbanos passam a aderir a metodologias da iniciativa privada, visando tornar suas cidades mais valiosas ante os olhares dos moradores e investidores externos. O vínculo da qualidade do espaço urbano atrelado ao aumento da competitividade possibilita a concorrência na atração de investimentos não apenas com outras cidades, mas entre os próprios lugares e setores (bairros, áreas) de uma mesma cidade (DUARTE; CZAJKOWSKI JUNIOR, 2007). O mapa elaborado pela Empresa Municipal

de Turismo de Belo Horizonte S/A (BELOTUR) acima destaca as Regiões Pampulha e Centro-Sul da cidade de Belo Horizonte, onde há uma concentração de atrações culturais e pontos turísticos, e, justamente nessas regiões que foram implantadas as estações para aluguel de bicicletas.

A Estação Praça da Liberdade (Foto 10), por exemplo, está localizada nas proximidades da Praça da Liberdade, em cujo entorno se tem o Circuito Cultural da Praça da Liberdade. Este, por sua vez, é um projeto que foi desenvolvido pelo Governo de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Cultura, também em parceria com empresas da iniciativa privada, transformando antigos prédios públicos “em espaços interativos que buscam espelhar a diversidade: acervos históricos, artísticos e temáticos; centros culturais interativos; biblioteca e espaços para oficinas, cursos e ateliês abertos; além de planetário, cafeterias, restaurantes e lojas” (CIRCUITO CULTURAL LIBERDADE, 2018). Tais atrativos culturais fazem deste local um ponto “estratégico” para instalação do Sistema Bike BH, assim como outros pontos em que foram instaladas Estações do Sistema.

Foto 10 – Vista da Praça da Liberdade



Fonte: Arquivo pessoal dos autores.

As Fotos 11 e 12 destacam outros pontos estratégicos de localização das estações do Sistema, onde se observa que as mesmas se encontram próximas ou de importantes centros culturais da cidade (como o Palácio das Artes) ou de marcos antigos na geografia urbana de Belo Horizonte (como o Colégio Arnaldo, localizado na Av. Brasil). Tal arranjo evidência tanto o caráter “espetacular” da imagem de cidade que o poder público se propõe a vender quanto revela a intenção de criar e promover a conexão desses lugares, assim organizando uma espécie de rota cultural na região.

Foto 11 e 12 – Vista para o Palácio das Artes e para o Colégio Arnaldo

Fonte: Arquivo pessoal dos autores.

Segundo Sánchez (2001, p. 36), a presença da mídia revela-se estratégica para os governos locais na execução dessas políticas ao passo que “produz signos de bem-estar e satisfação no consumo dos espaços de lazer, cria comportamentos e estilos de vida e promove a valorização de lugares [...]. Em outras palavras, celebra os novos lugares transformando-os em espetáculo”. Assim, o apoio dos meios de comunicação torna-se valioso na promoção desses espaços e do serviço que os conectam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da observação fotográfica, reforçada com os argumentos teóricos, verificou-se que a Prefeitura de Belo Horizonte se utilizou de um parceiro privado para ofertar aos cidadãos um tipo de serviço de locomoção e deslocamento na cidade, ao mesmo tempo que organiza e gerencia seu espaço, especificamente o trânsito das regiões que abarca por meio do Sistema Bike BH.

Percebeu-se que a apropriação do Sistema tem um caráter publicitário e comercial, bem como a indicação de segregação de possíveis usuários, tanto para aqueles que não dispunham de um celular com recurso para aplicativos ou não possuíam um cartão de crédito quanto para aqueles que não residiam nas proximidades das Estações de Compartilhamento, tendo em vista que elas se encontravam localizadas em pontos específicos da cidade, a saber, nas regiões centro-sul e na orla do marco turístico e histórico de Belo Horizonte, a Lagoa da Pampulha. Além disso, notou-se que a estratégia utilizada na distribuição das estações

pressupõe uma circunscrição dos locais que devem ser frequentados e que são valorizados na região.

Diante disso, conclui-se que o referido Sistema, e tudo aquilo que lhe abarca, remete aos conceitos de *city marketing* e planos estratégicos, nos quais os usuários/consumidores são estimulados a comprar os serviços executados pelo planejamento urbano do poder público.

A presente pesquisa permitiu não apenas a problematização dos modos e práticas organizativas mobilizadas pelo planejamento urbano em Belo Horizonte, mas também a apropriação da estratégia metodológica de registros fotográficos como forma de lidar em maior complexidade e integralidade com os fenômenos urbanos e que se constituem em um rico campo de investigação para os estudos em Gestão Social. Espera-se que os resultados obtidos no presente artigo possam inspirar novas investigações, não apenas na capital de Minas Gerais, mas em outras realidades urbanas, e não apenas sobre as práticas de organizar as “pedaladas pela cidade”, mas todas aquelas dinâmicas urbanas que estão imbricadas nos recortes teóricos e analíticos, nos contextos de pesquisa e nos sujeitos que se constituem.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: jan. 2019. Aceito para publicação em: abr. 2019.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Serviços Urbanos – BHTRANS. **Homologação – Concorrência Pública Nº 03/2013**. Objetivo: Permissão de uso de espaço público, compreendendo a instalação, manutenção e operação de rede de estações para retirada de BICICLETAS DE USO COMPARTILHADO... Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1118103>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CZARNIAWSKA-JOERGES, Barbara. Learning Organizing in a Changing Institutional Order: Examples from City Management in Warsaw. **Management Learning**, v. 28, n. 4, p. 475–495, dez. 1997. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/1350507697284006>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

