

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
CENTRO DE CIÊNCIAS E DE TECNOLOGIA - CCET  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA - PPGTU**

**MARGARIDA CRISTINA DE QUADROS**

**GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO: O CASO DO  
PROGRAMA COMUNIDADE ESCOLA NA CIDADE DE CURITIBA**

**CURITIBA  
2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**MARGARIDA CRISTINA DE QUADROS**

**GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO: O CASO DO  
PROGRAMA COMUNIDADE ESCOLA NA CIDADE DE CURITIBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana - PPGTU, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito à obtenção do título de Mestre.

**Orientador: Prof. Dr. Klaus Frey**

**CURITIBA  
2008**

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
Biblioteca Central

Q1g  
2008

Quadros, Margarida Cristina de  
Governança urbana e desenvolvimento comunitário : o caso do programa  
comunidade escola na cidade de Curitiba / Margarida Cristina de Quadros ;  
orientador, Klaus Frey. -- 2008.  
141 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,  
Curitiba, 2008  
Bibliografia: f. 115-120

1. Planejamento urbano. 2. Gestão pública. 3. Desenvolvimento da  
comunidade urbana. 4. Comunidade e escola. I. Frey, Klaus. II. Pontifícia  
Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão  
Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

## TERMO DE APROVAÇÃO

### **GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO: O CASO DO PROGRAMA COMUNIDADE ESCOLA NA CIDADE DE CURITIBA**

Por

**MARGARIDA CRISTINA DE QUADROS**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Prof. Dr. Fábio Duarte de Araújo Silva  
Diretor do Programa – PUCPR

Prof. Dr. Klaus Frey  
Orientador – PUCPR

Prof. Dr. Clovis Ultramari  
Membro Interno - PUCPR

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Samira Kauchakje  
Membro Interno - PUCPR

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elis de Araújo Miranda  
Membro Externo - UCAM

Curitiba, 29 de agosto de 2008.

À geração de 1990, especialmente ao Murilo, uma contribuição  
à compreensão do legado recebido.

Ao Hugo Ricardo Klat, o amigo de sempre.

## AGRADECIMENTOS

À Secretaria Municipal da Educação de Curitiba, especialmente à equipe da UGP, em nome de Liliane Sabbag, pelo apoio e disponibilidade em atender prontamente em todos os momentos que se fizeram necessários à realização desta pesquisa.

Às professoras Josiane Belo de Matos e Maria Aparecida Bornancin pelo apoio e colaboração na realização da pesquisa.

Aos coordenadores de eixos temáticos pelo atendimento às necessidades da pesquisa.

Às equipes das Instâncias de Coordenação Regional e Local do Programa Comunidade Escola das Administrações Regionais do Cajuru e do Pinheirinho.

À direção e professores coordenadores da Escola Municipal Helena Kolody, Izabel, Vania e Janete pela dedicação no atendimento às demandas que a pesquisa gerou.

À direção e professora coordenadora da Escola Municipal Coronel Durival Britto e Silva, Maria Isabel, Paulo, Maria do Carmo e Anaí, pela colaboração.

Aos colegas do IMAP, especialmente, à Ana Cristina pelo incentivo à decisão pelo mestrado.

À minha mãe Maria Cândida e aos meus irmãos Maria Antonia, Osvaldo, Ana, Jorge, José e Marli pelo apoio incondicional para a realização e conclusão de mais uma etapa e principalmente pelo amor.

Ao Julio Cezar pela generosidade e disposição em fazer a leitura crítica e pelas contribuições.

Ao Juliano Langaro, pelo incentivo, pela disposição em ler e colaborar na estruturação final do trabalho.

À Celinha Santana, Isa, Aline, Ana Monte e Miriam Zacharias pelos ouvidos emprestados a explanação do trabalho, pelo carinho, compreensão e apoio.

A Tahise Nigro pela paciência e colaboração durante o mestrado.

Ao professor Klaus Frey, orientador neste trabalho, pelo respeito às diferenças, à autonomia e confiança. Por todos os ensinamentos, conversas e orientações oportunizados no convívio, nem sempre tão próximo mas, paciente e generoso.

## RESUMO

A globalização e a liberalização econômica levaram à reconfiguração do Estado nas últimas décadas, gerando uma demanda crescente por modalidades de gestão urbana que se mostrem eficientes e eficazes no trato das questões públicas, sobretudo relativo à superação da pobreza e ao fomento do desenvolvimento. Esta dissertação tem por objetivo analisar a prática de gestão local proposta com o PCE - Programa Comunidade Escola da cidade de Curitiba e sua potencialidade em relação a modificações na cultura organizacional da administração pública, ao desenvolvimento local e à construção da governança urbana. Trata-se de uma modalidade de gestão local em consonância com os princípios da abordagem gerencial de administração pública, que tem como elementos norteadores a colaboração da comunidade local em processos de desenvolvimento, baseada em parcerias entre poder público, sociedade civil e iniciativa privada. A metodologia utilizada para a análise desta experiência de governança urbana esteve apoiada nos pressupostos da pesquisa qualitativa. O estudo de caso, de caráter exploratório, foi realizado junto a duas unidades escolares da rede pública municipal de ensino participantes do PCE. Os resultados se baseiam numa análise interpretativa e cruzada a partir das evidências coletadas em campo e da base conceitual pertinente. A dissertação conclui que apesar das limitações identificadas o PCE figura como uma possibilidade real de transformação da relação entre Estado e sociedade na esfera das comunidades locais, na medida em que tem fomentado a participação da sociedade junto à administração municipal, ainda que neste primeiro momento de forma restrita, sendo qualificada como uma participação de caráter mais instrumental. Esta constatação sugere que a efetivação e consolidação de estruturas e práticas administrativas participativas estão condicionadas à criação de condições institucionais e comportamentais favoráveis à formação de uma cultura administrativa democrática apoiada em processos de aprendizagem e de interação dialógica viabilizados tanto pelo intercâmbio de conhecimentos técnicos formais como pela construção coletiva de saberes a partir das inter-relações entre poder público e sociedade.

**Palavras - Chave:** Governança Pública; Participação; Desenvolvimento Comunitário; Comunidade Escola; Curitiba.

## ABSTRACT

The context of globalization and economic liberalization has led to the reconfiguration of the state in recent decades, generating a growing demand in terms of enhancing efficiency and effectiveness of urban management in the treatment of public issues, especially concerning the necessity to overcome poverty and to promote development. This thesis examines the practice of local management proposal with the PCE - Program Community School in the city of Curitiba and its potential for changes in organizational culture of public administration, local development and construction of urban governance. This experience of local management or community governance is in line with the principles of the managerial approach of public administration, whose guiding principle of community collaboration in development processes is based on partnerships between public authorities, civil society and private enterprises. The methodology for the analysis of this urban governance experience is based on the assumptions of qualitative research. The case study, exploratory in nature, was accomplished within two units of the municipal public school network involved in PCE activities. The results are based on an analysis and interpretation of the evidences collected during the field work and reflected in the face of the basic conceptual framework. The thesis concludes that despite some limitations identified, the PCE turns out to be a real possibility of transforming state-society relationship in the sphere of local communities, in that it has encouraged, at least to a certain extent, the participation of local residents and community groups in local development activities, even if in a still restrictive manner, being qualified as a kind of instrumental participation. This finding suggests that the effectiveness and consolidation of participatory structures and practices are conditioned to the creation of institutional and behavioral conditions, favorable to the consolidation of a democratic administrative culture based on processes of learning and dialogic interaction enabled by both the formal exchange of expertise as well as processes of collective knowledge creation based on intensified state-society relations.

**Key words:** Public Governance; Participation; Community Development; Community School Program; Curitiba.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura - 1: Mapa da cidade de Curitiba com a localização das unidades escolares participantes do Programa Comunidade Escola por Administração Regional.....	14
Figura - 2: Mapa da cidade de Curitiba com a divisão por Administração Regional.....	66
Figura - 3: Estrutura do Programa Comunidade Escola.....	80

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Características dos Modelos Burocrático e Gerencial de Administração Pública.....	35
Quadro 2 - Síntese das entrevistas com atores nas Instâncias de Coordenação Central; Regional e Local por objetivos específicos.....	82

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AR** – Administração Regional
- ARCJ** – Administração Regional Cajuru
- ARPN** – Administração Regional Pinheirinho
- CF** – Constituição da República Federativa do Brasil
- CMEI** – Centro Municipal de Educação Infantil
- CO** – Colegiado de Órgãos
- COHAB-CT** – Companhia de Habitação Popular de Curitiba
- COL** – Comitê Local
- COR** – Colegiado Regional
- CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social
- EPA** – Equipe Pedagógica Administrativa
- DASP** – Departamento de Administração do Serviço Público
- FAS** – Fundação de Ação Social
- FCC** – Fundação Cultural de Curitiba
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- IPPUC** – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
- MCC** – Modelo Curitiba de Colaboração
- NPM** – New Public Management
- OECD** – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
- PCE** – Programa Comunidade Escola
- PDRAE** – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
- PMC** – Prefeitura Municipal de Curitiba
- PUCPR** – Pontifícia Universidade Católica do Paraná
- SMDS** – Secretaria Municipal da Defesa Social
- SME** – Secretaria Municipal da Educação
- SMEL** – Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
- SMS** – Secretaria Municipal da Saúde
- UGP** – Unidade Gestora do Programa
- US** – Unidade de Saúde

## SUMÁRIO

<b>DEDICATÓRIA</b> .....	iii
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	iv
<b>RESUMO</b> .....	v
<b>ABSTRACT</b> .....	vi
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	vii
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	viii
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	ix
<b>SUMÁRIO</b> .....	x
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	15
1.2 HIPÓTESES.....	19
1.3 OBJETIVOS.....	19
1.4 RELEVÂNCIA DO TEMA.....	20
1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	20
1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	21
<b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA CULTURA POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL</b> .....	23
2.1. AS REFORMAS DO ESTADO E O PODER LOCAL.....	23
2.2. CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO.....	37
<b>3 GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO LOCAL</b> .....	42
3.1 GOVERNANÇA.....	42
3.2 CAPITAL SOCIAL E EMPOWERMENT.....	48
3.3 DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	57
<b>4 ESTUDO DE CASO</b> .....	63
4.1 DESENHO GERAL DA PESQUISA.....	63
4.1.1 Caracterização prévia do programa e das localidades pesquisadas.....	64
4.1.1.1 Aspectos socioeconômicos das localidades.....	65
4.1.2 Metodologia e sua adequação ao estudo de caso.....	71

4.2 A CONCEPÇÃO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA COMUNIDADE ESCOLA.....	76
4.3 O PROGRAMA COMUNIDADE ESCOLA SOB A VISÃO DOS ATORES: AS ESTRUTURAS E PROCESSOS.....	80
4.3.1 Os Arranjos Institucionais e os Principais Atores.....	85
4.3.2 Processos e Dinâmicas.....	90
4.3.3 Governança e Desenvolvimento Local.....	98
4.4 ANÁLISE DAS HIPÓTESES.....	100
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>117</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>138</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Novas formas de gestão pública são condição à adaptação das administrações públicas às transformações ocorridas no Estado decorrente dos processos de globalização e reestruturação produtiva. Modelos de intervenção estatal que objetivam tornar aptas as administrações públicas frente às demandas daí originadas, de modo eficiente e eficaz se constituem nestas novas formas de gestão.

As administrações públicas municipais têm relevância neste contexto assumindo lugar de destaque no cenário nacional, principalmente no tocante às experiências oportunizadas pela elaboração e execução de programas e projetos que buscam uma nova forma de relacionamento entre o poder público e a sociedade, com vistas à construção de governança.

Conforme Farah (2006: 42), a relevância do município no Brasil pode ser atribuída

a democratização e a ênfase conferida à descentralização na agenda democratizante, em decorrência da associação entre centralização e autoritarismo; a crise fiscal, que veio limitar a capacidade de ação do governo central, levando à incorporação pelas elites locais da tese que defende a descentralização como instrumento da redução do tamanho do Estado e de ajuste fiscal e; a globalização e a redefinição do papel dos Estados nacionais, processos que acabam por 'transferir parcialmente' (grifo do autor) aos governos locais temas como desenvolvimento e questão social.

Esta pesquisa pretende propiciar uma reflexão acerca da alternativa de gestão local proposta com o PCE - Programa Comunidade Escola na cidade de Curitiba e desta forma compreender como essa prática de gestão local vem se estruturando e se consolidando na perspectiva da construção da governança urbana.

A governança urbana é compreendida como as condições essenciais tanto administrativas quanto políticas que garantam e propiciem o estreitamento das relações entre o governo e a sociedade a partir da criação e disponibilização dos instrumentos de incentivo à participação social.

Portanto, a ênfase da investigação nesta dissertação está na identificação e verificação dos processos e dinâmicas estabelecidas com e nas iniciativas públicas

como o PCE de Curitiba e sua influência em processos geradores de desenvolvimento local e de governança urbana.

O PCE representa para a administração pública de Curitiba uma inovação que contempla, prioritariamente, a parceria com os diferentes setores da sociedade fato que justifica a definição e escolha deste programa como objeto de pesquisa. E foi implementado como um dos programas estratégicos do Plano de Governo para o período de 2005-2008, inserido na área da política de desenvolvimento social do município.

A implantação do referido programa segue critérios previamente definidos pelas equipes que o coordenam e também, respeitam a organização administrativa da cidade de Curitiba que significa a divisão da cidade em nove regiões, compostas por grupos de bairros. Assim tem-se a Administração Regional Bairro Novo; Administração Regional Boa Vista; Administração Regional Boqueirão; Administração Regional Cajuru; Administração Regional CIC; Administração Regional Matriz; Administração Regional Pinheirinho; Administração Regional Portão e Administração Regional Santa Felicidade. Atualmente, (no ano de 2008), o PCE está presente em 69 unidades escolares da rede municipal de ensino

A pesquisa foi realizada na cidade de Curitiba em duas unidades escolares, da rede municipal de ensino, a Escola Municipal Helena Kolody está localizada no bairro Campo de Santana, região sul da cidade, área de abrangência da ARPN - Administração Regional Pinheirinho e a Escola Municipal Coronel Durival Britto e Silva no bairro Cajuru, região leste, compondo a Administração Regional Cajuru.

Estas informações serão trabalhadas com mais profundidade nos capítulos correspondentes a cada temática apresentada nesta dissertação. No mapa abaixo poderá ser visualizada a divisão da cidade em Administrações Regionais, o total de unidades escolares participantes do PCE e as bibliotecas que compõem a estrutura operacional destas, bem como a distribuição de unidades escolares com o programa em funcionamento por Administração Regional.



Figura 1 - Mapa da cidade de Curitiba com a localização das unidades escolares participantes do Programa Comunidade Escola por Administração Regional

Fonte: Adaptado de SME/UGP, 2008

## 1.1 PROBLEMATIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA

A demanda por formas alternativas de gestão pública insere-se nas transformações socioeconômicas e políticas das últimas duas décadas no Brasil, quando o papel do Estado provedor é posto em xeque e novas perspectivas se colocam criando um cenário favorável para a elaboração de propostas cujo intuito é adequar a estrutura estatal às demandas geradas com àquele contexto.

Neste panorama, tanto as atribuições do Estado como as suas formas de atuação sofrem constantes e contundentes críticas, em face de uma crise que se dá no campo da política interna e na economia.

Na política interna, uma das características dos governos do país, materializada na década de 1980 era a centralização das decisões e o extremo rigor aplicado contra tentativas de diálogo que pudesse ser interpretado como contrário às posições governamentais, o que impedia qualquer forma pública de contestação ou ingerência na administração.

No âmbito econômico - a chamada crise fiscal – cujo estrangulamento reduz a capacidade de o Estado manter os acordos de pagamento tem como consequência a escassez de investimentos nas estruturas de serviços e bens públicos e o agravamento das questões sociais.

Essa crise generalizada que se estende pela década de 1980 produz também outros efeitos, como a formação de grupos e movimentos que reivindicam mais democracia por meio da participação da sociedade nas decisões públicas, num movimento de desafio à ordem governamental vigente. O mote da participação social se insere em praticamente todos os níveis da sociedade brasileira.

Este discurso em defesa da participação da sociedade junto ao poder público é também encontrado nos programas e projetos dos organismos internacionais como OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, Banco Mundial e o FMI - Fundo Monetário Internacional, que de forma incisiva propõem, avaliam e financiam iniciativas de combate a pobreza para os países da América Latina.

Participação social é condição basilar para a democratização do Estado e a instauração de uma nova governança. Todavia esta é fácil de ser proposta e difícil de ser realizada, implicando antes de tudo, na construção de um novo

padrão relacional entre o governo e os beneficiários de suas ações, os cidadãos e a comunidade (MACHADO, 2005: 5).

Os conceitos de sociedade civil e cidadania também ganham novos contornos e significados que fundamentam diferentes orientações como, por exemplo, as concepções originadas no processo de redemocratização brasileira na década de 1980, de caráter emancipatório, cujas premissas principais se referem conforme Dagnino (2004: 140-141), “à participação como compartilhamento de poder” e, por outro lado àquelas abordagens de cunho mais conservador, que tem na “participação um forte elemento de legitimação das suas ações e referendo para manter-se adaptado às demandas das políticas neoliberais” (ibid.).

Embora contrastantes essas concepções tenham em comum a necessidade do envolvimento da sociedade para sua efetivação e, ainda que decorrente de um Estado com funções reduzidas, as propostas que incentivam a participação da sociedade nos processos de gestão pública, sobretudo as iniciativas locais, se constituem importantes e necessárias à construção da democracia.

Desta forma, sob crescentes pressões, mudanças importantes se fazem no âmbito do Estado brasileiro como a reformulação da CF - Constituição Federal do Brasil em 1988, produto de ampla mobilização dos diversos setores da sociedade, que insere temáticas fundamentais à administração pública. A “opção radical pelo município” (CAMARGO, 2004: 42) é uma dessas e significa a inserção legal-jurídica do município como ente federado e, desta forma, estabelecendo com a descentralização administrativa e financeira igual tratamento aos mesmos conforme dispensado até então aos Estados.

A instituição dos espaços públicos de participação nas áreas das políticas sociais foi uma das conquistas da sociedade brasileira representada pelos movimentos sociais que participaram do debate e da elaboração da CF de 1988 e inauguraram uma outra forma de relacionamento entre o Estado, a sociedade e o mercado.

Dentre as medidas instauradas neste período que visam à materialização de outras formas de relacionamento entre o estado e a sociedade, principalmente, adicionando a participação da sociedade na gestão e controle das políticas sociais,

está a criação de conselhos<sup>1</sup> para áreas de políticas sociais. Na CF de 1988 o repasse de recursos financeiros da União para as políticas públicas básicas da saúde, educação e assistência social é condicionado à adequação da administração local por meio da criação dos conselhos instalados por todo o país como forma de canais institucionais de participação da sociedade.

A obrigatoriedade da criação dos conselhos se dá para as três esferas de atuação governamental, sendo federal, estadual e municipal. Estão regulamentados como conselhos temáticos relacionados às políticas sociais específicas como saúde, assistência social, criança, adolescente e emprego. Nas esferas, estadual e municipal podem ser instituídos também para outras áreas envolvendo as questões de gênero, étnicas, transporte, meio ambiente, política urbana e outras que se fizerem necessárias.

Os conselhos são de caráter semi-representativo, com mandatos não remunerados cujos representantes são indicados pelas organizações específicas de cada temática, se constituindo em espaços deliberativos e permanentes (SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004: 22).

Assim para a administração pública brasileira, este novo paradigma, instiga os gestores, representados pela estrutura de direção e comando, e o corpo técnico da administração, representado pelos profissionais de todas as áreas que atuam no serviço público, à realização de esforços no sentido de construir uma gestão que garanta o atendimento necessário às áreas das políticas públicas sob seu comando de modo eficiente e eficaz. Esses esforços se materializaram em propostas decorrentes de estudos que visavam à adequação da administração aos novos tempos.

Dentre essas adequações surgiu nos anos 90, no âmbito da esfera federal, o PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), um plano de reforma para o Estado que preconizava a introdução de uma abordagem gerencial para o setor público a partir da adoção de princípios aplicados ao setor

---

<sup>1</sup> Ver CF 1988 - Constituição da República Federativa do Brasil. A CF 1988 regulamenta as políticas sociais incorporando a participação da sociedade na gestão e controle por meio dos conselhos que estão dispostos na forma de artigos. A política de SAÚDE como “participação da comunidade” - Inciso III; Art. 198; da ASSISTÊNCIA SOCIAL, “participação da população por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e controle das ações em todos os níveis” - Inciso II; Art. 204 e da EDUCAÇÃO como “gestão democrática do ensino público”, Inciso VI; Art. 206.

privado fundamentados no NPM – New Public Management, essencialmente os conceitos de gestão estratégica, compartilhada, descentralizada, intersetorial e voltada para resultados. A tônica era uma modificação que englobava a redução da intervenção estatal e a constituição de alianças com a sociedade como parceira e colaboradora no desenvolvimento das ações governamentais.

A administração pública municipal de Curitiba não esteve alheia à necessidade dessas mudanças no sentido de que buscou desenvolver e aplicar metodologias de gestão delineadas de acordo com as propostas nacionais.

Neste contexto, há também o reconhecimento por parte dos gestores de que não é possível governar sozinho e que, portanto, as alianças com a sociedade são necessárias e urgentes. Assim cabe ao governo mobilizar e organizar as potencialidades locais na busca de alternativas para o combate à pobreza com ações que contribuam ao desenvolvimento local sustentável, por meio do fomento e oportunidades de acesso aos canais onde os diferentes interesses possam ser equacionados e constitutivos na construção de consensos.

Conforme Jacobi (2005: 134), os canais ou espaços participativos “representam um avanço, na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos- discussão, negociação e voto- e espaço para que seja tratado de forma legítima”, ainda em que num primeiro momento, como no caso do PCE objeto desta pesquisa, a forma de participação oferecida à sociedade esteja mais próxima das orientações que visam muito mais a legitimação da gestão em curso em termos da sua efetividade e eficácia, do que a emancipação e empoderamento da sociedade.

A construção da governança se torna uma questão essencial para a efetivação destas mudanças. Ao longo das cinco últimas gestões, incluída esta em curso, foram elaboradas e aplicadas pela e na administração municipal de Curitiba algumas propostas com este perfil, como por exemplo, a recente experiência do MMC – Modelo Colaborativo e também outras ações que embora não fossem programas de aplicação direta resultaram em mobilização interna e externa da administração em conjunto com as comunidades que compõem as áreas de abrangência das administrações regionais para a construção do planejamento municipal, que para efeito desta pesquisa não serão abordadas diante de que o objeto em questão é o PC E.

## 1.2 HIPÓTESES

Para esta dissertação foram elaboradas três hipóteses, sendo que a primeira se refere à construção de novas práticas de governança e ao fomento do desenvolvimento local a partir de iniciativas públicas baseadas na intersetorialidade e nas parcerias com a sociedade. Assim a primeira hipótese parte do pressuposto de que programas públicos, como o PCE, que tem o seu processo de elaboração e execução fundamentado em parcerias, tanto internas no âmbito da administração, quanto externas com agentes da sociedade, se constituem em importante instrumento de estímulo a ações geradoras de desenvolvimento e de governança local.

A segunda diz respeito à relevância de participação da sociedade nos processos decisórios da gestão urbana. Desta forma parte-se da hipótese de que esses programas públicos com viés participativo são potencialmente capazes de estimular a formação e capacitação da sociedade para a ingerência em todo o processo de construção de política pública, ou seja, no planejamento, elaboração, execução e avaliação da gestão pública.

E, por fim, a terceira hipótese se insere no debate acerca da abordagem de administração pública adotada ou priorizada pelo gestor. Neste sentido, supõe-se que programas públicos, como o PCE de Curitiba, que têm a interatividade e a intersetorialidade como condição para o seu funcionamento produzem modificações correspondentes na cultura organizacional predominante.

## 1.3 OBJETIVOS

Analisar a prática de gestão local proposta com o PCE - Programa Comunidade Escola da cidade de Curitiba e sua potencialidade em relação a modificações na cultura organizacional da administração pública, ao desenvolvimento local e à construção da governança urbana, é o objetivo geral desta dissertação, a partir do qual foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Identificar e analisar os arranjos institucionais originados a partir do PCE.
- Identificar e analisar a dinâmica e os processos de interação e cooperação entre os atores envolvidos na estrutura do PCE no âmbito da administração pública.
- Compreender a prática de governança local no âmbito do PCE e sua relevância para o desenvolvimento comunitário.

#### 1.4 RELEVÂNCIA DO TEMA

O estudo acerca do Programa Comunidade Escola é pertinente considerando a sua inserção nas novas tendências de gestão e a sua potencialidade em influenciar estratégias de desenvolvimento local e de governança.

Neste sentido considerando-se que o processo de elaboração do PCE condiciona a intersetorialidade e a parceria deste mesmo setor público com os setores privado e a sociedade civil, e que se origina a partir de uma demanda pré-existente da sociedade, sobretudo referente à adoção de novas propostas de gestão, abrem-se duas questões, sendo:

1) Um programa de iniciativa pública governamental tem o potencial de identificar, fomentar e fortalecer as ações de desenvolvimento local nas comunidades em que é implantado?

2) Apresenta um potencial para provocar uma inserção real da comunidade no âmbito deliberativo e deste modo interferir na gestão urbana?

#### 1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho apoiou-se nos pressupostos da pesquisa qualitativa e do estudo de caso de caráter exploratório. A definição e escolha desta modalidade metodológica se deram em função da abrangência que este tipo de estudo propicia, pois “permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas da vida real” (Yin, 2001: 21).

A pesquisa foi desenvolvida na cidade de Curitiba, especificamente na Escola Municipal Helena Kolody e Escola Municipal Coronel Durival Britto e Silva, situadas

nos bairros Campo de Santana e Cajuru, respectivamente. Ambas as escolas participam do PCE e conforme avaliações prévias da prefeitura, o envolvimento da comunidade local no desenvolvimento das ações do programa foi significativo.

O levantamento empírico está restrito ao universo das atividades e dos atores envolvidos no PCE, incluindo tanto aqueles participantes na qualidade de usuários das atividades executadas como os envolvidos nas quatro instâncias de gestão do PCE nos três níveis de atuação do arranjo institucional – CENTRAL; REGIONAL E LOCAL- conforme proposto na própria estrutura de gestão do programa.

As técnicas de coleta das evidências foram observação, entrevista estruturada e a pesquisa documental em relatórios técnicos, publicações institucionais e matérias veiculadas pela imprensa escrita.

Como instrumentos de coleta de dados e informações junto aos atores participantes do programa foram utilizados roteiro de entrevista e questionário elaborado em duas versões, sendo:

1) para aplicação aos participantes das instâncias de coordenação: CO – Colegiado de Órgãos; UGP – Unidade Gestora do Programa; COR – Colegiado Regional e, COL – Comitê Local;

2) para aplicação junto aos participantes – usuários – principalmente os envolvidos nas atividades de geração de renda. Os resultados apresentados na quarta seção deste trabalho foram possíveis a partir da análise interpretativa e cruzada dos dados e informações levantados e da base conceitual pertinente.

## 1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está organizada em cinco partes, sendo a primeira relativa à introdução composta pela problematização, delimitação do tema, bem como as hipóteses, objetivos, relevância do tema e esta que apresenta a estrutura do trabalho.

Na segunda parte é apresentada a contextualização histórica das reformas do Estado e gestão pública no Brasil.

A fundamentação teórica vem em seguida e aborda as referências conceituais essenciais à elaboração e análise da problemática que a pesquisa buscou compreender.

A quarta parte da dissertação compreende a exposição do estudo empírico, com a descrição dos procedimentos metodológicos, técnicas e instrumentos utilizados, a apresentação do objeto de estudo, o PCE de Curitiba, as localidades onde foi realizada a pesquisa, os resultados obtidos e concluindo com a verificação das hipóteses.

Finalmente na quinta e última parte são traçadas as considerações finais referente à relevância da experiência do PCE para o debate em torno de novas abordagens de governança urbana em prol do desenvolvimento comunitário.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA CULTURA POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**

As reformas do Estado realizadas no Brasil, nos anos 1937, 1967 e 1995 foram reduzidas à instalação de programas de reformas administrativas. A proposta de reforma de 1937 teve como marco a criação do DASP – Departamento de Administração do Serviço Público, em 1938, órgão responsável pela organização e execução do projeto de reforma à época; em 1967 o plano de reforma se consolidou a partir da instituição do Decreto-Lei nº. 200, e no ano de 1995 com a elaboração do PDRAE.

Assim, essas reformas administrativas em geral aconteceram de modo parcial na medida em que não provocaram mudanças profundas e definitivas na administração pública nacional relativa, sobretudo, à superação de um modo de conduzir a gestão orientada por padrões sustentados em relações personalistas e clientelistas que caracterizavam fortemente a administração pública desde a década de 1930 e que persistem, ainda que em menor escala, até a atualidade. A essas se somam as limitações do modelo burocrático de gestão caracterizado basicamente por processos de trabalho e administrativos rígidos, pouco flexíveis, desalinhados em relação às demandas da sociedade, reflexos da própria dinâmica social que tal modelo não acompanha com a mesma intensidade e velocidade.

Neste sentido o que se observa no âmbito da administração pública, principalmente nos municípios, é a prevalência da coexistência de padrões político-administrativo contrastantes e sobrepostos, restritivos às iniciativas que visam à ampliação da atuação governamental.

### **2.1. AS REFORMAS DO ESTADO E O PODER LOCAL**

Historicamente, a administração pública brasileira, é alvo de críticas atribuídas principalmente à precariedade das suas estruturas e processos organizacionais, pela ausência de princípios racionais que fundamentem tanto a organização interna da administração como o planejamento e desenvolvimento das ações pertinentes à pública.

Estas características tendem a interferir direta e negativamente na eficiência e eficácia resultando numa administração pública desatualizada em termos de estrutura, processos, técnicas e procedimentos. A administração pública sofre as conseqüências das políticas de desmonte que se evidencia na precariedade dos espaços físicos e dos equipamentos disponíveis para a realização das ações, na deficiência do quadro de servidores, nos processos de trabalhos hierarquizados, na burocracia excessiva.

A perspectiva da existência e permanência de um Estado que atue eficaz e eficientemente reforça a necessidade e a busca por novas formas alternativas de gestão pública que ao longo da história nacional realizam-se por meio de projetos de reformas do Estado que, no entanto, significam muito mais reformas parciais do “aparelho administrativo do executivo” (PINHO, 1997: 59). Questões estruturais que implicariam numa efetiva transformação da cultura política não foram enfrentadas nestes projetos.

Martins (1997: 59) considera o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia como “características persistentes da herança colonial brasileira” e, portanto, constitutivas da cultura política brasileira.

Há relatos sobre a realização de experiências de ajustes e de reestruturação administrativa datadas no período da Regência de Dom João VI, nos Primeiro e Segundo Reinados como também na República Velha, (LIMA<sup>2</sup>, 1996 apud CASTOR, 2000: 130), entretanto, é apenas a partir do final desta última e início da década de 1930, que o debate e os esforços para concretização de propostas de reformas nas estruturas administrativas do Estado ganham força.

A instauração do Governo Provisório de 1930, a partir do triunfo do movimento que ficou conhecido como a “Revolução de 30”<sup>3</sup>, impulsionou os estudos

---

<sup>2</sup> LIMA, Oliveira. **D. João VI no Brasil**. 3ª. ed., Rio de Janeiro : Topbooks, 1996.

