

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E SISTEMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

**UMA PROPOSTA DE UM MODELO DE GESTÃO ORGANIZACIONAL
ESTRATÉGICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (SIGOS)**

Tese submetida à Universidade Federal de Santa Catarina
para obtenção do título de Doutor em Engenharia

CARLOS ALBERTO CIOCE SAMPAIO

Florianópolis, 26 de março de 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E SISTEMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

**UMA PROPOSTA DE UM MODELO DE GESTÃO ORGANIZACIONAL
ESTRATÉGICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (SIGOS)**

Carlos Alberto Cioce **Sampaio**

**Esta Tese foi julgada adequada para a obtenção de título de
DOUTOR EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
e aprovada na sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de
Produção.**

Prof. Ricardo Miranda Barcia, Ph.D.
Coordenador do Programa

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Joel Souto-Maior, Ph.D.
Orientador

Prof^a . Beate Frank, Dra.
Examinadora Externa

Prof. Erni José Seibel, Dr.

Prof. Marcus Polette, Dr.
Examinador Externo

Prof. Paulo Maurício Selig, Dr.

Prof^a . Sandra Sulamita Nahas Baasch, Dra
Moderadora

DEDICATÓRIA

A Vincent Van Gogh, não pelas poucas telas que vi, mas pela genialidade em descrever o cotidiano.

Ao Amor que tenho pela vida e pelas pessoas que desenham o meu contorno, entre elas certamente estão a minha esposa e mãe dos meus filhos, Vera Sampaio, os meus filhos, Hian e Maurinho, os meus pais, Seu Sampaio e Dona Cidinha, os meus sogros, o saudoso Seu Mauro e a Dona Biba, os meus saudosos avós, Vô Vincenzo, Vô Euclides, Vó Filo e Vó Olympia, e o meu saudoso fiel escudeiro, Bono.

AGRADECIMENTOS

Ao meu amigo e orientador que me inspira como exemplo de Professor e Pesquisador dedicado: Joel Souto-Maior. À minha banca examinadora que me deu muito trabalho: os Professores Doutores Beate, Polette, Sandra, Seibel e Selig. Ao meu amigo e grande incentivador, apelidado carinhosamente por Painho: Daniel Silva. À Professora Valeska pelas sugestões na metodologia da pesquisa;

À minha adorável família, por ordem alfabética, parte I: André boca mole, Beta, Beto, Cidão, Edson, Erika, Fê, Fernandinha, Altos Gui, Luíza, Natália, Pedro, Rê, Rô e Simone. À minha adorável família, por ordem alfabética, parte II: Adriana, Alexandre metralha, Amarelo, Beto, Calpa, Cláudia, Fabiana, Gabriel, Germano, Joãozinho forever, Keka, Juliana, Leila, Marcelo, Mariana, Moreno, Naiana, Sanga, Sofia e Solange.

Aos amigos fraternos e eternos colegas acadêmicos, por ordem de coisa: Coisa cabeçuda, Coisa gorda, Coisa magra e Coisa peluda. Aos meus amigos maternos espalhados na Terra, por ordem alfabética: Ândrea, Caquinho, Dakão, Dédé, Liloca, Moleza, Solinha, Soraia, Ti Edi do continente, Valdiqui, Vani Luci, Yuri e outros tão injustamente esquecidos.

Aos amigos de Poços de Caldas, representados por Don Willians; aos amigos de Toledo, representados por Ricardo Rippel; e aos amigos de Curitiba, representados por Giana di Rossi.

Aos amigos da ASSELVI (Associação Educacional Leonardo da Vinci) / FACIVI (Faculdades Integradas do Vale do Itajaí): Professores José Tafner, Bernardo, Kienen, Kopelke, Lourival e Mario.

Aos amigos do Centre de Recherche sur Le Brésil Contemporain (CRBC), da L'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), pela oportunidade de realizar meu doutorado sandwich, representados por Ignacy Sachs.

Aos amigos da Área de Gestão da Qualidade Ambiental, do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, da Universidade Federal de Santa Catarina, representados por Ricardo Scherer e Alexandre Lerípio.

Aos tantos amigos das Instituições de Ensino e Pesquisa brasileiras, por ordem de siglas: CEPAM, FGV-SP, FUNDAP, PUC-SP, UFSC, UNICAMP e USP.

Aos tantos amigos das Instituições de Ensino e Pesquisa francesas, por ordem de nome e siglas: Banco Mundial, filial em Paris, Centre de Cooperation International en Ressources Agronomiques pour le Devellopement / Gestion des Ressources Renouvelables Environnement - CIRAD/GREEN, Centre de Recherche en Gestion da L'École Polytechnique, Institut National de la Recherches Agronomiques - INRA, UNESCO e Universidade de Paris IX, Dauphine.

Aos amigos da Secretaria Estadual de Desenvolvimento e Meio Ambiente de Santa Catarina (SDM-SC), representados por Joel Perotto e Ivete Dal Bó.

Aos amigos das várias Associações Municipais de Santa Catarina pela oportunidade de poder implementar as premissas do modelo SiGOS versão 1997, representados por Celso Vedana.

Ao Órgão de fomento que patrocinou minha pesquisa: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq.

Ao trabalho detalhado da revisora Ivone Franciozi.

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS.....	iii
SUMÁRIO.....	v
LISTA DE FIGURAS.....	xi
LISTA DE QUADROS.....	xiii
LISTA DE TABELAS.....	xiv
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	xvi
RESUMO.....	xviii
ABSTRACT.....	xix
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Apresentação do Tema.....	2
1.2 Justificativa e Relevância	3
1.3 Objetivos.....	6
1.3.1 Objetivo Geral.....	6
1.3.2 Objetivos Específicos.....	6
1.4 Delimitações da Pesquisa.....	7
1.5 Estrutura do Trabalho.....	9
CAPÍTULO 2 - GESTÃO ORGANIZACIONAL ESTRATÉGICA.....	12

2.1	Teoria das Organizações sob o enfoque da Análise Ambiental	13
2.1.1	Organizações Privadas.....	14
2.1.2	Organizações Públicas e chamadas do Terceiro Setor.....	14
2.2	Teoria do Planejamento.....	17
2.2.1	Planejamento Estratégico.....	18
2.2.1.1	Organizações Privadas.....	18
2.2.1.2	Organizações Públicas.....	20
2.2.1.3	Organizações chamadas do Terceiro Setor.....	20
2.2.2	Planejamento Participativo.....	21
2.2.3	Planejamento Estratégico Participativo (PEP).....	22
2.2.4	Etapas Sistemáticas de Planejamento.....	23
2.3	Administração Estratégica.....	25
2.3.1	Pensamento Estratégico.....	26
2.3.2	Estratégias.....	28
2.4	Ferramentas de Gestão Operacional.....	30
2.4.1	Gerência por Projetos.....	31
2.4.2	Gerência Institucional.....	31
2.4.3	Indicadores de Efetividade.....	34
CAPÍTULO 3 – PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL..		35
3.1	Espaço e Desenvolvimento Local.....	38

3.1.1	Desenvolvimento Endógeno.....	42
3.1.2	Estratégias Locais para aumentar as Oportunidades de Trabalho.....	43
3.2	Planejamento Participativo na Concepção de Sachs: da Participação aos Arranjos Institucionais.....	45
3.2.1	Participação.....	46
3.2.2	Esferas de Poder da Sociedade.....	46
3.2.3	Redes.....	47
3.2.3	Arranjos Institucionais.....	49
3.3	Dimensões de Sustentabilidade.....	50
CAPÍTULO 4 – CONSTRUÇÃO DO MODELO SiGOS.....		52
4.1	SiGOS: uma Proposição Preliminar.....	53
4.2	Experiências Empíricas com o SiGOS: uma Proposição Preliminar Aperfeiçoada	55
4.3	SiGOS, versão 1997: uma Proposição Referencial.....	60
CAPÍTULO 5 – PROPOSTA DE CONDUÇÃO DO ESTUDO.....		68
5.1	Tipo de Estudo e Etapas da Pesquisa.....	69
5.2	Questões de Pesquisa e Categorias Analíticas.....	75
5.3	Procedimento Metodológico.....	76
5.4	Técnica de Coleta de Dados.....	77
5.5	Análise de Dados.....	79
5.6	Realimentação da Teoria.....	80
5.7	Representatividade e Confiabilidade.....	81

CAPÍTULO 6 - ESTUDO DE CASOS.....	82
6.1 Caso da ALCOA no Município de Poços de Caldas-MG.....	84
6.1.1 Unidade da ALCOA Alumínio S/A. em Poços de Caldas.....	85
6.1.2 Projeto Centro de Estudos e Pesquisas Ambientais (CEPA).....	92
6.1.2.1 Descrição: Histórico, Atividades Desenvolvidas e Estrutura Organizacional.....	92
6.1.2.2 Avaliação Processual: Arranjo Institucional, Gestão Organizacional Espaço Local e Indicadores de Sustentabilidade.....	97
6.1.2.3 Programa Mini Empresa – Empresários do Futuro: Histórico e Estratégias Locais para aumentar as Oportunidades de Trabalho.....	105
6.2 Caso da Prefeitura Municipal de Curitiba.....	108
6.2.1 Prefeitura Municipal de Curitiba.....	109
6.2.2 Projeto Piá Ambiental.....	111
6.2.2.1 Descrição: Histórico, Atividades Desenvolvidas e Estrutura Física e Organizacional.....	112
6.2.2.2 Avaliação Processual: Arranjo Institucional, Gestão Organizacional Espaço Local e Indicadores de Sustentabilidade.....	117
6.2.2.3 Programa Vila de Ofícios: Histórico e Estratégias Locais para aumentar as Oportunidades de Trabalho.....	124

6.3	Caso da Associação Comercial e Industrial de Toledo (ACIT).....	131
6.3.1	Prefeitura Municipal de Toledo.....	132
6.3.2	ACIT.....	132
6.3.3	FRIGOBRÁS-SADIA.....	135
6.3.4	Projeto Empresas Comunitárias.....	135
6.3.4.1	Descrição: Histórico e Principais Empresas Constituídas.....	136
6.3.4.2	Avaliação Processual: Arranjo Institucional, Gestão Organizacional Espaço Local e Indicadores de Sustentabilidade.....	144
6.3.4.3	Programa Toledo S/A. Participações: Histórico e Estratégias Locais para aumentar as Oportunidades de Trabalho.....	151
CAPÍTULO 7 – ESTUDO COMPARATIVO.....		156
7.1	Organizações que Iniciaram os Projetos.....	157
7.2	Arranjos Institucionais.....	158
7.3	Gestão Organizacional.....	159
7.3	Espaço Local.....	163
7.5	Indicadores de Sustentabilidade.....	163
7.6	Estratégias Locais para aumentar as Oportunidades de Trabalho.....	164
CAPÍTULO 8 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....		167
8.1	Pontos Importantes da Fundamentação Teórica.....	168
8.2	Pontos Importantes da Metodologia de Pesquisa.....	172
8.3	Pontos Positivos e Negativos Processuais dos três Estudos de Caso.....	173
8.4	Consolidação do Modelo SiGOS – versão 1999.....	175
8.5	Delimitação do Modelo SiGOS: versão 1999.....	178

8.6 Recomendações.....	179
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	182
BIBLIOGRAFIA.....	193
APÊNDICES.....	195
APÊNDICE 1 – EXPERIÊNCIAS COM O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO (PEP).....	196
APÊNDICE 2 – EXPERIÊNCIA COM O PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	199
APÊNDICE 3 – MUNICÍPIO DE POÇOS DE CALDAS (MG).....	201
APÊNDICE 4 – MUNICÍPIO DE CURITIBA (PR).....	207
APÊNDICE 5 – PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA.....	214
APÊNDICE 6 – MUNICÍPIO DE TOLEDO (PR).....	217
ANEXOS.....	225
ANEXO 1 – LISTA DE ENTREVISTADOS.....	226
ANEXO 2 – SCRIPT DE COLLECTE DE DONNES.....	229
ANEXO 3 – ROTEIRO DE COLETA DE DADOS.....	231
ANEXO 4 – MATRIZ SUGESTIVA DE MEDIDAS PARA ATRIBUTOS DE INDICADORES DAS DIMENSÕES DE SUSTENTABILIDADE.....	237

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Estrutura do Trabalho.....	10
Figura 2 -	Gestão Estratégica: Análise Ambiental Organizacional.....	17
Figura 3 -	Etapas Sistemáticas do Planejamento Organizacional.....	23
Figura 4 -	Etapa Elaboração.....	24
Figura 5 -	Etapa Implantação ou Gestão Estratégica.....	24
Figura 6 -	Contextualização do Espaço Local.....	39
Figura 7 -	Organização e Análise Ambiental.....	40
Figura 8 -	Etapa Gestão Organizacional Estratégica.....	54
Figura 9 -	Etapa Arranjo Institucional.....	60
Figura 10 -	Modelo Referencial de Gestão Organizacional Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável (SiGOS – versão 1997).....	62
Figura 11 -	Polígono representando os Indicadores de Efetividade.....	67
Figura 12 -	Mapa de Localização dos Municípios Beneficiados.....	84
Figura 13 -	Processo de Planejamento para Melhoria da ALCOA.....	87
Figura 14 -	Vista Aérea Parcial do CEPA.....	94
Figura 15 -	Organograma Parcial da ALCOA Poços.....	96
Figura 16 -	Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Curitiba.....	111
Figura 17 -	Cartão que acompanha as Peças Artesanais confeccionadas nas Unidades do PIÁ Ambiental.....	115
Figura 18 -	Planta de uma Unidade do PIÁ Ambiental.....	116
Figura 19 -	Estrutura Organizacional do Projeto PIÁ Ambiental.....	117
Figura 20 -	Vista Parcial de uma das Unidades do Programa Vila de Ofícios.....	126

Figura 21 -	Estrutura Organizacional da ACIT.....	134
Figura 22 -	Vista Aérea Parcial da INCOPESA.....	139
Figura 23 -	Gerência Operacional.....	172
Figura 24 -	Gestão Organizacional Estratégica	176

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Diferenças entre Planejamento Estratégico e Administração Estratégica.....	26
Quadro 2 -	Diferenças entre Planejamento Estratégico e Pensamento Estratégico.....	28
Quadro 3 -	Quatro Tipos de Regras que definem Estratégia.....	29
Quadro 4 -	Atividades Locais em destaque por Setor Econômico.....	44
Quadro 5 -	Etapa Gerência por Projetos.....	63
Quadro 6 -	Etapa Gerência Institucional.....	64
Quadro 7 -	Avaliação por Performance.....	64
Quadro 8 -	Sistema de Informações Gerenciais (SIG).....	65
Quadro 9 -	Política de Recompensa.....	65
Quadro 10 -	Plano de Comunicação.....	65
Quadro 11 -	Etapa Indicadores de Sustentabilidade.....	66
Quadro 12 -	Técnicos Entrevistados.....	78
Quadro 13 -	Período Temporal de Estudo dos Projetos e Programas.....	79
Quadro 14 -	Relação das Questões Norteadoras com as 5 Partes do Roteiro de Pesquisa.....	80
Quadro 15 -	Experiências Empíricas Estudadas.....	81
Quadro 16 -	Esforços da ALCOA Poços para fortalecimento de Serviços Comunitários.....	90
Quadro 17 -	Sistema ALCOA Poços de Reconhecimento do Mérito.....	101
Quadro 18 -	Indicadores de Efetividade do Município de Curitiba.....	123
Quadro 19 -	Crescimento de Empresas em Toledo por Setor de Atividades.....	136
Quadro 20 -	Indicadores de Efetividade do Município de Toledo.....	150

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	População em milhares de Habitantes aproximados em Poços.....	204
Tabela 2 -	Distribuição Populacional Urbana e Rural em Poços.....	205
Tabela 3 -	Distribuição Populacional de Residentes e Residentes Não-Naturais do Município em milhares de habitantes aproximados em Poços.....	205
Tabela 4 -	Distribuição de Número de Pessoas por Família em milhares de habitantes aproximados em Poços.....	206
Tabela 5 -	Infra-estrutura Domiciliar em milhares de Domicílios Particulares aproximados em Poços.....	207
Tabela 6 -	Número de Pessoas com Escolaridade Completa em milhares de habitantes aproximados em Poços.....	207
Tabela 7 -	Percentual de Mortalidade Fetal de Poços.....	208
Tabela 8 -	Distribuição da População Economicamente Ativa em Poços.....	208
Tabela 9 -	População em milhares de Habitantes aproximados em Curitiba.....	211
Tabela 10 -	Distribuição Populacional Urbana e Rural em milhares de habitantes aproximados em Curitiba.....	212
Tabela 11 -	Distribuição Populacional de Residentes e Residentes Não-Naturais do Município em milhares de habitantes aproximados em Curitiba.....	212
Tabela 12 -	Distribuição de Número de Pessoas por Família em milhares de habitantes aproximados em Curitiba.....	213
Tabela 13 -	Infra-estrutura Domiciliar em milhares de Domicílios Particulares aproximados em Curitiba.....	214
Tabela 14 -	Número de Pessoas com Escolaridade Completa em milhares de habitantes aproximados em Curitiba.....	214
Tabela 15 -	Percentual de Mortalidade Fetal em Curitiba.....	215
Tabela 16 -	Distribuição da População Economicamente Ativa em milhares de habitantes aproximados em Curitiba.....	216
Tabela 17 -	População em milhares de Habitantes aproximados em Toledo.....	222
Tabela 18 -	Distribuição Populacional Urbana e Rural em milhares de habitantes aproximados em Toledo.....	223

Tabela 19 -	Distribuição Populacional de Residentes e Residentes Não-Naturais do município em milhares de habitantes aproximados em Toledo.....	223
Tabela 20 -	Distribuição de Número de Pessoas por Família em milhares de habitantes aproximados em Toledo.....	224
Tabela 21 -	Infra-estrutura Domiciliar em milhares de Domicílios Particulares aproximados em Toledo.....	225
Tabela 22 -	Número de Pessoas com Escolaridade Completa em milhares de habitantes aproximados em Toledo.....	226
Tabela 23 -	Percentual de Mortalidade Fetal em Toledo.....	227
Tabela 24 -	Distribuição e Percentual da População Economicamente Ativa em milhares de habitantes aproximados em Toledo.....	228

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AASA	ALCOA Alumínio S/A
ABAL	Associação Brasileira de Alumínio
ACIT	Associação Comercial e Industrial de Toledo
ACOA	Aluminum Company of America. Holding americana que incorpora a ALCOA
AEF	Associação Empresários do Futuro
APPUC	Associação de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
BADEP	Banco de Desenvolvimento do Paraná
BOMPEL	Bombonato Indústria e Comércio de Calçados Ltda.
CEAG	Centro de Assistência Gerencial para Pequenas e Médias Empresas
CEPA	Centro de Estudos e Pesquisas Ambientais da Alcoa
CEPAGRO	Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo
COHAB	Companhia de Habitação Popular de Curitiba
CRBC	Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain
EHESS	École des Hautes Etudes en Sciences Sociales
ELAP	Equipe Líder da ALCOA Poços
FAS	Fundação de Ação Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
INCASA	Indústria de Calçados S/A
INCOPESA	Indústria e Comércio de Peles S/A
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ONU	Organização das Nações Unidas
PET	Polietileno Tereftalato
PIÁ	Projeto de Integração da Infância e Adolescência
PPG	Políticas Públicas e Governamentais
PPGA	Programa de Pós-Graduação em Administração
SDM	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Santa Catarina
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
SENAI	Serviço Social da Indústria
SESC	Serviço Social do Comércio
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba
SiGOS	Modelo de Gestão Organizacional Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

RESUMO

Diante da dificuldade prática de identificar e implementar soluções para os problemas de desenvolvimento local, procurou-se uma alternativa metodológica para superá-los.

Para fundamentar essa alternativa, aprofundou-se quatro elementos teóricos – gestão organizacional, espaço local, arranjo institucional e dimensões de sustentabilidade - surgidos do entrelaçamento de dois grandes temas: gestão organizacional estratégica e planejamento para o desenvolvimento sustentável. Partindo desses quatro elementos, extraiu-se pontos positivos e negativos processuais de experiências vividas de gestão de questões estratégicas, primeiramente, coordenadas pelo próprio pesquisador no Estado de Santa Catarina e, em seguida, por projetos iniciados pelas organizações: Alcoa Alumínio S/A. no município de Poços de Caldas, Estado de Minas Gerais, Prefeitura Municipal de Curitiba, Estado do Paraná e Associação Comercial e Industrial do Município de Toledo, ACIT, Estado do Paraná.

A partir da análise das experiências, cruzando teoria e prática, consolidou-se um modelo de gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável, resumidamente chamado por SiGOS - versão 1999, cuja maior contribuição consiste em relacionar três tipos importantes de ações: política, técnica e ética. A ação política incorpora a diversidade de interesses organizacionais no processo de tomada de decisões. A ação técnica possibilita o equacionamento de três vetores, facilmente confundidos na teoria da administração: eficiência de processos, eficácia de resultados e efetividade para os beneficiários. A ação ética está contida numa nova visão paradigmática, aqui privilegiada, que explica a maior parte dos fenômenos observados e permite soluções para os problemas que a maioria das pessoas quer resolver; ou seja, se quer um desenvolvimento socialmente mais justo, ambientalmente prudente e, ainda, economicamente eficiente.

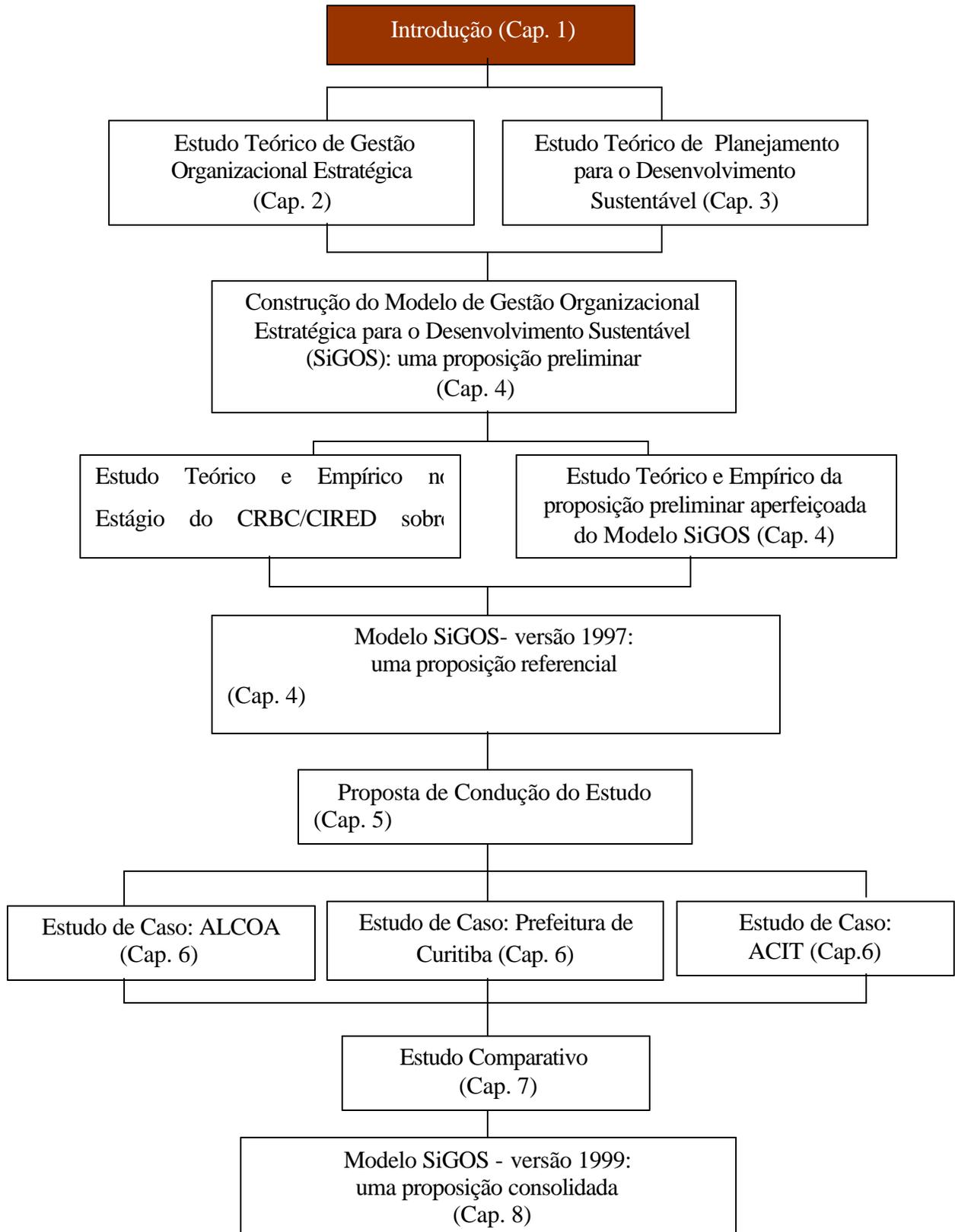
ABSTRACT

The main purpose of this thesis is to offer a methodological alternative to overcome the practical difficulties in identifying and implementing solutions to the problems of local development.

In order to give a theoretical foundation to the alternative proposed, four theoretical concepts were studied: organizational management, local space, institutional arrangement and sustainable dimensions. These concepts emerged from the intertwinement of two larger themes: strategic organizational management and sustainable development planning. Taking as reference those four concepts, an attempt was made to extract positive and negative lessons from concrete experiences of strategic issues management. Firstly, the experiences analyzed were from the author's own experience in the State of Santa Catarina; and secondly, three experiences led respectively by Alcoa Alumínio S/A, in Poços de Caldas, state of Minas Gerais, City Hall of Curitiba, state of Paraná, and Toledo's Business and Industrial Chamber, also in the state of Paraná.

From the analysis of all those experiences and through a process of interaction between theory and practice, there emerged a model of organizational strategic management for sustainable development, for short, SiGOS – version 1999, whose major contribution consists in establishing a relationship among three types of important actions, namely- politics, techniques and ethics. Political action incorporates diverse interests into the decision making process. Technical action makes it possible to handle three criteria easily misunderstood in the administration theory literature: process efficiency, efficacy of results and effectiveness for the beneficiaries. Ethical action is embedded in a new paradigmatic view, here stressed which explains a large number of observed phenomena and which allows solutions for the majority of problems that most people want to solve. That is, what is wanted is a kind of development simultaneously socially fair, environmentally wise and economically efficient.

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO



CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos de estudo sobre planejamento organizacional, planejamento que promove o desenvolvimento local ou microrregional (aplicando a metodologia de planejamento estratégico participativo - PEP¹), e planejamento para o desenvolvimento sustentável (segundo o enfoque de Sachs² e de sua equipe), verificou-se na prática que os dois enfoques de planejamento possuem dois pontos comuns importantes para este trabalho.

O primeiro ponto é que o planejamento pode ser dividido em três etapas que compreendem: elaboração, implantação e avaliação. De um modo geral, a etapa de elaboração é aquela que propõe os problemas mais importantes (questões estratégicas); a etapa de implantação é a que soluciona os problemas; e a etapa de avaliação é a que tenta garantir que as soluções dos problemas sejam de fato implantadas.

O segundo ponto relaciona-se com essas três etapas do planejamento: os problemas não são difíceis de serem elaborados; as soluções dos problemas não são fáceis de serem encontradas; é muito difícil garantir que as soluções dos problemas sejam de fato implantadas.

1.1 Apresentação do Tema

Diante desses graus de dificuldade apontados nas etapas de implantação e avaliação do planejamento, ou seja, soluções dos problemas e implantação destas soluções, surgiu o interesse de propor uma alternativa para superá-los. Para fundamentar esta proposição, aprofundaram-se quatro elementos teóricos, surgidos do entrelaçamento de dois grandes temas: Gestão Organizacional Estratégica e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável.

O primeiro elemento é a **gestão organizacional**, originada da etapa de implantação do planejamento, de acordo com a teoria da administração. O segundo e terceiro elementos, **arranjo**

¹ As experiências com o PEP estão resumidamente citadas no apêndice 1.

² Os motivos que levaram a optar pela teoria do planejamento para o desenvolvimento sustentável, estão descritos resumidamente no apêndice 2.

institucional e **espaço local**, são conceitos adjacentes construídos (aqui) a partir da teoria do planejamento do desenvolvimento sustentável que, por sua vez, subsidia o quarto elemento **dimensões de sustentabilidade**.

A relação destes elementos conceituais subsidia a proposição de um modelo de gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável, resumidamente chamado por SiGOS.

1.2 Justificativa e Relevância

Os motivos que conduziram à proposição do modelo SiGOS são de origem teórica e empírica.

Os de origem teórica buscam:

- 1°. Oferecer uma alternativa para entender a sobreposição da ação técnica intra-organizacional (eficiência³ e eficácia⁴), típica nos modelos de gestão administrativa, sobre a ação técnica extra-organizacional (efetividade⁵), mais ligada ao enfoque do desenvolvimento sustentável.
- 2°. Oferecer também uma alternativa para entender a ação política (processo de negociação da diversidade de interesses organizacionais) combinada com a ação técnica intra-organizacional e extra-organizacional;
- 3°. Racionalizar um modelo teórico, surgido da interação⁶/iteração⁷ entre teoria e prática, que sugira uma solução original para a situação problemática que constitui o objeto de estudo

³ Eficiência relaciona-se com processos organizacionais;

⁴ Eficácia refere-se aos resultados dos processos organizacionais;

⁵ Efetividade está relacionada com os benefícios proporcionados aos clientes da organização;

⁶ Interação é a ação que se exerce mutuamente entre duas coisas.

⁷ A iteração é um processo de resolução de um problema mediante uma seqüência de operações em que o objeto de cada uma é o resultado da que a precede.

projetado. O que se deseja é relacionar a teoria com a prática, num vai e vem constante, de modo que o modelo teórico-empírico possa surgir dos erros e dos acertos dessas experimentações; em outras palavras: aprender a fazer.

Os motivos de origem empírica pretendem:

- 4°. Facilitar a operacionalização da teoria do desenvolvimento sustentável. Pode-se afirmar que o desenvolvimento sustentável é uma teoria incipiente, devido à dificuldade de materializar, na íntegra, os seus princípios no campo empírico.
- 5°. Tratar de um tema atual como é a geração de empregos, mesmo levando em consideração que é possível gerar empregos através de atividades econômicas poluidoras do meio ambiente.

Os casos selecionados neste estudo para avaliar os processos de gestão organizacional e extrair deles os pontos positivos e negativos, contêm uma pluralidade de alternativas racionais de gestão e que transformam, de imediato, a crítica da ingerência administrativa em indicações para uma ação possível. A escolha dos casos baseou-se em quatro critérios a seguir apresentados:

- (a) Cada uma das três experiências selecionadas trata de projetos iniciados por organizações. Estes projetos têm a finalidade de promover o desenvolvimento do local, seja para uma faixa ou para toda a população do município onde essas organizações estão instaladas;
- (b) Cada uma das organizações que iniciaram os projetos pertencem a diferentes tipologias⁸ organizacionais. Isto permite compreender comparativamente processos de gestão organizacional, tidos como contraditórios na teoria das organizações;
- (c) As experiências não tinham que ser necessariamente rotuladas como oriundas de algum processo de planejamento organizacional formal, ou indo na direção do enfoque do

⁸ As tipologias podem ser privada (de propriedade e finalidade privada), pública (de propriedade e finalidade pública) e chamada do terceiro setor (de propriedade privada e finalidade pública).

desenvolvimento sustentável. O que interessou de fato foram indícios de efetividade que elas proporcionaram para o local;

(d) E pelos méritos particulares de cada caso, a saber:

- * Centro de Estudos e Pesquisas Ambientais (CEPA), implantado pela Unidade da ALCOA de Poços de Caldas - MG, está desenvolvendo trabalhos na área de educação ambiental desde 1993, tendo atendido, em 1996, mais de 4.300 pessoas. A Unidade da ALCOA em Poços recebeu o Prêmio Nacional de Qualidade (PNQ) versão 1996. O PNQ, pelo rigor de seus critérios e credibilidade, é um dos maiores e mais cobiçados prêmios da indústria no Brasil. Este prêmio reflete sobretudo o trabalho comunitário que a ALCOA vem desenvolvendo no município de Poços de Caldas;
- * Projeto Integração Infância Adolescência (PIÁ Ambiental), criado em 1990 e coordenado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba-PR (SMMA), surgiu como importante projeto de educação ambiental, atendendo diariamente, em 1997, 3.800 crianças de 4 a 12 anos. São 34 unidades específicas, situadas geralmente em regiões que apresentam fragilidade ambiental, os fundos de vale. O PIÁ Ambiental foi selecionado entre as 629 experiências inovadoras de gestão pública e cidadania num ciclo de premiação (1996), promovido pela Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford;
- * A Associação Comercial e Industrial de Toledo – PR (ACIT) coordenou a busca de caminhos para solucionar a crise provocada pelo declínio populacional e a decadência econômica no município, criando o Projeto Empresas Comunitárias. Este Projeto promoveu a criação de 201 empresas comunitárias em 1992, gerando empregos, crescimento econômico, aumento da arrecadação, utilização da matéria-prima e capital local. Pelos resultados positivos do Projeto, inclusive é hoje uma das alternativas de empreendimento empresarial sugerido pelo Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE), e pela divulgação do município como modelo de desenvolvimento local, Toledo sediou um Fórum Internacional e outros dois Fóruns Nacionais de Experiências Comunitárias.

É importante ressaltar que o projeto para esta tese, na época intitulado Gestão de Estratégias para o Desenvolvimento Local Sustentável, também foi selecionado entre as 629 experiências inovadoras de gestão pública e cidadania num ciclo de premiação (1996) promovido pela Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford.

1.3 Objetivos

Com a diversidade do universo temático, apurou-se o seguinte objetivo geral de pesquisa:

1.3.1 Objetivo Geral

Propor um modelo de gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável (SiGOS), a partir do estudo teórico-empírico de quatro elementos – gestão organizacional, espaço local, arranjo institucional e dimensões de sustentabilidade – e dos pontos positivos e negativos extraídos da análise empírica processual destes elementos em experiências vividas de gestão de questões estratégicas.

1.3.2 Objetivos Específicos

Devido à complexidade e não linearidade do objetivo geral, foi conveniente estruturá-lo em objetivos específicos, de modo a facilitar a interação/iteração da fundamentação teórica com a empírica.

- 1°. Elucidar os arranjos institucionais que integraram os projetos implantados;
- 2°. Identificar os benefícios e os espaços locais beneficiados nos projetos implantados;
- 3°. Analisar as metodologias de gestão organizacional utilizadas nos projetos implantados;
- 4°. Apontar e analisar os indicadores que podem ser compreendidos nas dimensões de sustentabilidade, utilizados pelas organizações que iniciaram os projetos implantados e os utilizados pelos municípios beneficiados pelos projetos;

Considerando que se quis abordar também um tema atual como é a geração de empregos, tratou-se apenas de descrever programas implementados de forma efetiva, isto é: os que conseguiram realmente aumentar as oportunidades de trabalho, para que, deles fossem extraídas as estratégias locais que possibilitaram o seu sucesso, tal como preconiza o planejamento para o desenvolvimento sustentável.

Os programas selecionados foram os seguintes:

- Programa Mini Empresa, implantado pela ALCOA Poços; desde 1992, já ofereceu oportunidade de desenvolvimento empresarial para 210 estudantes de nível médio;
- Programa Vilas de Ofícios, coordenado pela Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS) e a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB); desde 1993, já construiu 175 imóveis que servem tanto para oficina de trabalho como para moradia em locais de grande densidade populacional;
- Programa Toledo S/A. Participações, coordenado pela Associação Comercial e Industrial de Toledo, criado em 1984; contribuiu para consolidar as empresas comunitárias surgidas no município.

Assim, elaborou-se um quinto objetivo específico:

- 5°. Conhecer programas, implementados paralelamente aos projetos, que aumentaram as oportunidades de trabalho para a população local.

1.4. Delimitações da Pesquisa

A delimitação principal da pesquisa baseia-se em dois fatos. O primeiro está ligado à própria proposição de um modelo teórico, pois quando se propõe um modelo para solucionar problemas, a crítica que normalmente se faz é ao reducionismo incutido nos temas selecionados para tratar de um problema complexo.

Embora não sejam de menor importância, também existem delimitações secundárias ligadas a esse primeiro fato. Elas estão implícitas na escolha dos critérios de análise – gestão organizacional, arranjos institucionais, espaço local e indicadores de sustentabilidade. Mesmo que tivessem sido escolhidos outros critérios, ou tivessem um outro viés, ainda assim haveria delimitações de pesquisa.

O segundo fato surge quando se privilegia um enfoque mais abstrato, que não se verifica na realidade factual, ao invés de um enfoque concreto, verificado na realidade factual.

O enfoque mais abstrato do desenvolvimento sustentável, que se deseja tratar, vai de encontro à vertente concreta que o trata como uma ferramenta para assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento societário vigente, que valora economicamente tanto os aspectos ambientais como os sociais. Aliás, este enfoque está relacionado com a ação técnica intra-organizacional que se deseja superar no modelo SiGOS.

A vertente abstrata que se privilegia neste trabalho é aquela que trata o desenvolvimento sustentável com uma nova visão paradigmática, que explica a maior parte dos fenômenos observados e permite soluções para os problemas que a maioria das pessoas quer resolver; ou seja, se quer um desenvolvimento socialmente mais justo, ambientalmente prudente e, ainda, economicamente eficiente. Em outras palavras, é uma nova visão ética⁹ do desenvolvimento que se deseja para a humanidade.

1.5 Estrutura do Trabalho

A presente tese está organizada conforme ilustra a figura 1 – Estrutura do Trabalho. O trabalho inicia-se pelo Capítulo 1, apresentando a problemática e o tema de pesquisa que sugere a proposição do modelo SiGOS, bem como objetivos da pesquisa e suas delimitações.

O Capítulo 2 trata do referencial teórico sobre Gestão Organizacional Estratégica, baseando-se na teoria da administração sob o enfoque da análise ambiental, sobretudo nas tipologias do planejamento — consideradas metodologias organizacionais — e nas técnicas que ajudam a operacionalizar as metodologias organizacionais, denominadas ferramentas operacionais.

O Capítulo 3 refere-se à teoria do Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável, fundamentado em três premissas apontadas pelo pesquisador Ignacy Sachs - consideração do local e seu desenvolvimento, a participação da sociedade civil e as dimensões de sustentabilidade. Abordam-se também estudos teóricos e empíricos de outros pesquisadores sobre o desenvolvimento local e a participação da sociedade.

O Capítulo 4 dedica especial atenção à proposição preliminar do modelo SiGOS. Contempla também a análise de estudos teóricos e experiências empíricas internacionais sobre modelos de gestão e sobretudo experiências empíricas realizadas com o próprio modelo SiGOS.

O Capítulo 5 contempla a proposta de condução do estudo, evidenciando a metodologia de pesquisa que possibilitou relacionar a teoria com a prática, de modo interativo/iterativo, e, assim, permitindo construir um conhecimento sobre o objeto tratado. Inclusive possibilitou, em seu bojo, o surgimento de idéias inovadoras ou, pelo menos, subsídios para a solução de problemas que se deseja resolver.

⁹ Ética é a conduta humana suscetível a qualificação do ponto de vista do bem e do mal, relativo a uma determinada sociedade.

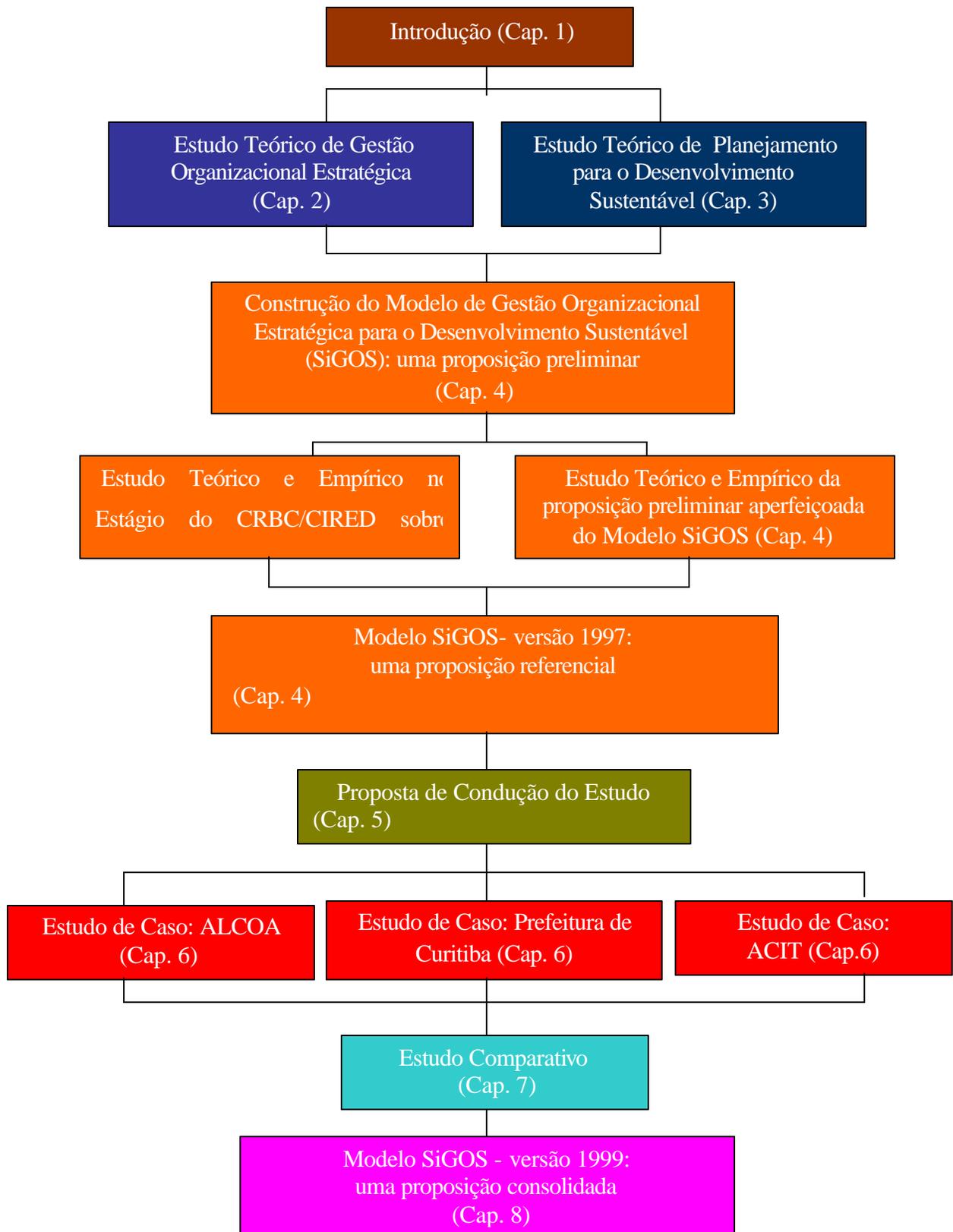


Figura 1 – Estrutura do Trabalho

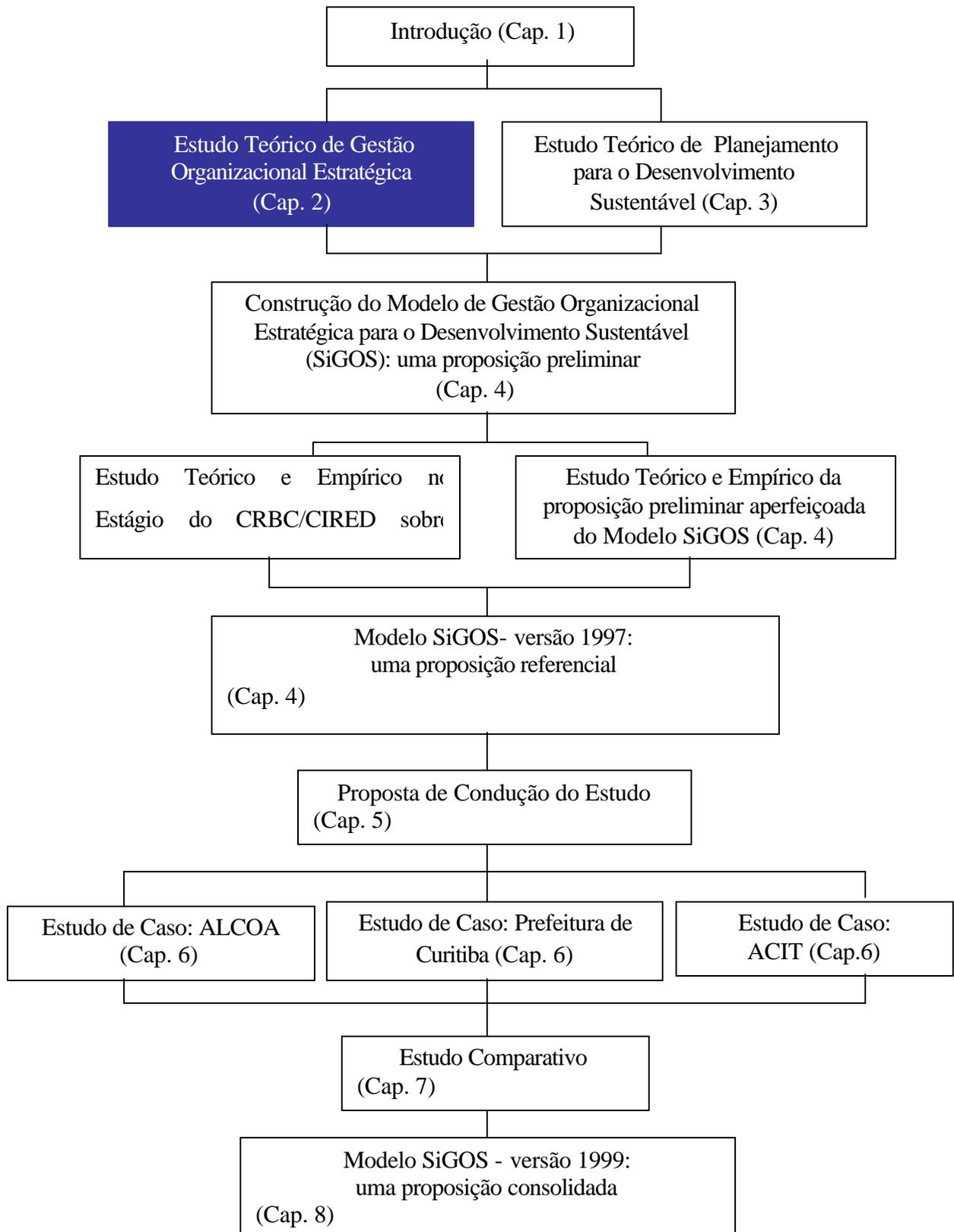
O Capítulo 6 descreve as organizações e os resultados da análise processual de três estudos de casos: ALCOA, Prefeitura de Curitiba e ACIT. Partindo da análise processual dos quatro elementos teóricos – arranjos institucionais, gestão organizacional, espaço local e indicadores de sustentabilidade -, apontam-se os pontos positivos e negativos observados nestas experiências.

O capítulo 7 privilegia o estudo comparativo de processos de gestão das experiências que constituem o estudo de casos, sob o enfoque dos quatro elementos teóricos.

No capítulo 8 enfoca-se os pontos mais importantes da fundamentação teórica e da metodologia de pesquisa. Também são apresentados os pontos positivos e negativos processuais dos três estudos de casos que consolidam o modelo: SiGOS – versão 1999, bem como os cuidados que o distinguem da versão 1997 e suas delimitações. Finalmente, propõem-se recomendações para questões futuras de investigações teórico-empíricas do modelo SiGOS.

.

CAPÍTULO 2 - GESTÃO ORGANIZACIONAL ESTRATÉGICA



A teoria da administração das últimas décadas fornece uma diversidade de metodologias de gestão organizacional. Entretanto, aqui são discutidos apenas as metodologias de gestão organizacional sob o enfoque da análise ambiental - relação organização e meio ambiente -, denominada gestão organizacional estratégica.

2.1 Teoria das Organizações sob o enfoque da Análise Ambiental

De uma maneira geral, sem uma preocupação cronológica, pode-se dividir a teoria das organizações sob o enfoque da análise ambiental em três segmentos. Os dois primeiros são classificados aqui como integrando o viés tradicional.

O primeiro segmento do viés tradicional inclui as metodologias administrativas que tratam exclusivamente do ambiente interno (ambiente controlado pela organização) e que menosprezam a forte influência do seu meio externo. É a organização burocrática que se preocupa fundamentalmente com as estruturas organizacionais até os processos eficientes de produção.

No segundo segmento, as metodologias administrativas contextualizam a organização dentro do meio externo, todavia, com uma visão cega que as impede de enxergar a organização como influenciando o ambiente externo (ambiente que influencia a organização). É a organização que prima pela eficácia dos resultados (o produto).

O terceiro segmento que incorpora o viés inovador manifesta-se sobretudo nos dias de hoje. A organização se integra com o meio externo, sendo que este influencia fortemente o contexto da mesma. É a organização efetiva.

A premissa que parte desse viés inovador é de que existe uma relação de influência ora simétrica, ora assimétrica, tanto do ambiente externo para a organização quanto da organização para o ambiente interno.

2.1.1 Organizações Privadas

As metodologias inovadoras de gestão organizacional vêem a organização privada (propriedade e finalidade privada) como agente e reagente do seu ambiente externo, o que gera uma grande complexidade.

Porter (1992) afirma que para uma organização ser competitiva, ela necessariamente precisa considerar cinco forças do ambiente externo: concorrentes, fornecedores, entrantes em potencial, compradores e produtos substitutos. Imagina-se, agora, as várias combinações possíveis de algumas destas forças, como, por exemplo, concorrentes e potencialmente concorrentes, fornecedores e potencialmente fornecedores, compradores e potencialmente compradores. Se fossem ainda utilizadas outras referências bibliográficas, certamente estas combinações se estenderiam por muitas páginas.

Assim, não é por acaso que existem diferentes metodologias de gestão organizacional para lidar com tamanha complexidade. Uma determinada metodologia pode ser utilizada em uma situação, enquanto que outra é aconselhada em uma segunda situação. Algumas metodologias também podem conter um maior ou menor grau de complementaridade entre si, ou ainda, de modo contrário, conter sobreposições entre si.

A metodologia administrativa que vem sendo amplamente utilizada em organizações privadas e que vem também incorporando e derivando outras metodologias é o planejamento estratégico, que será abordado posteriormente a partir da teoria do planejamento.

2.1.2 Organizações Públicas e chamadas do Terceiro Setor

Não diferentemente das organizações privadas, as metodologias inovadoras de gestão vêem a organização pública (propriedade e finalidade pública) como sendo influenciada pelo meio externo. Entretanto, as metodologias do setor público não estão sendo implementadas na mesma velocidade observada no setor privado. Acredita-se que um dos obstáculos causadores desta morosidade seja criado pela ausência de uma análise ambiental mais criteriosa.

Analogamente, as organizações públicas corporativistas, centralizadoras e democráticas do setor público equivalem, respectivamente, às organizações burocráticas, às organizações que primam pelo produto e às organizações que visam o mercado do setor privado.

Baseando-se nas idéias de Osborne e Gaebler (1995), as organizações públicas corporativistas são aquelas que se apropriam de recursos ou de influências da organização em prol de si próprias, ao invés de fazê-lo em prol da sociedade, isto é, não se contextualizam no seu meio ambiente. As organizações centralizadoras são aquelas dirigidas por políticas públicas rígidas e ultrapassadas, que não se adaptaram as novas necessidades da sociedade, ou seja, ao seu ambiente externo. E as organizações democráticas são aquelas que incorporam à sua missão (vocação informal organizacional) as novas necessidades da sociedade.