Circuito Cultural Praça da Liberdade – CIRCUITO CULTURAL LIBERDADE. Site oficial do Circuito Cultural Praça da Liberdade, apresenta informações a respeito do Circuito, os Espaços para visitação, as programações, entre outros. Belo Horizonte: Prodemge, 2018. Disponível em: <<http://www.circuitoliberaldade.mg.gov.br/pt-br/>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

DUARTE, Fábio; CZAJKOWSKI JÚNIOR, Sérgio. Cidade à venda: reflexões éticas sobre o marketing urbano. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 273–82, mar./abr. 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000200006>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

EMPRESA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE – BHTRANS. **Bicicletas Compartilhadas**. Belo Horizonte: BHTRANS, 2018a. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/informacoes/transportes/bicicletas/bicicletas-compartilhadas>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

EMPRESA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE – BHTRANS. **Pedala BH**. Belo Horizonte: BHTRANS, 2018b. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/informacoes/transportes/bicicletas/pedala-bh>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

EMPRESA MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE S/A – BELOTUR. **Mapas para download**. Belo Horizonte: BELOTUR, 2019. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur/mapas-para-download>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

FISCHER, Tânia. A cidade como teia organizacional: inovações, continuidades e ressonâncias culturais - Salvador, BA, cidade puzzle. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 3, p. 74-88, abr. 1997a. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7906/6573>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

FISCHER, Tânia. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e configurações do local. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997b, p. 13-23.

GONDIM, Sônia Maria Guedes; FEITOSA, Girleide Novaes; CHAVES, Marina. A imagem do trabalho: um estudo qualitativo usando fotografia em grupos focais. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 4, p. 153-174, out./dez. 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552007000400008>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE COUNCIL – ISSC; INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES – IDS; UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION – UNESCO. **Relatório Mundial de Ciências Sociais 2016, o desafio das desigualdades**: caminhos para um mundo justo. Paris: Edições UNESCO, 2016.

KORNBERGER; Martin; CARTER, Chris. Manufacturing Competition: how accounting practices shape strategy-making in cities. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 23, n. 3, p. 325-349, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/09513571011034325>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MAC-ALLISTER, Mônica. **Organização-cidade**: uma contribuição para ampliar a abordagem do objeto cidade como objeto de estudo no campo dos estudos organizacionais. 2001. 204 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

MAC-ALLISTER, Mônica. A cidade no campo dos estudos organizacionais. **Organizações & Sociedade**, v. 11, n. spe., p. 171-181, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1984-9110012>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MELO, Aritana Sousa Dutra de. Belo Horizonte e os moradores de rua: reinserção ou limpeza? **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 2, n. 3, p. 314-336, abr. 2015. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/farol/article/view/2777>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MOBILICIDADE. Site oficial da empresa Mobilicidade, apresenta informações a respeito dos serviços de inovações tecnológicas para projetos de mobilidade urbana. [S.l.]: Mobilicidade, 2018. Disponível em: <<http://www.mobilicidade.com.br/bikebh/home.asp>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MOVESAMBA. Site oficial do Sistema Bike BH, apresenta informações a respeito do Sistema, Estações, formas de aquisição de passe, entre outros. [S.l.]: Movesamba, 2018. Disponível em: <<http://www.movesamba.com.br/bikebh/home.asp>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

NOGUEIRA, Maria Aparecida Lopes. A cidade imaginada ou o imaginário da cidade. **Hist. cienc. saude-Manguinhos**, v. 5, n. 1, p. 115-123, mar./jun. 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59701998000100006>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Valnei. Planejamento urbano e turismo cultural em Belo Horizonte, Brasil: espetacularização da cultura e a produção social das imagens urbanas. In: CONGRESSO VIRTUAL DE TURISMO, 2., 2003, Virtual. **Anais...** [S.l.]: Equipo NAYa, 2003. Disponível em: <https://www.equiponaya.com.ar/turismo/congreso2003/ponencias/Valnei_Pereira.htm>. Acesso em: 10 abr. 2019.

PINTO, Georges José. Planejamento estratégico e city marketing: a nova face das cidades no final do século XX. **Caminhos de Geografia**, v. 2, n. 3, p. 17-22, mar. 2001. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15256>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

RICCI, Larissa. Sistema de bikes compartilhadas será desativado na área central a partir de amanhã. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 09 abr. 2019. Caderno: Notícias Gerais, s.p. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/04/09/interna_gerais,1045050/sistema-bike-bh-sera-desativado-na-area-central-a-partir-de-amanha.shtml>. Acesso em: 27 abr. 2019.

SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 1, n. 1, p. 115-132, maio. 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.1999n1p115>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 16, p. 31-49, jun. 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782001000100004>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SANTOS, Elisabeth Cavalcante; ALMEDA, Milene Felix de; HELAL, Diogo Henrique. Representações como práticas organizativas da cidade de Caruaru/PE. **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 3, n. 8, 1254-1312, dez. 2016. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/farol/article/view/2783>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. **Mercantilização da cultura e dinâmica simbólica local: a indústria cultural em Itabira, Minas Gerais**. 2009. 333 f. Tese (Doutorado em Administração) - Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1843/BUBD-9BDKCV>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; CARRIERI, Alexandre de Pádua. Organização-cidade: proposta de avanço conceitual a partir da análise de um caso. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, p. 547-576, abr. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000200010>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

VIEGAS, Glauce Cristine Ferreira Santos; SARAIVA, Luiz Alex Silva. Discursos, práticas organizativas e pichação em Belo Horizonte. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, v. 16, n. 5, p. 68-94, set./out. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-69712015/administracao.v16n5p68-94>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

**Rafael
Rodrigues de
Castro**

Mestre em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGA/PUC Minas). Membro do Núcleo de Pesquisa em Ética e Gestão Social (NUPEGS/PPGA/PUC Minas). Coordenador de atividades externas do Cursinho Pré-Enem do Morro do Papagaio.

**Andressa
Carolina do
Nascimento
Nunes**

Doutoranda e Mestre em Administração pelo Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (CEPEAD-UFMG). Membro do Núcleo de Pesquisa em Organizações e Sociedade (NEOS).

**Armindo
dos Santos
de Sousa
Teodósio**

Doutor em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV). Professor Adjunto IV no Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica (PPGA-PUC Minas). Líder do Núcleo de Pesquisas em Ética e Gestão Social (NUPEGS/PPGA-PUC Minas).



Foto: Adriana Caruí

De um contorno a outro: as (des)igualdades espaciais no “subir Bahia”¹

Samanta Borges Pereira, Alexsandra Nascimento e Lucas Peixoto de Lima

Resumo

Fazendo uso das imagens como instrumento de investigação e denúncia das desigualdades presentes na sociedade, este registro fotográfico circunscreve-se ao tema *organizing* e teve como objetivo identificar os contrastes presentes na Rua da Bahia, a qual liga o centro comercial de Belo Horizonte ao seu antigo centro administrativo, simbolizados, respectivamente, pela Praça da Estação e pela Praça da Liberdade. As imagens buscaram provocar reflexões sobre as relações sociais desiguais e como a organização da cidade reforça essa segregação, ilustrando as discrepâncias entre o espaço do comércio e o espaço da administração, também caracterizados como o espaço do trabalho e o espaço do poder, destacando as modificações que a Rua da Bahia apresenta durante sua extensão, conforme se aproxima de uma ou de outra praça.

Palavras-chave

Segregação Espacial. Desigualdade. *Organizing*. Rua da Bahia. Belo Horizonte.

Abstract

Using images as an instrument of investigation and denunciation of the inequalities present in society, this photographic record deals with the theme of *organizing* and aims to identify the contrasts present on Bahia Street, which connects the commercial center of Belo Horizonte with its old administrative center, symbolized respectively by Station Square and Liberty Square. The images seek to provoke reflections on unequal social relations and how the organization of the city reinforces this segregation, illustrating the discrepancies between the space of commerce and the space of

administration, also characterized as the space of work and the space of power, highlighting the modifications which Bahia Street displays throughout its extension, as it approaches one square or the other.

Keywords Spatial Segregation. Inequality. Organizing. Bahia Street. Belo Horizonte.