<sup>3</sup> A década de 30 no Brasil é marcada por mudanças sociais e políticas, impulsionadas por causas externas, como a Primeira e Segunda Guerra Mundial, a Revolução Russa (1917) e a Grande Depressão de 1929 e, internas como a revolta militar, os movimentos culturais, o enfraquecimento da Política dos Estados (CARVALHO, 2004: 29). A Política dos Estados consistia no pacto informal entre o governo e as províncias, onde prevaleciam as mais desenvolvidas economicamente e mais populosas como Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul (COSTA, 2004: 175). O acirramento da disputa entre as oligarquias levou ao rompimento do acordo sucessório (popularmente conhecido como *Política Café com Leite*) que alternava no poder São Paulo e Minas Gerais, dando origem à *Aliança Liberal*, formada por Minas Gerais (desde então na oposição), Rio Grande do Sul e Paraíba, que lançaram um candidato, concorreram e foram derrotados nas eleições presidenciais de 1930. As

e iniciativas dentro da própria estrutura de governo, para a elaboração de uma reforma da administração pública para o país (MARTINS, 1997: 16; PINHO, 1998: 60; CASTOR, 2000: 130).

A sociedade brasileira experimenta muitas transformações visando alcançar desenvolvimento (PINHO, 1998: 60), econômico e social sob responsabilidade do Estado e suas estruturas administrativas capazes de conduzi-las.

Este período, a década de 1930, segundo Nogueira (1997: 9), é considerado um momento de “amadurecimento pleno do Estado, como instituição política, jurídica e administrativa”. Em que a atuação estatal determina e fortalece a expectativa de modernização da administração pública.

No âmbito da relação com a sociedade este período também foi marcado por modificações relacionadas à organização político-administrativa. Desta forma o movimento de 30 impulsionou mudanças na Constituição de 1934, como a reinserção do municipalismo cuja característica era reconhecer o município como ente autônomo, nos aspectos administrativo, financeiro e político (MEIRELLES, 1996: 37). Esta autonomia, no entanto, não logrou êxito em função da brevíssima vigência desta Constituição que sucumbiu ao golpe ditatorial de 1937, o Estado Novo, que impôs um novo regime ao país.

A reinserção do municipalismo era reação ao centralismo do período anterior e às relações baseadas nos favores pessoais, na opressão do coronelismo<sup>4</sup>, no personalismo e clientelismo. Conforme Meirelles (1996: 35), durante a vigência da Constituição de 1891 “[...] não houve autonomia municipal no Brasil”, enfatizando que o “[...] centralismo provincial não confiava nas administrações locais as municipalidades não passavam de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses”.

---

oligarquias insatisfeitas com o resultado dessas eleições em associação com grupos radicais de oficiais do exército brasileiro iniciaram um movimento que foi denominado *Revolução de 30* (SALOMÃO: 72).

<sup>4</sup> Victor Nunes Leal define coronelismo como o “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada [...] é uma forma peculiar de manifestação do poder privado... uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa [...] é um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terra” (1997: 40).

As conseqüências desta política podem ser observadas na administração pública pelos traços patrimonialistas nas relações entre o governo e a sociedade que vigoram ainda na atualidade.

Esta situação ganha novo contorno com a criação do DASP, em 1938, órgão governamental cuja finalidade era elaborar e executar a reforma nas estruturas administrativas do Estado, a partir de princípios modernos e racionais de organização dos processos e procedimentos no desenvolvimento das tarefas e à gestão de recursos humanos. O DASP foi inspirado no modelo de serviço civil britânico, nas idéias racionalizadoras de Henri Fayol e no modelo taylorista de administração científica aplicado no processo de trabalho industrial como forma de otimização da produção e aumento dos lucros, durante a revolução industrial. (CASTOR, 2000: 131).

Ao DASP coube tanto elaborar planos para o ingresso no serviço público, de formação de servidores para altos escalões e de carreiras e salários fundamentados em critérios de mérito, bem como supervisionar a administração pública e fixar o orçamento nacional (MARTINS, 1997: 16) e finalmente, reformar os processos administrativos incluídos as compras, as contratações e a padronização de bens patrimoniais (CASTOR, 2000: 131).

Esta proposta de reforma representou conforme Nogueira (1997: 10), um momento ímpar na história (1930-45) em que a questão administrativa foi priorizada e assumida como exclusivamente estatal, ou seja, pensada e executada pelo e no Estado.

A importância do DASP pode ser avaliada também através do caráter subjetivo da sua responsabilidade que era suplantar a burocracia patrimonialista predominante com a implantação de uma burocracia moderna (PINHO, 1997: 60).

Apesar dos avanços administrativos que conseguiu atingir, a reforma daspiana não alcançou sucesso na concretização da sua meta principal, que resumidamente se traduzia na instalação de uma “burocracia moderna, ágil, eficiente e eficaz” (NOGUEIRA, 1997: 10) e que foi vencida pelas mesmas tendências que ensejava transformar, ou seja, por pressões “populistas<sup>5</sup> e clientelistas<sup>6</sup>” (MARTINS,

---

<sup>5</sup> Andrade (2004: 210) se refere ao conceito de populismo como um arranjo político que simultaneamente centra sua atuação sobre as massas políticas (o povo), as corteja, mas as incorpora de forma subordinada ao sistema de poder.

1997: 16) que se mantiveram direta ou indiretamente capazes de exercer influências nas estruturas política e administrativa do Estado.

A instalação de uma estrutura administrativa paralela, reconhecida por meio das interferências ou adaptações na aplicação do plano de reforma do DASP, foi uma das questões que limitou sua implementação, que em ambas as situações, tanto na sua elaboração e aplicação como na sua subversão, estiveram apoiadas pelo executivo.

Desta forma, segundo Martins (1997: 17), para os altos escalões representados pelos setores executivos do governo foram utilizados os critérios constantes do plano de reforma sob responsabilidade do DASP, o que propiciou que fossem transformados na melhor burocracia da América Latina, enquanto que para as carreiras dos escalões médios e inferiores situados nos órgãos responsáveis pela prestação dos serviços de saúde e de assistência social foram adotados critérios fora do plano de reforma, prevalecendo a manipulação populista e clientelista.

Martins (1997: 17), aponta a existência de um padrão duplo na organização dos processos da administração pública, que significou a utilização, em paralelo, de critérios específicos e divergentes para tratar uma questão única. O que representou não só a inexistência de isonomia entre os setores da administração pública, mas a explicitação das contradições entre o modelo de Estado e administração pública que se ensejava e aquele que se conseguiu efetivar. Assim, ao mesmo tempo coexistiam estruturas determinadas por relações baseadas na influência pessoal, sem considerar os aspectos técnicos necessários aos seus processos e dinâmicas, ao lado de outras estruturas cujos processos eram organizados dentro de padrões técnicos – burocráticos elaborados na proposta.

A persistência deste padrão duplo possibilitou a formação do que Pinho (1998: 63) chamou de híbrido administrativo que é o resultado da coexistência de formas antagônicas de organização administrativa da gestão pública. Neste caso, a convivência de uma estrutura patrimonialista e outra meio weberiana (PINHO, 1997: 61) porque apenas se aproximou da teoria burocrática elaborada por Max Weber.

---

<sup>6</sup> Por clientelismo compreende-se um tipo de relação política baseada na troca de lealdade ao chefe político por favores pessoais aos seus seguidores ou súditos (PRATES, 2004: 115).

Além da não superação do Estado patrimonialista este híbrido serviu como garantia dos métodos de intervenção anteriormente utilizados principalmente, à utilização do potencial de influência pessoal dentro das estruturas do Estado como moeda de troca (PINHO, 1998: 62).

A utilização deste expediente reforça a constatação da existência de influências de uma herança colonial enraizada na cultura política brasileira, que foi muito acentuada na década de 1930 e se estendeu às décadas seguintes, contribuindo para a manutenção de estruturas pouco eficientes e eficazes na administração pública.

A ênfase dada ao município na Constituição de 1934 foi suprimida pelo golpe de 37 que instituiu o Estado Novo e que providenciou a retirada da autonomia municipal, centralizando novamente as decisões, proibindo as eleições para prefeitos, enfim coibindo toda e qualquer manifestação local em prol do município (MEIRELLES, 1996: 39), reiterando a dependência do município ao poder central e às influências dos chefes políticos locais, o coronel e seus protegidos.

Na década seguinte com o fim do Estado Novo, o município volta a ser pauta da Constituição de 1946, restaurando-se a sua autonomia política, administrativa e financeira.

Cabe salientar que nos anos 50, período em que o Estado brasileiro teve a sua gestão orientada para o desenvolvimento econômico com o planejamento como instrumento de organização e otimização administrativa<sup>7</sup>, não houve avanços, no aspecto administrativo, quanto à busca de alternativas para a solução ou a minimização das contradições observadas na estrutura estatal.

Ocorre que neste período se difunde a idéia de que a administração pública se tornara obsoleta, portanto, sem condições técnicas de assumir a

---

<sup>7</sup> O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) entrou para história do país como a gestão presidencial na qual se registrou o mais expressivo crescimento da economia brasileira. Na área econômica, o lema do governo foi "CINQUENTA ANOS DE PROGRESSO EM CINCO ANOS DE GOVERNO". Enfatizando o "desenvolvimento econômico industrial", estabeleceu, através do Plano de Metas, 31 metas, entre as quais energia, transporte, alimentação, indústria de base, educação e construção da nova capital. Essa "política desenvolvimentista" baseava-se na utilização do Estado como instrumento coordenador do desenvolvimento, estimulando o empresariado nacional, e também criando um clima favorável à entrada do capital estrangeiro, quer na forma de empréstimos, quer na forma de investimento direto (COSTA; MELLO, 1999: 341).

responsabilidade imposta pelo desafio que representava o Estado Desenvolvimentista (MARTINS, 1997: 18) que se instalava demandando a utilização de formas alternativas de gestão pública.

Para suprir tal necessidade optou-se pela manutenção e ampliação de estruturas fora do Estado, com a construção de um sistema administrativo paralelo, caracterizado pela priorização da administração pública indireta em detrimento da administração pública direta. As estruturas paralelas se justificavam pela possibilidade de maior agilidade no trato das questões administrativas necessárias à atuação governamental.

Neste sistema paralelo as empresas estatais da administração pública indireta são elevadas a níveis de excelência com recursos humanos altamente preparados formando ilhas de competências (NOGUEIRA, 1997: 12), enquanto que a administração pública direta é relegada a padrões reduzidos de eficiência (MARTINS, 1997: 18; PINHO, 1998: 63).

Embora este período seja representativo das contradições da administração pública brasileira (MARTINS, 1997: 18), a criação de empresas estatais não foi prerrogativa deste período, mas também da década de 30.

As contradições apontadas por Martins são a não ruptura dos padrões patrimonialistas na tentativa de reforma via DASP na década anterior e reafirmada pelo uso em larga escala de expedientes paralelos à administração direta (NOGUEIRA, 1997: 12) que justificavam a opção pela criação de uma nova estrutura ao nível de qualidade exigido pelo projeto de desenvolvimento proposto pelo Estado, em detrimento da correção e enfrentamento das deficiências da estrutura existente.

Na década de 60 foram retomados os estudos que culminaram na proposta de reforma do aparelho do Estado de 1967, do Estado Burocrático-Autoritário (PINHO, 1998: 64). O Decreto-Lei nº 200/67 estabelece os critérios de regulamentação para a organização da administração pública em um conjunto de sistemas (CASTOR, 2000: 143).

A reforma administrativa de 67 teve como premissas básicas “a centralização normativa e a diversificação da natureza dos órgãos públicos” (MARTINS, 1997: 21) sendo que para a primeira foi determinada a atividade de planejamento geral e orçamentário e para a segunda a expansão da administração indireta com vistas à descentralização funcional do aparelho de Estado.

A administração indireta é composta por entidades e empresas denominadas por Sociedade de Economia Mista, Autarquias, Empresas Estatais, cujas definições são especificadas no Decreto-Lei nº. 200/67.

A organização do Estado compreendia tanto os setores da administração direta como indireta. As Fundações estão incluídas nesta organização e são caracterizadas como organizações de direito privado com legislação específica (Decreto-Lei 900/67), portanto, não públicas.

Assim como a anterior, esta reforma privilegiou a administração indireta em detrimento da administração direta, o que aos moldes dos governos anteriores corroborou para a degradação e o conseqüente descrédito desta última, principalmente porque à administração direta cabia a responsabilidade pela prestação dos serviços básicos, o que a colocava em constante interação com a população, tornando mais evidente aos olhos desta a pouca qualidade dos serviços ofertados (MARTINS, 1997: 26).

O fortalecimento da administração indireta se deu sob a justificativa de combater o populismo e o clientelismo dominantes nas estruturas do Estado nos períodos que antecederam o Estado Burocrático Autoritário (PINHO, 1998: 65) e na crença de “compensar as fraquezas e distorções da estrutura formal direta e de ajudar a adequar o Estado às exigências do desenvolvimento” (NOGUEIRA, 1997: 13).

Desta forma, a opção pela introdução destes “modelos não convencionais de organização pública” (CASTOR, 2000: 136) se assenta também na maior flexibilidade e agilidade dessas e, por extensão, do setor público.

Importante se faz relatar que o regime autoritário<sup>8</sup>, combatia o populismo incidente em governos anteriores, pois se temia que sua influência viesse causar desajustes à ordem. Somando-se a isto, a questão municipal voltava à pauta, pela

---

<sup>8</sup> Regime Autoritário “caracteriza-se por um pluralismo limitado (as decisões são fechadas, mas delas participam pessoas e grupos privilegiados, ao contrário da ditadura clássica), pela ausência de mobilização política e pela inexistência de uma ideologia abrangente. O autoritarismo distingue-se do totalitarismo”. Andrade (2004: 211) utiliza o conceito de Regime Autoritário elaborado por Juan Linz no trabalho intitulado *An authoritarian regime: Spain*. In: ALLARDT, E., LITTUNEN, Y. (Ed.). **Clevages, ideologies and party systems. Contribution to comparative political sociology**. Helsinki, 1964.

necessidade de adequação do poder local à “nova organização administrativa do poder e à modernização autoritária” (ANDRADE, 2004: 211).

A Constituição de 1967 manteve a autonomia municipal, num primeiro momento, mas na medida em que o regime começa a entrar em crise essa autonomia passa a ser gradativamente cerceada, principalmente por meio dos atos institucionais e emendas constitucionais que inseriam cláusulas específicas que limitavam ou tornavam sem efeito alguns preceitos constitucionais. Segundo exemplo citado por Meirelles (1996: 40), na Emenda Constitucional 1/69 é garantida

a manutenção da autonomia municipal pela *eleição direta* (grifo do autor) dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores (art. 15, I), mas ao mesmo tempo torna obrigatória a nomeação dos prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos municípios declarados de interesse de segurança nacional (art. 15, §1ª, “a” e “b”).

As aspirações contidas no projeto da reforma administrativa de 67, sob o comando do Estado Burocrático-Autoritário, foram subvertidas por sua própria natureza, pois,

[...] a racionalidade pretendida através da centralização normativa foi prejudicada pela concentração de poder, pessoal e arbitrária, alimentada pelo *ethos* autoritário e, as ações de descentralização funcional foram parcialmente desviadas de sua intenção original a qual tinha dois objetivos: em primeiro lugar, contornar a rigidez das estruturas da administração direta e, em segundo lugar, *introduzir o espírito gerencial privado na administração do setor paraestatal*-grifo do autor-, (MARTINS, 1997: 21; DECRETO-LEI Nº 200 – Art. 27).

Esta situação reafirmou aquilo que pretendia superar, uma vez que “a supressão ou obstrução pelo regime autoritário dos canais institucionais de representação de interesses, fez surgir novas formas de articulação e relacionamento entre a burocracia pública e os interesses privados” (MARTINS, 1997: 27). A criação de estruturas paralelas à administração pública como as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, propiciou a sobreposição e, conseqüentemente, a permeabilidade de uma estrutura altamente qualificada e semi-independente do Estado, com outra defasada e desestimulada.

A descentralização se limitava à desconcentração de alguns órgãos do governo que foram instalados em Estados e cidades, entretanto, estes órgãos

descentralizados cumpriam os programas previamente definidos no âmbito central, sem possuir autonomia administrativa, financeira e política.

Esta prática organizativa que se estendeu até meados da década de 70, período em que as dificuldades se tornam mais evidente, sobretudo em função “da falência do modelo econômico concentrador e excludente desenvolvido no período 1967-73<sup>9</sup>, e a crise originada com altos índices de inflação e recessão” (NOGUEIRA, 1997: 15), aprofundou também a crise do setor público fortalecendo ainda mais a degeneração da administração pública.

Neste período começa a ser delineada nova forma de relação entre o Estado e a sociedade, pois há uma inflexão nas diretrizes governamentais e a questão social passa a ser vista sob outro prisma. Conforme Azevedo (1994: 254), diante da crise instalada, a utilização dos grandes projetos de governo, se torna inviável e a estratégia adotada foi a realização de “obras com a participação da população, o que contribuiu para a legitimação mais tarde na década de 1980 do planejamento participativo”.

O centralismo administrativo e a política de distribuição de recursos desenvolvidos neste período de Estado Burocrático-Autoritário têm reflexos nas ações dos outros níveis de governo, principalmente nos governos locais.

A estratégia global da participação da comunidade como forma de governar foi adotada também na administração municipal de Curitiba cuja síntese da gestão 1983-1985, era “Curitiba Participativa”.

As diretrizes do Plano de Governo indicam como objetivos gerais a melhora das condições de vida da população, a democratização do poder e a participação das comunidades em todas as suas decisões. *O povo vai ajudar a planejar, desenvolver e controlar a execução dos programas do Governo Municipal* (grifo do autor), (PMC, 1983)

O processo de redemocratização a partir dos anos 80 e a dinâmica das transformações que se desenharam a partir daí, pressionaram pelo reconhecimento

---

<sup>9</sup> O Estado Burocrático-Autoritário desenvolveu uma política econômica (1967-73) centrada “na produção de bens de consumo duráveis, favoreceu as grandes empresas nacionais e internacionais, capitalizou e reprivatizou a economia, reduziu salários e estimulou o inchaço do sistema financeiro” (NOGUEIRA, 1997: 15).

da “necessidade de uma nova configuração do Estado” (PINHO, 1998: 68), sob a égide da melhora do seu desempenho fundamentada em princípios de maior eficiência e modernização político-administrativa, (BRESSER–PEREIRA, 1998: 49), o que foi enfatizado e priorizado pelo grupo governante no período.

Entretanto, as módicas tentativas de planos de reforma para a administração pública, que se fizeram durante a década de 80 não foram suficientemente profundas para causar modificações nas estruturas do Estado, prevaleceu a tradição brasileira da inclusão e sobreposição de experiências divergentes, ou seja, “a incorporação de elementos estruturais do velho regime no novo” (PINHO, 1998: 68-69).

A CF de 1988 foi um dos marcos do período e representou avanços em relação à configuração de um “novo modelo de federação ao inserir o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil” (BONAVIDES, 2004: 345) tornando-o autônomo em nível de igualdade com os Estados e com a União.

Com a autonomia foi ampliado o montante de recursos financeiros destinados aos municípios pela União e em contrapartida foram repassadas também as responsabilidades pela implementação de políticas públicas como saúde e educação (ANDRADE, 2004: 205).

No tocante à administração pública a CF de 1988 significou avanços e retrocessos, pois, paralelamente à regulamentação de princípios que potencializavam a modernização houve a reafirmação de alguns preceitos e a consolidação de alguns privilégios<sup>10</sup>.

Diante da continuidade da crise econômica e suas conseqüências, o tema da reforma administrativa voltou à agenda em meados da década de 90 de forma consistente, como uma questão nacional (PINHO, 1998: 70).

O argumento de que a crise do Estado é também a crise da Administração Burocrática<sup>11</sup> fez parte do debate em torno da necessidade de se reformar o Estado

---

<sup>10</sup> Bresser-Pereira (1996: 9) afirma que os preceitos que mantiveram os privilégios “foram ao mesmo tempo um tributo pago ao patrimonialismo e uma conseqüência do corporativismo que recrudescer com a abertura democrática, levando todos os atores sociais a defender seus interesses particulares como se fossem interesses gerais”.

<sup>11</sup> Conforme Bresser-Pereira (1996: 3) a crise da administração pública burocrática teve como principais causas a prevalência do patrimonialismo no regime militar; a opção pelo fortalecimento da

neste período (BRESSER-PEREIRA, 1996: 3). A estrutura burocrática, de acordo com este discurso, não correspondia aos anseios e demandas da sociedade e do mercado, dadas as suas características patrimonialistas, centralizadoras, pouco flexíveis.

As transformações desencadeadas no Brasil na década de 1990 foram impulsionadas tanto por fatores externos como internos: no âmbito externo basicamente com o fenômeno da globalização e a reformulação das relações entre as nações nos aspectos econômicos e políticos; e internamente com o fim do regime autoritário e o movimento de redemocratização, caracterizado como um período de grande efervescência nas áreas social, política e cultural.

A nova ordenação do Estado ficou alinhada ao projeto neoliberal basicamente pela sua retração no âmbito econômico e social, este último aspecto caracterizado pela transferência gradual de responsabilidades para a sociedade civil (DAGNINO, 2004: 140). Neste contexto, o imperativo da reforma administrativa efetivou-se com a elaboração do PDRAE (MARE, 1995), a partir de alguns conceitos utilizados no setor privado e em pressupostos da teoria da nova gerência pública, a partir de alguns conceitos utilizados no setor privado, configurando a chamada Administração Gerencial.

O modelo de administração pública gerencial pressupõe relações e processos de trabalho mais flexíveis, menos hierarquizados que em síntese significa uma postura diferenciada do gestor público relativa a uma forma de atuação que privilegia a interatividade tanto no âmbito interno da administração quanto externo, com a sociedade.

Esta abordagem propõe uma visão ampla do processo de gestão como um fator de alcance de eficiência e eficácia dos serviços prestados, ao contrário da abordagem burocrática que enfatiza a divisão de tarefas, a especialização de funções e a hierarquia funcional.

Estas e outras características que diferenciam a abordagem burocrática e a gerencial são apontadas por Pacheco (1999: 45), no Quadro 1, a seguir.

---

administração pública indireta em detrimento da administração pública direta em relação à formação de uma burocracia profissional. E foi agravada pelo o enrijecimento burocrático extremo dado pela Constituição de 1988.

<b>Paradigma burocrático</b>	<b>Administração pública gerencial (ou paradigma pós-burocrático)</b>
Baseia-se na noção geral de interesse público	Busca obter resultados valorizados pelos cidadãos
Eficiência	Qualidade e valor
Administração	Produção
Controle	Ganhar adesão a normas
Especificar funções, autoridade e estrutura	Identificar missão, serviços, usuários e resultados
Justificar custos	Transferir valor
Garantir cumprimento de responsabilidade	Criar accountability Fortalecer as relações de trabalho
Seguir regras e procedimentos	Compreender e aplicar normas Identificar e resolver problemas Melhorar continuamente os processos
Operar sistemas administrativos	Separar serviços e controle Criar apoio para normas Ampliar a escolha do usuário Encorajar ação coletiva Criar incentivos Definir, medir e analisar resultados
Estrutura hierárquica	Redução dos níveis hierárquicos. Gestão participativa
Definição rígida e fragmentada de cargos Alta especialização	Multifuncionalidade Flexibilidade nas relações de trabalho
Chefias zelam pelo cumprimento de normas e procedimentos	Gerentes incentivam a obtenção de resultados e animam equipes

Quadro 1 – Características dos Modelos Burocrático e Gerencial de Administração Pública

Fonte: PACHECO (1999: 45)

Dentre os preceitos constantes da proposta do PDRAE está

a valorização do Núcleo Estratégico do aparelho estatal; o reforço da presença regulatória do Estado e a especialização das estruturas que cumprem funções exclusivas; a transferência de funções assistenciais, sociais e culturais para organizações *públicas não-estatais* (grifo do autor) e a privatização do aparato produtivo do Estado (CASTOR, 2000: 149).

Estes princípios incorporam as diretrizes do Banco Mundial, no “sentido de racionalizar os investimentos públicos para a área social, diminuindo o papel do Estado e fortalecendo as ações de natureza privada” (SIMIONATTO, 2000).

O PDRAE representou, objetivamente, mais um esforço em resposta às pressões oriundas da crise do Estado nos aspectos “financeiro, de legitimidade e de organização” (PACHECO, 1999: 42), e tanto como as propostas anteriores,

apresentou alternativas técnicas, administrativas e políticas que visavam contribuir à melhora da eficiência e eficácia da administração pública.

No entanto, também aos moldes das outras tentativas que o precederam, o referido plano foi implementado à estrutura administrativa vigente<sup>12</sup>, acrescentando elementos novos no conjunto dos já existentes e consolidados, sem efetivamente impactar o arquétipo administrativo prevalecente.

A estratégia para a interrupção deste ciclo de reformas pouco impactantes a alterações na estrutura estatal deve considerar, conforme Martins (1997: 13) “a cultura política particular sob a qual a administração pública evoluiu; os processos que levaram (tradicionalmente ou recentemente) às disfunções do serviço público; e a localização dos principais gargalos da administração pública”.

À medida que tal estratégia não se concretiza corre-se o risco de somar ou sobrepor mais um componente à estrutura administrativa do Estado brasileiro, que segundo Nogueira (1997: 12) é composta pela “*macrocefálica bifrontalidade*” (grifo do autor), que é a coexistência de princípios racional-legalistas ao lado de princípios patrimonialistas. E, segundo Pinho (1998: 76), ante a implantação do PDRAE há a tendência à agregação de mais uma cabeça, a gerencialista, que originará a “*macrocefálica trifrontalidade*” (grifo do autor) se a ruptura com os padrões que se pretende reformar não se concretizar.

Contudo essas reformas, sem dúvida, marcam efetivamente a administração pública brasileira nos seus vários aspectos, dentre estes a possibilidade concreta de reflexão acerca da organização administrativa do Estado e de seu aparelho, no interior do próprio governo. Em relação ao poder local, a contribuição da CF de 1988 foi importante, pois a ascensão do município a ente federado, com receita própria e autonomia política e administrativa se constitui na garantia institucional de inserção da sociedade na gestão pública.

---

<sup>12</sup> Importante se faz citar que alguns dos princípios da abordagem da administração pública gerencial constante do PDRAE podem ser observados em alguns municípios brasileiros como é o caso, específico desta pesquisa, da administração municipal de Curitiba que assume publicamente esta abordagem como, por exemplo, no plano de governo da gestão 2005-2008, que agrega elementos da cultura gerencial à sua forma de gestão.

## 2.2 CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO

A participação da sociedade na administração pública sofre limitações determinadas basicamente por interferências da prevalência de uma cultura política de favorecimento pessoal e de troca de favores.

Ao mesmo tempo em que o Estado democrático, pós-regime militar, deveria ampliar e estimular a participação da sociedade na gestão pública urbana é possível observar a permanência de elementos que rememoram práticas autoritárias, fundamentadas em princípios paternalistas, clientelistas e personalistas, e conforme Martins (1997: 10), se constituem em influências atribuídas a uma herança colonial patrimonialista intensamente arraigada na cultura política brasileira.

Conforme Silva (2004: 197),

[...] a democracia depende tanto da capacidade de apreensão e processamento institucional dos interesses sociais manifestos na esfera pública como também da capacidade em responder a tais interesses por meio de políticas públicas, e isto é condição essencial à ruptura com estruturas e dinâmicas avessas à interlocução com a sociedade, para sua efetivação.

Cultura política pode ser definida como “um conjunto de atitudes, normas e crenças mais ou menos partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1991: 306), não homogênea, construída cotidianamente em contextos históricos e sociais diferenciados.

Desta forma o conceito de cultura política se transforma em consonância com as dinâmicas socioeconômicas, culturais e políticas da sociedade e está, portanto em permanente mudança dada pelo contexto histórico e social (SCHMIDT, 2003: 226). Assim o próprio conceito de cultura política tem sido transformado ao longo do tempo resultando, de acordo com Gohn (2000: 33), na chamada “[...] teoria neoculturalista da política”, reforçando que as “[...] referências e comportamentos não são apenas herdados, mas principalmente apreendidos”.

Neste sentido a cultura política é “[...] vista como resultante da interação permanente entre valores antigos - que persistem pela tradição - e novos - agregados ao repertório das pessoas” (ibid.: 33).

A constatação da existência de uma cultura política demarcada por princípios patrimonialistas, clientelistas e personalistas no contexto da administração pública,

privilegiando na definição e elaboração das políticas públicas as relações e interesses privados em detrimento dos públicos, tende a “fragmentação e a atomização da sociedade brasileira, limitando seu avanço como entidade autônoma, soberana e com poder de interferência nos negócios públicos” (BAQUERO, 2004: 163).

Assim o patrimonialismo presente na administração pública esteve,

[...] condicionado pelo caráter de empresa colonizadora, que derramou pelo vasto território pequenos contingentes populacionais vocacionados para a auto-suficiência e *naturalmente* (grifo do autor) dispostos a reagir a qualquer tentativa de organização e / ou controle estatal. [...] ainda que tenha sido vencedor, o Estado, arcou com certo custo, pois o localismo nascido do empreendimento colonial dissimularia sua recusa ao Estado com a adesão a posições de *ocupação* (grifo do autor) e privatização do Estado (NOGUEIRA, 1997: 7).

O desenvolvimento do Estado e por extensão da administração pública no Brasil esteve caracterizado essencialmente pela concentração do poder na instância central, representada pelo executivo sem o envolvimento da sociedade na gestão da coisa pública e nos processos decisórios, tanto os procedimentos técnico-administrativos como às políticas públicas.

Entretanto eventos conjunturais da sociedade brasileira foram fundamentais à demanda por medidas de reversão desta condição.

Em princípio têm-se os movimentos a partir das décadas de 1970 e 1980, impulsionando a redemocratização que por sua vez desencadeou, conforme Gohn (2000: 24), a “reconstrução do conceito de *sociedade civil*” (grifo do autor), essencialmente pelo surgimento e fortalecimento de grupos organizados (associações de bairros, de donas de casa, entidades de classe, de gênero, partidos políticos, movimentos étnicos, entre outros) e para “[...] a inovação das lutas sociais” a partir do reconhecimento de novos atores – “[...] sujeitos de direitos” – e finalmente pela criação por meio de ações coletivas de “[...] espaços de expressão de cidadania”.

O conceito de cidadania também foi transformado neste período,

[...] que passa a considerar uma sociedade mais igualitária em todos os níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como *sujeitos portadores de direitos* (grifo da autora), inclusive de participar efetivamente na gestão da sociedade (DAGNINO, 2002: 10).

Os espaços públicos de participação em princípio foram ocupados pelos movimentos sociais, com a reivindicação de direitos civis, políticos e sociais, em claras demonstrações de resistência às ofensivas do governo militar que ainda ocupava o poder central na década de 1980. Segundo Jacobi (2005: 126), a participação social está relacionada ao “processo de redefinição entre o público e o privado na perspectiva de redistribuir poder àqueles que não têm acesso a ele”, se constituindo dessa forma na base para a construção de formas institucionalizadas de convívio social. A ocupação e participação desses e nesses espaços se configuram como alternativas para o fortalecimento de laços sociais e de identidade, tanto individuais como coletivos, na perspectiva de cidadania e civilidade (Kauchakje, 2002: 174).