Diante das discussões das definições de público e privado, surgem as organizações chamadas do terceiro setor (propriedade privada e finalidade pública). Segundo Nutt e Backoff (1992), a expressão organização pública possui uma conotação difusa porque todas as organizações inclusive as privadas possuem um caráter público; isto é, são influenciadas ora por ações governamentais, ora por pressões da sociedade. Embora a noção de natureza pública sem fins lucrativos¹⁰ seja desenvolvida pelos autores, eles não esclarecem se o inverso é verdadeiro, em outras palavras, se as organizações públicas possuem um caráter privado.

Segundo Santos (1999), as organizações chamadas do terceiro setor correm os riscos de disfarçarem as mazelas tanto da ótica do mercado (eficácia de resultados econômicos sobrepondo-se à efetividade da distribuição da renda) como da ótica do Estado (ineficácia de resultados econômicos e sociais). Caso elas se comportem desta maneira, pode-se, certamente, incorporá-las no viés tradicional das organizações corporativistas e centralizadoras.

Por outro lado, se as organizações do terceiro setor atuarem no espaço das fragilidades, produzidas pelas organizações da esfera pública e privada, e conseguirem ainda superar, segundo Santos (1999), a rigidez institucional (limitação que lhes era atribuída no passado) para se

¹⁰ O termo fins lucrativos perde a sua conotação de ser a supracaracterística de distinção entre organizações públicas e privadas. Num artigo de Galbraith (1988) que trata sobre o sistema de mercado, o autor aponta a transcendência da importância do fator lucratividade das organizações para o fator perenidade.

adequar aos desafios da mudança social, elas podem incorporar o viés inovador das organizações democráticas.

Entre as metodologias de gestão organizacional mais utilizadas no setor público ou, melhor, de natureza pública (incorporando o terceiro setor), encontram-se o planejamento estratégico (a ser abordado posteriormente) e a descentralização.

A descentralização como metodologia de gestão organizacional também tem a finalidade de aproximar a organização de natureza pública com a sociedade, de maneira que os problemas das sociedades locais sejam solucionados pelas próprias organizações locais. Estas não precisam ser, necessariamente, organizações governamentais, mas, principalmente, de natureza pública, como são as organizações não governamentais. Entretanto, segundo Osborne e Gaebler (1995), terceirizar uma prestação de serviço público não implica em transferir também a responsabilidade sobre o mesmo.

Na maioria das experiências empíricas que se utilizam da descentralização da tomada de decisão, verifica-se que as organizações federais e estaduais que descentralizam ou, melhor, municipalizam ações para os níveis locais, não repassam os recursos proporcionais aos impactos causados por estas decisões. Conseqüentemente, o maior desafio das organizações públicas locais vem sendo reverter dificuldades, entre elas, a falta de recursos dos governos federais e estaduais, em ações solucionadoras de problemas fundamentais da sociedade local.

É nessa perspectiva que Osborne e Gaebler (1995) contextualizam a organização empreendedora em relação à sociedade, aqui chamada de organização inovadora. Ela age estrategicamente, considerando os seus pontos fortes e procurando tomar vantagens das oportunidades, ao mesmo tempo em que minimiza os pontos fracos e evita as ameaças ou a eles se sobrepõe, como ilustra a figura a seguir.

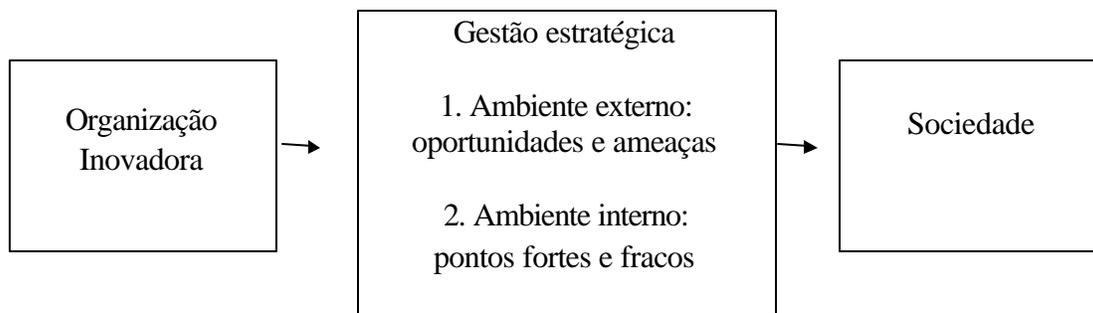


Figura 2 - Gestão Estratégica: Análise Ambiental Organizacional

Essa análise ambiental se traduz comparativamente ao que Proust indica, segundo Osborne e Gaebler (1995): *uma verdadeira viagem de descoberta não consiste em buscar terras, mas em vê-las com novos olhos.*

2.2 Teoria do Planejamento

Para se entender o que é planejamento estratégico, faz-se necessário entender o que é planejamento. Planejamento é um processo que seleciona um curso de ação, reorientando um conjunto de meios para atingir o seu fim; isto é, o planejamento é uma metodologia e não um fim em si mesmo (Banfield,1962).

Friedmann (1973) avança essa discussão, considerando que a ação deveria ser planejada como um instrumento para aproximar duas dimensões - teoria e prática; uma espécie de práxis para reduzir o intervalo que as separa.

No planejamento empresarial convencional, de acordo com Motta e Caravantes (1979), esta aproximação do plano teórico com o prático também é verificada como decorrência da tendência crescente ao processualismo, face ao crescimento e à complexidade das organizações e das pressões advindas das freqüentes mudanças ambientais. E de maneira não muito diferente, esta proximidade também é verificada no planejamento estratégico.

2.2.1 Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico, segundo Wilson (1990), redimensiona estes dois planos da metodologia, *elaboração* versus *implementação*, até então chamados de teoria e prática, de maneira a orientar o planejamento nas soluções quanto ao excesso de burocratização e negligência de requisitos organizacionais e culturais na estratégia. Isto significa, nas palavras de Quinn (1980) e Mintzberg e Quinn (1992), relacionar a estratégia com a cultura organizacional, considerando não apenas a cultura dos grupos formais mas, principalmente, dos grupos informais.

Nessa perspectiva, Lenz (1987) aponta o planejamento estratégico como um grande processo de aprendizagem justamente a partir de sua implementação, como um contínuo processo de *feedback* em todas as suas etapas, guiado para alcançar resultados. Estes são subsidiados nas oportunidades e ameaças existentes, examinadas através dos pontos fortes e fracos da organização e são elas que estabelecem e corrigem cursos de ação a longo prazo.

Souto-Maior (1993c), citando Wilson (1990), aponta que, após alcançar o seu auge na década de 70, o planejamento estratégico exibiu seus limites no fim da década de 80. Entre estes limites, o autor destaca que a metodologia tornou-se mais importante do que o pensamento estratégico; gasta-se mais tempo com a análise do que propriamente com a formulação e implementação das estratégias; e há negligência da importância da cultura organizacional na escolha da melhor abordagem de planejamento estratégico para a organização.

Confirmando esse declínio, Mintzberg (1994) declara que a criatividade do pensamento estratégico deve enterrar aquele planejamento estratégico formal que, na maioria das vezes, confunde-se com uma mera programação estratégica.

2.2.1.1 Organizações Privadas

Embora alguns autores não façam uma distinção rígida entre a abordagem de planejamento estratégico em organizações privadas e públicas, e, ainda, muito menos com as incipientes

organizações chamadas do terceiro setor, compactua-se com a opinião de que existem diferenças entre elas.

A evolução observada permite agrupar, nos últimos anos, as abordagens de planejamento estratégico em organizações privadas, em duas grandes derivações: o planejamento estratégico empresarial e a administração estratégica.

O planejamento estratégico empresarial, resumidamente, segundo Motta (in: Vasconcelos Filho et al, 1984) e Oliveira (1988), preocupa-se, sobretudo, com a elaboração de diretrizes empresariais, traduzidas pela missão organizacional diante do seu mercado atual e potencial. Geralmente, esta elaboração é feita entre os membros da diretoria. A partir desta missão, elaboram-se sistematicamente os planos *tático*, contendo as estratégias organizacionais, e *operacional*, contemplando as ações concretas que vão ao encontro das estratégias organizacionais. Estes dois planos podem ser discutidos com o corpo gerencial e, às vezes, até com o corpo funcional.

Entre os autores que tratam da administração estratégica, os trabalhos de Mintzberg (1987), Drucker (1984) e Porter (1992), de uma maneira geral, se diferenciam principalmente da abordagem do planejamento estratégico pela ênfase dada à gestão de estratégias. Isto é, a missão organizacional (vocação informal) deriva-se, especialmente, dos problemas fundamentais que a organização está enfrentando num determinado espaço temporal. Acredita-se, assim, que a organização responde, em tempo real, à solução destes problemas.

O termo estratégia ganha uma dimensão especial, como o ponto que determina a relação entre organização e meio ambiente. Entre os autores que tratam desta temática, Mintzberg (in: Mintzberg e Quinn, 1992) aborda a questão estratégica na ótica dos tomadores de decisão, enquanto que Porter (1992) trata a questão estratégica na ótica da competitividade de mercado.

2.2.1.2 Organizações Públicas

Num primeiro momento, o planejamento estratégico em organizações públicas, conforme Motta (in Vasconcelos Filho et al, 1984), pode ser entendido como formulador de políticas públicas, isto é, com uma atribuição governamental tradicional. Entretanto, num segundo momento, tal como se deu com o planejamento estratégico no setor privado, as suas atribuições também se estenderam. Superou-se, então, sua tarefa única de formulador, para também desempenhar o papel de aplicador de políticas públicas.

Com essa nova combinação de atribuições, surgem novas abordagens. Para Bryson (1989), o planejamento estratégico é um instrumento que focaliza a organização, diagnosticando e solucionando questões que lhe digam respeito a curto prazo, cujas repercussões são relevantes e se farão notar a longo prazo, respondendo assim, efetivamente, a novas situações. Na sua concepção, o autor monta um modelo baseado em discussões e acordos entre decisores e administradores sobre o que é realmente importante para a organização.

Para Souto-Maior e Gondim (1992), o maior desafio do planejamento estratégico encontra-se em sua aplicação para o setor público, que é superar o *eficientismo e o eficacismo*, próprios de resultados meramente sócio-econômicos, e atingir critérios de efetividade social relacionada com a ética e a democracia do processo.

2.2.1.3 Organizações chamadas do Terceiro Setor

Se existe algum autor de metodologia de planejamento que a proclame específica para organizações do terceiro setor, certamente terá que relevar não apenas as decisões dos seus colegiados, mas também a dos seus clientes ou mandatários¹¹; ou seja, o planejamento tem que ser participativo.

¹¹ Esta característica distingue as organizações com finalidades públicas das com finalidades privadas, pois os decisores são respectivamente, com exceção das grandes pressões sociais, apenas o governante ou a diretoria, e os proprietários ou acionistas.

Um outro fato justifica o planejamento participativo como ferramenta essencial para a sua sobrevivência organizacional. Conforme Mantovanelli Junior (1994), a organização do terceiro setor tem que se afirmar num papel importante na atividade pretendida, a ponto de possuir legitimidade suficiente para a sua justificação pública; isto é, ela tem que ser efetiva para o seu público.

Para Nutt e Backoff (1992), os objetivos da organização do terceiro setor geralmente são ambíguos, o que justifica ainda mais a aplicação de uma metodologia participativa nos seus processos de planejamento para maximizar as chances de melhor compreensão dos objetivos. Segundo a interpretação destes autores, a ambigüidade surge principalmente do convívio permanente entre uma visão (ideário da organização) e uma missão organizacional (vocaçãoinformal).

Para que as organizações chamadas do terceiro setor se tornem viáveis, elas devem também aprender a conviver com mecanismos plurais e democráticos de gestão e de decisões, dos quais importantes fatores emergem, gerando o consenso mínimo para o apoio decisório. Tais mecanismos, entretanto, necessitam de uma gerência estruturada e atuante, com vocação política e estratégica. A administração destas organizações deve primar pela valorização da cooperação, equilibrando os interesses dos usuários com o das redes de autoridade.

Estrategicamente, é importante as organizações chamadas do terceiro setor perceberem que é da preocupação com um melhor e constante conhecimento do desejo público que se pode satisfazer as expectativas dos usuários e das redes de autoridade, pois é este conhecimento que permite domínio do espaço de manobra imposto por sua natureza organizacional.

2.2.2 Planejamento Participativo

O planejamento participativo é uma abordagem utilizada sobretudo em organizações de natureza pública, viabilizando a participação de todas as esferas de poder da sociedade, inclusive das organizações privadas.

O planejamento participativo, não diferentemente do planejamento estratégico, é um processo que também envolve estratégias em seu âmago. Inclusive, segundo Gondim (1989), a sua principal estratégia passa a ser a própria participação, que é reificada na idéia de que todas as pessoas são afetadas pelas decisões, e assim todos têm o direito de participar no processo decisório.

Entretanto, nem sempre um planejamento dito participativo é de fato participativo. Utilizando-se de referências teóricas e, principalmente, empíricas - experiências de planejamento participativo - bem como de algumas tipologias do planejamento estratégico que se dizem incorporar algum elemento participativo, as lideranças organizacionais restringem a participação dos demais membros às etapas posteriores à definição da missão organizacional; isto é, a sua vocação organizacional é discutida entre um grupo minoritário de tomadores de decisão que literalmente decidem *a portas fechadas*.

A participação, conforme Gondim (1989) e Dowbor (1994a), passa a ser considerada como condição *sine qua non* não só para a formulação de políticas mais equitativas e democráticas, mas também para a própria eficácia, eficiência e efetividade do planejamento. Ela redireciona o desenvolvimento, independentemente da oscilação da personalidade do governante, seguindo uma linha contínua, definida pelas necessidades básicas da população, assim tornando legítimo o desenvolvimento.

2.2.3 Planejamento Estratégico Participativo (PEP)

Entre as tipologias denominadas híbridas, isto é, as que incorporam elementos tanto do planejamento estratégico quanto do planejamento participativo, encontra-se a metodologia criada por Souto-Maior (1991b e 1994a), o Planejamento Estratégico Participativo (PEP), que vem sendo amplamente divulgado no âmbito das organizações públicas, principalmente no Sul do Brasil. Com a ascendência do enfoque do desenvolvimento sustentável, o PEP vem se afirmando também dentro desta nova contextualização, como uma importante ferramenta organizacional

O PEP foi desenvolvido por Souto-Maior (1991b, 1994a, 1996a e 1996b), baseando-se em abordagens propostas por John Bryson, Nutt & Backoff, entre outros. O PEP consiste em uma metodologia que permite não só formular a missão e o mandato organizacional, mas também desenvolver e implementar, disciplinada e participativamente, um conjunto de estratégias, decisões e ações fundamentais não apenas para a sobrevivência da organização, mas ainda para seu progresso e efetividade.

Esse tipo de planejamento prima, em essência, pelos valores democráticos. Dentro do seu âmbito, desenvolvem-se dinâmicas políticas com características, sobretudo construtivistas e interdisciplinares sobre o objeto de estudo, neste caso a organização. O PEP possibilita o surgimento de estratégias que superam os critérios de eficiência - a busca dos meios mais apropriados para se atingir fins - e eficácia - quando os objetivos institucionais são de fato atingidos -, de modo a possibilitar resultados positivos, ou melhor, efetivos à sociedade.

2.2.4 Etapas Sistemáticas do Planejamento

Para que uma abordagem de planejamento organizacional seja considerada como estratégica, entre as várias abordagens de planejamento existentes, ela tem que conter no mínimo, segundo Sampaio e Alves (1995), duas etapas sistemáticas - elaboração e implantação -, conforme demonstrado na figura a seguir.

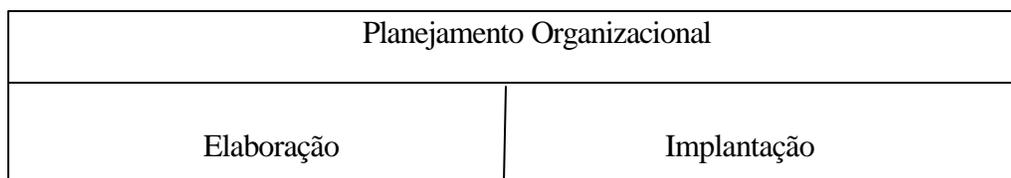


Figura 3 - Etapas Sistemáticas do Planejamento Organizacional

Com um maior consenso entre os especialistas, a etapa de elaboração consiste em formular as questões mais importantes para a organização, partindo de sua missão e dos seus ambientes externo e interno. Esta etapa pode ser dividida, conforme a figura 4, em: (a) definição da missão da organização, que é uma vocação organizacional, muitas vezes aceita até informalmente,

surgida a partir da interação da organização com o seu meio ambiente; (b) uma análise dos ambientes externo e interno, ou seja, a influência que o ambiente externo exerce sobre a organização, embora o inverso não seja verdadeiro, e, diferentemente do ambiente externo, o ambiente interno é controlado pela organização; (c) formulação de questões estratégicas baseadas em análises ambientais. Questões estratégicas são problemas que têm uma *influência significativa na maneira como a organização funciona ou em sua habilidade de atingir um futuro desejado, e para o qual não existe uma solução sobre a qual todos concordam* (Nutt e Backoff, 1992, apud Souto-Maior, 1994a, p.61).

Elaboração		
Missão	Análise Ambiental	Questões Estratégicas

Figura 4 - Etapa Elaboração

Embora não exista um consenso entre autores, a etapa de implantação ou implementação, também chamada de gestão estratégica, consiste na gestão das ações que vão possibilitar a solução das questões estratégicas, isto é, dos problemas mais importantes. Esta etapa, conforme a figura a seguir, também divide-se em: (a) ações estratégicas que solucionam as questões estratégicas, indicando como, onde, quando e por quem deverão ser implementadas; e (b) mecanismos de implantação de ações que garantam a execução destas ações em tempo hábil, e (c) de acompanhamento e avaliação que monitoram o desempenho das ações implementadas.

Implantação ou Gestão Estratégica		
Ações Estratégicas	Mecanismos de Implantação de Ações	Acompanhamento e Avaliação

Figura 5 - Etapa Implantação ou Gestão Estratégica

Apesar dessa sistematização da etapa de gestão estratégica insinuar uma pretenciosa homogeneização entre as várias abordagens existentes de planejamento organizacional, que visam formular e implementar estratégias, sabe-se da existência de diferenças que, por menores

que sejam, distinguem uma abordagem de outra e, ainda, fazem com que uma metodologia seja mais ou menos eficiente quando aplicada em organizações.

Baseando-se em experiências empíricas de planejamento, sobretudo na aplicação do Planejamento Estratégico Participativo (PEP), descritas posteriormente, essas diferenças, ou melhor, esses efeitos surgem geralmente em decorrência de como a organização enxerga o seu ambiente interno e externo.

Como a subetapa análise ambiental integre a etapa de elaboração do planejamento organizacional, e não a etapa de gestão estratégica, a análise ambiental, com algumas adaptações, compõe a proposição preliminar de um modelo de gestão organizacional estratégica, que se quer para promover o desenvolvimento sustentável.

2.3 Administração Estratégica

A administração estratégica evoluiu, segundo Ansoff (1990), a partir do planejamento estratégico, sobretudo do aprimoramento de sua etapa de implantação. Enquanto o planejamento estratégico enfatiza a elaboração das questões estratégicas, a administração estratégica preocupa-se com a resolução das questões estratégicas.

Ansoff e McDonnell (1993) conceituam a administração estratégica como uma abordagem sistemática à gestão de mudanças estratégicas, que compreende: o posicionamento da organização através da estratégia e do planejamento de potencialidades e fraquezas; a gestão sistemática da resistência durante a implantação da estratégia; e administrar em tempo real a resolução das questões estratégicas. Algumas diferenças entre o planejamento estratégico e a administração estratégica, segundo Gaj (1987), são apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 1 - Diferenças entre Planejamento Estratégico e Administração Estratégica

Planejamento Estratégico	Administração Estratégica
Ênfase no sistema de planejamento (separação entre elaboração e implantação)	Ênfase no sistema de ação (busca a união da elaboração e implantação)
Produz um plano estratégico	Produz um novo comportamento
Estabelece uma postura em relação ao ambiente	Acresce capacitação estratégica
Lida com fatos, idéias e probabilidades	Lida com mudanças incrementais da organização
<i>Fonte: Gaj, 1987.</i>	

Segundo Gaj (1987), enquanto o planejamento estratégico prima pela sistematização de um plano estratégico, baseando-se em propostas surgidas a partir da análise ambiental organizacional, apontando fatos, idéias e probabilidade, a administração estratégica visa a sistematização da ação, produzindo um comportamento regido pela ação, acrescentando capacitação estratégica às pessoas para agirem estrategicamente e, conseqüentemente, gerarem mudanças mais incrementais.

As características da administração estratégica apontadas por Ansoff e McDonnell (1993) para administrar em tempo real a resolução das questões mais importantes e por Gaj (1987) baseando-se em um sistema de ação, são pontos cruciais que devem incorporar o modelo que se deseja construir.

2.3.1 Pensamento Estratégico

Num artigo produzido por Mintzberg (1994), um dos principais expoentes do tema estratégias organizacionais, o pensamento estratégico é formado como sobrepunção do planejamento estratégico que, aliás, na maioria das vezes, é conduzido como um exercício de programação. De fato, as idéias contidas neste artigo constituem um avanço em relação à estratégia artesanal de Mintzberg (1987), que concebia a formulação de estratégias organizacionais não apenas de forma deliberativa partindo de um plano cartesiano, mas também de forma emergente, como um processo artesanal.

Hamel (1996) compactua com as idéias de Mintzberg, quando associa o planejamento¹² com a tecnocracia (termo que associa tecnologia com burocracia) e a estratégia com as *idéias revolucionárias*, no sentido de inovação. Segundo ele, a elaboração de estratégias não possui um conjunto de passos predeterminados como as metodologias de planejamento, mas possui uma predisposição para pensar sobre o desafio de se criar estratégias. *Strategizing*, utilizando o termo de Hamel (1996), não é um procedimento de rotina, mas uma constante indagação.

Para Hamel (1996), existem três tipos de organizações industriais na sociedade atual. O primeiro tipo compõe-se de organizações ortodoxas (com planejamento e controle rígidos), com mercados oligárquicos (com pouca ou nenhuma concorrência). O segundo tipo também inclui organizações ortodoxas, mas com mercados periféricos aos mercados oligárquicos. E o terceiro é composto por organizações que fogem às regras ortodoxas e são elas que, quando conseguem, minam os mercados oligárquicos. O mesmo autor chama a isso de *idéias revolucionárias*, isto é: aquelas que quebram as regras.

Mintzberg (1996) extrapolando as tipologias das organizações industriais, aponta que a sociedade atual permite a existência de tipos diferentes de organizações. Superando a tipologia dual do par propriedade e finalidade - público e privado -, ele aponta o surgimento de organizações não governamentais (ONGs) como quebrando as tais regras. Inclusive, a partir desta terceira tipologia, ele apresenta sugestões para que as organizações de propriedade e finalidade públicas conciliem a ação de administrar o público com a idéia de um negócio e, por outro lado, as organizações de propriedade e finalidade privadas conciliem a ação de negociar com agregados sociais. Isto é, traduzindo o pensamento de Mintzberg (1996): *o negócio não é de todo o bem e o governo não é de todo o mal*.

A expressão *quebra regras*, na verdade, sinaliza a superação do planejamento estático, ou seja, aquele planejamento sistemático que possui uma retroalimentação lenta, não condizente com o ambiente organizacional atual. A mesma lentidão percebe-se nos casos de organizações que possuem o mandato organizacional (vocação formal da organização estabelecida na forma de

¹² Hamel utiliza o termo planejamento associado às indústrias oligárquicas.

estatutos, contratos sociais e outros documentos correlatos) distante da sua missão (vocação informal), ou a missão distante da visão (ideário institucional da organização), ou, ainda, as estratégias (questões fundamentais da organização) distantes da missão.

Criticando o planejamento estratégico, Wilson (1990) aponta o reducionismo que busca separar o pensamento humano da ação. Mintzberg (1994) propondo algo semelhante, sugere a integração do pensar com o agir, o que diferencia o planejamento, tido como fabricação de estratégias (separando pensamento e ação como um planejamento formal), do pensar estrategicamente (integra o pensar e o agir como uma síntese), como ilustra o quadro a seguir.

Quadro 2 - Diferenças entre o Planejamento Estratégico e o Pensamento Estratégico

Planejamento Estratégico	Pensamento Estratégico
Separa pensamento de ação	Integra o pensar e o agir
Análise (formalização de passos)	<i>Strategy-making = soft insights + hard data</i>
Planejamento formal (considera categorias estabelecidas)	Aprendizado informal (participação)
Estratégias deliberadas	Estratégias deliberadas e emergentes
Recria o existente ou copia o competidor (planejamento formal)	Possibilita a inovação
Aplicação formal de técnica	Aplicação formal e substantiva da técnica
Estilo calculista de gestão	Estilo compromissado de gestão
<i>Fonte: Mantovaneli Jr. (1994), baseando-se em Mintzberg (1994).</i>	

O pensamento estratégico vale-se de decisões tomadas com base em sistemas de informações - *soft insights* e *hard data* - para elaborar estratégias. Os *soft insights* são decisões oriundas da capacidade humana como a intuição, criatividade, comunicação e o aprendizado desenvolvidos na relação do sujeito e objeto (tal como se concebeu na estratégia artesanal), e os *hard datas* são informações puramente racionais.

2.3.2 Estratégias

Apesar do termo estratégica(o) estar sendo utilizado como adjetivo dos substantivos planejamento, gestão, questão, ação, administração e pensamento, a estratégia é um ponto vital

para o modelo que se deseja construir. Duas definições de estratégia mais utilizadas, sem um grande rigor, caracterizam-na como algo importante e que tem que ser implementado. Na literatura especializada, encontram-se inúmeras definições e categorias normativas sobre estratégias. Segundo Ansoff e McDonnel (1993), estratégia é um conjunto de quatro regras de tomada de decisão para orientação do comportamento de uma organização, conforme demonstra o quadro a seguir.

Quadro 3 - Quatro Regras que definem a Estratégia

1ª .Regra	Regras pelas quais o desempenho organizacional é medido. Se forem qualitativos, estes padrões são chamados de objetivos. Se forem quantitativos, são chamados de metas;
2ª .Regra	Regras surgidas da relação organização e meio ambiente, chamadas também de estratégia de produto e mercado, ou estratégia empresarial;
3ª .Regra	Regras surgidas no estabelecimento das relações e dos processos internos, chamadas de estratégias organizacionais;
4ª .Regra	Regras organizacionais que conduzem as atividades do dia-a-dia, chamadas de estratégias operacionais.
<i>Fonte: Ansoff e McDonnel, 1993.</i>	

Nas definições menos normativas, adaptando as idéias de Porter (1996), estratégias são passos pelos quais a organização trilha para que ela possa ser efetiva aos desejos do seu meio ambiente. Estes passos estão sempre se ajustando, isto é, a estratégia está sempre criando ajustes entre as atividades organizacionais. O mesmo autor aponta que o sucesso de uma estratégia não depende de uma grande quantidade de atividades, e sim da integração entre as atividades organizacionais, pois as estratégias surgem frequentemente dentro da organização.

Para Mintzberg (1994), as estratégias emergem através de visões e não de planos, ou melhor, de um processo fluído e contínuo de aprendizado, em que a relação de sujeito e objeto se dá na relação do dia-a-dia. Para este autor, as ferramentas que geram estratégias (planejamento, gestão, questão, ação, administração e pensamento) devem superar a mera função de gerá-las, também desenvolvendo importante função de preparar criadores de estratégias, sejam elas oriundas de processos deliberativos (quando existe a intenção de se realizar algo), ou emergentes (na ausência de intenções), ou ainda da combinação destes ímpares.

Os criadores de estratégias ou estrategistas, conforme Mintzberg (1994), são aqueles que têm o poder da síntese, conseguindo materializar a intuição humana ao nível de estratégia. Para Mintzberg (1989), os estrategistas aliam duas características fundamentais - capacidade técnica (análise) com liderança (intuição). A intuição não é um processo que opera independentemente da análise, mas estes dois processos são criados complementarmente e, assim, se tornam essenciais para a tomada de decisão.

Entre a literatura que trata da temática liderança, encontram-se diversos conceitos explicando a origem desta característica. Marx in Champion (1985) afirma que a liderança se origina de uma autoridade legal-racional legitimada por regras e normas, cujos direitos de autoridade são concedidos às pessoas dentro de uma hierarquia. Para Schein (1982), a liderança surge do domínio sobre a natureza da tarefa atribuída, ou seja, dos especialistas em suas áreas. E, segundo Bowditch e Buono (1992), valendo-se da teoria dos elos de ligação desenvolvida por Rensis Likert (Motta, 1981), o líder eficaz é aquele capaz de exercer influência em pessoas com autoridade acima e abaixo dele.

2.4 Ferramentas de Gestão Operacional

As metodologias organizacionais, entre elas o planejamento estratégico e a administração estratégica, aplicadas nos setores privado, de natureza pública e no chamado terceiro setor, se utilizam de técnicas denominadas aqui ferramentas de gestão administrativa ou operacional. Estas ferramentas de gestão administrativa simplificam o equacionamento e a operacionalização das metodologias organizacionais, embora na literatura especializada encontram-se casos de ferramentas de gestão operacional que, pela quantidade de passos condicionantes para que elas se desenvolvam, acabam se transformando tão mais complexas do que as próprias metodologias organizacionais.

De um modo geral, essas técnicas agrupam-se em duas vertentes. A primeira, chamada de ferramentas de execução, aglutina as ferramentas com a finalidade principal de executar ou implementar um conjunto de ações. E, a segunda vertente, denominada ferramentas de avaliação

intra-organizacional ou até interorganizacional, aglutina aquelas que têm a finalidade principal de avaliar e monitorar um conjunto de ações e seus responsáveis.

2.4.1 Gerência por Projetos

Entre as ferramentas de execução, optou-se pela gerência por projetos. Apesar de existir a denominação gerência por objetivos, que na literatura especializada facilmente se confunde com a gerência por projetos, não foi aprofundada esta questão. A gerência por projetos, partindo do conceito de Midler (1995), utiliza-se de uma estrutura matricial para implantar e monitorar sistematicamente um conjunto de ações estratégicas e seus respectivos responsáveis, ou seja, o projeto. A estrutura matricial, segundo o mesmo autor, é uma estrutura composta formalmente de membros de setores funcionais diferentes de uma organização (intra-organizacional), ou de várias organizações (interorganizacional) cujo objetivo é otimizar os pontos fortes de cada setor e/ou da organização num verdadeiro processo sinérgico.

Num trabalho empírico orientado por Souto-Maior (1995b), embasado justamente na teoria sobre elaboração e gestão de projetos, percebeu-se a similaridade de muitas ações estratégicas elaboradas a partir do esforço da organização para solucionar as suas questões mais fundamentais. Estas questões, chamadas também de estratégicas, tratam de problemas distintos, geralmente representados por temas genéricos como saúde, educação, economia, além de outros. Observa-se quase sempre que, involuntariamente, surgem ações similares nos processos de solução das diversas questões estratégicas. Para eliminar estas redundâncias, reagrupam-se todas as ações em projetos estratégicos distintos. Partindo desta constatação, o projeto estratégico deve ser o mais estruturado possível, assim facilitando a sua execução.

2.4.2 Gerência Institucional

Entre as ferramentas de avaliação e de gestão de arranjos institucionais, optou-se pela gerência institucional, que consiste numa adaptação dos termos a seguir arrolados: etapa de avaliação da metodologia planejamento estratégico participativo, definido por Souto-Maior (1994a); etapa de acompanhamento institucional da metodologia de gestão de recursos renováveis, definida por

Bertrand (1995); e etapa de monitoramento e avaliação da metodologia de planejamento estratégico, definida por vários autores.

A gerência institucional é uma ferramenta de gestão que se utiliza de uma organização virtual para implantar e monitorar sistematicamente um conjunto de projetos estratégicos e seus respectivos coordenadores, ou seja, o plano como um todo. A organização virtual é aquela que utiliza uma estrutura matricial, podendo ser constituída até informalmente, entretanto, com procedimentos formais e claros para avaliar o conjunto de ações facilitadoras que, num todo, colaboram para alcançar as metas propostas de um projeto.

A gerência institucional de acordo com adaptações de Bertrand (1995), divide-se em quatro etapas: avaliação de performance, sistema de informações gerenciais, política de recompensa e plano de comunicação, assim caracterizadas:

A. Avaliação de Performance

A avaliação de performance, conforme adaptações de Bertrand (1995), Capítulo (1992) e de Sink e Tuttle (1993), tem como objetivo avaliar os projetos e todas as suas ações facilitadoras (que viabilizam o projeto estratégico), utilizando critérios avaliadores que apontam para um indicador de performance, ou melhor, uma meta.

B. Sistemas de Informações

O sistema de informações gerenciais (SIG), segundo adaptações de Bertrand (1995), Capítulo (1992), Jolivet e Reboul (1992) e Laudon e Laudon (1991), tem a finalidade de organizar (automaticamente ou manualmente) todos os dados de um determinado sistema, transformando, numa primeira etapa, dados em informações operacionais e, numa segunda, informações operacionais em gerenciais.

C. Política de Recompensa

A política de recompensa tem como prioridade, segundo adaptações de Bertrand (1995), Capítulo (1992) e de Harrington (1993), estimular e motivar os coordenadores, responsáveis e a equipe de trabalho dos projetos, de modo que as metas possam ser viavelmente atingidas. Na verdade, a expressão motivação traduz com maior precisão o que uma política de recompensa deseja alcançar.

Os modelos motivacionais aqui apresentados sob o ponto de vista gerencial administrativo, independentemente de seus enfoques, são considerados teorias intermediárias e complementares na medida em que agregam diversas maneiras de motivar as pessoas e assim possibilitam a elaboração de um eventual plano de recompensas. Para Bowditch e Buono (1992), estes modelos podem ser de conteúdo estático (variáveis que condicionam o comportamento humano, entre elas a hierarquia de necessidades de Maslow¹³); de processos de motivação (variáveis que influenciam o comportamento, contudo sem o condicionarem, entre elas, as que se utilizam de metas desafiadoras); e baseados no ambiente (variáveis intencionalmente interventoras, entre elas, a teoria do comportamento e reforço operantes de Skinner¹⁴).

D. Plano de Comunicação

O plano de comunicação, de acordo com adaptações de Bertrand (1995), Capítulo (1992) e Kotler et al (1994), direciona as estratégias de comunicação organizacionais. Um plano de comunicação de uma organização tem como finalidade principal institucionalizar a imagem da mesma.

¹³ A manifestação de uma necessidade surge após a satisfação prévia de outra mais importante. As necessidades podem ser de ordem fisiológica, segurança, associação, estima e auto-realização (Ferreira et al., 1997).

¹⁴ A motivação do indivíduo é uma função resultante de um determinado esforço para encorajar a repetição de comportamentos desejados (Bowditch e Buono, 1992).

2.4.3 Indicadores de Efetividade

Outra ferramenta de avaliação é um conjunto de indicadores de efetividade. Segundo Sander (in: Alves, 1995), a efetividade é um critério de desempenho que mede a capacidade de produzir a solução ou resposta da organização às exigências da sociedade.

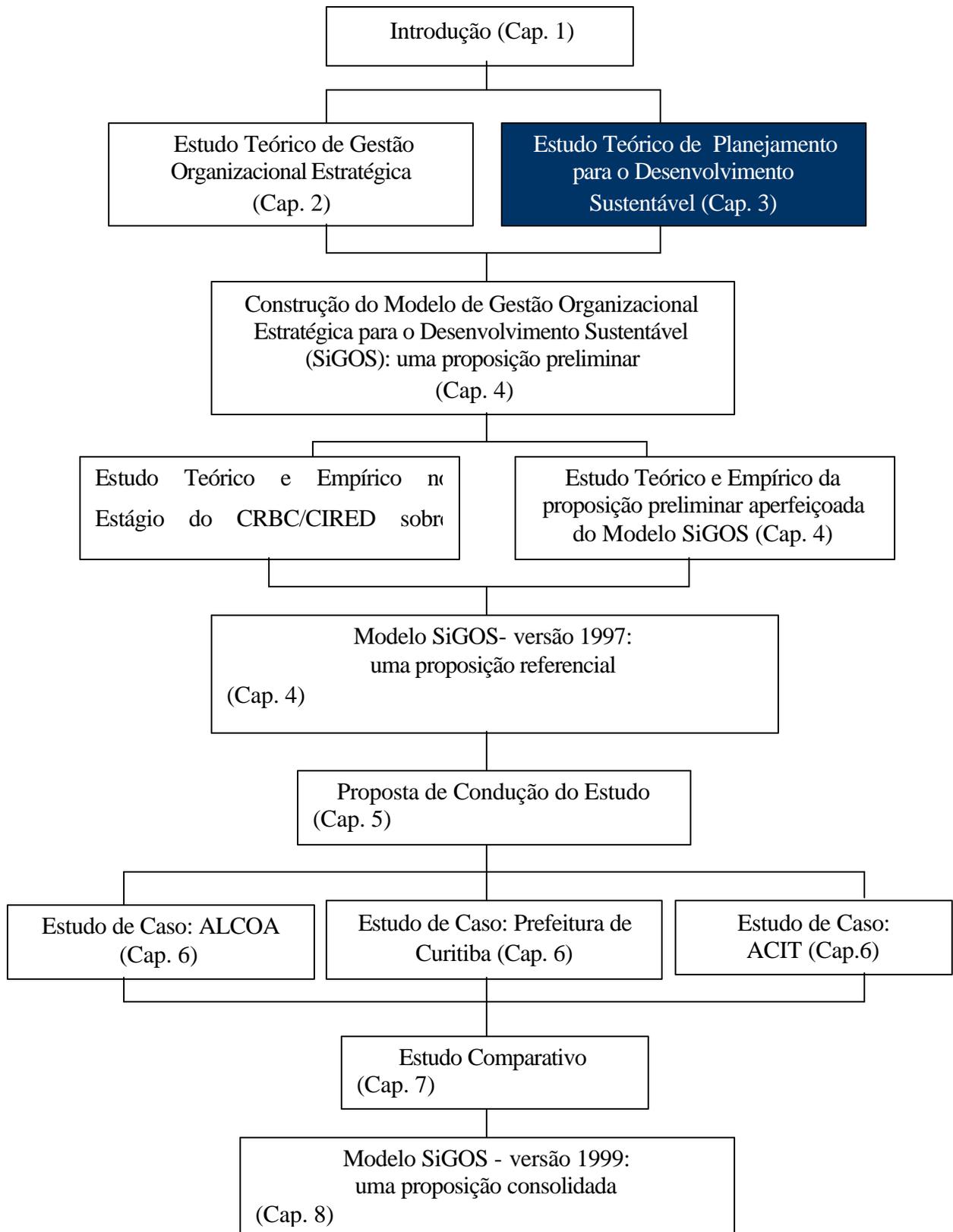
De acordo com Sander, o conceito de efetividade surgiu na administração moderna na tentativa de superar os conceitos de eficiência e eficácia.

Segundo Sander (in Alves, 1995), o conceito de efetividade representa, pois, um avanço na teoria da administração, na medida em que supera as limitações dos conceitos de eficiência – voltado aos processos produtivos internos das organizações – e de eficácia – voltados à consecução dos objetivos organizacionais.

A organização será efetiva na medida em que for capaz de atender às necessidades dos seus clientes. Entretanto, segundo Monteiro (1991), a sociedade não é composta apenas por clientes consumidores, mas, sobretudo, por clientes cidadãos que demandam, entre outras coisas, uma melhor qualidade de vida.

Portanto, a organização efetiva tem que incorporar um conjunto abrangente de medidas de desempenho junto a sociedade que serve de base para um sistema de medição de gestão estratégica. Pode-se apontar que os indicadores de efetividade constituem um termômetro para avaliar a efetividade organizacional nesta pesquisa.

CAPÍTULO 3 – PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Como ponto de referência do planejamento tratado neste capítulo, partiu-se fundamentalmente do enfoque do desenvolvimento sustentável do pesquisador Ignacy Sachs e de sua equipe interdisciplinar composta, entre outros, pelos pesquisadores O. Godard, J. P. Ceron, K. Vinaker e S. Passaris, do Centre International de Recherche sur L'Environnement et le Développement (CIRED).

Segundo Vieira (1992), o enfoque de um novo estilo de desenvolvimento baseia-se, sobretudo, na reelaboração do conceito de ecodesenvolvimento surgido em Estocolmo, criado pela equipe de Ignacy Sachs, que ampliou e diversificou os horizontes referenciais do conceito de ecodesenvolvimento.

Para Vieira (1992), Sachs ¹⁵articula quatro postulados, reunindo idéias essenciais do enfoque do ecodesenvolvimento. O primeiro deles é a prioridade ao alcance de finalidades sociais, redirecionando o processo de crescimento econômico, visando ao alcance de objetivos sociais prioritários, traduzidos pelas suas necessidades materiais e psicossociais, como autodeterminação, participação política e auto-realização.

O segundo postulado valoriza a autonomia, ou *self-reliance*, que busca um maior grau de controle dos aspectos cruciais do processo de desenvolvimento, mediante a ação da sociedade civil organizada, no âmbito local, microrregional ou regional, canalizando e maximizando os seus recursos disponíveis, num horizonte de respeito às suas tradições culturais e sem incorrer com isso em auto-suficiência ou isolacionismo. O terceiro postulado consiste na busca de uma relação de simbiose com a natureza, abandonando o padrão arrogante de relacionamento com o meio ambiente biofísico instaurado pela modernidade à luz do processo modernizador; e o quarto redenomina a eficiência econômica internacionalizando efetivamente a problemática dos custos sócio-ambientais do processo de desenvolvimento.

Nota-se que essa reelaboração do conceito de ecodesenvolvimento supera a perspectiva de apenas se atingir o ajuste do modelo de desenvolvimento econômico vigente. A idéia de ajustar, ou melhor de manter a racionalidade econômica do desenvolvimento até então vigente,

¹⁵ A partir deste momento, as referências a Sachs subentendem suas idéias e de sua equipe do CIRED.

transpareceu num primeiro momento, em Estocolmo, onde, de acordo com Sachs (1993), havia a preocupação dos governos nacionais com uma estratégia de gestão do meio ambiente, em escala mundial, que pudesse, ainda, conservar um projeto liberal de desenvolvimento. Nesta perspectiva, o que interessava preservar, de fato, era um circuito de acumulação de riquezas, baseado num sistema de produção que poderia ser inviabilizado pelo esgotamento dos recursos naturais e pela crise ambiental anunciada (Fundação Dag Hammarskjold, 1975).

Sachs (1993), reformulando esses postulados, propõe mudanças estruturais (entendidas como paradigmáticas), de modo que a humanidade possa ter um desenvolvimento socialmente mais justo, ecologicamente prudente e economicamente eficaz. Na mesma direção, Passet (1992) aponta que o desenvolvimento não pode ser equacionado apenas por um crescimento unidimensional e quantitativo. Birou e Henry (1987) entendem que não existe um modelo uniforme a todas as sociedades, no entanto é indispensável estas possuírem certas características, tais como: capacidade suficiente para que cada sociedade atinja a forma de vida que mais lhe parecer desejável, com suas diversidades e liberdades próprias, e disposição para buscar a integração com as demais sociedades que não visam a um desenvolvimento a qualquer custo.

Anos mais tarde, após o surgimento do relatório Brundtland (Comissão, 1991), confeccionado a partir da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, contando com a participação de governos, organizações não governamentais (ONGs) e comunidade científica, nasce a expressão desenvolvimento sustentável, que significa a satisfação das necessidades da geração atual sem comprometer as necessidades das gerações futuras, e que viria substituir o termo ecodesenvolvimento.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada no Rio de Janeiro, originou entre outros acordos a Agenda 21, que é um plano de ação com as metas aceitas universalmente para o período pós-1992 e entrando pelo século XXI. Ela contém um compromisso político no nível mais alto do que diz respeito à implementação do desenvolvimento sustentável (Conferência, 1992).

A Agenda 21, como um plano de ação, contém questões fundamentais bem como um conjunto de ações que tentam solucioná-las. Analogamente, Sachs, conforme Vieira et al (1995), aponta, num segundo momento, a importância de também se discutir o planejamento que promova o desenvolvimento sustentável.

O enfoque do planejamento para o desenvolvimento sustentável pressupõe algumas premissas gerais – consideração do local e seu desenvolvimento, planejamento participativo, enfocando a participação da sociedade civil, e dimensões de sustentabilidade. Embora Sachs (1986a e 1986b) aponte estas premissas gerais, ele não chega a propor um modelo de gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável como se deseja nesta tese. Então, partindo dessas premissas, investigaram-se apontamentos teóricos que contribuem para constituir este modelo de gestão.

Assim, o objetivo desta tese ao tratar do desenvolvimento sustentável, é incorporar num modelo propositivo de gestão organizacional estratégica, o critério de efetividade, que está mais ligado a fatores externos da organização (critério mais ligado ao próprio desenvolvimento sustentável), e não apenas considerar os critérios internos da organização – eficiência e eficácia.

3.1 Espaço e Desenvolvimento Local

Segundo o relatório Brundtland (Comissão, 1991), espaço local é um incubador das atividades globais. É a partir dele que se começa a enxergar mudanças paradigmáticas, como é o enfoque de desenvolvimento sustentável adotado aqui. Osborne e Gaebler (1995) indicam que os espaços locais são os primeiros a responderem às novas realidades paradigmáticas, em grande parte, porque são os primeiros a se chocarem contra os efeitos do esgotamento do modelo paradigmático anterior.

O espaço local, para Fischer (1993), possui idéias complementares em um sentido e antagônicas em outro. Se, por um lado, o espaço local possui uma conotação de âmbito espacial delimitado, como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância a uma certa inércia, de outro, ele contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações

sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se opõem em torno de interesses comuns. Ou seja, o local não é apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído.

Já Santos (1994) aponta o espaço local como um conjunto indissociável de que participam, de um lado, o arranjo de elementos territoriais, naturais, econômicos, sociais e culturais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, isto é, a sociedade em movimento.

Os dois autores citados anteriormente concordam que o espaço local está em movimento, ou melhor, é um conjunto poroso, e a preocupação não está em saber onde ele se inicia ou termina, mas nos arranjos dos elementos que o compõem. Ponderando-se as devidas complexidades, as definições dos espaços abrangentes - espaços regional, nacional e internacional - poderiam ser também contextualizadas nesta perspectiva.

Analogamente, o relatório Brundtland (Comissão, 1991) apresenta o espaço local como um verdadeiro incubador das atividades econômicas, sociais e ecológicas do desenvolvimento global, interferindo, em efeito cascata, nos demais contextos que o englobam, conforme se verifica na figura a seguir.

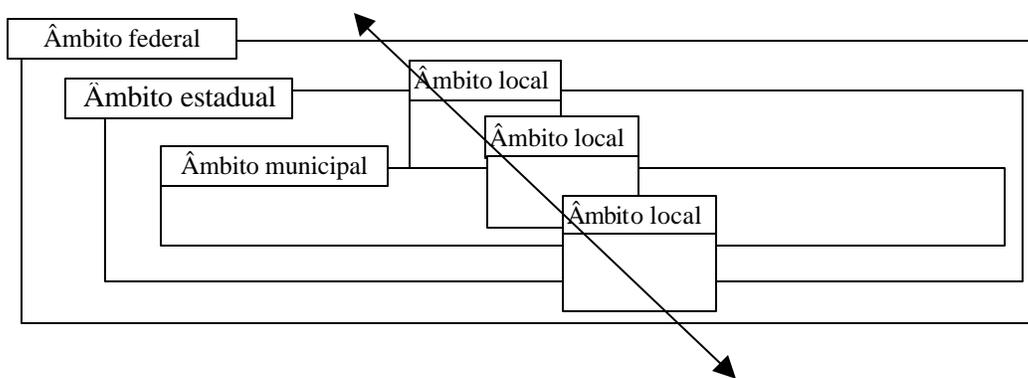


Figura 6 - Contextualização do Espaço Local

Schumacher (1983) também aponta a importância do espaço local sobre os demais contextos, embora tenha sugerido que a definição do mesmo se dá por exclusão e oposição a outros níveis. Isto é, não há como estudar o tema sem fazê-lo correlativamente, em um duplo movimento: do global para o local e do local para o global.

Contudo, de um lado, o espaço local possui especificidades que não devem ser tomadas como mero reflexo do global e, por outro, corre-se o risco de um localismo extremado que, segundo Arato (1995), tem efeitos de tornar provincianas as esferas da sociedade local - Estado, mercado e sociedade civil.

Esse cenário poroso do espaço local, se interpretado no contexto da análise ambiental, conforme a figura a seguir, implicaria dizer que as delimitações entre os ambientes externo e interno também não são rígidas. Isto é, há uma dificuldade de situar um determinado grupo organizacional envolvido, também chamado de *stakeholder* (Bryson 1989), que embora não esteja próximo a uma organização (situado no ambiente externo), atua fortemente sobre ela (situado no ambiente interno).

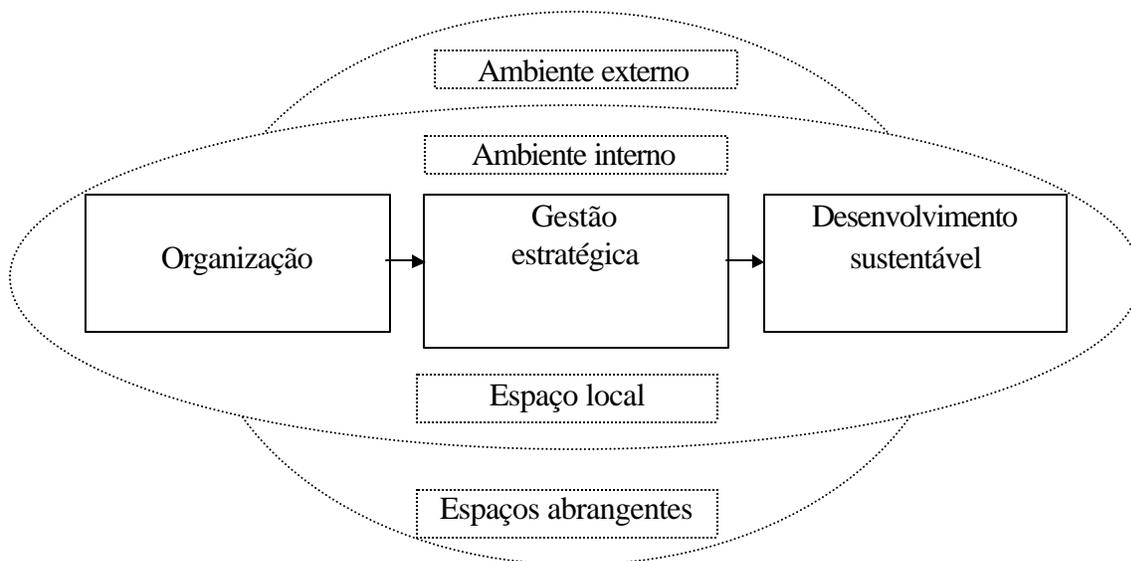


Figura 7 - Organização e a Análise Ambiental

Com o fenômeno da globalização, esse tipo de situação deverá ser mais freqüente, pois nos dias de hoje, como já acontece, uma determinada empresa que fabrica sapatos a baixo custo, situada em alguma localidade chinesa, interfere fortemente em uma localidade brasileira que dependa diretamente da renda deste tipo de indústria.