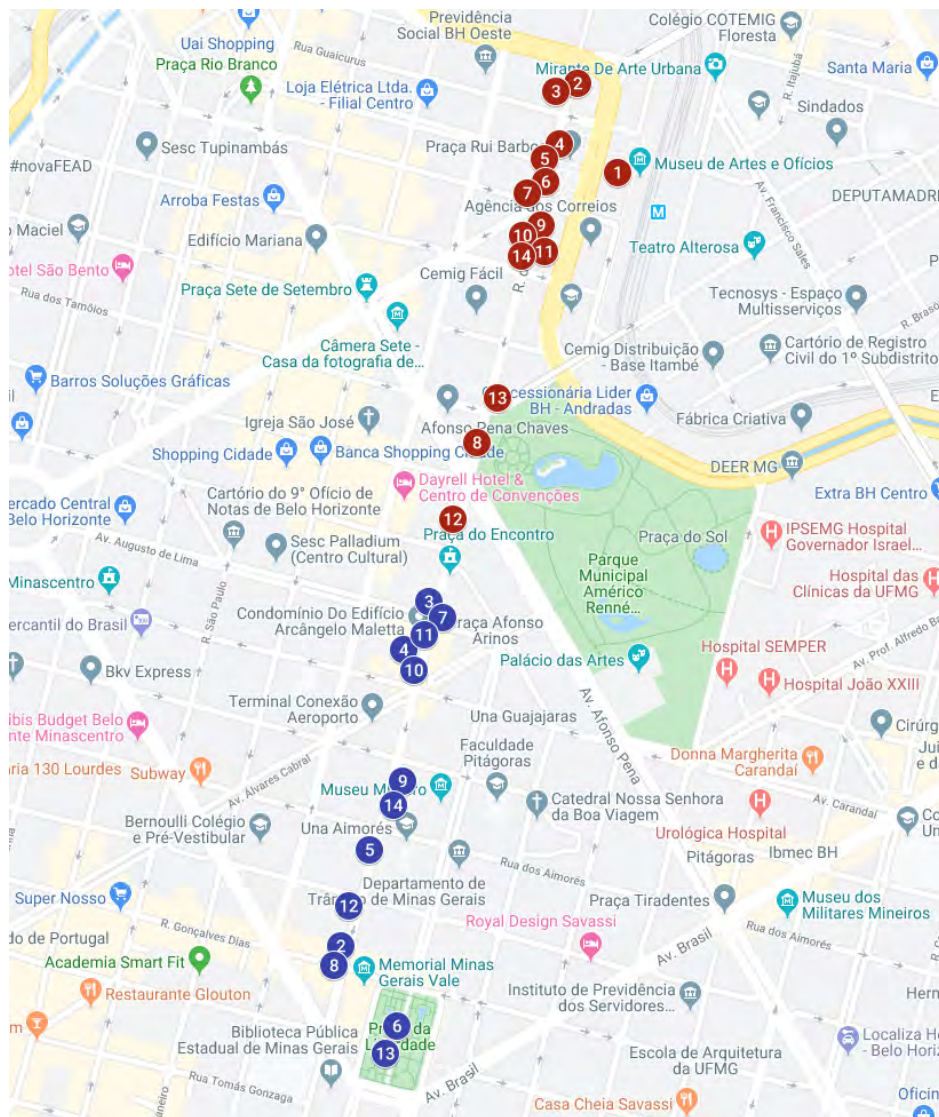
INTRODUÇÃO

Belo Horizonte foi inaugurada em 1897 sob a alcunha de Cidade de Minas Gerais, projetada pelo engenheiro Aarão Reis e foi a primeira cidade brasileira moderna planejada. A nova capital de Minas Gerais apareceu em um contexto histórico marcado pela Abolição da Escravatura e pela Proclamação da República, tendo sido “concebida e planejada nos marcos do racionalismo urbano e da ordem positivista e geométrica, para ser uma capital moderna e simbolizar uma empreitada rumo ao progresso” (BAGGIO, 2005, p. 45).

A Rua da Bahia está localizada no centro da capital mineira, passando pelos bairros de Lourdes e Santo Antônio e, juntamente com a Rua Espírito Santo, apresenta a maior extensão dentre as ruas que cruzam diametralmente a Avenida do Contorno (GUIMARÃES, 2014). Seu trajeto total de quase 03 quilômetros nunca sofreu alterações de curso e, atualmente, é considerado um importante eixo cultural da cidade (NOBRE; ALMEIDA, 2013).

Desde os primeiros anos da nova capital mineira, a Rua da Bahia interligou a estação ferroviária ao centro civil do Estado, passando pelas principais vias de comércio da cidade (GUIMARÃES, 2014). Nas três primeiras décadas do século XX, ela complementou a área central para que esta se tornasse centralidade moderna através da parceria econômica entre atores privados e o poder público (CEDRO, 2012).

Desde sua criação, sua principal característica foi a diversidade tanto no que diz respeito à situação topográfica quanto à paisagem cultural e aos diversos usos que ao longo dela se instalaram (espaços religiosos, educacionais, culturais e de entretenimento, bares, cafés, cinemas, livrarias e hotéis tradicionais), bem como da apropriação de seus espaços por diferentes grupos sociais (GUIMARÃES, 2014). O compositor Rômulo Paes (ou Rômulo Pais) homenageou esta rua com a frase “A minha vida é esta, subir Bahia e descer Floresta”, gravada em um monumento na Praça Afonso Arinos.

Figura 1 - mapa da Rua da Bahia, da Praça da Estação à Praça da Liberdade

Fonte: elaborado pelos autores, disponível no link <https://goo.gl/f9twbP>

Fazendo uso das imagens como instrumento de investigação e denúncia das desigualdades presentes na sociedade, este registro fotográfico circunscreve-se na temática do *organizing* (SOUZA; COSTA; PEREIRA, 2015) e teve como objetivo identificar os contrastes presentes na Rua da Bahia, focando em aspectos que caracterizem o espaço do trabalho e o espaço do poder.

O registro foi realizado no dia 29 de abril de 2017. Como complemento às fotografias, foi elaborado um mapa¹ que ajuda a localizar geograficamente as imagens ao ilustrar a distância entre os espaços, posicionando-os na “Bahia do Trabalho” e na “Bahia do Poder”.