Com a promulgação da CF de 1988, houve a admissão de novas modalidades de gestão nas áreas sociais com foco na descentralização e, em decorrência disso, a necessidade de ampliação da participação da sociedade junto ao Estado (NOGUEIRA, 1997: 17). Este processo se deu com a instituição dos denominados espaços públicos de participação, como os Conselhos Gestores, legalmente instituídos, nos âmbitos federal, estadual e municipal (BORBA, 2004: 243; DAGNINO, 2004: 140) e, o Orçamento Participativo, experiência pioneira da cidade de Porto Alegre – RS, que foi replicada em outros municípios brasileiros.

O segundo aspecto se refere à introdução e influência de princípios neoliberais e à própria adoção do projeto neoliberal de modo mais contundente a partir dos anos 90 cujas orientações, resumidamente, preconizam a redução da intervenção estatal e o aumento da participação da sociedade nas ações do Estado, como forma de resolver a questão da pouca eficiência e eficácia deste, o que *a priori* qualifica a modalidade de participação daí emergente.

O conceito de participação pode, então, apresentar sentidos e objetivos diferenciados, conforme a orientação político-ideológico dos grupos envolvidos. Os espaços participativos são, em decorrência, permeados pelo conflito de interesses, no entanto, são importantes na medida em que o “[...] Estado se abre às organizações sociais admitindo a tensão política como método decisório”, possibilita a “[...] diluição, paulatinamente de práticas” baseadas no patrimonialismo e no autoritarismo (JACOBI, 2005: 127).

A participação também é concebida como um método de governo cuja efetivação

[...] pressupõe o cumprimento prévio ou simultâneo de um conjunto de requisitos vinculados às regras do jogo democrático e à consolidação de práticas descentralizadoras da organização político-administrativa, que se concretiza através de uma completa revisão da repartição de competências, funções e recursos (FURRIELA, 1999: 30).

Em relação à questão da existência de diferentes abordagens sobre o conceito de participação, Dagnino (2002: 139-140) compartilha da afirmação que considera a construção da democracia pós-regime militar, o avanço que significou a reconstrução da sociedade civil e a criação dos espaços públicos de participação, como conquistas dos movimentos sociais. Entretanto enfatiza que tal processo não se dá de modo harmônico, o que atribui à existência de contradições originadas pelo paralelismo, de dois projetos políticos distintos sendo de um lado o projeto neoliberal e de outro o projeto de reconstrução democrática.

O primeiro se caracteriza pela redução da intervenção do Estado e a necessidade de repasse das suas responsabilidades e atribuições à sociedade.

O segundo materializa-se na criação de espaços públicos de participação e na participação da sociedade civil junto ao Estado, com a sociedade e os cidadãos passando a serem considerados sujeitos políticos de direitos, cuja interferência nas definições de políticas públicas e nos processos de tomada de decisão é a principal meta.

Os dois projetos enfatizam e demandam a necessidade da participação da sociedade na gestão urbana.

A contradição e disparidade entre esses projetos se dão na efetivação da ocupação dos espaços públicos participativos, visíveis na disputa pela concretização dos interesses que cada um representa e defende o que implica na explicitação das formas diferenciadas de compreensão e conseqüentemente, de aplicação de categorias conceituais como participação, cidadania, sociedade civil e democracia, bem como dos objetivos implícitos em cada projeto, originando uma “sutil disputa de significados” (DAGNINO, 207: 140).

Desta forma, apesar da disputa de significados, entre o Estado e a sociedade, os interesses distintos permanecem escamoteados e a despolitização do espaço fortalecida.

Tal situação ocorre, basicamente, em função da aparente homogeneização do discurso que determina a dinâmica prevalecente em alguns desses espaços, caracterizados por meio da exclusão da sociedade civil enquanto sujeito político, detentor de interesses específicos e capacidade para defendê-los, obstaculizando a sua interferência no processo decisório (ibid.: 141-150).

A garantia da existência dos espaços públicos se dá pela diversidade e pluralidade de atores envolvidos, pela equidade do acesso às informações de qualidade, de conhecimento e poder (ibid.: 158). Os espaços públicos resultam da permanente organização, conscientização e engajamento da sociedade na configuração socioeconômica e política do Estado brasileiro e, desta forma, se constituem fundamentais à construção democrática.

Entretanto, ainda que a modalidade de participação e ocupação dos espaços participativos esteja identificada com o projeto político que vise apenas legitimidade do governo, caracterizando uma participação mais instrumental, é fundamental que estes sejam ocupados. A prática da participação social tende a construir e solidificar novas formas de cooperação e colaboração entre as pessoas.

Neste sentido embora o PCE de Curitiba esteja muito próximo da abordagem que tem a participação como forma de dar legitimidade à atuação governamental, é possível reconhecer que ao buscar parcerias junto à sociedade, promove a mobilização da participação de alguns setores junto da administração. E na medida em que vem ampliando os espaços dos seus fóruns internos à participação dos parceiros infere-se que há probabilidade que estes setores parceiros também venham a demandar mais espaço nos processos do programa.

### 3 GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

A abertura do processo político no Brasil nas últimas décadas possibilitou a criação e ampliação de canais de participação da sociedade junto ao Estado como estratégia de organização e sobrevivência.

Neste aspecto os municípios têm papel fundamental, principalmente em relação à constituição de condições de acessos à participação da sociedade na gestão pública, compreendida como compartilhamento do processo decisório no âmbito das políticas públicas. A CF de 1988 traz de forma efetiva os instrumentos para que sociedade e governo atuem conjuntamente, como por exemplo, os conselhos de saúde, de educação, da criança e do adolescente, e na área da política urbana, as audiências públicas.

A possibilidade de maior proximidade entre o poder público e a sociedade tende a ser um elemento facilitador no que se refere à construção coletiva de programas e projetos adequados à realidade local, no sentido de que ações auto-sustentáveis sejam passíveis de realização.

Neste contexto os conceitos de governança, capital social e de desenvolvimento, que serão discutidos neste capítulo, ganham destaque na busca por novos padrões democráticos na perspectiva de desenvolvimento comunitário.

#### 3.1 GOVERNANÇA

Com a perspectiva da construção democrática vislumbrou-se a supressão do Estado Autoritário (1964-1985) sob o avanço nas formas de organização e mobilização da sociedade, bem como da reestruturação da sociedade civil, e na criação e institucionalização de instrumentos que apontam à ativação do potencial participativo tanto individual quanto coletivo da sociedade brasileira.

Diante da pressão exercida pela sociedade civil somaram-se as dificuldades nas áreas econômica, administrativa e política, e também, a necessidade de adequação aos preceitos neoliberais orientados por organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI - Fundo Monetário Internacional. Em relação às dificuldades econômicas foram relevantes a crise fiscal e a hiperinflação; no campo da administração pública a ineficiência e ineficácia da organização e da prestação

de serviços; na área política a desconfiança generalizada em relação aos partidos políticos e, conseqüentemente, a carência de mediadores na interlocução com a sociedade.

A necessidade de adequação aos preceitos neoliberais se evidenciou basicamente com as medidas de redução da intervenção do Estado no âmbito das políticas públicas.

Neste processo ergue-se o debate sobre a categoria conceitual governança na década de 90, que segundo Ivo (2001: 61), se refere à “construção do desenvolvimento sustentável através do estímulo à inovação, participação social e descentralização das políticas” objetivando a manutenção da governabilidade e o “[...] funcionamento adequado do mercado” e prevê como pré-requisito mudanças na relação entre o Estado e a sociedade como forma de expandir a eficácia e eficiência do desempenho administrativa.

Governança enquanto categoria conceitual de análise é apresentada sob perspectivas diferenciadas, embora seja possível observar [...] “certa confluência entre elas” (FREY, 2004: 119), sendo que os fatores que as diferenciam são mantidos como propósitos implícitos em cada abordagem. Desta forma, ao mesmo tempo em que o conceito pode assumir uma “[...] forma neutra, como mera descrição da realidade é possível a percepção do seu caráter ideológico” (ibid.).

Neste sentido, podem-se considerar aquelas abordagens que se constituem essencialmente, como resposta à emergência de modernização da administração pública e sua adaptação às orientações do projeto neoliberal, de outro lado, as que enfatizam a emancipação da sociedade demonstrando maior proximidade com os objetivos do projeto da sociedade civil, que especificamente demanda transformações nas estruturas do Estado através do envolvimento e participação da sociedade na gestão pública urbana.

No primeiro caso destaca-se a posição defendida e orientada por organismos internacionais como Banco Mundial e OECD - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, (FREY, 2004: 119; IVO, 2001: 61) que trata a governança como fator de interação entre o Estado e a sociedade, estimulando a participação como essencial à extirpação da pobreza e ao desenvolvimento socioeconômico. Trata-se da Good Governance, fundamentada no incentivo às “best practies” dadas pela atuação conjunta e como método de mitigação e combate às

“práticas predatórias nos governos, como personalismo e corrupção” (IVO, 2001: 61).

Esta concepção é classificada como uma abordagem de caráter reducionista, pois ocorre “por interesse tático do Estado e não por interesse estratégico da sociedade civil” (IVO, 2001: 65) e limita a participação da sociedade a um instrumento de legitimação dos atos estatais. Há pouca democracia e visa garantir a governabilidade sob a forma de “consenso controlado” (ibid.).

Entretanto, existem outras versões do conceito de governança como a que diz respeito à sua potencialidade como “[...] matriz societal de poder” (ibid.), caracterizada pela idéia de que a sociedade deve ser incluída na lógica do Estado e do mercado a partir da socialização destes, na perspectiva da “[...] construção social da realidade”, que segundo Ivo (2001: 65-66) está fundamentada

na hegemonia da sociedade civil quanto à reconstrução dos sistemas de representação política e jurídica e na construção de um saber e um poder denso e enraizado pelas redes associativas da civilidade, refundando e submetendo estas instâncias à hegemonia da *comunidade* (grifo da autora), da sociedade civil.

Em que pesem as diferenças é ainda possível estabelecer certa proximidade entre esta concepção e outras que têm como premissas básicas o envolvimento entre a sociedade e o Estado, ainda que a sua origem e a sua direção estejam centradas em metas estabelecidas por autoridade estatal.

Tem-se neste caso a vertente que interpreta governança como “racionalidade mediadora entre o Estado e a sociedade civil” (ibid.: 67), e a “governança interativa ou participativa” (FREY, 2004: 120) que analisa a relação construída por ambos objetivando transformar a ação estatal em ação pública. Esta forma de análise se concentra na compreensão da interação entre os diferentes atores que compõem a sociedade, numa perspectiva de construção da gestão. Desta forma “governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento, a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente”. (STOKER<sup>13</sup>, 2000: 93 apud FREY, 2004: 138).

---

<sup>13</sup> STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: J. Pierre (ed): Debating governance: authority, steering and democracy. New York: Oxford University Press, 2000, p. 91-109.

Nesta mesma vertente há outra concepção denominada de democrático-participativa (FREY, 2004: 141) em que prevalece a análise do estímulo da inter-relação entre o poder público e a sociedade, também, objetivando o exercício do controle social da administração pública por meio de mecanismos de criação e fortalecimento de práticas de co-gestão na definição e elaboração de políticas públicas.

A governança democrática está baseada nos princípios de democracia, concebidos por O'Donnell<sup>14</sup>, (apud SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004: 62), segundo o qual o regime democrático apresenta duas dimensões: a primeira se refere à realização de eleições caracterizada como uma “aposta institucionalizada, incluyente e universalista que garante o direito de todos de votar e ser votado” num regime representativo do governo; a segunda dimensão está relacionada à existência de um conjunto jurídico legal, cujas leis asseguram as garantias das liberdades e dos direitos fundamentais no exercício da cidadania política.

Desta forma a existência de um contexto sóciopolítico que considere essas duas dimensões é determinante tanto para a consolidação do regime democrático como para o efetivo exercício da democracia, com as condições estabelecidas para a efetivação da cidadania, à garantia dos direitos fundamentais e à participação da sociedade.

À efetivação da participação faz-se necessário a criação e o fortalecimento de estruturas que possibilitem o debate e a elaboração de políticas públicas com vistas à gestão pública urbana, cabendo ao governo sua organização e realização. Conforme Frey (2004: 140), os governos precisam se preocupar tanto com as instituições e as estruturas de participação, como também com os princípios normativos que orientam a dimensão intencional da governança.

Conforme Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004: 65), a interação entre a sociedade, o governo e o mercado, que caracteriza a abordagem da governança democrática, é expressa para a sociedade brasileira na CF de 1988 nos artigos que regulamentam as formas de participação da sociedade junto ao Estado. Assim a ampliação da participação da sociedade nos processos decisórios relativos,

---

<sup>14</sup> O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, nº. 4, pp. 577-654, 1999.

principalmente, às políticas públicas e à promoção de ações que visam à inclusão social se dá pela possibilidade de criação de canais ou arenas participativas previstas e regulamentadas na CF 1988.

A concepção de governança democrático-participativa conjetura maior envolvimento da sociedade e da administração pública e tende a reforçar a sedimentação das condições de controle social sobre as ações do governo. Esta abordagem de governança no âmbito da administração pública, de acordo com Frey (2004: 141), se contrapõe ao projeto preconizado pelo PDRAE, pois neste o padrão de gestão pública está fundamentado em princípios do NPM, com a adoção de práticas administrativas segundo a organização do setor privado.

A aplicação dos princípios de NPM na administração pública enfatiza o aspecto administrativo em detrimento do político, sendo contrária à concepção democrático-participativa que demanda participação e envolvimento da sociedade também nas decisões políticas da gestão. A distinção entre os objetivos das abordagens pode ser compreendida sob dois aspectos: a que concebe a organização administrativa da gestão como forma de garantir efetividade e eficácia da administração pública considerando a participação da sociedade como uma maneira de alçar legitimidade à atuação estatal; e a concepção democrático-participativa, que além de considerar a organização administrativa reivindica também, a ingerência da sociedade nos processos decisórios da administração pública. Nesta, a participação deixa de ser considerada apenas como instrumental, como na abordagem ancorada no NPM, para enfatizar a possibilidade de emancipação da sociedade a partir do empoderamento da sociedade e do estímulo à formação e fortalecimento de capital social.

As premissas determinantes do novo modelo de atuação no Brasil, segundo Castor (2000: 214), estão explicitadas no PDRAE (MARE, 1995), fundamentadas na definição de papéis, limites e responsabilidades.

Este paradigma não está restrito à esfera federativa, mas em toda a atuação do Estado e se concretiza a partir de um amplo movimento de descentralização, destacando a sua posição enquanto instância reguladora das políticas socioeconômicas, políticas e culturais.

Dentre as esferas de atuação do Estado, a local, ou municipal vem adquirindo importância, tendência que cresce a partir da década de 80 e se verifica também na América Latina e em países de capitalismo avançado (MOURA, 1998: 167).

Embora haja posições antagônicas em relação à importância da atuação local, Moura (1998: 168) cita a análise do caso francês de Preteceille (1986) que parte do princípio de que os processos determinantes das parcas condições socioeconômicas e de desenvolvimento são globais, portanto não podem ser resolvidas e / ou tratadas no nível local, e que a descentralização tende a provocar o acirramento das desigualdades e a diluição das demandas sociais.

Moura (ibid.: 168) cita outros autores como Botero (1992), Coraggio (1988) e Mattos (1989)<sup>15</sup>, que reforçam o caráter de desmantelamento do Estado, o fim do Welfare State, considerando que o processo de reforma e descentralização não produz maior desenvolvimento local.

A descentralização implica maior atividade no âmbito local compreendido como a instância de poder político-administrativo municipal e conjectura que há interação entre sociedade e governo, traduzida por princípios de gestão democrática que segundo Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004: 59), está baseada nas seguintes três características: a) maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas públicas e às demandas dos cidadãos; b) reconhecimento dos direitos sociais; e c) a abertura de canais para ampla participação da sociedade.

A partir da década de 1990, descentralização como característica da administração pública, pode ser compreendida como uma forma de legitimar as transformações e adequações a que estão submetidas essas administrações públicas com as novas tendências de gestão. Assim a sociedade participa sob a direção da autoridade governamental com o objetivo de garantir a governabilidade, compreendida, conforme Diniz (1997: 196), como as condições necessárias sob as quais se dá o exercício do poder.

A descentralização vista desta forma se aproxima da concepção da Good Governance e salienta a necessidade da elaboração de uma agenda mínima a ser adotada como estratégia de combate à pobreza e às suas conseqüências, com o

---

<sup>15</sup> BOTERO, D. **Descentralización y Neoliberalismo; Balance de Um Proceso**. Bogotá, Fondo Editorial, CEIR, 1992; CORAGGIO, J. L. Poder Local, Poder Popular. **Cuadernos del CLAHE**. Montevideo, CLAHE, (43-46): 101-120 1988; MATTOS, C. La Descentralización: Una nueva panacea para impulsar El desarrollo local? **Cuadernos del CLAHE**, Montevideo, CLAHE, (51): 57-75, 1989.

objetivo de garantir a governabilidade. Embora proponha a elaboração de uma agenda centralizada e hierarquizada no sentido de que as premissas básicas são propostas por instituição externa – Banco Mundial e OECD - enfatiza a necessidade de que sejam consideradas as características socioeconômicas e culturais da região ou país onde será desenvolvida e executada. (GRINDLE, 2004: 525).

Entretanto, guardadas as devidas proporções, ambas as concepções têm em comum, segundo Frey (2004: 120), o aspecto da necessidade de relacionamento entre a sociedade e o governo o que Kooiman denomina de Governança Interativa. Esta abordagem parte do princípio de que “os gestores públicos deveriam se preocupar com o desafio de governar interações” (KOOIMAN<sup>16</sup> apud FREY, 2004: 140) criando condições para que a participação social possa ocorrer.

Esta premissa é compartilhada por Diniz (1997: 196-197-201; 2001: 21) ao afirmar que é importante a instituição de novas práticas de administração pública, referindo-se à necessidade de superação da dicotomia Estado-mercado. Para tanto sugere que se programem novos arranjos institucionais de modo que estes se tornem instrumentos eficientes, capazes de potencializar a relação entre o Estado e a sociedade.

Cabe ao governo maximizar as condições de governança, definida como sendo “a capacidade de inserção do estado na sociedade” (EVANS<sup>17</sup>, 1989 apud DINIZ, 1997: 197) para sua maximização há necessidade de ampliar os instrumentos e mecanismos de interlocução com a sociedade criando alternativas de solução que contemplem os diversos interesses com o intuito de estabelecer metas coletivas.

### 3.2 CAPITAL SOCIAL E EMPOWERMENT

O Estado emergente dos processos de transformação, deste contexto de globalização e neoliberalismo, diante da complexidade da ordem social, deve ser

---

<sup>16</sup> KOOIMAN, J. Governance. A social-political perspective. In: J. R. Grote e B. Gbikpi (eds.). **Participatory governance**. Political and societal implications. Opladen: Leske + Budrich, 2002, p. 71-96.

<sup>17</sup> EVANS, P. B. Predatory, developmental and other apparatuses: a comparative political economic perspective on the Third World State. **Sociological Forum**, 4(4), 1989.

flexível, com capacidade de criar e ampliar o espaço público de participação dos diferentes atores (DINIZ, 1997: 196).

O estímulo à elaboração de metas coletivas por meio da expansão dos canais e instrumentos de interlocução para e com a sociedade e da formação de coalizão dos diversos interesses em jogo, a partir da construção da governança urbana é uma das atribuições do Estado nessa nova configuração.

A descentralização daí originária possui, neste contexto, um caráter democratizador em relação às possibilidades de alavancar medidas potencializadoras na criação e ampliação de ações, instrumentos e canais para a construção de metas de desenvolvimento, bem como, capazes de amenizar os efeitos mais graves das políticas neoliberais em curso (MOURA, 1998: 168).

O que segundo Massolo<sup>18</sup> (1988 apud Moura, 1998: 169), significa que

[...] o importante não é o aspecto desestatizador da descentralização, mas seu papel de instrumento para uma maior difusão e multiplicação das esferas de atuação social. Se o Estado monopoliza o poder, sem dúvida, a descentralização pode implicar em democracia.

Diante deste cenário se consolida a tendência de que o município se traduz em palco privilegiado para a construção e exercício da democracia basicamente em função da proximidade dos cidadãos e suas demandas das instâncias governamentais. (CHANLAT & FACHIM, 1998: 15; MOURA, 1998: 169).

O desempenho estatal não se restringe a seu próprio universo institucional, pois, crescem as tendências da necessidade de ampliação dos canais que contemplem a atuação da sociedade por meio da participação e colaboração dos diferentes atores que a compõem.

Neste sentido, os debates acerca dos papéis desses novos atores (sejam por meio de representações ou individualmente) junto aos governos e à sociedade, bem como a necessidade de conceituá-los enquanto atores coletivos se tornaram uma constante nos meios científicos. Atores coletivos são considerados entidades como as ONGs. - Organizações Não Governamentais, os órgãos de classe, os sindicatos, associações de moradores, partidos políticos, fundamentando a expectativa de uma

---

<sup>18</sup> MASSOLO, A. Em direção às bases: descentralização e município. In: **Espaço e Debates**, São Paulo, NERU, (24): 40-54, 1998.

sociedade mais solidária e democrática, com cidadãos mais pró-ativos, com objetivos coletivos.

Entretanto, embora essas formas de organização estejam definidas a partir de uma premissa semelhante no que se referem à convivência social e pacífica, elas guardam importantes ambigüidades.

Tais ambigüidades revelam por um lado a tendência

[...] emancipatória dos cidadãos e da própria sociedade, a superação das desigualdades sociais e de poder e, por outro lado, as posições inspiradas na suposta harmonia das comunidades tradicionais, baseadas em valores morais comuns e identidades claramente definidas que garantem segurança e solidariedade, mas também maior eficiência econômica em face das incertezas do mundo globalizado (FREY, 2003: 175-176).

Considerando o fato de que o foco da atuação do Estado tem no âmbito local importante espaço e que as condições para esta atuação estejam prioritariamente determinadas pela necessidade de criação de novos arranjos que possibilitem maior interação entre o Estado e a sociedade, o debate em torno do conceito de capital social se constitui fundamental.

O termo capital social tem diferentes abordagens, sendo inicialmente elaborado e sistematizado por James Coleman<sup>19</sup> e desenvolvido por Robert Putnam, em sua pesquisa sobre comunidade e democracia na Itália e nos Estados Unidos<sup>20</sup> (apud SCHMIDT, 2003: 214).

Por outro lado há também outra vertente que se diferencia do enfoque desses dois autores citados. Assim, Schmidt (ibid.: 214) cita Peter Evans<sup>21</sup> e Jonathan Fox, apontando que os mesmos consideram que a abordagem de Coleman e Putnam restringe a existência de capital à tradição histórica, no sentido de que somente em “longos períodos históricos é possível formar estoque de capital social”. Evans e

---

<sup>19</sup> COLEMAN, J. **Foundations of social theory**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1994.

<sup>20</sup> PUTNAM, R. **Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.  
\_\_\_\_\_. **Bowling Alone: the collapse and revival of American community**. New York: Simon & Schuster, 2000.

<sup>21</sup> EVANS, P. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova, nº. 28/29, 1993. p. 107-156.

Fox, de acordo com Schmidt, discordam e referem que a formação e mobilização de capital social são possíveis de serem incentivados pela ação do Estado.

Entre essas abordagens do conceito de capital social, Putnam considera que o capital social está associado à existência de redes de associações, cujos laços de confiança e solidariedade são fortes e tendem a garantir a democracia local, bem como fortalecimento dos governos locais como um todo.

Para tanto, a existência de redes de associações locais e formas de cooperações fundamentadas em regras de confiança e compartilhamento é condição essencial (FREY, 2003: 176) para a consolidação de ações que visem tanto a consolidação da democracia como a sustentabilidade das comunidades locais.

Putnam (2005: 177) se refere a capital social como sendo “aquele com características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para o aumento da eficiência da sociedade, por meio da facilitação das ações coordenadas”.

O investimento em confiança, segundo Giddens (2002: 178), pode “gerar novas capacidades”, pois na medida em que confia, o indivíduo tende a participar de determinados sistemas e esse processo possibilita uma quantidade diversificada de novas oportunidades as quais ele não teria de outra maneira ou sob outra circunstância.

A existência de confiança é fundamental à cooperação, no sentido da sua manifestação espontânea. O capital social se caracteriza como um bem público, em oposição ao capital econômico ou financeiro que é um bem privado, pois é um atributo da estrutura social, na qual o indivíduo está inserido, e todos podem se beneficiar dele. A partir desta concepção, o capital social é um subproduto das atividades sociais (PUTNAM, 2005: 180).

Portanto, capital social é formado nas relações entre as pessoas a partir da existência e do compartilhamento de conceitos como amizade, confiança, cooperação e identidade e tende a crescer na medida em que é praticado e a diminuir e se esgotar quando não é utilizado (JUNQUEIRA & TREZ, 2005: 388).

Putnam considera a existência de dois tipos de capital social, sendo aquele onde a lealdade entre os membros é a questão central e aquele outro tipo em que

reciprocidade e identidade podem ser geradas de modo mais abrangente, podendo também criar conectividade entre diferentes grupos sociais (FREY, 2003: 180).

A existência de confiança social e interpessoal se dão a partir das organizações básicas da vida social, denominado também por Fontes & Eichner (2004: 9) como mundo da vida. Este se estrutura a partir das relações sociais, pelo cotidiano dos indivíduos, suas representações e pela forma como essas organizações são construídas. Para Putnam (2005: 178) a quantidade e concentração destas organizações podem ser medidas, correspondendo ao estoque de capital social de uma dada sociedade.

Para Putnam capital social está relacionado à existência de comunidade, que é definida por Weber (1989: 77) como,

[...] uma relação social em que a ação social está baseada na solidariedade, no caso individual, significando o resultado de ligações emocionais e tradicionais dos participantes. E, a relação social no caso da sociedade, é o resultado de uma reconciliação e de um equilíbrio de interesses motivados por juízos racionais, quer de valores, quer de fins.

Neste sentido, comunidade se difere de sociedade, sendo que a primeira está fundamentada na identidade substancial de vontades, assinaladas umas às outras pela mesma origem e destino; supõe uma participação nos negócios comuns de forma direta ou indireta ao passo que a segunda é estabelecida a partir das individualidades de interesses (BOUDON & BOURRICAUD, 1993: 72-75).

O conceito de comunidade, em Aristóteles (apud BOUDON & BOURRICAUD, 1993: 73), tem correspondência com o de totalidade, no sentido de que o vínculo que assegura a pluralidade de atores é um sistema de atributos e relações. Portanto, a partir desta definição comunidade está atrelada ao “sentimento de pertencimento ao grupo em detrimento da proximidade (física) entre as pessoas”, como no caso das comunidades virtuais (Hampton<sup>22</sup>, 2001 apud Fontes & Eichner, 2004: 18).

A partir da estruturação dos mundos da vida, dada a complexidade do ambiente social, se estruturam as redes sociais, que se constituem em processos interativos (de amizade, parentesco, territorialidade, etc.), ou seja, representam a

---

<sup>22</sup> Hampton, K. **Living the wired in the wired suburb: Netville, Globalization and civil society.** Toronto, University of Toronto (Doctoral Dissertation), 2001.

estrutura de sociabilidade, a partir de conexões interpessoais cotidianas (Barnes<sup>23</sup>, 1987: 59 -192 apud Fontes & Eichner, 2004: 6).

As inserções dos indivíduos relativas à sua posição na sociedade se constituem resultados dessas conexões e são fundamentais em relação ao conceito de capital social em Flapp<sup>24</sup> (1995: 5 apud Fontes & Eichner, 2004: 11), que pressupõe a existência de três componentes, sendo “o numero potencial de relações de ajuda; a extensão de ajuda, que depende da intensidade da relação; e os recursos que permitem o acesso às relações”.

Deste modo, para Flapp, capital social é “como uma entidade consistindo de todos os benefícios futuros derivados não do trabalho, mas de conexões com outras pessoas” (ibid.: 11)

É importante salientar que para este autor existem dois tipos de capital social, fato que também Putnam considera: primeiro um instrumentalizado pelo indivíduo, a partir da sua rede, com possibilidades de alocação de recursos individualmente; e outro instrumentalizado pela comunidade, a partir de recursos gerados pelas próprias redes.

Este último tipo é o que Putnam denomina de “cultura cívica”, pois considera a participação dos indivíduos em entidades associativas e / ou manifestações políticas induzida pelo grupo a que pertencem. A cultura cívica se configura como a consolidação da prática democrática na comunidade (FONTES & EICHNER, 2004: 21).

Tal prática é assim considerada a partir da concepção de democracia participativa, que pressupõe a implementação de canais de participação além do processo eleitoral. Neste caso a existência de capital social, potencialmente capaz de engajamento cívico, é um importante fator para o fortalecimento da democracia, até mesmo no que se refere Miguel (2005: 5), quando da necessidade de qualificação dos atores para a efetivação da participação, no sentido de

---

<sup>23</sup> BARNES, J.A. Redes Sociais e processo político. In: **A antropologia das sociedades contemporâneas**. Organização e introdução de Bela Feldman-Bianco. São Paulo, Global, 1987, pp. 59-192.

<sup>24</sup> FLAPP, Henk. **No Man is an Island. The research Program of a Social Capital Theory**. Paper Pres. In *the Workshop on Rational Choice and Social Networks*, 1995. Jan. 26-28, Nias, Wassenaar.

“aprimoramento da representação”. A ampliação dos espaços participativos resulta importante no tocante à qualificação da representação dos interesses e também na “qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais” (JACOBI, 2005: 134).

A democracia, neste caso, passa a ser considerada como um processo educativo.

Os dois tipos de capital social determinam novas categorias de análise: esfera público-privado e laços forte-fracos, os quais se traduzem em indicadores importantes de sociabilidade e de tipos de recursos possíveis a serem alocados, definindo o tipo de capital social acumulado (FONTES & EICHNER, 2004: 23).

Os laços fortes são caracterizados pela alocação de recursos a partir da mobilização, intensidade dos contatos e proximidade entre as pessoas e, situando-se na esfera privada, são determinados pela existência dos princípios de solidariedade, de amizade e de parentesco, enquanto que os laços fracos referem-se à alocação de recursos junto ao setor público e seu compartilhamento coletivo.

Pode-se inferir que as estruturas de sociabilidade que tendem a predominar na sociedade atual, “moderna”, seriam aquelas em que os laços são fracos, em função das características de desterritorialização (importante para a existência de laços fortes), de relações sociais fora do ambiente comunitário e da composição diversificada dos grupos.

Embora o fator territorialidade, que supõe a existência de relações sociais muito próximas e envolvimento entre os membros da localidade, não possa ser observado nas sociedades atuais na mesma proporção em que o são nas comunidades tradicionais, é possível encontrar certo nível de socialização entre estas (Rawls<sup>25</sup>, 1993 apud Fontes & Eichner, 2004: 17).

Ainda que os indivíduos não tenham convivência diária, e exista diversidade identitária entre os membros, é possível verificar a existência de um conjunto de regras que modelam a ordem social e que definem os laços de sociabilidade nas formas de organização das sociedades modernas.

---

<sup>25</sup> RAWLS, J. **Political Liberalism**. New York, Columbia University Press, 1993.

Assim como Putnam, que considera fundamental o fator território como determinante para o envolvimento das pessoas e a construção de confiança e reciprocidade, também Fontes & Eichner (2004: 28) assim o considera, reforçando que os laços fortes daí oriundos se constituem em importante aspecto de mobilização das pessoas, “[...] possibilitando a organização política e práticas de ação coletivas e que, portanto, os indivíduos tendem à maior participação em assuntos públicos da comunidade” o que se assemelha ao que Putnam denomina de engajamento cívico.