O relatório Brundtland (Comissão, 1991) prossegue, proclamando os governos nacionais e estaduais a estimularem os governos locais a resolverem os seus problemas, utilizando-se da prática do planejamento, sobretudo participativo, de modo que este minimize as deficiências ou, ainda, estimule as potencialidades locais. De acordo com o mesmo relatório, apenas um governo local autônomo pode garantir que as necessidades, os hábitos, as formas urbanas e rurais, as prioridades sociais e as condições ambientais da área se reflitam no planejamento local de desenvolvimento.

Isso significa, de um lado, que as possibilidades de desenvolvimento são particulares a cada espaço local, devendo ser avaliadas no âmbito de sua própria região. Por outro lado, isto não justifica que se deva gerir localmente, ou seja, apenas com tomadores de decisões situados fisicamente num determinado espaço local, mas, principalmente, com tomadores de decisões que agem e são afetados por este espaço local, como, por exemplo, os que estão situados na microrregião¹⁶. Talvez seria apropriado citar um dos paradoxos sustentabilistas: *pensar globalmente e agir localmente*.

A receita sugerida para fortalecer um governo local se dá, especialmente, pela prática de duas ações. A primeira consiste na participação de todas as esferas da sociedade - sociedade civil, mercado e Estado - de modo a legitimar as ações políticas e institucionais. Os recentes trabalhos de Frank (1995), Alves (1995), Leal (1994) e Sampaio (1994b) tratando do desenvolvimento local, indicam que as estratégias de fortalecimento dos governos locais, entre elas a participação efetiva de grupos da sociedade civil na administração local, constituíram-se num ponto de referência importante ao integrarem em algumas dimensões o desenvolvimento sustentável.

A segunda ação envolve a busca de mecanismos que assegurem investimentos locais, provenientes de boa parcela da riqueza gerada pela própria localidade, a fim de garantir o desenvolvimento local sustentado que, então, deverá ser regulado no próprio município. Para que isso aconteça, conforme Dowbor (1994b), as diferentes facções da sociedade local deverão aprender a brigar *cada uma com o calo que lhe dói*, de modo que possam resolver os seus próprios problemas - êxodo rural, a empresa que está matando o rio local, o nível de educação

¹⁶ Microrregião é uma área englobando vários municípios, geralmente polarizada por um deles.

das escolas, a empresa que despede funcionários em massa -, sem que tenham a necessidade de pedir ajuda externa. Este tipo de desenvolvimento local pode ser chamado de desenvolvimento endógeno.

3.1.1 Desenvolvimento Endógeno

O desenvolvimento endógeno, segundo Godard et al (1987), é a capacidade de uma determinada sociedade para adquirir um certo domínio sobre o seu desenvolvimento. Isto não implica em controle centralizado governamental, mas sim em permitir que indivíduos e grupos de indivíduos assumam seu papel de atores do desenvolvimento através da seleção de seus principais objetivos e dos meios para atingi-los.

Esse domínio de uma determinada sociedade sobre o seu desenvolvimento pode ser entendido, conforme Godard et al (1987), como uma autonomia local, não no sentido de autonomia política buscada por movimentos do tipo nacionalistas e autárquicos, mas sim da preservação de uma identidade local que se concilia com estruturas políticas e culturais mais amplas. Esta noção do termo autonomia justifica a não aplicação de um mesmo modelo de desenvolvimento de um local em outro, sem antes adaptá-lo a cada realidade.

O desenvolvimento endógeno estimula a articulação dos mais diversos segmentos da sociedade local para descobrir as soluções dos principais problemas, sobretudo com os próprios recursos locais.

Em anos recentes, essa articulação tem sido estimulada em decorrência da tomada de consciência de que políticas nacionais e, muitas vezes, estaduais aplicadas, não estão sendo efetivas para corrigir desigualdades regionais e locais nos interiores dos países da América Latina, tampouco para provocar níveis aceitáveis de crescimento do emprego produtivo. Assim, as autoridades regionais e locais amparadas politicamente pelas correntes descentralizadoras, começam a preocupar-se na busca de fórmulas originais que, de um lado, podem reverter a crise, especialmente do desemprego no seu espaço local e, de outro, exploram racionalmente os seus recursos e potencialidades (Capítulo, 1992).

3.1.2 Estratégias Locais para aumentar as Oportunidades de Trabalho

As estratégias locais para aumentar as oportunidades de trabalho surgem, geralmente, de processos de planejamento ou de arranjos institucionais para o desenvolvimento local. Tanto o planejamento quanto os arranjos institucionais, basicamente, se utilizam da etapa análise ambiental para levantar, por um lado, os fatores externos que influenciam o espaço local - oportunidades e ameaças -, e por outro, os fatores internos que são controlados pelo espaço local - pontos fortes e fracos. Caso fique constatado que a localidade possua pontos fortes - fatores que dependam apenas dela mesma - que possibilitam o aumento da oferta de emprego, a localidade poderá ter ações estratégicas de prazo mais curto, isto é, poderá ter rapidamente novos postos de trabalho. Caso contrário, se houver fatores que não dependam dela mesma, ações de prazo mais longo serão necessárias.

Não existem dados estatísticos precisos, mas nas experiências de planejamento estudadas por Leal (1994) e Souto-Maior (1994b), elaborou-se um número considerável de ações estratégicas que aumentavam as oportunidades de trabalho, dependendo do ambiente interno e do externo. O que ficou evidenciado nestas pesquisas é que a localidade possui tanto potencialidades quanto oportunidades não exploradas, ora por falta de um planejamento, ora por falta de um arranjo institucional.

As oportunidades mais freqüentes encontradas por esses autores citados foram financiamentos de créditos por parte de bancos de desenvolvimento, desenvolvimento e treinamento de pessoal

oferecidos pelos programas de agências governamentais, e obras de infra-estrutura financiadas pelos governos federal ou estadual na região da localidade. Os pontos fortes mais comuns foram mão-de-obra qualificada, possibilidade de incentivos municipais, vocação econômica e disponibilidade de poupança local.

Da combinação dessas oportunidades e desses pontos fortes mais frequentes, surgem as mais variadas ações estratégicas dentro do setor econômico, sobretudo aquelas que direta ou indiretamente resultam no aumento das oportunidade de trabalho. O setor econômico se desenvolve nos mais diversos segmentos e nas mais diferentes formas de organizações que, segundo Godard et al (1987), se agrupam em diferentes tipologias, a saber: a) setor privado, animado por uma lógica mercantil transnacional cujos fins são lucrativos (empresas multinacionais); b) setor público e de economia mista; c) setor de economia social, agrupando atividades econômicas cooperativistas (organizações do terceiro setor); d) setor mercantil, privado ou público, de caráter local (comércio, indústria e serviço locais); e) setor mercantil informal, geralmente às margens da legalidade jurídica (comércio ambulante); f) setor não mercantil informal, constituindo uma das formas de intervenção da sociedade civil no campo econômico (autoprodução e a economia de vizinhança).

Essas diferentes formas de organização, de acordo com Schiray (1986), surgem da diversificada combinação do setor privado com o público, e são elas que conduzem a criação de novos empregos e a satisfação das necessidades sociais. No quadro a seguir, demonstram-se as atividades econômicas que vêm se destacando.

Quadro 4 - Atividades Locais em destaque por Setor Econômico

Setor Econômico	Atividades Locais
Economia social	Organizações dos tipos cooperativas de produtores, associações de moradores e cooperativas de crédito
Mercantil privado local	Microempresas especializadas em prestação de serviços e comercialização de bens
Mercantil informal	Comerciantes ambulantes que vendem os mais diversos tipos de bens
Informal não mercantil	Produtoras de comidas caseiras e artesões

Fonte: Schiray, 1986.

Um setor que merece destaque é o de economia social, dentro do qual, segundo as tipologias de Godard et al (1987), encaixam-se também programas iniciados por organizações, independentemente se possuem ou não lógica mercantil, e que, em parceria com organizações sociais, produzem algum tipo de bem-estar social.

3.2 Planejamento Participativo na concepção de Sachs: da Participação aos Arranjos Institucionais

Sachs (1986a) assinala que o planejamento participativo recupera a participação social da sociedade. Os cidadãos contribuindo na elaboração das questões estratégicas, desde a informação até a execução das ações propostas para solucioná-las, e na medida em que cada um toma consciência de si mesmo e começa a interpelar-se e a conhecer-se, têm-se os subsídios necessários para transformar a sociedade civil num terceiro sistema de poder.

A expressão *transformando a sociedade civil num terceiro sistema* significa fortalecer a sociedade civil como esfera de poder, de modo esta possa projetar-se na sociedade política, da mesma forma que fazem as esferas do Estado e do mercado.

O planejamento participativo é uma praxeologia social que redireciona as esferas da sociedade com o espaço político, aplicado sobretudo aos níveis das coletividades locais, em que se examinam cuidadosamente todos os efeitos significativos de um projeto, identificado pelo arranjo composto de atores institucionalizados - representantes da sociedade civil, Estado e mercado - potencialmente afetados de forma positiva ou negativa. A seguir, o planejamento participativo suscita o posicionamento dos mesmos, a fim de controlar e aperfeiçoar as hipóteses inicialmente retidas sobre os efeitos e, especialmente, para melhor diagnosticar os problemas críticos, à volta dos quais se ligam os conflitos de interesse entre os atores. Alguns desses conflitos poderão ocasionar soluções de compromisso elaboradas com a participação ativa dos interessados e tornadas possíveis pelo melhor conhecimento que eles têm das realidades locais.

3.2.1 Participação

O significado de participação, conforme Cardoso (1972), não pode ser concebido como se fosse um estado oposto ao de marginalidade, em que todos os atributos são, em princípio, definidos positivamente para toda uma classe ou grupo: mais salário, mais poder, mais liberdade, mais autonomia. Ao contrário, para que a idéia de participação não se limite a uma vaga afirmação valorativa, deve indicar que grupos, setores ou classes são capazes, num dado momento, de mobilizar e organizar os setores socialmente dominados, para que estes tratem de obter seus objetivos sociais.

Não se passa de um estado de marginalidade a outro de participação como se fossem dois pólos de um cotidiano não contraditório. E nem se pode ter um enfoque funcionalista, quando a participação da população é considerada um meio de se obter apoio para programas oficiais na área em que o desenvolvimento vai se concretizar, ou um meio de se aproveitar melhor os próprios recursos da população.

Segundo Sampaio (1996a), deixando-se de lado a preocupação *weberiana de modelo ideal*, atenta-se a dois questionamentos: a) quais as condições necessárias para que representantes das esferas do Estado, mercado e sociedade civil possam participar, contribuir e dialogar autonomamente para a promoção do desenvolvimento sustentável; b) e como podemos evitar atitudes do tipo intervencionista do governo, ou de elites dominantes, ou até mesmo dos grupos participantes do processo de planejamento que, ao distribuírem compensações sociais, angariam a lealdade da sociedade, o que compromete o desenvolvimento do processo do diálogo necessário para o debate das possibilidades de uma vida melhor.

3.2.2 Esferas de Poder da Sociedade

Apesar de não responder a estes dois questionamentos: condições de integração para promover o desenvolvimento sustentável e intervenções que deturpam o processo de planejamento, apontam-se alguns caminhos. Na concepção habermasiana, segundo Rouanet (1987) e Arato (1995), tanto o Estado como o mercado escapam crescentemente ao controle consciente da

sociedade civil, através de mecanismos anônimos e transindividuais. Habermas (1980) indica que o Estado se reproduz na burocratização de maneira fetichista, como se tivesse vida própria, enquanto que o mercado se reproduz na interferência da monetarização, causando, assim, as principais patologias do mundo: desemprego, miséria, interesse privado sobre o espaço público e outras.

Uma solução a essas patologias atuais seria a integração social destas esferas de poder - Estado, mercado e sociedade civil -, reconduzindo-as a limites dentro dos quais ela se faz essencial. Assim, a integração forneceria uma contribuição inestimável para assegurar a organização e a sobrevivência da sociedade.

Em Habermas (1990), ponderando-se as distinções e semelhanças entre essas esferas, percebe-se que as três se complementam, necessitando uma da outra para se manifestarem. Este entendimento mútuo sobrepõe-se às ações voltadas ao sucesso, às vezes também denominadas estratégicas, materializadas em sujeitos oportunistas para influenciar outros.

As esferas do Estado, mercado e sociedade civil, conforme Ostrom (1990) e Etzioni (1993), mesmo se ainda possuam ambigüidades quanto ao caráter público do problema, ora se complementando, ora se interpondo, devem ser vistas como potenciais criadores que enriquecem o processo de negociação. Pois são elas, as esferas, que legitimam os processos participativos e que, conseqüentemente, possibilitam, no bojo da discussão, o surgimento de questões estratégicas negociadas, o que neste caso necessariamente difere da soma destas esferas.

3.2.3 Redes

Para Souto-Maior (1995a), redes significam coalizões geralmente informais, embora possam incluir também procedimentos formais com objetivos que não precisam ser, necessariamente, permanentes. Os acordos celebrados nas redes estimulam sobretudo a participação popular, porém distante daquilo que Gondim (1988) aponta como *assembleísmo*. Elas possibilitam, conforme Benevides (1991), a interferência direta na produção de leis e de políticas

governamentais, como o fazem as redes de movimentos sociais pacifistas, feministas, ambientalistas e muitas outras.

As redes de movimentos sociais, segundo Scherer-Warren (1993), são teias de integração social e de aperfeiçoamento da democracia representativa, liberando uma fonte latente de iniciativa e capacidade de empreendimento. Elas fortalecem a sociedade civil como uma terceira esfera de poder, capaz de criar seu próprio sistema de comunicação e de moderar o domínio total do Estado e das forças organizadoras do mercado, através do exercício efetivo da democracia política.

Essas redes de movimentos sociais valorizam o espaço do cidadão. Dowbor (1987), Tratenberg (1987) e Gondim (1994) apontam o cidadão como profundo conhecedor da realidade local onde vive e, tendo os mecanismos participativos, ele pode contribuir para que as decisões governamentais correspondam realmente aos desejos da comunidade. Caracteriza-se, assim, uma descentralização governamental não só representada pela ordenação dos serviços públicos, mas também pela garantia de que os próprios beneficiários conduzam o desenvolvimento, baseando-se nas aspirações locais, tal como preconiza o desenvolvimento endógeno.

A maior contribuição das redes de movimentos sociais¹⁷, dentro do contexto governamental, é feita pelas suas articulações que, gerando estruturas agregadoras de interesses divergentes, são suportes para a produção de bens coletivos. Com a incapacidade do Estado de enfrentar a diversidade de necessidades e potencialidades locais, as redes, segundo o conceito de *subsidiaridade de Sachs* (1993), podem privilegiar políticas de fortalecimento e capacitação das comunidades em substituição às iniciativas globais.

Para o mesmo autor, uma participação genuína da sociedade civil deve ser medida pelo poder de iniciativa conquistado pela comunidade; pelo espaço para experiências reais locais; pelo grau de simetria nas relações da sociedade civil com os diferentes níveis de governo e as forças do mercado; pelos mecanismos existentes para acordos e resolução de conflitos; e pela natureza do processo de planejamento.

¹⁷ A partir deste momento, subentende-se o termo redes de movimentos sociais como rede.

Osborne e Gaebler (1995) afirmam que, exemplificando inúmeros casos norte-americanos, os desafios institucionais estão na participação da concepção e implementação das soluções, dando livre curso à proliferação de formas associativas que surjam no contato de um problema vivido. Os mesmos autores, citam que *as comunidades são o que elas decidem ser, grandes ou pequenas, e criam-se no momento em que percebem sua identidade* (p. 125).

A hora é de criatividade e dinâmica institucionais, como alerta Sachs (1986a, p. 62): *é hora de insuflar conteúdos novos nas instituições existentes, multiplicar instituições do tipo novo no bairro, na cidade, nos campos e de encorajar a experimentação social ao nível mais humilde*. Osborne e Gaebler (1995) também sinalizam que é hora de estimular novas formas de organização do setor de serviços sociais pelos interessados, como um forte componente de sua autoprodução coletiva, com o devido apoio material e técnico por parte do poder público. Insistir sobre uma maior participação popular não implica, de maneira nenhuma, desresponsabilizar o Estado, e sim redefinir as pautas de sua atuação.

3.2.4 Arranjos Institucionais

Adaptando-se as definições de Fox (1976) e Souto-Maior (1996a e 1996b), entende-se por arranjos institucionais um conjunto de inter-relações de entidades e de normas legislativas que tem a finalidade de organizar (elaborar e implementar) planos ou ações, cujos objetivos são de interesse público.

Segundo Souto-Maior (1996a e 1996b), os arranjos institucionais devem ter capacidade e autoridade de elaborar, implementar, acompanhar, avaliar e, acima de tudo, coordenar as ações de pelo menos um grupo de organizações, grupos informais e de pessoas que atuam no espaço ou em um determinado setor.

Para Ostrom (1990), a maioria dos arranjos institucionais bem-sucedidos surgiu da participação das três esferas de poder da sociedade - Estado, mercado e sociedade civil. Como apontam Friedmann (1992) e Frank (1995), estas esferas de poder não devem se limitar apenas

em participar das tomadas de decisões, mas, sobretudo, das ações coletivas que produzem o bem-estar social.

Ostrom (1990) redenomina produção do bem-estar social de capital social. Este surge do tempo empregado pelas entidades que compõem o arranjo instituído, em que se desenvolveram normas compartilhadas e padrões de reciprocidade. É um aprendizado social mútuo, com tolerância por visões contrárias, através do qual, segundo Friedmann (1992), a unidade da sociedade civil será estabelecida em sua diversidade.

3.3 Dimensões de Sustentabilidade

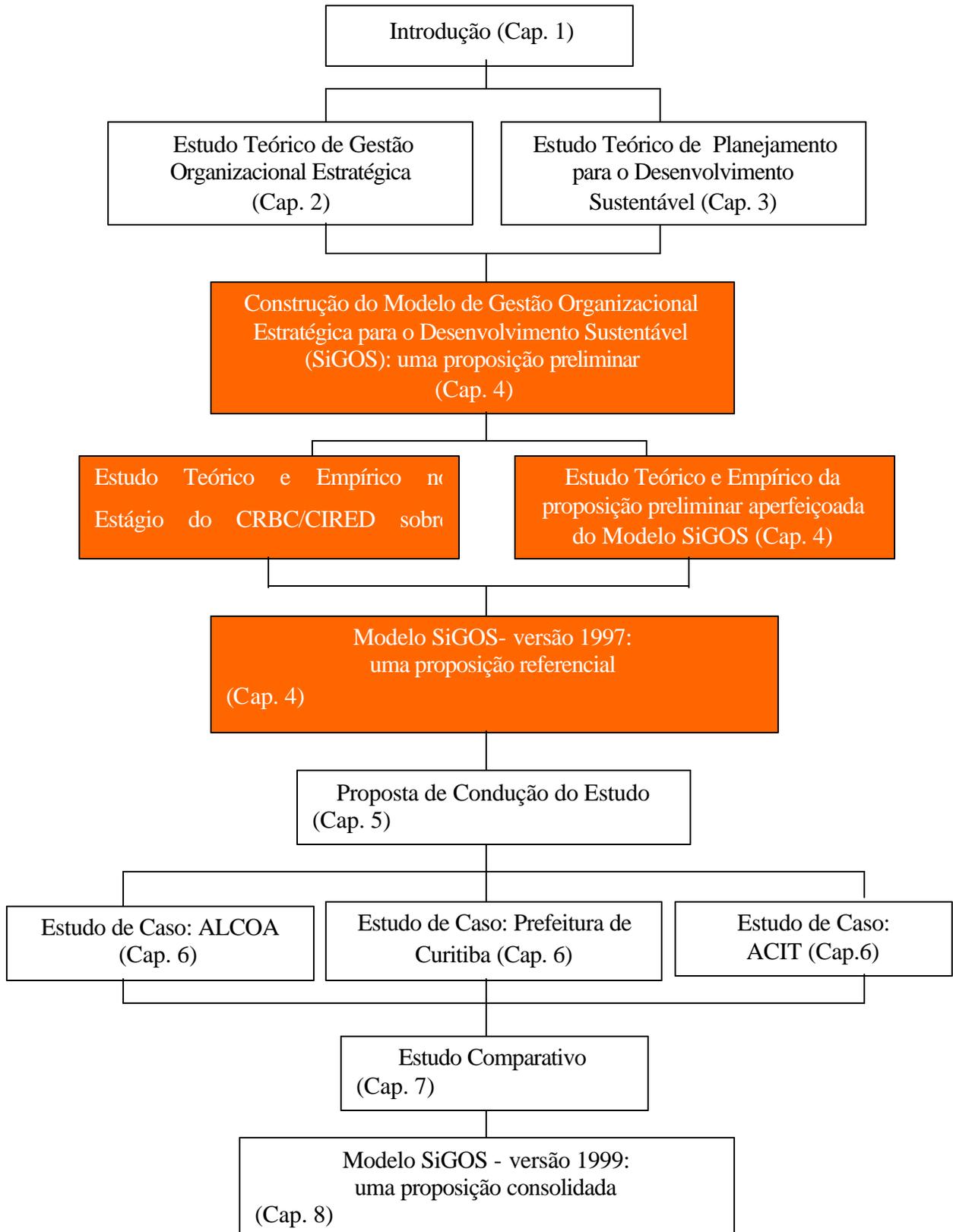
Em número de cinco são as dimensões de sustentabilidade apontadas por Sachs (1993) caracterizadas: (a) sustentabilidade social - consiste na criação de um processo de desenvolvimento civilizatório baseado no *ser* e que seja sustentado por uma maior equidade na distribuição do *ter*, nos direitos e nas condições das amplas massas da população, diminuindo a distância entre os padrões de vida dos mais ricos e dos mais pobres; (b) sustentabilidade econômica - possibilita uma eficiência macrossocial, reduzindo os custos sociais e ambientais; (c) sustentabilidade ambiental - aumenta a capacidade de uso dos recursos naturais através da utilização de recursos renováveis e da limitação do uso de recursos não-renováveis ou ambientalmente prejudiciais; (d) sustentabilidade espacial - está voltada a uma configuração rural-urbana mais equilibrada; (e) sustentabilidade cultural - respeita a continuidade das tradições culturais e até mesmo a pluralidade das soluções particulares.

Conforme Sachs (1993), se as dimensões de sustentabilidade forem atendidas no planejamento do desenvolvimento, pode-se inferir que este desenvolvimento é sustentável. Entretanto, devido à ausência de experiências empíricas criteriosas sob o enfoque do desenvolvimento sustentável, pode-se afirmar que ela é uma teoria incipiente pela dificuldade de materializar na íntegra os seus princípios no campo empírico. Segundo orientação do próprio Sachs¹⁸, não se pode ser

¹⁸ Uma das orientações recebidas durante o Doutorado Sandwich realizado no período de 7 de setembro a 7 de dezembro de 1996.

rigoroso numa época em que acontecem mudanças paradigmáticas, como é a atual década de 90. Assim, aceita-se que um determinado planejamento pode ser considerado na direção do desenvolvimento sustentável, se pelo menos contemplar parcialmente algumas dessas dimensões de sustentabilidade.

CAPÍTULO 4 – CONSTRUÇÃO DO MODELO SiGOS



Neste capítulo dedica-se especial atenção, num primeiro momento, à proposição preliminar do modelo SiGOS, fundamentado no referencial teórico sobre gestão organizacional estratégica e planejamento para o desenvolvimento sustentável. Num segundo momento, analisando estudos teóricos e experiências empíricas internacionais, realizadas no Doutorado Sandwich em Paris, e sobretudo experiências empíricas realizadas com o próprio modelo SiGOS, chega-se a uma proposta referencial do modelo SiGOS: versão 1997.

4.1 SiGOS: uma Proposição Preliminar

A versão preliminar do modelo SiGOS apontou três etapas – gestão organizacional estratégica, arranjos institucionais e indicadores de efetividade – que compunham a sua estrutura. Entretanto, a etapa gestão organizacional estratégica foi a única que conseguiu apresentar passos pedagógicos, enquanto as outras etapas restringiram-se apenas a descrições. Havia, porém, uma outra questão ainda sem resposta: qual seria a seqüência entre as etapas primeira, segunda e terceira?

A. Etapa Gestão Organizacional Estratégica

A etapa gestão organizacional estratégica é a que operacionaliza sistematicamente o modelo de gestão. Esta etapa apóia-se em estudos teórico-empíricos sobre a etapa implementação de estratégias da metodologia de planejamento e principalmente nas experiências realizadas pelo Pesquisador Joel Souto-Maior e equipe da APEP. A maioria dos autores e praticantes do planejamento estratégico, entre eles Oliveira (1988), Bryson (1989) e Nutt&Backoff (1992), aceitam que ele contém três fases distintas: (a) fase de delineamento de estratégias que incorpora as etapas relacionadas as questões estratégicas, ações estratégicas e projetos estratégicos; (b) fase análise ambiental (ambiente externo e interno); e (c) fase execução, acompanhamento, controle e avaliação que envolve a etapa avaliação.

A etapa gestão organizacional estratégica compõe-se de 6 passos, assim diferenciados: o 1º passo (questões estratégicas) determina os problemas mais importantes para a organização, o 2º passo (ambiente externo) analisa as oportunidades e ameaças ambientais e o 3º passo (ambiente

interno) analisa os pontos fortes e fracos organizacionais. Através da análise ambiental (2° e 3° passos), confirma-se a importância das questões estratégicas, que, ao mesmo tempo, subsidiam a proposição de suas soluções. O 4° passo (ações estratégicas) determina as ações que solucionam as questões estratégicas. O 5° passo (projetos estratégicos) consiste no agrupamento dessas ações em projetos estratégicos. O 6° passo (gerência institucional) acompanha, controla e avalia os projetos estratégicos, isto é, ele retroalimenta todo o processo.

Rearranjando estes passos, ilustra-se o que segue.

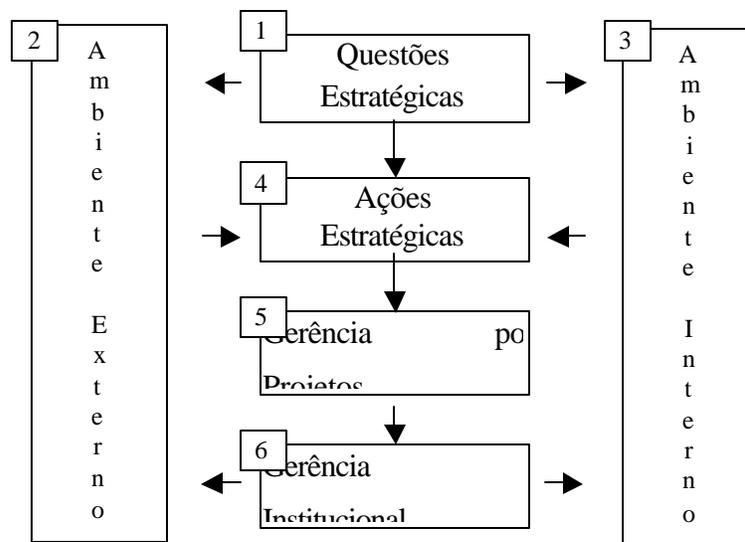


Figura 8 – Etapa Gestão Organizacional Estratégica

B. Etapa Arranjos Institucionais

Esta etapa surgiu do cruzamento entre os elementos espaço local e arranjos institucionais. A etapa arranjos institucionais implica, segundo Dowbor (1987), Tratemberg (1987) e Gondim (1994) na participação de todas as organizações que representam as esferas da sociedade (Estado, mercado e sociedade civil), que, de alguma forma, se interessam com o desenvolvimento de um local.

Esses interesses organizacionais sobre o local viabilizam os recursos necessários para implantar as ações que solucionam as questões estratégicas. Por consequência, asseguram a

capacidade de um determinado município (entendido como um local) de adquirir um certo domínio sobre o seu desenvolvimento.

C. Etapa Indicadores de Efetividade

Esta etapa originou-se, também, do entrelaçamento de dois elementos: espaço local e dimensões de sustentabilidade.

A etapa indicadores de efetividade consiste em parametrizar a ação técnica intra-organizacional (eficiência de processos e eficácia de resultados), ligada aos critérios internos organizacionais, exercida na ação técnica extra-organizacional (efetividade para o local beneficiado), mais ligada aos critérios externos organizacionais. Se os indicadores de efetividade forem alcançados, pode-se apontar que a organização satisfaz seus beneficiários de um determinado local.

Verificou-se que esses critérios externos organizacionais podem ser balizados pelas dimensões de sustentabilidade do desenvolvimento sustentável apontadas por Sachs (1993). Propôs-se, então, um conjunto de medidas de atributos de indicadores de efetividade, baseando-se nas dimensões sociais, econômicas, ambientais, espaciais e culturais (anexo 4), para que a organização pudesse avaliar e reorientar os seus esforços.

4.2. Experiências Empíricas com o SiGOS: uma Proposição Preliminar Aperfeiçoada

Uma vez que o modelo preliminar SiGOS deixou a desejar, partiu-se para uma nova revisão bibliográfica e pesquisa de experiências internacionais realizadas durante o estágio no CRBC/EHESS, em Paris. Embora não se tenha avançado como se desejava no modelo preliminar do SiGOS, este pôde ser aperfeiçoado em relação ao que era inicialmente. Retornando ao Brasil, firmaram-se convênios / parcerias com órgãos que promovem o desenvolvimento municipal ou microrregional no Estado de Santa Catarina, com objetivo de melhorar processos de gestão já instalados em organizações e de implantar a proposta do modelo SiGOS que já se tinha.

As experiências realizadas com a proposta descritiva do modelo SiGOS aperfeiçoado estão expostas e analisadas em relatórios técnicos. Com base nesses relatórios, apresentam-se, a seguir, alguns extratos dessas experiências.

A. Curso de Gestão Institucional de Projetos Estratégicos

O primeiro convênio firmado foi com o Projeto Novas Fronteiras do Cooperativismo, ligado ao Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), coordenado pelo Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (CEPAGRO), para realizar um curso no mês de junho de 1997. Segundo o *folder* do projeto (CENTRO, 1996), o objetivo do curso foi ministrar uma disciplina denominada Gestão Institucional de Projetos Estratégicos, enfocando a importância da operacionalização de planos de desenvolvimento local sustentável.

Segundo Sampaio (1997d), as falhas desse curso foram muitas, conforme se verificou na avaliação dos participantes do Projeto, mas as lições foram maiores ainda. Entre estas lições, concluiu-se que não funcionou cobrar dos participantes ações estratégicas que se enquadrassem nas cinco dimensões de sustentabilidade de Sachs: social, econômica, ambiental, espacial e cultural. A razão principal foi que pela pouca compreensão dos participantes sobre sustentabilidade do desenvolvimento, o pesquisador teve que interferir várias vezes esclarecendo dúvidas, prejudicando assim a dinâmica do processo participativo. Uma alternativa que se pensou para superar esta dificuldade foi aplicar seminários que tratassem desta questão.

B. *Workshop* de Gestão Estratégica de Arranjos Institucionais para o Desenvolvimento Sustentável do município de São José do Cerrito (SC)

O segundo convênio originou o *workshop* intitulado Gestão Estratégica de Arranjos Institucionais para o Desenvolvimento Sustentável, integrando o Plano de Desenvolvimento Local do Município de São José do Cerrito (SC). Coordenado pelo Centro de Estudos e Promoção de Agricultura de Grupo (CEPAGRO) e pelo Centro Vianei de Educação Popular, foi realizado-se em agosto de 1997.

Segundo o Plano de Desenvolvimento Local do município de São José do Cerrito (CENTRO, 1996), esse *workshop* complementou uma etapa anterior intitulada Planejamento Estratégico Participativo (PEP), realizado no município de Cerrito, que originou o Fórum de Desenvolvimento Local do Município.

Segundo Sampaio (1997e), o PEP de São José do Cerrito propôs inicialmente quatro projetos estratégicos: meio rural, saúde, educação e fórum. Como resultado do *workshop*, estes projetos propostos foram realinhados sugerindo algumas complementações: institucionalizar uma organização privada sem fins lucrativos que incorporasse o projeto Fórum, juntamente com a prefeitura municipal, e que teria a missão de coordenar os três outros projetos; destacar a importância desta nova organização, transcendendo, por um lado, o mero papel de prestador de serviços da prefeitura e, por outro, aproveitando o seu papel complementar e até mesmo suplementar das atividades desse órgão executor municipal; sugerir que líderes comprometidos conduzissem o processo de desenvolvimento local (incluído na etapa de arranjo institucional); incorporar um novo projeto denominado social.

Sampaio (1997e) aponta que essa experiência possibilitou o melhor detalhamento das etapas arranjo institucional, projetos estratégicos e da gerência institucional, inclusive apontando a etapa arranjo institucional como a etapa inicial do modelo SiGOS. Confirmou-se, também, que a etapa indicadores de efetividade teve a função de retroalimentar todo o sistema organizacional através de medidas dos atributos das dimensões de sustentabilidade (anexo 4).

C. Programa de Modernização das Associações de Municípios de Santa Catarina¹⁹

O terceiro convênio foi o Programa de Modernização das Associações de Municípios de Santa Catarina, sob a coordenação geral da Gerência Institucional da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDM), e sob a coordenação metodológica da Associação de Profissionais para a Promoção do Planejamento Estratégico e Participativo (APEP). Entre os meses de junho de 1997 e março de 1998, estas entidades desenvolveram

¹⁹ O Programa de Modernização das Associações de Municípios de Santa Catarina foi amplamente divulgado nos meios de comunicação na região de cada associação (jornais e emissoras de rádio e televisão) e inclusive no âmbito estadual (FECAM, 1997 e PÓLOS, 1997).

quatro *workshops*. Segundo Perotto (1996a), o objetivo dos quatro *workshops* foi reorganizar regionalmente o associativismo municipal de modo que pudesse incrementar o desenvolvimento das microrregiões e, conseqüentemente, do Estado de Santa Catarina.

O primeiro *workshop* dos quatro realizados foi o Projeto de Modernização Administrativa da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), envolvendo a maioria de seus 19 presidentes (todos eles prefeitos de municípios membros) e os respectivos secretários executivos das associações municipais catarinenses.

Segundo Sampaio (1997c), essas reuniões de trabalho realizaram-se em etapas progressivas, tendo como inovação aliar duas metodologias: o PEP com o modelo preliminar do SiGOS.

Assim, adaptaram-se ambas as metodologias de maneira a atingir os objetivos dos *workshops*, que pretendiam orientar e colaborar na elaboração de um plano e na gestão organizacional de estratégias para a modernização administrativa da Federação Catarinense de Municípios (PEP/SiGOS: FECAM). Este plano incluía todas as etapas, desde a elaboração da visão organizacional até os passos que monitorariam os projetos fundamentais para sua efetividade e progresso.

O PEP consiste em uma metodologia de planejamento estratégico elaborada participativamente, na qual são desenvolvidas técnicas de trabalho em equipe, estimulando a dinâmica de grupo e, ao mesmo tempo, construindo a singularidade do grupo. Por sua vez, o SiGOS sistematiza todo o processo de implantação e de monitoramento de ações que solucionam os principais problemas, parametrizados em critérios de efetividade (Sampaio, 1997c).

As metodologias PEP e SiGOS justificaram-se pelo fato de que o PEP já vinha sendo aplicado em associações de municípios como as do Extremo Oeste Catarinense – AMOSC (Perotto, 1996b) e do Alto Vale do Rio do Peixe – AMARP (Sampaio e D’Oliveira, 1996).

Estas duas metodologias também foram adaptadas para as especificidades da FECAM, em torno dos seguintes tópicos: (a) enfatizar a ótica do planejamento regional para o

desenvolvimento sustentável; (b) tematizar a importância de arranjos institucionais, como agregadores das esferas institucionais da sociedade - governo, empresas e sociedade civil; e (c) enfatizar a importância da ótica da gestão estratégica interorganizacional.

Os demais *workshops*, os Projetos de Modernização Administrativa das associações Extremo Sul Catarinense – AMESC - (Sampaio, 1997b), do Meio-Oeste Catarinense - AMMOC - (Sampaio, 1997a), e da Região Serrana - AMURES - (Sampaio, 1998), foram implementados concomitantemente ao Projeto da FECAM, haja vista ser esta a federação que representa as demais associações.

Segundo os relatórios técnicos (Sampaio, 1997a, 1997b, 1997c, 1997d, 1997e e 1998), as lições nesse período de 8 meses do Programa de Modernização das Associações foram muitas. Entre estas lições, destacam-se as seguintes.

- Na etapa arranjo institucional é importante deixar claro o setor de atuação da organização ou do arranjo institucional. É imprescindível contar com as participações das lideranças nos arranjos institucionais, pois nas etapas ditas mais operacionais, os demais participantes podem guiar-se sem a presença necessária dos verdadeiros tomadores de decisão.

A etapa arranjo institucional, conforme demonstra a figura a seguir, inicia-se pela determinação de uma organização líder entre outras organizações que compõem o arranjo (Estado, mercado e sociedade civil). Esta mesma organização líder, ou alguma outra que vier a liderar, utilizando-se de um modelo de gestão organizacional, coordenará um plano ou um conjunto de ações que formule as questões estratégicas organizacionais.

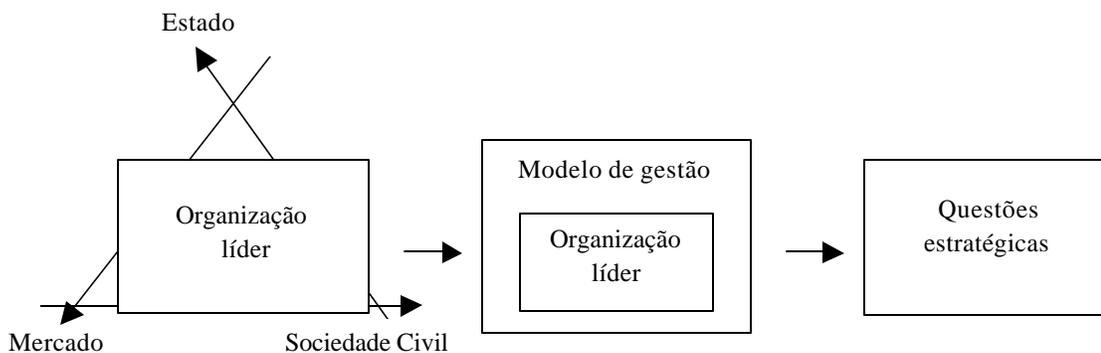


Figura 9 – Etapa Arranjo Institucional

- Na etapa gerência institucional é vital criar uma estrutura virtual ou física que coordene todos os projetos estratégicos, inclusive podendo ser até criada uma nova organização ou, mesmo, um novo departamento, como se deu no *workshop* Gestão Estratégica de Arranjos Institucionais para o Desenvolvimento Sustentável, em São José do Cerrito. Após a criação desta nova estrutura, elabora-se um plano de ação que contenha, sobretudo, ações que solucionem os problemas estratégicos a curto prazo. Aliás, essas ações a curto prazo são aquelas que oxigenam as de médio e longo prazo. É importante, também, apresentar os projetos estratégicos de forma clara e sintética, inclusive utilizando-se de inserções publicitárias em meios de comunicação, para a comunidade local.
- Na etapa indicadores de efetividade confirmou-se que esta etapa pode ser considerada como um termômetro organizacional para avaliar se a organização está sendo efetiva para os seus beneficiários (ora a população do município, no caso de São José do Cerrito; ora a população da microrregião, no caso das associações de municípios).

4.3 SiGOS, versão 1997: uma Proposição Referencial

Partindo-se dessas experiências anteriormente descritas, coordenadas pelo autor (Sampaio, 1997a, 1997b, 1997c, 1997d, 1997e e 1998), chegou-se a uma proposição referencial do modelo, denominada SiGOS: versão 1997. O adjetivo referencial é uma precaução²⁰, pois as avaliações

²⁰ Essa precaução surgiu do receio do pesquisador principal, Sampaio, de ter se deixado induzir pela grande expectativa na consolidação do modelo.

realizadas, embora muitas delas tenham sido apontadas pelos próprios participantes das experiências citadas, foram coordenadas também pelo próprio autor do modelo SiGOS.

Acreditando-se que o modelo SiGOS: versão 1997 tem um papel complementar ou suplementar de outras abordagens, aliás, este modelo surgiu exatamente delas, analisaram-se experiências (partindo dos mesmos quatro elementos que sustentam o modelo referencial SiGOS) de modo que pudessem descrever outros processos de gestão e, ao mesmo tempo, apontar pontos positivos e negativos para consolidar o modelo SiGOS, considerado até então referencial.

O modelo SiGOS: versão 1997 constitui-se em 8 etapas, a saber:

- Etapa 1 - Arranjos Institucionais: é o conjunto de interrelações de entidades e de normas legislativas que têm a finalidade de organizar (elaborar e implementar) planos ou ações, cujos objetivos são de interesse público. Esta etapa inicia-se pela determinação de uma organização líder que compõe o arranjo (Estado, mercado e sociedade civil) de um determinado local;
- Etapa 2 - Ambiente Externo: é o ambiente que exerce influência sobre a organização. As influências podem apresentar-se em forma de oportunidade ou de ameaça à organização;
- Etapa 3 - Ambiente Interno: é o ambiente controlado pela organização. Este controle pode ser caracterizado como um ponto forte ou fraco da organização;

As etapas 2 e 3 (Ambiente Externo e Ambiente Interno) compõem a análise ambiental. A análise ambiental é incorporada na maioria das metodologias de gestão organizacional, sobretudo pela importância de se conhecer o ambiente organizacional.

- Etapa 4 - Questões estratégicas: consiste no levantamento dos problemas mais importantes para uma organização. Aqui subentende-se que um arranjo institucional pode ser considerado uma organização. Entretanto, se a organização não puder agir para solucionar

estes problemas, conseqüentemente estes não poderão ser considerados como uma questão estratégica, pelo menos para esta organização (Souto-Maior, 1994a).

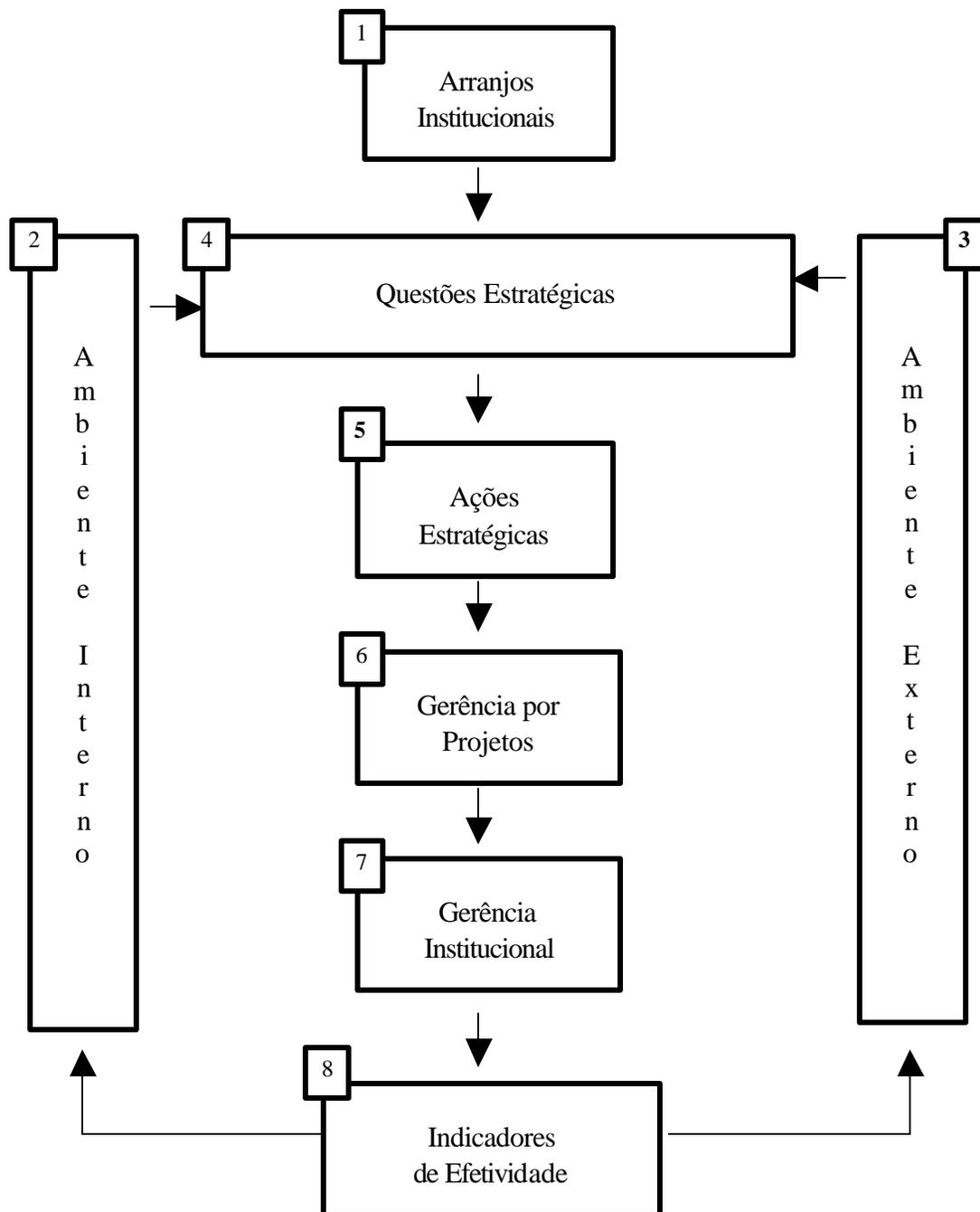


Figura 10 - Modelo Referencial de Gestão Organizacional Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável: SiGOS – versão 1997

- Etapa 5 - Ações Estratégicas: é aquela que desenvolve as soluções viáveis das questões estratégicas. As ações estratégicas surgem, num primeiro momento, geralmente de técnicas do tipo *brainstorming* e *brainwriting* (Souto-Maior, 1994a) que estimulam todas as soluções possíveis; para, então, num segundo momento, depurá-las. Uma ação bem elaborada é aquela que pode ser implantada, cuja responsabilidade de implementação deve ser atribuída a alguém de dentro da organização ou do arranjo institucional, bem como os recursos têm que estar orçados e disponíveis.
- Etapa 6 - Gerência por Projetos: ela emerge para melhor gerenciar (eliminando ações redundantes e racionalizando recursos) a quantidade e a variedade de ações estratégicas surgidas para solucionar as questões estratégicas. A gerência por projetos é uma ferramenta organizacional que se utiliza de uma estrutura matricial para implantar e monitorar sistematicamente um conjunto de ações estratégicas e seus respectivos responsáveis, ou seja, o projeto em si. Pela complexidade dessa estrutura, os projetos são muito bem detalhados, conforme ilustra o quadro a seguir.

Quadro 5 - Etapa Gerência por Projetos

A. Título	G. Ações Facilitadoras
B. Objetivo	G.1 Responsável
C. Justificativa	G.2 Equipe de trabalho
D. Coordenador	G.3 Prazos: início e término
E. Prazo total	G.4 Recursos
F. Critério avaliador	G.5 Critério avaliador
F.1 Meta	G.5.1 Meta
F.2 Histórico da Meta	H. Orçamento Total por Fonte de Recursos

Nessa etapa, Gerência por Projetos, o passo que merece comentário é o critério avaliador (ou critérios avaliadores), pois através dele se vai julgar se o objetivo do projeto foi atingido ou não. Já através da meta quantifica ou qualifica o objetivo.

- Etapa 7 - Gerência Institucional: é um conjunto de ferramentas operacionais que se utiliza de uma estrutura matricial para implantar e monitorar sistematicamente um conjunto de projetos e seus respectivos coordenadores, ou seja, o plano como um todo. A gerência institucional divide-se em 4 subetapas, observadas no quadro que segue:

Quadro 6 - Etapa Gerência Institucional

A. Avaliação de Performance	C. Política de Recompensa
B. Sistema de Informações Gerências (SIG)	D. Plano de Comunicação

Subetapa A - Avaliação de Performance: tem como objetivo avaliar os projetos e todas as suas ações facilitadoras, utilizando-se de critérios avaliadores que sugerem um indicador de performance, ou melhor, uma meta. O quadro seguinte apresenta os 5 componentes desta subetapa:

Quadro 7 - Avaliação por Performance

A. Preparação	C. Coleta de Dados	E. Tomada de Decisão
B. Revisão de Metas	D. Relatórios	

A preparação sugere que a organização tem que desenvolver equipes de medição e criar um clima adequado para a avaliação da performance; a revisão de metas avalia e reescreve os critérios avaliadores e metas do projeto estratégico e do seu conjunto de ações facilitadoras, baseando-se na negociação entre avaliadores e avaliados; a coleta de dados seleciona e busca dados para medição; os relatórios geram a informação desejada; e, finalmente, são tomadas as decisões baseadas em todo o processo de avaliação de performance.

Subetapa B - Sistema de Informações Gerenciais: tem a finalidade de organizar (automaticamente ou manualmente) todos os dados de um determinado sistema, transformando, numa primeira etapa, dados em informações operacionais e, numa segunda, informações operacionais e gerenciais. Esta subetapa compreende 3 elementos demonstrados no quadro seguinte:

Quadro 8 - Sistema de Informações Gerenciais (SIG)

A. Dados	B. Processamento	C. Informação
----------	------------------	---------------

Os dados constituem a matéria-prima de um processo informativo; o processamento é a operação manual ou computadorizada que transforma dados em informação; e a informação é o conjunto de dados ordenados racionalmente que geram a tomada de decisão.

Subetapa C - Política de Recompensa: tem a finalidade de estimular e motivar os coordenadores, responsáveis e a equipe de trabalho dos projetos, de modo que as metas possam ser viavelmente atingidas. Esta subetapa compõe-se de 4 elementos apresentados no quadro seguinte:

Quadro 9 - Política de Recompensa

1. Preparação	3. Pontuação
2. Metas	4. Recompensa

A preparação implanta a motivação como filosofia de trabalho na organização, inclusive diagnosticando as variáveis motivacionais; as metas são estabelecidas pelo projeto e pelas ações facilitadoras, oriundas da subetapa de avaliação de performance; a pontuação é um sistema que classifica as ações realizadas segundo os resultados alcançados; e a recompensa é a forma pela qual a organização retribuirá os esforços despendidos no alcance dos resultados.

Subetapa D - Plano de Comunicação: delinea e direciona as estratégias de comunicação de uma organização, considerando as singularidades do comunicador, da mensagem do comunicador, do canal de comunicação e do receptor. Esta subetapa compõe-se de 5 elementos apresentados no quadro seguinte:

Quadro 10 - Plano de Comunicação

1. Instituição	4. Canais de comunicação
2. Opinião pública	5. Avaliação
3. Mensagem	

A instituição identifica as estruturas de valores legais, éticos, sociais e de negócios de uma organização; a opinião pública tem que ser considerada como o mercado potencial de consumo da instituição; a mensagem é a informação que se deseja transmitir para a opinião pública; os canais de comunicação são os meios pelos quais uma instituição veicula as suas mensagens para a opinião pública; e a avaliação é o processo contínuo que atualiza o plano de comunicação institucional.

- Etapa 8 - Indicadores de Efetividade: ela também constitui uma ferramenta operacional que se utiliza de critérios de efetividade de uma organização para com o seu público; isto é, verifica se a organização contribui para o bem-estar da população, conforme ilustra o quadro a seguir.