ORGANIZAR E SEGREGAR A CIDADE: OS CONTORNOS DA BAHIA DO TRABALHO E DA BAHIA DO PODER

Se perguntarem se sabemos o que é cidade, provavelmente diremos que sim. Porém, se pedirem para definir “cidade”, já não há certeza se conseguiremos cumprir o solicitado. Nós intuímos o que é cidade, numa junção de imagem e noção generalista de experiências. Entretanto, a definição de um conceito é altamente complexa. O conceito de polis já não define mais a cidade contemporânea (NOGUEIRA, 2009).

A cidade é parte de um todo, mas ela também é um todo. A complexidade de sua definição leva a conceituações de práticas que a definem, sempre simbólicas, como os elementos urbanísticos, sociais, econômicos, políticos, ambientais, culturais. Na cidade moderna, a questão da segregação e seu impacto subjetivo estão presentes (NOGUEIRA, 2009).

A cidade é produto de lutas: trabalho social materializado, objetivado – produto de uma organização das relações sociais, da negociação política das diferenças (NOGUEIRA, 2009). Sua construção e organização é uma prática social viva que reflete as contradições e desigualdades presentes na cidade.

Organizar a cidade tem por objetivo responder demandas públicas ou coletivas tais como saúde, trabalho, educação, habitação, assim como a conquista da cidadania através dos conflitos de classe, gênero, étnico-raciais (RAICHELIS, 2006). Contudo, quais demandas são atendidas e de que formas elas estão organizadas e distribuídas na cidade?

O trajeto percorrido refere-se ao trecho da Rua da Bahia que se inicia no cruzamento desta com a Avenida do Contorno, marcada pela presença da Praça da Estação, na Avenida dos Andradas, seguindo até o cruzamento com a Rua Gonçalves Dias, desembocando na Praça da Liberdade, no Bairro Funcionários.

As Fotos 1 e 2 ilustram as duas praças – da Estação e da Liberdade – e a semelhança que ambas apresentam quanto ao corredor de árvores, o qual parece orientar o trajeto e estilo arquitetônico de construção bastante similares, semelhança que não se sustenta à medida que se transita de uma praça a outra.

Foto 1 - Praça da Estação



Fonte: Arquivo dos autores

Foto 2 - Praça da Liberdade



Fonte: Arquivo dos autores

As Fotos 3 e 4 mostram a apropriação e uso do espaço público, a calçada/rua. Na Foto 3, a tenda de lona feita por uma pessoa em situação de rua está localizada no início da Rua da Bahia e contrasta com a Foto 4, *parklet* situado em frente ao Centro Universitário UNA – Campus Liberdade, com destaque para a sinalização que indica que o espaço é público e que o mobiliário é de acesso livre a todos, sendo vedado o uso exclusivo.

Foto 3 - Lona/abrigo de uma pessoa em situação de rua



Fonte: Arquivo dos autores

Foto 4: parklet localizado no bairro de Lourdes



Fonte: Arquivo dos autores

Ainda que a sinalização indique a proibição de uso exclusivo e de livre acesso, o espaço do *parklet* não é acessado e utilizado da mesma forma pelas pessoas em situação de rua. A Rua da Bahia é um dos testemunhos mais ricos da evolução urbana de Belo Horizonte, afirma Guimarães (2014). Contudo, a evolução invocada pelo autor é unilateral e segregária. Possibilita o uso do espaço público com conforto para uns, esquece e exclui outros. Os espaços privatizados surgem como novo padrão de segregação espacial e o maior argumento é o medo do crime violento (MEDEIROS; VALADÃO JUNIOR; FERREIRA, 2008).

Na forma de assistir socialmente à população, também há diferenças perceptíveis entre “um contorno e outro”. Na Praça Rui Barbosa, local onde há grande presença de pessoas em situação de rua, presenciamos a atuação de duas freiras (Foto 5) que conversavam com essas pessoas, na tentativa de oferecer algum tipo de apoio. Na Igreja Nossa Senhora de Lourdes (Foto 6) é oferecido atendimento social e psicológico e o espaço de espera assemelha-se a um café.

Na Bahia do Trabalho, as representantes religiosas vão ao encontro daqueles que precisam de algum tipo de assistência. Já na Bahia do Poder, a igreja disponibiliza um espaço para que as pessoas busquem ajuda espontaneamente. Posturas diferentes de uma mesma crença também são indicativos de que classes diferentes recebem tratamentos diversos.

Foto 5 - freiras assistenciais na Praça Rui Barbosa



Fonte: Arquivo dos autores

Foto 6 - Atendimento social prestado pela Basílica de Lourdes



Fonte: Arquivo dos autores

O domínio do espaço sempre foi utilizado para segregar classes sociais (MEDEIROS, VALADÃO JUNIOR, FERREIRA, 2008). As consequências da segregação são a exclusão social ou uma inclusão precária (RAICHELIS, 2006).