Baquero (2004: 167) considera que categorias como capital social tem relevância na atualidade do debate em torno das novas formas de relação entre o Estado e a sociedade, e essa significância se dá com a tentativa de preencher a lacuna deixada pela ineficiência e ineficácia dos governos em responder adequadamente às demandas sociais criando desta forma redes sociais para a promoção de ações coletivas. Assim, à formação de capital social relaciona-se uma demanda institucional e o caráter espontâneo da criação de organização politicamente consciente não existe ou não é determinante.

Além de um produto gerado a partir das necessidades institucionais (do Estado, da administração pública), estas novas abordagens de gestão urbana tendem ao fortalecimento da democracia, do estímulo à participação e à construção da cidadania.

A expectativa de efetivação deste objetivo é um desafio grande e importante. E a questão que se coloca é: como estimular e mobilizar a participação de uma sociedade que historicamente convive com processos determinados, em grande parte, pela sobreposição dos interesses da vida privada às da vida pública, e que permaneceu por muitos anos alijada da condição de protagonista na construção da gestão pública urbana?

A resposta a esta questão talvez esteja na habilidade dos governos locais em propiciar o despertar dos indivíduos e da sociedade civil para o sentimento de pertencimento e apropriação dos processos que visam o desenvolvimento da comunidade em que estão inseridos, dos espaços públicos de participação na condição de protagonistas, por meio da defesa concreta dos seus interesses.

A apresentação e a disponibilização de instrumentos de mobilização e de estímulo à participação pode ser outra resposta dada a esta questão, ainda que a

utilização destes esteja relacionada a processos estruturados por características mais centralizadoras, viciadas e pouco democráticas, nos quais a participação se dá muitas vezes apenas para cumprir a legislação, como é o caso de alguns dos instrumentos criados a partir da CF de 1988, em que a liberação e controle de recursos pela União estão relacionados à existência formal e legal de espaços participativos, como por exemplo, os conselhos setoriais de saúde e de assistência social ou as audiências públicas<sup>26</sup>.

Embora se traduzam como importantes canais de participação e sejam considerados avanços em termos do exercício democrático, estas iniciativas tendem à fragilidade dado à necessidade de mudanças mais profundas nas relações entre o Estado e a sociedade, que significam o rompimento com práticas de base paternalistas. Torna-se necessário “um novo estilo de gestão governamental e um novo padrão de articulação Estado - sociedade, reformulando as práticas mais convencionais de administração pública” (DINIZ, 1997: 196).

O rompimento com estas práticas está atrelado ao empoderamento da sociedade como forma de fortalecimento das suas instâncias organizativas construídas a partir de seu próprio engajamento nas formas de garantia dos seus direitos, num processo legítimo da sociedade civil, sem a intervenção do Estado.

Assim o compartilhamento de poder por meio da articulação entre os diferentes atores e dos seus respectivos interesses, a mobilização e utilização do capital social e a ocupação efetiva dos espaços públicos de participação com vistas à ingerência no processo decisório e a elaboração de metas coletivas, principalmente a partir da instância local, aponta para uma perspectiva de construção social da gestão pública urbana.

As aplicações e os limites desta articulação são abordados no estudo empírico do presente trabalho, na verificação dos processos e dinâmicas do PCE

---

<sup>26</sup> Ver CF 1988 - Constituição da República Federativa do Brasil. A CF 1988 regulamenta as políticas sociais incorporando a participação da sociedade na gestão e controle por meio dos conselhos que estão dispostos na forma de artigos. As diretrizes gerais da política urbana são estabelecidas e regulamentadas no Estatuto da Cidade - Lei Nº. 10.257 de 10 de julho de 2001, nos artigos 182 e 183 da CF.

como canal de participação e articulação entre o governo e a sociedade, principalmente relativos à potencialidade do programa em fomentar a formação de redes de colaboração no âmbito das localidades

### 3.3 DESENVOLVIMENTO LOCAL

A construção da gestão pública urbana está intrinsecamente relacionada à adaptação das estruturas estatais às demandas oriundas das modificações instaladas a partir da reconfiguração do Estado, sob a crise do Welfare State e do seu caráter intervencionista, e à constituição de consenso acerca da necessidade de maior responsabilização das instâncias de poder local, leia-se municipal, na implementação de políticas públicas, que se evidencia especificamente no aspecto de descentralização das reformas político-administrativas. À organização da gestão é cada vez mais exigidos a participação e envolvimento dos diferentes segmentos da sociedade nas deliberações em todas as áreas e setores.

O tema desenvolvimento local vem de modo mais enfático, ocupando espaço no debate acerca das novas alternativas para uma atuação mais eficaz e eficiente do Estado, bem como, da prática da realização de programas e projetos como é o caso do Programa Comunidade Escola, desenvolvido na cidade de Curitiba, cuja problemática é tema central deste trabalho.

No âmbito teórico, o termo está relacionado a um conjunto de conceitos como governança, capital social, participação, sociedade civil e esfera / espaço público de participação. O processo de surgimento do conceito, sua transformação e seu fortalecimento se deu no contexto de mudanças ocorridas na sociedade brasileira, principalmente nas últimas três décadas e, mais fortemente, na década de 90.

Este cenário de mudança é determinado no âmbito externo pelos processos de globalização e reestruturação produtiva ou pela “crise do padrão de desenvolvimento” (SILVEIRA, 2002: 239) e, no plano interno, pela crise socioeconômica e política, adensada também em decorrência dos mesmos fenômenos referidos acima.

Conforme Diniz (1997: 175-176), “paralelamente ao agravamento do processo inflacionário, a consciência da deteriorização do antigo modelo de Estado transformou-se num dos principais desafios que se impuseram aos governos”. Neste

sentido é estritamente necessária à elaboração e organização de novas formas de atuação do Estado.

A emergência da preocupação com o desenvolvimento local está, portanto, intimamente relacionada a processos de transformação do papel e da dinâmica do Estado, bem como à necessidade de inauguração de um novo padrão de relacionamento entre este e a sociedade, no sentido de compartilhamento do poder, focado principalmente no processo decisório que ainda hoje concentra fortemente as funções de definição, elaboração e execução de políticas públicas. Portanto, torna-se crucial a ampliação da participação na gestão pública urbana.

Do mesmo modo que o conceito de esfera / espaço público de participação não se restringe a uma conformação física de clara delimitação geográfica, o termo local relacionado ao desenvolvimento também requer uma conotação e compreensão mais abrangente, para além da constituição espacial específica de uma dada região ou território.

Esta compreensão, que é dada pela sua característica mais subjetiva e abstrata, é determinante como expressão de movimento e da dinâmica que lhe são inerentes.

A descentralização é característica essencial na ascensão do nível local, dotado de autonomia administrativo-financeira, com responsabilidade sobre o planejamento e assumindo importância relevante principalmente em relação à criação e disponibilização de alternativas de solução para questões específicas. Tal condição se justifica, posto que os controles seriam mais factíveis (PINHO & SANTANA, 2002: 275).

[...] diferentemente do que ocorre nas instâncias regionais, nacionais e mais recentemente supranacionais, onde é possível refugiar-se impunemente na abstração, a proximidade dos cidadãos no nível municipal não dá espaço para fugas (CHANLAT & FACHIN, 1998: 15)<sup>27</sup>. E, em função desta proximidade ao transferir-se um problema para o nível municipal, este seria o mais habilitado a enfrentá-lo, [...] e assim a definição das soluções, acompanhamento, interações

---

<sup>27</sup> FACHIN, R. C.; CHANLAT, A. **Governo Municipal na América Latina**. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

Neste contexto, o poder local / municipal tende a se tornar um importante aliado na criação de mecanismos que atuem tanto na elaboração e execução de políticas públicas que visam à minimização dos problemas enfrentados pela população, como também na definição e implementação de estratégias para a compreensão do novo cenário que se delineia nacional e internacionalmente. (FREY, 2004: 137).

A agenda municipal se modifica assumindo temas que até então eram de responsabilidade dos governos estaduais e nacionais de caráter permanente como saúde, educação e proteção social. Adequar-se às transformações, requer maior competitividade por parte dos municípios aliada à colaboração entre seus pares e com os atores sociais (Pacheco, 1999: 39-40).

Está inserida também à sua agenda, a premissa de desenvolvimento local, que se refere à co-responsabilização (Estado, sociedade civil e mercado) e priorização do âmbito local como palco privilegiado para a elaboração coletiva de alternativas de “desconstrução das dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão” (SILVEIRA, 2002: 239), resultantes dos processos de transformações.

A influência desses processos pode ser observada também no âmbito teórico, no próprio conceito de desenvolvimento que além do “caráter economicista passa a incorporar dimensões humanas e a perspectiva ecológica da sustentabilidade e a almejar um alcance intercultural e cosmopolita” (SCHMIDT, 2003: 217-218), ou seja, o conceito de desenvolvimento passa a considerar os aspectos sociais, culturais e políticos.

A importância deste fato é enfatizada pela abordagem sobre a necessidade de rompimento com a visão determinista e conformista acerca da origem e permanência das mazelas socioeconômicas e políticas e, principalmente, a busca por alternativas passíveis de aplicação e modificação desta condição. Assim a existência de capital humano, que se refere à capacidade humana de produzir conhecimento, e de capital social que pressupõe laços de confiança e reciprocidade entre as pessoas se apresenta como fundamental (SCHMIDT, 2003: 219; FISCHER, 2002: 243).

O capital humano constitui-se fundamental em função de que o local se transforma em espaço privilegiado para o estímulo ao exercício da cidadania, fundamentado tanto no conhecimento produzido e elaborado como pela existência

de valores constituídos localmente, reforçando a tendência à formação de redes de interação e colaboração em atuação junto ao poder estatal, na perspectiva de democratização do desenvolvimento local e da gestão pública urbana.

A relação entre capital social e democracia resulta no que Putnam (2005) denomina de “compromisso cívico” fundamentando uma “comunidade cívica”, sendo esta

caracterizada pela existência de fortes obrigações dos cidadãos com a comunidade, expressas em intensa participação, mecanismos de igualdade política, sentimentos de solidariedade, de confiança e de tolerância, e densas redes de associações. O compromisso cívico se expressa no empenho dos cidadãos em prol de bens públicos.

Necessário se faz salientar que embora seja inegável a importância do desenvolvimento local como fator de interação social e até de sustentabilidade há que se ter cautela no tocante a considerá-lo como ‘a solução para todas as questões’.

Neste sentido, Oliveira (2002, apud FISCHER, 2002: 23) alerta para o fato de que

no discurso desenvolvimentista dos organismos internacionais, reapropriado por projetos de cidades e regiões, por projetos nacionais e iniciativas locais, o termo desenvolvimento local é apresentado como *emplastro*<sup>28</sup> capaz de curar as mazelas de uma sociedade pervertida, colocando no lugar, bucólicas e harmônicas comunidades.

Nestas concepções o discurso sobre o desenvolvimento local “se coloca como alternativo à sociedade” (ibid.).

O desenvolvimento local tem um duplo sentido, compreendendo tanto competitividade quanto cooperação. Para o primeiro o aspecto econômico é essencial, se referindo à constituição de arranjos entre agentes de desenvolvimento.

embora o discurso seja totalizante, *local, integrado e sustentável* (grifo do autor), Yoguel, Novick e Marin (2001 apud FISCHER, 2002: 21), propõem o conceito de *trama produtiva* (grifo do autor), significando a articulação entre

---

<sup>28</sup> Emplastro: “medicamento que amolece ao calor e adere ao corpo”, retirado do romance “Memórias Póstumas de Brás Cubas”, de autoria de Machado de Assis, utilizado por Francisco de Oliveira (2002 apud FISCHER, 2002: 23).

os referidos agentes, as atividades inovadoras e as tecnologias de gestão social, incluída a organização de processos de trabalho e do modelo de relações trabalhistas vigentes.

Em relação ao segundo aspecto, a perspectiva é do desenvolvimento solidário ou alternativo e diz respeito às ações de uma pluralidade de agentes, embasadas na atitude de atingir e

incluir os *setores* ditos *marginalizados* (grifo do autor) na produção e usufruto dos resultados da sociedade, com prioridade para a escala local e as formas não-capitalistas de produção, não se subordinam ao imperativo econômico, no entanto não o rejeitam (SANTOS & SILVEIRA, 2001).

Assim como o contexto em que surgiu, centrado em projetos e metas estipulados externamente e orientados ideologicamente pela lógica neoliberal, esse significa que ao contrário do que o discurso apresenta e sugere o desenvolvimento local não é isento de ideologias e tampouco sua dinâmica se dá de modo harmônico e homogêneo, pois, conforme Fischer (2002: 15), a “pluralidade do poder local é reconhecida pela transversalidade ou a complexidade das relações entre dominantes e dominados, com tensões, avanços e recuos permanentes, com ganhos e perdas reais e simbólicas [...]”.

Entretanto a idéia de desenvolvimento local tende a ser uma estratégia importante em termos de aproveitamento dos potenciais socioeconômicos, culturais e políticos em prol da melhora da condição de vida local bem como da otimização dos conhecimentos e do uso racional dos demais recursos localmente disponíveis. Além disso, favorece a criação e o fortalecimento das redes internas integradas e de cooperação na perspectiva do avanço das formas de captação, integração e inclusão e redes externas no intuito de cooperação e oportunidades, também no âmbito global.

No PCE, as ações em prol do desenvolvimento local ocorrem ainda de modo parcial, na medida em que os arranjos de governança ainda se estruturam a partir de questões pontuais relacionadas aos aspectos de saúde, segurança e meio ambiente, e não atingem parceiros do interior das comunidades, especificamente nas localidades onde foi realizado o presente estudo.

No âmbito interno da administração pública municipal de Curitiba há algumas iniciativas, na forma de programas e projetos que têm como objetivo o

desenvolvimento econômico e social da população. Apesar dos representantes desses órgãos responsáveis pela execução dessas ações fazerem parte das instâncias do PCE isto não significa que os projetos sejam levados às comunidades, pois há disparidades importantes relativas aos pré-requisitos para adesão a estas iniciativas, como por exemplo, faixa etária, escolaridade, além do período de duração para a formação da competência ofertada pelo projeto ou programa, que é diferenciado em relação ao PCE.

## 4. ESTUDO DE CASO

### 4.1 DESENHO GERAL DA PESQUISA

O Programa Comunidade Escola é uma iniciativa pública do governo municipal de Curitiba que tem na ação conjunta entre o poder público municipal, a sociedade civil e a iniciativa privada o seu referencial principal. Constitui-se numa das estratégias para a realização do plano de governo municipal do período de 2005-2008 no campo das políticas públicas de desenvolvimento social. A ocupação do espaço físico das unidades escolares municipais, nos finais de semana, com atividades sócio-educativas nas áreas de esporte, lazer, cultura, promoção da cidadania, saúde e educação é a forma principal que o programa é operacionalizado, prevendo além dessas iniciativas de desenvolvimento local a geração de renda nas comunidades.

Assim no intuito de compreender como esta experiência acontece no âmbito da administração municipal, em termos de processos e dinâmicas nos diferentes níveis em que ocorrem, será apresentado neste capítulo o estudo empírico realizado em duas unidades escolares da rede municipal de ensino da cidade de Curitiba, que tem o programa em execução.

O capítulo está estruturado a partir da apresentação do desenho geral da pesquisa (4.1); abrangendo uma caracterização prévia dos princípios norteadores do programa (4.1.1) e das condições socioeconômicas e administrativas das comunidades onde se localizam as unidades escolares examinadas (4.1.1.1) e a descrição da metodologia adotada nos contextos específicos do estudo de caso, na seção (4.1.2). Na seqüência, é apresentada a concepção do PCE proposta pela própria Prefeitura Municipal de Curitiba (4.2) e a percepção dos diferentes atores envolvidos nas atividades e na gestão do programa (4.3), ressaltando, especificamente, os arranjos institucionais e os papéis dos diferentes atores envolvidos (4.3.1), as características dos processos e dinâmicas da operacionalização do programa no dia-a-dia (4.3.2), além da contribuição do modelo de governança para o desenvolvimento comunitário (4.3.3). Estes levantamentos e análises proporcionaram os subsídios necessários para a verificação das hipóteses (4.4), que concluem este capítulo.

#### 4.1.1 Caracterização prévia do programa e das localidades pesquisadas

A opção pelo PCE como objeto deste estudo parte do pressuposto de que programas públicos que propõem uma atuação intersetorial tendem ao fomento de práticas fundamentadas na maior cooperação e colaboração entre os indivíduos e grupos envolvidos interna e externamente à administração e nas relações estabelecidas com os membros de uma determinada comunidade.

Neste sentido o PCE, tem como missão “valorizar a escola como espaço aberto de conhecimento, promovendo parcerias e ações integradas para o desenvolvimento da comunidade local” por meio de um “modelo de gestão compartilhada e intersetorial com órgãos e secretarias municipais e, com a sociedade” (SME, 2008: 5-22).

O PCE se inscreve nas novas formas de gestão postas a partir das transformações no Estado. Desta forma corresponde, no domínio das formas de administração pública, à abordagem gerencial, cujos princípios são claramente assumidos no plano de governo da cidade.

A disposição para a abertura de canais que objetivam impulsionar o envolvimento e a efetiva participação das pessoas na vida da comunidade se constitui em fator importante tanto no tocante a possíveis alterações na própria comunidade como também na formação dos atores no sentido de maior sensibilidade, consciência e capacitação para desenvolver ações e atuar junto à comunidade em que estão inseridos.

A operacionalização do programa, para alcançar os objetivos traçados, se dá pelas atividades sócio-educativas, relacionadas aos chamados eixos temáticos do PCE, referentes às áreas de cultura; educação e cidadania; esporte e lazer; geração de renda e saúde. A coordenação desses eixos é de responsabilidade de cada representante do órgão competente nas áreas específicas citadas (ibid.: 22)

As atividades são definidas coletivamente no âmbito da estrutura de gestão do programa e consideram as solicitações das comunidades apresentadas e levantadas junto aos participantes do PCE. A estrutura de gestão está apoiada no modelo matricial sendo implantada de forma intersetorial e de acordo com a organização político-administrativa da cidade.

#### 4.1.1.1 Aspectos socioeconômicos das localidades

A cidade de Curitiba está organizada em nove regiões denominadas ARs - Administrações Regionais<sup>29</sup> que são formadas por núcleos das secretarias municipais e estão sediadas nas Ruas de Cidadania.

Esta forma de organização da administração municipal pode ser visualizada na figura 2, a seguir.

As Ruas de Cidadania, inspiradas no Fórum Romano, foram concebidas para descentralizar e aproximar a população dos serviços públicos da Prefeitura, do Estado, do Governo Federal e de outras estruturas de apoio ao dia-a-dia do morador do bairro, ligando-as também ao comércio vicinal (SANSONE, 2000: 51).

Assim, as Ruas de Cidadania são espaços construídos em pontos estratégicos da cidade de Curitiba, junto aos terminais de transporte coletivo, e têm a finalidade de concentrar serviços públicos e de utilidade pública, bem como ofertar algumas atividades do setor privado no ramo de serviços como postos de agências bancárias, restaurantes e pequenos comércios em ramos diversificados.

As administrações regionais têm seu funcionamento orientado pela descentralização do governo municipal. As suas atribuições se constituem no planejamento, organização, execução, monitoramento e avaliação das ações previstas no plano de governo municipal e desenvolvidas para e no conjunto dos bairros da sua área de abrangência.

---

<sup>29</sup> A criação das Administrações Regionais se deu pelo Decreto-Lei 142/86. Nesta ocasião foram criadas nove Administrações Regionais. Em 1988 houve a redução do número destas para seis Administrações Regionais em função de readequações administrativas. Nos anos 1993; 1997 e 2005 foram criadas outras três, totalizando novamente nove Administrações Regionais em Curitiba (PMC/IPPUC). Disponível em [http://www.ippuc.org.br/informando/index\\_consecon.htm](http://www.ippuc.org.br/informando/index_consecon.htm)

## BAIRROS

01-CENTRO  
 02-SÃO FRANCISCO  
 03-CENTRO CIVICO  
 04-ALTO DA GLÓRIA  
 05-ALTO DA RUA XV  
 06-CRISTO REI  
 07-JARDIM BOTÂNICO  
 08-REBOUÇAS  
 09-ÁGUA VERDE  
 10-BATEL  
 11-BIGORRILHO  
 12-MERCÊS  
 13-BOM RETIRO  
 14-AHÚ  
 15-JUVEVÉ  
 16-CABRAL  
 17-HUGO LANGE  
 18-JARDIM SOCIAL  
 19-TARUMÁ  
 20-CAPÃO DA IMBUIA  
 21-CAJURU  
 22-JARDIM DAS AMÉRICAS  
 23-GUABIROTUBA  
 24-PRADO VELHO  
 25-PAROLIN  
 26-GUAÍRA  
 27-PORTÃO  
 28-VILA IZABEL  
 29-SEMINÁRIO  
 30-CAMPINA DO SIQUEIRA  
 31-VISTA ALEGRE  
 32-PILARZINHO  
 33-SÃO LOURENÇO  
 34-BOA VISTA  
 35-BACACHERI  
 36-BAIRRO ALTO  
 37-UBERABA  
 38-HAUER  
 39-FANNY  
 40-LINDÓIA  
 41-NOVO MUNDO  
 42-FAZENDINHA  
 43-SANTA QUITÉRIA  
 44-CAMPO COMPRIDO  
 45-MOSSUNGUÉ  
 46-SANTO INÁCIO  
 47-CASCATINHA  
 48-SÃO JOÃO  
 49-TABOÃO  
 50-ABRANCHES  
 51-CACHOEIRA  
 52-BARREIRINHA  
 53-SANTA CÂNDIDA  
 54-TINGÚI  
 55-ATUBA  
 56-BOQUEIRÃO  
 57-XAXIM  
 58-CAPÃO RASO  
 59-ORLEANS  
 60-SÃO BRAZ  
 61-BUTIATUVINHA  
 62-LAMENHA PEQUENA  
 63-SANTA FELICIDADE  
 64-ALTO BOQUEIRÃO  
 65-SÍTIO CERCADO  
 66-PINHEIRINHO  
 67-SÃO MIGUEL  
 68-AUGUSTA  
 69-RIVIERA  
 70-CAXIMBA  
 71-CAMPO DE SANTANA  
 72-GANCHINHO  
 73-UMBARÁ  
 74-TATUQUARA  
 75-CIDADE INDUSTRIAL

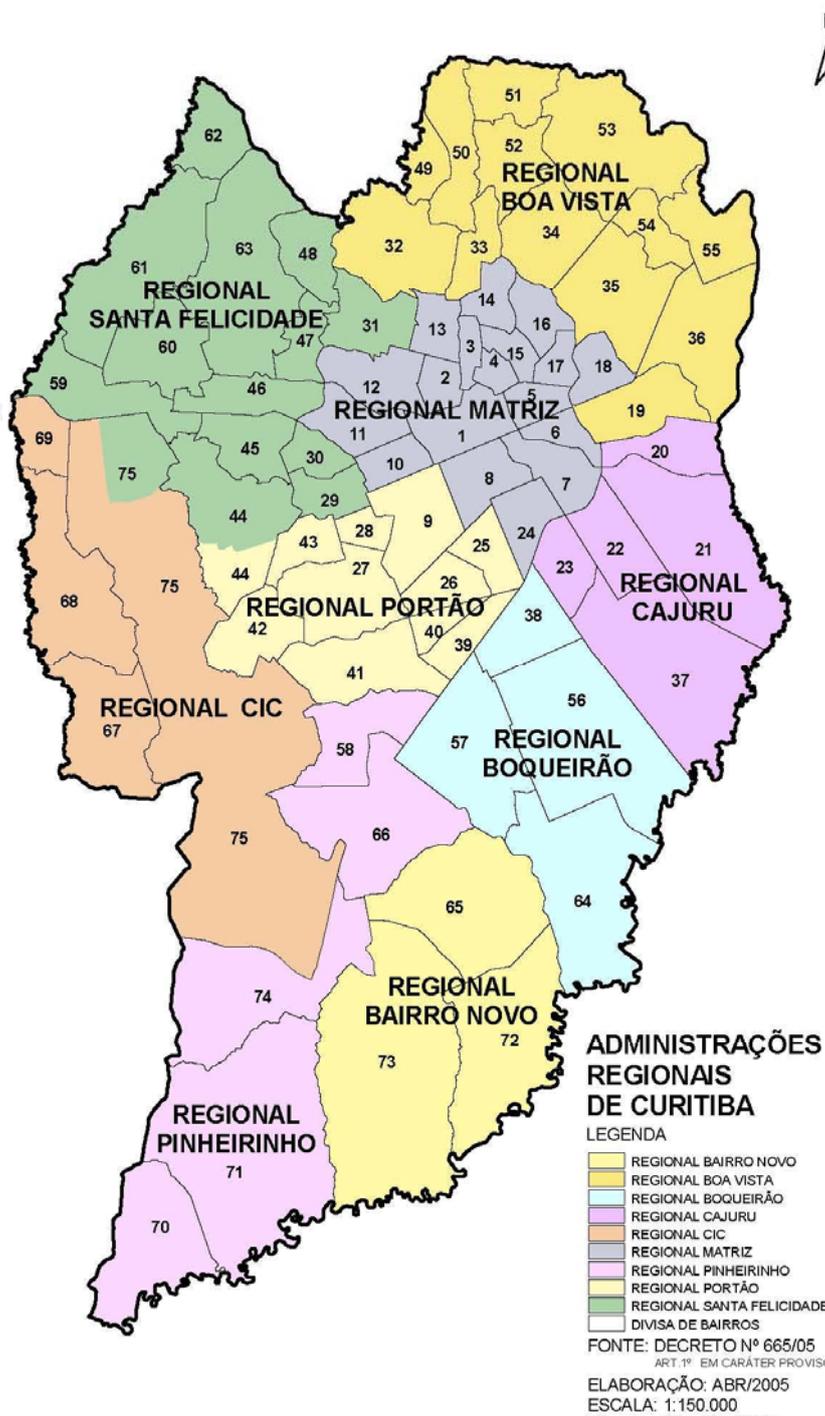


Figura 2 - Mapa da cidade de Curitiba com a divisão por Administração Regional

Fonte: IPPUC, 2005

Essas ações são coordenadas pelo administrador regional e os gerentes dos núcleos técnico-político e administrativo das secretarias e autarquias municipais ali instaladas, principalmente aquelas relacionadas às políticas de desenvolvimento social tanto no âmbito estratégico como operacional.

Esta forma de organização descentralizada da administração pública municipal em Curitiba foi introduzida em 1985, denominadas à época como “Freguesias”, responsáveis em “materializar a participação popular na administração pública”. As Freguesias funcionavam como “subprefeituras nos bairros, tendo tido um papel de concorrentes não só da câmara municipal, mas até do IPPUC<sup>30</sup>, por meio de uma política paralela de atendimento as demandas sociais” (Oliveira, 2000: 105). Em alguns aspectos se assemelhavam às atuais administrações regionais.

Esta forma de organização político-administrativa está referenciada nas orientações da política de descentralização posta nacionalmente e emergente do período de redemocratização da sociedade brasileira que corresponde ao final da década de 70 e se estende pelas décadas de 80 e 90. A partir do processo de redemocratização a valorização do desenvolvimento local (Ribeiro, 2005: 109), a descentralização administrativa e o mote da participação popular na gestão pública da cidade foram priorizados.

Em relação à administração pública local, este período foi marcado por importantes mudanças na forma de gestão da cidade de Curitiba:

[...] sob a influência do processo de abertura democrática no país, a cidade reorganizou a implantação de equipamentos sociais em áreas periféricas e incentivou a gestão compartilhada através da criação de mecanismos de participação popular (IPPUC, s.d.).

O alto grau de centralização da administração pública brasileira durante o regime militar e a dependência dos Estados e municípios, dada pela escassez dos repasses de recursos financeiros somados a efervescência do contexto político do período e à pressão exercida sobre os gestores locais contribuíram para a busca de alternativas que visavam à minimização das dificuldades relativas ao acesso às políticas públicas e, conseqüentemente, à melhora da qualidade de vida das populações locais.

---

<sup>30</sup> IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba.

A criação e manutenção das Administrações Regionais se explicam pela necessidade de aproximação entre a administração pública municipal e a sociedade local. A busca por proximidade com a sociedade local pressupõe facilidade para a identificação e solução dos pleitos aí originados, proporcionados tanto pela possibilidade de redimensionamento do tempo entre a demanda e a solução; pela criação de medidas para acesso à participação aos bens e serviços públicos e principalmente por permitir aumentar o conhecimento dos gestores públicos concernente às regiões em que atuam.

Neste contexto, com a finalidade de perceber e compreender como o poder público municipal em Curitiba se organiza e se articula com as comunidades locais para o desempenho das suas atribuições, a presente pesquisa teve como objeto de observação e estudo o PCE implantado nas Escolas Municipais Coronel Durival Britto e Silva e Helena Kolody localizadas nas Administrações Regionais Cajuru e Pinheirinho, respectivamente.

A escolha dessas unidades escolares para a realização da pesquisa considerou o critério tempo de existência do bairro e experiência de participação em programas e projetos públicos, principalmente, municipais. Deste modo, o bairro Cajuru foi a opção em função de que ao longo da sua existência e dadas as características socioeconômicas e culturais tem recebido muitas ações do poder público municipal sob diferenciadas características (ações que demandam parcerias com a comunidade, obras de infra-estrutura física básica, etc.) e a unidade escolar Coronel Durival Britto e Silva além do histórico com programas e projetos públicos foi pioneira em desenvolver um projeto, de iniciativa própria, em parceria com a comunidade escolar que abria o espaço da escola nos finais de semana para alunos e suas famílias.

A outra unidade escolar, E. M. Helena Kolody, foi escolhida em função da sua localização em uma região da cidade em que ainda há espaço para crescimento populacional, o bairro Pinheirinho, que não tem ou tem pouca tradição no desenvolvimento e participação em programas e projetos públicos municipais. A região em que está situada a unidade escolar Helena Kolody, tanto o bairro – Campo de Santana- como o loteamento específico- Rio Bonito- que sedia a referida unidade escolar estão em franco crescimento e em formação e não há histórico de intervenções públicas municipais.

A AR CJ – Administração Regional Cajuru está localizada na região leste da cidade e compreende os bairros Capão da Imbuia, Cajuru, Jardim das Américas, Guabirota e Uberaba, com uma população aproximada de 195.742 representa 12,33% da população de Curitiba. O bairro mais populoso da regional é o Cajuru com 89.784 habitantes (IBGE, 2000).

A Escola Municipal Coronel Durival Britto e Silva é uma das unidades escolares do bairro Cajuru, com aproximadamente 9.551 pessoas vivendo no entorno da escola. A área utilizada para a instalação da escola é resultado de um acordo entre a PMC e a Rede Ferroviária Federal S.A., que foi privatizada em 1997 originando a ALL - América Latina Logística do Brasil S.A., que cedeu as dependências onde funcionou durante meio século o Centro de Formação Profissional daquele órgão federal<sup>31</sup>, à prefeitura para a instalação da escola.

Atualmente a escola atende aproximadamente 1000 alunos da faixa etária de 05 a 18 anos e atua desde a Educação Infantil às séries finais do Ensino Fundamental.