Quadro 11 - Etapa Indicadores de Efetividade

A. Número	C. Medidas	D. Relação Comparativa	E. Fórmula
B. Indicadores	C.1 Valor	D.1 Valor	
	C.2 Medição	D.2 Medição	
	C.3 Período	D.3 Período	
	C.4 Fonte	D.4 Fonte	

Após estabelecidos pela própria organização, esses indicadores parametrizam a eficiência dos seus processos bem como a eficácia dos seus resultados alcançados, como um processo de *feedback* organizacional.

Para demonstrar graficamente o conjunto de indicadores de efetividade, sugere-se a representação em polígono regular, conforme o exemplo da figura a seguir.

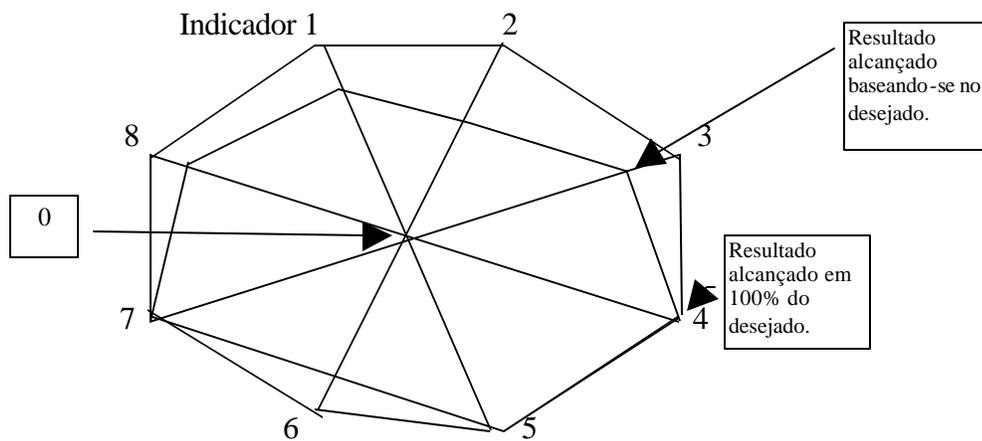
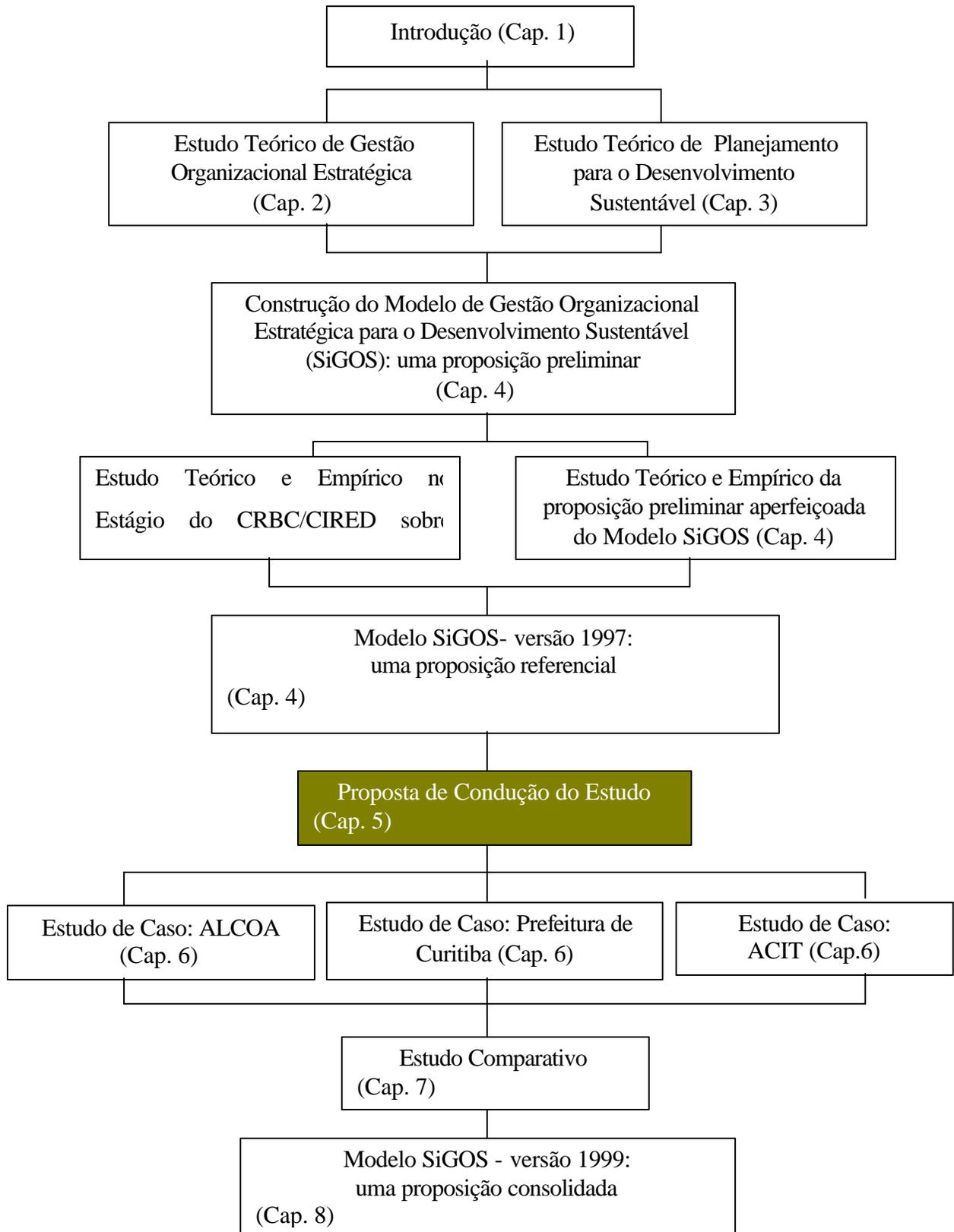


Figura 11 - Polígono representando os Indicadores de Efetividade

O polígono regular é formado pelo conjunto de indicadores de efetividade determinado pela organização para aferir a efetividade do projeto. Neste exemplo, apresentam-se 8 indicadores. No extremo de cada linha é indicada a meta desejada para o indicador. Os resultados alcançados são comparados com a meta desejada e indicados por percentual. Neste exemplo, o resultado alcançado no indicador 4 foi de 100% sobre a meta desejada. Depois que todos os resultados alcançados são marcados no polígono, surge a figura de um segundo polígono. No exemplo acima, o polígono que surge é irregular, pois nem todos os resultados alcançados obtiveram 100% do desejado.

CAPÍTULO 5 - PROPOSTA DE CONDUÇÃO DO ESTUDO



Segundo Contandriopoulos et al. (1997), o modelo teórico deve propor uma solução original para a situação problemática que constitui o objeto de estudo projetado. Por interação entende-se a ação que se exerce mutuamente entre dois objetos. Já iteração é o processo de resolução de um problema mediante uma seqüência de operações, em que o objeto de cada uma é o resultado da que a precede. Denomina-se recorte dialético o enfoque que privilegia a relação dinâmica entre sujeito e objeto de estudo, e que valoriza as contradições entre esse objeto e a atividade criadora do sujeito.

5.1 Tipo de Estudo e Etapas da Pesquisa

Este estudo caracteriza-se como sendo teórico-empírico. Em função do tipo de condução epistemológica e metodológica, a pesquisa aqui desenvolvida é predominantemente qualitativa. A ênfase qualitativa, além de ser uma opção do pesquisador, justifica-se, segundo Richardson (1989), pela natureza e complexidade do tema / problema de pesquisa, pelo nível de profundidade que o estudo requer e pelo tipo de observações, informações e análises necessárias para as respostas às questões de pesquisa.

Segundo Roesch (1996), as etapas de uma pesquisa implicam realizar escolhas a todo o momento. Optou-se, assim, pelas etapas representadas na figura 1 – Estrutura do Trabalho. O conjunto destas etapas da pesquisa, muitas vezes, se confundiu com a própria construção do Modelo de Gestão Organizacional Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável que se formulou.

A primeira etapa da pesquisa iniciou-se pelos estudos teóricos e empíricos sobre gestão organizacional estratégica, surgida da aplicação do planejamento estratégico participativo (PEP) e do planejamento para o desenvolvimento sustentável, originado da experiência com esta própria abordagem, ambos realizados no Brasil. Limitou-se a aprofundar quatro eixos norteadores – gestão organizacional, arranjos institucionais, espaço local e dimensões de sustentabilidade.

Com base nesses estudos, surgiu uma proposição preliminar de um Modelo de Gestão Organizacional Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável (SiGOS). Num primeiro momento, pesquisaram-se referências bibliográficas internacionais sobre os dois grandes temas de interesse – gestão organizacional estratégica e planejamento para o desenvolvimento sustentável -, no estágio de três meses realizado do Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain (CRBC), na L'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), sob a orientação do pesquisador Ignacy Sachs, já referido anteriormente.

Os principais estudos internacionais selecionados pertencem aos seguintes autores: Bertrand (1995), Etzioni (1993), Friedmann (1992), Godard et al. (1987), Hamel (1996), Jolivet e Reboul (1992), Katzench e Smith (1994), Midler (1995), Mintzberg (1989 e 1996), Nonaka e Takeuchi (1995), Porter (1996), Ostrom (1990), Raulet-Croset (1995), Sachs (1995) e Schiray (1986).

Devido ao curto período de estágio e à dificuldade de encontrar experiências empíricas que pudessem corroborar com o aperfeiçoamento do modelo SiGOS, não se conseguiu avançar como se desejava numa proposta mais elaborada do mesmo. Entretanto, houve possibilidade de melhorar as inter-relações e detalhamento dos quatro elementos do modelo (até então descritivas), e inclusive elaborar um primeiro roteiro de coleta de dados²¹ sobre processos de gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável.

²¹ O roteiro de coleta de dados está no anexo 2 – Script de Collecte de Donnes.

Com esse primeiro roteiro, reconstruiu-se parcialmente uma experiência internacional, aliás, muito divulgada, intitulada *Projet de Recherche Agriculture Environnement sur le plateau de Vittel, AGREV VITTEL - França*. Segundo Raulet-Croset (1995), **Teixeira e Deffontaines**²², o citado Projeto iniciou com o objetivo de reduzir a infiltração, nos lençóis d'água, de nitratos oriundos de atividades agrícolas de uma comunidade local. Uma organização privada com atividades de captação, tratamento e distribuição de água mineral, a VITTEL do grupo NESTLÉ subsidiou programas de agricultura sustentável desta localidade²³.

Duas outras experiências, relevantes internacionalmente, também contribuíram indiretamente para melhorar o até então modelo preliminar, embora os seus processos de gestão não puderam ser reconstruídos sequer parcialmente, sobretudo por tratarem de espaços territoriais muito abrangentes.

A primeira foi a experiência do Estado do Kerala (Índia) que, segundo **Lages**²⁴, conseguiu transformar radicalmente os indicadores sociais daquele Estado indiano, bastante desfavoráveis à época de sua criação (1956), apesar de ocupar o segundo lugar em densidade demográfica no país.

A segunda experiência foi o *Projet de Politique Nationale de Madagascar (África) de Gestion Locale de Ressources Renouvelables*. Segundo **Weber**²⁵, este projeto teve o objetivo de conscientizar a população e dar-lhe posse dos direitos exclusivos de controle de acesso, da gestão e da valorização dos recursos renováveis do país, abrangendo 11.800 comunidades locais, mediante um contrato com o governo federal que estipulava os seus direitos e suas obrigações.

²² Entrevistas realizadas em novembro/dezembro de 1996, em Paris. Olívio A. Teixeira é professor da Universidade Federal da Paraíba e Doutor em Economia Social pela EHESS. E J. P. Deffontaines, é pesquisador do Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) – Systèmes Agraires et Développement (SAD).

²³ Como já mencionado, em decorrência do tempo restrito a três meses e dos poucos recursos disponíveis, apesar do projeto ter sido aprovado pelo CNPq (não houve recursos sequer para pagar a bolsa de estudo), não se conseguiu entrevistar outros pesquisadores eminentes além de Teixeira e de Deffontaines.

²⁴ Entrevista realizada em 5 de dezembro de 1996, em Paris. Vinícius N. Lages é professor da Universidade Federal da Paraíba e Doutor em Economia Social pela EHESS.

²⁵ Entrevista realizada em 15 de outubro de 1996, em Paris. Jacques Weber é professor e pesquisador do CIRAD/GREEN.

Num segundo momento, retornando ao Brasil com uma proposta do SiGOS ainda incipiente, firmaram-se convênios / parcerias com órgãos que promovem o desenvolvimento municipal ou microrregional no Estado de Santa Catarina – CEPAGRO e SDM -, com os objetivos de melhorar processos de gestão já implementados em organizações e de implantar a proposta descritiva mais aperfeiçoada do modelo SiGOS que já se tinha.

Ao longo de oito meses, chegou-se a uma proposição referencial²⁶ do modelo SiGOS, chamado SiGOS – versão 1997. Baseando-se sobretudo nas experiências coordenadas pelo pesquisador, inferiu-se que o modelo referencial SiGOS tem um papel complementar ou suplementar de outras abordagens (aliás, este modelo surgiu exatamente delas). Optou-se, assim, por avaliar processos de gestão de experiências (avaliação formativa), partindo dos quatro eixos norteadores do modelo SiGOS, de modo que pudessem descrever outros processos de gestão e, ao mesmo tempo, apontar pontos positivos e negativos destas experiências para consolidar o modelo SiGOS, considerado até então referencial.

Segundo Roesch e Kidder (1987), avaliação formativa tem como propósito melhorar ou aperfeiçoar sistemas ou processos. Fundamentada nesta avaliação, foi iniciada a seleção dos processos de gestão que seriam analisados, os quais teriam que necessariamente preencher três requisitos, assim especificados:

- 1.º As experiências selecionadas (projetos) teriam que ser iniciadas por organizações. Esses projetos teriam que ter a finalidade de promover o desenvolvimento do local, seja para uma faixa ou para toda a população do município, onde essas organizações se encontram instaladas;
- 2.ª As organizações que iniciaram os projetos teriam que pertencer a diferentes tipologias organizacionais, privada, pública e chamadas do terceiro setor. Isto permitiria compreender comparativamente processos de gestão organizacional tidos como contraditórios na teoria das organizações;

3°. As experiências não teriam que ser necessariamente rotuladas como oriundas de algum processo de planejamento organizacional formal, ou indo na direção do enfoque do desenvolvimento sustentável. O que interessava de fato é que elas possuísem indícios de efetividade proporcionados para o local.

Os três casos selecionados para análise, estão abaixo especificados:

- Centro de Estudos e Pesquisas Ambientais (CEPA), implantado pela Unidade da ALCOA de Poços de Caldas (MG). Este Centro está desenvolvendo trabalhos na área de educação ambiental desde 1993, tendo atendido, em 1996, mais de 4.300 pessoas.

A Unidade da ALCOA em Poços recebeu o Prêmio Nacional de Qualidade (PNQ) versão 1996. O PNQ, pelo rigor de seus critérios e credibilidade, é um dos maiores e mais cobiçados prêmios da indústria no Brasil. Este prêmio reflete sobretudo o trabalho comunitário que a ALCOA vem desenvolvendo no município de Poços de Caldas;

- Projeto Integração Infância Adolescência (PIÁ Ambiental), criado em 1990 e coordenado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba-PR (SMMA). Ele surgiu como importante projeto de educação ambiental, atendendo diariamente, em 1997, 3.800 crianças de 4 a 12 anos. Compõe-se de 34 unidades específicas, situadas geralmente em regiões que apresentam fragilidade ambiental, os fundos de vale.

Esse projeto foi selecionado entre as 629 experiências inovadoras de gestão pública e cidadania, num ciclo de premiação (1996), promovido pela Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford.

- A Associação Comercial e Industrial de Toledo – PR (ACIT) coordenou a busca de caminhos para solucionar a crise provocada pelo declínio populacional e a decadência econômica no município, criando o Projeto Empresas Comunitárias. O Projeto promoveu a criação de 201

²⁶ O termo referencial, com já dito, surgiu do receio do pesquisador principal, Sampaio, de ter sido induzido pela sua grande expectativa na consolidação do modelo.

empresas comunitárias em 1992, gerando empregos, crescimento econômico, aumento da arrecadação, utilização da matéria-prima e capital local.

Pelos resultados positivos desse Projeto, inclusive é hoje uma das alternativas de empreendimento empresarial sugerido pelo Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE) e pela divulgação do município como modelo de desenvolvimento local, Toledo sediou um Fórum Internacional e outros dois Fóruns Nacionais de Experiências Comunitárias.

De um modo geral, cada um dos casos é apresentado de forma descritiva e processualmente. Primeiro, apresenta-se a descrição da organização (ou organizações) apontando o setor de negócios em que atua e sua estrutura organizacional. Em seguida, descreve-se a história, as atividades desenvolvidas e a estrutura do projeto. Por último, analisa-se processualmente a gestão do projeto, baseando-se no arranjo institucional, gestão organizacional, local beneficiado e indicadores de sustentabilidade, apontando os pontos positivos e negativos desta análise.

Para esta pesquisa, também selecionaram-se programas implementados que conseguiram realmente aumentar as oportunidades de trabalho, para deles extrair as estratégias locais que possibilitaram o seu sucesso, tal como preconiza o planejamento para o desenvolvimento sustentável. Estes programas selecionados foram os seguintes:

- Programa Mini Empresa, implantado pela ALCOA Poços desde 1992; já ofereceu oportunidade de desenvolvimento empresarial para 210 estudantes de nível médio;
- Programa Vilas de Ofícios, coordenado pela Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS) e a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB); desde 1993 já construiu 175 imóveis que servem tanto para oficina de trabalho como para moradia em locais de grande densidade populacional;

- Programa Toledo S/A. Participações, coordenado pela Associação Comercial e Industrial de Toledo, criado em 1984, contribuiu para consolidar as empresas comunitárias surgidas no município.

Cada programa foi apresentado descritivamente, abrangendo seu histórico e as estratégias locais que aumentaram as oportunidades de trabalho. Salienta-se que não acontece uma demarcação clara entre os momentos de descrição e avaliação, pois, na maioria das vezes, eles ocorriam simultaneamente, tanto por parte dos sujeitos da pesquisa quanto do pesquisador.

5.2 Questões de Pesquisa e Categorias Analíticas

Tratando-se de uma abordagem qualitativa de um tema complexo, privilegiou-se a utilização de questões de pesquisa, considerando as recomendações metodológicas de Lüdke e André (1986) e de Triviños (1987).

A questão central, identificada como o problema de pesquisa é: Qual é o modelo de gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável, partindo do estudo teórico-empírico de quatro elementos – gestão organizacional, espaço local, arranjo institucional e dimensões de sustentabilidade – e dos pontos positivos e negativos extraídos da análise empírica processual destes elementos em experiências vividas de gestão de questões estratégicas?

As demais questões de pesquisa, representadas pelas seguintes perguntas norteadoras, contribuirão para elucidar a questão central:

- 1.^a Como se estruturaram os arranjos institucionais que integraram os projetos implantados?
- 2.^a Quais foram os principais benefícios e os espaços locais beneficiados pelos projetos implantados?
- 3.^a Quais foram as metodologias de gestão organizacional utilizadas pelos projetos implantados?
- 4.^a Quais foram os indicadores que podem ser compreendidos nas dimensões de sustentabilidade - econômica, social, ambiental, espacial e cultural -, utilizados pelas organizações que iniciaram os projetos e os utilizados pelos municípios beneficiados pelos projetos?

5^a. Quais foram os programas implementados paralelamente aos projetos que aumentaram as oportunidades de trabalho?

Visando sistematizar a análise dos dados, definiram-se as seguintes categorias analíticas:

- Arranjo Institucional: é analisado pela ótica da ação política, entendida como processo de negociação da diversidade de interesses organizacionais. Analisa-se, sobretudo, a participação das organizações que integraram o arranjo institucional;
- Espaço Local: aponta-se o principal benefício e o espaço local beneficiado pelo projeto, para depois analisar a relação em cadeia deste benefício;
- Gestão Organizacional: é analisada pela ótica da ação técnica intra-organizacional (eficiência de processos e eficácia de resultados);
- Indicadores de Sustentabilidade: descrevem-se os indicadores (quantitativos ou qualitativos) utilizados pelo projeto ou pelo município beneficiado, que indicam parcial ou rigorosamente se o projeto foi efetivo ou não para com o local (seja para uma faixa ou para toda a população do município), segundo as dimensões de sustentabilidade;
- Estratégias Locais para aumentar as Oportunidades de Trabalho: descrevem-se as idéias importantes incutidas nas ações implementadas em cada programa e que desencadearam o aumento das oportunidades de trabalho.

5.3 Procedimento Metodológico

Segundo Yin (1990), é importante deixar claro o que se quer de um estudo de caso. O estudo de caso, neste trabalho, foi selecionado para investigar, principalmente, o que houve de mais positivo nos processos de gestão das experiências, baseando-se em quatro eixos norteadores – arranjo institucional, espaço local, gestão organizacional e indicadores de sustentabilidade. Para enriquecer e ampliar as possibilidades conclusivas do estudo, optou-se pelo estudo comparativo de casos para analisar, numa maior totalidade, estes quatro eixos norteadores.

Os métodos de investigação, estudo de caso e estudo comparativo, conforme Bruyne (1977), podem combinar-se e reforçar-se mutuamente, e seu emprego depende do objeto de pesquisa. O estudo de caso, segundo Souto-Maior (1984), é sugerido por prover as condições ideais para a criatividade e, conseqüentemente, para a geração de modelos, como se deseja neste trabalho.

Entretanto, é importante esclarecer que o modelo consolidado de Gestão Organizacional Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável (SiGOS: versão 1999) não surgiu a partir da análise do estudo de casos. Os casos foram importantes para lapidar o modelo referencial SiGOS: versão 1997, extraído sobretudo do referencial teórico e de sua aplicação prática em experiências realizadas em Santa Catarina, coordenadas pelo próprio pesquisador.

Já o interesse dos estudos comparativos, segundo Bruyne (1977), reside na superação da unicidade e na evidência de regularidades, entre várias experiências, cujas semelhanças e distinções são analisadas; isto é, o estudo comparativo se enquadra numa análise sistemática, multidimensional e de totalidade. Tal como se deseja do estudo de caso, o estudo comparativo restringe-se a confrontar a análise processual da gestão dos casos.

5.4 Técnica de Coleta de Dados

Tratando-se de estudo de caso, obtiveram-se dados primários e secundários. Os dados primários surgiram de anotações de campo e de um roteiro de coleta de dados²⁷, contendo entrevistas semi-abertas e semi-estruturadas dirigidas aos sujeitos da pesquisa. As entrevistas semi-estruturadas, aplicadas a partir de um roteiro preestabelecido, permitiram uma margem de flexibilidade tanto para o entrevistador quanto para o entrevistado, compatível com a natureza qualitativa do estudo.

Escolheu-se entrevistar técnicos²⁸ por tratar-se de uma pesquisa de campo com a finalidade principal de consolidar um modelo de gestão. Os entrevistados²⁹ são técnicos das organizações

²⁷ O roteiro de coleta de dados está em anexo.

²⁸ Entre os técnicos selecionados, alguns não responderam as questões do roteiro de coleta de dados, basicamente porque não foram localizados, ou por não mais trabalharem na organização, ou por não mais residirem nos municípios. Houve casos de pessoas que foram localizadas, mas não se dispuseram a ser entrevistadas ou, ainda, não remeteram as respostas das perguntas enviadas por correio.

que integraram os arranjos institucionais e que tiveram uma participação direta ou indireta nos projetos analisados, conforme ilustra o quadro a seguir.

Quadro 12 - Técnicos Entrevistados

	Poços	Curitiba	Toledo	Total
Técnicos c/ participação direta	5	6	3	14
Técnicos c/ participação indireta	4	3	4	11
Total	9	9	7	25

É importante ressaltar que a maioria dos entrevistados compõe-se de técnicos que ainda possuem algum tipo de vínculo empregatício com os seus respectivos projetos. Assim, foi respeitado seu anonimato nos casos em que houve alguma crítica à condução da gestão dos projetos. Nos casos em que depoentes são identificados, descreveu-se seu cargo e nome completos.

As entrevistas foram gravadas com intuito de melhor analisar *a posteriori* os relatos das experiências. O procedimento adotado na seleção dos entrevistados encontra respaldo nas orientações metodológicas de Triviños (1987), o qual aponta que deve ficar claro, de todas as maneiras, que nunca o investigador terá informantes ideais, perfeitos. Por outro lado, a entrevista é um dos recursos que o pesquisador emprega no estudo qualitativo de um fenômeno social.

De maneira complementar, utilizaram-se também dados secundários das mais diversas fontes, como: teses, dissertações, livros, artigos, relatórios de avaliações, além de outras, todas citadas nas referências bibliográficas.

É importante salientar que todas as experiências municipais pesquisadas, envolvendo as organizações ou os projetos, já tinham sido objeto de estudos acadêmicos sob as mais diversas óticas. Embora nenhum destes trabalhos tivesse como objetivo principal reconstruir um modelo de gestão, todos contribuíram muito para a descrição das experiências. Estes trabalhos foram:

²⁹ A lista de entrevistados está em anexo.

Poços, uma dissertação na área da Biologia (Gisler, 1995); Curitiba, uma tese sobre planejamento (Dera, 1995), uma dissertação em meio ambiente (Menezes, 1994); Toledo, três dissertações: nas áreas de economia (Fergusson, 1990) e (Rippel, 1995) e de administração (PEREIRA,1985).

Embora não utilizados na análise dos casos, também foram coletados dados sobre os municípios que se beneficiaram do projeto. Os dados descritivos contemplam: breve histórico, localização, relevo, solo, clima, hidrografia e vegetação; os dados quantitativos / comparativos abrangem: demografia, infra-estrutura, educação, saúde e economia)³⁰. Vale citar que o mapa de localização destes municípios consta na introdução do capítulo 6.

A observação direta (sistemática e assistemática) e anotações de campo ocuparam um lugar privilegiado, ao acrescentar novos elementos à pesquisa e confirmar informações obtidas por meio de documentos e/ou entrevistas.

5.5 Análise de Dados

As experiências foram estudadas considerando-se os períodos temporais, descritos no quadro a seguir.

Quadro 13 - Período Temporal em que foram estudados os Projetos e os Programas

	Poços de Caldas		Curitiba		Toledo	
	CEPA	Mini Empresa	PIÁ	Vila de Ofícios	Empresas Comunitárias	Toledo S/A. Participações
De:	1978	1992	1990	1993	1979	1983
Até:	1997	1997	1997	1997	1997	1997

As cinco partes do roteiro de entrevistas, baseado no modelo SiGOS: versão 1997, juntamente com os dados secundários e a observação direta direcionaram e interligaram quase todas as respostas com as questões norteadoras, como ilustra o quadro a seguir.

Quadro 14 - Relação das Questões Norteadoras com as 5 Partes do Roteiro de Entrevista

Partes do roteiro de Entrevistas: <i>Questões Norteadoras</i>	Parte 1	Parte 2	Parte 3	Parte 4	Parte 5
1. Arranjos Institucionais			XX		
2. Espaço e desenvolvimento local	XX				
3. Metodologias de gestão				XX	
4. Indicadores de efetividade		XX			
5. Oferta de trabalho	XX	XX	XX	XX	

Mesmo havendo uma quinta parte do roteiro de entrevista que responderia à questão norteadora que trata dos indicadores de efetividade e, ainda, uma matriz sugestiva que propunha medidas de atributos de dimensões de sustentabilidade³¹ e que guiaria a coleta de dados sobre esta questão, na prática ambas se mostraram ineficazes. Através de dados secundários, a questão de indicadores de efetividade foi respondida.

5.6 Realimentação da Teoria

Esta etapa caracteriza a contribuição real da pesquisa em termos de realimentar a teoria, relacionando as descobertas da pesquisa com a teoria já consagrada. A contribuição refere-se a dois entendimentos: o primeiro é a sobreposição da ação intra-organizacional - eficiência e eficácia -, à ação extra-organizacional - efetividade mais ligada ao próprio desenvolvimento sustentável; e o segundo é a relação entre a ação política, processo de negociação da diversidade de interesses organizacionais, e a ação técnica intra-organizacional e extra-organizacional.

³⁰ Os dados sobre Poços de Caldas estão no apêndice 3, Curitiba no apêndice 4 e Toledo no apêndice 6.

³¹ Esta matriz consta no anexo 4.

5.7 Representatividade e Confiabilidade

A representatividade da pesquisa constata-se no número de experiências em que se baseou o modelo SiGOS: versão 1999. Somando-se todas as experiências práticas estudadas tem-se um número total de 9, conforme ilustra o quadro a seguir.

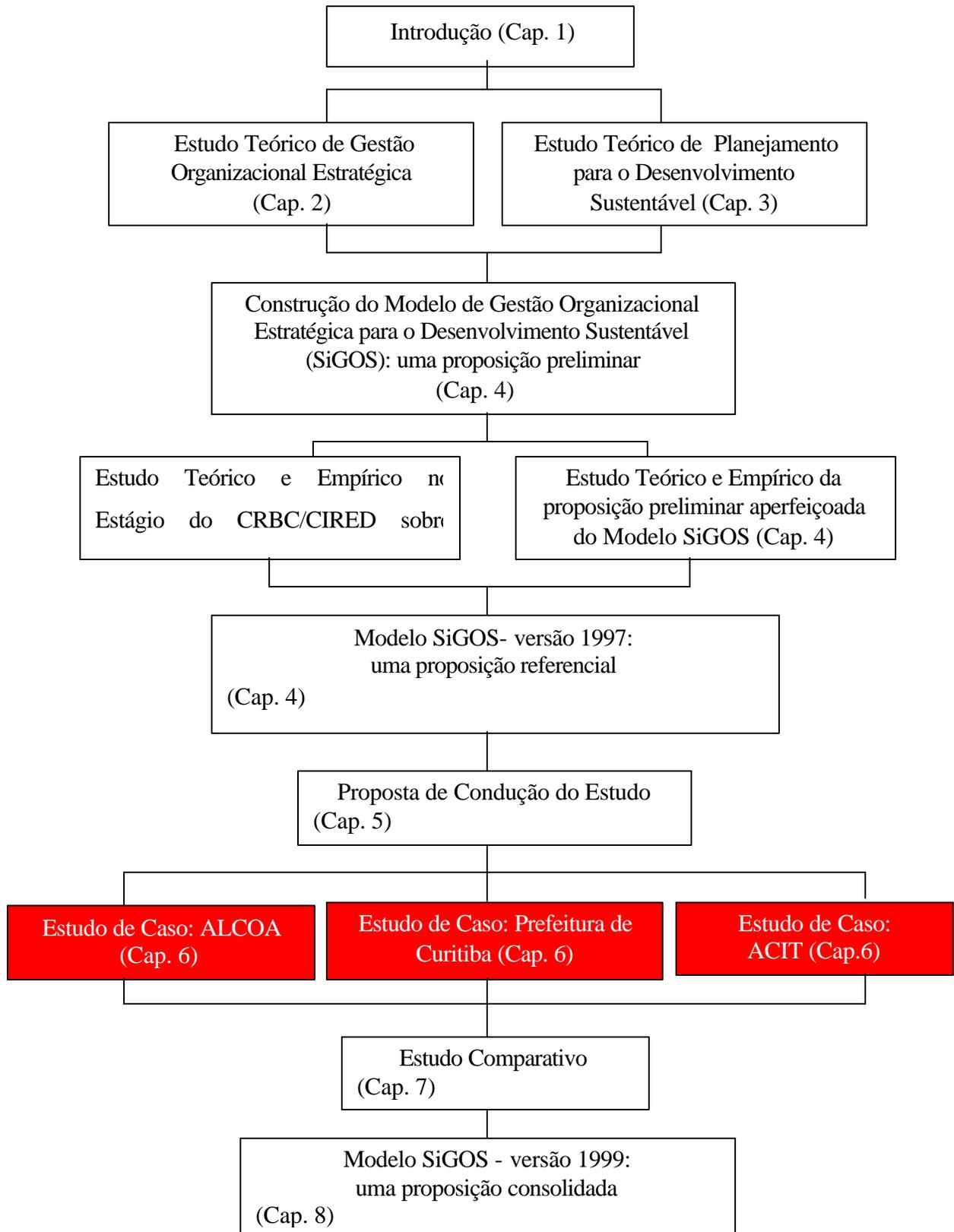
Quadro 15 – Experiências Empíricas Estudadas

Países / Estados	Experiências
França	1
Santa Catarina	5
Minas Gerais	1
Paraná	2
Brasil	8
Total	9

Quanto à confiabilidade, estudos qualitativos remetem à discussão da questão da interferência da subjetividade e juízos de valor dos participantes da pesquisa, tanto por parte do pesquisador como dos entrevistados.

A proposta que se apresenta em termos metodológicos, longe de ter a pretensão de demonstrar a objetividade do estudo, pretende destacar os procedimentos que foram adotados para o controle acurado dos efeitos dos julgamentos de valor. Um dos principais cuidados refere-se à adoção da técnica de triangulação dos dados através do levantamento das informações em fontes distintas, até a obtenção de uma opinião consensual entre os informantes (incluindo-se o pesquisador por meio da observação direta).

CAPÍTULO 6 – ESTUDOS DE CASOS



Cada seção deste capítulo trata de um dos três estudos de casos analisados nesta pesquisa.

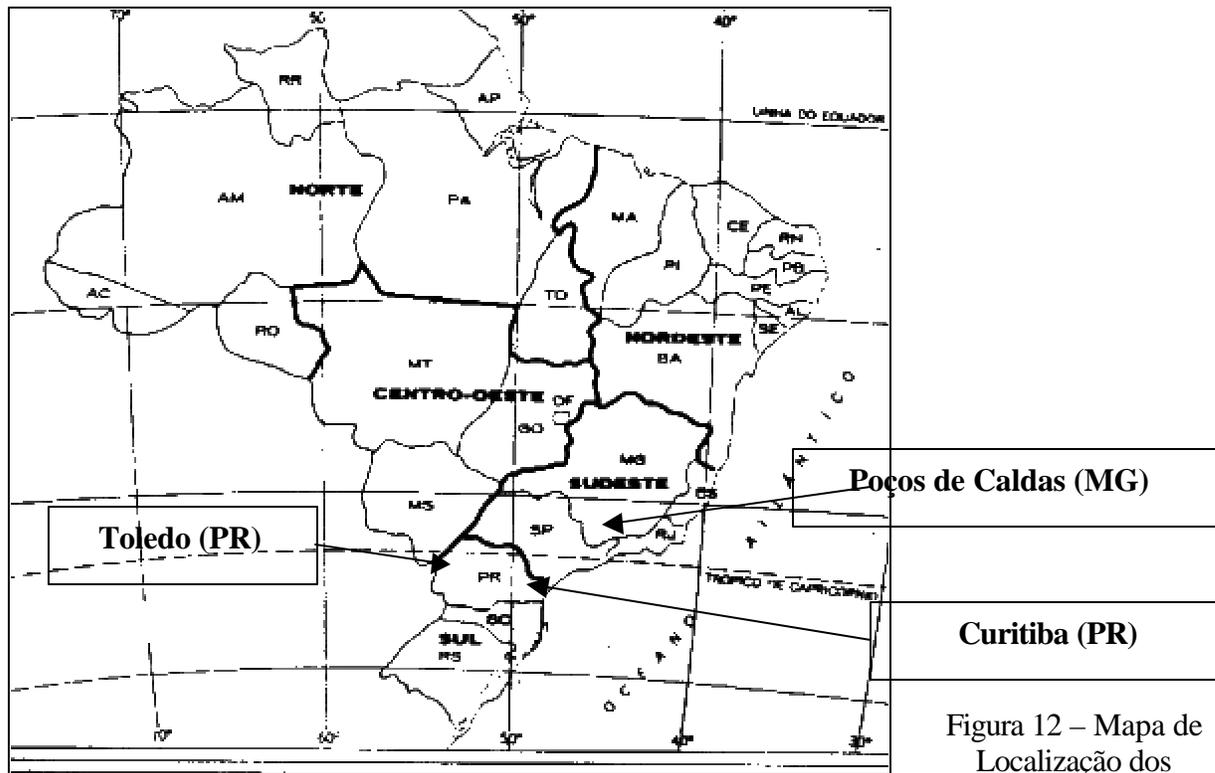
O primeiro caso envolve o projeto iniciado por uma organização privada, a Unidade da ALCOA em Poços de Caldas-MG, intitulado Centro de Estudos e Pesquisas Ambientais (CEPA), e o Programa Mini Empresa - Empresários do Futuro.

O segundo caso discorre sobre um projeto protagonizado por uma organização pública, a Prefeitura Municipal de Curitiba-PR, denominado Programa da Infância e Adolescência (PIÁ Ambiental), e o Programa Vila de Ofícios.

E o terceiro caso aborda um projeto principiado por uma organização do terceiro setor, a Associação Industrial e Comercial do município de Toledo-PR, denominado Empresas Comunitárias, e o Programa Toledo S/A. Participações.

Apresenta-se, na figura 12, a localização aproximada dos municípios onde essas organizações estão instaladas.

Em cada seção, num primeiro instante, descreve-se a organização (setor de negócios em que atua e sua estrutura organizacional) e o projeto iniciado por ela (histórico, atividades desenvolvidas e estrutura física ou estrutural). Num segundo momento, apresenta-se a análise processual da gestão do projeto protagonizado (arranjo institucional, gestão organizacional, espaço local e os indicadores de sustentabilidade). E, por último, descrevem-se o histórico e as estratégias locais para aumentar as oportunidades de trabalho, extraídos do programa selecionado.



Municípios Beneficiados

Figura 12 – Mapa de Localização dos

6.1 Caso da ALCOA no Município de Poços de Caldas (MG)

Poços de Caldas³² é um município do Estado de Minas Gerais, próximo da divisa com o Estado de São Paulo. Poços é um dos pólos econômicos de maior expressão na região Sul de Minas, principalmente nos setores turísticos e industriais. No setor industrial, destaca-se a Unidade da ALCOA Alumínio S/A de Poços.

Essa Unidade ALCOA em Poços de Caldas recebeu o Prêmio Nacional de Qualidade (PNQ), versão 1996. O PNQ, pelo rigor de seus critérios e credibilidade, é um dos maiores e mais cobiçados prêmios da indústria no Brasil. Este prêmio reflete, segundo entrevista com o gerente corporativo de recursos humanos da ALCOA, João F. Rached de **Oliveira**, sobretudo o trabalho comunitário que a ALCOA vem desenvolvendo no município. Entre esses trabalhos, selecionaram-se dois: o primeiro é o projeto que está resultando, principalmente, na educação

ambiental de estudantes e professores através de um Centro de Estudos e Pesquisas Ambientais (CEPA), implantado pela ALCOA desde 1993, treinando só no ano de 1996 mais de 4.300 pessoas; e o segundo é o programa que já ofereu até agora a oportunidade de desenvolvimento empresarial a mais de 300 estudantes de nível de 2.º grau, através do Programa Mini Empresa - Empresários do Futuro, implantado pela ALCOA desde 1992, estando na sua 10ª turma.

6.1.1 Unidade da ALCOA Alumínio S/A. em Poços de Caldas

A Aluminum Company of America (ALCOA), fundada em 1888 em Pittsburg, nos Estados Unidos, pelo inventor do processo eletrolítico de produção de alumínio, Charles Martin Hall, é líder mundial na produção e tecnologia do alumínio e possui unidades localizadas nos cinco continentes, empregando hoje cerca de 61.000 funcionários. A ALCOA Alumínio S/A (AASA) é a segunda maior subsidiária da ALCOA, sendo responsável por aproximadamente 1% das exportações brasileiras. Criada em 1965 em Poços de Caldas como Companhia Mineira de Alumínio, a AASA expandiu suas atividades estando hoje presente nos mercados de alumínio primário, extrudados, fundidos, laminados, pó de alumínio, aluminas, condutores elétricos, tampas e garrafas de polietileno tereftalato (PET). A Unidade ALCOA Poços possui um volume de vendas líquidas de R\$360 milhões, sendo aproximadamente 62% do mercado nacional, 21% do seu próprio mercado interno e o restante de exportação.

Os requisitos legais que afetam as atividades da ALCOA Poços estão relacionados às áreas de segurança e medicina do trabalho, higiene industrial e meio ambiente. Neste aspecto, ela adota diretrizes e padrões de classe mundial, que em sua maioria, são mais rigorosos que os nacionais. Estes padrões são usados para determinar as práticas de prevenção e monitoramento das condições de trabalho, agentes físicos, químicos e biológicos, e as emissões de resíduos para o meio ambiente. Quanto ao meio ambiente, vale ressaltar que a empresa possui uma política específica, cuja mensagem principal é de que *a ALCOA deva atuar de forma a proteger o meio ambiente e a saúde de seus funcionários e dos cidadãos nas comunidades onde opera.*

³² No apêndice 3, encontram-se diversas informações descritivas (dados históricos, localização, relevo, solo, clima, hidrografia e vegetação), quantitativas e comparativas (demografia, infra-estrutura, educação, saúde e economia) sobre o município de Poços de Caldas.

O Relatório Prêmio Nacional da Qualidade (1996) indica que a ALCOA Poços desenvolveu um sistema de gestão ambiental, apoiado por uma auditoria realizada pela ALCOA em âmbito internacional, que tem conseguido resultados expressivos no sentido de amenizar o impacto das atividades de mineração, entre outras, sobre o meio ambiente.

Segundo entrevista com o gerente de mineração da ALCOA Poços, Don D. **William**, a empresa possui as atividades na recomposição do solo e da vegetação no Planalto de Poços de Caldas, antes mesmo que a Constituição Brasileira de 1988 (art. 225, parágrafo segundo) determinasse a obrigatoriedade da recuperação das áreas mineradas. Recuperação, conforme Gisler (1990), significa o retorno do sítio degradado a uma forma e utilização de acordo com um plano preestabelecido para o uso do solo. Isso implica na obtenção de uma condição estável em conformidade com os valores ambientais, estéticos e sociais da circunvizinhança; significa, também, que o sítio degradado terá condições mínimas de estabelecer um novo solo e uma nova paisagem. Além de recuperar áreas mineradas, a empresa, através de sua gerência de mineração, vem aprimorando os seus trabalhos de conservação e educação ambiental junto à comunidade. Entre estes trabalhos, destaca-se a criação do Centro de Estudos e Pesquisas Ambientais (CEPA), já referido.

A alta direção dessa empresa, segundo Oliveira, está estruturada como uma equipe, denominada Equipe-Líder ALCOA Poços (ELAP). Esta equipe subordina-se a outras equipes líderes no nível corporativo, das quais recebe diretrizes para orientar as demais equipes a ela subordinadas. Há dois critérios para interpretação de uma equipe líder: liderança de processos e liderança de conhecimento. No primeiro caso, a equipe é formada por pessoas que detêm a autoridade máxima em determinado processo ou subprocesso e, no segundo caso, é formada por pessoas que detêm o conhecimento de determinada função.

A visão da ALCOA, conforme Oliveira, é de ser *uma organização diferenciada, com pessoas capazes de garantir a excelência em qualquer cenário*. Para tornar realidade esta visão, é implementada uma missão e, por sua vez, as diretrizes e metas que são divulgadas através de um plano operacional. O processo de planejamento estratégico da empresa contempla todos os

aspectos ligados à gestão do negócio incluindo riscos e oportunidades, abrangendo processos produtivos e de apoio.

A fim de garantir a realização das metas estabelecidas no Plano Operacional, são definidos indicadores de performance, denominados indicadores não financeiros, para cada uma das unidades da empresa e também para as áreas de apoio. O desempenho de todos os indicadores é consolidado através do *balanced scorecard*, que permite a integração dos resultados, representados em sete vetores que agrupam os indicadores relativos a segurança, saúde e meio ambiente, pessoas, crescimento, eficiência operacional e clientes.

Segundo Oliveira, o desenvolvimento de estratégias e planos de negócios, destinados a fortalecerem os desempenhos operacional e financeiro, relativos aos clientes e à posição competitiva da ALCOA Poços, é realizado de acordo com o Processo de Planejamento para Melhorias, conforme descrito na figura 13.

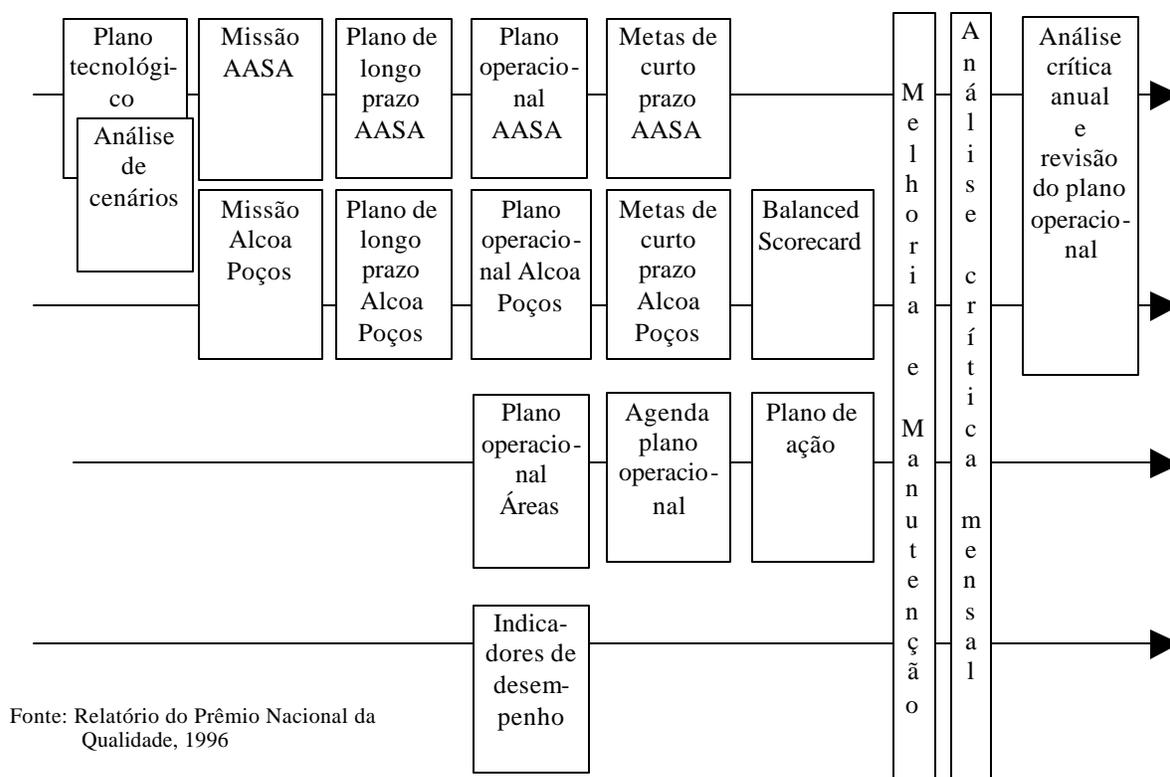


Figura 13 - Processo de Planejamento para Melhoria da ALCOA

Na visão da ALCOA Poços, segundo entrevista com a analista de recursos humanos, Clarice Yurico **Yoshizako**, a participação e os recursos humanos são considerados fundamentais para o sucesso do negócio. Ela acredita que, somente com pessoas motivadas, informadas e comprometidas com os objetivos da empresa, poderá vencer todos os desafios. Para implantar esta estratégia, conforme Yoshizako, o plano operacional de desenvolvimento de pessoas abrange cinco áreas estratégicas de atuação: 1.) educação, treinamento e desenvolvimento de funcionários; 2.) envolvimento de funcionários; 3.) bem-estar e satisfação dos funcionários; 4.) planejamento e gestão de desenvolvimento de pessoas; e 5.) desempenho, recompensa e reconhecimento.

Esse plano operacional de desenvolvimento de pessoas está totalmente integrado ao planejamento operacional global da ALCOA Poços. As práticas de desenvolvimento de pessoas são constantemente melhoradas através das informações obtidas nas pesquisas de opinião de funcionários, das análises de tendências de mercado, identificadas através da prática de *benchmarking*, e de dados obtidos a partir da participação de funcionários da empresa em grupos de desenvolvimento pessoal, locais e regionais.

O treinamento, como aponta a entrevistada, é ferramenta essencial para ALCOA Poços alcançar níveis superiores de qualidade e desempenho. Para tanto, disponibilizam-se programas de treinamento abrangendo as áreas de desenvolvimento profissional, meio ambiente, saúde e segurança, informática e formação de lideranças. A realização dos programas de educação e treinamento é definida a partir das necessidades estabelecidas no plano operacional de desenvolvimento de pessoas, nos planos de desenvolvimento individual e nos módulos de treinamento dos planos de carreira.

Coloca-se à disposição dos funcionários uma ampla gama de serviços e atividades especiais que visam promover o seu bem-estar e satisfação. Através do uso da metodologia de *benchmarking*, comparam-se sistematicamente os serviços oferecidos, e verifica-se que o conjunto de benefícios da ALCOA Poços é considerado *benchmark* do Estado de Minas Gerais. Entre esses serviços e atividades especiais, destaca-se o programa *Viva a Vida* que visa encorajar as pessoas a manter um estilo de vida saudável respeitando a sua individualidade e os seus

interesses, isto é: segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), *pessoas saudáveis dentro de uma organização saudável*.

Nesse sentido, as principais ações do Vida a Vida concentram-se nas áreas de cultura, esporte e lazer, ambiente de trabalho e saúde. A satisfação, o bem-estar e a motivação dos funcionários são determinados anualmente através de pesquisa de opinião, conforme Yoshizako, abrangendo 100% dos funcionários. Os resultados da pesquisa são analisados pela direção da empresa e desenvolvidos planos de ação para melhorar o nível de satisfação. As metas de melhoria são incorporadas ao plano operacional da Unidade garantindo, assim, um acompanhamento e discussão constante do tema.

A filosofia participativa na comunidade determinada pela Política de Relações Comunitárias consiste em *melhorar a qualidade de vida dos habitantes nas comunidades onde opera, preferencialmente nas áreas de educação, saúde, meio ambiente, segurança, cultura e bem-estar social*. Isto é demonstrado, segundo entrevista com a coordenadora do Instituto Cultural e Filantrópico ALCOA (Fundação ALCOA), Suzana Bernard **Sheffield**, através de conhecimento das necessidades sociais, econômicas e culturais da comunidade, o que resulta no plano de ação comunitária. Este é colocado em prática com recursos da empresa, ALCOA Foundation (com sede em Pittsburgh-EUA), Fundação ALCOA e com o envolvimento dos funcionários. O Programa de Relações Comunitárias é coordenado em nível corporativo pela Fundação ALCOA, uma entidade de direito privado com finalidade cultural e assistencial, sem fins lucrativos, políticos ou religiosos.