Ainda na Praça Rui Barbosa, localizada em frente à Praça da Estação, um homem está deitado no banco junto com um saco de latinhas de alumínio (Foto 7). Na Praça da Liberdade, duas jovens estão sentadas no chão gravando um vídeo (Foto 8). As imagens contrastam duas formas de utilização do espaço público. O lazer das jovens destoa da tentativa de descanso do catador de latinhas. A cidade, enquanto território, é um lugar de disputa e, na apropriação dos espaços, os lugares são definidos (NOGUEIRA, 2009).

Foto 7 - Catador de latinhas descansando na praça



Fonte: Arquivo dos autores

Foto 8 - Jovens gravando vídeo na Praça da Liberdade



Fonte: Arquivo dos autores

As Fotos 9 e 10 localizam uma publicidade sobre curso supletivo pregada em um orelhão na Bahia do Trabalho e a presença de cursinho pré-vestibular na Bahia do Poder, respectivamente. A localização da propaganda e do preparatório não são ao acaso e representam as diferentes oportunidades em relação ao acesso à educação formal, em conformidade com aqueles que transitam em um ponto ou outro.

Foto 9 - Anúncio em orelhão de curso supletivo



Fonte: Arquivo dos autores

Foto 10 - Cursinho pré-vestibular



Fonte: Arquivo dos autores

Os registros fotográficos foram realizados um dia após a paralisação nacional do dia 28 de abril de 2017. A data marcou a maior paralisação da história do país, em um contexto de crise na conjuntura nacional. As Fotos 11 e 12 ilustram duas agências da Caixa Econômica Federal, ambas localizadas na Rua da Bahia.

Foto 11 - Agência da Caixa em greve



Fonte: Arquivo dos autores

Foto 12 - Agência da Caixa em funcionamento



Fonte: Arquivo dos autores

A agência ilustrada na Foto 11, localizada na Bahia do Trabalho, próxima à Avenida Afonso Pena, possui cartazes de protesto informando que a agência estava em greve. Já a Foto 12 mostra outra agência do mesmo banco, fotografada no mesmo dia, sem nenhum cartaz referente à greve ou à crise nacional.

Diante da crise conjuntural pela qual passa o Brasil, o contraste das agências não foi o único, conforme pode ser observado nas Fotos 13 e 14.

Foto 13 - Manifestação “Fora Temer” debaixo do Viaduto Santa Tereza



Fonte: Arquivo dos autores

Foto 14 - Manifestação sobre “Intervenção Militar” na Praça da Liberdade



Fonte: Arquivo dos autores

Debaixo do Viaduto Santa Tereza, na “Bahia do Trabalho”, havia uma pichação pedindo um “Fora Temer” (Foto 13). Já na Praça da Liberdade, o cartaz, um dentre vários que estavam pendurados nas árvores da praça, pedia intervenção militar (Foto 14).

Tanto a segregação espacial quanto a social são características importantes da cidade, já que apoiam padrões de diferenciação e separação (CALDEIRA, 2000). A segregação urbana não se apresenta nem se explica somente na forma centro-periferia (VILLAÇA, 2011).

As Fotos 15 e 16 demonstram dois estabelecimentos que definem, em seus nomes, a identidade.

A Foto 15 ilustra uma loja chamada “*Todo Black*”, com a descrição de Instituto de Moda, Cultura e Beleza Afro-brasileira. A Foto 16 mostra a fachada de um edifício residencial de nome “*Baía Blanca*”. Para Raichelis (2006), a segregação espacial e social organiza o espaço urbano através de regras que se apoiam em padrões de diferenciação social e de separação.

Foto 15 - Instituto Todo Black



Fonte: Arquivo dos autores

Foto 16 - Edifício *Baía Blanca*

Fonte: Arquivo dos autores

As relações entre espaço e sociedade se dão de forma que os empregos, os espaços privilegiados da cidade, a mobilidade, o comércio, estejam em função das classes dominantes (VILLAÇA, 2011). A transformação das metrópoles em cidades globais intensificou as desigualdades sociais pela polarização social e pela segregação urbana (CARVALHO, 2000). A segregação é a mais importante manifestação espacial urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade (VILLAÇA, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que organizar a cidade? Para atender demandas coletivas (RAICHELIS, 2006) ou para recuperar funções econômicas ou ainda para valorizar as potencialidades locais (MONIÉ VIDAL, 2006), para cuidar do patrimônio histórico, interferindo nos processos de decadência dos centros urbanos (VELHO, 2006). Há diversas justificativas para organizar a cidade, mas a pergunta é: para quem se organiza a cidade? Quem se beneficia e quais as sequelas resultantes do organizar a cidade? Por que a cidade é usufruída por um grupo e

não por outro? Há aceitação do *parklet*, mas não se aceita uma lona na calçada? O acesso ao *parklet* é realmente para todos? Sentar no chão da Praça da Liberdade ou deitar-se no banco da Praça Rui Barbosa têm significados semelhantes? “Baía Blanca” é somente um simples nome de um edifício residencial ou sinal de uma exclusão social?