Esta escola foi pioneira dentre as escolas municipais na prática e desenvolvimento de atividades em parceria com a comunidade escolar a partir da colaboração voluntária para a execução de atividades de cultura, esporte e lazer nos finais de semana. Esta iniciativa teve origem na própria unidade escolar em função da necessidade de maior aproximação e interação entre a comunidade escolar e a comunidade local, com vistas à minimização de questões relativas ao ensino-aprendizagem e de relacionamento. Desta forma propunha a participação dos alunos e das suas famílias em atividades diferentes das trabalhadas em aulas e em período também diferente das aulas ou seja, nos finais de semana, como estratégia pedagógica interativa.

A atuação nos finais de semana se caracterizava pela ação voluntária de professores e funcionários da escola na prestação de serviços e de uma parceria com a PUCPR - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, que em conjunto com os estagiários do chamado Projeto Comunitário criaram o Projeto Comunhão dos Saberes que utilizava ações esportivas e culturais como método pedagógico, neste sentido os objetivos desta prática se diferenciavam dos objetivos do PCE.

---

<sup>31</sup> A Escola Municipal Coronel Durival Britto e Silva foi criada pelo Decreto-Lei nº. 169/96 de 26 de março de 1996 (PMC, 1996).

Principalmente em relação ao público a que se destinava a ação, pois o mesmo estava voltado aos familiares e alunos da unidade escolar. Embora tenha objetivos e algumas características diferenciadas, é importante mencionar nesta dissertação este projeto, porque assim como o PCE que o substituiu, o projeto abria o espaço da escola para que os pais e seus filhos o utilizassem, fora do ambiente formal de sala de aula, visando uma maior aproximação com a escola. O projeto funcionou até o ano de 2006, quando foi implantado na unidade escolar o PCE.

A inclusão da unidade escolar ao PCE trouxe a possibilidade de ampliação das atividades, pois significou principalmente aumento de recursos para este fim.

A AR PN – Administração Regional Pinheirinho está localizada no sul da cidade e totaliza 130.214 habitantes que corresponde a 8,20% da população de Curitiba (IBGE, 2000), sendo composta pelos bairros Caximba, Campo de Santana, Capão Raso, Pinheirinho e Tatuquara.

A Escola Municipal Helena Kolody<sup>32</sup> integra o bairro Campo de Santana, da área de abrangência da AR PN.

O bairro é formado por áreas de ocupação regulares e irregulares. A referida escola está situada no recém instalado loteamento Rio Bonito, sendo a insuficiência de infra-estrutura urbana para o atendimento das demandas da população local uma das características marcantes. O loteamento atendido pela escola está localizado a 28 km de distância da região central de Curitiba, totalizando 7335 habitantes.

O bairro Campo de Santana tem dentre as suas peculiaridades ter abrigado a primeira Comunidade Rurbana<sup>33</sup> do Brasil, experiência realizada em 1981, que tinha como característica a instalação de comunidade cujos moradores possuíam alguma tradição no trabalho agrícola e manifestassem intenção de dar continuidade a esta atividade em área urbana. A dinâmica de funcionamento se caracterizava pelo regime de mutirão e era acompanhada e assessorada pela administração municipal em todas as áreas.

O contexto socioeconômico e político brasileiro e especificamente o paranaense em que o projeto de implantação da Comunidade Rurbana foi delineado

---

<sup>32</sup> A Escola Municipal Helena Kolody – Educação Infantil e Ensino Fundamental foi criada pelo Decreto-Lei nº 416/04 de 03 de junho de 2004 (PMC, 2004).

<sup>33</sup> Comunidade Rurbana de Campo de Santana. **Boletim Informativo da Casa Romário Martins**. Curitiba: FCC, 1981.

e elaborado foi demarcado por um período de êxodo rural intenso que representou para a cidade de Curitiba considerável aumento da população urbana.

Conforme índices da época a população de Curitiba passou de 609.029 habitantes em 1970 para 1.034.629 em 1980, sendo as causas para este crescimento o modelo de desenvolvimento implantado que desorganizou a estrutura agrária tradicional e ocasionou o deslocamento das populações desempregadas para os centros urbanos e também para Curitiba (IPPUC, 1983: 9). Esta população se instalou em áreas classificadas impróprias para habitação em função da precariedade e /ou inexistência de infra-estrutura de serviços públicos básicos, estando exposta a condições precárias de sobrevivência.

A esta variável somou-se uma crescente visibilidade da cidade de Curitiba em função de um city marketing reforçado desenvolvido pelo poder público local, que conforme aponta Fernanda Sánches Garcia (1997: 113),

[...] potencializa a imagem da cidade. Esta imagem aciona a temática *qualidade de vida* de Curitiba, a *superioridade dos serviços urbanos* e seu *alto padrão de opções culturais e de lazer* que a colocam ao lado de *cidades de Primeiro Mundo* (grifo da autora).

A administração pública municipal do período primava pela ampla promoção dos programas e projetos inovadores e ousados, atribuídos à capacidade criativa dos profissionais urbanistas e descolados de contextos socioeconômicos e políticos que os condicionava, numa referência sempre positiva da cidade (GARCIA, 1997: 57). Isto foi também considerado determinante ao crescimento de uma população em busca de oportunidades que a cidade parecia ou prometia ofertar.

#### **4.1.2 Metodologia e sua adequação ao estudo de caso**

A presente pesquisa esteve apoiada nos pressupostos da pesquisa qualitativa e a abordagem escolhida foi o estudo de caso de caráter exploratório, principalmente em função da abrangência que esta modalidade metodológica proporciona, pois o estudo de caso “permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas da vida real” (Yin, 2001: 21).

Os estudos de caso, assim como as metodologias qualitativas, se aplicam “a situações complexas ou estritamente particulares”, utilizadas para a compreensão de atitudes que não podem ser medidas, e de relações entre processos e dinâmicas sociais (RICHARDSON, 1999: 80).

Yin (2001: 107) aponta a existência de seis fontes de coleta das evidências: a entrevista, a observação direta, observação participante, registros em arquivos, documentos diversos sobre o tema e artefatos físicos. Desses utilizou-se quatro para a realização desta pesquisa.

Em relação ao trabalho em questão os preceitos da metodologia qualitativa se aplicam dado que a natureza do fenômeno estudado não comporta a mensuração numérica e quantitativa, visto que se trata de relações entre as pessoas, sujeitas a interferências e possíveis alterações. Outra característica é a necessidade de interpretação dos fatos, relacionando-os com outros contextos e fenômenos que necessitam de técnicas e métodos de coleta e análise que a metodologia qualitativa dispõe.

A observação direta foi uma estratégia muito importante em todas as fases da pesquisa, o que reitera a afirmação de Lakatos e Marconi (1993: 191) segundo a qual a “observação ajuda o pesquisador a identificar e a obter provas a respeito dos objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento”, [...] “permite a evidência de dados não constantes do roteiro de entrevistas” e também é uma forma de aproximação com a realidade do fenômeno que investiga.

Desta forma a pesquisa em questão foi organizada a partir de aproximações iniciais com os grupos envolvidos no PCE, com a finalidade de proceder à seleção do grupo que seria pesquisado. Assim esta primeira fase consistiu do planejamento do estudo, após a definição dos grupos, outros encontros foram realizados como forma de dar conhecimento aos participantes do PCE acerca da pesquisa que se pretendia, com a apresentação dos objetivos e processos de coleta de evidências, baseado num roteiro de pesquisa com tópicos gerais relacionados aos objetivos do estudo. Este procedimento permitiu obter dos interlocutores, considerações relevantes, sua visão do PCE, os avanços alcançados e as dificuldades e problemas identificados.

Paralelamente foram realizados os levantamentos bibliográficos e documentais e os estudos teóricos para a construção das análises que é o momento de explicar o fenômeno, e segundo Yin (2001: 140) “significa estipular um conjunto de elos causais em relação a ele”.

As fases seguintes se constituíram da realização das entrevistas com os atores, nos diferentes níveis de abrangência do programa. A entrevista estruturada nesta fase da pesquisa redundou importante no sentido de que serviu para confirmar algumas posições e visões que atores entrevistados haviam esboçado em outras ocasiões, como na fase inicial de ‘dar conhecimento’ sobre a pesquisa e nos momentos de observação direta.

Nesta seção serão apresentados os arranjos propostos na estrutura do programa; os procedimentos metodológicos realizados, os resultados alcançados com as entrevistas, a análise desses na forma de objetivos específicos e de hipóteses.

As técnicas de coleta das informações foram a observação direta, a entrevista estruturada e a pesquisa documental em relatórios técnicos, publicações institucionais e matérias veiculadas pela imprensa escrita.

Como instrumentos de coleta das informações junto aos atores participantes do programa foram utilizados roteiros de entrevistas; questionário<sup>34</sup> elaborado em duas versões: uma para aplicação junto aos participantes das instâncias de coordenação do programa: CO-Colegiado de Órgãos; UGP-Unidade Gestora do Programa; COR-Colegiado Regional e, COL-Comitê Local, denominado “**Questionário 1**”, e o outro, “**Questionário 2**”, para aplicação junto aos participantes – usuários - principalmente nas atividades de geração de renda<sup>35</sup>. Enfatiza-se que a denominação se deu em função da necessidade de diferenciação das versões quando da análise das informações obtidas.

A construção dos instrumentos esteve orientada pelos objetivos propostos na pesquisa em questão. O “**Questionário 1**” com 25 questões, apresenta uma organização diferente em relação ao “**Questionário 2**” com 23 questões. O “**Roteiro**

---

<sup>34</sup> Os questionários e o roteiro de entrevista encontram-se nos apêndices 1; 2; 3 e 4 desta dissertação.

<sup>35</sup> A categoria empreendedorismo utilizada para denominar um dos eixos de atuação do programa foi substituída pela categoria “geração de renda” por determinação do órgão /setor responsável pela área e em função de readequações internas.

**de Entrevistas**", também em duas versões ("1" e "2"), apresenta tópicos correspondentes aos objetivos e foram utilizadas para a fase inicial da pesquisa, nos encontros para apresentação da proposta da mesma, visando conhecer os atores envolvidos com o PCE, as próprias localidades e tendo, também, contribuído para a construção do questionário aplicado na segunda fase.

O "**Questionário 1**" está explicitamente dividido em três partes:

- A) **IDENTIFICAÇÃO**: grupo de questões relativas à identificação da instituição quanto ao setor de atuação e instâncias de coordenação;
- B) **ARRANJOS INSTITUCIONAIS: ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO**: questões referentes à formação das estruturas das instâncias de coordenação, como critérios para adesão e recrutamento de parceiros ao PCE em geral e para a área de geração de renda e tempo de participação no programa e frequência das reuniões de cada instância.
- C) **PROCESSO-DINÂMICA-PARTICIPAÇÃO**, cujas questões consistem na verificação das formas de divulgação do PCE, da compreensão dos entrevistados acerca da sua participação e dos outros membros nos eventos da instância que freqüentam das formas de cooperação e integração entre os diferentes setores participantes, das características dos conflitos e das formas de solução dos mesmos, dos efeitos das ações do programa no desenvolvimento da comunidade, da compreensão acerca da importância da participação na comunidade, da sua participação em outros projetos e programas públicos das esferas municipal, estadual e federal em entidades da sociedade civil, bem como da criação de espaços públicos participativos a partir da instalação do PCE na sua região.

O "**Questionário 2**" não apresenta essa mesma divisão embora algumas das questões se repitam e tenham os mesmos objetivos.

A coleta de informações foi realizada no período que compreendeu os meses de dezembro de 2007, janeiro, fevereiro e março de 2008, com 25 pessoas, atores-chave no âmbito do PCE, com a realização de entrevistas e aplicação dos questionários conforme a seleção a seguir:

- A) Instância de Coordenação Central – CO e UGP: Realizadas 06 entrevistas, sendo 01 representante de cada eixo temático, totalizando 05 representantes, e 01 entrevista com a coordenadora da UGP;
- B) Instância de Coordenação Regional – COR: Realizadas 09 entrevistas, sendo 01 representante dos eixos temáticos cultura; 02 representantes do eixo educação e cidadania e 02 representantes do eixo esporte e lazer, num total de 05 representantes, 01 coordenador do PCE Regional, totalizando 02 coordenadores (CJ e PN), e 01 representante de cada Administração Regional onde a pesquisa foi realizada;
- C) Instância de Coordenação Local – COL: Realizadas 10 entrevistas, sendo 01 representante da EPA em cada unidade escolar pesquisada, totalizando 02 representantes; 01 professor coordenador local em cada unidade escolar pesquisada sendo 02 professores-coordenadores, 01 agente social da PMC de atuação nas localidades pesquisadas, totalizando 02 agentes; 01 representante da sociedade civil organizada<sup>36</sup>, totalizando 02 representantes e 01 participante nas atividades executadas no PCE, num total de 02 usuários participantes.

---

<sup>36</sup> Os membros da comunidade que participam do COL são considerados por esta instância de coordenação como representantes da comunidade ou da sociedade civil organizada, embora não se enquadrem nesta conceituação, pois se trata de participações avulsas, individuais. São membros das organizações específicas da unidade escolar como a APPF e o Conselho de Escola, o que não significa que representem essas organizações, a sua participação no COL está muito mais condicionada às relações de maior proximidade, em termos de atuação, com as unidades escolares pesquisadas. A realização de entrevistas com estes membros no âmbito do COL ficou condicionada à sua participação efetiva nesta, bem como à sua concordância. Na Instância de Coordenação Regional não há representação do setor privado nem da sociedade civil e na Instância de Coordenação Central o setor privado não é caracterizado como membro de coordenação, cumprem a função de parceiros para o desenvolvimento das atividades.

As Instâncias de Coordenação Regional e Local correspondem às regiões dos bairros Cajuru, na ARCJ, e Campo de Santana, na ARPN, onde se situam as unidades escolares Escola Municipal Coronel Durival Britto e Silva e a Escola Municipal Helena Kolody, respectivamente.

O conjunto de informações levantadas a partir das entrevistas; da aplicação dos questionários; das observações por meio de visitas realizadas aos locais selecionados para esta pesquisa; da análise de documentos técnicos referentes ao PCE como relatórios, material de divulgação e pareceres institucionais possibilitou estabelecer as inter-relações entre esses diferentes elementos e sua respectiva análise.

#### 4.2 A CONCEPÇÃO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA COMUNIDADE ESCOLA

Neste subcapítulo são apresentadas as premissas básicas do PCE conforme estruturadas oficialmente pela PMC - Prefeitura Municipal de Curitiba e SME – Secretaria Municipal da Educação, o significado e as atribuições de cada instância de coordenação<sup>37</sup>, bem como sua composição.

O PCE está referenciado no Plano de Governo da Administração Municipal, do período 2005 – 2008, “como uma das prioridades no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento social” (SABBAG; SILVA, 2007: 197). O seu funcionamento está fundamentado num modelo de estrutura matricial organizada em quatro instâncias de gestão, sendo implementada de modo intersetorial no âmbito central, regional e local da administração pública municipal de Curitiba.

O programa tem por objetivo transformar o espaço da escola em referência para a construção e disseminação de saberes e práticas, na perspectiva do desenvolvimento humano nos aspectos sociocultural e político, por meio de ações integradas entre a administração pública municipal, a sociedade civil e o setor privado (PMC/SME, 2008: 12).

---

<sup>37</sup> Para fins de organização e realização desta pesquisa, convencionou-se denominar por Instância de Coordenação o conjunto de órgãos que se forma em cada nível de atuação da estrutura do Programa Comunidade Escola.

A seguir serão apresentadas a estrutura de gestão do programa e as funções, atribuições e a composição das diferentes instâncias de coordenação.

As instâncias de coordenação do nível central atuam no âmbito estratégico do PCE, e são constituídas pelo CO - Colegiado de Órgãos e pela UGP – Unidade Gestora do Programa. Ambas as instâncias exercem função consultiva e deliberativa relativos ao desenvolvimento do PCE.

O CO é formado por representantes do governo municipal, indicados e nomeados pelos titulares das secretarias, autarquias e fundações municipais.

Na coordenação do programa, o CO tem como atribuições o planejamento e a integração dos projetos setoriais do município; o fortalecimento de estratégias e ações visando à sustentabilidade do programa, bem como a avaliação e o acompanhamento dos planos, programas e projetos, a formação e a articulação entre as propostas das empresas e instituições parceiras ou potencialmente parceiras do setor privado e da sociedade civil (SME, 2008: 24).

A UGP é coordenada pela SME e formada por técnicos da SME e representantes das secretarias e órgãos da PMC, sendo alguns destes últimos os coordenadores de eixo do PCE.

Constitui-se em uma das instâncias executivas do programa cujas ações têm como foco o planejamento, desenvolvimento, execução e avaliação do programa, com vista à sua efetivação por meio da articulação entre as diferentes instâncias de coordenação e os atores que compõem a estrutura de gestão proposta pelo mesmo.

A constituição de espaços e instrumentos para a construção, aprimoramento e disseminação das bases conceituais do programa como os fóruns de debate entre os participantes e elaboração coletiva de materiais diversos como manuais, relatórios, materiais para divulgação, planos de capacitação entre outros, está dentre as suas atribuições além da realização de ações objetivas para a operacionalização e o funcionamento do programa que se dá no apoio institucional e logístico à efetivação do processo de instalação e funcionamento do PCE nas unidades escolares requerentes (ibid.: 25).

O apoio logístico e institucional se refere às ações de mapeamento dos potenciais locais, divulgação e mobilização da comunidade, contato e formalização de parcerias com empresas e instituições da sociedade.

A instância executiva de coordenação regional do PCE, denominada COR - Colegiado Regional é composto por representantes das secretarias municipais que atuam na regional, supervisores de eixo, coordenadores de área da SME e diretores das escolas participantes. É a instância de interlocução entre a UGP e o nível local, COL.

O COR é coordenado pelo administrador regional, é coordenada pelo administrador regional e composto pelos representantes das secretarias e órgãos presentes no nível regional (gerentes e coordenadores dos núcleos regionais), pelo coordenador de área do programa, indicado e nomeado pela SME e pela UGP, e pelos diretores das unidades de ensino que desenvolvem o programa.

O COR tem por atribuições o planejamento e a avaliação do programa, a partir da elaboração em conjunto com os COLs - Comitês Locais do plano de ação regional, articulando as diretrizes definidas em nível central com as demandas do nível local. Cabem-lhe a integração das ações setoriais na execução do plano de ação regional, a disseminação do programa na regional com o apoio da UGP. Ainda, apoiar e integrar a formação do COL em cada unidade escolar mobilizando as comunidades do entorno destas e possíveis parceiros, tanto no sentido de estimular a sua participação e envolvimento como promovendo a disseminação de informações pertinentes ao PCE e recebendo e encaminhando proposições.

A instância de coordenação de nível local - COL, conforme sua nomeação tem sua base de atuação nas localidades onde se situam as unidades escolares que desenvolvem o programa, sendo uma instância formalmente constituída com Regimento Interno validado pela UGP.

No COL, conforme regulamentados pelo PCE estão representados os setores público, privado e entidades e instituições da sociedade civil organizada.

O setor público pode ser identificado de acordo com a seguinte composição:

- A) Representante da EPA – Equipe Pedagógica Administrativa que deve ser funcionário da unidade escolar: docente e / ou profissional da área administrativa.
- B) Professor coordenador que deve ser exclusivamente professor da unidade escolar. Cada unidade escolar poderá nomear mais de um professor até o limite de quatro professores. Para assumir a função de professor coordenador, o pretendente deve

apresentar candidatura que deve ser aprovada pela EPA da escola e validada pelo coordenador de área, chefia do NRE - Núcleo Regional de Educação e técnico da UGP. O candidato a professor coordenador deve apresentar projeto com proposta de trabalho ao COL que tem a prerrogativa de referendá-lo ou rejeitá-lo;

- C) Agentes da PMC são os profissionais que atuam na localidade onde está implementado o PCE, trata de servidores públicos municipais das USs. - Unidades de Saúde, da FAS – Fundação de Ação Social / CRAS – Centro de Referência de Assistência Social e dos CMEI – Centros Municipais de Educação Infantil.

Participam do setor privado os empresários e / ou profissionais designados e, por parte da sociedade civil, membros de entidades de diversas áreas de atuação como Associação de Moradores, Conselhos Temáticos, de Direitos e Profissionais, além de Instituições Religiosas. A participação no COL também é disponibilizada aos estudantes, pais, estudantes e indivíduos sem vínculo associativo, moradores ou não da comunidade, que demonstrem interesse em desenvolver uma atividade junto à unidade escolar e à comunidade voluntariamente podem participar, mas não compõe oficialmente a estrutura do PCE proposta pela Prefeitura de Curitiba, conforme pode ser visualizado na Figura 3 e no Decreto-Lei de criação do programa, neste trabalho.

Esta instância de coordenação é caracterizada como o nível operacional dentro da estrutura de gestão do programa e tem por principal atribuição ser o espaço de consolidação da articulação entre o governo e a comunidade onde se encontra.

A efetivação desta atribuição se dá a partir do planejamento, desenvolvimento, execução e avaliação das atividades propostas pelo referido COL. Baseado no mapeamento dos recursos da comunidade busca-se identificar os interesses da comunidade do entorno da unidade escolar, as potenciais parcerias com vistas à formação de redes de colaboração local. De forma geral, a partir desta instância, busca-se mobilizar e estimular a comunidade para a participação no

programa na divulgação e alocação dos recursos mapeados (ibid.: 31-32). A estrutura organizativa do PCE é apresentada na Figura 3, a seguir.



Figura 3 - Estrutura de Gestão do Programa Comunidade Escola

Fonte: SME/UGP, 2007

#### 4.3 O PROGRAMA COMUNIDADE ESCOLA SOB A VISÃO DOS ATORES: AS ESTRUTURAS E PROCESSOS

O PCE está organizado sob uma estrutura de gestão que pretende viabilizar a participação dos atores em todos os seus aspectos, incluídos o planejamento, a

elaboração e avaliação de suas atividades. O programa é concebido como parte do processo de descentralização da atuação da administração pública municipal, conforme preceitos da nova configuração do Estado no Brasil. Esta forma de organização se dá, também, em função da opção que o governo municipal fez pela abordagem gerencial como princípio norteador da gestão.

Neste sentido, o governo municipal vem assumindo publicamente, ao longo das últimas gestões, a opção por um modelo de gestão, emergente do contexto de transformações na sociedade brasileira, fundamentado na exigência de

direcionalidade e efetividade nas ações do Estado, na busca de superação de suas práticas assistencialistas e burocráticas [...] e que pensa a gestão na sua totalidade e prioriza a atuação intersetorial, descentralizada e compartilhada com a sociedade para garantir resultados que impactem na realidade, gerando melhoria da qualidade de vida do cidadão. [...] com estruturas flexíveis, adaptáveis às mudanças do ambiente, tem como características a busca da criatividade e inovação, a criação de redes de comunicação mais eficazes, interna e externamente, o compartilhamento com a sociedade, a ampliação da oferta de serviços descentralizados e regionalizados (PMC, 2000: 4)).

Assim, de acordo com as premissas que regulamentam o PCE, o seu desenvolvimento ocorre em três níveis da administração municipal, central, regional e local, e, conforme descrito no subcapítulo 4.2 deste trabalho, cada nível corresponde a uma instância de coordenação com atribuições específicas.

A forma como os atores envolvidos no desenvolvimento e na execução do PCE nas diferentes instâncias de coordenação, vem o programa e se situam nele, é tema deste subcapítulo.

Desta forma, serão apresentados os resultados referentes às evidências observadas e alcançadas com a aplicação das técnicas e instrumentos de pesquisa junto aos principais atores envolvidos nas instâncias de coordenação do PCE e nas suas atividades.

Primeiramente, é apresentada uma síntese das informações obtidas a partir das entrevistas com os atores na forma de “Quadro Síntese”. Este quadro está subdividido conforme os objetivos específicos desta pesquisa que orientaram, por sua vez, os próprios instrumentos e técnicas utilizadas para sua realização. Em seguida, apresenta-se sua análise organizada também a partir dos objetivos

específicos, finalizando com a verificação das hipóteses sob a luz da fundamentação teórica específica e pertinente para em questão no subcapítulo 4.4.

<b>OBJETIVO GERAL</b>	
<p>Analisar a prática de gestão local proposta com o PCE - Programa Comunidade Escola da cidade de Curitiba e sua potencialidade em relação a modificações na cultura organizacional da administração pública, ao desenvolvimento local e à construção da governança urbana</p>	
<b>OBJETIVOS ESPECIFICOS</b>	<b>RESULTADOS</b>
<p>Identificar e analisar os arranjos institucionais originados a partir do PCE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O acesso de entidades e instituições ao PCE se dá por convite aberto às estas;</li> <li>• Formalmente a participação da sociedade civil é prevista apenas para a Instância Local;</li> <li>Nas Instâncias de Coordenação Central e Regional não há previsibilidade formal ou institucional para a participação da sociedade civil e da iniciativa privada, a composição é exclusivamente por órgãos municipais.</li> <li>• A divulgação do PCE é o meio utilizado pelos membros da Instância de Coordenação, principalmente, central e regional, para a captação, convite, de parceiros e se dá tanto pelo envio de material impresso como pela realização de reuniões e conferências para este fim;</li> <li>• A composição dos arranjos superiores é basicamente restrita aos representantes do poder público municipal;</li> <li>• As relações entre o poder público municipal e as entidades e instituições da sociedade civil (ONGs) e do setor privado são formalizadas por meio de termo de cooperação, termo de convênio e contrato de prestação de serviço com a PMC;</li> <li>• As instâncias de coordenação nos três níveis de gestão do PCE são compostas por servidores públicos municipais;</li> <li>• A atuação das entidades e instituições, no PCE, que cooperam em parceria com a PMC acontece por meio da oferta de serviços específicos da sua área de atuação. O envolvimento se dá na execução de atividades, não na coordenação do PCE.</li> <li>• Os membros da comunidade que participam na instância de coordenação local são pais de alunos da unidade escolar e membros das organizações existentes na escola, como o Conselho Escolar e a Associação de Pais, Professores e Funcionários.</li> <li>• Os critérios para captação e formalização das parcerias para a área de geração de renda e para as outras áreas de atuação no PCE são os mesmos: idoneidade civil e jurídica, identificação com o trabalho comunitário e interesse em desenvolver atividades em comunidades conforme os princípios definidos no PCE.</li> </ul>
<p>Identificar e analisar a dinâmica e os processos, de interação e cooperação entre os atores envolvidos na estrutura do PCE no âmbito da administração pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os membros das Instâncias de Coordenação nos três níveis de atuação do PCE classificam como positiva a sua própria participação e dos seus pares nas reuniões do mesmo. Consideram que a possibilidade de contribuir com opiniões, críticas e sugestões, são bem recebidas pelos grupos, seus pares. Essas contribuições se referem primordialmente às questões de operacionalização do PCE;</li> <li>• Os membros das Instâncias de Coordenação referem que os conflitos ocorrem em escala são relacionados à operacionalização das atividades, a aspectos administrativos e são resolvidos pelo grupo baseado no diálogo e eventualmente</li> </ul>

	<p>por votação e quando não há consenso recorre-se à "hierarquia".</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A cooperação e integração entre os órgãos participantes das Instâncias de Coordenação do PCE se dão parcialmente, pois ocorre, basicamente, na execução de uma atividade previamente definida, principalmente no âmbito local e ocorre do mesmo modo para o PCE geral e para a área de geração de renda.</li> <li>• A dinâmica e os processos do PCE são fortemente hierarquizados, o que dificulta e limita a cooperação e integração entre as Instâncias de Coordenação e também com a comunidade. Os entrevistados, principalmente no âmbito local, reclamam da "falta de autonomia" em decisões referentes à solução de problemas locais.</li> <li>• A abertura da escola contribui para a melhora da relação entre a escola e a comunidade, trata-se de uma forma de aproximação entre os professores, funcionários da escola e a comunidade que participa da atividade do PCE.</li> <li>• Embora os entrevistados considerem que não é possível a verificação de desenvolvimento da comunidade a partir das ações do PCE, eles afirmam que a mudança no relacionamento da comunidade do entorno da escola com os professores e funcionários é importante para estabelecer confiança entre ambos podendo facilitar o desenvolvimento de outras atividades;</li> <li>• Não há conhecimento sobre a criação e existência de grupos, fóruns ou encontros específicos nas comunidades da área de abrangência das unidades escolares pesquisadas, relativos às atividades de geração de renda tanto anteriores ao PCE como organizados a partir do PCE;</li> <li>• A participação junto à comunidade, com projetos e atividades diversas, segundo a opinião de alguns membros das instâncias de coordenação entrevistados, é muito importante. Conforme um dos entrevistados "o poder público deve estar presente; é uma forma de estimular comunidade à participação" (Entrevista com o professor coordenador na E. M. Helena Kolody);</li> <li>• O PCE instituiu alguns fóruns internos para encontro, troca de experiências e capacitação entre os integrantes das instâncias de coordenação, parceiros e colaboradores;</li> </ul>
<p>Compreender a prática da governança local no âmbito do PCE e sua relevância para o desenvolvimento comunitário.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para a divulgação do PCE são utilizadas várias mídias, mas segundo alguns dos membros das Instâncias de Coordenação não alcançam a população no sentido de mobilizá-la para a participação nas atividades. "A propaganda institucional dá credibilidade ao PCE, mas não mobiliza" (Entrevista com a coordenadora do eixo educação e cidadania);</li> <li>• A participação da sociedade se dá por meio de ONGs, no âmbito da prestação de serviços para o PCE;</li> <li>• No nível local a comunidade em geral participa basicamente nas atividades desenvolvidas, como consumidoras, em detrimento da colaboração nas reuniões e o envolvimento na coordenação e execução do PCE. As pessoas da comunidade nas unidades escolares pesquisadas que se envolvem no PCE são as mesmas que participam como membros das entidades da unidade escolar, como o Conselho de Escola e APPF ou na condição de familiares de alunos da escola. Mesmo no "consumo" das atividades a participação da população adulta é pequena. As crianças e os adolescentes frequentam mais o PCE, as atividades ofertadas se restringem na maioria das vezes a estas faixas etárias;</li> <li>• A gestão do PCE é atribuição da SME, a intersectorialidade se dá pela oferta de atividades específicas de cada órgão, entidade, voluntário. Há limitações por parte dos membros das Instâncias de Coordenação em relação à compreensão do trabalho</li> </ul>

	<p>intersetorial, fator limitante para o desenvolvimento do PCE.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O PCE é mais uma atribuição somada as já existentes em cada órgão, sem a disponibilidade de recursos específicos para a realização desta atribuição.</li> <li>• Os membros da Instância Local nas duas unidades escolares pesquisadas afirmam que há dificuldade em mobilizar a comunidade a partir da unidade escolar. Há acúmulo de atividade para o professor coordenador, pois o mesmo continua com as suas atribuições anteriores, a coordenação do PCE é mais uma atribuição. E segundo esses a participação da comunidade em geral fica muito prejudicada por isso. Além de que relatam também que a participação da comunidade no PCE, seja no “consumo da atividade” ou como participante da Instância de Coordenação, está condicionada à existência ou oferta de um atrativo, que pode ser uma festa, um show, campeonato, etc. (Entrevista com professor coordenador na E. M. Cel. Durival Brito e Silva);</li> </ul>
--	---

Quadro 2 - Síntese das Entrevistas com atores nas Instâncias de Coordenação Central; Regional e Local do Programa Comunidade Escola por objetivos específicos - CURITIBA – 2008

Fonte: Elaborado para a pesquisa – 2008

A construção da governança pressupõe a criação e o fortalecimento de canais que estimulem a participação de todos os setores presentes no processo de gestão pública urbana visando oportunizar a formação de coalizões entre os interesses dos diferentes segmentos que ali atuam e elaborar metas coletivas.