A liderança da ALCOA Poços contribui para o fortalecimento de programas e projetos voltados para serviços comunitários, conforme pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 16 - Esforços da ALCOA Poços para fortalecimento de Serviços Comunitários

Esforços por parte da ALCOA Poços	Programa / Projeto	Detalhamento
1. Criação de Programa de Integração Escola-Empresa	1.1. Curso profissionalizante técnico de segurança	Aprovado em 1994 pela Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais, permite que funcionários atuando como professores, transmitam o know-how da ALCOA Poços à comunidade; formando mão-de-obra especializada para as fábricas da região de Poços de Caldas. Em 1995, a 1ª turma teve 70 formandos sendo 10 funcionários da própria ALCOA.
2. Requisitos de empregabilidade junto às escolas	2.1. Programas de estágio e contratação de trainees	Anualmente para trainees e semestralmente para estagiários, o pessoal da ALCOA visita escolas e universidade apresentando vídeos da empresa e dos requisitos de empregabilidade para seleção de estagiários e trainees. Em média, a ALCOA seleciona 25 estagiários e trainees por ano.
3. Influência às políticas educacionais	3.1. Prevenção de acidentes no trabalho	Projeto realizado em conjunto com a Superintendência Regional de Ensino, para a implantação da Prevenção de Acidentes como matéria regular nas escolas estaduais. Visa introduzir assuntos relativos à Segurança no Sistema Educacional Brasileiro, de maneira sistemática e científica. A fase piloto está envolvendo 400 estudantes de 4 escolas.
	3.2. Ambientes naturais ³³	Aprovado pela Superintendência Regional de Ensino para aplicação nas escolas municipais, estaduais e particulares de Poços de Caldas, a inclusão, no currículo de 1997, da disciplina Ambientes Naturais da Região. O material bibliográfico já foi preparado por funcionários da ALCOA Poços.
4. Parcerias e Programas de Doações às Escolas	4.1. Dissertações de mestrado e teses de doutorado	A ALCOA Poços desenvolveu metodologia própria, tanto para o cultivo e plantio de vegetação nativa, como para o processo de disposição de resíduos de bauxita. O levantamento da vegetação do planalto de Poços de Caldas foi executado em parceria com a UNICAMP. Estas técnicas têm sido analisadas em dissertações de mestrado e teses de doutorado, em universidades brasileiras e estrangeiras.
	4.2. Escola profissionalizante Dom Bosco	A ALCOA Poços promoveu a reforma de um de seus prédios com 660 m ² para educação de 600 crianças carentes no valor de US\$ 30 mil. Reinstalou a Escola de Enfermagem através de doação de equipamentos e contratação de mão-de-obra especializada no valor de US\$ 55 mil.
	4.3. Associação de Pais e Amigos de Excepcionais - APAE	Doação de um automóvel Kombi e equipamentos para os setores de fisioterapia e terapia ocupacional, no valor de US\$ 15 mil.

Fonte: Relatório do Prêmio Nacional da Qualidade, 1996.

³³ Este projeto está sendo desenvolvido pelo Centro de Estudos e Pesquisas Ambientais (CEPA).

5. Aprimoramento das práticas ambientais	5.1. Projeto Arco-Íris	Em comemoração aos 25 anos da ALCOA Poços, a ALCOA está promovendo a educação ambiental nas escolas, na linha do desenvolvimento sustentável, visando ter natureza e indústria convivendo harmoniosamente. Está sendo aplicada junto à rede municipal de ensino, em 12 escolas.
6. Atividades voluntárias de funcionários	6.1. Apoio aos funcionários Vicentinos	Apoio à construção do Lar dos Velinhos de São Vicente de Paulo, através da doação de fios e cabos elétricos, serviços de terraplenagem e construção de ruas, no valor de US\$ 45 mil.
	6.2. Doação de cestas básicas	Iniciativa de um dos funcionários da ALCOA Poços, reconhecida no evento de 1995 do Sistema de Reconhecimento ao Mérito AASA, na categoria ação comunitária voluntária.
	6.3. Apoio ao grupo de escoteiros	Doação de verbas para viagens do 110º grupo de Escoteiros de Poços de Caldas, liderado por funcionários da ALCOA Poços.
7. Parcerias com outras organizações e serviços de saúde no apoio à comunidade	7.1. Principais doações	Construção das creches Arco-Íris e Professora Maria Figueiredo no valor de US\$ 120 mil; Operacionalização de uma entidade na prestação de serviços à sociedade no valor de US\$ 15 mil; Instalação do setor de fonoaudiologia do Centro Municipal de Atendimento e Aprendizagem no valor de US\$ 25 mil.
	7.2. Estações de tratamento e rede de monitoramento	A ALCOA Poços se antecipou às necessidades comunitárias de abastecimento de água em função das limitações dos recursos hídricos da região, construindo estações de tratamento de esgotos próprias e monitorando o meio ambiente - água e ar - em 171 pontos distribuídos no planalto de Poços de Caldas.
	7.3. Museu de rua	Trata-se de fotografias montadas em painéis, contando a história da cidade desde a sua fundação até o seu 123º aniversário, em 1995. O conjunto de painéis foi colocado à disposição da comunidade na praça principal de Poços de Caldas, custando US\$ 30 mil.
8. Melhoria da competitividade das empresas brasileiras	8.1. Mini-Empresa: Empresários para o Futuro	Pioneiro no Estado de Minas Gerais, o programa teve início em 1992 com o objetivo de introduzir estudantes do 2º grau, no conhecimento do funcionamento global de uma empresa. Orientados por tutores da ALCOA Poços, em ciclo de 4 meses, nas atividades de finanças, marketing, produção, recursos humanos e qualidade, mais de 300 estudantes já passaram por este programa.
Fonte: Relatório do Prêmio Nacional da Qualidade, 1996.		

6.1.2 Projeto Centro de Estudos e Pesquisas Ambientais (CEPA)

O projeto CEPA é aqui reconstituído, num primeiro momento, descritivamente abrangendo aspectos históricos de sua criação, as atividades desenvolvidas, e a sua estrutura organizacional.

6.1.2.1 Descrição: Histórico, Atividades Desenvolvidas e Estrutura Organizacional

A. Histórico

A recuperação ambiental, segundo William, sempre foi uma prioridade para a ALCOA Alumínio S.A., que desenvolve, desde 1978, um programa pioneiro de recuperação das áreas alteradas pela exploração da bauxita no planalto de Poços de Caldas.

A extração da bauxita é importante, mas para a ALCOA tão importante quanto transformar a riqueza retirada do solo é devolver à natureza as condições de equilíbrio. Segundo Gisler (1995), a empresa desenvolveu sua própria tecnologia de recuperação ambiental, primeiro, plantando espécies exóticas como eucalipto, em seguida, conhecendo melhor as condições climáticas e do relevo da região, bem como a fauna e flora através de convênios firmados com Universidades e Instituições de Pesquisa. Desde 1986, ela vêm recompondo a paisagem original das áreas mineradas com o plantio de espécies nativas cultivadas em seu viveiro da ALCOA, que tem capacidade para produzir cerca de 120.000 mudas por ano; 15 hectares são recuperados anualmente.

A confirmação dos bons resultados está no retorno da fauna anteriormente afastada das áreas de lavra. Para que houvesse pleno sentido de todo este trabalho, cabia estender à comunidade local esse conceito de preservação ecológica. A partir de 1985, a ALCOA passou a promover programas de educação ambiental para jovens de 8 a 15 anos, em parques públicos de Poços de Caldas, com atividades ministradas pela Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (SPVS), organização não governamental, com sede em Curitiba - PR.

Diante do desafio de manter uma integração comunitária permanente através da educação ambiental, nasceu a idéia da criação do Centro de Estudos e Pesquisas Ambientais (CEPA). Segundo William, pensou-se, inicialmente, construir as instalações em uma área de mina recuperada, entretanto não havia as condições desejadas. A idéia básica era que fosse uma área próxima da cidade e de fácil acesso, sobretudo a transporte coletivo. A área destinada teria que oferecer uma nascente de água, córrego, mata ciliar (mata às margens do córrego) e aproveitamento da topografia local. Desta forma, em 1990, o projeto arquitetônico foi idealizado numa área chamada Retiro Branco, a 7 quilômetros do centro de Poços, com uma área de 180 mil metros quadrados, como mostra a foto a seguir.

Nessa área convivem diferentes ambientes: mata nativa de porte médio, capoeira de espécies da região, mata ciliar nativa de porte alto e reflorestamento com pinus e eucaliptos; varia de altitudes entre 1.300 metros, as mais baixas, e as mais altas acima de 1.400 metros. Um levantamento da fauna existente nesta área feito pela SPVS, apontou 6 espécies de anfíbios, 7 espécies de répteis, 114 de aves e 14 espécies de mamíferos.

Mais do que manter uma reserva permanente, afirma William, a ALCOA projetou para o CEPA um papel de relevância sócio-cultural-científica. Para cumprir este fim, com um investimento inicial de US\$ 450.000,00, o CEPA foi inaugurado em 1993 com toda infraestrutura; iniciou com 6 instrutores (hoje são um coordenador e dois instrutores) especialmente treinados para receber, orientar e dar todo o apoio aos visitantes. Ele harmoniza-se com a área anteriormente plantada com eucalipto; conta com três pavilhões de 100 metros quadrados cada - um para a administração e serviços, outro com laboratório para pesquisas da fauna e da flora e um terceiro para aulas de educação ambiental -, construídos em vidro e em eucalipto tratado (vida útil prevista de vinte anos); uma torre de observação; três trilhas - Cedro, Beija-flor e Trilha do Sauá - cada uma com percursos, níveis de acesso e características diferenciadas de acordo com cada grupo de visitantes; e uma atração à parte são as duas pontes pênses compondo o cenário.

B. Atividades Desenvolvidas

As atividades de educação ambiental mais freqüentemente desenvolvidas no CEPA, segundo

entrevista com seu coordenador, Paulo F. C. **Junqueira**, são as trilhas de interpretação da natureza, oficinas e palestras. As trilhas interpretativas, com aproximadamente 500 m cada, localizam-se em um ambiente natural, onde os alunos relacionam os conceitos transmitidos em sala de aula diretamente com a natureza. Cada trilha apresenta grau de dificuldade e abordagem temática variados, para que possam ser explorados os diversos temas ambientais. Alguns temas também são sugeridos ao longo do percurso, estimulando a participação e a observação do meio ambiente. Práticas utilizando os sentidos humanos também constituem objetos de trabalho nas trilhas: sons, textura, forma, cor, odor e paladar. Este tratamento também é direcionado para grupos de alunos especiais, como deficientes visuais. A atividade tem duração de 45 minutos a uma hora. Ao final, comentam-se os principais pontos e avalia-se a atividade.

Figura 14 - Vista Aérea Parcial do CEPA

As oficinas, segundo Junqueira, são compostas de 16 kits (lúdicos e artísticos) adequados a

diferentes níveis de escolaridade. Através de jogos, são transmitidas informações relacionadas ao conteúdo de várias disciplinas associadas à temática ambiental. Algumas informações transmitidas nas trilhas podem ser reforçadas ou avaliadas através das oficinas, pois, geralmente, estas ocorrem depois das atividades em trilhas. Nas palestras, o instrutor utiliza sobretudo slides que proporcionam a visualização e assim facilitam a memorização dos assuntos apresentados. São abordados temas como fauna e flora local e brasileira ameaçadas de extinção e outras temáticas do meio ambiente local.

Essas atividades sistemáticas, como aponta Junqueira et al (1997), já atenderam 4.319 pessoas, entre alunos e professores. Existem também as atividades esporádicas, como é a visitação livre ao Centro que ocorre durante três dias da semana, pela manhã e à tarde, dirigidas pelo coordenador e por duas instrutoras. Desde a sua inauguração, em maio de 1993, o Centro já foi visitado por 23.000 pessoas. As atividades sazonais também merecem destaque, como um trabalho específico realizado com filhos dos funcionários da ALCOA Poços, que aborda de maneira mais descontraída os mesmos temas das atividades desenvolvidas com os alunos das escolas, no mês de julho de cada ano, durante três semanas; um concurso com alunos da 4ª série do 1º grau nas escolas no município, intitulado *Concurso de Mural com Sucatas*, em junho de 1996; e o Projeto *Operação Limpa Trilha*, onde se cata lixo em trilha de ponto turístico, em agosto de 1996. Simultaneamente às atividades de educação ambiental, vem sendo desenvolvido, desde 1996, um projeto com o título *Estudo da Fenologia de Espécies Arbóreas do CEPA*, que estuda o ciclo reprodutivo de algumas espécies existentes na área de reserva do Centro e também características relativas à sua germinação.

Entre os projetos surgidos das parcerias com outros órgãos, segundo Junqueira et al (1997), destacam-se a parceria com a Escola Criativa Idade de Poços de Caldas, a partir de 1995, sob o título *Orientando a Criança para Amar a Terra*, e com escolas de 1º grau municipais e estaduais, em 1995, iniciando o projeto *Valorizando Nosso Ambiente*. Pelos bons resultados obtidos com o atendimento a 1.966 pessoas, entre professores e alunos, prolongou-se até 1996, inclusive com atividades dirigidas no próprio meio ambiente da escola e, do Centro. Mais tarde, tornou-se obrigatório no planejamento escolar a inclusão da disciplina Educação Ambiental no currículo escolar. O CEPA também tem desenvolvido atividades dirigidas a professores, em parceria com

escolas, superintendência regional de ensino e outros órgãos. Vem também realizando palestras de Educação Ambiental em Universidades, tais como: Universidade Estadual Paulista, UNESP, Rio Claro - SP, e a Universidade Federal do Lavras, UFLA, em Minas Gerais.

C. Estrutura Organizacional

O CEPA é uma extensão da Unidade da ALCOA Poços, como aponta William. O Centro está situado na gerência de mineração, cujo gerente é o próprio Don William. Embora haja uma gerência de meio ambiente, saúde e segurança no quadro da ALCOA Poços, esta gerência tem suas atividades voltadas aos problemas ambientais relacionados com o processo de transformação da bauxita em alumínio. O clima organizacional no CEPA, segundo observações, é nitidamente informal, portanto, ele não possui trâmites burocráticos nas realizações de suas tarefas. Dentro da estrutura organizacional da ALCOA Poços, o CEPA localiza-se no organograma da empresa, conforme ilustra a figura 15.

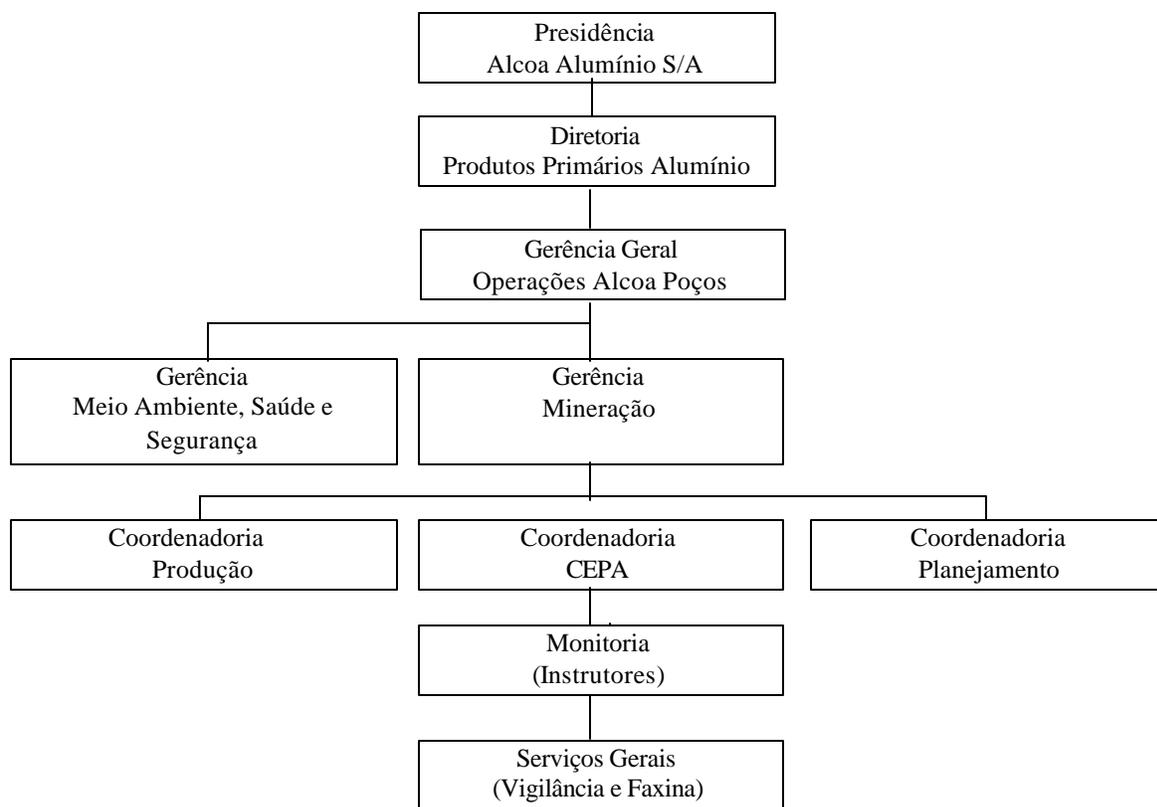


Figura 15 – Organograma Parcial da ALCOA Poços

6.1.2.2 Avaliação Processual: Arranjo Institucional, Gestão Organizacional, Espaço Local e Indicadores de Sustentabilidade

Apresenta-se a análise processual da gestão do projeto CEPA, partindo-se de quatro elementos -arranjo institucional, local beneficiado, gestão organizacional e os indicadores de sustentabilidade.

A. Arranjo Institucional

As organizações que participaram, em algum momento, do arranjo institucional do projeto CEPA foram a ALCOA (M³⁴), a SPVS (S³⁵), Escola Criativa (M) e a Secretaria Municipal de Educação (E³⁶). Entre elas, segundo análise das entrevistas, a ALCOA, representada pela figura do gerente de mineração, Don William, foi a organização que iniciou o CEPA. Don D. William, como líder do Projeto, coordenou todo o processo.

Dividindo o Projeto em etapas de elaboração, implantação e avaliação, constatou-se que na etapa de elaboração, apenas a ALCOA determinou os objetivos e disponibilizou os recursos para a viabilização do Centro, enquanto que a SPVS, contratada a prestar serviços pela ALCOA, sugeriu as ações necessárias para que os objetivos fossem atingidos. Na etapa de implantação, em um primeiro momento, a ALCOA contratou os técnicos do Centro que, aliás, fazem parte do seu quadro funcional, para executarem as ações (elaboradas pela SPVS). Assim, se iniciaram as atividades do Projeto CEPA.

Num segundo momento, após o seu primeiro ano de criação, o Centro firmou parceria com a Secretaria Municipal de Educação para que coordenasse atividades programadas no currículo escolar das escolas municipais e estaduais dentro do CEPA e, da mesma forma, com a Escola Criativa para que implantasse um programa específico de atividades com seus alunos no Centro. A partir de então, escolas e outras organizações locais e regionais com atividades de ensino e de pesquisa eram convidadas a participar das atividades do CEPA. Com o envolvimento das

³⁴ ALCOA é uma organização privada que representa a esfera da sociedade civil chamada de Mercado. Portanto, **M** significa Mercado.

³⁵ SPVS é uma organização não governamental que representa a esfera da sociedade civil chamada de Sociedade. Portanto, **S** significa Sociedade.

organizações que potencialmente se beneficiariam com o Centro, segundo William, a ALCOA garantia que o CEPA fosse um projeto eficiente.

Na entrevista com a diretora do Departamento de Preservação Ambiental da Prefeitura Municipal de Poços de Caldas e presidenta do Conselho de Defesa do Meio Ambiente do Município, Angela M. M. M. **Santos**, a mesma aponta que com o envolvimento das escolas locais diretamente nas atividades do dia-a-dia do CEPA, ALCOA conseguiu que o CEPA fosse uma alternativa concreta para implantar a educação ambiental no ensino básico no município. Na etapa de avaliação, aplica-se anualmente um questionário ao público visitante (estudantes). Partindo dos resultados da avaliação, segundo Junqueira, a ALCOA é a única que toma as decisões de manter ou modificar os seus objetivos originais.

Como ponto positivo verifica:

- A importância de se ter pelo menos uma organização, ou ainda uma forte liderança que conduza o arranjo institucional. A liderança do gerente de mineração, atual gerente do CEPA, Don D. William, foi imprescindível na condução do projeto, sobretudo ao convencer a diretoria corporativa da ALCOA da importância de se constituir e institucionalizar o CEPA.

Como ponto negativo, aponta:

- Embora pareça contraditório, a restrição de se ter apenas uma organização ou uma liderança na condução do arranjo (ALCOA), implica numa certa tendenciosidade de opiniões e idéias.

B. Gestão Organizacional

Segundo análise das entrevistas, por unanimidade, o projeto CEPA foi implementado, sobretudo, pela liderança do atual gerente do Centro e também gerente de mineração da Unidade da ALCOA em Poços, Don D. William.

³⁶ Escolas públicas são organizações públicas que representam a esfera do Estado. Portanto, **E**significa Estado.

Nas observações de pesquisa, verificou-se dois importantes indicativos. O primeiro é que a liderança de William, embora não apontada em nenhuma entrevista, é estimulada por uma metodologia chamada *equipe(s) líder(es)* que está incorporada à corporação ALCOA. Como o conceito de equipes líderes não foi encontrado na literatura especializada, ele se equipara ao conceito de estrutura matricial contida na ferramenta de gerência por projetos. Utilizando conceituações análogas, pode-se sugerir para melhor explicá-la o conceito de equipe de alta performance. Nesta, segundo Katzenbach e Smith (1994), todos os membros participantes estão comprometidos com o sucesso da mesma equipe e, ao mesmo tempo, com o desenvolvimento das demais. A outra conceituação provém de um recorte parcial do conceito de empresa inovadora que, segundo Nonaka e Takeuchi (1995), aponta que a eficácia de uma organização pode ser resultado de sua capacidade de inovar surgida de conhecimentos explícitos - formalizados - e, sobretudo, os tácitos (o que interessa aqui) - ligados às aptidões individuais ou de equipes que, muitas vezes, possuem um conhecimento não formalizado, transmitido através de um contato prolongado entre os detentores do conhecimento e seus aprendizes.

Segundo Oliveira, toda a ALCOA está estruturada em equipes líderes, desde a alta direção até as operacionais. Há dois critérios para formação de uma equipe líder: lideranças de processos e de conhecimento. No primeiro caso, a equipe é formada por pessoas que detêm a autoridade máxima em determinado processo ou subprocesso e, no segundo caso, é formada por pessoas que detêm o conhecimento de determinada função. Nas visitas realizadas ao CEPA, ao chão de fábrica da Unidade da ALCOA, em Poços e na área corporativa da ALCOA, em São Paulo, observou-se a *sintonia fina* que existe entre os vários departamentos e áreas da organização para que os projetos sejam realizados com o máximo de sucesso.

O segundo indicativo importante é uma decorrência do primeiro indicativo que trata da liderança do gerente do CEPA, Don D. William. Conforme Santos, a liderança de William aliada à sua capacidade técnica foram determinantes para a criação do CEPA. Santos o aponta como um dos mais competentes geólogos no setor de recuperação de áreas degradadas, inclusive tendo publicações de artigos em revistas especializadas. Quando questionado se o projeto CEPA tinha sido decorrência de um planejamento formal, Don William respondeu: *o planejamento não acompanha a dinâmica dos processos empíricos*. Relacionando estes fatos com a fundamentação

teórica, pode-se inferir que o CEPA surgiu de um pensamento estratégico do estrategista Don D. William.

Reconstruindo metodologicamente o projeto CEPA, através dos passos indicados pela gerência por projetos, apresentados na fundamentação teórica, verificou-se que todas as ações elaboradas possuem um responsável e ou uma equipe para implantá-las. Seus responsáveis ou equivalentes são selecionados pela competência dentro das atividades desenvolvidas. Quanto aos prazos para implementar estas ações elaboradas, eles são determinados a partir da importância e da melhor conveniência de cada uma delas. Em relação à alocação de recursos, há uma preocupação rigorosa com os mesmos necessários para se implantar ações; segundo William, talvez até mais rigorosa da que existe para os projetos empresariais.

A coordenação e o monitoramento das ações elaboradas, conforme Junqueira, são realizadas através de avaliações com os próprios beneficiários destas ações implementadas. Não existem critérios intermediários para avaliar se uma ação elaborada foi parcial ou totalmente realizada, ou seja, se a ação foi ou não realizada. Com estas avaliações, o gerente do CEPA, analisa as performances dos funcionários e, ou responsáveis, e utilizando-se da política de recompensa da ALCOA, chamado Sistema ALCOA de Reconhecimento ao Mérito, beneficia aqueles que obtiveram resultados eficazes.

O Sistema de Mérito merece destaque, conforme o quadro 17. Ele prima não só pelo desempenho individual, mas também do grupo. O Sistema possui seis conjuntos de valores de análise - integridade, segurança e saúde, qualidade, pessoas, rentabilidade e responsabilidade -, tendo cada um deles categorias de avaliação em nível departamental (é o caso do CEPA) e corporativo (é o caso da Unidade ALCOA Poços).

Embora não haja um sistema de informações gerenciais rigoroso e nem computadorizado, o CEPA utiliza-se de uma organização manual de informações que, se por um lado não merece nenhum destaque, por outro, favorece a não existência de burocracia.

As ações realizadas são divulgadas no âmbito da própria ALCOA, por meio de um jornal interno, e no município de Poços, através da mídia impressa, de eventos municipais e mala direta com escolas, e, particularmente, na comunidade científica através de trabalhos científicos apresentados em congressos. De fato, a maior divulgação do CEPA é, em grande parte, resultado da boa imagem institucional da ALCOA, que, aliás, o próprio Centro ajudou a fortalecer.

Quadro 17 - Sistema ALCOA Poços de Reconhecimento ao Mérito

Valores	Categorias Departamentos	P	Categorias Unidade ALCOA	P
Integridade	Destaque*: Ação comunitária Destaque: Meio ambiente Destaque: Parcerias internas e Externas	3	Projetos Comunitários Parcerias externas e internas Melhor projeto em Meio ambiente	6
Segurança e Saúde	Missão Íris** Destaque: Segurança Tempo sem sofrer incidentes	3	Melhor evolução de resultado em Segurança Projeto em segurança Brigada de incêndio	6
Qualidade	Performance operacional Melhor idéia Maior sugestor Idéia com maior economia Destaque: satisfação do cliente Destaque TPEM***	3	Melhor idéia Maior sugestor Idéia com maior economia Melhor performance no Plano de Sugestões Destaque: satisfação do cliente Destaque: TPEM**	6
Pessoal	Tempo de trabalho Promoções Escolaridade Aniversariantes Multiplicação de conhecimento Ação comunitária voluntária	3	Tempo de trabalho Multiplicação de conhecimento Ação comunitária voluntária Contribuição para a segurança	6
Rentabilidade	Destaque: redução de custos	3	Melhor acuidade - Plano Operacional Melhor evolução dos indicadores Destaque: redução de custo	6
Responsabilidade	Destaque: vantagem competitiva	6	Destaque: vantagem competitiva Prêmio ALCOA Poços	1 2
<p><i>Obs.: (P) - Período de avaliação em meses; (*) - indica o funcionário que se destacou na área, segundo critérios prévios de avaliação; (**) - projeto específico da ALCOA; (***) - TPEM é um dos indicadores da ALCOA..</i></p>				

Como pontos positivos evidenciam-se:

- A gestão organizacional do CEPA foi conduzida por um pensamento estratégico, distante do enfoque do planejamento formal (passos bem estabelecidos). O mérito deve-se pela verificação na prática de uma abordagem de gestão organizacional (pensamento estratégico) e ainda incipiente (exatamente pelas poucas experimentações empíricas apresentadas na literatura especializada), que relaciona duas características humanas, geralmente apontadas como contraditórias na teoria das organizações, a intuição e a racionalização;
- A política de recompensa primou pelo desempenho coletivo do grupo e não apenas do indivíduo;
- A estratégia de sucesso do plano de comunicação foi explorar o simples fato (no sentido de raridade) de uma organização privada estar à frente de um projeto social (educação ambiental). Inclusive o CEPA acabou fortalecendo a imagem institucional da ALCOA.

Como pontos negativos, destacam-se:

- A ausência de critérios intermediários para apontar se uma ação elaborada foi parcial ou totalmente realizada. Estes critérios intermediários contribuem para melhor dimensionar os problemas enfrentados durante a implementação das ações facilitadoras (ações que englobam um projeto estratégico) e conseqüentemente, minimizam os riscos de uma ação não ser implantada;
- A ausência de um sistema de informações gerenciais rigoroso não possibilitou pleno conhecimento sobre o projeto, o que, conseqüentemente, poderia gerar ações corretivas ou complementares que poderiam contribuir na gestão do CEPA;
- Nada impede que o plano de comunicação divulgue apenas resultados mais convenientes para se firmar uma boa imagem institucional de uma organização.

C. Espaço Local

O principal benefício do projeto CEPA, segundo análise das entrevistas, foi a educação ambiental de estudantes do 1º grau de ensino, sobretudo, do município de Poços de Caldas. Segundo Junqueira, pelos resultados positivos em Poços, o Centro firmou também parcerias com outras organizações, como a Superintendência Regional de Ensino do Estado de Minas Gerais, Instituto Estadual de Florestas, Polícia Florestal e Universidades Regionais. Estas beneficiaram,

além de estudantes do 1º grau, estudantes do 2º grau e universitários de municípios circunvizinhos pertencentes, na grande maioria, à microrregião do Planalto de Poços, como Andradas, Botelho, Caldas, Campestre, Santo A. Jardim, São João B. Vista, Rio Claro e Paulínia.

Como ponto positivo aponta-se:

- O projeto CEPA, proporcionando a prática efetiva da educação ambiental de estudantes do município de Poços, possibilitou, em efeito cadeia, que outros espaços locais pudessem dela se beneficiar. Aliás, segundo Sheffield e reportagem de um jornal local³⁷, a própria ALCOA implantou um segundo projeto com objetivos semelhantes ao CEPA, em sua Unidade de São Luís, no Estado do Maranhão, o Parque Ambiental da ALUMAR.

Como ponto negativo destaca-se:

- A prática da educação ambiental restringiu-se, sobretudo, às atividades relacionadas com a fauna e a flora.

D. Indicadores de Sustentabilidade

Embora não haja indicadores no CEPA que possam ser aferidos como medidas criteriosas do atributo ambiental e nem do subatributo (medida mais complexa) educação ambiental dos indicadores de sustentabilidade, existem evidências, baseando-se pela unanimidade das entrevistas, de que o principal benefício do projeto foi a prática da educação ambiental por estudantes, desde 1993. Mesmo sem a mesma unanimidade, os entrevistados envolvidos diretamente no projeto apontaram dois outros benefícios, como a criação de uma reserva ambiental e a limpeza de trilhas turísticas no município.

Sobre a previsão temporal para que a prática da educação ambiental dos estudantes continuasse vigorando no município, quase por unanimidade nas respostas, apontou-se que ela era de longo prazo, salvo a opinião de um dos entrevistados, que associou a continuidade da prática da educação ambiental com a permanência da ALCOA no município. Segundo este entrevistado, o período de tempo que resta para o término das reservas de bauxita de Poços é de,

³⁷ Reportagem intitulada *Parque ensina a preservar fauna e flora* de um jornal local, sem data.

aproximadamente, 15 a 20 anos. A ALCOA paralisando as suas atividades de extração e refinamento da bauxita no município, conseqüentemente não haverá por que prosseguir com o projeto CEPA.

Apesar de não haver medidas criteriosas para avaliar os efeitos da prática da educação ambiental no município, segundo Junqueira, há alguns indícios destes efeitos. Um indício quantitativo foi baseado no fato da agenda de visitação do Centro estar sempre ocupada (indica qualidade no atendimento), tendo atendido, desde a sua inauguração, 23.000 visitantes. Junqueira et al (1997) destaca que a maioria dos visitantes por estarem no ensino fundamental, a prática da educação ambiental é mais efetiva. Também para Taylor et al (1995), nesta fase os indivíduos se encontram receptivos às idéias, pois os adultos freqüentemente relembram de suas experiências quando crianças pelo *resto de suas vidas*. E outro indício, embora não esteja totalmente implantado, segundo Santos, é que as escolas municipais, estaduais e privadas têm projetos para incluírem em seus currículos a disciplina Educação Ambiental e pretendem, como já fazem, realizar atividades sistemáticas em parceria com o CEPA.

Os indicadores utilizados pela Prefeitura de Poços, oriundos da Secretaria Municipal de Planejamento (SMP), também não apresentam medidas referentes ao atributo ambiental e nem ao subatributo educação ambiental. A SMP possui apenas indicadores ambientais considerados correlatos à educação ambiental, como instalações sanitárias e coleta seletiva de lixo³⁸, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e, além de tudo, partindo de dados do Censo de 1991, que é anterior à data de criação (1993) do projeto CEPA.

Como ponto positivo identifica-se:

- Mesmo havendo a dificuldade de se revelar indicadores rigorosos do atributo educação ambiental (independentemente se a dificuldade surge do seu caráter interdisciplinar ou do próprio descaso pelo critério científico), considera-se importante apresentar indícios que possibilitam apontar o projeto como efetivo para uma faixa ou para toda a população do local beneficiado.

³⁸ Esses indicadores constam no apêndice 3.

Como ponto negativo destaca-se:

- Embora pareça contraditório ao ponto positivo, o caráter interdisciplinar do atributo educação ambiental e o descaso pelo critério científico são motivos suficientes para questionar a validade dos indícios considerados, que apontaram a efetividade do projeto.

6.1.2.3 Programa Mini Empresa - Empresários do Futuro: Histórico e Estratégias para Aumentar as Oportunidades de Trabalho

A. Histórico

A Associação Empresário para o Futuro³⁹ (AEF), entidade brasileira sem fins lucrativos, financiada por empresas, fundações e pessoas físicas, ainda pouco conhecida no Brasil, apesar de estar atuando desde 1983, é credenciada pela *Junior Achievement*, entidade americana, para adaptar e incrementar os seus programas em todo o território brasileiro. Fundada em 1919 por empresários americanos, conforme o documento JUNIOR ACHIEVEMENT® (1996), a Junior Achievement desenvolveu vários programas educativos presentes, atualmente, em mais de 60 países, sempre coordenados por entidades locais. Os programas beneficiam anualmente cerca de 2.000.000 de jovens ao redor do mundo.

Os programas Junior Achievement, oferecidos no Brasil pela Associação Empresários para o Futuro, contam com a participação efetiva de pessoas com experiência prática no mundo dos negócios. Mais de 120 empresas brasileiras contribuem com recursos humanos ou financeiros para que cerca de mil jovens possam participar anualmente do programa Mini-Empresa / Junior Achievement, assessorados por mais de 250 voluntários. A AEF, segundo reportagem da revista Exame⁴⁰, vem sendo apontada como um *trampolim entre escola e mercado de trabalho*.

B. Estratégias para aumentar as Oportunidades de Trabalho

³⁹ A Associação Empresários para o Futuro fica sediada na rua Bento Barbosa, 155, na cidade de São Paulo, C.E.P. 04716-020, no telefone/fax 011 522-4620.

A Unidade da ALCOA de Poços é uma das empresas brasileiras que vem patrocinando a AEF, e implantando desde 1992, dentro da sua Política de Relações Comunitárias, o Programa Mini Empresa - Empresários do Futuro, que já beneficiou 200 jovens oriundos sobretudo de famílias de baixa renda.

O Programa Mini Empresa proporciona aos estudantes uma experiência prática em negócios através da organização e da operação de uma empresa, pois eles compreendem as complexidades e as vantagens do sistema econômico de mercado. Assessorados por profissionais voluntários da ALCOA Poços, denominados conselheiros, estes jovens escolhem um produto a ser fabricado – neste caso, são cabides de alumínio -, levantam o capital necessário para iniciar o empreendimento de uma empresa de sociedade anônima (S/A.) - organizam a administração elegendo um presidente entre eles - que nomeia sua diretoria, compram materiais e matéria-prima, pagam salários e comissões, recolhem encargos e impostos e visam obter lucro. No final do período, a empresa é encerrada tendo os seus resultados financeiros repartidos entre os acionistas.

Segundo entrevista com o ex-conselheiro do programa Mini Empresa e engenheiro da ALCOA Poços, André Luís T. **Abreu**, a ALCOA investe em cada programa cerca de R\$ 2.500,00, entre despesas de transporte, alimentação e seguro pessoal aos estudantes do programa e ainda fornece as instalações prediais para o funcionamento do mesmo. O programa não recebe subsídio algum da Prefeitura de Poços, apenas tem, esporadicamente, o privilégio de expor os cabides de alumínio produzidos pelos estudantes nas feiras de artesanatos realizadas sempre aos domingos, no município. Geralmente, os estudantes não precisam usar este canal de distribuição, pois conseguem comercializar toda a sua produção na rede hoteleira e nas lojas de comércio de roupas locais. Exemplo disto é a turma do 2º semestre de 1996 que bateu o recorde de produção e vendas, 3.400 unidades.

O Programa Mini Empresa inicia-se a partir da seleção de turmas de 8ª séries do 1º grau nas escolas estaduais ou municipais, juntamente com a Secretaria Municipal de Educação. Dentro da turma selecionada, são escolhidos 20 estudantes para iniciar um novo período do programa.

⁴⁰ Reportagem intitulada *Uma Brincadeira que dá Lucro*, no dia 15 de novembro de 1989, página 101.

Seguindo o roteiro de uma cartilha⁴¹, é formalizado o estatuto e os conselheiros auxiliam os estudantes a preencherem o organograma. Eles elegem o presidente, sua diretoria e os demais membros de uma empresa que fabrica cabides de alumínio. Então, a empresa é simbolicamente constituída, isto é, não existe registro formal da empresa que atua sem CGC e sem nota fiscal. Embora a parte jurídica e fiscal seja um exercício de simulação, as demais áreas funcionam na prática, tanto assim que a Mini Empresa paga um aluguel simbólico das máquinas cedidas para a fabricação dos cabides de alumínio para a ALCOA.

Seguindo passos da cartilha, é desenvolvido um planejamento de administração partindo da missão organizacional, de metas de curto e longo prazo e dos planos financeiro, de marketing, de produção e de recursos humanos. Assim, os estudantes estabelecem e administram uma Mini Empresa por quatro meses, reunindo-se durante meio expediente, 4 horas, uma vez por semana. Entre salários, comissões e distribuição de lucros, conforme Abreu, um presidente de uma turma passada já chegou a ganhar cerca de R\$ 200,00 no período de quatro meses.

Segundo o ex-conselheiro do programa e funcionário da ALCOA Poços, José Ademar **Corrêa**, num encontro realizado para tentar reunir os 200 jovens que já tinham passado pelo Programa Mini Empresa, entre os 150 jovens que foram ao encontro, verificou-se que a grande maioria estava empregada em empresas, estabelecimentos bancários ou em alguma Unidade da ALCOA Poços, e alguns tornaram-se micro empresários.

Considerando que são jovens na sua grande maioria oriundos de famílias de baixa renda, pode-se inferir, de acordo com esse levantamento, que o Programa Mini Empresa - Empresários do Futuro iniciado pela ALCOA Poços vem proporcionando capacitação profissional e,

conseqüentemente, melhores oportunidades de trabalho para os jovens do município de Poços de Caldas. Enfim, duas são as estratégias extraídas deste programa, que pode ser considerado como indo na direção de um desenvolvimento endógeno. A primeira é difundir a importância de uma política de relações comunitárias em organizações privadas que, além de propiciarem o desenvolvimento de ações comunitárias efetivas para o espaço local, conseguem, ainda, institucionalizar a imagem da organização. A segunda é que com o arranjo institucional entre a ALCOA Poços, as escolas de 2º grau e a Associação Empresários para o Futuro, possibilitou-se com poucos recursos a implementação de um programa simples, porém inovador.

6.2 Caso da Prefeitura Municipal de Curitiba

A Prefeitura de Curitiba, numa clara concepção integrada e bem-sucedida de planejamento e gestão urbana, vem reformulando um conjunto de ações. Entre elas encontram-se o Projeto PIÁ Ambiental e o programa Vila de Ofícios.

O Projeto Integração Infância Adolescência, PIÁ Ambiental, criado em 1990 e coordenado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba (SMMA), surgiu como importante projeto estratégico de educação ambiental, atendendo diariamente 3.800 crianças, de 4 a 12 anos, em 34 Unidades específicas situadas geralmente em regiões que apresentam fragilidade ambiental, os fundos de vale.

O Programa Vila de Ofícios, iniciado pela Prefeitura Municipal de Curitiba, em 1993, coordenado pela Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS), e executado pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB), tem como objetivo criar um pólo de oficinas de trabalho, que também sirvam como moradia em locais de grande densidade populacional. Segundo entrevista com o engenheiro civil da COHAB, Omar **Abbud**, o projeto já construiu 175 imóveis. Inclusive, este projeto foi selecionado pela Nações Unidas (ONU), para ser apresentado na Conferência Habitat II, realizada em Istambul - Turquia, em 1996.

6.2.1 Prefeitura Municipal de Curitiba

⁴¹ Essa cartilha é cedida pela Associação Empresário do Futuro. Ela é composta por 3 manuais: Mini Empresa -

Capital do Estado do Paraná, localizada ao Sul do Brasil, Curitiba é seguidamente citada no fórum da Organização das Nações Unidas (ONU), que discute habitação e urbanismo, Habitat, como exemplo de município que implementa projetos de administração pública, consciente dos recursos de que dispõe, propondo soluções criativas para um emaranhado de problemas urbanos.

A Prefeitura Municipal de Curitiba, diferentemente de muitas outras prefeituras municipais, vem implementando ações baseadas em um processo de planejamento urbano e, ainda, vem sendo administrada com continuidade⁴². Segundo Menezes (1994), o Projeto PIÁ Ambiental foi iniciado na terceira gestão do ex-prefeito Jaime Lerner, 1989-92, e consolidado na gestão do ex-prefeito Rafael Greca, gestão 1993-96, enquanto que o Programa Vila de Ofícios foi iniciado e implantado na gestão do Rafael Greca.

Segundo entrevista com a atual assessora do governador do Estado do Paraná, Giana **Di Rossi**, Jaime Lerner, engenheiro e arquiteto, atual governador do Estado do Paraná, eleito por uma coligação encabeçada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), hoje filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), assumiu pela primeira vez o cargo de prefeito municipal no período de regime militar (gestão de 1971-75) que não previa voto direto em eleições para prefeituras de capitais, e depois nas gestões de 1979-83 e 1989-92. Além disso, sugeriu o seu sucessor na gestão de 1975-78, o ex-prefeito Saul Raiz, e colaborou para eleger nas gestões seguintes, 1992-96 e 1997-2000, respectivamente o ex-prefeito Rafael Greca e o atual prefeito Cassio Tanaguchi.

Lamonier e Figueiredo (1996) apontam que a administração de Lerner alterou profundamente o perfil sócio-econômico de Curitiba e que ele fez intervenções no ritmo de crescimento da cidade, orientando o fluxo populacional para as regiões mais bem servidas de aparelhos públicos. Citam ainda que, *com continuidade administrativa, Lerner fez o que parecia impossível: fazer de uma cidade com vocação para metrópole um lugar aprazível para viver. Reduzindo os efeitos da explosão demográfica e oferecendo qualidade de vida, na medida do possível, para os seus cidadãos* (p. 56). Mas Lerner, segundo Di Rossi, reconhece que não existe lugar perfeito no

manual do conselheiro, Mini Empresa - manual do participante e Mini Empresa - material de apoio.

⁴² Constatou-se que a experiência de administração municipal de Curitiba é bem-sucedida, não só através da pesquisa realizada, mas, sobretudo, por ter sido morador do município o autor da presente tese.

mundo para viver e aponta que uma das características de sua forma de gerenciar e de sua equipe é ter agilidade na administração pública ao oferecer soluções inovadoras para problemas que surgem na dinâmica do desenvolvimento da cidade.

Da mesma forma, o ex-prefeito Rafael Greca, em entrevista para a TV Vida⁴³, aponta que planejar é evitar que os problemas ocorram; é propor soluções. Ele prossegue afirmando que Curitiba não é um paraíso, e que enfrentou os mesmos problemas que outros prefeitos já enfrentaram, porém com uma diferença: *a busca incansável de soluções*. E finaliza dizendo que se não forem completas as soluções, pelo menos que sejam parciais, em partes.

Entretanto, Menezes (1994) aponta que as gestões peemedebistas entre 1983 e 1988, dos ex-prefeitos Fruet e Roberto Requião (primeiro prefeito a ser eleito por votação direta que, aliás, disputou e venceu Lerner) foram fundamentais para a consolidação de um desenvolvimento com políticas sociais (incentivos às micro e pequenas empresas, ampliaram-se projetos assistenciais à infância, comércio ambulante organizado e outros) e ambientais (criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, transferência de atividades de monitoramento ambiental por parte do governo estadual para o municipal, leis municipais com atribuição de estimular a preservação e formação de áreas verdes, além de outros).

A estrutura organizacional da prefeitura do município de Curitiba dispõe-se conforme a figura 16. Essa estrutura se reorganiza através de cinco coordenações funcionais: 1.) Meios administrativos - Secretarias de Administração, de Recursos Humanos, de Finanças, Institutos de Previdência e Assistência dos Servidores e o de Administração Pública; 2.) Gabinete - Gabinete e Assessoria do Prefeito, Gabinete do Vice-Prefeito, Secretaria de Comunicação Social, do Governo Municipal e Procuradoria Geral do Município; 3.) Infra-estrutura - Secretarias de Obras Públicas, do Meio Ambiente e de Saneamento; 4.) Ação social - Secretarias do Abastecimento, da Criança, da Educação da Saúde, de Esporte e Lazer e Fundação de Ação Social; 5.) Estrutura Urbana - Secretarias do Urbanismo, da Indústria, Comércio e Turismo, Companhias de Desenvolvimento de Curitiba, de Habitação Popular e de Urbanização, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Fundação Cultural.

⁴³ Entrevista com o ex-prefeito Rafael Greca transmitida pela Rede TV Vida, em 12 de maio de 1998.

Tratando-se do Projeto PIÁ Ambiental e do Programa Vila de Ofícios apresentado, três órgãos merecem destaque: a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), a Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS) e a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB). A SMMA, segundo o Relatório de Atividades da Prefeitura de 1992, é um órgão subordinado à prefeitura de Curitiba, conforme ilustra a figura a 16, sob a Coordenadoria de Infra-Estrutura e tem a responsabilidade de formular, planejar e executar a política de preservação e proteção ambiental do município de Curitiba. Dentre suas atribuições, destacam-se: desenvolver pesquisas referentes à fauna e à flora; efetuar o levantamento e cadastramento das áreas verdes; fiscalizar as reservas naturais urbanas; combater permanentemente a poluição ambiental; executar projetos paisagísticos e de serviços de jardinagem e arborização; administrar, construir, manter e conservar parques, praças e áreas de lazer; e definir a política de limpeza urbana, através do gerenciamento e fiscalização da coleta, reciclagem e disposição do lixo, por administração direta ou de terceiros.

Figura 16 - Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Curitiba

6.2.2 Projeto PIÁ Ambiental

O Projeto PIÁ Ambiental é reconstituído num primeiro momento, descritivamente, abordando-se aspectos históricos de sua criação, as atividades desenvolvidas e a sua estrutura organizacional.

6.2.2.1 Descrição: Histórico, Atividades Desenvolvidas e Estrutura Física e Organizacional

A. Histórico

O município de Curitiba, segundo a entrevista com a coordenadora do Projeto Piá Ambiental, Sônia M. C. **Hoffmann**, em uma clara concepção integrada de planejamento e gestão ambiental urbana, vem reformulando uma série de programas, cuja solução de problemas sociais está vinculada à implementação de melhorias nos espaços onde se encontram assentadas as populações de baixa renda. Tais assentamentos, segundo Menezes (1994), normalmente estabelecidos em áreas críticas do ponto de vista ambiental, os fundos de vale⁴⁴, são comumente vulneráveis às enchentes e exibem condições sanitárias extremamente comprometedoras à saúde de seus habitantes, tanto pela ausência de rede de saneamento básico, como pela falta de meios para se evitar o acúmulo de detritos e a impossibilidade de retirá-los do local. De outro lado, tais assentamentos refletem a condição social e econômica de uma população, cujas deficiências nutricionais, o baixo grau de coesão familiar e a agressividade do meio se combinam de modo a propiciar a presença de menores nas ruas.

Em decorrência, na Vila Sabará, conforme Hoffmann, uma dessas regiões de fundo de vale, não havia coleta regular de lixo pelo difícil acesso de caminhões de coleta àquele local. O lixo ficava a céu aberto em valetas, córregos e quintais, crianças brincavam no lixo e algumas alimentavam-se dele. Com isso, o índice de mortalidade infantil era bastante alto além do elevado número de crianças desocupadas nas ruas.

Para resolver o problema do lixo, o então prefeito Jaime Lerner e o Secretário Municipal do Meio Ambiente lançaram, no início de 1989, o Programa Compra do Lixo que vem a ser a troca do lixo por vale transporte. O Programa, então, propiciou a reversão daquela situação degradante, apontada anteriormente. A região começou a ficar limpa e as pessoas a se beneficiar com a troca: limpeza da vila; aquisição de vale-transporte. Onde antes havia *lixão*, começavam a surgir as

primeiras hortas e árvores. Entretanto, segundo Hoffmann, o projeto limitava-se a ações remediais (frequentemente utilizadas em políticas assistencialistas), ao invés de ações preventivas (por exemplo: conscientização da comunidade).

Então, prossegue Hoffmann, era preciso fazer algo mais para aquelas crianças. Como a Prefeitura estava apenas iniciando a construção de escolas, creches e outros equipamentos, surgiu a idéia de abrigar as crianças em um local da própria comunidade. Foi assim que a sede inacabada da Associação de Moradores do Sabará, após várias reuniões com a comunidade, foi colocada à disposição da SMMA para iniciar um trabalho com as crianças e adolescentes⁴⁵. Adaptada com uma cozinha, dois banheiros, playground e um forno a lenha, surgia a primeira unidade do PIÁ Ambiental no ano de 1990 e inaugurada oficialmente em 20 de setembro de 1991.

B. Atividades Desenvolvidas

Segundo entrevista realizada com a ex-diretora de uma Unidade do Piá Ambiental e atual técnica da SMMA, Karla N. **Claudino**, atualmente o PIÁ Ambiental, através de suas 34 unidades espalhadas pelo Município, atende cerca de 3.800 crianças, entre 4 e 12 anos, diariamente.

Cada Unidade do PIÁ Ambiental, segundo Hoffmann, faz uma programação semanal de suas atividades diárias, considerando normas editadas pela Coordenação do Projeto que visam tornar dinâmico e padronizado o funcionamento de todas as Unidades.

As crianças são atendidas de acordo com a faixa etária, divididas em três turmas: 4 a 6, 7 a 9 e 10 a 12 anos. Cada turma possui uma monitora que aplica as atividades programadas, que podem

⁴⁴ Conforme o artigo 29 do capítulo VII, da lei municipal 7447/90, setores especiais de fundo de vale são constituídos pelas áreas críticas localizadas nas imediações ou nos fundos de vale, sujeitos à inundação, erosão ou outros que possam acarretar transtornos à coletividade através de usos inadequados.

⁴⁵ Embora existam programas interligados com o PIÁ Ambiental, por exemplo o que trata de adolescentes, denominado PIÁ Ambiental do Ofício, restringe-se, aqui, a tratar do projeto que lida com crianças na idade infantil (entre 4 e 12 anos). Por curiosidade, o PIÁ Ambiental no Ofício oferece treinamento para ingresso no mercado de trabalho e iniciação profissional nas áreas de jardinagem, floricultura e produção de mudas para adolescentes de 14 a 17 anos. Para admissão do adolescente é necessário que ele frequente a escola. Os adolescentes recebem bolsas de iniciação ao trabalho, o equivalente a meio salário mínimo, além de refeição, e desenvolvem uma jornada de trabalho

ser aplicadas em áreas externas ou internas das Unidades, dependendo de seu espaço físico e da programação.