As primeiras imagens que percebemos na Rua da Bahia, ao iniciar o trajeto, remetem às pessoas em situação de rua, deitadas nos bancos das praças ou embaixo de suas lonas/moradias, algumas delas conversando com duas freiras, em convivência com outras pessoas que ocupavam a praça, mais especificamente, a Praça Rui Barbosa, em uma espécie de debate e roda de conversa. É marcante também os trabalhos de arte de grafite misturados com a pichação, incluindo prédios históricos como o antigo Instituto de Química da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

O percurso foi realizado em uma manhã de sábado e, talvez pela previsão de que seria um dia de chuva, não havia tanto movimento quanto se esperava. Ainda assim, a presença do comércio é muito forte, com todo tipo de estabelecimento: lanchonetes, restaurantes, salões de beleza, lojas de presentes e acessórios, destas que extrapolam os limites internos da loja e seduzem os consumidores que caminham pelas calçadas. Um comércio que poderíamos chamar de popular, com restaurantes que servem os famosos PF (prato feito), servidos em balcões estreitos, lanchonetes com promoções de salgado e suco, lojas de artigos de umbanda, candomblé e esotéricos, por exemplo.

O trecho entre a Avenida dos Andradas até cruzar a Avenida Afonso Pena trouxe uma certa apreensão quanto à nossa segurança. Mais de uma vez fomos alertadas por pessoas que caminhavam na rua para que tomássemos cuidado com os nossos celulares, já que estávamos usando-os para fazer os registros. Informaram-nos que muitos roubos e furtos ocorriam naquele pedaço. Porém, também foi nessa fração da Rua da Bahia, e no seu cruzamento com a Avenida Afonso Pena, que percebemos um fervor cultural e político, na forma da arte transgressora ou nas frases escritas em muros e paredes, sobre luta e resistência.

À medida que avançamos, mais próximas à Avenida Augusto de Lima, a organização e a estética vai se modificando. Há menos pichações e os prédios históricos se apresentam mais preservados, como a Livraria Francisco Alves. As lanchonetes são substituídas por “cafés” estilo colonial, com uma arquitetura requintada, ainda que as lanchonetes também estejam presentes. Os restaurantes também têm um outro padrão visual: são amplos, decorados, com garçons uniformizados. Ao invés de loja de artefatos de religiões de matriz africana, encontra-se uma livraria católica. Ao invés de salão de beleza, existe um centro de estética. Até mesmo uma loja de presentes e acessórios, com artigos semelhantes aos da loja da ‘Bahia de baixo’, possui espaço mais amplo, com organização geométrica dos produtos pelo interior da loja, diferentemente da loja anterior, a qual ocupa um espaço que possibilita pouca circulação das pessoas e até mesmo dos vendedores dentro da loja, numa organização assimétrica dos produtos pelas paredes internas e externas à loja.

Caminhamos mais e chegamos aos arredores da Basílica Nossa Senhora de Lourdes, igreja de estilo neogótico, famosa pelos casamentos que nela são realizados. Nesse trecho, os postes de iluminação são decorados com pinturas e até a temperatura parece ser mais branda. O

contraste se deu com a presença de uma pessoa em situação de rua, a qual estendeu suas roupas para secar na árvore em frente à igreja, roupas que devem ter se molhado na forte chuva da noite anterior. Poucos passos à frente, estudantes universitários ocupavam um *parklet* e conversavam alegremente.

Ao atravessarmos a rua para chegarmos na Praça da Liberdade, percebemos que havia um semáforo sonoro para deficientes visuais e nos lembramos de que, na ‘Bahia de baixo’, tínhamos visto uma pessoa ajudando um cego a atravessar a rua. Ao caminharmos pela praça, os contrastes e os incômodos iam se fazendo presentes dentro de nós. A juventude ocupava os gramados com seus corpos e suas conversas. Não vimos ou não percebemos pessoas em situação de rua nesse espaço. Alguns fotógrafos registravam a vida que ali circulava, “enfeitadas” pela beleza da praça. Um forte impacto emergiu quando percebemos os cartazes com pedidos de intervenção militar. Já era hora de voltar para casa.

Passamos todos os dias pelas ruas das cidades. Diariamente, acessamos estabelecimentos comerciais, edifícios ou usufruímos de uma praça. Acostumamo-nos a ignorar as diferenças, pois os olhos já não enxergam mais. As fotografias aqui registradas desenredam a desigualdade, óbvia ou sutil, presente em nossa sociedade, ainda que contra imagens possa haver argumentos. Porém, os registros apresentados podem ser utilizados como um instrumento de imputação da segregação social, da qual o poder público, o mercado e toda a sociedade devem estar cientes, sendo todos corresponsáveis pela solução. Ao poder público, cabe pensar uma cidade para todos e não apenas a cidade-consumo, cidade-mercadoria. À sociedade, cabe a militância, a cobrança junto ao poder público e privado, a indignação e a ação cidadã de solidariedade e respeito à vida em toda a sua complexidade e pluralidade.

NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: jul. 2019. Aceito para publicação em: abr. 2020.
- 2 O mapa pode ser visualizado no link <<https://goo.gl/f9twbP>>.