A compreensão do significado da ocupação e utilização dos espaços de participação está relacionada ao conjunto teórico que envolve categorias conceituais como participação, cidadania e sociedade civil. Neste contexto está se considerando como espaços de participação tanto os conselhos gestores e temáticos propostos e instituídos pela CF de 1988 como os criados e disponibilizados a partir de iniciativas públicas como no caso desta pesquisa o PCE que tem por finalidade alcançar efetividade e eficácia da administração pública.

Conforme mencionado anteriormente, há uma distinção entre as concepções que orientam ideologicamente a formulação desses conceitos e esta diferenciação reflete na dinâmica de funcionamento dos espaços de participação e negociação podendo interferir tanto positiva, com a criação de espaços participativos, como negativamente, neste caso de interferência negativa, por exemplo, contribuindo para o esvaziamento desses espaços.

Esta questão é alvo de ponderação em Dagnino (2002: 288; 2004: 139), ao se referir à existência de projetos políticos diferenciados na concepção e utilização dos espaços de participação.

Por um lado, tem-se a concepção que se inscreve e se aproxima da orientação neoliberal com vistas à manutenção e consolidação dos espaços participativos como fator de legitimidade e de alternativa em relação à redução do Estado. E de outro, há a visão que se fundamenta em ideários de tendência emancipatória, como os originariamente utilizados no contexto sóciopolítico do processo de redemocratização brasileiro em defesa da criação desses espaços como instrumentos de participação e partilha de poder.

Entretanto, a referida autora reforça que ainda que antagônicos, os dois projetos têm em comum a demanda da participação da sociedade na gestão pública.

Neste sentido, a referência aos espaços participativos se faz importante e necessária à compreensão da abordagem de governança e suas implicações para o desenvolvimento comunitário. Tal compreensão se dá a partir de uma análise crítica e interpretativa acerca do processo e dinâmica de funcionamento do PCE, nas duas unidades escolares investigadas.

A ênfase no PCE se dá diante do seu caráter de programa público de conformação coletiva e com forte apelo discursivo à participação dos setores público, privado e da sociedade civil.

#### **4.3.1 Os Arranjos Institucionais e os Principais Atores**

Em relação à formação dos arranjos institucionais de governança do PCE e às composições das suas instâncias de coordenação e gestão, tema do primeiro objetivo específico verifica-se a partir das entrevistas que há predominância da participação do segmento administração pública municipal na composição das instâncias de coordenação nos três níveis de atuação.

Esta informação também é observada e reforçada no discurso institucional, como por exemplo, na revista do PCE<sup>38</sup> utilizada como material de divulgação do programa e que traz uma lista com os nomes dos órgãos que compõem as

---

<sup>38</sup> Comunidade Escola – o espaço da gente. **Revista do Programa Comunidade Escola**. Curitiba: SME, Edição nº. 4 , outubro de 2007.

instâncias de coordenações, onde é possível constatar e observar os órgãos da administração pública municipal como os gestores do programa, como também demonstra o próprio organograma da estrutura de gestão do PCE apresentado no subcapítulo 4.2 deste trabalho.

O setor privado e a sociedade civil são mencionados como parceiros e colaboradores na execução das atividades previamente definidas para o PCE, tanto no nível central como nas unidades escolares. A coordenação e todas as fases que a compõem, como o planejamento, a captação, a organização e definição das modalidades que farão parte do PCE, é uma atribuição da Instância Central. O nível local realiza a coordenação da execução da atividade, também considerados o planejamento, a organização, a avaliação da atividade. A instância de nível regional é composta e tem seu funcionamento definido e determinado exclusivamente pelo segmento público municipal, não há participação de outros setores (SME, 2007: 14).

Portanto, a constituição das instâncias de coordenação nos níveis central e regional se dá exclusivamente por representantes do governo municipal. A representação acontece por interferência dos titulares responsáveis nas secretarias e órgãos participantes haja vista que são estes que indicam e determinam por meio de decreto de nomeação o servidor público que irá representar o órgão junto ao PCE.

Importante se faz relatar que, em geral, o representante nomeado oficialmente possui alguma experiência em trabalho na área do desenvolvimento social e se identifica com o trabalho que envolve a comunidade. Fato que é relevante no sentido da especificidade das atividades que esta modalidade de programa público apresenta.

Esta informação que pode ser visualizada nas respostas à questão sobre a razão pela opção ao trabalho no PCE nas entrevistas tanto com os representantes do poder público municipal como com os membros da comunidade. Assim, apresentam-se algumas afirmações que demonstram esta identidade e afinidade com o trabalho com a comunidade, bem como as possíveis compreensões que cada entrevistado tem acerca desta temática: “sempre trabalhei com a comunidade, gosto de ajudar as pessoas” (Voluntária na E. M. Cel. Durival Britto e Silva, março de 2008); “gosto do trabalho, me identifico, acredito que o contato com a comunidade aproxima dos alunos e das suas famílias, o que facilita e auxilia no desenvolvimento

do aluno e da comunidade” (Professora coordenadora do PCE na E. M. Helena Kolody, dezembro de 2007); “a comunidade passa a respeitar mais a gente, a reconhecer o trabalho que realizamos” (representante da EPA na E. M. Cel. Durival Britto e Silva, março de 2008); “é importante participar, a comunidade ganha, é reconhecida” (Voluntário pai de aluno e membro do Conselho Escolar da E. M. Helena Kolody e da Associação de Moradores do Rio Bonito, março de 2008); “porque acredito no trabalho com a comunidade, tenho afinidade e profissionalmente tenho atuado em projetos e programas com este perfil” (Coordenadora de eixo temático da FCC, membro do CO, fevereiro de 2008); “gosto deste tipo de trabalho e tenho convicção da importância do programa” (Coordenadora de eixo temático da SMDS e membro do CO, fevereiro de 2008); “acredito no trabalho conjunto” (Coordenadora de área ARCJ, membro do COR, dezembro de 2007).

A partir destas afirmações é possível inferir que a participação na comunidade, segundo a visão desses atores, está muito mais relacionada à ajuda, ao desenvolvimento de ações assistenciais, individuais e coletivas. Por um lado há um traço moral na opção pela atuação junto à comunidade, e por outro há uma motivação referenciada em questões pessoais, como a melhora da relação com o aluno e, o reconhecimento do trabalho por parte das pessoas que o recebem.

Entretanto, é possível também apontar, nestas avaliações sobre a importância do trabalho por parte dos envolvidos, a ausência de uma leitura mais política da experiência. Tal fato se opõe à grande parte dos autores discutidos que em geral vinculam a participação, às possibilidades de uma ampliação da emancipação social e política, da formação e à mobilização de capital social e da construção de redes de colaboração com vistas à promoção da sustentabilidade local, bem como, de forma geral à democratização do poder local. Na forma como a participação vem sendo levada a cabo no âmbito do programa, esta visão política não parece chegar aos agentes, apesar da democratização do acesso ao poder decisório constar como um dos temas do Plano de Governo Municipal, do período 2005-2008.

[...] a democratização do poder será levada a todos os bairros de Curitiba para torná-los o lugar por excelência para a manifestação da cidadania ativa, um espaço público de negociação, de ação construtiva e de articulação dos interesses comprometidos com a melhora das condições de vida e trabalho para todos (PMC, 2005).

A instância de nível local, o COL, tem uma característica um pouco diferente embora a sua composição também seja em grande parte dos setores do governo municipal. Entretanto, a participação da sociedade civil e da iniciativa privada é regulamentada e prevista institucionalmente no Decreto-Lei que institui o PCE. Assim, é possível identificar nesta Instância, e especificamente nas unidades escolares pesquisadas, alguns membros além do setor público, e mais relacionados às entidades locais, embora relacionadas à unidade escolar, como Associação de Pais, Professores e Funcionários e Conselho de Escola.

Portanto, observa-se que alguns dos componentes do COL e voluntários no PCE fazem parte das relações da unidade escolar que freqüentam. São parentes de alunos e membros das organizações oficiais da área da educação, como APPF – Associação de Pais, Professores e Funcionários e, Conselho Escolar o que sob a ótica da participação e do estabelecimento de parcerias e cooperação entre o poder público municipal e a comunidade local, para além da comunidade escolar, preconizado no PCE, ainda está aquém no sentido da pouca abrangência que alcança na comunidade em geral.

Esta situação na visão dos atores pesquisados é justificada pela compreensão que os membros da comunidade têm sobre os objetivos do PCE e conseqüentemente sobre, o público a que está dirigido, pois há indícios de que a comunidade em geral, nas localidades pesquisadas, identifica o PCE como uma atividade voltada à comunidade escolar.

As seguintes afirmações de alguns participantes do PCE demonstram a falta de envolvimento efetivo da comunidade nas atividades do programa: “é uma atividade da escola para os pais e alunos da escola para melhorar a relação entre eles” (Agente Social da PMC com atuação no COL da E. M. Helena Kolody, março de 2008), indicando segundo essa visão que a participação da comunidade em geral não é objeto do programa, além de que pode indicar também, uma dificuldade na compreensão do objetivo do programa e da própria participação deste interlocutor. Neste caso específico, a entrevistada representa o órgão municipal que tem por atribuição o desenvolvimento dos programas de geração de renda e também de desenvolvimento comunitário. Este último abrange o trabalho com as entidades e instituições locais do campo da sociedade civil, cujos representantes se constituem em atores fundamentais e necessários a compor a Instância de Coordenação Local

e que conforme esta resposta pode-se inferir que estas entidades não são estimuladas ou mobilizadas a participar do PCE.

Conforme as respostas há a necessidade de apresentar um atrativo para que as pessoas participem do PCE, “é preciso encontrar um atrativo para que a comunidade participe mais” (Professora coordenadora do PCE na E. M. Helena Kolody, dezembro de 2007); “nas oficinas quase sempre são as mesmas pessoas que comparecem” (Mãe de aluno e participante em oficina de artesanato na E. M. Helena Kolody em dezembro de 2007); “vem mais crianças e jovens do público adulto vem pouco e normalmente são mulheres pelo tipo de curso que tem” (Mãe de aluno, participante das oficinas de artesanato na E. M. Helena Kolody em dezembro de 2007).

Estas informações se aproximam das evidências apontadas na pesquisa “Avaliação do Impacto do Programa Comunidade Escola” – etapa qualitativa<sup>39</sup> realizada de pela SME.

As implicações deste comentário podem ser observadas também na frequência do público que participa do programa nos períodos em que ele ocorre. Conforme dados do PCE (2007)<sup>40</sup> onde se verifica que 85% do total do público participante nas atividades do PCE no ano de 2007 foram crianças e jovens.

O conjunto dessas respostas leva a questões importantes relativas à realização do PCE, no sentido da percepção de que há limitações e dificuldades das equipes das coordenações locais em promover ações de mobilização da comunidade, dificuldades que podem ser atribuídas também à tradição histórica que envolve o papel da escola junto à comunidade, além da reduzida disponibilidade de instrumentos, que capacitem as equipes à realização de ações de mobilização da comunidade local.

---

<sup>39</sup> A pesquisa “Avaliação do Impacto do Programa Comunidade Escola” teve por **objetivo geral**: “conhecer o impacto do Programa Comunidade Escola no ambiente escolar comunitário” e por **objetivos específicos**: “identificar os efeitos do programa sobre o sucesso escolar; identificar as contribuições do programa para a melhoria do ambiente escolar quanto ao ambiente físico e, quanto ao ambiente educativo; identificar as contribuições do programa para melhorias na comunidade do entorno das escolas quanto à geração de renda, às ocorrências de violência e, à interação Comunidade-Escola” (PMC/SME, 2008). A pesquisa completa pode ser visualizada no site <http://www.cidadedoconhecimento.org.br/cidadedoconhecimento/index.php?portal=527&opTpl=down>

<sup>40</sup> Esta e outras informações referentes aos resultados alcançados pelo Programa Comunidade Escola no ano de 2007 podem ser visualizadas no site da Prefeitura Municipal de Curitiba, em <http://www.cidadedoconhecimento.org.br/cidadedoconhecimento/index.php?portal=527&opTpl=result>

A abertura de um debate em torno do papel da instituição escola como uma das possibilidades criadas em função do PCE, é outro aspecto importante. Embora ocorra de modo restrito ao âmbito interno de algumas unidades escolares e, portanto, não esteja disseminado institucionalmente para a totalidade da rede municipal de ensino, algumas reflexões têm acontecido entre profissionais da educação, ainda isoladamente, mas com a perspectiva de vir a crescer e se transformar num debate público institucional.

A escola é uma instituição que ao longo da história nacional consolidou-se a partir da função básica de ensino-aprendizagem. A tônica da relação estabelecida com a sociedade sempre esteve hierarquicamente estabelecida aos moldes da relação *professor-aluno* no domínio da sala de aula. Apenas em alguns casos esta relação se ampliava incluindo a família se configurando uma relação *escola-aluno-pais* e, numa perspectiva um pouco mais avançada, *escola-aluno-pais-comunidade*, prevendo uma tendência de maior de interação e envolvimento com a sociedade.

Na rede pública municipal de Curitiba a relação com a comunidade esteve basicamente pautada pela formalidade, sendo restrita à sala de aula. Com a instituição do PCE criou-se a necessidade de mudanças nesta forma de relacionamento, ao menos nas unidades escolares que o desenvolvem.

Neste contexto a implantação do PCE cria demandas importantes e específicas no universo das relações entre a unidade escolar e a comunidade onde está inserida visando a transformações na dinâmica escolar até então estabelecida, sendo tema do segundo objetivo proposto para esta pesquisa e apresentado a seguir.

#### **4.3.2 Processos e Dinâmicas**

Inicialmente, com o PCE foi instituída a abertura do espaço físico da unidade escolar para a utilização pela comunidade residente na localidade do seu entorno, além da comunidade escolar específica. Tal fato exige, tanto da unidade escolar como da comunidade, uma compreensão maior acerca da necessidade de colaboração, cooperação e “abertura” para o diálogo e, sobretudo, dos limites e da

responsabilização em termos do dimensionamento da atitude de “abrir os portões para a vizinhança” sob todos os seus aspectos<sup>41</sup>.

A escola até então percebida enquanto detentora do conhecimento formal, representada pelo ‘corpo docente e funcionários’, deve se adequar a esta nova realidade, se capacitar para atuar além da população escolar o que se constitui em uma mudança importante no seu processo de funcionamento.

Este fato implica em ruptura de um padrão cultural enraizado que demanda um tempo de absorção e consolidação, o que pode explicar a dificuldade e as limitações em relação à interação *escola-comunidade* percebidas com a realização desta pesquisa.

A dificuldade de interação com a comunidade se refere principalmente a pouca participação e envolvimento da comunidade do entorno da unidade escolar, caracterizada por aquelas pessoas que residem na área de abrangência da unidade escolar, mas que não têm vínculo com a mesma, pois não têm parentes que se utilizam os serviços ali prestados. Neste sentido, a interação sob diversos aspectos, tais como, colaboração e cooperação, se constituem uma variável que merece ser trabalhada na perspectiva de transformá-la, pois é condição fundamental para a construção da governança.

O conceito de intersectorialidade é fundamental para a avaliação e identificação da dinâmica e dos processos de interação entre os membros das instâncias de coordenação e os representantes das instituições parceiras no PCE. A sua compreensão e utilização tende a extrapolar o âmbito interno da PMC e do PCE avançando para a criação, o fortalecimento e a consolidação de uma atuação compartilhada com a comunidade a que o programa se destina.

Em relação a esta questão há uma dificuldade de entendimento relatada pelos entrevistados e perfeitamente visível na efetivação do PCE.

Há diferentes compreensões sobre a estrutura de gestão e seu funcionamento, principalmente, relativa às responsabilidades e atribuições dos membros de cada instância, como pode ser observado nos relatos a seguir:

---

<sup>41</sup> Este comentário foi repetidamente ouvido quando da realização desta pesquisa, em visitas aos locais e também nas entrevistas com os atores.

“Você já falou com a coordenadora do PCE no núcleo da Secretaria da Educação? Ela é a responsável pelo PCE, nós só fazemos parte do colegiado” (Servidor municipal, membro do COR na ARP, dezembro de 2007); “o contato com as associações de moradores da região é com a FAS... eles é que trabalham com as associações” (Professor coordenador da E. M. Helena Kolody, em dezembro de 2007); “a dificuldade é que não tem estrutura, o ideal é determinar um representante exclusivo para o PCE na regional, aí facilita o trabalho, pois terá mais tempo para fazer os contatos e organizar as atividades com os parceiros” (Coordenadora de eixo temático da FCC, membro do CO, em fevereiro de 2008); “nós criamos uma estrutura de funcionamento que garante um profissional com dedicação ao programa, ele tem outras atribuições, mas que são conciliáveis com as atividades do PCE” (Coordenador de eixo temático da SMEL membros do CO, em fevereiro de 2007); “nós temos muitas limitações para participar em todas as atividades, faltam recursos, e, também porque o PCE é um programa que visa o envolvimento da população, que deveria se realizar pela população, pelos voluntários, a nossa participação é mais esporádica” (Coordenadora de eixo temático da SMS, membro do CO, em fevereiro de 2008).

Este tipo de comentário se repetiu também no nível local, onde são aparentes a pouca participação e a falta de envolvimento de outros representantes dos órgãos que estão instalados na abrangência da unidade escolar onde está implantado o PCE.

Esta limitação pode ser visualizada, por exemplo, nos seguintes comentários: “o fato de assumir as atividades do PCE sem deixar das outras atividades que já temos causa muita dificuldade, nós teríamos que buscar parceiros na comunidade e entre os setores públicos e privados, mas é difícil conciliar” (Professor coordenador do PCE na E. M. Helena Kolody, em dezembro de 2007); “acaba que são quase sempre os mesmos órgãos que participam e isto não é bom, sobrecarrega” (Agente da PMC membro do COL na E. M. Helena Kolody, em fevereiro de 2008).

Ao se referirem ao aspecto da cooperação entre os pares públicos e os atores que atuam nas unidades escolares, os entrevistados reiteram a necessidade do trabalho coletivo comentando que “o PCE não é um programa da escola, a escola concentra as ações, mas não é a única responsável pela operacionalização do programa” (Representante da EPA, E. M. Helena Kolody, em dezembro de 2007); “a

construção da intersectorialidade é fundamental” (Coordenadora do PCE na ARP, em dezembro de 2007); “é necessário que as parcerias se efetivem” (Agente da PMC membro do COL na E. M. Helena Kolody, em março de 2008).

As justificativas para o pouco envolvimento dos representantes dos órgãos públicos tanto na gestão como na operacionalização do PCE se concentram na insuficiência de infra-estrutura, apontada pelos atores públicos nas entrevistas, e há o reconhecimento, por parte destes, do comprometimento que isto acarreta na interação com a comunidade local. Há o entendimento que o PCE é um programa público municipal e como tal deve manter recursos exclusivos, tanto financeiros, materiais e principalmente humanos para o seu funcionamento, segundo entendimentos dos participantes das instâncias de coordenação dos três níveis. As atividades do programa ocorrem de forma diferenciada demandando disponibilização de horas de trabalho além das previstas na jornada normal em que funcionam os órgãos municipais.

O programa é executado em todos os finais de semana e as reuniões da instância de coordenação local nos dias úteis no período noturno, aspectos que condicionam a participação no PCE às condições individuais (físicas e emocionais) dos servidores públicos municipais, pois o trabalho nos finais de semana e no período noturno se caracteriza, neste caso, como dupla jornada.

Em algumas entrevistas é perceptível que a atuação intersectorial é presente somente na retórica. A interação entre as instâncias em cada nível de atuação se dá de modo hierárquico o que tende a limitar a tomada de decisões, principalmente no âmbito das unidades escolares.

Neste sentido a hierarquização da estrutura de gestão funciona como uma negativa da autonomia proposta no PCE, e tem sido um dos aspectos criticados pelos representantes dos COLs. Conforme entrevistas, “há dificuldade na integração com as outras instâncias do PCE. Cada instância funciona de acordo com seus critérios e suas atribuições. Não há autonomia, os problemas e dificuldades que surgem levam muito tempo para serem resolvidas, pois há que se respeitar a hierarquia” (Representante da EPA, na E. M. Helena Kolody, dezembro de 2007); “as questões devem ser resolvidas no momento em que acontecem e nem sempre é possível esperar o caminho hierárquico... é necessário mais autonomia”; “a composição da estrutura de gestão é boa, mas o funcionamento é lento”

(Representante da EPA, na E. M. Cel. Durival Britto e Silva, março de 2008); “quando não é possível resolver os problemas que surgem no âmbito da instância em que ocorrem se usa o caminho hierárquico” (Agente da PMC membro do COL na E. M. Helena Kolody em março de 2008).

Neste sentido a dinâmica e o processo de interação, bem como a cooperação e colaboração entre as instâncias que compõem a estrutura de gestão do PCE parecem, ainda, atreladas ao modelo tradicional de organização do setor público com relações hierarquizadas e centralizadas de poder sem dispor de autonomia.

A conquista da intersetorialidade implica na necessidade de mudanças na própria cultura administrativa, na ruptura de padrões que atrelam e subordinam a atuação dos diferentes setores sociais às relações de caráter restrito à especificidade da política pública determinada pelo órgão público “competente”, sem considerar as nuances que a relacionam e interligam com o todo da administração e com a amplitude da função pública.

A participação da sociedade civil e do setor privado se dá basicamente na apresentação e disponibilização de recursos específicos às respectivas áreas de atuação, materializados em projetos e programas adequados às atividades relativas às questões ambientais, de saúde, de educação e de cidadania que são as priorizadas no PCE.

A parceria entre esses setores e a administração pública municipal se consolida por meio da formalização de convênio entre as partes. Nesta relação não há contrapartida financeira direta; no entanto, as empresas e entidades alçam o direito à divulgação do seu nome / marca relacionada a uma ação desenvolvida pelo poder público municipal e têm a possibilidade de estabelecer parcerias com outras entidades e / ou empresas que também participam do programa, bem como figurar entre as empresas e entidades que detém o status de “empresa de responsabilidade social”.

Quando há necessidade de contratação de empresa com serviço específico, como foi o caso da escola de informática para realização de cursos para os participantes do PCE, a formalização ocorre diretamente com a PMC por meio da modalidade de licitação ou pregão eletrônico ou de outra forma específica para este tipo de contratação.

A partir do ano de 2008 a instância de coordenação central, composta pelo Colegiado de Órgãos e a UGP, ampliou o escopo das suas reuniões transformando-as em espaços para o intercâmbio de conhecimento e experiências, incluindo a participação dos segmentos setor privado e ONGS, Associações, Instituições de Ensino, com os quais mantém parceria.

O reflexo desta iniciativa tende a ser positivo em relação à possibilidade da criação de redes de colaboração entre as entidades participantes do PCE, da sociedade e do setor privado.

Cabe reforçar que a criação de espaços de participação e de condições favoráveis a que a participação ocorra consta como uma das características da estrutura de gestão do programa (SME, 2007), além de ser uma das funções dos governos. Conforme Frey (2004: 120), “o fomento da participação torna-se uma tarefa fundamental do governo”.

Embora o espaço aberto nas reuniões da instância central esteja restrito à troca de experiências entre os setores que se fazem parceiros, relativa a atividades específicas de acordo com os objetivos do PCE, pode-se inferir sobre a possibilidade de que este contato e relação que se forma venham a construir uma dinâmica diferenciada no funcionamento do programa, uma nova dinâmica de cooperação e colaboração.

A convivência e a troca de experiências entre diferentes atores e diferentes projetos e interesses podem gerar conflitos, mas podem igualmente originar conhecimento e interação e, caracterizar o que Mônica Abranches (2003: 274) denomina de “novos espaços públicos com vistas à construção de uma participação qualitativa”.

Outro aspecto importante em relação à realização desta pesquisa foi a preocupação com a questão de geração de renda que constitui um dos eixos do PCE principalmente em relação à análise de desenvolvimento local, que embora enquanto categoria conceitual tenha abrangência além do econômico, significa que se por meio do PCE as pessoas participantes conseguem obter sucesso econômico isto tende a se estender para outros setores da sua vida e pode ocorrer uma mudança geral interferindo também na sua forma de relação com o bairro, a comunidade.

As atividades propostas e executadas neste eixo do PCE são na área de artesanato concentrando basicamente as mulheres como público participante. A conquista de espaço nas feiras de artesanato e feiras temáticas de Curitiba foi um fato significativo neste setor, pois possibilitou a comercialização dos produtos confeccionados pelas participantes das oficinas e se constituiu em subsídio importante na formação das artesãs que se dispuseram a participar.

Ao praticarem a comercialização dos produtos as artesãs foram instigadas à compreensão do processo de produção em todas as suas dimensões. A formação complementar acrescentou noções de estética, relações humanas, custo de produção e de venda, controle de qualidade.

A abertura de espaço nessas feiras exigiu por parte da administração pública municipal a adaptação dos critérios para participação nestes eventos, embora esta abertura no regulamento esteja ainda restrita somente aos grupos ligados ao PCE.

Conforme entrevista com o profissional responsável pelo eixo geração de renda, há dificuldades limitantes para a realização de atividades nesta área no PCE, que se apresentam a partir do próprio significado do termo “geração de renda” que considera o desenvolvimento de potencialidades, habilidades e capacidades do indivíduo, elementos que superam o simples ato de aprender a fazer um objeto, uma técnica, etc.

Neste sentido o programa de geração de renda coordenado pela FAS que concentra essas ações e tem como uma das suas atribuições dentro do PCE disponibilizar essas tem encontrado obstáculos para efetivar esta sua atribuição. O programa de geração de renda possui objetivo e critérios específicos para seu funcionamento que necessitam de adaptação para serem aplicados junto aos participantes do PCE.

A natureza das ações de um programa e outro são diferentes, pois “a participação no programa de geração de renda<sup>42</sup> requer a capacitação integral do participante, no sentido de prepará-lo para todas as fases do processo de produção: concepção, elaboração, produção e comercialização e isto demanda pré-requisitos

---

<sup>42</sup> Os objetivos do eixo geração de renda se constituem em promover a capacitação para o desenvolvimento de habilidades em atividades de geração de renda, atendendo interesses e potencialidades da comunidade; promover ações de empreendedorismo como instrumento de desenvolvimento de competências pessoais e empresariais que contribuam para a sustentabilidade da população (SME, 2008: 18).

mínimos como nível de escolaridade e idade, além de um tempo diferente do disponibilizado no PCE para sua execução. Esses critérios e pré-requisitos não são encontrados no público que participa das oficinas do PCE” (Profissional responsável pelo eixo geração de renda em fevereiro de 2008).

A constatação deste impasse tem refletido positivamente no âmbito do PCE, no sentido de que tem gerado debate em torno da necessidade de redimensionamento da atividade desenvolvida nesta área do programa tanto no âmbito da coordenação do eixo de geração de renda como das instâncias de coordenação em todos os níveis do programa.

As oficinas de geração de renda propostas e realizadas nas Escolas Municipais Cel. Durival Britto e Silva e, Helena Kolody, consiste em atividades pré-definidas pela equipe que compõe o COL, têm periodicidade semanal, normalmente com carga horária média de três horas de duração e são voltadas à comunidade em geral.

A participação nas oficinas de geração de renda disponibilizados no PCE está condicionada à existência de vaga e à procura direta por parte das pessoas que têm interesse em participar destas.

As temáticas apresentadas e trabalhadas nestas oficinas respeitam as demandas manifestadas em consulta aos participantes do programa nas unidades escolares. No caso do artesanato, se materializam por meio do repasse de técnicas para a confecção de objetos cujo processo de trabalho é caracterizado como trabalho artesanal.

Em relação à visão da comunidade há boa aceitação da atividade nessas oficinas e, além do aspecto do aprendizado de uma determinada técnica, as participantes apontam outros aspectos que consideram importantes a partir das oficinas que serão apresentados nos seus relatos: “gosto de participar porque aprendo, tomo conhecimento dos assuntos do bairro e da escola e, também faz bem para minha saúde. Vim participar porque estava com “depressão” e fui orientada pela psicóloga da US para participar deste tipo de atividade” (Participante de oficina de artesanato na E. M. Helena Kolody em dezembro de 2007); “é um jeito de conhecer as pessoas do bairro, também aprendo outros artesanatos que ainda não conhecia” (Participante de oficina de artesanato na E. M. Cel. Durival Britto e Silva, fevereiro de 2008); “participo como aluna e também já fui instrutora. Estou

participando das feiras de artesanato e já estou ganhando” (Participante de oficina de artesanato na E. M. Helena Kolody em dezembro de 2007); “as oficinas são boas, vem material e instrutores bons, a gente leva para casa o produto que confecciona na aula” (Participante de oficina na E. M. Helena Kolody, em dezembro de 2007); “o problema é que o público participante nas oficinas não varia muito, normalmente são as mesmas pessoas que vem, a divulgação é mais intensa aqui na escola” (Professora coordenadora do PCE na E. M. Helena Kolody em dezembro de 2007).

Nas duas unidades escolares observadas não foram identificadas organizações e / ou arranjos comunitários específicos criados na área de geração de renda, a partir da implantação do PCE, assim como também não foi possível, aos entrevistados, inter-relacionar transformações no desenvolvimento socioeconômico e político da comunidade. Entretanto, esses mesmos entrevistados demonstraram entendimento acerca da importância e do papel que as intervenções do poder público têm em relação à promoção do desenvolvimento local e comunitário, tema correspondente ao terceiro objetivo específico e que será trabalhado a seguir.

#### **4.3.3 Governança Urbana e Desenvolvimento Local**

Em relação ao desenvolvimento comunitário, os atores entrevistados alegam dificuldade em estabelecer uma relação entre a implantação do PCE e possíveis avanços no desenvolvimento comunitário considerando necessários estudos que levem em conta outras variáveis, as quais, sob o domínio da unidade escolar, não seriam passíveis de averiguação. Conforme as entrevistas, “o fato da escola abrir para a comunidade já significa desenvolvimento” (Coordenador de eixo temático membro do CO em fevereiro de 2008); “é objetivo do PCE o desenvolvimento da comunidade, no entanto ainda não ocorre na totalidade” (Agente da PMC membro do COL na E. M. Helena Kolody em março de 2008); “a abertura da escola facilitou a aproximação e o sentimento de pertencimento em relação à escola” (Representante da EPA na E. M. Cel. Durival Britto e Silva em março de 2008); “o espaço das escolas com o PCE tem que ser apropriado pela comunidade; é intenção de que as pessoas participantes tenham mudanças nas suas vidas em função dessa apropriação porque a partir dessa tomada de consciência conseguem modificar as condições de sobrevivência, terão mais condições de cobrar e demandar junto aos

órgãos públicos, mas isto ainda não é possível de ser observado” (Coordenador de eixo temático, membro do CO em fevereiro de 2008); “há algumas iniciativas que só foram” possíveis a partir do PCE, como as parcerias que se efetivaram entre entidades que atuam na região das unidades escolares para a realização de trabalhos conjuntos na área da saúde, cidadania e segurança, que contribuem para o desenvolvimento da comunidade” (Coordenador de Área da SME na AR CJ em dezembro de 2007); “é possível a percepção em relação à escola, mas em relação à comunidade ainda não” (Representante da EPA na E. M. Helena Kolody em dezembro de 2007);” é positivo em relação à vida das pessoas, individualmente, melhora a auto-estima, a relação com seus vizinhos, mas em relação ao bairro ainda não é possível perceber” (Professora Coordenadora na E. M. Helena Kolody em dezembro de 2007).