O atendimento ainda se divide em dois turnos, de modo que as crianças possam ser matriculadas em turnos complementares aos da escola.

Em todas as Unidades, conforme descrito no Relatório PIÁ Ambiental (1997), de um modo geral, as atividades desenvolvidas com as crianças englobam alimentação - 4 refeições diárias preparadas em fogão e forno a lenha -, noções básicas de higiene bucal - conscientização, escovação e aplicação de flúor - e corporal - tomar literalmente um banho -, recreação dirigida - coral de vozes e outros -, educação artística, práticas de horta - fitoterapia e minhocário -, paisagismo - viveiros de flores, Ikebana e outros - e ainda a confecção de artesanatos, tais como cestas de papel - cachepôs, baús, porta-trecos, cestas e outros -, fabricação de brinquedos, utilizando o material vindo do Programa Lixo que não é Lixo⁴⁶, reciclagem de papel e acolchoados de lã oriundos do tosqueamento de carneiros que pastam nos parques da cidade.

Todos esses artesanatos são comercializados nas lojas das unidades do PIÁ Ambiental e em alguns lugares estratégicos da cidade, como o Zoológico e na praça do Japão. Ao todo, em 1995, foram comercializadas 5.540 peças. Além da comercialização, essas peças artesanais foram presenteadas aos visitantes oficiais do Governo do Estado do Paraná, através da Primeira-Dama do Governo do Estado. Uma curiosidade é que em todas as peças comercializadas ou presenteadas acompanha um cartão, conforme demonstra a figura 17.

de 4 horas por dia. Com isso o jovem permanece próximo da família e de sua moradia, ao mesmo tempo em que pode ser integrado ao mercado de trabalho.

Figura 17 - Cartão que acompanha as Peças Artesanais das Unidades do PIÁ

C. Estrutura Física e Estrutural

As instalações e o espaço físico das Unidades, segundo o Relatório PIÁ Ambiental (1997), podem ser utilizadas também pela comunidade nos finais de semana e no período noturno para a realização de cursos, cultos, palestras, reuniões e outros eventos.

As unidades do PIÁ Ambiental são implantadas em áreas da Prefeitura ou em sedes de Associações de Moradores inacabadas. As construções e as reformas são executadas pela própria Prefeitura, procurando padronizar as estruturas. Estas são compostas, conforme demonstra a figura 18, na parte interna por salão, dois banheiros, cozinha e escritório para a direção, e na parte externa por play-ground, horta e pomar, jardim, casa para lenha, forno à lenha, cancha de areia e uma biblioteca itinerante.

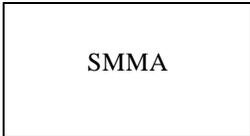
As estruturas das Unidades desse projeto, conforme Relatório (1997), estão subordinada a uma Coordenadoria, intitulada PIÁ Ambiental, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA), conforme ilustra a figura 19.

⁴⁶ Esse Programa consiste na separação prévia de material reciclável, presente no lixo domiciliar, pelos próprios

Figura 18 - Planta de uma das Unidade do PIÁ Ambiental

A Coordenadoria é composta pelas áreas técnicas de apoio administrativo - 6 técnicos, 7 motoristas, 4 auxiliares de motoristas e 2 almoxarifes -, de apoio pedagógico - 10 técnicos pedagógicos - e de 34 Unidades de PIÁ Ambiental. Os técnicos de apoio pedagógico, e equipe multidisciplinar, são biólogos, pedagogos, psicólogos, assistentes sociais e arte-educadores que têm como função elaborar materiais pedagógicos para as Unidades, realizando também assessoramentos bimestrais, integrações semestrais, supervisões programadas semanais e não-programadas quinzenais, cujo objetivo é o acompanhamento do dia-a-dia das Unidades, atualizando as informações que dão suporte ao desenvolvimento da criatividade dos integrantes de cada Unidade.

Cada Unidade do PIÁ Ambiental é formada pelas áreas Administrativa - cozinheira, auxiliar de serviços gerais e guardião voluntário - e Monitoria - 3 monitores e 3 aprendizes de monitores, sendo 1 opcional. O total de pessoas que trabalham diretamente com o Programa é de 348.



SMMA

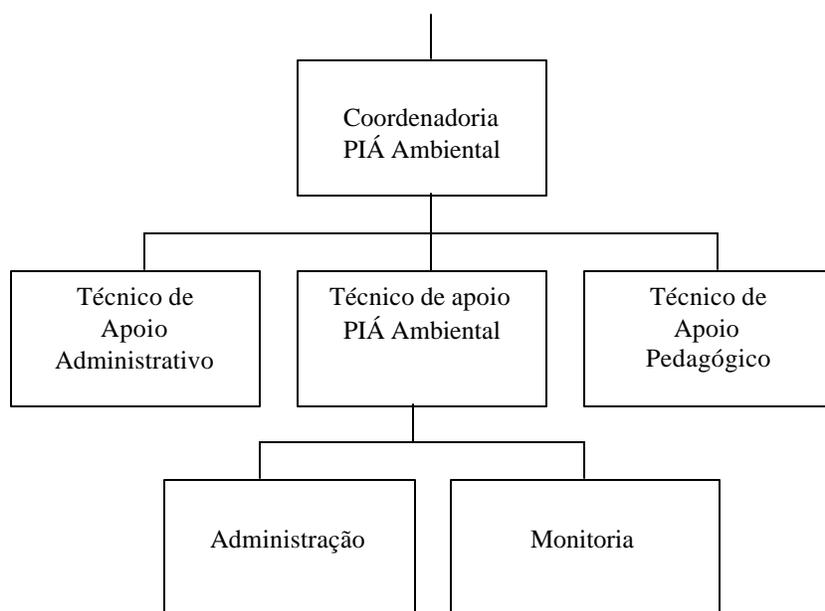


Figura 19 - Estrutura Organizacional do Projeto PIÁ Ambiental

6.2.2.2 Avaliação Processual: Arranjo Institucional, Gestão Organizacional, Espaço Local e Indicadores de Sustentabilidade

Apresenta-se à análise processual da gestão do projeto PIÁ Ambiental, partindo-se de quatro elementos -arranjo institucional, gestão organizacional, espaço local e os indicadores de sustentabilidade.

A. Arranjo Institucional

As organizações que participaram, em algum momento, do arranjo institucional da criação da 1ª Unidade do PIÁ Ambiental foram a Prefeitura Municipal de Curitiba (E), a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, SMMA (E), e a Associação de Moradores do Sabará (S) localizada em Curitiba. Entre elas, segundo análise das entrevistas, a Prefeitura, representada sobretudo pelo ex-prefeito Jaime Lerner, foi a organização que iniciou o projeto PIÁ Ambiental.

Dividindo o Projeto em etapas de elaboração, implantação e avaliação, constatou-se que na etapa de elaboração, a Prefeitura foi a organização que determinou os objetivos e concedeu os recursos financeiros necessários; a Associação de Moradores contribuiu com a sede física do

PIÁ; e a SMMA elaborou as ações necessárias para que os objetivos pretendidos fossem atingidos pelo Projeto. Na etapa de implantação, a SMMA executou as ações necessárias para que as atividades do Projeto fossem iniciadas; a Prefeitura coordenou a arrecadação dos recursos necessários para a manutenção da sede física e do pagamento de alguns funcionários (contratados através da Associação de Moradores); e a Associação de Moradores contribuiu com trabalho voluntário.

A Prefeitura firmou parcerias com organizações, cuja finalidade foi subsidiar a estrutura das Unidades. O Centro Industrial de Curitiba (CIC), doou alimentos e lenhas, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), arcou com a construção de uma das Unidades e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), viabilizou audiovisuais sobre o Projeto, além de outras parcerias e convênios.

A estratégia da Prefeitura foi envolver a Associação de Moradores que potencialmente se beneficiaria com o Projeto, pois não haveria outra maneira de torná-lo eficiente, sobretudo para a população local. Na etapa de avaliação, a SMMA analisa os resultados do projeto, baseando-se no seu público (as crianças carentes). Partindo dos resultados da avaliação, segundo Hoffmann, a SMMA é única que toma as decisões de manter ou modificar os seus objetivos.

Como ponto positivo verifica-se:

- A importância de se ter pelo menos uma organização que conduza o arranjo institucional, mesmo se, ainda, esta organização for governamental (SMMA). Embora não se concorde com o assistencialismo (política pública conduzida somente por um organismo governamental, excluindo outras esferas de poder) verificado na criação da primeira Unidade do PIÁ, prefere-se que a ação política seja implantada, para que depois seja melhorada. Aliás, esta questão se evidenciou nas respostas de Hoffmann e Claudino, pois apontaram que nas demais 33 Unidades as Associações de Moradores juntamente com a SMMA vêm liderando os arranjos institucionais criados.

- Como ponto negativo não se aponta nenhum, devido à inclusão das associações de moradores na liderança (juntamente com a prefeitura) da condução dos outros arranjos institucionais formados, nas demais Unidades do PIÁ Ambiental.

B. Gestão Organizacional

Conforme a análise das entrevistas, o projeto PIÁ Ambiental foi implementado a partir de um planejamento sistemático (com etapas de elaboração, implantação e avaliação) iniciado pela SMMA. Segundo Vallicelli, esta Secretaria, por sua vez, foi impulsionada pela filosofia visando ao Planejamento da Prefeitura Municipal de Curitiba, que é coordenado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Segundo Dera (1995), o IPPUC possui duas características marcantes. A primeira é que ele concilia a visão política com a técnica; e a segunda é que o IPPUC integrando todos os projetos municipais, consegue racionalizar todos os recursos disponíveis para o município.

Segundo Menezes (1994), a filosofia do planejamento da Prefeitura, coordenado pelo IPPUC, não é originada de uma metodologia tecnicamente perfeita, mas, sobretudo, resultado de um processo histórico de sucessivas ações governamentais. Segundo o relato histórico contido no apêndice 5, o planejamento urbano de Curitiba é continuado e sucessivo, tendo como figura central um estrategista chamado Jaime Lerner, ex-presidente do IPPUC, três vezes prefeito de Curitiba, um dos poucos ex-prefeitos que conseguiu reeleger dois sucessores consecutivos, e atual governador (inclusive reeleito para mais uma gestão). Além da liderança política e da capacidade técnica de Lerner, como também dos seus sucessores, o Ex-Prefeito Rafael Greca e o atual Prefeito de Curitiba (também ex-presidente do IPPUC) Cassio Taniguchi, foram determinantes na manutenção da filosofia do planejamento.

Reconstruindo metodologicamente o projeto PIÁ Ambiental, verificou-se que todas as ações elaboradas possuem um responsável e, ou uma equipe para implantá-lo. Seus responsáveis ou equivalentes são selecionados pela competência dentro das atividades desenvolvidas, embora um dos entrevistados apontasse o critério político como o segundo fator de decisão, nos casos em que havia mais de um candidato competente. Já os prazos para implementar estas ações elaboradas

são determinados a partir das prioridades e da melhor conveniência e, sazonalmente, da proximidade das eleições municipais. Considerando que existe um bom planejamento como *plano de fundo* para implementar ações, há uma preocupação rigorosa com a alocação de recursos necessários para implantar ações, geralmente, previstas em orçamento.

A coordenação e o monitoramento das ações elaboradas, conforme Hoffmann, são realizados através de avaliações constantes com os próprios beneficiários destas ações quando implementadas. Não existem critérios intermediários para avaliar se uma ação elaborada foi parcial ou totalmente realizada, ou seja, se a ação foi ou não realizada. Com estas avaliações, a coordenadora do Projeto PIÁ Ambiental, Sônia Hoffman, analisa a performance dos funcionários e, ou responsáveis. Mesmo não havendo uma política de recompensa que diferencia as pessoas ou as equipes responsáveis que obtiveram resultados eficazes, as pessoas ficam motivadas. Segundo citação de Claudino: ... *sem demagogia, a recompensa é a gratidão profissional e pessoal.*

Embora não haja um sistema de informações gerenciais rigoroso e nem computadorizado, o PIÁ utiliza-se de uma organização manual de informações que, se por um lado não merece nenhum destaque, por outro, ao menos permite que não haja burocracia.

As ações realizadas nas Unidades do PIÁ são divulgadas às comunidades dos bairros em reuniões comunitárias. As informações ao município, de uma maneira geral, divulgam-se através da mídia, eventos municipais, audiovisuais e da criativa idéia da Primeira-Dama do Governo do Estado de presentear com peças artesanais (produzidas nas Unidades e acompanhadas de um cartão indicando a criança autora) os visitantes oficiais do Governo do Estado do Paraná.

Como pontos positivos apontam-se:

- O PIÁ Ambiental apresenta uma metodologia de gestão organizacional acabada, resultado de meio século de experiências com planejamento, conforme demonstra o apêndice 5;
- Utilizando-se parcialmente da gerência por projetos e da gerência institucional para operacionalizar a metodologia de planejamento, o projeto conseguiu viabilizar economicamente um conjunto de atividades dos setores sociais e ambientais (geralmente vistas como de difícil conciliação) e, ainda, com rápida implementação;

- A estratégia de sucesso do plano de comunicação foi de combinar diversas maneiras de divulgar o projeto PIÁ, inclusive utilizando idéias originais como a de presentear visitantes oficiais do Governo do Estado do Paraná. O PIÁ acabou fortalecendo a imagem institucional da Prefeitura de Curitiba.

Como pontos negativos, da mesma forma verificados no projeto CEPA, registram-se:

- Não se utilizaram critérios intermediários para verificar se uma ação elaborada foi parcial ou totalmente realizada;
- A ausência de um sistema de informações gerenciais criterioso;
- Nada impede que o plano de comunicação tenha divulgado apenas os resultados mais convenientes.

C. Espaço Local

O principal benefício do projeto PIÁ Ambiental, segundo a análise das entrevistas, foi a educação ambiental a crianças entre 4 e 12 anos do município de Curitiba. Conforme entrevista com o técnico em educação ambiental da SMMA, Carlos Alberto de **Oliveira**, pelos resultados positivos com as crianças, foi incorporada uma nova proposta que oferece treinamento para ingresso no mercado de trabalho de adolescentes. O PIÁ Ambiental do Ofício, e novas Unidades estão sendo criadas em municípios da região metropolitana de Curitiba, como Almirante Tamandaré, Pinhais e Piaí, e em outros municípios do Estado do Paraná.

Como ponto positivo, destaca-se:

- O projeto PIÁ Ambiental possibilitou, em efeito cadeia, que outros espaços locais pudessem ser beneficiados.

D. Indicadores de Sustentabilidade

Os indicadores utilizados pelo Projeto PIÁ Ambiental não podem ser aferidos como um conjunto de medidas criteriosas de educação ambiental. Mas existem evidências, com base na unanimidade das entrevistas, de que o principal benefício do Projeto foi a prática da educação ambiental por crianças de 4 a 12 anos e que já dura seis anos. Embora sem a mesma unanimidade, as pessoas que trabalham diretamente com o projeto apontaram outros benefícios, como o desenvolvimento físico, psíquico e motor das crianças; a integração de famílias carentes; a utilização de fogão a lenha; e a prática de atividades, como cuidar de hortas e pomares caseiros e fabricar papel reciclado artesanal. Quanto à previsão temporal para que a prática da educação ambiental das crianças continuasse vigorando no município, também por unanimidade apontou-se que ela seria de longo prazo. Um dos entrevistados alertou que, esta continuidade talvez dependa da permanência das mesmas forças políticas que atualmente governam o município.

Avaliando sistematicamente os resultados alcançados de suas atividades perante o seu público, o projeto constatou indícios de uma prática efetiva de educação ambiental. Tal efetividade, segundo Hoffmann, foi demonstrada pelas 3.800 crianças atendidas mensalmente nas 34 Unidades do projeto PIÁ Ambiental com um custo de manutenção mensal baixo, equivalente a R\$ 40,00 por criança. Quanto aos trabalhos desenvolvidos nas Unidades, Claudino destaca não só a quantidade mas a qualidade do trabalho desenvolvido.

Os indicadores utilizados pela prefeitura do município de Curitiba apresentam medidas que podem ser consideradas correlatas à educação ambiental. Segundo entrevista realizada com a Coordenadora do Setor de Monitoração de Informações do IPPUC, Regina M. **Sliwiany**, utilizaram-se dados coletados pelo IPPUC e a partir do Censo do IBGE de 1991. Os dados do IPPUC também estão disponíveis em nível de bairros. Os medidores que corroboram para demonstrar os efeitos que podem ser considerados como resultado da prática da educação ambiental estão apresentados no quadro 18. Segundo IPPUC (1996), como é o primeiro relatório que informa os dados destas medidas, não existem números coletados anteriormente. Como uma maneira de compará-los, o Instituto apresenta limiares mínimos e máximos⁴⁷, oriundos de médias

⁴⁷ Segundo Sliwiany (1997, p.176), *o índice parcial é calculado para medir a distância do estado empírico em relação ao estado estabelecido como ótimo, é óbvio que a determinação dos limiares represente parâmetros essenciais que, se não for bem fundamentada através de critérios objetivos, pode invalidar qualquer processo de avaliação.*

nacionais brasileiras e internacionais, de capitais brasileiras e outros descritos nas observações no quadro 18.

Quadro 18 - Indicadores de Efetividade do Município de Curitiba

Medidas correlatas de educação ambiental em valores aproximados							
Atributo	N °	Medidas	Formula	Valor	Medição	Período	Fontes
Saúde	1	Mortalidade infantil	é expressa pelo número total de óbitos de crianças menores de 1 ano de idade por 1000 nascidos vivos	24	Absoluto	Média 91/92/93	IPPUC
Relação comparativa: limiar máximo (Cuba)				10	Absoluto	Média 91/92/93	IPPUC
limiar mínimo (Brasil)				54			
Saúde	2	Incidência de diarreia	é expresso pelo número de casos notificados por 100.000 habitantes	1364	Absoluto	Média 92/93/94	IPPUC
(*) Relação comparativa: limiar máximo				110	Absoluto	Média 92/93/94	IPPUC
limiar mínimo				4718			
Educação	3	Taxa de alfabetização	é a relação entre a população alfabetizada de determinada faixa etária e a população total desta mesma faixa	94	%	1991	IPPUC
Relação comparativa: limiar máximo (Porto Alegre)				96	%	1991	IPPUC
limiar mínimo (Recife)				74			
Educação	4	Adequação idade por série	é a relação entre a idade real do aluno e a idade teórica prevista	0,8	anos	1991	IPPUC
(**) Relação comparativa: limiar máximo				0	anos	1991	IPPUC
limiar mínimo				2,1			
<p><i>Observações (*) - os limiares foram obtidos através da amplitude de variação da própria distribuição empírica excluindo-se os dois extremos.</i></p> <p><i>(**) - adotou-se o critério de validação de especialista na área de educação</i></p> <p><i>Fonte: IPPUC (1996)</i></p>							

As justificativas que explicam o porquê destas medidas serem consideradas correlatas à educação ambiental são: 1.) o acompanhamento de indicadores de saúde infantil é fundamental, pois a saúde dos menores de 1 ano é bastante suscetível aos fatores ambientais e às ações dos serviços de saúde; 2.) a incidência de diarreia vincula-se diretamente com os fatores ambientais, tais como: existência de água tratada, saneamento básico e destino do lixo, e também pelos fatores educacionais ligados a hábitos de higiene e limpeza, dentre outros; 3.) a taxa de alfabetização quantifica o nível de instrução de uma população; 4.) e a adequação idade por série qualifica o nível de instrução de uma população.

Como ponto positivo evidencia-se:

- Mesmo havendo a dificuldade de se apontar indicadores rigorosos de um atributo interdisciplinar, os indicadores utilizados apresentam medidas (mortalidade infantil, incidência de diarreia, taxa de alfabetização e adequação idade por série) que podem ser pelo menos consideradas correlatas à educação ambiental. E, além de tudo, o município apresentou valores mais próximos do limiar máximo do que do mínimo.

Como ponto negativo destaca-se:

- Embora pareça contraditório, mas os indicadores utilizados que apresentam medidas correlatas à educação ambiental podem ser questionados (sobretudo se for considerado o caráter interdisciplinar do atributo) quanto à validade das medidas consideradas para se apontar a efetividade do projeto.

6.2.2.3 Programa Vila de Ofícios: Histórico e Estratégias para aumentar as Oportunidades de Trabalho

A. Histórico

O Programa Vila de Ofícios foi uma idéia gestada objetivando solucionar os problemas mais graves de algumas regiões carentes de Curitiba. Ele foi lançado no segundo semestre de 1993, sob a coordenação do FAS e execução da COHAB, na gestão do Ex-Prefeito Rafael Greca, segundo o Relatório Programa Vila de Ofícios (1995).

O início das obras esteve condicionado à liberação de recursos para a viabilização do programa. Na ocasião, o município procurou financiamento junto aos órgãos competentes, entretanto, deparando-se com a inexistência de linhas de financiamento para habitações populares no País, restou-lhe como única alternativa a utilização de recursos próprios. Para a implantação do programa Vila de Ofícios foi criada uma parceria entre os diversos órgãos que já desenvolviam serviços e programas sociais.

A primeira vila piloto do programa, segundo Abbud, foi a Vila Pinto, localizada a dois quilômetros do centro de Curitiba, no bairro Prado Velho, local de uma das mais antigas ocupações irregulares do município.

Um perfil dos moradores, segundo o Relatório Programa Vila de Ofícios (1995), apontava que a maioria das pessoas da Vila de Ofício Vila Pinto era composta por jovens, estando 73% deles com idade que não ultrapassava 30 anos. Metade das famílias foi formada há menos de 15 anos. Grande parte dos cônjuges reside em Curitiba há mais de 15 anos, e foi na Vila Pinto que a maioria formou sua família. O número médio de pessoas por domicílio era de 3,9% semelhante à média encontrada no Paraná nas áreas urbanas, e aproximada daquela encontrada no conjunto da cidade de Curitiba 3,8%; ou seja, as famílias mais jovens e as de cônjuges idosos são as que possuem a menor densidade. É interessante observar que as pessoas ali residentes, na maioria dos casos, têm algum grau de parentesco, evidenciando, de um lado, o antigo processo de migração das zonas rurais para as urbanas, em que um parente trazia outros quando se instalava na cidade, e, de outro, pelo processo de empobrecimento da população que vai ocupando áreas irregulares na cidade, subdividiando as terras entre os parentes.

O Relatório (1995) indica também que o nível de escolaridade das pessoas da Vila Pinto era baixo, particularmente dos chefes de família e cônjuges. A maioria frequentou escola, mas não acabou o 1º grau; via de regra, abandonou a escola antes de completar a 4ª série do 1º grau. Por ocasião desta pesquisa, nenhum deles estava estudando, embora alguns tivessem mostrado interesse em retornar à escola, caso houvesse disponibilidade de tempo. Esta, no entanto, não era a situação dos filhos. Uma das providências que os pais estavam tomando ou tomam para garantir um futuro melhor para eles foi colocá-los na escola. As crianças em idade escolar, particularmente as dos casais mais jovens, frequentavam a escola do bairro, conseguindo concluir ou chegar aos últimos anos do primeiro grau. A necessidade de ajudar a família, contudo, era um fator impeditivo para a conclusão ou mesmo para a frequência assídua ao curso de 2º grau.

Quanto à questão financeira, as famílias encontravam-se numa situação típica de população de baixa renda. Das pessoas que trabalhavam, 32% eram assalariadas, com registro em carteira, normalmente empregados como serventes em empresas comerciais e de serviços. Alguns, no entanto, estavam executando trabalhos que exigem um mínimo de especialidade: caixa de

supermercado, assistentes de dentistas, secretária e representante comercial. Muitos trabalhadores não possuíam nenhum vínculo empregatício: as mulheres domésticas diaristas e os homens como catadores de lixo reciclável⁴⁸. Todas as famílias recebiam, pelo menos, um salário mínimo por mês, seja pelo trabalho, aposentadoria, pensão, ou mesmo salário desemprego.

Sensível aos problemas sociais que uma mudança de local acarretaria na vida dessas pessoas, uma vez já integradas àquele espaço urbano, o governo municipal entendeu que seria interessante tentar uma experiência inovadora em termos sociais. Implantou o Programa Vila de Ofícios, cujo objetivo era melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda, permitindo a sua inserção na rede de produção de bens e serviços.

Figura 20 - Vista Parcial de uma das Unidades do Programa Vila de Ofícios

Para isso, a Prefeitura de Curitiba lançou, simultaneamente, a construção de habitações e um programa de treinamento intensivo de capacitação profissional e, posteriormente, a prestação de assessoria às atividades. Através do trabalho e do acesso a moradias dignas, esperava-se elevar o nível social dessa população a patamares que permitissem o resgate do direito à cidadania.

⁴⁸ A atividade ligada à coleta de papel, aliás, determina uma certa diferenciação social entre os moradores. Percebe-se uma nítida diferença de condição de vida entre os compradores de papel e os coletores. Os primeiros são intermediários entre os segundos e a indústria que processa a reciclagem. As famílias que se encontram nessa condição possuem carros utilitários, com os quais realizam a sua atividade e atribuem a ela sua situação de relativa vantagem social. Afinal, foi com essa atividade que conseguiram comprar uma série de equipamentos domésticos, como: eletrodomésticos, telefone, móveis, etc.

B. Estratégias Locais para aumentar as Oportunidades de Trabalho

A Vila de Ofícios da Vila Pinto foi entregue aos seus moradores em 5 de janeiro de 1995. Na primeira etapa do programa foram entregues às famílias selecionadas 21 sobrados que cumprem dois objetivos básicos: primeiro, moradia no andar superior e loja ou atendimento de prestação de serviços no pavimento térreo, propiciando geração de renda para a família ou sua complementação, e segundo, ao mesmo tempo em que recupera e urbaniza uma área degradada, melhora as condições de vida dos seus moradores.

A segunda Vila de Ofícios, localizada no Bairro Novo, foi entregue às primeiras dezessete famílias selecionadas, em 2 de outubro de 1995. Neste caso, a população alvo foi escolhida entre os integrantes da lista de espera para aquisição de habitação popular através de financiamento da COHAB. A seleção dos candidatos às Unidades, neste caso, foi realizada por técnicos da área social, cuja exigência era que, no mínimo, um dos membros das famílias, candidatas ao benefício, tivesse experiência prévia na prática de prestação de serviços, isto é, um ofício, ou exercesse alguma atividade comercial no mercado formal ou informal de gerenciamento de comércio. Ao mesmo tempo, foi realizada uma sondagem da demanda de bens e serviços em toda a extensão do bairro, permitindo conhecer os ofícios mais necessários ao local, e, ou inexistentes na região.

Fez-se notar, aponta Abbud⁴⁹, que as características dessa população são bem diferentes daquelas encontradas na experiência piloto. Neste caso, as famílias já possuem uma certa inserção no mercado de trabalho, o que lhes permite a aquisição de uma casa própria. Até abril de 1997, o programa já havia concluído 174 unidades, entre várias vilas da cidade: Vila Pinto, Bairro Novo, Paqueta, Ana Cecília e Laranjeiras.

Antes da aplicação do programa piloto na Vila Pinto, a maioria das pessoas habitava barracos sem água, esgoto ou luz; em suma, habitações precárias e sem qualquer infra-estrutura. As famílias conviviam com lixos, jogados ao rio pelos próprios moradores, bem como com os detritos de esgoto, que degradavam o meio ambiente e a qualidade de vida na região.

⁴⁹ Entrevista realizada com o Engenheiro Civil e Técnico da COHAB, Omar Abbud, em 25 de abril de 1997.

Assim, a Prefeitura aliou os objetivos sociais do programa a uma ação ambiental, promovendo a recuperação de uma área degradada. As obras realizadas no local incluíram, além da construção de 21 unidades, infra-estrutura completa com rede de esgoto, recuperação da margem do rio e paisagismo.

Com a construção das primeiras unidades, a urbanização deu ao local uma nova paisagem, até então desconhecida para os seus usuários. Após o término das obras, o local ficou completamente transformado e, ainda, o problema do desemprego amenizado, com uma expressiva melhoria da qualidade de vida.

Dessa forma, o Programa propiciou, além da nova leitura da paisagem urbana, a oportunidade de uma profissão e o direito à moradia digna. Esses elementos possibilitam um relacionamento positivo da população com a cidade, resgatando sua própria identidade e o seu direito ao exercício da cidadania.

As Vilas de Ofício oferecem um local de dupla utilização: moradia e oficina de trabalho, o que garante habitação e emprego com a geração de renda para os seus usuários. No Projeto Piloto, Vila de Ofícios em Vila Pinto, é visível a recuperação sócio-econômica das famílias, além da recuperação da área. Os antigos barracos foram substituídos por sobrados, que hoje se confundem com o bairro de classe média ali existente. Atualmente, os sobrados são a antítese dos barracos que ali existiram por mais de uma década. Além disso, criou-se a possibilidade de as pessoas desenvolverem uma atividade profissional no próprio domicílio, estabelecendo relações de troca, o que tem colaborado para o processo de integração social.

A avaliação realizada na Vila Pinto, segundo o Relatório Programa Vila de Ofícios (1995), indica dois aspectos. O primeiro é que a função habitacional foi cumprida. A área sofreu um processo de renovação, sendo integrada urbanisticamente ao seu entorno. Por tratar-se de uma população oriunda de favela, sofre ainda um estigma por parte da população de classe média do bairro, porém percebe-se que esta situação vem se modificando. O segundo aspecto refere-se à geração de renda. Por estar situada em área central da cidade, as atividades comerciais

desenvolvidas pelos moradores encontraram maior concorrência no comércio local. Esta questão vem recebendo atenção institucional, e medidas, como cooperativa de vendas, estão sendo implementadas. Isso não foi observado, no entanto, na avaliação na Vila de Ofícios construída no Bairro Novo, área de expansão na periferia da cidade. Lá as atividades comerciais e de serviços têm exercido uma espécie de efeito econômico polarizador da população local, com resultados sociais e econômicos de grande sucesso.

A Vila de Ofícios do Bairro Novo deu às famílias a oportunidade de realizar um grande sonho: abrir o seu próprio negócio, uma pequena loja comercial ou de prestação de serviços, além de ter sua casa própria, livrando-as do aluguel. Prosseguindo a avaliação, o Relatório Programa Vila de Ofícios (1995) aponta que sem ajuda e o financiamento da Prefeitura, o sonho nunca se transformaria em realidade. Na conjuntura econômica, poucas ou, talvez, nenhuma das famílias selecionadas teriam condições de fazer algum investimento para instalar um ponto comercial numa região onde moram mais de 8 mil famílias, com um mercado consumidor em potencial.

A administração do comércio encontra-se sob a responsabilidade de um dos cônjuges ou filhos, e representa uma complementação do orçamento familiar ou, quando mais rentável, a renda familiar na sua totalidade.

Um comércio próprio, associado à moradia, garante tranquilidade e segurança, afastando o risco de desemprego às famílias que participam do Programa Vilas de Ofício. O seu êxito não depende apenas dos órgãos do Governo Municipal, mas, principalmente, dos seus beneficiados diretos - as famílias selecionadas para participarem no Programa.

Enfim, foram três estratégias que possibilitaram o Vila de Ofícios ser um programa efetivo para gerar uma maior oferta de trabalho. A primeira é que a implantação está respaldada, basicamente, em dois decretos municipais: um determinando que todas as áreas do município de Curitiba destinadas à implantação de projetos da COHAB Curitiba sejam consideradas *Setores Especiais de Habitação de Interesse Social*, e o segundo criando o *Setor Especial Vila de Ofícios* em várias regiões periféricas da cidade ou áreas centrais, que constituem bolsões de pobreza, abrindo a possibilidade de que as unidades de uso residencial possam ser utilizadas, também, para

a instalação de atividades comerciais de pequeno porte ou para a prestação de serviços à comunidade. Para isso, as famílias podem destinar parte do espaço da casa, dando-lhe uso múltiplo. Este decreto, na verdade, oficializa uma prática comum nos bairros das cidades brasileiras, que consiste na utilização de parte do domicílio para uso comercial, à margem da legislação, engrossando as estatísticas das atividades informais.

A segunda estratégia é que para garantir a efetivação do Programa Vila de Ofícios a Prefeitura Municipal se valeu de um arranjo institucional, contendo outros programas sociais que lhe deram suporte, destacando-se o Programa Liceus e Linhas de Ofícios, o qual contribui com o treinamento e aperfeiçoamento das famílias nas atividades escolhidas. Este programa é desenvolvido pela Fundação de Ação Social (FAS), que mantém outros programas sociais na área. Soma-se a isso o apoio de Instituições como a Secretaria Municipal da Indústria, Comércio e Turismo (SMICT), o Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE), cujas ações são executadas no sentido de estimular as pequenas atividades empresariais ali desenvolvidas; dos programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, com a preocupação de conscientizar a população para a importância de um meio ambiente saudável, incentivando práticas preservacionistas, além da ajuda de empresários locais.

E a terceira estratégia é que os recursos utilizados no Programa são predominantemente oriundos da Prefeitura Municipal de Curitiba, tal como estimula o desenvolvimento endógeno. A coordenação está a cargo da Fundação de Ação Social que acompanha todos os passos do programa desde a sua implantação - selecionando as famílias moradoras e os ofícios a serem executados, a monitoração das etapas pós-ocupação das casas e instalação das atividades comerciais - até a avaliação dos resultados e, quando necessário, a correção dos desvios para garantir o alcance pleno dos objetivos.

Os resultados positivos do Programa são inquestionáveis, porém o número de pessoas beneficiadas poderia ser maior se houvesse a possibilidade de contar com recursos financeiros de outras instituições, sejam elas governamentais ou não. Isso permitiria a ampliação e, quando necessário, incrementações no Programa, pois, segundo relata Abbud, no período de realização

da pesquisa de campo em Curitiba, o Programa estava parado aguardando verbas para financiamento.

6.3 Caso da Associação Comercial e Industrial de Toledo (ACIT)

Toledo é um município localizado na região Oeste do Paraná, que possui os setores agrícola e industrial interligados. Embora a indústria esteja, de modo geral, numa fase bastante primária de transformação, ela representa o eixo para um processo de modernização e otimização do setor produtivo, viabilizando desta forma o desenvolvimento regional.

Nos meados da década de 80, surgiu no município de Toledo uma experiência empresarial comunitária singular que teve repercussão nacional pela inovação de suas idéias, sendo hoje uma das alternativas de empreendimento empresarial sugerido pelo Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE), conforme FERREIRA (1996).

A Associação Comercial e Industrial de Toledo (ACIT), coordenou a busca de caminhos para solucionar a crise provocada pelo declínio populacional e a decadência econômica no município, criando o Projeto Empresas Comunitárias que promoveu o desenvolvimento econômico local, visando reter e reciclar a riqueza através da industrialização das riquezas locais. Alcançou-se, assim, o crescimento econômico e o aumento da arrecadação, propiciando a criação de empregos, a utilização da matéria-prima e capital local e, ainda, se deu posse e controle das indústrias surgidas no município à comunidade local. Para consolidar o Projeto Empresas Comunitárias, desenvolveu-se um programa que criou uma empresa de participação comunitária, a Toledo S/A. Participações, que teve como finalidade consolidar os empreendimentos comunitários de Toledo através da captação de recursos locais. Estes recursos, basicamente, serviam para financiar o capital de giro das indústrias comunitárias já existentes e financiar a criação de novas empresas.

6.3.1 Prefeitura Municipal de Toledo

No início do Projeto Empresas Comunitárias, a Prefeitura Municipal de Toledo, sob a gestão do Ex-prefeito Duílio Genari, no período de 1977 a 82, teve um papel coadjuvante na liderança

do projeto e fundamental na sua implementação, sobretudo, por subsidiar ou facilitar a instalação de empresas no município. A partir do governo seguinte, de 1983 a 88, ou seja, durante a primeira gestão do Ex-prefeito Albino Corazza Neto, até então presidente da ACIT na gestão 1979 - 82, e principal liderança do Projeto das Empresas Comunitárias, a Prefeitura Municipal de Toledo consolidou o Projeto Empresas Comunitárias.

A administração do Ex-Prefeito Corazza Neto, segundo o Relatório do Conselho Comunitário de Toledo (1988), se autodenominava *Toledo - comunidade no poder*. O Plano de Governo, conforme o Relatório, foi subsidiado através de discussões com a comunidade toledana. A democracia era o compromisso maior do governo municipal, tanto que foram criadas Associações Comunitárias, Distritais e o Conselho Comunitário, que na época causou uma polêmica provocada pelas suas atividades redundantes com as da Câmara Municipal.

Fazendo um recorte desta administração municipal, enfocando o Projeto de Empresas Comunitárias, o governo colaborou na implantação de empresas comunitárias de atividade industrial e, sobretudo, de atividade caseira, como hortas comunitárias, casa do artesão e outras. Em relação às empresas caseiras, o governo incentivou o comércio formal de seus produtos. E, ainda, promoveu a capacitação de mão-de-obra, através da realização de cursos profissionalizantes do Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SENAI), poupando, assim, despesas, ou melhor, investimentos por parte das empresas comunitárias em treinamento de pessoal.

6.3.2 Associação Comercial e Industrial de Toledo (ACIT)

A Associação Comercial e Industrial de Toledo (ACIT), conforme citação do Estatuto (1967), *foi fundada em 23 de novembro de 1967, na forma jurídica de uma Associação / Sociedade Civil sem fins lucrativos, tendo como principais objetivos: 1.) congregação dos interesses comuns das empresas que exerciam atividades comerciais, industriais, agrícolas e prestadores de serviços, em todas as suas modalidades econômicas e financeiras; 2.) ser órgão representativo das classes congregadas perante os poderes constituídos, público em geral e outros congêneres; 3.) representar, com legitimidade, seus filiados judicial ou extra-judicialmente, utilizando os*

instintos processuais constitucionalmente assegurados, inclusive mandado de segurança coletivo; 4.) reivindicar vantagens e direitos junto ao Município, Estado e União, objetivando benefícios às classes empresariais; 5.) manifestar pontos de vista sobre questões político-sociais, segundo os interesses da entidade, desde que não haja posição partidária.

A sua estrutura organizacional está definida conforme a figura 21. Entre as funções dessa entidade destacam-se as do primeiro escalão: 1.) Assembléia Geral: compete tomar todas as decisões de importância que envolvem a Associação Comercial e Industrial de Toledo; tomar conhecimento do relatório de gastos da Diretoria; fixar contribuições mensais dos associados; tomar conhecimento das questões apresentadas pela Diretoria Executiva; eleger e dar posse aos diretores e conselheiros; 2.) Presidente: compete ao mesmo obedecer todas as decisões da Assembléia Geral, passando-as aos outros membros da diretoria; representar a Associação Comercial judicial e extrajudicialmente; nomear, promover, conceder licenças, suspender e demitir funcionários; assinar, juntamente com o Tesoureiro, todos os atos, contratos e documentos que representam obrigações para a Associação Comercial; 3.) Vice-Presidente do Comércio: compete ao mesmo atender o Comércio, no qual se incluem os comerciantes com toda a sua problemática empresarial; encaminhar aos órgãos superiores da Entidade os problemas de sua alçada; auxiliar a administração; elaborar programas, planos estruturais de administração com equacionamentos técnicos da problemática do setor; 4.) Vice-Presidente da Indústria: compete ao responsável por este cargo o atendimento ao parque industrial na Jurisdição da Entidade; promover intercâmbios de desenvolvimento empresariais; auxiliar a administração; promover a expansão e melhoria do parque industrial; 5.) Vice-Presidente da Agropecuária: é de sua competência dotar a Entidade de informações sobre a estrutura fundiária, agrícola e pecuária do setor; dotar as estruturas econômicas, necessidades, métodos de trabalho, sistemas de comercialização da produção, encargos e índices assistenciais; cooperar com as demais entidades ligadas ao setor, mantendo com as mesmas intercâmbio de informações e sugestões; auxiliar a administração; 6.) Vice-Presidente da Micro-Empresa: compete a ele o atendimento aos microempresários, quer comerciantes, quer industriais; cooperar com as demais entidades ligadas ao setor; manter intercâmbios com os demais Vice-Presidentes; propugnar pelo desenvolvimento das empresas ligadas ao seu setor; auxiliar na administração.

Figura 21 - Estrutura Organizacional da ACIT

6.3.3. FRIGOBRÁS-SADIA

Na década de 60, segundo Rippel (1995), o Grupo Sadia constituiu na cidade de São Paulo a Companhia Brasileira de Frigoríficos S.A., FRIGOBRÁS. Expandindo os seus negócios, a

FRIGOBRÁS instalou-se em Toledo pela tradição do município na produção de suínos em escala comercial. Além de atuar no abate de suínos, atuou também no de bovinos. No ano de 1978, com o estímulo e a implementação na região da criação de frangos para o abate, principalmente via sistema integrado, estabelecendo encadeamentos produtivos mais definidos na economia local e possibilitando um aumento de lucratividade, a empresa se consolida. Inclusive, segundo o Relatório de Desenvolvimento Econômico do Estado do Paraná (1993), a empresa teve um papel de tal importância na economia local que Toledo respondia por uma boa parte da arrecadação fiscal do Estado. Essa expansão foi em boa parte responsável pelo surgimento do fenômeno das empresas comunitárias de Toledo, que se organizaram inicialmente a partir da utilização de um subproduto da FRIGOBRÁS e ampliaram seu leque de atividades com vistas, principalmente, ao atendimento da demanda dessa empresa. Desse modo, passaram a assumir essencialmente uma posição de empresas resultantes de um efeito em cadeia de consumo, aumentando, com o passar do tempo, sua rede de atuação para inserir-se em outros mercados.

6.3.4. Projeto Empresas Comunitárias

A ACIT, coordenou a busca de caminhos para solucionar a crise provocada pela decadência econômica no município, criando o Projeto Empresas Comunitárias, que promoveu o desenvolvimento econômico local visando reter e reciclar a riqueza do município. Alcançou-se, assim, a criação de empregos - redução do nível de desemprego, de 8% em 1980 para 4% em 1984 -, o crescimento econômico, demonstrado conforme o quadro 19, e aumento da arrecadação - embora Toledo estivesse com apenas 95.000 habitantes em 1993, era o 7º município em arrecadação de Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviço (ICMS), no Estado.

Quadro 19 -Crescimento de Empresas em Toledo por Setor de Atividades

Ano	Indústria	Comércio	Serviços
1980	10	38	44
1981	11	33	07

1982	7	45	61
1983	25	120	152
1984	22	128	169
1985	26	182	267
1986	28	188	208
1987	34	189	450
<i>Fonte: Prefeitura Municipal de Toledo</i>			

6.3.4.1 Descrição: Histórico e as principais Empresas Constituídas

O projeto Empresas Comunitárias foi reconstituído, num primeiro momento, descritivamente, destacando-se aspectos históricos e as principais empresas constituídas.

A. Histórico

No início da década 80, segundo Ferguson (1990), Toledo ficou conhecida no Brasil por suas empresas comunitárias. Entre 1983 e 1986 vários grupos procedentes de mais de 300 municípios brasileiros foram a Toledo testemunhar a experiência positiva na área empresarial.

Em 1946, segundo entrevista com a ex-técnica de educação da prefeitura municipal de Toledo, Maria A. Patiño **Crozatti**, foi formada uma companhia colonizadora para ocupar a região. Esta companhia atraiu muitas famílias de pequenos produtores agrícolas descendentes de italianos e alemães do Rio Grande do Sul, onde tinham vivido em comunidades rurais com espírito participativo. Grandes oportunidades para adquirir terras no Oeste do Paraná atraíram em massa os produtores do Rio Grande do Sul. A companhia colonizadora criou infra-estrutura para o assentamento e emancipação do município. A tradição cooperativista dos pioneiros de Toledo foi trazida do Rio Grande do Sul e a experiência favorável de colonização propiciou a formação de uma sociedade local disposta a promover o desenvolvimento.

Um acontecimento em 1974, demonstrou esta disposição e prefigurou a experiência das empresas comunitárias na década seguinte, conforme a entrevista com o ex-presidente da ACIT e

ex-prefeito de Toledo, Albino **Corazza Neto**. *Pseudo-empresários* estrangeiros vieram a Toledo prometendo instalar uma fábrica com apoio da Pepsi-Cola e Crush. Foi lançada uma campanha publicitária para convencer a Prefeitura a doar um terreno e a população toledana a comprar ações desta companhia. Quando a fábrica foi instalada, os toledanos observaram que os empresários estrangeiros trouxeram velhos equipamentos e descobriram que não havia nenhuma ligação da fábrica recém-instalada nem com a Pepsi-Cola e nem com a Crush. Mesmo assim, os toledanos tomaram refrigerantes, *King-Cola*, de qualidade medíocre que a fábrica produzia. Após um ano de operação, os empresários sumiram com uma soma considerável de dinheiro, fechando a fábrica.

Entretanto, prossegue Corazza Neto, *o golpe King-Cola* revelou aos toledanos que havia recursos locais e espírito coletivo, que as empresas comunitárias mais tarde utilizariam. No fim da década de 70, a grande mudança agrícola com a introdução da cultura mecanizada de soja e trigo provocou uma concentração fundiária, expulsando os trabalhadores rurais.

O êxodo rural provocou uma crise em Toledo. Os desempregados da agricultura deslocaram-se para a área urbana do Município fazendo greves de fome em frente à Prefeitura; muitos emigraram para as regiões de fronteiras de Rondônia, Mato Grosso ou para as grandes cidades. O comércio local sofreu um considerável declínio com a diminuição da população e com a perda do poder aquisitivo dos que ficaram. Os produtores rurais tinham investido seus lucros em especulação fundiária em outras regiões, ao invés de investi-los na comunidade.

Essa crise econômica sensibilizou a Associação Comercial e Industrial de Toledo (ACIT) que, naquela época, não tinha participação efetiva na solução dos problemas locais. Entretanto, no final da década de 70 e início de 80, o Presidente da ACIT, Albino Corazza Neto (Gestão 79-82) e um grupo de empresários dentro da Associação, buscaram caminhos para sair da crise.

Atrair empresas de fora como a King-Cola já havia sido tentado sem sucesso, apontou Corazza Neto. As discussões levaram os membros da ACIT a criar uma filosofia de desenvolvimento local visando reter e reciclar a riqueza local. As metas apontadas eram a criação de emprego, crescimento econômico, aumento da arrecadação local, posse e controle comunitário das

empresas a serem criadas. Em um dos encontros da ACIT, duas outras organizações convidadas a contribuir no solucionamento dos problemas da comunidade, o Centro de Assistência Gerencial para Pequenas e Médias Empresas (CEAG)⁵⁰ e o diretor local do frigorífico FRIGOBRÁS-SADIA sugeriram a utilização das matérias-primas ou produtos elaborados das indústrias locais, na tentativa de integrar as empresas locais, como uma cadeia produtiva. A ACIT, então, solicitou que o CEAG formulasse um projeto e fizesse um estudo de viabilidade das várias possibilidades locais e regionais.

B. INCOPESA

O CEAG apresentou um projeto em setembro de 1980, acenando com uma avaliação positiva da instalação de um curtume, aproveitando um subproduto, o couro, da FRIGOBRÁS-SADIA. No mesmo ano, o curtume tornou-se juridicamente a primeira empresa comunitária de Toledo, denominada Indústria e Comércio de Peles S/A (INCOPESA). Segundo o ex-diretor da INCOPESA, João Luiz **Seimetz**, nas visitas aos curtumes localizados em outros municípios, os recém-empossados Diretores da INCOPESA descobriram *que só bancos são melhores que os curtumes*. Embora a instalação de um curtume fosse uma boa idéia, havia necessidade de captar recursos financeiros para iniciar suas atividades. Este mesmo grupo de pessoas, que iniciou o projeto das empresas comunitárias, estudou a possibilidade da instalação de um banco comunitário, porém as leis vigentes que regulavam as atividades bancárias impediram colocar em prática esta idéia. Por outro lado, a alta das taxas de juros da época dificultava o financiamento de projetos empresariais em Toledo e nos demais municípios brasileiros.

Assim, apenas um grupo de 21 pessoas comandado pela ACIT contribuiu com capital para iniciar a INCOPESA. Mais tarde, os diretores da INCOPESA, incluindo o Presidente da ACIT, o Coraza, conforme Crozatti, realizaram uma campanha *de-porta-em-porta*, durante seis meses, para que as pessoas acreditassem e comprassem ações da INCOPESA. Como a arrecadação foi insuficiente para completar a quantia necessária, o grupo de 21 pessoas dobrou sua contribuição inicial. Com o projeto começando a caminhar, os membros da ACIT convenceram o Prefeito

⁵⁰ Atual Serviço de Apoio à Pequena e Microempresa (SEBRAE).

Duílio Genari (Gestão 78-83) a doar terreno, infra-estrutura, alguns materiais de construção e dar isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), por 20 anos.

No seu primeiro ano de funcionamento, em dezembro de 1981, a INCOPESA empregava 28 pessoas e já havia se tornado um empreendimento lucrativo. Um dos fatores propulsores deste crescimento foi o aparecimento de novos empreendimentos, sobretudo de origem e capital local, que utilizavam o couro produzido pela INCOPESA como matéria-prima.

Figura 22 - Vista Aérea Parcial da INCOPESA

Muitos obstáculos surgiram, como a falta de mão-de-obra local apta a trabalhar no processo de produção do couro, assim obrigando a INCOPESA a despendar grandes valores em treinamento, pois todo o pessoal utilizado não possuía previamente nenhum conhecimento prático ou teórico

sobre a atividade. Da mesma forma, a falta de mão-de-obra especializada no gerenciamento dificultou uma administração mais eficiente da empresa. Tais dificuldades foram superficialmente superadas nos primeiros anos, pois era intenção de todos os acionistas que a mão-de-obra utilizada fosse unicamente local, como uma forma de combater o nível de desemprego do município. Após seguidos insucessos em sua gestão, a INCOPEsa passou então para controle acionário de um grupo empresarial local, e mais tarde foi vendida a outro grupo regional.

Atualmente, segundo entrevista com o presidente da INCOPEsa, José Roque **Hansen**, a elevação da qualidade de seus produtos é uma das principais estratégias da INCOPEsa para conquistar maiores espaços no mercado, o que se tem tornado no fator mais importante de seu crescimento, tanto no mercado interno como externo. Esse diferencial de qualidade habilitou-a a exportar para diversos países, tais como Espanha, Canadá, Estados Unidos, Coreia, de tal modo que o mercado exportador representa hoje 40% de seu faturamento.

A criação da INCOPEsa confunde-se com a história do Projeto das Empresas Comunitárias, evidenciada pelo sucesso inicial da mesma que criou uma euforia no Município. Os integrantes da INCOPEsa, segundo Corazza Neto, deram-se conta de que novos empreendimentos também poderiam dar certo e, ainda, com financiamento local. E assim, entre 1981 e 1984, iniciaram uma série de outros empreendimentos para abrir novas empresas comunitárias. A mesma filosofia foi aplicada; escolhiam-se matérias-primas e potencialidades locais como condições essenciais para promover o desenvolvimento local. Finalmente, as ações elaboradas para reverter a crise, até então vigente, foram sendo implementadas. Isso, segundo Rippel (1995), acabou gerando encadeamentos produtivos para frente capazes de gerar crescimento econômico.

C. INCASA

Conforme entrevista com o professor de economia da UNIOESTE, Ricardo **Rippel**, surgia em 1982 a Indústria de Calçados S/A (INCASA), segunda empresa comunitária local. A INCASA foi resultado de um efeito em cadeia de consumo derivado do movimento industrial centrado na FRIGOBRÁS-SADIA, e apoiada no surgimento da INCOPESA configurou-se efetivamente como mais um elemento encadeado no processo de desenvolvimento em Toledo.