REFERÊNCIAS

BAGGIO, U. C. **A luminosidade do lugar - circunscrições intersticiais do uso de espaço em Belo Horizonte**: apropriação e territorialidade no bairro de Santa Tereza. 2005. 221f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Filosofia, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-02022006-135000/pt-br.php>>. Acesso em: jun. 2017.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CARVALHO, M. Cidade global: anotações críticas sobre um conceito. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 70-82, out./dez. 2000. Disponível em: <<http://www>.

scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400008>. Acesso em: abr. 2017.

CEDRO, M. Praça Sete, Rua da Bahia e Praça da Liberdade: Rotas Urbanas da Centralidade Moderna Belo-Horizontina. Resumo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL URBICENTROS, 3, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: URBICENTROS, 2012, p. 63-63. Disponível em: <<http://www.ppgau.ufba.br/urbicentros/2012/ST127.pdf>>. Acesso em: jun. 2017.

GUIMARÃES, M. B. Sinalização Interpretativa do Patrimônio Cultural de Belo Horizonte: Roteiro Rua da Bahia. In: COLÓQUIO IBERO-AMERICANO PAISAGEM CULTURAL, PATRIMÔNIO E PROJETO - DESAFIOS E PERSPECTIVAS, 3, 2014, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Colóquio, 2014, p. [1-17]. Disponível em: <<http://www.forumpatrimonio.com.br/paisagem2014/artigos/pdf/204.pdf>>. Acesso em: jun. 2017.

MEDEIROS, C. R. O.; VALADÃO JUNIOR, V. M.; FERREIRA, A. P. Condomínios horizontais fechados: segregação do espaço social. **Revista Eletrônica de Administração**, Franca, v. 11, ed. 12, s. p., jan./jul. 2008. Disponível em: <<http://periodicos.unifacel.com.br/index.php/rea/article/viewFile/210/62>>. Acesso em: mar. 2017.

MONIÉ VIDAL, S. M. S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 975-995, nov./dez. 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6867/5440>>. Acesso em: maio 2017.

NOBRE, C. A.; ALMEIDA, M. G. **Rua da Bahia: espaço de mutação. Uma análise entre a história e o design.** Relatório de Pesquisa. Escola de Design, Universidade do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

NOGUEIRA, M. L. M. Subjetividade e materialidade: cidade, espaço e trabalho. **Fractal: Revista de Psicologia**, Niterói, v. 21, n. 1, p. 69-86, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.periodicoshumanas.uff.br/Fractal/article/view/195/270>>. Acesso em: abr. 2017.

RAICHELIS, R. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 69, p. 13-48, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n69/a03n69.pdf>>. Acesso em: abr. 2017.

SOUZA, E. M.; COSTA, A. S. M.; PEREIRA, S. J. N. A Organização (in)corporada: ontologia organizacional, poder e corpo em evidência. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, out./dez, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v13n4/1679-3951-cebape-13-04-00727.pdf>>. Acesso em: abr. 2017.

VELHO, G. Patrimônio, negociação e conflito. **Revista Mana**, v. 12, n. 1, p. 237-248, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mana/v12n1/a09v12n1.pdf>>. Acesso em: abr. 2017.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, Fabesp, 2001.

**Samanta
Borges Pereira**

Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), investigando as experiências de pesquisas com temas sensíveis nos Estudos Organizacionais. Mestre em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade pela Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), investigando Turismo e Desenvolvimento. Graduada em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Membro do LETRA (Laboratório de Estudos Transdisciplinares), vinculado ao PPGA/UFLA.

**Alexandra
Nascimento**

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduada em Administração pela mesma Universidade. Administradora na Universidade Federal de Minas Gerais. Atua também na área de Estudos Organizacionais, especialmente com Marginalidade nas Organizações, Subjetividades capitalísticas, Gênero e Estratégia como Prática Social.

**Lucas Peixoto
de Lima**

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), pesquisando os discursos e visões de mundo de algoritmos inteligentes de plataformas de streaming. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade na Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), na linha de pesquisa de Desenvolvimento e Sociedade.

RIGS

revista interdisciplinar de gestão social

A RIGS – Revista Interdisciplinar de Gestão Social é uma publicação acadêmica com periodicidade de 4 meses, contando, portanto, com 3 números por ano.

Pressupõe-se que a gestão social situa-se na contemporaneidade e em territórios pluridisciplinares de prática e investigação acadêmica, tratando de diversas problemáticas ligadas a campos de conhecimentos tais como Sociologia, Antropologia, Administração, Educação, Geografia, Arquitetura, Ciência Política, dentre outras.

Ao valorizar essa concepção abrangente e inclusiva da gestão, a RIGS publica documentos originais para o contexto brasileiro. São textos, fotos e vídeos que demonstram sua contribuição para o avanço da pesquisa e da prática com base na interdisciplinaridade.

A RIGS publica documentos inseridos em seis tipologias de contribuição: tecnológica, teórica, vivencial, indicativa, fotográfica e audiovisual.

www.rigs.ufba.br