É importante também fazer referência às dificuldades de interação entre as equipes da unidade escolar e a comunidade como um todo, considerando a sociedade civil organizada, o setor privado e o próprio setor público.

A pouca intervenção dessas equipes das unidades escolares nas comunidades, se traduz pela forma de relação que a escola tem estabelecido com a comunidade ao longo da sua história, que é restrito à sala de aula. A superação desta característica não acontece rapidamente, pois implica em transformações profundas na forma de compreensão do papel que representa para a comunidade.

Essas dificuldades se expressam na precariedade do trabalho intersetorial, na permanência de uma cultura burocrática de organização da administração pública municipal que privilegia as especialidades isoladamente e restringe a participação da sociedade na gestão pública à oferta e consumo de atividades.

Neste caso a participação da comunidade é estimulada pela administração pública municipal e essa

participação tem papel instrumental, sendo considerada útil e importante, em parte para o levantamento das necessidades populares, mas, sobretudo para a implementação de projetos previamente elaborados (FREY, 2007 : 144) no âmbito interno do governo.

Esta compreensão remete à concepção de governança em que a ênfase da participação da comunidade nas ações propostas e desenvolvidas pelo governo correspondem ao atendimento da demanda institucional de governabilidade.

O PCE como programa público tem como condicionante a participação da sociedade como fator importante para seu desenvolvimento e está alinhado, em relação às novas tendências de gestão pública, com o modelo da abordagem gerencial. Esta forma de administração pública, conforme levantado na parte teórica deste trabalho está fundamentado em conceitos gerenciais do setor privado, inspirada na lógica de mercado. Alguns desses conceitos podem ser encontrados na fundamentação do modelo de gestão do PCE. Cabe salientar que este modelo de gestão tem sido utilizado, ao longo das últimas gestões pela administração pública municipal, assim esta não é a primeira experiência de programa público municipal em Curitiba orientada por esta concepção<sup>43</sup>.

Neste sentido o modelo de gestão do PCE está fundamentado e é operacionalizado de forma “estratégica, compartilhada, descentralizada, intersetorial e voltada para resultados” (SME, 2008: 22), com vistas à eficiência e eficácia administrativa.

A compreensão deste contexto é importante para a verificação das hipóteses a seguir.

#### 4.4 ANÁLISE DAS HIPÓTESES

Neste subcapítulo será apresentada a análise das hipóteses propostas para esta dissertação.

Hipótese 1:

Programas públicos, como o PCE, que têm o seu processo de elaboração e execução fundamentado em parceiras, tanto internas no âmbito da administração, quanto externas com agentes da sociedade, se constituem em importante instrumento de estímulo a ações geradoras de desenvolvimento e de governança local.

---

<sup>43</sup> A administração pública de Curitiba recorre ao modelo gerencial desde a Gestão 1989-1992, e de forma mais explícita a partir da Gestão 1997 a 2000, cujos princípios/conceitos constam dos escopos dos programas e projetos desenvolvidos à época.

A constatação acerca das características em que se fundamenta o PCE cumpre o papel de reafirmá-lo como um programa público que se inscreve nas novas tendências político-administrativas surgidas com a reorganização do Estado em função das mudanças provocadas com o projeto neoliberal que trazem à tona as dificuldades que têm os governos em responder adequadamente às demandas crescentes da sociedade.

Desta forma os governos em geral e mais especificamente os locais organizam-se na busca de alternativas que minimizem os efeitos dessas políticas por meio de estratégias capazes de mobilizar tanto seu corpo técnico como a sociedade e assim manter a máquina pública em funcionamento.

Diante deste contexto torna-se fato consumado a necessidade de somar forças e agir coletivamente, disponibilizando espaço para novos atores. Temas como participação, cooperação, redes e governança ganham relevância nos discursos e práticas.

No âmbito da administração pública municipal de Curitiba essa tendência também se faz presente em várias formas de intervenção e algumas modalidades de trabalho conjunto entre o poder público e a sociedade local e se efetivam como as parcerias público-privado e a ação voluntária.

No caso específico do PCE essas iniciativas de cooperação com a sociedade são uma constante, haja vista as parcerias com as entidades de diversas áreas para a atuação no referido programa. E se constituem, conforme observado no estudo empírico, num impulso inicial à possibilidade desses grupos virem a formar redes de colaboração, tanto entre si como com o poder público.

Entretanto, essa possibilidade é mais visível no âmbito geral do PCE, essencialmente mais intensa na estrutura central do programa e parcialmente encontrada nas localidades onde as unidades escolares Cel. Durival Britto e Silva e Helena Kolody estão inseridas. Os parceiros identificados nessas unidades escolares são aqueles contatados via instância central dada às dificuldades que as equipes regionais e principalmente das localidades têm para estabelecer canais de interlocução com os potenciais parceiros da sua área de abrangência.

As iniciativas para inserção de parceiros e da própria comunidade no PCE nessas unidades têm se dado basicamente por intermédio da divulgação do programa e pela procura direta dos interessados. A divulgação se traduz pela

colagem de cartazes nos pontos de comércio e em equipamentos públicos da região, distribuição de *folders*, mensagens em cadernetas dos alunos, avisos orais em sala de aula.

Nesta perspectiva e conforme algumas evidências apontadas a partir da realização desta pesquisa há muita dificuldade na interação com a comunidade do entorno das unidades escolares e, conseqüentemente, as possibilidades de participação da comunidade, independentemente da modalidade que esta assume, seja na forma de consumo da atividade proposta ou, seja no processo de coordenação do programa, ocorrem de modo restrito. Esta afirmação de que a participação, neste caso, é restrita não significa que ela não ocorra ou que os efeitos obtidos a partir dela como, por exemplo, “uma melhora em relação aos sentimentos de respeito para com o equipamento público, escola, por parte da comunidade, que se traduzem na diminuição dos atos de vandalismo” (PMC/SME, 2007; SABBAG; SILVA, 2007: 215) sejam refutados.

Contudo, as práticas da participação e da governança não se resumem aí, pois, pressupõem envolvimento entre os diversos setores e segmentos que ocupam o ambiente urbano e a criação de condições para que este envolvimento seja alcançado. Os conceitos de participação e governança consideram abordagens com diferentes orientações e os governos tendem a fazer opção entre uma abordagem e outra de acordo com os objetivos e metas que estabelecem para a administração pública. Frey (2004: 119) aponta que a abordagem de governança não é neutra, pois existem evidências sobre o caráter ideológico de diferentes concepções. A tendência é que quanto mais clara for esta opção aos olhos da sociedade e do próprio governo maiores serão as possibilidades que se concretizem efetivamente, no sentido da criação de canais e instrumentos capazes de fomentar e alavancar potencialidades locais.

Dentre as abordagens de governança aquela que Kooiman<sup>44</sup> (2002 apud Frey, 2004: 120) denomina de governança interativa é a que mais se aproxima do PCE, programa de atribuição institucional, onde o governo é o ator determinante e

---

<sup>44</sup> KOOIMAN, J. Governance. A social-political perspective. In: J. R. Grote e B. Gbikpi (eds.). **Participatory governance**. Political and societal implications. Opladen: Leske + Budrich, 2002, p. 71-96.

dominante, no tocante a criar condições para que os arranjos de governança se formem. Significa a necessidade de criar e manter estruturas e processos regulatórios para que os interesses sejam equacionados e se formem consensos.

Os objetivos da governança interativa se constituem na transformação da gestão por meio da inserção de novos atores, confiáveis, na medida em que serão necessários tanto à melhora do desempenho público - em promover ações resolutivas nas questões relativas às políticas públicas como na busca por legitimidade (Frey, 2004: 121).

A participação nos processos públicos e principalmente nos arranjos de governança requer certa especialidade relativa à representação dos diversos segmentos e setores da sociedade, que se mostra através das suas áreas de atuação. Dagnino (2002: 290; 291), denomina essas especialidades de áreas sensíveis cuja finalidade é a complementaridade instrumental entre o Estado e a sociedade configurada como "uma estratégia da redução das responsabilidades sociais do Estado" resultante do projeto neoliberal.

Deste modo as áreas sensíveis atuam na ocupação das lacunas deixadas pelo Estado, onde não há qualificação suficiente por parte deste (ibid.: 288). Estas parcerias e arranjos de governança que se firmam por funções/ especializações contribuem à despolitização dos espaços públicos de participação e no caso específico do PCE, à despolitização do local.

Assim a despolitização do local está determinada também pela existência de arranjos de governança em que a participação se caracteriza pelo papel "consultivo e de legitimação das decisões" governamental (ibid.: 283). O mero cumprimento de tarefas tende a não propiciar a reflexão sobre a ação, no tocante ao papel que o voluntário exerce no arranjo de governança ou às necessidades do serviço, como por exemplo, a própria carência de recursos para o PCE ou a pouca eficiência da intersetorialidade.

Portanto, em relação à verificação da primeira hipótese, o PCE é um programa público com potencialidade para o fomento da construção de governança.

Entretanto, mesmo apresentando potencial de agregação e tendência mobilizadora de setores da sociedade, ainda não consolidou avanços na direção da governança comunitária, dado que esta questão demanda conquista de confiança, estímulo, fortalecimento e mobilização de capital social, fatores cujo alcance é de

médio e longo prazo. Além disso, implicam no desenvolvimento de estratégias que busquem maior envolvimento com a população das localidades com o intuito de ampliar o debate público sobre as necessidades e potencialidades locais, bem como a busca por alternativas a partir da utilização de recursos da própria comunidade para o seu desenvolvimento.

#### Hipótese 2:

Programas públicos com viés participativo, como o PCE de Curitiba, são potencialmente capazes de estimular a formação e capacitação da sociedade para a ingerência em todo o processo de construção de política pública, ou seja, no planejamento, elaboração, execução e avaliação da política pública.

A verificação desta hipótese se concentra na existência de duas realidades diferentes, principalmente, em termos de experiência com programas e projetos de mobilização social realizados pela administração municipal de Curitiba.

A unidade escolar E. M. Cel. Durival Britto e Silva é a mais antiga entre as duas unidades escolares escolhidas para a realização desta pesquisa e, ao longo da sua história, tem vivenciado algumas experiências de intervenção pública que demandaram envolvimento com a comunidade em geral, para além da comunidade escolar.

As intervenções do setor público referidas acima são programas e projetos tanto nas áreas das políticas públicas como de infra-estrutura para o bairro. Dentre as mais recentes descarei a experiência intitulada “MCC - Modelo Curitiba de Colaboração” desenvolvida a partir da chamada “Operação Cajuru” que consistia na concentração de todos os órgãos públicos municipais com atuação na região para a aplicação de alternativas de solução para os problemas das localidades- vilas, áreas de ocupação irregulares, loteamentos, conjuntos habitacionais- diagnosticadas como áreas com vulnerabilidade social.

As ações se deram em todas as áreas das políticas públicas como saúde, educação, segurança, assistência social e área correlata como meio ambiente. A realização destas ações propiciou além da concentração de recursos materiais e

financeiros, também e principalmente, a concentração e produção de conhecimentos e experiências tanto para os servidores públicos envolvidos como para os participantes das comunidades atendidas. Isto foi importante no sentido em que esses grupos encontravam-se preparados e motivados quando a AR CJ assumiu a realização do MCC.

O MCC consiste de uma “metodologia de desenvolvimento comunitário que, também, se realiza por meio de parceria entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado”, cuja principal característica é o estímulo do potencial individual e coletivo dos indivíduos com vistas a que estes se reconheçam como protagonistas das suas próprias histórias, no sentido de alavancar atitudes mais propositivas, de co-responsabilidade em relação a mudanças das “condições de vida na comunidade” (PMC, 2003: 10).

A outra experiência que esta unidade escolar vivenciou teve origem nela mesma. Foi a iniciativa que alguns professores, funcionários, pais de alunos e alunos da escola desenvolveram em conjunto com uma universidade de Curitiba e a empresa ALL - América Latina Logística, promovendo atividades de educação, cultura, lazer e esportes nos finais de semana para a comunidade escolar, incluídas as famílias dos alunos. Esta atividade tinha dentre os seus objetivos a melhora das relações entre a escola, representada pelos seus funcionários e professores, e os alunos e seus familiares. A estratégia utilizada eram as atividades esportivas, culturais e de lazer, como instrumentos pedagógicos, com vistas, também, a melhora do desempenho escolar dos alunos participantes.

A iniciativa surgiu em função de dificuldades que a escola enfrentava em relação à segurança, e a alternativa encontrada foi abrir a escola à comunidade, num gesto que buscava “dar propriedade”, despertar o sentimento de pertencimento em relação à escola e às “coisas do bairro”. Esta experiência surgiu antes da implantação do PCE em Curitiba. Foi, portanto, a primeira unidade escolar municipal a disponibilizar o seu espaço físico à utilização por uma parcela da população.

A outra unidade escolar pesquisada está localizada no bairro Campo de Santana, no recém instalado loteamento Rio Bonito. É uma área legalmente regularizada em termos fundiários, formado por uma parcela do programa de lote social, que tem um custo mais baixo em relação aos praticados neste setor e é financiado por uma autarquia municipal, a COHAB-CT. Abriga também outra parcela

de “lotes” com financiamento direto com o agente financeiro que neste caso é do setor privado.

A infra-estrutura de serviços urbanos é ainda precária em decorrência do próprio processo, recente, de instalação do referido loteamento. Equipamentos de consumo coletivos como praças, bosques e áreas de lazer praticamente inexistem no loteamento, pois ainda se encontram em fase de planejamento.

Os atores envolvidos com o PCE não vivenciaram, nesta localidade, experiências que buscam a mobilização social além do próprio programa em questão. Alguns relatam experiência anterior no desenvolvimento e participação de trabalhos em comunidades onde residiam antes de se instalarem nesta localidade. Contudo, há uma experiência recente de iniciativa da própria comunidade, sem a interferência do poder público.

Neste caso, trata-se originalmente, da mobilização da comunidade representada por todos os seus setores para resolução de um problema específico relacionado à questão da segurança pública da localidade<sup>45</sup>. A comunidade tomou para si a decisão sobre esta questão, assumindo a função de legislar sobre a sua segurança, ou falta dela, e desta forma empenhou-se na abertura de um canal de diálogo com os representantes do poder público, alcançando alguns resultados como a formação da comissão de segurança local sob controle da comunidade e em parceria com o poder público.

Em relação à verificação da hipótese tem-se que é possível apontar que não foram percebidas diferenças significativas em relação à maior ou menor capacidade de mobilização entre os atores pesquisados nas duas unidades escolares e entre os participantes das instâncias de coordenação local. Desta forma a hipótese foi confirmada parcialmente, pois se observou que a comunidade se organiza e age de acordo com o caráter crítico da necessidade que a aflige. E diante das dificuldades que têm as equipes das unidades escolares pesquisadas em interagir com a

---

<sup>45</sup> A comunidade contratou uma empresa para fazer a segurança das suas residências e do comércio local. Alguns dos funcionários desta empresa envolveram-se em um episódio de violência, de atentado contra a vida, com os membros da comunidade que deveriam proteger. A repercussão do fato levou a descoberta de que a referida empresa de segurança atuava clandestinamente e diante disso, os órgãos competentes do setor, estabeleceram a proibição da continuidade da prestação de serviço desta natureza pela empresa. Entretanto as condições de segurança do bairro continuaram graves e com a continuidade da ocorrência de atos de violência e em contrapartida, das dificuldades para garantir a segurança, a comunidade se mobilizou e à revelia das instituições governamentais resolveu manter a contratação da empresa.

comunidade local, (para ambas são muito parecidas), não é possível estabelecer uma relação entre a existência e o funcionamento do PCE, nestas duas unidades escolares pesquisadas e a capacidade de maior ou menor mobilização da comunidade em relação às questões específicas do bairro e / ou localidade em que estão inseridas.

Embora se tenha constatado (item 4.3.1 deste trabalho) que a maioria dos envolvidos nas instâncias de coordenação, principalmente locais, são pessoas que se identificam com atividades que visam à participação da comunidade, isso também não implicou em transferência deste potencial individual em capacidade de maior ou menor mobilização da comunidade.

Há o reconhecimento por parte das duas unidades escolares sobre a necessidade de ampliação do diálogo com as instituições e entidades do entorno como uma estratégia de fomento a sustentabilidade local, mas conforme já apontado nesta pesquisa, o PCE possibilita poucas alternativas às instâncias locais, relativas à maior interlocução com a comunidade local, de modo que os participantes dessas instâncias de coordenação local tendam a não ampliar a sua atuação para fora dos limites do programa e das unidades escolares em que se encontram.

Além do que paralelamente à responsabilidade pela execução do programa, às equipes de coordenação local mantém paralelamente a responsabilidade pela continuação do exercício das suas funções contratuais -a docência-, caracterizando uma sobreposição de atribuições em que, fatalmente, uma delas tende a ser priorizada em prejuízo da outra.

Contudo, os membros dessas equipes, das Instâncias de Coordenação Local, reconhecem o PCE como uma iniciativa importante à construção da governança urbana e fundamental ao desenvolvimento comunitário.

Nesta perspectiva e com esta argumentação os membros das instâncias de coordenação local reforçam a emergência da intersetorialidade como um facilitador para a mudança na forma de interação com a comunidade.

Hipótese 3:

Programas públicos, como o PCE de Curitiba, que têm a interatividade e a intersetorialidade como condição para o seu

funcionamento produzem modificações correspondentes na cultura organizacional predominante na administração pública.

A verificação desta hipótese considerou a questão da intersetorialidade como central, pois dentre as características do PCE esta se destaca sob o aspecto da dinâmica e dos processos de trabalho pressupondo uma atuação profissional diferenciada em relação ao modelo de gestão burocrática ainda vigente na administração pública local.

A questão é que o PCE se caracteriza, dentre as abordagens de administração pública, no modelo gerencial que prioriza uma estrutura de gestão horizontalizada, colaborativa, flexível e multifuncional em relação às competências. A abrangência do PCE como programa de governo demanda atuação conjunta dos órgãos municipais, ação além do limite específico da política a que o órgão é responsável de modo que a colaboração e a cooperação entre os setores e órgãos é condição essencial de operacionalização do programa.

A sobreposição de processos de trabalho diferenciados na administração pública, ou seja, a coexistência de processos burocráticos e gerenciais foi denominada por Pinho (1997: 61) como híbrido administrativo, a sua existência foi constatada durante a realização desta pesquisa, bem como as conseqüências e limitações daí decorrentes.

Entretanto, esta é uma situação ou condição de fácil compreensão teórica e de difícil implementação, pois os procedimentos e práticas apoiados em princípios burocráticos na administração pública são constitutivos da prevalência de uma cultura administrativa enraizada e como tal não é superada em curto espaço de tempo.

Daí a importância do reconhecimento da função que propostas como o PCE têm para a construção de novas formas de gestão que visem eficiência e eficácia administrativa. Todavia, é também fundamental considerar que essas propostas não se esgotam nelas mesmas e que a superação de um modelo de atuação por outro implica na necessidade de um processo construtivo coletivo, que só se alcança de médio em longo prazo.

Assim, somente a criação e adoção de programas e projetos com perfil mais participativo não são suficientes para a supressão efetiva de uma cultura

administrativa fortemente enraizada, embora apresentem uma tendência a que modificações sejam produzidas na medida em que provocam questionamentos e fomentam o debate em torno das práticas administrativas existentes.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve por objetivo analisar a prática de gestão local proposta com o Programa Comunidade Escola da cidade de Curitiba e sua potencialidade em relação a modificações na cultura organizacional da administração pública, ao desenvolvimento local e à construção de novas práticas de governança urbana a partir de um estudo empírico aplicado nas unidades escolares Coronel Durival Britto e Silva e, Helena Kolody, da rede municipal de ensino.

Assim, muito mais do que a preocupação em apresentar conclusões fechadas e assertivas sobre a efetividade processual e material do modelo de gestão proposto, este estudo teve a finalidade da elucidação de uma prática de gestão e de sua aplicação na realidade local, no sentido de compreender como ocorrem os processos e dinâmicas inter-relacionais tanto no âmbito interno da estrutura administrativa municipal, como também, com o ambiente externo caracterizado pelas instâncias e atores da comunidade local na perspectiva da construção de novas práticas de governança urbana ou comunitária.

Os conceitos de governança, participação, capital social, desenvolvimento local e gestão pública se constituíram no suporte teórico necessário para a discussão da temática proposta e, desta forma, compreendê-los e situá-los no contexto das transformações ocorridas no âmbito da sociedade brasileira e especialmente, na gestão pública urbana sob influências do processo de globalização e reestruturação produtiva.

A reconfiguração do Estado brasileiro a partir da década de 1980 significou para a administração pública a redefinição de seu paradigma, que se deu com a implementação de uma proposta de gestão baseada em nova forma de relacionamento com a sociedade, em contraposição com a prática de gestão sedimentada em princípios burocráticos e limitada em relação às mudanças que se faziam presentes. Neste caso a concepção de gestão orientada pelo novo gerencialismo, o chamado NPM – New Public Management, foi determinante à elaboração do projeto de Reforma do Estado do ano de 1995, elaborado e difundido pelo governo federal brasileiro denominado PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Este plano preconiza a limitação das funções do Estado, a descentralização administrativa, a desregulamentação com a transformação das relações entre o Estado e a sociedade com vistas à governabilidade.

A ênfase nas práticas de gestão fundamentadas nestes princípios foi essencial para a presente dissertação, sobre a experiência do PCE.

A estrutura de gestão do PCE é importante como alternativa de gestão às práticas tradicionais de gestão pública burocrática sendo norteada por princípios da abordagem de gestão pública gerencial. Apesar de apresentar estas características o PCE como forma de gestão pública não rompe completamente com a estrutura burocrática tradicional sob a qual, também, está identificada a administração pública municipal, o que permite inferir acerca da existência de sobreposição de duas formas antagônicas de gestão, uma orientada pela abordagem burocrática e a outra orientada pela abordagem gerencial. Esta situação não descarta totalmente a possibilidade de supressão de um modelo por outro.

Entretanto produz limitações nos processos e dinâmicas de trabalho e relacionamento no interior da própria gestão. A dificuldade está em que os processos e procedimentos burocráticos da administração pública constituem a cultura administrativa e como tal correspondem a um conjunto de símbolos e significados traduzidos por ações cotidianas e que persistem ao longo do tempo e não são substituídos ou abandonados rapidamente.

A sobreposição dos padrões burocráticos e gerenciais na prática diária influi na execução do PCE, num dos seus pilares de sustentação que é a intersetorialidade, fato melhor observado nas localidades de abrangência das unidades escolares objeto do estudo.

À medida que a intersetorialidade ocorre de modo parcial, condicionada a existência de recursos principalmente financeiros, tende a ocasionar sobrecarga de responsabilidades para determinados atores ou setores, que em termos de gestão do programa reforça a centralização das decisões e dificulta o seu compartilhamento e socialização entre os setores público, privado e da sociedade civil, conforme observado nas duas unidades escolares pesquisadas.

Diante disso, a dinâmica e os processos de interação entre os atores envolvidos nos três níveis de atuação central, regional e local da gestão do PCE estão centrados em uma estrutura fortemente hierarquizada, o que pode ser

considerado uma característica positiva e negativa ao mesmo tempo. Por um lado, a hierarquização garante que o programa aconteça e, desta forma, que o item correspondente ao plano de governo seja cumprido.

Entretanto há, por outro lado, o comprometimento da ação pelo fato da ocorrência apenas parcial da intersectorialidade, pela sobrecarga de trabalho, pela centralização dos processos de colaboração e, finalmente, pela tendência à acomodação, no sentido de que o programa passe a ser desenvolvido somente como uma ação descolada de seu propósito, que é contribuir para o desenvolvimento da comunidade local, por meio de parcerias e ações integradas. Assim, corre-se o risco do estabelecimento de um círculo vicioso ao invés de virtuoso como pretende o programa, por meio da interação entre os atores que atuam neste e também pelo envolvimento com a comunidade local, na medida em que não há inovação nos processos de trabalho na prática diária da equipes envolvidas no programa.

Os arranjos de governança observados no PCE são primordialmente compostos por representantes do poder público municipal. A atuação da sociedade civil e do setor privado ocorre, basicamente, como parcerias para a realização das ações do PCE. Desta forma a cooperação entre os setores se dá pelo compromisso da oferta de trabalho específico da entidade e não pelo compartilhamento do processo decisório no âmbito do PCE. As ações se constituem essencialmente em atividades de capacitação funcional de voluntários e estagiários para suprir carências específicas na execução do programa.

As dificuldades do não compartilhamento do processo decisório podem ser atribuídas a vários fatores, como a exigência de qualificação técnica, o isolamento do grupo dirigente, despreparo desse mesmo grupo em trabalhar com programas participativos. No caso específico do PCE, esta questão não pode ser caracterizada como uma dificuldade, pois o mesmo está fundamentado em preceitos teóricos em que o caráter da participação social é instrumental.

Neste sentido, os membros de ONGS e de outras entidades participantes nas instâncias de gestão do PCE se dá de modo restrito ao planejamento das atividades previamente levantadas junto aos usuários que freqüentam o programa nas duas unidades escolares pesquisadas. Entretanto, o aspecto político que o paradigma da ampliação da participação da sociedade na gestão pública urbana defendida e

priorizada por algumas abordagens teóricas como um fator de emancipação e empoderamento da sociedade, não está presente na concepção do PCE.

Nas duas unidades escolares pesquisadas a realização do PCE se dá basicamente a partir da atuação de estagiários de diversas áreas, voluntários e parcerias consolidadas com entidades do terceiro setor. Na maioria dos casos estas parcerias são firmadas pela instância de coordenação central, salvo no caso da E. M. Cel. Durival Britto e Silva, em que a parceria com a empresa ALL foi uma ação realizada pela própria unidade escolar, o que pode ser justificada, também, em função da proximidade física entre a unidade escolar e a empresa.

O desenvolvimento da comunidade por meio do PCE verificado nas duas unidades escolares pesquisadas, principalmente, a partir das atividades de geração de renda não ocorre, pois de acordo com a forma como esta atividade é realizada nas duas referidas unidades escolares não é possível relacionar desenvolvimento da comunidade a partir do PCE, sendo necessária a realização de estudos e pesquisas mais aprofundadas acerca do tema. Conforme as evidências observadas na presente pesquisa, a participação da comunidade é limitada ao “consumo” das atividades, pois não há instrumentos claros no PCE que visem orientar os coordenadores locais referente a possibilidades de uma aproximação mais efetiva com a comunidade local.

A comunidade participa parcial e voluntariamente em atividades operacionais do programa, ou seja, suprimindo a necessidade de recursos, sem estar envolvida de forma efetiva na concepção dos projetos e ações.

O trabalho dos voluntários no PCE, nas duas unidades escolares pesquisadas, se limita à realização de tarefas em que não há pessoal disponível para fazê-lo.

Outro fator limitante se refere ao fato de que especialmente os voluntários são quase exclusivamente pessoas relacionadas às duas unidades escolares: familiares de alunos, membros de entidades organizativas próprias como o Conselho de Escola<sup>46</sup> ou da APPF – Associação de Pais, Professores e Funcionários. Além disso,

---

<sup>46</sup> O Conselho de Escola é um dos espaços participativos de políticas públicas regulamentado pela CF de 1988, está disposto no capítulo referente à educação, como “gestão democrática do ensino público”, no Inciso II; Art. 206. A APPF é uma instância específica da educação, é de importância essencial à política de descentralização financeira proposta pela Prefeitura Municipal de Curitiba,

a pouca capacidade de mobilização da comunidade local por parte da equipe da instância de coordenação local tem como consequência o não engajamento de outros segmentos da comunidade de abrangência, resultando em um processo e dinâmica de funcionamento do PCE local muito parecido com as práticas desenvolvidas pela unidade escolar na realização do seu trabalho específico, de ensino. Deste modo, a realização do PCE parece ser uma atividade de rotina técnico-administrativa da unidade escolar, sendo a interação entre a escola e a comunidade local, que em tese seria a especificidade do programa, é desviada e sufocada.

Os processos e dinâmicas observados no nível central ocorrem de forma um pouco diferenciada em função de que esta instância de coordenação conta com uma estrutura específica, a UGP, que se ocupa da organização e realização das atividades que consistem essencialmente na construção de arranjos institucionais de governança. A existência dessa estrutura se constitui em um elemento facilitador para o desenvolvimento do PCE, porque propicia que os demais órgãos públicos envolvidos neste nível do programa mantenham suas atividades específicas paralelamente ao PCE, sem prejuízo ou sobreposição de ações. Porém, esta estrutura executiva do programa, traduzida na UGP, ao centralizar as atividades gerais do programa contribui para a criação e o fortalecimento de um processo hierarquizado em relação às demais instâncias que não possuem a mesma condição favorável de uma estrutura própria capaz de dar conta das tarefas adicionais que a colaboração no programa requer.

No nível regional esses processos e dinâmicas se dão de forma parecida ao nível central. Há uma estrutura executiva, no entanto sem dispor de uma equipe correspondente, de modo que as ações do PCE acabam centralizadas na coordenadora ou coordenador regional do programa, uma vez que o coordenador ou coordenadora de fato concentra a realização dos projetos e atividades mesmo que exista formalmente um grupo permanente de coordenação do programa. Assim, os órgãos que compõem o COR têm uma atuação muito restrita, com ações individuais

específicas à sua área própria de atuação. Ações coletivas e coordenadas ocorrem apenas quando a natureza da decisão extrapola o limite de competência do (a) coordenador (a) regional do programa, em geral, apenas referente a questões pontuais. Neste nível de coordenação a relação com a comunidade local é esporádica e falta uma representação da sociedade na estrutura formal, conforme pode ser observado na sua composição apresentada na seção 4.2 dificultando a integração com a comunidade.

Na medida em que as dificuldades em estabelecer vínculos mais fortes com a comunidade na área de abrangência do programa e em concretizar a intersectorialidade como princípio de atuação de gestão pública, tanto a colaboração quanto o desenvolvimento da comunidade local, como preceitos e objetivos principais do PCE, estão comprometidos.

O desenvolvimento das comunidades locais pressupõe ações além da oferta e do envolvimento cidadão na implementação de atividades de melhorias locais, mas requer antes atitudes e ações de compartilhamento da gestão, inclusive do poder de decisão. No caso específico das duas unidades escolares pesquisadas não há relatos, tampouco registros, de atividades complementares que viabilizariam reflexões acerca das temáticas que afetam a comunidade. O programa carece de estímulos à formação de fóruns deliberativos e grupos colaborativos específicos, a partir das instâncias de coordenação instaladas no âmbito do PCE, proporcionando o envolvimento da própria comunidade.

Todavia, esta é uma possibilidade que vem se concretizando recentemente no âmbito da instância de coordenação central através da abertura das suas reuniões e fóruns para a participação dos parceiros em todos os níveis de gerenciamento, fato que tem contribuído para melhorar a troca de informações e de conhecimentos entre os diferentes setores e ramos de atividades do PCE, proporcionando como resultado alguns trabalhos em conjunto.