Para que essa empresa se estabelecesse, se fez necessário ampliar o seu capital social inicial. Da mesma maneira como ocorreu com a INCOPESA, houve um movimento de captação de novos acionistas no município, porém, agora, visando fundamentalmente à participação de pequenos investidores.

Diversas reuniões foram realizadas nas zonas urbana e rural do município com a intenção de conquistar novos acionistas e difundir a idéia dos empreendimentos comunitários, para que novas iniciativas dessem continuidade ao processo. Novamente, o fato de as pessoas envolvidas pertencerem ao município deu credibilidade à idéia, o qual somado ao sucesso inicial da INCOPESA facilitou a ampliação do capital e do número de acionistas.

Ao final da campanha, conseguiu-se a ampliação do número de acionistas, dos 58 iniciais para 127, bem como um importante aumento do capital da empresa. Em outubro de 1982, a indústria já tinha condições de começar a funcionar. Contudo, houve os mesmos problemas da INCOPESA, como falta de mão-de-obra local nos processos de fabricação e de gestão organizacional, que gerou despesas bastante altas com desenvolvimento de pessoal.

Assim, o período de fins de 1982 e início de 1983 foi utilizado para treinamento e estruturação da linha de produção da empresa. Em conseqüência disso, muita matéria-prima foi desperdiçada, causando um grande ônus à empresa.

Mas as dificuldades não pararam por aí. Segundo Seimetz, houve desentrosamento entre a Diretoria e o Conselho de Administração. Outro agravante residia na produção mal acabada e, conseqüentemente, a formação de estoques com pouca rotatividade. Como os problemas de capital e de desperdício intensificaram-se com a inauguração da empresa em 1983, efetuou-se

uma chamada urgente de capital junto aos acionistas. Porém, como não foi atingido o montante desejado, foi necessário buscar recursos junto ao Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP), através de um empréstimo.

Essas dificuldades do primeiro ano de funcionamento, segundo Rippel (1995), atreladas às falhas de produção e administração, geraram para a empresa, ao final de 1983, uma situação de baixa liquidez, alto endividamento, baixo faturamento com altos custos de produção, crescentes gastos com despesas de ordem financeira, acumulação de estoques de produto acabado e grande necessidade de capital de giro. Esses fatos aliados a várias dificuldades de distribuição dos produtos nos mercados, derivadas do fato de que a maior parte dos canais de distribuição encontrava-se controlada pelas empresas líderes, fizeram com que a empresa fechasse o ano de 1983 com prejuízo.

Nos anos seguintes, 1984-85, a INCASA conseguiu corrigir alguns desses problemas. Buscando equilibrar suas contas e obter lucros maiores, a empresa promoveu diversas alterações nas linhas de produção, via contratação de novos técnicos, estimulando também a formação de técnicos locais, através de cursos de treinamento e do apoio técnico do CEAG.

Esses fatos, aliados a uma nova subscrição de capital ocorrida em fins de 1984 por parte de seus acionistas, possibilitaram à empresa fechar o ano de uma forma mais equilibrada, o que se repetiu em 1985.

Em função da profunda instabilidade econômica que se instalou no País no período 1987-88 e das dificuldades concorrenciais existentes em seu mercado de atuação - cujas empresas líderes conseguiram colocar no mercado produtos melhores a preços mais reduzidos, devido à sua tecnologia de fabricação, à existência mais abundante de mão-de-obra especializada em seus locais de origem e principalmente a ganhos de escala -, a INCASA, com imensos problemas de operação na sua forma comunitária, passou em fins de 1988 para o controle acionário de um único grupo empresarial regional. Porém, o grupo depara-se com os mesmos obstáculos anteriormente citados, impossibilitando a efetivação do empreendimento e a obtenção de lucros. Assim, desistiu do empreendimento e fechou as portas da empresa em julho de 1991.

Em virtude das dificuldades encontradas, ampliadas com a lentidão das tomadas de decisão, e em consequência de a empresa inserir-se num mercado de competitividade bastante acirrada — dominado por aproximadamente 20 empresas, que controlavam aproximadamente 60% do mercado nacional —, a INCASA manteve paralisadas suas atividades até 1993, quando foi adquirido o controle acionário por um pequeno grupo de empresários toledanos.

Esses empresários reabriram a empresa no mês de maio de 1993 e, após se adaptarem aos problemas da empresa, colocaram sua linha de produção em trabalho a partir de março de 1994. De lá para cá, estão se colocando no mercado de forma lenta e gradual, contando com o apoio da prefeitura municipal. A INCASA vem se inserindo em nichos de mercado passíveis de ocupação, onde sua operacionalização com rentabilidade pode ser alcançada, fundamentalmente, fabricando produtos a preços mais acessíveis e que possuam ganhos de qualidade que proporcionem ao consumidor uma boa relação custo-benefício.

D. BOMPEL

Em 1980, após a criação da INCOPESA e a colocação do couro no mercado regional, foi fundada a Bombonato Indústria e Comércio de Botas Ltda. (BOMPEL), que inicialmente produzia calçados em pequena escala, em torno de 30 a 40 pares por dia, conforme entrevista com o sócio-gerente da Bompel, Eloi **Bombonato**.

Essa nova empresa, apesar de não possuir a configuração comunitária / associativista das anteriores, foi resultado da união de dois pequenos empresários locais, que a partir da matéria-prima local abundante - couro - resolveram investir em sua transformação e industrialização. Surgia, assim, conforme Rippel (1995), mais um elo nos encadeamentos produtivos e também um efeito em cadeia de consumo, originados no município a partir da FRIGOBRÁS-SADIA.

Os sócios fundadores da empresa uniram capital e conhecimento técnico com a intenção de ocuparem um espaço de mercado na produção de calçados local e regional, aproveitando as oportunidades do movimento de industrialização municipal. Porém, dadas as dificuldades da

atuação no mercado de calçados esportivos e sociais, ramo inicial da empresa, perceberam que o caminho de atuação da empresa nesse segmento seria muito difícil devido às barreiras existentes à entrada de novos concorrentes.

Tais barreiras, derivadas de vantagens de diferenciação dos produtos das empresas já estabelecidas e de custos mais reduzidos resultantes de economias de escala, acabaram por estimular a empresa a adentrar num nicho de mercado mais específico.

Assim, a empresa parte para o segmento da fabricação de calçados de segurança, pois percebe a existência de uma grande demanda local pelo produto, identificando a FRIGOBRÁS-SADIA como um grande cliente, que na época adquiria esse tipo de produto de São Paulo e Rio Grande do Sul. Segundo Rippel (1995), devido ao encadeamento produtivo para frente da INCOPEA em relação à FRIGOBRÁS-SADIA, foi estimulado o encadeamento para trás, efetivado com o surgimento da BOMPEL.

Dessa maneira, a BOMPEL percebeu que havia um grande mercado para esse tipo de produto, o que possibilitou a consolidação da empresa. Atualmente, conforme Bombonato, a fábrica ocupa instalações de grande porte, conta com 100 funcionários, produz 1.500 pares de calçados por dia e vende seus produtos para todo o país e até para o exterior. É a segunda do setor no Brasil a adotar o sistema de produção de calçados de segurança com solado de PVC ou de poliuretano injetado diretamente no cabedal⁵¹.

6.3.4.2 Avaliação Processual: Arranjo Institucional, Gestão Organizacional, Espaço Local, e Indicadores de Sustentabilidade

Apresenta-se a análise processual da gestão do projeto Empresas Comunitárias, partindo-se de quatro elementos -arranjo institucional, local beneficiado, metodologia de gestão organizacional e os indicadores de efetividade.

A. Arranjo Institucional

⁵¹ Couro manufaturado e estruturado para calçados;

As organizações que participaram, em algum momento do arranjo institucional do Projeto Empresas Comunitárias foram a ACIT (S), Prefeitura Municipal de Toledo (E), Câmara dos Vereadores (E), a UNIOESTE (S), FRIGOBRÁS-SADIA (M), Associações Comunitárias (S) e o SEBRAE (E). Entre elas, segundo a análise das entrevistas, a ACIT, representada pelo ex-presidente Albino Corazza Neto, foi a organização que iniciou o projeto Empresas Comunitárias.

Dividindo o Projeto em etapas de elaboração, implantação e avaliação, constatou-se que, na etapa de elaboração, a ACIT coordenou as organizações SEBRAE, FRIGOBRÁS-SADIA, Prefeitura e Câmara Municipal na determinação dos objetivos. A ACIT e a Prefeitura contribuíram com recursos financeiros e sugeriram as ações que seriam necessárias para que os objetivos do arranjo fossem atingidos. Na etapa de implantação, tanto a ACIT quanto a prefeitura foram as organizações que executaram as ações necessárias para que as atividades do Projeto fossem iniciadas. A prefeitura concedeu incentivos e isenções de impostos; alguns membros da ACIT e, posteriormente, as associações comunitárias concederam os recursos necessários para a criação das empresas comunitárias. A estratégia da ACIT foi envolver (cooptar) as associações comunitárias que potencialmente se beneficiariam com as empresas comunitárias. Na etapa de avaliação, a UNIOESTE⁵², através de convênio firmado com a ACIT e a prefeitura, avaliou os resultados do Projeto, entretanto, sem a participação das demais organizações que compunham o arranjo institucional.

Enfim, ao longo do processo de planejamento e gestão do projeto Empresas Comunitárias, a Prefeitura de Toledo, na gestão do ex-presidente da ACIT, Albino Corazza Neto, foi a organização que comandou o arranjo institucional, até então deflagrado pela ACIT.

Como ponto positivo verifica-se:

- A experiência mostrou que uma organização, mesmo não sendo a iniciadora do arranjo institucional, ela pode vir a liderar a condução deste processo.

Como ponto negativo aponta-se:

⁵² Na época, denominada Faculdade de Ciências Humanas Arnaldo Busato (FACITOL).

- Embora alternou-se a organização que conduziu o arranjo institucional, foi uma mesma pessoa que liderou ambas as organizações (Albino Corazza Neto), implicando, assim, numa certa tendenciosidade de opiniões e idéias.

B. Gestão Organizacional

Segundo a análise das entrevistas, o projeto Empresas Comunitárias foi iniciado através de um arranjo institucional que originou um planejamento e, num segundo momento, foi desenvolvido sobretudo pela liderança do ex-presidente da ACIT e ex-prefeito de Toledo, Albino Corazza Neto, sobre as demais lideranças locais, também chamadas de animadores sociais. Estes animadores sociais, geralmente empresários dentro da ACIT, eram aquelas pessoas que participavam da criação de uma nova empresa comunitária, além de serem seu primeiros acionistas.

O arranjo institucional foi formado para resolver as dificuldades econômicas de Toledo. Segundo Rippel (1995), em uma das reuniões do arranjo, concluiu-se que se poderia aproveitar a oportunidade gerada pelos chamados encadeamentos produtivos localizados no município, isto é: o frigorífico FRIGOBRÁS-SADIA gerava resíduos no seu processo de industrialização, como peles de animais abatidos. Através de um processo produtivo, transformavam-se estas peles em couros industriais que, por sua vez, geravam matéria-prima para a industrialização de calçados, tecidos em couro e outros produtos derivados. Para Rippel, os encadeamentos produtivos inseridos em estruturas de mercado marcadamente oligopolizadas (como foi o caso da FRIGOBRÁS-SADIA) apesar de caracterizados por uma competição acirrada, possuem ganhos de escala representativos. Foi este cenário que possibilitou não só a criação das empresas, mas também a superação das dificuldades financeiras e técnicas administrativas enfrentadas no decorrer das gestões das empresas.

Conforme Rippel, essas empresas passaram, ao longo do tempo, por um profundo processo de transformação, a começar por suas estruturas de produção, inserção nos mercados e principalmente na sua organização administrativa. Tal necessidade de transformação emergiu tão forte que a maior parte das empresas nem começou com a configuração de comunitárias, caso da

BOMPEL; e entre as que começaram esta configuração, como a INCOPESA e a INCASA, tiveram que mudar. Atualmente, embora não se mantenha o mesmo número de sócios do período inicial do projeto Empresas Comunitárias, uma grande parte dessas empresas continua a ter algum controle acionário de empresários toledanos.

Os motivos que levaram a essa mudança no poder acionário da INCOPESA e da INCASA foram dois. Nas entrevistas analisadas, apontou-se, por unanimidade, que o número elevado de associados constituía-se num entrave para o bom funcionamento das empresas comunitárias. As causas apontadas iniciavam pela morosidade nas decisões a serem tomadas, resultante da falta de unanimidade, pois todos os investidores, ou os sócios, julgavam-se no direito de opinar e interferir no gerenciamento do dia-a-dia das empresas. O segundo motivo apontado (embora sem a mesma unanimidade do primeiro) foi que alguns sócios das empresas, geralmente os animadores sociais, estavam muito mais preocupados com os objetivos institucionais das empresas que promoviam o desenvolvimento sócio-econômico comunitário (prioridade na criação de empregos, utilização da matéria-prima e capital local, controle da comunidade e propriedade das empresas) do que com os objetivos empresariais (definições estratégicas nos mercados de atuação).

Reconstruindo metodologicamente o projeto Empresas Comunitárias, verificou-se que todas as ações elaboradas possuíam um responsável e, ou uma equipe para implantá-las. Os seus responsáveis ou equivalentes eram selecionados sobretudo pelos acordos convenientes entre os sócios nas mais diversas situações e, na medida do possível, pela sua competência empresarial dentro das atividades desenvolvidas. Quanto aos prazos para implementar estas ações elaboradas, eram determinados a partir da importância e da melhor conveniência de cada uma delas. Embora houvesse uma preocupação com os recursos necessários para se implantar ações, eles nem sempre estavam assegurados. Segundo a análise das entrevistas, isto decorria pela ineficiência gerencial orçamentária, pela sobreposição de uma visão de curto prazo a uma de longo prazo (ao invés de serem complementares) e pela perspectiva gerencial de se fazer primeiro e corrigir os erros depois.

A coordenação e o monitoramento das ações elaboradas, conforme Corazza, eram realizadas através dos animadores sociais. Não havia avaliações sistemáticas com os próprios beneficiários destas ações implementadas, e muito menos critérios intermediários para avaliar se uma ação elaborada foi parcial ou totalmente realizada. Portanto, não havia como avaliar a performance dos responsáveis e nem como utilizar uma política de recompensa, embora o responsável para realizar as ações elaboradas fosse sempre um dos acionistas da empresa e, conseqüentemente, beneficiando-se ou não dos resultados alcançados.

Conforme as entrevistas realizadas, também não houve nenhum sistema de informações gerenciais rigoroso ou computadorizado. O que houve foram informações generalizadas e, muitas vezes, até desencontradas.

Segundo Corazza Neto, as ações realizadas foram divulgadas no âmbito do próprio município, através da mídia local. Nos demais âmbitos, regional, nacional e internacional, a divulgação ocorreu através de três Fóruns de Desenvolvimento de Experiências Comunitárias, por meio de folders dos eventos, trabalhos acadêmicos publicados, como os de Fergusson (1990), Gonzatto (1985), Pereira (1985) e Rippel (1995).

Como ponto positivo aponta-se:

- Mesmo apresentando uma metodologia de gestão organizacional inacabada, o projeto foi conduzido mesclando um planejamento que utilizou uma bem-sucedida análise ambiental, beneficiando-se das oportunidades e dos pontos fortes do município com uma liderança forte;
- A estratégia de sucesso do plano de comunicação foi a imagem institucional positiva do projeto, provocada, em grande parte, pelo pioneirismo do projeto em sobrepor o caráter social ao empresarial em organizações privadas.

Como ponto negativo destaca-se:

- As ferramentas operacionais utilizadas não podem ser identificadas como gerência por projetos e nem como gerência institucional. Analisando-se Pereira (1985) e Fergusson

(1990), a ingerência administrativa foi uma das causas de insucesso na gestão de algumas empresas comunitárias.

C. Espaço Local

O principal benefício do projeto Empresas Comunitárias, segundo a análise das entrevistas, foi a geração de empregos, sobretudo para a população do município de Toledo. Segundo Crozzati, um município circunvizinho chamado Ouro Verde D'Oeste, também dele se beneficiou. Pelos resultados positivos do projeto e pela divulgação do município como modelo de desenvolvimento local, Toledo sediou um Fórum Internacional e outros dois Fóruns Nacionais de Experiências Comunitárias, conforme demonstram os *folders* dos eventos.

Como ponto positivo, evidencia-se:

- Pela sua inovação, o projeto Empresas Comunitárias é um exemplo pioneiro de desenvolvimento endógeno, baseando-se em potencialidades locais, e vem gerando um efeito em cadeia.

D. Indicadores de Sustentabilidade

Embora não haja indicadores de sustentabilidade utilizados pelo projeto Empresas Comunitárias que possam ser aferidos como medidas criteriosas para avaliar a geração de empregos, existem evidências de que seu principal benefício foi a geração de empregos para a população de Toledo. Quanto à previsão temporal para que a geração de empregos continue vigorando, existe um pessimismo entre a maioria dos entrevistados, porque a maioria das empresas comunitárias está, atualmente, sob controle acionário majoritário.

Os indicadores utilizados pela prefeitura de Toledo foram oriundos das pesquisas de campo, das dissertações de mestrado de Fergusson (1990), Pereira (1985) e Rippel (1995), da Fundação Toledo, do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico-Social (IPARDES), e do IBGE. O conjunto desses indicadores apresenta medidas criteriosas de geração de empregos, conforme ilustra o quadro a seguir.

É importante ressaltar que os setores econômicos de atuação das empresas comunitárias, secundário e terciário, são aqueles que cresceram significativamente de 1980 para 1990.

Quadro 20 - Indicadores de Efetividade do Município de Toledo

Medidas de Geração de Emprego							
Atributo	N °	Medidas	Fórmula	Valor	Medição	Período	Fontes
Economia	1	Empregos gerados	Número de empregos gerados, conforme as regras da Consolidação das Leis do Trabalho, por empresa:				
			INCOPESA	102	Absoluto	1995	Rippel (1995)
			INCASA	22	Absoluto	1995	
			BOMPEL	98	Absoluto	1995	
			Relação comparativa: INCOPESA			139	Absoluto
INCASA			78	Absoluto	1985		
BOMPEL			10	Absoluto	1985		
Economia	2	Número de empresas por setor de atividade	Número de empresas por setor de atividade econômica:				
			Indústria	34	Absoluto	1987	Fergusson (1990)
			Comércio	189	Absoluto	1987	
			Serviços	450	Absoluto	1987	
			Relação comparativa: Indústria			10	Absoluto
Comércio			38	Absoluto	1980		
Serviços			44	Absoluto	1980		
Economia	3	Número de empresas por controle acionário	Número de empresas por controle acionário:				IPARDES
			Comunitárias	201	Absoluto	1992	
			Outros	155	Absoluto	1992	
			Relação comparativa: Comunitárias			1	Absoluto
Outros			157	Absoluto	1980		
Economia	4	Distribuição da população economicamente ativa	Número de pessoas que trabalham por setor de atividade econômica:				IBGE Censo (1991)
			(*) Primário	9,8	Milhares	1990	
			(**) Secundário	12,7	Milhares	1990	
			(***) Terciário	19,5	Milhares	1990	
			Relação comparativa: Primário			12,4	Milhares
Secundário			5,4	Milhares	1980		
Terciário			9,1	Milhares	1980		
<p><i>Observações: (*) - O setor primário engloba agropecuária, extração vegetal e pesca;</i> (**) - o setor secundário engloba indústria de transformação, construção civil e demais atividades industriais; (***) - O setor terciário engloba comércio de mercadorias, prestação de serviços, transportes, comunicação, serviços auxiliares de atividade econômica e social e atividades públicas;</p>							

Como ponto positivo aponta-se:

- Baseando-se no quadro 20, confirmou-se uma vez mais que o ceticismo dos entrevistados sobre a continuidade do projeto não se justifica. São claros os resultados positivos do mesmo, sobretudo pela efetividade na geração e na manutenção de empregos. Embora não se possa mais chamar algumas empresas locais de comunitárias, o fenômeno Empresas Comunitárias ainda permanece.

Como ponto negativo destaca-se:

- Embora pareça contraditório o fato de não se poder chamar mais algumas empresas locais de comunitárias, já que sua maioria se transformou em empresariais, ele indica que o fenômeno Empresas Comunitárias não se sustentou ao longo do tempo.

6.3.4.3 Projeto Toledo S/A. Participações: Histórico e Estratégias Locais para aumentar as Oportunidades de Trabalho

A. Histórico

A criação oficial da Toledo S/A Participações, empresa que tinha por objetivo consolidar os empreendimentos comunitários do município de Toledo e buscar novas fontes de participação da população, deu-se em novembro de 1983.

Quando, em 1980, iniciou-se o processo de criação das Empresas Comunitárias, segundo Corazza Neto, sentia-se que não seriam suficientes para consolidar o desenvolvimento do Município apenas os esforços enviados até aquele momento, mas era preciso propiciar meios para lhes dar durabilidade. Por esta razão imaginou-se a possibilidade de criar um *Banco Comunitário* sem definição precisa do que seria e de como poderia ser implantado.

Em 1983, afirma Corazza Neto, um grupo de lideranças do Município visitou a Fundação Universitária da Região de Joinville (FURJ), mais precisamente o seu Laboratório Financeiro, coordenado pelo Professor Rubens Portugal, para absorver a experiência de um projeto denominado Mercado Comunitário de Ações. Após esta visita, o até então anteprojeto de uma Companhia de Participação Comunitária começava a se concretizar.

Primeiramente, constituiu-se o capital que foi dividido entre vinte e sete acionistas fundadores, que eram as mesmas lideranças do Projeto Empresas Comunitárias. As condições técnico-administrativas e jurídicas para o seu funcionamento concretizaram-se, conforme Pereira (1985), através de um convênio, em novembro de 1983, que, entre si, celebravam o Ministério da Indústria e Comércio (MIC), a Secretaria Estadual da Indústria e Comércio (SIC), o Banco de Desenvolvimento do Paraná (BANEP) e a Prefeitura Municipal de Toledo, objetivando apoiar o desenvolvimento das Empresas Comunitárias no Município.

Esse convênio determinou que o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento de Empresas Comunitárias no Município de Toledo visasse à criação de instrumentos de fomento às atividades industriais empreendidas com a participação da comunidade toledana, notadamente com a implantação, junto à Prefeitura Municipal, do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Comunitário de Toledo. Este tinha as seguintes atribuições: 1.) Apoiar as Empresas Comunitárias de Toledo mediante orientação, objetivando o desenvolvimento do mercado acionário inclusive pela criação da Toledo S/A. Participações; 2.) Apoiar a formação de pessoal nas áreas de gestão financeira, *marketing*, tecnologia e administração geral; 3.) Promover serviços de extensão tecnológica e comercial às Empresas Comunitárias. Em março de 1984, iniciavam-se as atividades referentes a Toledo S/A. Participações.

B. Estratégias Locais para aumentar as Oportunidades de Trabalho

Necessário se fez divulgar a idéia da implantação da Toledo S/A Participações junto à comunidade, segundo Seimetz, para conseguir o maior número de acionistas e assim realizar o objetivo inicial da empresa que era captar recursos locais para aplicação em empreendimentos locais, tal como preconiza o desenvolvimento endógeno.

Os empreendedores procuraram sempre colocar os aspectos técnicos com relação à empresa de maneira simples e clara, explicando que a mesma consistia numa empresa de investimento de capitais, tanto em atividades pouco arriscadas no mercado financeiro quanto em ações de empresas.

Ficou definido, de acordo com Corazza Neto, que a finalidade dessa empresa em Toledo era específica, ou seja, as empresas comunitárias existentes necessitariam de capital de giro para se fortalecer. Fazia-se necessária a criação de outras empresas e, para tanto, a Toledo S/A. Participações participaria ativamente através dos fundos captados junto aos acionistas. Estabeleceu-se que a estratégia chave seria o investimento de capital local em empreendimentos locais, ou seja, uma tentativa de capitalização dos recursos da comunidade com vistas a evitar a evasão desses capitais para outras regiões. O objetivo foi de fazer com que um número cada vez maior de toledanos investissem em seu município e, isso acontecendo, o capital destinava-se à criação de mais capital através da decisão de um comitê de investimento. Este apontaria qual a melhor destinação para o capital, em que indústria deveria ser investido e se havia viabilidade econômica para tal investimento.

Houve durante um período, conforme Pereira (1985), uma certa estagnação na venda de ações. O número de acionistas era de aproximadamente 250, como se mantém até hoje. Para agilizar novamente o processo de vendas, decidiu-se retomar o método inicialmente utilizado para proferir palestras nos diversos setores da comunidade toledana.

A concepção da Toledo S/A. Participações, segundo Gonzatto (1985), consistia em que o seu acionista fosse, indiretamente, sócio ou acionista das boas empresas da comunidade. Investir nessa empresa seria diluir o risco na diversificação e contar com a orientação técnica realizada sobre as empresas das quais esse acionista participava. Assim, a maior parte do capital da Toledo S/A. Participações foi revertida na compra de ações da INCOPESA que faliu.

Na verdade, a empresa de participação ou *Holding* é uma nova forma de fazer negócios, que procura valorizar os talentos, oportunizar investimentos através de cotizações pequenas com grupo de pessoas, na forma jurídica de sociedade anônima de capital fechado. A experiência de Toledo, segundo o Relatório Empresas de Participação (sem data), foi uma das pioneiras no Estado a se organizar com sucesso, infelizmente por um certo tempo, até 1988, como afirma Rippel.

A partir de 1988, a Toledo S/A. Participações sofreu modificações substanciais no seu quadro acionário, ou seja, o surgimento de acionistas majoritários integralizou até 86% das ações. Assim, ela modificou os objetivos de sua atividade para uma empresa de *factoring* que, na linguagem popular, significa *agiotagem*.

Mas a estratégia local de aumentar as oportunidades de trabalho, através da criação de uma *holding* para sustentar empresas comunitárias, perdura até os dias de hoje, conforme ilustra a cartilha do Sebrae (FERREIRA, 1996). *Holding*, que significa empresa-mãe, tem como objetivo principal a associação de capitais para implantar, administrar, recuperar ou ampliar novas empresas. Com a formação de grupos de investimentos, consegue-se os recursos necessários e concomitantemente reúne-se toda a gama de profissionais, talentos da área financeira, comercial, industrial, serviços, agrícola, pecuária, profissionais liberais, contábil, jurídica, administração, comunicação e outros, que com seus conhecimentos auxiliarão para que essas novas empresas superem com mais facilidade os obstáculos e alcancem sucesso.

Ao participar desse modelo de empresa, segundo o Relatório Empresas de Participação (sem data), os acionistas transformam-se em garimpeiros de oportunidades de negócios; muitas parcerias nascem e muitos talentos são descobertos.

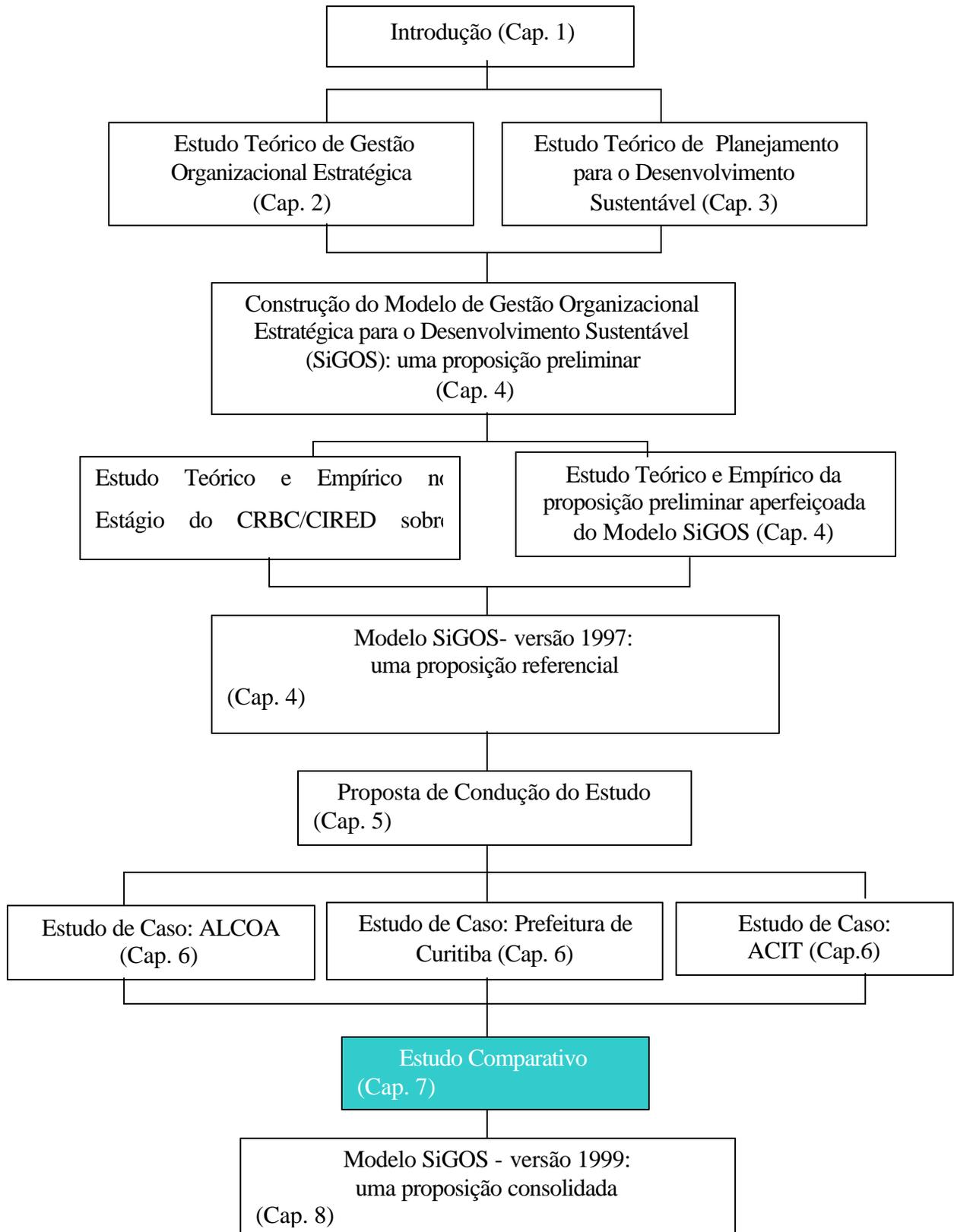
Por se tratar de uma idéia nova, recomenda-se investir inicialmente em empreendimentos que demandem menos capital, para dar tempo à Diretoria e ao Conselho de Administração de se adaptarem a essa nova cultura gerencial.

O caráter municipal das empresas de participação também é importante porque significa o fortalecimento das unidades produtivas de maneira descentralizada. As decisões são tomadas em nível local, com lideranças da comunidade decidindo a melhor maneira de investir os recursos. Historicamente, os planos de desenvolvimento muito abrangentes, de nível nacional, sempre acabaram resultando em desperdício de esforço e dinheiro.

Enfim, as empresas de participação são ótimas iniciativas para o gerenciamento dos recursos captados na comunidade. Sem paternalismo, estas empresas justamente por reunirem os maiores

talentos locais, têm todas as condições de serem as grandes responsáveis pelo desenvolvimento dos municípios e, na escala, de todo o Estado e do País.

CAPÍTULO 7 - ESTUDO COMPARATIVO



Realizadas as avaliações processuais do estudo de casos da ALCOA, Prefeitura Municipal de Curitiba e da ACIT, apresenta-se uma análise comparativa dos mesmos. Introduce-se, primeiramente, uma confrontação entre as características gerenciais das organizações que iniciaram os projetos. Em segundo lugar, comparam-se os quatro eixos norteadores - arranjo institucional, gestão organizacional, espaço local e indicadores de sustentabilidade, destacando os pontos positivos e negativos processuais comuns dos casos já apontados do capítulo 6. E, por último, confrontam-se as estratégias locais dos programas para aumentar as oportunidades de emprego.

7.1 Organizações que iniciaram os Projetos

As organizações que iniciaram ou coordenaram a implantação dos projetos possuem características gerenciais distintas, a seguir delineadas.

A ALCOA é uma organização privada com um alto grau de profissionalismo no seu gerenciamento de projetos, mas este mesmo alto grau de profissionalização não se reflete na gestão do CEPA.

A Prefeitura Municipal de Curitiba é uma organização pública com uma forte vocação em planejamento urbano. O IPPUC é o órgão responsável para implementá-lo. Segundo Souto-Maior (1994a), o planejamento urbano é orientado para fora da organização (chamada prefeitura), isto é, uma área urbana (Plano Diretor) ou microrregião (Plano Regional).

Souto-Maior cita duas características fundamentais do planejamento urbano: *a primeira é que quem geralmente implanta um planejamento urbano, comporta-se como se fosse o único ator, esquecendo-se que outros na arena política também planejam e agem; e a segunda é que ele é um instrumento legal que inclui disposições relativamente rígidas sobre o uso do solo urbano e/ou rural* (1994a, p.69). Nas entrevistas analisadas, encontram-se depoimentos que confirmam o que foi apontado por Souto-Maior: *a prefeitura implanta o planejamento urbano limitando-se à área metropolitana; os técnicos da prefeitura vêem o IPPUC como um órgão centralizador e prepotente; e a legislação do uso do solo urbano e/ou rural é inflexível.*

Nas observações de pesquisa, no âmbito da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, mais precisamente na Coordenadoria do Projeto PIÁ Ambiental, a ótica da gestão de soluções de problemas que efetivamente melhoram as condições de vida para a população supera o eficientismo racional da ótica do planejamento urbano.

Por sua vez, a Associação Comercial e Industrial de Toledo (ACIT), é uma organização sem fins lucrativos, possuindo objetivos bem definidos e direcionados para o desenvolvimento empresarial. Nas observações de pesquisa, constatou-se que a gestão da ACIT varia de acordo com o perfil dos membros de cada diretoria; inclusive é o que determina a maior ou menor representatividade da organização nas discussões dos problemas econômicos locais do município.

7.2 Arranjo Institucional

Com exceção do projeto Empresas Comunitárias, os arranjos institucionais que implantaram os projetos analisados foram caracterizados pela onipresença de uma organização líder que, além de iniciar esta implementação, também coordenou os acordos firmados até o final do processo. No caso das Empresas Comunitárias, apesar da ACIT ter iniciado o arranjo, foi a Prefeitura Municipal que o conduziu. Entretanto, no período em que a ACIT iniciou e liderou o projeto (de 1980 até 1982) e no período em que a prefeitura o conduziu (a partir de 1983), o prefeito Albino Corazza Netto estava à frente dessas entidades, caracterizando a sua forte liderança no projeto.

Desde a criação dos arranjos institucionais nos três projetos, os acordos firmados entre as organizações que representaram as três esferas da sociedade - Estado, mercado e sociedade civil - , não apresentaram rigores organizacionais administrativos (contratos formais ou algo parecido). Diferentemente da gestão informal dos três arranjos, os resultados alcançados por cada projeto - CEPA, Unidades do PIÁ e Empresas Comunitárias - foram formais.

Ao contrário das Empresas Comunitárias, os arranjos institucionais desenvolvidos no período da criação do CEPA (1993) e do PIÁ (1990) existem até hoje. Embora, atualmente, não exista mais um acordo institucional que leve adiante o projeto Empresas Comunitárias, os resultados do

projeto ainda são visíveis, conforme ilustra o quadro 20. O que rege a criação ou fechamento de uma empresa comunitária hoje, segundo Corazza, não é mais um arranjo institucional, mas as regras do mercado; isto é: a lei da oferta e da procura.

Finalizando, apontou-se que as lideranças das organizações (ou das pessoas líderes) que iniciaram os projetos, ocuparam a função de oxigenar a gestão dos arranjos institucionais. Embora contraditório, a restrição de se ter apenas uma organização ou uma liderança na condução do arranjo, implica numa certa tendenciosidade de opiniões e idéias, independentemente se a intenção é boa ou não.

7.3 Gestão Organizacional

As três experiências continuam na sua gestão organizacional um certo grau de planejamento. No projeto PIÁ Ambiental, com um grau alto de planejamento, foi utilizado um planejamento formal (com as etapas de elaboração, implantação e avaliação bem delineadas) e com uma liderança compartilhada. Nos casos do CEPA e das Empresas Comunitárias, em um grau menor, foi utilizado um planejamento informal com uma liderança forte, isto é: as etapas de planejamento não foram muito bem definidas, mas possuíram lideranças que conduziram os projetos.

No projeto PIÁ, o planejamento formal reflete a cultura do planejamento urbano instaurada na Prefeitura Municipal de Curitiba. O IPPUC, órgão de planejamento urbano de Curitiba, tem tido uma importância na condução dos projetos, sobretudo conciliando a visão política com a técnica. Segundo Dera (1995), integrando todos os projetos que envolvem o município, o IPPUC vem racionalizando os recursos disponíveis que geralmente são escassos em órgãos governamentais. O IPPUC bem como o atual governador Jaime Lerner, com sua liderança, vêm disseminando a cultura do planejamento nos demais órgãos da prefeitura, pois, nas observações da pesquisa, notou-se que os funcionários da prefeitura, sobretudo os da SMMA, incorporam a preocupação de se levantar e solucionar problemas.

A liderança de Corazza Neto, segundo análise da pesquisa, conduziu o projeto Empresas Comunitárias aproveitando-se das oportunidades surgidas no ambiente externo - encadeamentos produtivos originados pela FRIGOBRÁS-SADIA - e dos pontos fortes do município - poupança e cultura participativa. Aliando capacidade técnica com liderança, considerada como um pensamento estratégico, a liderança de Don William sustentada sobretudo no conceito de *equipes-líderes* desenvolvido na Corporação ALCOA, desenvolveu o projeto CEPA.

A liderança em todos os projetos não se preocupou apenas como levantamento dos principais problemas, mas também com a solução destes problemas considerados fundamentais ou estratégicos. Estas lideranças conceberam os problemas e suas soluções como um processo artesanal, conforme concebeu Mintzberg (1987), mesclando planejamento (racionalização) com experimentação (intuição) ou, ainda, como um *strategizing* que, segundo Hamel (1996), é entendido não como um procedimento de rotina, mas como uma constante indagação.

Na reconstrução da gestão dos projetos, verificou-se que a ferramenta operacional gerência por projetos (embora nunca tenham sido referenciadas nas entrevistas, há etapas que se assemelham com as da gerência por projetos) foi utilizada na etapa de implantação das ações elaboradas. Nos três projetos houve a preocupação de determinar os responsáveis e, ou a equipe para implantar as ações elaboradas, mas os critérios para selecioná-los variaram.

No caso do CEPA, o critério apontado pelos entrevistados foi unânime: o da competência. Este mesmo critério foi adotado no projeto PIÁ Ambiental, entretanto, um dos entrevistados apontou o critério político como fator de decisão quando dois ou mais escolhidos eram competentes. Os responsáveis pelas ações do projeto Empresas Comunitárias eram selecionados sobretudo os acordos convenientes, oriundos das mais diversas situações e, na medida do possível, pela competência empresarial dentro das atividades desenvolvidas.

Quanto aos prazos para implementar as ações elaboradas, a sua determinação ocorreu a partir da importância e da melhor conveniência de cada um dos projetos. No caso do PIÁ Ambiental, um dos entrevistados apontou que a proximidade das eleições municipais influenciava também na determinação dos prazos. Quanto aos recursos, exceto no projeto Empresas Comunitárias para

o qual nem sempre estavam assegurados, estes foram rigorosamente orçados. No caso do CEPA, segundo William, talvez o orçamento tenha sido até mais rigoroso do que em projetos empresariais, pois um projeto institucional, a princípio, não gera lucros ou dividendos tão facilmente mensuráveis quanto os de um projeto empresarial.

Na etapa de avaliação e acompanhamento das ações, a metodologia chamada gerência institucional foi utilizada com maior ou menor rigor nas três experiências. O projeto Empresas Comunitárias, com exceção da etapa plano de comunicação, foi implantado sem nenhum rigor metodológico. A coordenação e o monitoramento das ações elaboradas, exceto no projeto Empresas Comunitárias, foram realizados através de avaliações com os próprios beneficiários das ações implementadas. No projeto Empresas Comunitárias, os próprios animadores sociais faziam a avaliação, em vez de ser feita pelos seus beneficiários. Não existiram critérios intermediários para avaliar se uma ação elaborada foi parcial ou totalmente realizada, isto é, se a ação foi ou não realizada.

No projeto CEPA, a política de recompensa, denominada Sistema ALCOA de Reconhecimento ao Mérito, teve por objetivo principal não só premiar o desempenho individual mas também o do grupo. No PIÁ Ambiental, apesar de não haver uma política formal, existe o principal elemento conceitual de uma política de recompensa, o *feedback*. Segundo citação de **Claudino**: ... *sem demagogia, a recompensa é a gratidão profissional e pessoal*. Esta expressão pode ser justificada pelo fato de que o PIÁ é primordialmente um projeto de cunho social, cujo público são crianças carentes e de baixa renda. Sua equipe técnica responsável, multidisciplinar, da SMMA de Curitiba, é formada por profissionais que tratam da problemática social, como assistentes sociais, pedagogos, psicólogos e arte-educadores. No projeto Empresas Comunitárias, mesmo sem uma política de recompensa formal, os responsáveis por implementar as ações eram acionistas da empresa e, assim, beneficiavam-se ou não dos resultados alcançados.

Em nenhum dos projetos houve um sistema de informações gerenciais rigoroso e computadorizado. Nos casos do CEPA e do PIÁ, a organização de informações foi manual. Desta forma, se por um lado ela não merece destaque, por outro, pelo menos não houve burocracia. Já

no projeto Empresas Comunitárias havia apenas informações generalizadas e, muitas vezes, até desconhecidas.

Os planos de comunicação dos três projetos foram visivelmente direcionados para os principais beneficiários, ou seja, a população local de cada município. No caso do CEPA, embora haja um jornal de circulação interna nas instalações da Unidade ALCOA de Poços divulgando as atividades do Centro, os funcionários não eram o público alvo. Os planos, na sua maioria, foram divulgados pela mídia impressa, televisão e eventos municipais. No caso específico do PIÁ, destacou-se a criativa idéia da Primeira-Dama do Governo do Estado, esposa de Jaime Lerner, de presentear com peças artesanais, acompanhadas de um cartão que indica a criança autora da peça, os visitantes oficiais do Governo do Estado do Paraná.

Para fortalecer ainda mais a imagem institucional, todas as organizações divulgaram os projetos na comunidade científica nacional e internacional. A ALCOA divulgou a experiência do CEPA em trabalhos acadêmicos apresentados em congressos; a SMMA de Curitiba inscreveu o projeto PIÁ Ambiental em concurso coordenado por organismos de pesquisa científica e a Prefeitura Municipal de Toledo, sediando três Fóruns de Desenvolvimento de Experiências Comunitárias. O plano de comunicação foi uma das etapas mais bem exploradas nos três projetos, sobretudo em decorrência do efeito positivo vinculado a projetos sociais e, principalmente, por ele ter sido de fato implementado.

A gestão organizacional pode ser conduzida através de um planejamento ou de uma liderança organizacional, ou por pensamento estratégico, ou ainda pelas combinações possíveis destas metodologias; e o plano de comunicação foi uma etapa imprescindível para divulgar os projetos. Por outro lado, as etapas que incluem a gestão operacional, com exceção do plano de comunicação, quando utilizadas foram pouco exploradas, sobretudo a avaliação de performance e o sistema de informações gerenciais. Em relação ao plano de comunicação, nada impede que projetos mal gerenciados ou, até mesmo, mal-intencionados acabem divulgando apenas resultados mais convenientes para se firmar uma boa imagem institucional de uma organização.

7.4 Espaço Local

Nos dois primeiros projetos, CEPA e PIÁ Ambiental, o principal benefício consistiu na educação ambiental. No caso do CEPA, os beneficiários foram estudantes do 1º grau de ensino, e do PIÁ, crianças entre 4 e 12 anos. No caso das Empresas Comunitárias, o mais importante benefício foi a geração de empregos para o município como um todo. Os espaços locais beneficiados foram, respectivamente, os municípios de Poços, Curitiba e Toledo, como também municípios da microrregião, situados dentro e fora do Estado.

Houve também benefícios secundários ou a extensão do atendimento. O CEPA estendeu as suas atividades para estudantes do 2º grau e universitários. O PIÁ desenvolveu uma proposta de treinamento para ingresso no mercado de trabalho a adolescentes entre 13 e 17 anos.

Ao mesmo tempo em que apresentaram benefícios efetivos a uma faixa ou para toda a população do município, os projetos possibilitaram, em efeito cadeia, que outras faixas ou outros municípios também fossem beneficiados. Espera-se que um resultado não efetivo para uma população, não se propague da mesma forma aos municípios vizinhos.

7.5 Indicadores de Sustentabilidade

Nenhum dos projetos analisados apresentou indicadores de sustentabilidade que podem ser considerados rigorosos, mas os três oferecem algumas evidências que apontam a sua efetividade. No caso do CEPA e do PIÁ, as evidências surgem das entrevistas e de resultados de pesquisas realizadas com os usuários dos projetos. Tanto no CEPA quanto no PIÁ, as respostas dos entrevistados, por unanimidade, indicam a prática da educação ambiental como o maior benefício de ambos, e apresentam a previsão de que os projetos continuarão vigorando por um longo tempo. Desponta a sólida imagem institucional já conquistada pelos projetos e outros similares implantados.

No caso do CEPA, os resultados das pesquisas com os usuários apresentam dados estatísticos gerais, por exemplo: número de visitas-mês e dados qualitativos que demonstram o

aproveitamento das atividades ministradas. No caso do projeto Empresas Comunitárias, foi apontada, por unanimidade, a geração de empregos como o seu principal benefício. Entretanto, para a maioria dos entrevistados, há um pessimismo quanto à duração deste benefício devido à descontinuidade do projeto. Por outro lado, baseando-se em dados estatísticos oficiais apresentados, isto não transparece. Embora a maioria das empresas comunitárias esteja, atualmente, sob controle acionário majoritário (não comunitário), elas continuam gerando empregos ou, pelo menos, mantendo os empregos criados.

Já os indicadores utilizados pelo municípios, nos casos do PIÁ Ambiental e Empresas Comunitárias, podem ser considerados como medidas correlatas (PIÁ) e rigorosas (Empresas Comunitárias) de efetividade. No caso do CEPA, isto não pode ser aferido pela falta de dados posteriores à sua criação.

Mesmo havendo dificuldade de se revelar indicadores criteriosos, é importante considerar os indícios que possibilitam apontar se um projeto é efetivo ou não. Embora contraditório, o caráter interdisciplinar de um atributo ou o descaso por critérios rigorosos de indicadores de sustentabilidade são motivos suficientes para questionar a validade destes indícios que apontam a efetividade do projeto.

7.6 Estratégias Locais para aumentar as Oportunidades de Trabalho

Os programas Mini Empresa - Empresários do futuro, Vila de Ofícios e Toledo S/A. sustentaram-se num conjunto de ações estratégicas que, utilizando os próprios recursos locais, contribuíram para dar alternativas de resposta a uma questão, aliás, estratégica neste momento, no Brasil, o desemprego.

Nos três programas analisados, utilizaram-se arranjos institucionais. Dentro do que já foi abordado sobre arranjos institucionais, dois pontos merecem ser destacados novamente: a importância da participação de organizações que representam a sociedade local e a oportunidade de melhor racionalizar os recursos das organizações participantes.

Um terceiro ponto, embora embutido nos dois que o antecedem, é a inclusão de organizações do setor de economia social (organizações do terceiro setor) – Associação Empresários para o Futuro e a Associação Comercial e Industrial de Toledo - e de programas institucionais iniciados por organizações, independentemente se possuem ou não lógica mercantil – política de relações comunitárias da ALCOA e a Toledo S.A. Participações. Isto comprova que o setor social, no qual se enquadram as questões relacionadas com o emprego, é de interesse não só do poder público mas também de toda a sociedade.

No caso da ALCOA Poços, a política de relações comunitárias foi mais uma estratégia que possibilitou a criação do programa Mini Empresa e de outras ações comunitárias. As ações realizadas pelos funcionários são estimuladas também, pois contam pontos na avaliação de desempenho que compõe a política de recompensa da ALCOA. Caso for preciso dispor de alguma verba para realizar a ação comunitária, o funcionário envia a proposta do trabalho à Fundação ALCOA para requerer, sob justificativa, o valor em espécie.

Em Curitiba, mais duas estratégias também foram utilizadas. A primeira constitui na elaboração de uma legislação específica tratando da habitação/comércio com o objetivo de normatizar o programa Vila de Ofícios. Ao contrário do que se está acostumado a vivenciar na realidade brasileira, a legislação implantada conseguiu normatizar o programa com regras simples e viáveis.

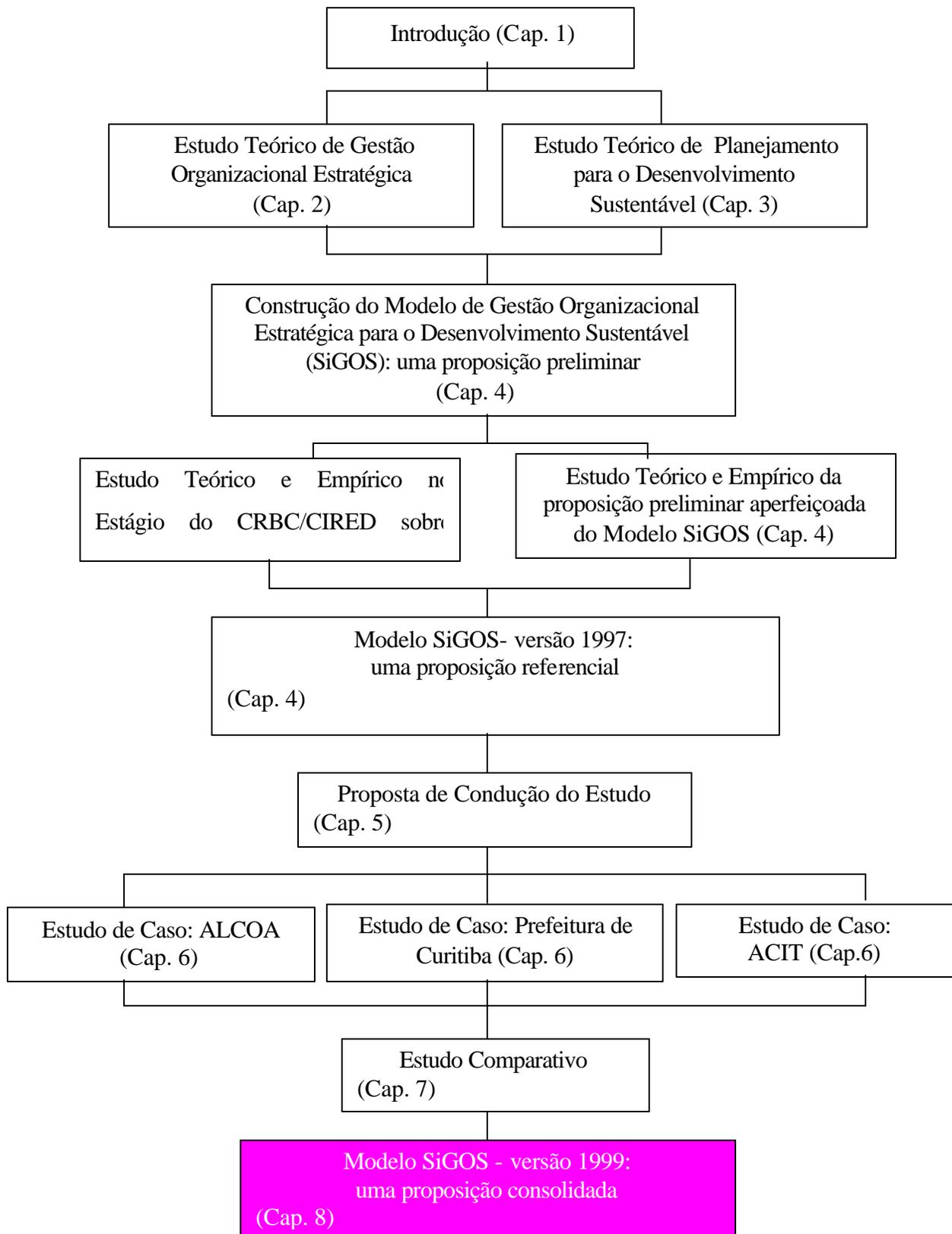
A segunda estratégia compreendeu a utilização de recursos próprios que garantissem a viabilidade do programa, mesmo se estes ainda fossem insuficientes. Uma gerência efetiva desses recursos possibilitou novos financiamentos para outros beneficiários. Também, não se considerou um erro o fato de se buscar recursos em agências financiadoras externas ao local com juros não exorbitantes, pois estes, quando acrescidos nas mensalidades dos projetos financiados, não podem ser considerados como causa do aumento de inadimplência dos pagamentos.