Portanto, em que pesem as limitações observadas nos processos e dinâmicas do PCE, é possível reconhecer a importância desta experiência na busca de alternativas de gestão de políticas públicas e de promoção de desenvolvimento comunitário, figurando como uma possibilidade real de modificação da relação entre o Estado e a sociedade na esfera das comunidades locais. Não obstante as limitações observadas na prática de sua implementação, sobretudo referentes à

dimensão democrática e às falhas na atribuição de poderes decisórios efetivos, o programa e a estrutura gerencial adotada apresentam um potencial significativo na busca da consolidação de uma prática de gestão pública urbana diferenciada e adequada aos novos desafios da política urbana no que diz respeito às necessidades tanto de ruptura com os padrões burocráticos historicamente estabelecidos, quanto de tornar sustentáveis as cidades e suas comunidades.

Desta forma, mesmo que a concepção de governança adotada prime pela ênfase na legitimidade administrativa, em detrimento da legitimidade político-democrática, a experiência não inviabiliza e tampouco exclui a possibilidade do PCE potencializar recursos da comunidade local em prol de seu próprio desenvolvimento, em decorrência de efeitos de mobilização de capital social e de estímulos à formação de redes de colaboração que a adoção de tais arranjos de governança acarreta.

A pertinência desta afirmação se coloca diante da observação de que iniciativas, de governança interativa, impulsionadas por governos municipais que, independente das suas orientações político-ideológico, têm produzido importantes contribuições para a consolidação do poder local como esfera de atuação determinante à mitigação da questão social e à melhora das condições de desenvolvimento.

No entanto, é imprescindível considerar que tais iniciativas não se esgotam nelas mesmas e que são partes de processos participativos mais amplos, cuja consolidação depende de processos de aprendizagem e da multiplicação de estudos capazes de analisar e compreender os avanços e as limitações dessas novas práticas de governança pública.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, M. Política urbana e governança: o perfil da participação social na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, J. G. de; GODINHO, M.H.L. (orgs.). **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte : PUC Minas, 2003, p. 265-288.

ANDRADE, L. A. G. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro : Fundação Konrad - Adenauer – Stiftung; São Paulo : Fundação Unesp Ed., 2004.

BAQUERO, M. Formas alternativas de participação política ou naturalização normativa? Cultura política e capital social no Brasil. **Política & Sociedade, Revista de Sociologia Política**, nº. 5, p.163-184, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, H.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UnB, 1991.

BONAVIDES, Paulo. As inovações introduzidas no sistema federativo pela Constituição de 1988. In: **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 344-360.

BORBA, J. Democracia participativa e inovação institucional: desafios e perspectivas para novas pesquisas. **Política & Sociedade, Revista de Sociologia Política**, nº. 5, p. 243-246, 2004.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário crítico de sociologia**. São Paulo, Editora Ática, p. 72-75, 1993.

BRASIL. **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação, 1988, 292 p.

BRESSER - PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: Para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Ed.34. 1996.

BRESSER - PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova – Revista de Cultura Política**, nº. 45, 1998, p. 49-95.

CAMARGO, A. B. A. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A (orgs.) **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2004.

CARVALHO, J. M. Fundamentos da política e sociedade brasileiras. In: **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro : Konrad - Adenauer – Stiftung; São Paulo : Fundação Unesp Ed., 2004.

CASTOR, B. V. J. **O Brasil não é para amadores**: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba : EBEL : IBPQ-PR, 2000.

COSTA, V. M. F. Federalismo. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro : Fundação Konrad - Adenauer – Stiftung; São Paulo : Fundação Unesp Ed., 2004.

COSTA, L. C. A.; MELLO, L. I. A. de. Da segunda presidência Vargas ao governo Goulart. In: **História do Brasil**. São Paulo: Scipione, 1999, p.338-350.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade, Revista de Sociologia Política**, nº. 5, p.137-161, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos**. São Paulo : Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil 1895-1995. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

\_\_\_\_\_. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**. dez. 2001, vol. 15, nº. 4, p. 13-22.

FACHIN, R. C.; CHANLAT, A. **Governo Municipal na América Latina**. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. G. (orgs.) **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2006.

FISCHER, T. (org.) Poderes locais, desenvolvimento e gestão – Introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. **Gestão de Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, BA: CASA DA QUALIDADE, 2002, p. 12-32.

FONTES, B. A. S. M. A; EICHNER, K. Formação do capital social em uma comunidade de baixa renda. **REDES-Revista hispana para el análisis de redes sociales**. Vol. 7, # 2, oct./nov., 2004. Disponível em <http://revista-redes.rediris.es>. Acesso em dezembro de 2007.

FREY, K. Capital social, comunidade e democracia. **Política & Sociedade, Revista de Sociologia Política**, v.1. nº. 2, p.175-187. abril, 2003. Florianópolis : UFSC : Cidade Futura, 2003.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC - Eletrônica - Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração** v.1, nº.1, art. 9, p. 136-150, jan./abr. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007  
Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac-e>. Acesso em junho de 2008.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade, Revista de Sociologia Política**, v. 1 nº. 5, out., p.117-136. Florianópolis : UFSC : Cidade Futura, 2004.

FURRIELA, R. B. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

GARCIA, F. E. S. **Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing**. Curitiba : Palavra, 1997.

GIDDENS, A. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

GOHN, M. G. 500 Anos de Lutas Sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Revista Mediações**, v. 5, nº. 1, p. 11-40, jan./jun. Londrina : Editora UEL, 2000.

GRINDLE, M.S. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance**. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 17, nº. 4, oct. 2004, p. 525-548.

HAMBLETON, R. The new city management. In: HAMBLETON, R.; SAVITCH, H.V.; STEWART, M. (Eds). **Globalism and local democracy**. Challenge and Change in Europe and North America. New York: Palgrave Macmillan, 2002, p.147-168.

IVO, A.B.L. **Metamorfoses da questão democrática**. Governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO, 2001, cap. 3: Governança urbana, participação social e pobreza, p. 61-82.

JACOBI, P. Governança institucional de problemas ambientais. **Política & Sociedade, Revista de Sociologia Política**, v.4. nº. 07, p.119-137, out., 2005. Florianópolis : UFSC : Cidade Futura, 2005.

JUNQUEIRA, L. A. P.; TREZ, A. P. Capital social e a sobrevivência das cooperativas de trabalho. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v.39, p. 381-400, mar./abr. 2005.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 447-464.

KAUCHAKJE, S. Participação social no Brasil diante da desestruturação das políticas sociais: novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para recompor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias. **Revista Emancipação**, nº. 1, p. 159–176. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2002.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

LEAL, V. N. . **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3ª. ed.: Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997

MACHADO, G. **Gestão pública e participação**. Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2005. 192 p. (Cadernos FLEM, 8).

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasil: Presidência da República, 1995.

MARTINS, L. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Cadernos ENAP nº. 8. Brasília : ENAP, 1997.

MEIRELLES, H. L. . **Direito Municipal Brasileiro**. 8ª. edição, São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1996.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB**, SP, nº. 59, 2005, p. 5-42.

MOURA, S. Inovações municipais no Brasil recente. In: **Governo Municipal na América Latina**. Porto Alegre : Sulina / Editora da Universidade / UFRGS, 1998.

NOGUEIRA, M. A. **A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado**. Cadernos FUNDAP nº. 21. São Paulo. FUNDAP, 1997.

OLIVEIRA, D. de. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba : Ed. da UFPR, 2000.

PACHECO, R. S. Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: CEPAM (ed.). **O município no século XXI – CEPAM 30 anos**. São Paulo: CEPAM, 1999, p. 39-49.

PINHO, J. A.G. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**, v.5, nº. 12, p. 59–79. mai./ago. Salvador: Editora EAUFBA, 1998.

PINHO, J. A. G.; SANTANA, M. W. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. In: FISCHER, T. (org.) **Gestão de Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, BA: CASA DA QUALIDADE, 2002, p. 275-297.

PRATES, A. A. P. Administração pública e burocracia. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro : Fundação Konrad - Adenauer – Stiftung; São Paulo : Fundação Unesp Ed., 2004.

PMC. **Decreto Lei Nº. 1218**. Curitiba, 2005.

PMC. **Modelo colaborativo**. Experiência e aprendizados do desenvolvimento comunitário em Curitiba. Curitiba: IMAP, 2003. 2ª. Edição. 76 p.

PMC. **Plano de Ação do Governo Municipal**. Gestão 1983-1987, Curitiba, 1983.

PMC. **Plano de Ação** - Primeiros 180 dias. Gestão 2005-2008, Curitiba, 2005.

PMC/FCC. Comunidade Rurbana de Campo de Santana. **Boletim Informativo da Casa Romário Martins**. Curitiba: FCC, 1981.

PMC/IMAP. **Modelo de Gestão Curitiba**: IMAP, 2000.

PMC/IPPUC. Anos 80, a caminho da descentralização. In: **Pensando a cidade – História do Planejamento**. Disponível em [http://www.ippuc.org.br/pensando\\_a\\_cidade/index\\_hist\\_descentralizacao80.htm](http://www.ippuc.org.br/pensando_a_cidade/index_hist_descentralizacao80.htm) . Acesso em junho de 2008.

PMC/SME. **Pesquisa Sobre o Impacto do Programa Comunidade Escola**. Documento Interno da Prefeitura Municipal de Curitiba. Curitiba, 2008. Disponível em <http://www.cidadedoconhecimento.org.br/cidadedoconhecimento/index.php?portal=527&opTpl=down>. Acesso em junho de 2008.

PMC/SME. **Caderno Comunidade Escola**. Documento Interno da Prefeitura Municipal de Curitiba. Curitiba, 2008.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia**. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RIBEIRO, A. C. T. O desenvolvimento local e a arte de "resolver" a vida. In: LIANZA, S.; ADDOR, F. (orgs.) **Tecnologia e desenvolvimento social e solidário**. Porto Alegre : Editora da UFRGS, 2005, p. 109-120.

RICHARDSON, R. J.; PERES, J. A. S. (et al.). **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo : Atlas, 1999.

SABBAG, L. C.; SILVA, C. Inovação Social e Parcerias Estratégicas – a prática do Programa Comunidade Escola de Curitiba. In: FARFUS, D.; ROCHA, M. C. de S. (orgs.). **Inovações Sociais**. Curitiba: SESI/SENAI/IEL/UNINDUS, 2007. Coleção Inova. 246 p.

SALOMÃO, C. **Guerras Brasileiras e Anuário do Brasil**. Curitiba : Editora Unificado, 2000, 72 p.

SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO; S. RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 57-93, 2004.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L.. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 10ª. ed., Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVA, M. K. Entre a norma e o factual: questões para uma análise sociológica dos processos de participação social na gestão pública. **Política & Sociedade, Revista de Sociologia Política**, nº. 5, p. 185-200, 2004.

SILVEIRA, C. M. Desenvolvimento local: concepções, estratégias e elementos para avaliação de processos. In: FISCHER, T. (org.) **Gestão de Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, BA : CASA DA QUALIDADE, 2002, p. 239-260.

SCHMIDT, J. P. Capital social e participação política e em Santa Cruz do Sul. In: CORREA, S. M. de S.(org.). **Capital social e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2003.

SIMIONATTO, Ivete. **Crise, reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e a profissão**. Disponível em [www.artnet.com.br/gramsci](http://www.artnet.com.br/gramsci)  
Acesso em maio de 2008.

VIEIRA, L. M. Estado, Instituições Políticas e Econômicas e Controle. In: BUGARIN, M. S.; VIEIRA, L. M.; GARCIA, L. M.. **Controle dos gastos públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003, p. 17-56.

WEBER, M. **Conceitos básicos de sociologia**. São Paulo: Editora Moraes Ltda, 1989.

YIN, R. **Estudo de caso**. Planejamento e métodos Porto Alegre: Bookman, 2001. 2ª ed.

## APÊNDICES

Apêndice A - Questionário “1”

**QUESTIONÁRIO “1” - Coordenadores, Membros da UGP, CO, COR e COL.**

**IDENTIFICAÇÃO – CONSTITUIÇÃO DE ARRANJOS**

**Nome:**

---

**Instituição:**

---

**Cargo/Função:**

---

**Setor:** ( ) Governo/Órgão Público  
 ( ) Empresa privada  
 ( ) Sociedade Civil Organizada\*

**Quais:**

---

\* Associação de Moradores; Clubes de Mães e/ou de Mulheres; Sindicatos; Conselhos Profissionais; Conselhos Temáticos e/ou de Direitos e ONG.

**Instância de Coordenação:** ( ) UGP - Unidade Gestora  
 ( ) CO – Colegiado de Órgãos  
 ( ) COR - Comitê Regional  
 ( ) COL – Comitê Local

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS: ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO**

**1.** Qual a estrutura interna dos grupos que formam as instâncias de coordenação (UGP, CO, COR e COL)\* do Programa Comunidade Escola (funções, atribuições e responsabilidades)?

---



---

\* UGP - Unidade Gestora; CO – Colegiado de Órgãos; COR – Comitê Regional; COL – Comitê Local.

**2.** Quais são os critérios para definição/escolha das instituições e/ou entidades e/ou empresas convidadas para compor as instâncias de coordenação (UGP, CO, COR e COL) \* do Programa Comunidade Escola?

---



---

\* UGP - Unidade Gestora; CO – Colegiado de Órgãos; COR – Comitê Regional; COL – Comitê Local.

**3.** A composição das instâncias de coordenação (UGP; CO, COR e COL) \* é adequada à operacionalização do Programa Comunidade Escola?-

**Justifique:**

---

\* UGP - Unidade Gestora; CO – Colegiado de Órgãos; COR – Comitê Regional; COL – Comitê Local.

4. Como se dá o processo de recrutamento de parceiros e/ou colaboradores:

a) de forma geral no programa?

\_\_\_\_\_

b) na área específica de empreendedorismo (geração de emprego e renda)?

5. Existem critérios específicos para a seleção/escolha dos parceiros/colaboradores? Quais?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_.

6. As reuniões das diferentes instâncias (UGP; CO; COR e COL) \* ocorrem com qual frequência?

( ) Semanalmente. ( ) Quinzenalmente. ( ) Mensalmente. ( ) Não há reuniões.

Comentários

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_.

\* UGP - Unidade Gestora; CO – Colegiado de Órgãos; COR – Comitê Regional; COL – Comitê Local.

### **PROCESSO- DINÂMICA –PARTICIPAÇÃO**

1. De que forma é feita a divulgação e mobilização para o Programa Comunidade Escola? Quais pontos positivos e quais dificuldades podem ser identificados?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_.

2. Há quanto tempo está participando no Programa Comunidade Escola como membro desta instância (UGP, CO, COR e COL) \*?

( ) 2 anos ( ) 1 ano ( ) Menos de 6 meses

\* UGP - Unidade Gestora; CO – Colegiado de Órgãos; COR – Comitê Regional; COL – Comitê Local.

3. Como você avalia a sua participação e das demais instituições/entidades e atores (setor público, empresas privadas e sociedade civil) nas reuniões da instância (UGP, CO, COR e COL) \* em que você é membro?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_.

\* UGP - Unidade Gestora; CO – Colegiado de Órgãos; COR – Comitê Regional; COL – Comitê Local.

4. Nestas reuniões em quais temas e/ou assuntos você contribui apresentando sugestões e/ou críticas?

---

---

**5.** Como a você avalia a receptividade e o aproveitamento das contribuições apresentadas por você e/ou pelos demais membros do grupo?

---

---

**6.** Como são tratados os conflitos que surgem no grupo (UGP, CO, COR e COL) \*?

---

---

\* UGP - Unidade Gestora; CO – Colegiado de Órgãos; COR – Comitê Regional; COL – Comitê Local.

**7.** Quais são as estratégias adotadas para solução destes conflitos?

---

---

**8.** E quando os conflitos não podem ser resolvidos, como as decisões são tomadas?

---

---

**9.** Em que áreas e/ou temas e/ou assuntos ocorrem tais conflitos?

---

---

**10.** Como você avalia a cooperação e interação dos membros das equipes da UGP, CO, COR, a) de forma geral no programa?

---

---

b) na área específica de empreendedorismo (geração de emprego e renda)?

---

---

\* UGP - Unidade Gestora; CO – Colegiado de Órgãos; COR – Comitê Regional; COL – Comitê Local.

**11.** Como ocorre esta cooperação e interação e, a resolução de conflitos?

---

---

**12.** Como você avalia as ações do Programa Comunidade Escola em relação ao desenvolvimento da comunidade local?

---

---

**13.** Em quais outros programas e/ou projetos propostos e executados pela Prefeitura Municipal de Curitiba você participa? E de que forma acontece a participação?

---

**14.** Em quais outros programas e/ou projetos propostos e executados por outros órgãos públicos (estaduais e/ou federais) e/ou empresas/entidades privadas e/ou entidades da sociedade civil você participa? E de que forma acontece a participação?

---

**15.** Existem fóruns e/ou encontros específicos na comunidade com os participantes no eixo empreendedorismo? Como funcionam? Quem participa ou pode participar? Como é realizada a mobilização? Quais as responsabilidades e funções? Como são tomadas as decisões referentes à definição das ações e/ou medidas que serão executadas?

---

**16.** Qual é a sua compreensão sobre a importância da participação na comunidade?

---

**17.** Por que optou por participar do Programa Comunidade Escola? (esta justificativa pode ser pessoal e/ou da instituição que está representada).

---

**18.** Como você e/ou a instituição que você representa avaliam a qualidade da participação da comunidade nos encontros (audiências públicas; conversas com o prefeito - prefeito no bairro; conferências temáticas específicas; reuniões com os regionais e outras) e nas ações de melhoria da qualidade de vida local (mutirões da cidadania; mutirões temáticos específicos e outros) realizados pela Prefeitura Municipal de Curitiba e por meio do Programa Comunidade Escola?

---

**19.** Conforme sua avaliação, houve em função do Programa Comunidade Escola, um efeito positivo em relação à disposição da população, dos órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba e dos representantes das demais instituições públicas e privadas de fazer um trabalho conjunto em prol da comunidade?

---

**20.** Houve uma tendência à ajuda mútua e a uma maior cooperação entre os beneficiários do Programa Comunidade Escola de forma geral e, sobretudo, no âmbito do eixo de empreendedorismo?

---

Comentários

---

**21.** Quais reuniões, eventos ou práticas foram introduzidos por meio do Programa Comunidade Escola e que contribuíram para intensificar as relações entre os participantes, de forma geral, e especificamente no âmbito da geração de emprego e renda? Quais efeitos positivos e quais problemas você identifica?

---

**22.** Você conhece o programa intitulado Modelo Colaborativo de Curitiba, introduzido pela gestão anterior? Você participou e/ou participa desta experiência?

---

---

**23.** Caso **SIM**, quais diferenças (positivas e negativas) você consegue identificar entre o Modelo Colaborativo de Curitiba e a prática do Programa Comunidade Escola? Considere na sua resposta, por exemplo, o grau e abrangência da participação, engajamento e mobilização da população, das empresas privadas e da sociedade organizada; melhorias concretas alcançadas pela comunidade; intensidade da cooperação no âmbito da comunidade; confiança quanto à seriedade do trabalho das equipes da prefeitura.

---

---

**24.** Quais são suas sugestões ou as da instituição que você representa à Prefeitura Municipal de Curitiba, em relação à melhoria do Programa Comunidade Escola?

---

---

Comentários \_\_\_\_\_

Apêndice B - Questionário "2"

**QUESTIONÁRIO “2”- Comunidade Local****Nome:**

---

1. Você participa de entidades e/ou organizações comunitárias do seu bairro? Quais?

---

2. Caso **SIM**, como acontece a sua participação?

---

3. Qual é a sua compreensão sobre a importância da participação na comunidade?

---

4. Como tomou conhecimento do Programa Comunidade Escola?

---

5. Como você avalia a qualidade da divulgação do Programa Comunidade Escola na comunidade?

---

6. Há quanto tempo está participando no Programa Comunidade Escola?

( ) 2 anos

( ) 1 ano

( ) Menos de 6 meses

Comentários

---

7. O que você conhece sobre o funcionamento (responsabilidades; projetos e ações em andamento) do Programa Comunidade Escola na comunidade?

---

8. Qual é a sua compreensão sobre as funções e/ou atribuições do Comitê Local que funciona na escola em que você participa?

---

9. Quais pontos, positivos e negativos, da atuação do Comitê Local você identifica?

---

10. Quais são as possibilidades existentes para que você participe do Programa Comunidade Escola apresentando contribuições e/ou sugestões de ações/iniciativas?

---

11. Quais pontos positivos e negativos você identifica sobre a possibilidade de você e/ou os demais membros da comunidade contribuir para as ações locais no âmbito do Programa Comunidade Escola, na escola onde participa?

---

---

**12.** Como você avalia a receptividade e o aproveitamento das suas contribuições e dos demais participantes por parte do Comitê Local e dos profissionais da Prefeitura Municipal de Curitiba que atuam no Programa Comunidade Escola?

---

**13.** Em quais atividades do Programa Comunidade Escola você costuma participar?

---

**14.** Quais pontos positivos e negativos desta participação você identifica?

---

**15.** Qual é o seu entendimento sobre a forma de como são definidas, as atividades e as prioridades do Programa Comunidades Escola realizadas na comunidade?

---

**16.** Como você avalia a qualidade das atividades relacionadas à geração de emprego e renda e propostas para a comunidade em que participa?

---

**17.** Qual é a importância destas atividades para você, pessoalmente, e quais contribuições e vantagens trouxeram para a sua vida?

---

**18.** Qual é a importância destas atividades para a comunidade no seu bairro e quais contribuições e vantagens trouxeram para a comunidade?

---

**19.** Qual é a sua motivação e quais seus objetivos em participar no Programa Comunidade Escola?

---

**20.** Como você avalia a qualidade da participação da comunidade nos encontros (audiências públicas; conversas com o prefeito - prefeito no bairro; conferências temáticas específicas; reuniões com os regionais e outras) e nas ações de melhoria da qualidade de vida local (mutirões da cidadania; mutirões temáticos específicos e outros) realizados pela Prefeitura Municipal de Curitiba e por meio do Programa Comunidade Escola?

---

**21.** Conforme sua avaliação, houve em função do Programa Comunidade Escola um efeito positivo em relação à disposição da população, dos órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba e dos representantes das demais instituições públicas e privadas de fazer um trabalho conjunto em prol da comunidade?

---

**22.** Houve uma tendência à ajuda mútua e a uma maior cooperação entre os beneficiários do Programa Comunidade Escola, sobretudo no âmbito do eixo de empreendedorismo?

---

---

**23.** Quais reuniões, eventos ou práticas foram introduzidos por meio do Programa Comunidade Escola e que contribuíram para intensificar as relações entre os participantes, de forma geral, e especificamente no âmbito da geração de emprego e renda? Quais efeitos positivos e quais problemas você identifica?

---

**24.** Você conhece o programa intitulado Modelo Colaborativo de Curitiba, introduzido pela gestão anterior? Você participou e/ou participa desta experiência?

---

**25.** Caso **SIM**, quais diferenças (positivas e negativas) você consegue identificar entre o Modelo Colaborativo de Curitiba e a prática do Programa Comunidade Escola? Considere na sua resposta, por exemplo, o grau e abrangência da participação, engajamento e mobilização da população, das empresas privadas e da sociedade organizada; melhorias concretas alcançadas pela comunidade; intensidade da cooperação no âmbito da comunidade; confiança quanto à seriedade do trabalho das equipes da prefeitura.

---

**26.** Quais são as suas sugestões à Prefeitura Municipal de Curitiba em relação à melhoria do Programa Comunidade Escola?

---

Comentários

---

## Apêndice C – Roteiros de Entrevistas “1” e “2”

## **ROTEIRO DE ENTREVISTAS “1”**

Coordenador da UGP, COR e COL

### **Processo e Dinâmica de definição pelo Programa Comunidade Escola**

1. Contexto;
2. Razões para a opção pelo PCE (Coordenadores do COL e Diretores de Escolas);
3. Definição dos parceiros – critérios de escolha;
4. Definição dos locais – critérios de definição e opção da escola como meio.

### **Processo e Dinâmica de estruturação e execução do Programa Comunidade Escola**

1. Repasse e descentralização do PCE aos parceiros internos e externos (Coordenadores do COR e do COL);
2. Definição das formas de divulgação do PCE;
3. Modificações observáveis nas relações com a comunidade local (Coordenadores do COR e do COL).

## **ROTEIRO DE ENTREVISTAS “2”**

Membros do COR, COL e Comunidade Local Usuária – Relativo ao Eixo Geração de Renda

1. Razões para a opção pela parceria (Especificamente para os membros do COR e do COL);
2. Razões para opção pela atividade/oficina (Usuário participante das atividades propostas nas oficinas de geração de renda);
3. Modificações observáveis em relação à questão de empregabilidade individual e da comunidade local;
4. Modificações observáveis em relação ao desenvolvimento da comunidade local;
5. Modificações observáveis nas inter-relações entre a comunidade, o empreendedor e o poder público: envolvimento.

Apêndice D - Cronograma de Entrevistas

## Cronograma de Entrevistas

### **CENTRAL : CO - Colegiado de Órgãos e UGP - Unidade Gestora do Programa**

Coordenadora da UGP	14/12/07
Coordenadora do eixo cultura	20/02/08
Coordenadora do eixo educação e cidadania	26/02/08
Coordenadora do eixo saúde	20/02/08
Coordenador do eixo esporte e lazer	20/02/08
Coordenador do eixo geração de renda	26/02/08

### **REGIONAL: COR – Colegiado Regional**

#### **Administração Regional Cajuru**

Coordenadora Regional do PCE	20/12/07
Coordenadora do eixo cultura	11/03/08
Coordenadora do eixo esporte e lazer	11/03/08
Coordenadora do eixo educação e cidadania	11/03/08

### **REGIONAL: COR – Colegiado Regional**

#### **Administração Regional Pinheirinho**

Coordenadora Regional do PCE	19/12/07
Coordenador do eixo educação e cidadania	26/02/08
Coordenadora do eixo esporte e lazer	26/02/08
Representante do Coordenador do COR (Administração Regional)	19/12/07

### **LOCAL: COL – Comitê Local**

#### **Escola Municipal Coronel Durival Britto e Silva - Cajuru**

Membro do Comitê Local – Representante da EPA	12/03/08
Professor Coordenador do PCE	16/02/08
Agente Social da PMC – representante da FAS-CRAS Cajuru: eixo geração de renda	20/12/07

#### **Escola Municipal Helena Kolody – Pinheirinho**

Coordenadora do Comitê Local – Representante da EPA	14/12/07
Professor Coordenador do PCE	08/12/08
Agente Social da PMC – representante da FAS-CRAS Pinheirinho: eixo geração de renda	04/03/08
Voluntário no PCE – mãe de aluno, participante do Conselho de Escola	15/12/08
Representante dos pais, membro do Conselho de Escola e membro da Associação de Moradores Rio Bonito, voluntário na escola e no PCE	08/03/08

### **Entrevistas com outros atores relacionados ao PCE**

#### **Escola Municipal Cel. Durival Britto e Silva - Cajuru**

Participante da oficina de artesanato	09/12/07
Voluntária na unidade escolar – familiar de aluno, não participante da Coordenação do PCE	12/03/08

#### **Escola Municipal Helena Kolody - Pinheirinho**

Participante de oficina de artesanato	08/12/07
---------------------------------------	----------

Fonte: Elaborado para a pesquisa, 2008

**ANEXO**

Anexo A - Decreto-Lei nº. 1218/2005 –  
Institui o Programa Comunidade Escola

DECRETO Nº 1218

INSTITUI O PROGRAMA COMUNIDADE ESCOLA E DÁ PROVIDÊNCIAS CORRELATAS.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CURITIBA, CAPITAL DO ESTADO DO PARANÁ, no uso de suas atribuições legais, conforme disposto no Art. 72, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Curitiba e tendo em vista o contido no Ofício nº 589/05-PGM,

considerando a importância de se ampliar as atividades da escola para promover a melhoria da qualidade da educação do município;

considerando a necessidade de redução da violência e da vulnerabilidade socioeconômica nas comunidades escolares;

considerando a Escola como espaço privilegiado para um processo de mudança de atitude e comportamento de crianças e jovens expostos à violência e

considerando a Escola como local de acesso a todos os membros da comunidade e via informal de aproximação entre crianças, jovens, família e comunidade, decreta:

Art. 1º Fica instituído o Programa Comunidade Escola, no âmbito da Secretaria Municipal da Educação.

Art. 2º O Programa Comunidade Escola tem por objetivo valorizar a escola como espaço aberto de conhecimento, promovendo parcerias e ações integradas para o desenvolvimento da comunidade local por meio da abertura das escolas municipais nos finais de semana, com a organização e desenvolvimento de atividades sócio-educativas estimulando a integração entre a escola e a comunidade, promovendo a inclusão social e contribuindo para a elevação dos índices de rendimento escolar e a redução dos índices de violência, principalmente entre as crianças e jovens.

Parágrafo Único - As atividades sócio-educativas serão desenvolvidas nos eixos de esporte e lazer, educação inclusiva, saúde, empreendedorismo e cultura.

Art. 3º A responsabilidade técnica pela organização, implementação, coordenação da operacionalização, monitoramento e controle da execução do Programa Comunidade Escola ficará a cargo da Unidade Gestora do Programa, com sua composição definida por representantes, titulares e suplentes, da Secretaria Municipal da Educação - SME, da Secretaria Municipal da Saúde - SMS, da Secretaria do Governo Municipal - SGM, da Secretaria Municipal do Esporte e Lazer - SMEL, da Secretaria Municipal da Defesa Social - SMDS, da Secretaria Municipal do Urbanismo - SMU, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMMA, da Secretaria Municipal do Abastecimento - SMAB, da Fundação Cultural de Curitiba - FCC, da Fundação de Ação Social - FAS, da Companhia de Desenvolvimento de Curitiba - CURITIBA S/A, do Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC, nomeados em ato específico a ser publicado em até 30 (trinta) dias.

§ 1º Caberá à Unidade Gestora do Programa a elaboração de normas e manual operacional para o funcionamento do Programa Comunidade Escola.

§ 2º A função de coordenação da Unidade Gestora do Programa deverá ser exercida por um dos representantes da Secretaria Municipal da Educação, nomeado por ato específico.

Art. 4º Nas Escolas Municipais integrantes do Programa Comunidade Escola, será instituído um Comitê Local formado por pelo menos 05 (cinco) membros, indicados pelo conselho da escola sendo: 01 (um) professor da unidade, 01 (um) agente social da Prefeitura Municipal de Curitiba, 01 (uma) organização não governamental comunitária de atuação local, 01 (um) empresário local e 01 (um) representante dos pais dos alunos.

Parágrafo Único - São atribuições do Comitê Local: definir, em conjunto com a direção, o plano geral e a agenda local do Programa Comunidade Escola, organizar e acompanhar atividades sócio-educativas e outras definidas no manual operacional do Programa.

Art. 5º Os recursos necessários à execução do Programa Comunidade Escola serão oriundos do orçamento da Secretaria Municipal da Educação - SME, da Secretaria Municipal da Saúde - SMS, da Secretaria do Governo Municipal - SGM, da Secretaria Municipal do Esporte e Lazer - SMEL, da Secretaria Municipal da Defesa Social - SMDS, da Secretaria Municipal do Urbanismo - SMU, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMMA, da Secretaria Municipal do Abastecimento - SMAB, da Fundação Cultural de Curitiba - FCC, da Fundação de Ação Social - FAS e outras fontes.

Art. 6º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO 29 DE MARÇO, em 11 de agosto de 2005.

CARLOS ALBERTO RICHA  
PREFEITO MUNICIPAL

ELEONORA BONATO FRUET  
SECRETÁRIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

MAURÍCIO EDUARDO SÁ DE FERRANTE  
SECRETÁRIO DO GOVERNO MUNICIPAL

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2005

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)