Quanto à experiência de Toledo, a criação de uma *holding* (empresas de participação) para sustentar empresas comunitárias foi mais uma estratégia implantada. O caráter municipal dessas empresas torna-se fundamental para promover o desenvolvimento local, além de ser a própria

comunidade a financiar o seu desenvolvimento. Entretanto, corre-se o risco, como ocorreu em Toledo, de estas empresas serem cooptadas pela ótica economicista transformando-as em empresa de factoring.

Essas experiências analisadas formam o que Sachs (1986a, p.132) cita como *uma verdadeira enciclopédia do cotidiano*, recuperando idéias e ações praticadas em administrações locais que muito bem podem ser implantadas ou evitadas em outras localidades.

CAPÍTULO 8 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES



Neste capítulo, destacam-se os pontos mais importantes da fundamentação teórica e da metodologia de pesquisa, como também os aspectos processuais positivos e negativos dos três estudos de casos que consolidam o modelo: SiGOS – versão 1999. Finalmente, apontam-se as delimitações do modelo, propondo-se recomendações para questões futuras de investigações teórico-empíricas do modelo SiGOS.

8.1 Pontos Importantes da Fundamentação Teórica

Diante da dificuldade prática em elaborar planos que consigam levantar eficientemente os principais problemas, implantar eficazmente ações que solucionem estes problemas e, ainda, conduzir efetivamente o bem-estar da sociedade, surgiu o desafio maior deste trabalho: propor um modelo de gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável, resumidamente chamado por SiGOS.

O modelo SiGOS começou a ser construído, partindo da teoria da administração que fornece uma diversidade de metodologias de gestão organizacional. O estudo, porém, limitou-se apenas às metodologias de gestão organizacional, enfocando a relação organização e meio ambiente, denominada gestão organizacional estratégica. Entre estas metodologias, tratou-se do planejamento estratégico, da administração estratégica e do pensamento estratégico. Resumidamente estes enfoques se distinguem pelo tratamento dado ao pensamento e à ação: planejamento estratégico prima pelo pensamento sobre a ação, administração estratégica prima pela ação sobre o pensamento, e pensamento estratégico integra o pensamento e a ação.

A gestão organizacional estratégica divide-se em duas ações: ação intra-organizacional e ação extra-organizacional. A ação intra-organizacional trata dos critérios internos da organização (eficiência de processos e eficácia de resultados), e a ação extra-organizacional lida com os critérios externos da organização (efetividade para os beneficiados).

Dada a complexidade da gestão organizacional estratégica, utilizam-se ferramentas de gestão administrativa que simplificam o seu equacionamento e sua operacionalização, denominadas aqui gestão operacional. As ferramentas de gestão operacional, diferentemente das metodologias

de gestão organizacionais, trazem embutidas nos seus conceitos equações simples e de fácil aplicação. Contudo, quando se afirma de fácil aplicação, não significa que elas sejam aplicadas com frequência.

Entre as metodologias de gestão operacional, tratou-se da gerência por projetos, gerência institucional e indicadores de efetividade. A gerência por projetos organiza as ações estratégicas para que elas se tornem ainda mais passíveis de serem implementadas. A gerência institucional tem a função de retroalimentar, de acordo com a visão sistêmica, todos os projetos estratégicos para que eles sejam realmente implementáveis. Os indicadores de efetividade ajudam a organização a melhor dimensionar os seus resultados intra-organizacionais relacionando-os com os extraorganizacionais.

Para complementar e suplementar a teoria da gestão organizacional estratégica, tratou-se do enfoque do planejamento para o desenvolvimento sustentável, partindo-se das idéias de Sachs e de sua equipe de pesquisadores do CIRED.

A vertente do desenvolvimento sustentável, tratada neste trabalho, privilegia um enfoque mais abstrato, não verificado ainda na realidade factual. Esta vertente propõe uma nova ética para o desenvolvimento que se deseja para a humanidade, ou seja, se quer um desenvolvimento socialmente mais justo, ambientalmente prudente e, ainda, economicamente eficiente. Esta vertente se distancia da ótica economicista que deseja assegurar, ou melhor, remediar a sustentabilidade do desenvolvimento societário vigente que valora economicamente tanto os aspectos ambientais como os sociais.

Sachs pressupõe três premissas gerais contidas num planejamento para o desenvolvimento sustentável: consideração do local e seu desenvolvimento, participação da sociedade civil no planejamento e dimensões de sustentabilidade. Destas premissas, foram consideradas, inicialmente, as implicações do espaço e do desenvolvimento local, apontados pelo relatório Brundtland (Comissão, 1991) como os verdadeiros incubadores das atividades do desenvolvimento global, já que ambos vêm interferindo, em efeito cascata, nos demais contextos que os englobam.

A receita sugerida para promover o desenvolvimento local se dá, especialmente, pela prática de duas ações. A primeira consiste na participação de todas as esferas da sociedade – Estado, mercado e sociedade civil – através de arranjos institucionais, considerados ações coletivas que produzem o bem-estar social. Segundo Ostrom (1990), os arranjos constroem um capital social, que pode ser entendido como resultado final da produção do bem-estar social.

A segunda ação envolve a busca de mecanismos que assegurem investimentos locais, provenientes de boa parcela da riqueza gerada pela própria localidade, a fim de garantir o desenvolvimento local sustentado que, então, deverá ser regulado no próprio município. Esta capacidade de uma determinada sociedade para adquirir um certo domínio sobre o seu desenvolvimento denomina-se desenvolvimento endógeno.

Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, Sachs (1993) aponta cinco critérios de sustentabilidade – social, econômico, ambiental, espacial e cultural. Segundo Sachs, se as dimensões de sustentabilidade forem atendidas no planejamento do desenvolvimento, pode-se inferir que este desenvolvimento é sustentável. Entretanto, o próprio autor aceita que numa época em que acontecem tantas mudanças, inclusive no campo ético, como é a atual década de 90, um enfoque de planejamento pode ser considerado estando na direção do desenvolvimento sustentável se pelo menos contemplar parcialmente alguns destes critérios de sustentabilidade.

Partindo, então, da teoria da gestão organizacional estratégica e do planejamento para o desenvolvimento sustentável, chegou-se a uma proposição descritiva preliminar do modelo SiGOS. Como não se desejava apenas uma proposição descritiva, e sim normativa do mesmo, analisaram-se estudos teóricos e experiências empíricas internacionais e, sobretudo, experiências empíricas realizadas pelo autor desta tese com o modelo SiGOS, até então incipiente. Esta análise resultou numa proposição normativa referencial: SiGOS – versão 1997.

O SiGOS: versão 1997 é, na sua forma geral, uma imagem quase fidedigna do modelo SiGOS que viria a ser consolidado — versão 1999. Este modelo constituiu-se em 8 etapas: (1) arranjo institucional; (2) ambiente externo; e (3) ambiente interno; (4) questões estratégicas; (5) ações

estratégicas; (6) gerência por projetos; (7) gerência institucional; e (8) indicadores de sustentabilidade. Os pontos que mais se destacaram nestas etapas foram os seguintes:

(1) A etapa arranjos institucionais inicia-se pela determinação de uma organização líder entre outras organizações que compõem o arranjo (Estado, mercado e sociedade civil) de um determinado local;

(2 e 3) Embora tenham sido abordadas as idéias conceituais da análise ambiental, não se chegou a questioná-las pois constituem um tema amplo para discussão, o que demandaria uma outra pesquisa. Por outro lado, o cenário poroso do espaço local interpretado no contexto da análise ambiental, aponta delimitações não rígidas entre os ambientes externo e interno. Isto é, há uma dificuldade de situar um determinado grupo organizacional envolvido, também chamado de *stakeholder* (Bryson 1989), que embora não esteja próximo a uma organização, atua fortemente sobre ela;

(4) As questões estratégicas são problemas que devem estar num espaço onde a organização possa agir, pois exercem uma influência significativa na maneira como a organização funciona ou em sua habilidade de atingir um futuro desejado, para o qual não existe uma solução de consenso. Entretanto, se a organização não puder agir para solucionar esses problemas, conseqüentemente estes não poderão ser considerados uma questão estratégica, pelo menos para esta organização. As questões estratégicas, se forem mal determinadas, podem comprometer o sucesso da gestão organizacional por não se conhecer de fato os reais problemas da organização, isto é, como se quer solucionar problemas que não se sabe quais são;

(5) As ações estratégicas representam a etapa pela qual a maioria das pessoas, principalmente as mais ansiosas gostariam de iniciar o processo de gestão organizacional. E é realmente por aí, pelas soluções dos problemas, que a aplicação de uma metodologia organizacional, independentemente de suas várias tipologias, pode ser mais ou menos bem-sucedida;

(6, 7 e 8) Este conjunto integrado de ferramentas que compõe a gerência operacional, possibilita à organização equacionar três vetores, facilmente confundidos na literatura

especializada: gerenciar a **eficiência** de projetos, gerenciar a **eficácia** dos resultados alcançados através da gerência institucional e gerenciar a **efetividade** dos indicadores de sustentabilidade, conforme demonstra a figura 23.

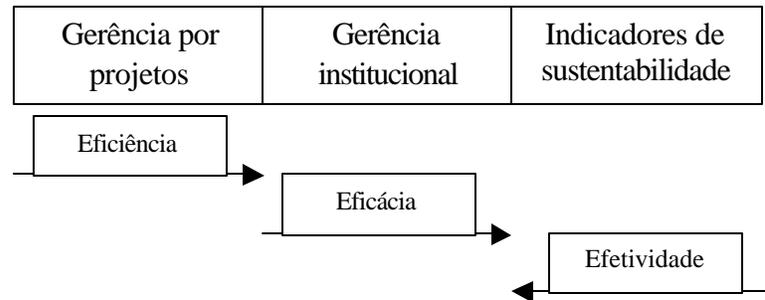


Figura 23 - Gerência Operacional

8.2 Pontos Importantes da Metodologia de Pesquisa

Neste trabalho, considera-se a metodologia de pesquisa bastante original. Ela teve como objetivo racionalizar um modelo teórico, surgido da interação e da iteração entre teoria (Gestão Organizacional Estratégica e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável) e prática (aplicação da proposição preliminar mais aperfeiçoada do SiGOS e da análise formativa do estudo de casos). Esta metodologia sugeriu uma solução original para a situação problemática: proposição de um modelo de gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável (SiGOS) - que constituiu o objeto de estudo projetado.

Esta metodologia de pesquisa construída serviu tanto para analisar os três casos como para propor um modelo de gestão. Inclusive, muitas vezes, estas duas funções da metodologia se confundiram ao longo do trabalho, porém este entrelaçamento configura-se na prerrogativa que se quer neste trabalho: aprender a fazer.

Um ponto importante mas não considerado na condução da pesquisa foi entrevistar pessoas beneficiadas pelos projetos. Devido ao caráter técnico do estudo, presumiu-se que estes atores não acrescentariam as informações técnicas pretendidas. Entretanto, estas informações não técnicas poderiam ter confirmado sobretudo os pontos negativos destacados na análise dos eixos norteadores no estudo de casos.

8.3 Pontos Positivos e Negativos Processuais dos três Estudos de Casos

O modelo referencial SiGOS: versão 1997 foi revisto a partir da confrontação com os três casos estudados: Centro de Estudos e Pesquisas Ambientais (CEPA), implantado pela Unidade da ALCOA de Poços de Caldas – MG; Projeto Integração Infância Adolescência (PIÁ Ambiental), coordenado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba-PR (SMMA); Projeto Empresas Comunitárias, iniciado pela Associação Comercial e Industrial de Toledo – PR (ACIT). Partindo dos quatro eixos norteadores – arranjo institucional, gestão organizacional, espaço local e indicadores de sustentabilidade -, os projetos revelaram pontos positivos e negativos processuais importantes, abaixo destacados:

- a) As lideranças das organizações (ou as pessoas líderes) que iniciaram os projetos, ocuparam os papéis de animadores sociais, cuja função principal foi oxigenar a gestão dos arranjos institucionais. Mesmo que tenha ocorrido algum favorecimento para as organizações que lideraram os projetos, isto não descaracteriza um arranjo institucional. O que poderá talvez descaracterizar um arranjo é se dele não surgirem resultados que beneficiem a comunidade ou a sociedade como um todo. Embora possa parecer contraditório, a restrição de se ter apenas uma organização ou uma liderança na condução do arranjo implica numa certa tendenciosidade de opiniões e idéias, independentemente se a intenção é boa ou não. Esta tendência poderá distorcer a ação política, entendida como processo de negociação da diversidade de interesses organizacionais, e, conseqüentemente, limitar o capital social apontado por Ostrom (1990), ambos inseridos no contexto de um arranjo institucional.
- b) A gestão organizacional pode ser conduzida através de um planejamento ou de uma liderança organizacional, ou por pensamento estratégico, ou ainda pelas combinações possíveis destas metodologias; Constatou-se também que o plano de comunicação foi uma etapa imprescindível para divulgar os projetos. Por outro lado, as etapas que incluem a gestão operacional (com exceção do plano de comunicação), quando utilizadas foram pouco exploradas, sobretudo a avaliação de performance e o sistema de informações gerenciais. Estas etapas quando implementadas, retroalimentam o sistema proposto pelo modelo. Em relação ao plano de comunicação, nada impede que projetos mal gerenciados ou, até mesmo, mal-

intencionados acabem divulgando apenas resultados mais convenientes para se firmar uma boa imagem institucional de uma organização, isto é: a visão econômica sobrepujando a visão ética do desenvolvimento sustentável;

- c) Ao mesmo tempo em que apresentaram benefícios efetivos para uma faixa ou para toda a população do município, os projetos possibilitaram, em efeito cadeia, que outras faixas ou outros municípios também fossem beneficiados. Espera-se que um resultado não efetivo para uma população não se propague da mesma forma, para os municípios vizinhos.
- d) Mesmo havendo a dificuldade de se revelar indicadores criteriosos, é importante considerar os indícios que possibilitam apontar se um projeto é efetivo ou não. Embora pareça contraditório a esta possibilidade de indícios, o caráter interdisciplinar de um atributo e o descaso por critérios rigorosos de indicadores de sustentabilidade são motivos suficientes para questionar a validade destes indícios que apontam a efetividade do projeto, independentemente se a intenção foi boa ou não.

Os programas pesquisados — Programa Mini-Empresa, Programa Vila de Ofícios e o Programa Toledo S/A Participações — foram implementados de forma efetiva, pois conseguiram realmente aumentar as oportunidades de trabalho.

Esses programas apontaram, de uma maneira geral, três pontos importantes, surgidos da utilização de arranjos institucionais:

- garantir a participação de organizações que representam a sociedade local;
- racionalizar os recursos das organizações participantes;
- incentivar a participação de organizações do terceiro setor e de programas institucionais iniciados por organizações, independentemente se possuem ou não lógica mercantil. O que de fato os programas demonstram é que o setor social (geração de empregos) não é de interesse apenas das organizações do setor público e de economia mista, mas de todas as formas de organizações da sociedade.

Nessa perspectiva, Peter Druker, um dos líderes da teoria da administração, num artigo recém-publicado na revista Exame (24/02/99), aponta que as organizações do terceiro setor são aquelas em que o estudo da administração se faz mais necessário hoje em dia, sobretudo pelo seu potencial inovador de promover alternativas para o bem-estar da sociedade e para evitar as mesmas mazelas surgidas das organizações privadas (eficácia de resultados econômicos sobrepondo-se à efetividade da distribuição da renda) e públicas (ineficácia de resultados econômicos e sociais).

8.4 Consolidação do Modelo: SiGOS – versão 1999

Os pontos positivos e negativos processuais apontados no estudo de casos foram incorporados ao modelo normativo consolidado: SiGOS – versão 1999.

O modelo SiGOS: versão 1999 está representado graficamente igual ao modelo SiGOS: versão 1997, conforme demonstrado na figura 10. Entretanto, ambos se distinguem basicamente nos cuidados que devem ser considerados na condução de algumas etapas, a seguir especificados:

- Etapa (1) Arranjo Institucional

Mesmo que se prefira ter um arranjo institucional liderado por uma organização (que pode resultar em um direcionamento tendencioso na condução do arranjo) do que não ter nenhum arranjo institucionalizado, sabe-se das possíveis fragilidades do capital social produzido. Este problema acentua-se, principalmente, se for considerado que o próprio arranjo institucional já é um resultado em si. Fazendo-se uma analogia com as idéias de Banfield (1962), os meios são tão importantes quanto os fins.

Portanto, o capital social produzido, decorrente de um arranjo institucional liderado apenas por uma liderança organizacional, pode privilegiar interesses que contrariam a visão ética do desenvolvimento sustentável.

A visão ética do desenvolvimento sustentável sugere mudanças quanto à racionalidade econômica do atual tipo de desenvolvimento. Não se deseja que a dimensão econômica supere as dimensões social e ambiental do desenvolvimento, nem vice-versa, e sim que o desenvolvimento humano incorpore estas três dimensões. Também não se quer mais que o mercado, o Estado e a sociedade civil sejam esferas de poder caracterizadas apenas por suas distinções no espaço político, ou somente por suas semelhanças, mas que, como entende Friedmann (1992), a unidade da sociedade seja estabelecida em sua diversidade.

Entretanto, sabe-se também das fissuras institucionais produzidas pela ótica economicista do desenvolvimento. Essas fissuras são ações produzidas sem necessariamente serem previstas, à margem de ações voltadas ao sucesso e, às vezes, também chamadas infelizmente de estratégicas, materializadas em sujeitos oportunistas para influenciar outros. Estas fissuras institucionais surgem mais frequentemente a partir do esgotamento do paradigma econômico vigente, que não mais explica a maior parte dos fenômenos observados e nem permite soluções para os problemas que a maioria das pessoas quer resolver. Emergem, assim, novos paradigmas, como é a visão ética do desenvolvimento sustentável.

- Etapas (2 e 3) Análise Ambiental, (4) Questões Estratégicas e (5) Ações Estratégicas. Estas etapas compõem a gestão organizacional estratégica, como ilustra a figura 24.

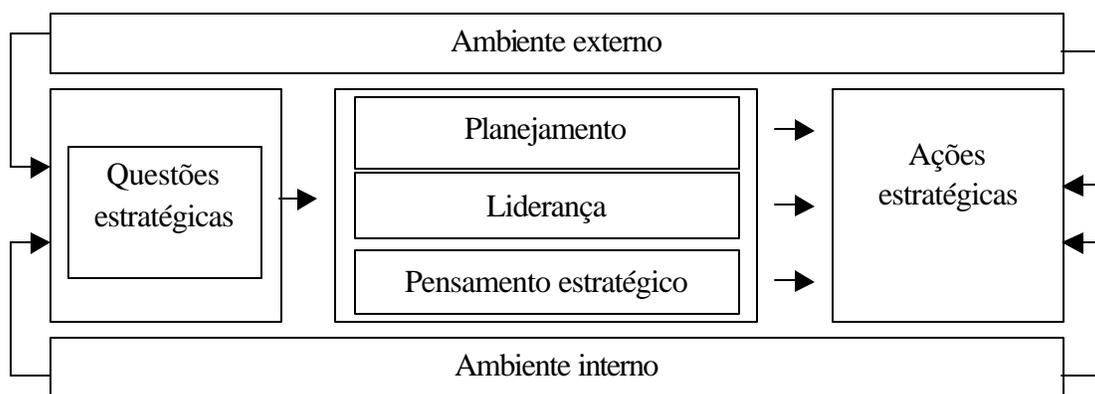


Figura 24 - Gestão Organizacional Estratégica

Fazendo uma analogia, sem grande rigor, entre organização e máquina, a gestão organizacional estratégica é o motor que faz funcionar esta máquina. Não se trata do motor físico mas, sim, de sua função. O motor pode ser melhorado, substituindo componentes mecânicos por elétricos ou, ainda, por circuitos eletrônicos microminiaturizados, os chips. Embora não se neguem os valores agregados contidos nas tecnologias novas, a função principal do motor continua a mesma, ou seja, fazer funcionar a máquina.

Voltando ao âmbito organizacional, isto implica que muitas metodologias organizacionais, às vezes enaltecidas até como revolucionárias, contêm os mesmos pressupostos, isto é, fazer funcionar as organizações. Aqui não se propõe nenhum tipo específico de metodologia de gestão, sugere-se apenas que a utilizada seja tecnicamente dominada pela organização líder (ou organizações líderes), como se demonstrou no estudo de casos.

- Etapas (6) Gerência por Projetos e (7) Gerência Institucional. Estas etapas compõem a gestão operacional.

Utilizando-se da mesma analogia entre organização e máquina, a gestão operacional equivale a cada uma das subfunções que compõem a principal função de fazer funcionar o motor. Portanto, a gestão operacional é aquela que faz funcionar a gestão organizacional. Cada gestão operacional é detalhada metodicamente em passos. A metódica dos passos, embora pareça resultar na homogeneização das idéias, favorece o surgimento de idéias heterogêneas por facilitar a ação de pensar.

A gerência por projetos tem o objetivo de reorganizar as ações estratégicas para que elas transpareçam que são implementáveis. A gerência por projetos estimula a eficiência na racionalização dos esforços da organização para produzir soluções para as questões estratégicas.

A gerência institucional tem a função de retroalimentar todos os projetos estratégicos para que eles sejam realmente implementáveis. Neste sentido, faz-se necessário que as subetapas da gerência institucional – avaliação de performance, sistema de informações gerenciais, política de recompensa e plano de comunicação – sejam implementadas na sua íntegra, pois são elas que

retroalimentam o sistema processual formado pelo modelo SiGOS. A retroalimentação, ao contrário da avaliação, tenta conduzir os projetos aproveitando-se dos acertos e erros ocorridos para que as ações elaboradas, além de implementadas, tenham resultados eficazes.

- Etapa (8) Indicadores de Efetividade

Os indicadores de efetividade, também incorporando a gerência operacional, pressupõem uma ação técnica extra-organizacional, isto é, o esforço da organização em ser efetiva para os seus beneficiários. Geralmente, outros modelos enfatizam a ação técnica intra-organizacional, eficiência de processos e eficácia dos resultados, típica nos modelos de gestão administrativa. A grande contribuição do modelo SiGOS é que a ação técnica extra-organizacional, aliás direcionada para a ótica ética do desenvolvimento sustentável como se privilegia neste trabalho, conduz a ação intra-organizacional, e não o inverso como faz a ótica economicista.

8.5 Delimitação do Modelo SiGOS: versão 1999

Não se tem a pretensão de considerar o modelo SiGOS - versão 1999 - como acabado. Já que é um modelo flexível, espera-se que complemente outras abordagens, mesmo porque ele surgiu exatamente delas. Esta modéstia justifica-se, também, por um paradoxo que o transforma em uma metodologia eternamente inacabada. Por um lado, é um modelo incipiente com limitações que, ao longo de muitas experimentações empíricas, vai se consolidando como uma abordagem mais lapidada; e de outro, possui uma característica de adaptabilidade, originada, sobretudo, pelo processo participativo que se sugere em suas etapas.

A justificativa que considera o SiGOS – versão 1999 como uma metodologia eternamente inacabada, baseia-se sobretudo na experiência com a metodologia Planejamento Estratégico Participativo (PEP). O SiGOS possui a mesma ênfase da dinâmica participativa do PEP. O PEP vem se adaptando às novas contingências, inclusive às do desenvolvimento sustentável. A flexibilidade destas duas metodologias, segundo análises dos pesquisadores envolvidos e de seus participantes, não as tornaram incompletas.

Um outro ponto importante é que não se pode garantir se os indicadores de efetividade vão realmente privilegiar as dimensões de sustentabilidade da visão ética do desenvolvimento sustentável. Aliás, nos estudos de casos analisados, embora as experiências não foram selecionadas por serem consideradas como indo na direção do enfoque do desenvolvimento sustentável, e sim por apresentarem indícios de efetividade que elas proporcionaram ao local, possuem indicadores que não atestam a visão ética do desenvolvimento sustentável.

8.6 Recomendações

A primeira recomendação que se faz é que as experiências realizadas com o modelo preliminar mais aperfeiçoado do SiGOS (São José do Cerrito, Federação e Associações de Municípios Catarinenses), descritas no capítulo 4, possam ser avaliadas por outros pesquisadores. Inclusive se quis prosseguir com as experiências, mas este acompanhamento só não foi possível porque não foram disponibilizados recursos, embora um projeto com essa finalidade tenha sido aprovado pelo CNPq.

Uma segunda sugestão é de se criar seminários que tratem das seguintes temáticas: arranjos institucionais, planejamento, gestão, análise ambiental, desenvolvimento sustentável e indicadores de efetividade. Recomenda-se nestes seminários que seja utilizado uma didática simples e uma linguagem adequada ao contexto local, de modo que cada participante da metodologia SiGOS possa identificar por si próprio os reais problemas e elaborar suas ações solucionadoras parametrizados na visão ética do desenvolvimento sustentável

A terceira recomendação é de se aprofundar tanto a questão teórica como a prática na etapa arranjos institucionais. É um estudo denso, porém necessário para entender os conflitos surgidos dos diversos interesses organizacionais numa ação política sinérgica, e buscar soluções possíveis para esses conflitos.

E espera-se também que surjam novas possibilidades de pesquisa, sobretudo coordenadas por outros pesquisadores que se interessem por esta empreitada: implementar a metodologia SiGOS ou até mesmo experimentá-la com outras metodologias.

Entre essas novas possibilidades, encontra-se o projeto Sorria Brasil, versão Florianópolis. Este projeto tem o objetivo de elaborar um Planejamento Odontológico Preventivo Comunitário (POPC), através da metodologia SiGOS, direcionado para a área odontológica, em comunidades do município de Florianópolis. Espera-se que além de orientar as ações do Projeto Sorria Brasil - versão Florianópolis, o SiGOS estimule também ações em outras áreas. Com o POPC deseja-se, na realidade, incorporar as singularidades da cultura local à temática da prevenção de cáries. Deseja-se, assim, que as ações desenvolvidas pelo projeto com as crianças das comunidades sejam mais direcionadas para aquela realidade local.

O Projeto Sorria Brasil - versão Florianópolis, surgiu por integrar-se a um Programa de Planejamento Odontológico Preventivo de Comunidades no Município de Florianópolis, desenvolvido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Centro de Ciências da Saúde (CCS), Departamento de Estomatologia e de um Programa Institucional da Colgate Palmolive. O projeto, já aprovado pela Universidade Federal de Santa Catarina, está aguardando o parecer da Colgate Palmolive para ser financiado.

Uma segunda possibilidade é o projeto **empresa sadia, município sadio**, que tem como objetivo principal elaborar, implantar e avaliar projetos estratégicos que promovam o desenvolvimento municipal sustentável em municípios de pequeno e médio porte (até 100.000 habitantes) que sediam instalações fabris ou administrativas de grandes empresas filiadas ao Grupo Internacional de Fundações Empresarias (GIFE).

A justificativa do projeto é que uma empresa verdadeiramente competitiva só pode ser considerada sadia quando o município, no qual ficam localizadas as suas instalações de produção ou de administração, for também sadio. O projeto já encaminhado para as fundações Brascan de Assistência Social, Pesquisa e Cultura, Moinho Santista, Odebrecht e, inclusive, à Fundação ALCOA, aguarda parecer para seu financiamento.

Espera-se que a presente tese como um todo represente uma importante contribuição, em boa parte original, sobre gestão estratégica de organizações em geral, e não só daquelas que tentam promover o desenvolvimento sustentável. Ela constitui-se, inclusive, em um grande avanço com

relação à etapa de implantação de estratégias das metodologias de planejamento. As possíveis falhas existentes surgiram, certamente, da paixão e da ansiedade do autor por materializar soluções para os problemas vividos. Aliás, não se esperam, de modo algum, soluções muito complexas, pois a complexidade oculta a simplicidade inalada nas experiências do cotidiano - tão bem descritas nas pinceladas de Vincent Van Gog.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABREU, Cláudio C. Abreu. Planejamento estratégico participativo para o tribunal de contas do Estado. Florianópolis: TCE, 1994.
2. ALVES, Vicente Rosa. A efetividade na gestão do meio ambiente. Dissertação (Mestrado em Administração). Centro Sócio-Econômico. Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.
3. ANSOFF, H. Igor. A nova estratégia empresarial. São Paulo: Atlas, 1990.
4. ANSOFF, H. Igor e MCDONNELL, Edward J.. Implantando a administração estratégica. São Paulo: Atlas, 1993.
5. ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. n.27, ano 10, p.18-27, fev., 1995.
6. BANFIELD, Edward C.. End and Means in Planning. Tradução expedita Prof. Joel Souto-Maior. International Science Journal, v.11, n.3., p.361-368, 1962. Tradução expedita Prof. Joel Souto-Maior.
7. BENEVIDES, Maria V. Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.
8. BERTRAND, Alain (Coordenador). Vers la gestion locale communautaire des ressources renouvelables: propositions d'une politique de décentralisation de la gestion des ressources renouvelables. Paris: Ministère Français de la Coopération, 1995.
9. BIROU, Alan e HENRY, Paul-Marc. Um outro desenvolvimento. São Paulo: Vértice, 1987.
10. BOWDITCH, J. L. e BUONO, A. F.. Elementos de comportamento organizacional. São Paulo: Pioneira, 1992.
11. BRUYNE, Paul. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.
12. BRYSON, John M.. An effective strategic planning approach for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. London: Jossey-Bass, 1989.

13. CAPÍTULO LATINOAMERICANO DE LA UNIÓN DE INTERNACIONAL DE LOS MUNICIPIOS DE LOS PODERES LOCALES (IULA) Y SU CENTRO DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES (CELCADEL). Seminario internacional: el municipio como promotor del desarrollo economico local. San José (Costa Rica): IULA/CELCADEL, 1992.
14. CARDOSO, Fernando H.. Participação e marginalidade: notas para uma discussão teórica. Modelo político brasileiro. Rio de Janeiro, v.11, p.42-44, mar., 1972.
15. CENTRO DE ESTUDOS E PROMOÇÃO DA AGRICULTURA DE GRUPO (CEPAGRO) E PROJETO NOVAS FRONTEIRAS DO COOPERATIVISMO (MAARA/PNUD). Folder do curso animação de processos de desenvolvimento rural. Florianópolis: CEPAGRO, 1997.
16. CENTRO DE ESTUDOS E PROMOÇÃO DA AGRICULTURA DE GRUPO E CENTRO VIANEI DE EDUCAÇÃO POPULAR. Plano de desenvolvimento local do município de São José do Cerrito – SC. São José do Cerrito: Prefeitura Municipal de São José do Cerrito, 1996.
17. CHAMPION, D. J.. A sociologia das organizações. São Paulo: Saraiva, 1985.
18. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
19. CONFERÊNCIA das Nações Unidas para o meio ambiente e desenvolvimento. Agenda 21. Rio de Janeiro, 1992. (Disquete)
20. COHEN, J. e ARATO, A... Civil society and political theory. Cambridge, MIT Press, 1992.
21. CONSTITUIÇÃO: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
22. CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre; CHAMPAGNE, François; POTVIN, Louise; DENIS, Jean-Louis; BOYLE, Pierre. Saber preparar uma pesquisa: definição, estrutura e financiamento. São Paulo, Hucitec/Abrasco, 1997.
23. DERA, Beata Ewa. Curitiba, Brazil: a planning role model for Halifax. Thesis of Doctorate. Urban Planning of the Technical University of Nova Scotia Library. 1995.
24. DOWBOR, Ladislau. Poder local. São Paulo: Brasiliense, 1994a.
25. ----- . Governabilidade e descentralização. Revista de Serviço Público. Brasília: ENAP, v.118, p.95-118, jan./jul., 1994b.
26. ----- . Introdução ao planejamento municipal. São Paulo: Brasiliense, 1987.

27. DRUCKER, Peter F.. Introdução à administração. São Paulo: Pioneira, 1984.
28. ESTATUTO Social da Associação Comercial e Industrial de Toledo. Toledo: Associação Comercial e Industrial de Toledo, 1967.
29. ETZIONI, Amitai. The spirit of community - rights, responsibilities, and the communitarian agenda. New York: Crown Publishers, 1993.
30. FERGUSON, Bruce W.. Strategies of local growth. Masters degree. Urban Planning of the University of California: Los Angeles, UCLA. 1990.
31. FERREIRA, José Olegário. Empresa de participação comunitária. Florianópolis, SEBRAE-SC, 1996.
32. FISHER, Tânia (Org.). Poder local: governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993.
33. FOX, Irving K.. Institutions for water management in a changing world. Natural Resources Journal, New Mexico, v.16, p.743-758, oct., 1976.
34. FRANK, Beate. Uma abordagem para o gerenciamento ambiental da bacia hidrográfica do rio Itajaí, com ênfase no problema enchentes. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Centro Tecnológico. Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.
35. FRIEDMANN, John. Empowerment. Cambridge: Blackwell, 1992.
36. ----- . Urbanization, planning, and national development. Beverly Hills: Sage Pub., 1973.
37. FUNDAÇÃO DAG HAMMARSKJOLD. Que faire? Uppsalla, 1975
38. GAJ, Luís. Administração estratégica. São Paulo: Ática, 1987.
39. GISLER, Cristianny V. T.. O uso de serrapilheira na recomposição da cobertura vegetal em áreas mineradas de bauxita, Poços de Caldas, MG. Dissertação (Mestrado em Ecologia). Instituto de Biociência. Universidade de São Paulo, 1995.
40. GODARD, O.; CERON, J. P.; VINAHER, K.; PASSARIS, S.. Desarrollo endogeno y diferenciacion de espacios de desarrollo: um esquema de analisis para el desarrollo local. Estudios Territoriales, n.24, p.135-147, 1987.
41. GONDIM, Linda. Modelos alternativos de planejamento e gestão urbana: tendências, possibilidades e limitações. III Encontro da ANDUR. Águas de São Pedro (SP), 1989. (Mimeo.).
42. ----- . Dilemas da participação comunitária. RAM, v.35, n.187, p.6-17, abr./jun., 1988.

43. GONZATTO, Mara Conceição (Coordenadora). História das Indústrias Comunitárias de Toledo. Toledo: FININVEST, 1985.
44. HABERMAS, Jürgen. Sabedoria popular como procedimento. CEBRAP, São Paulo, n.26, p.100-113, 1990.
45. ----- . A crise de legitimação no capitalismo tardio. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.
46. HAMEL, Gary. Strategy as revolution. Harvard Business Review, p.69-82, jul./aug., 1996.
47. HARRINGTON, H. James. Aperfeiçoando processos empresariais: estratégia revolucionária para o aperfeiçoamento da qualidade, da produtividade e da competitividade. São Paulo, MakronBooks, 1993.
48. IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 1991.
49. IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Relatório preliminar do Censo 1996.
50. IPPUC, INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. Qualidade de vida em Curitiba. Curitiba: IPPUC, 1996.
51. JOLIVET, Felix e REBOUL, Gerard. Informatique appliquée à la gestion (tome 1). Paris: Dunod, 1992.
52. JUNIOR ACHIEVEMENT. Conjunto de manuais do conselheiro e do participante. São Paulo: Junior Achievement, 1996.
53. JUNQUEIRA, Paulo Fernando, LEDA, Márcia Helena Quinteiro, CAMPEDELLI, Raquel. Educação ambiental com alunos de primeiro grau em ambientes naturais. 1997. (Mimeo.).
54. KAPLAN, Robert S. e NORTON, David P.. A estratégia em ação: balanced scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
55. KATZENBACH, Jon e SMITH, Douglas. Les équipes haute performance. Paris: Dunod, 1994.
56. KOTLER, Philip, HAIDER, Donald H., REIN, Irving. Marketing público: como atrair investimentos, empresas e turismo para cidades, regiões, estados e países. São Paulo: Makron Books, 1994.
57. LAMONIER, Bolivar e FIGUEIREDO, Rubens. As cidades que dão certo: experiências inovadoras na administração pública brasileira. Brasília: MH Comunicação, 1996.

58. LAUDON, K. C. e Laudon, J.P.. Management information systems: a contemporary perspective. MacMillan, 1991.
59. LEAL, Filho, José Garcia. Inovação institucional e desenvolvimento municipal sustentado: avaliação das experiências de planejamento governamental nos municípios de Palhoça e São Bonifácio, em Santa Catarina. Dissertação (Mestrado em Administração). Centro Sócio-Econômico. Universidade Federal de Santa Catarina, 1994.
60. LENZ, R.T. Managing the evolution of the strategic planning process. Business Horizon, v.30, n.1, jan./feb., 1987.
61. LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli. Pesquisa em educação: abordagens Qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.
62. MANTOVANELLI JUNIOR, Oklinger. Planejamento estratégico em organizações do terceiro setor: o caso SEBRAE 2000. Dissertação (Mestrado em Administração). Centro Sócio-Econômico. Universidade Federal de Santa Catarina, 1994.
63. MENEZES, Claudino Luiz G. A política ambiental em Curitiba: um estudo sobre suas condições de emergência e evolução. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Santa Catarina, 1994.
64. MIDLER, Christophe. Une affaire d'apprentissage collectif. L'Expansion Management Review, n. 76, Mars, 1995.
65. MINTZBERG, Henry. Managing government - governing management. Harvard Business Review, p.75-83, may/jun., 1996.
66. ----- . The fall and rise of strategic planning. Harvard Business Review, p.107-114, jan/feb., 1994.
67. ----- . Le management - voyage au centre des organizations. Paris: Les Éditions d' Organization, 1989.
68. ----- .Crafting Strategy. Harvard Business Review, p.66-75, jul./ago., 1987.
69. MINTZBERG, Henry e QUINN, James B.. Strategy Process. Prentice-Hall, 1992.
70. MONTEIRO, J. A. Qualidade total no serviço público: questionamento e recomendações segundo os 14 pontos de W.E.Demming. Brasília: Q&T Consultores Associados, 1991.
71. MOTTA, Paulo R. e CARAVANTES, Geraldo R.. Planejamento organizacional: dimensões sistêmicas gerenciais. Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1979.

72. NONAKA, Ikujiro e TAKEUCHI, Hirotaka. The knowledge creating company. New York e Oxford, Oxford University Press, 1995.
73. NUTT, Paul C. e BACKOFF, Robert W.. Strategic management of public and third sector organizations. San Francisco: Jossey- Bass Pub., 1992.
74. OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e prática. São Paulo: Atlas, 1988.
75. OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995.
76. OSTROM, Elinor. Governing the commons - the evolution of institutions for collective action. Cambridge: University Press, 1990.
77. PASSET, Réne. Desenvolvimento durável e biosfera: abertura multidimensional ou novos reducionismos? Revista Tempos Brasileiros, n.108, p.27-47, jan./mar., 1992.
78. PEREIRA, Maria Avenilde Gomes. Um estudo exploratório: as empresas comunitárias em Toledo no Estado do Paraná. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia e Administração. Universidade de São Paulo, 1985.
79. PEROTTO, Joel Paulo. Organização regional para desenvolver. Florianópolis: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 1996a.
80. PEROTTO, Joel Paulo. Planejamento estratégico participativo para a modernização das administrações locais na região da associação de municípios do oeste de Santa Catarina (AMOSC). Florianópolis: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 1996b.
81. PORTER, Michael. What is strategy? Harvard Business Review, p.61-78, nov./dec., 1996.
82. ----- . Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
83. QUINN, James Brian. Managing strategic change. Sloan Management Review. Summer, p.3-20, 1980.
84. RAULET-CROSET, Nathalie. Du conflit à la coopération: un processus de structuration – le cas de la protection d’une nappe d’eau minérale vis-à-vis de pratiques agricoles. Thèse (Doctarat en Sciences de Gestion). U.F.R. de Sciences des Organisations. Université Paris-Dauphine, 1995.
85. RELATÓRIO CONSELHO COMUNITÁRIO DE TOLEDO. Toledo: Prefeitura Municipal de Toledo, 1988.

86. RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Curitiba: Instituto Municipal da Administração Pública, 1992.
87. RELATÓRIO DE PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. Curitiba: Instituto Jaime Lerner, 1994.
88. RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO PARANÁ. Curitiba: Secretária Estadual de Finanças e Administração, 1993.
89. RELATÓRIO DO PIÁ AMBIENTAL. CURITIBA: Prefeitura Municipal de Curitiba, Secretária Municipal de Meio Ambiente, Coordenadoria do Piá Ambiental, 1997.
90. RELATÓRIO DO PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE DE 1996. Poços de Caldas e São Paulo: Alcoa Alumínio S/A - Poços de Caldas e Alcoa Alumínio S/A - São Paulo, 1996.
91. RELATÓRIO PROGRAMA VILA DE OFÍCIOS. Curitiba: Fundação de Ação Social e Companhia de Habitação Popular, 1995.
92. RICHARDSON, Roberto. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1989.
93. RIPPEL, Ricardo. Os encadeamentos produtivos de um complexo agroindustrial: um estudo de caso da Frigobrás-Sadia de Toledo e das empresas comunitárias. Dissertação (Mestrado em Economia). Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do Paraná, 1995.
94. ROESCH, Sylvia M. A.. A dissertação de mestrado em administração: proposta de uma tipologia. Revista de Administração, São Paulo v.31, n.1, p.75-83, jan./mar., 1996.
95. ROUANET, Sérgio P.. As razões do iluminismo. São Paulo: Cia Letras, 1987.
96. SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. Studio Bobel: FUNDAP, 1993.
97. -----. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986a.
98. -----. Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento. São Paulo: Vértice, 1986b.
99. SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Planejamento estratégico participativo na associação dos municípios da região serrana (AMURES). Lages: AMURES, 1998.
100. -----. Planejamento estratégico participativo e gestão de projetos estratégicos para a modernização da associação dos municípios do meio oeste catarinense (AMMOC). Joaçaba: AMMOC, 1997a.

101. ----- . Planejamento estratégico participativo e gestão de projetos estratégicos para a modernização da associação dos municípios do extremo sul catarinense (AMESC). Araranguá: AMESC, 1997b.
102. ----- . Planejamento estratégico participativo e gestão de projetos estratégicos para a modernização da federação catarinense de municípios (FECAM). Florianópolis: FECAM e SDM, 1997c.
103. ----- . Curso de gestão estratégica de arranjos institucionais para o desenvolvimento sustentável. Florianópolis: CEPAGRO, 1997d. (mimeo)
104. ----- . Gestão estratégica de arranjos institucionais para o desenvolvimento sustentável no município de São José do Cerrito - SC. Florianópolis: CEPAGRO, 1997e.
105. ----- . Planejamento estratégico participativo da Comercial Fios Bona. Curitiba: Comercial Fios Bona, 1997f.
106. ----- . Arranjos institucionais para o desenvolvimento sustentável local. Revista de Administração Municipal (RAM). Rio de Janeiro, v.43, n.219, p.71 - 82, abr./dez., 1996a.
107. ----- . Planejamento Estratégico participativo para o movimento pró-qualidade de vida do distrito do Pântano do Sul em Florianópolis. Florianópolis: Associação de Moradores do Pântano do Sul, 1995.
108. ----- . Gestão de estratégias para o desenvolvimento sustentável: uma abordagem a nível local. Proposta de Projeto de Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Centro Tecnológico. Universidade Federal de Santa Catarina. 1994a.
109. ----- . Plano municipal de desenvolvimento em Urupema - SC no período de 1989 a 1994. Um estudo de caso de um planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável. Dissertação (Mestrado em Administração). Centro Sócio-Econômico. Universidade Federal de Santa Catarina, 1994b.
110. SAMPAIO, Carlos A. C. e D'OLIVEIRA, Alexandre L. P. Planejamento estratégico participativo para o desenvolvimento microrregional sustentado na região da associação dos municípios do oeste catarinense, AMOSC. Florianópolis e Chapecó: AMOSC, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Santa Catarina e Associação de Profissionais de Planejamento Estratégico Participativo, 1996.

111. SAMPAIO, Carlos A. C. e ALVES, Vicente R.. Planejamento estratégico participativo para a modernização organizacional da associação dos municípios do alto vale do rio do peixe, AMARP. Florianópolis e Videira: AMARP, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Santa Catarina e Associação de Profissionais de Planejamento Estratégico Participativo, 1995.
112. SANTOS, Boaventura de Sousa. Sociedade e a reforma do Estado. On-line. Disponível: [www://http.mare.gov.br](http://www.mare.gov.br). 12 mar. 1999.
113. SANTOS, Milton. Metamorfose do espaço urbano. São Paulo: Hucitec, 1994.
114. SCHEIN, E. H.. Psicologia organizacional. São Paulo: Prentice-Hall do Brasil, 1982.
115. SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais. São Paulo: Loyola, 1993.
116. SCHIRAY, Michel. Emploi, economie informelle et developpement local. Paris: Centre International de Recherche sur L'Environnement et le Developpement (CIRED), 1986
117. SCHUMACHER, Ernst F.. O negócio é ser pequeno. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
118. SINK, D. Scott e TUTTLE, Thomas C.. Planejamento e medição para a performance. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1993.
119. SOUTO-MAIOR, Joel. Estratégias para o planejamento do desenvolvimento local sustentado. Concurso Público para Professor Classe Titular. Trabalho Escrito. Depto de Ciências da Administração. UFSC, junho de 1996a.
120. ----- . Estratégias para o desenvolvimento local sustentado. Estudos Avançados em Administração, v.4, n.2, dez., 1996b.
121. ----- . Sobre participação, transparência e suas alternativas no planejamento estratégico no setor público. Revista Brasileira de Administração Contemporânea. 1995a.
122. ----- . Planejamento estratégico participativo para a fundação do meio ambiente. Florianópolis: FATMA, 1995b.
123. ----- . Planejamento estratégico participativo: uma abordagem para o setor público. Anais da XVIII ANPAD. Curitiba, 26 a 28 de setembro de 1994. Curitiba: ANPAD, v.3, p.57-74, 1994a.
124. ----- . Planejamento estratégico participativo para o desenvolvimento sustentável do município de Rancho Queimado (SC). Florianópolis: UFSC, 1994b.
125. ----- . Relatório do plano diretor e participativo do município de Palhoça – SC. Palhoça: Prefeitura Municipal de Palhoça, 1993a.

126. ----- . Planejamento estratégico participativo para o município de Santo Amaro da Imperatriz –SC. Santo Amaro da Imperatriz: Prefeitura Municipal de Santo Amaro da Imperatriz, 1993b.
127. ----- . Planejamento estratégico participativo para o município de Pomerode–SC. Pomerode: Prefeitura Municipal de Pomerode, 1991a.
128. ----- . Pesquisa em administração: em defesa do estudo de caso. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.24, n.4, p.146-149, 1984.
129. SOUTO-MAIOR, Joel e GONDIM, Linda. Avaliação de arranjos institucionais e planejamentos democráticos. RAP. Rio de Janeiro, v.26, n.3, p.140-51, jul./set., 1992.
130. SOUZA, Ricardo. Planejamento estratégico participativo no município de Doutor Pedrinho – SC. Dissertação (Mestrado em Administração). Centro Sócio-Econômico. Universidade Federal de Santa Catarina, 1991.
131. TAYLOR, C.; CARVALHO, C. A. R.; MACDERMOTT, F.; WILKINSON, G. B.; PADGHNAM, J.; HALL, °; MURPHY, Z.; e LEAL FILFO, W.. Curso de treinamento, preparação, monitoramento e avaliação de projetos de educação ambiental no Brasil. Universidade de Bradford, Centro Europeu de Pesquisa e Treinamento em Educação Ambiental, 1995.
132. TRATEMBERG, Maurício. Uma prática de participação nas coletivizações na Espanha (1936/1939). Participação e participações. São Paulo: Babel Cultural, 1987.
133. TRIVIÑOS, Augusto. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1987.
134. VASCONCELOS FILHO, Paulo et all. Planejamento empresarial: teoria e prática. Rio de Janeiro: LTC, 1984.
135. VIEIRA, Paulo F.. A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil: 1980-90. BIB. n..33, p.1-88, 1o.semestre, 1992.
136. VIEIRA, Paulo V., VIOLA, Eduardo J., SCHERER-WARREN, Ilse, GUIVANT, Júlia, KRISCHKE, Paulo J.. Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.
137. WILSON, Ian. The state of strategic planning: what went wrong? What goes rights? Tecnological orecasting and Social Change. n.37, p.103-110, 1990.
138. YIN, Robert. Case study research: design end methods. London: Sage Publications, 1989.

BIBLIOGRAFIA

1. ANSOFF, H. Igor, DECLERK, Roger P., HAYES, Robert L. (Org.). Do planejamento estratégico à administração estratégica. São Paulo: Atlas, 1990.
2. BELTRÃO, Ricardo E. V. (org.). A administração pública brasileira inovando a forma de governar - ciclo de premiação 1996. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, 1997.
3. CASTRO, Luís M. Mota de. Planejamento estratégico. In: FINGER, Almeri (org.). Universidade: organização, planejamento e gestão. Florianópolis: OEA/UFSC, p.33-52, 1988.
4. CERTP, Samuel e PETER, J. Paul. Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia. São Paulo: Makron Books, 1993.
5. FECAM tem novo estatuto aprovado. Jornal Diário Catarinense, Florianópolis, 28 out. 1997, p.27.
6. FERNANDES, Rubens Cesar. Privado porém público: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1994.
7. FERREIRA, Ademir A., REIS, Ana C. F., e PEREIRA, Maria I.. Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias: evolução e tendências da moderna administração de empresas. São Paulo: Pioneira, 1997.
8. GALBRAITH, John K.. A economia e o interesse público. São Paulo: Pioneira, 1988.
9. GONDIM, Linda. A moral e a política dos outros: algumas reflexões sobre cidadania e corrupção no Brasil. Cadernos de Ciências Sociais. Fortaleza: UFC/NEPS, n.25, 1994.
10. IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). 3º Setor: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
11. KIDDER, Louise H. (org.). Selltiz-Wrightsmen-Cook: métodos de pesquisa nas relações sociais. São Paulo, EPU, 1987.
12. MOTTA, Fernando C. P.. Teoria geral da administração: uma introdução. São Paulo: Pioneira, 1981.
13. MOURA, Gilnei Luiz. Planejamento Estratégico e Planejamento Participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre - gestão 1989-1993. Dissertação (Mestrado em Administração). Centro Sócio-Econômico. Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

14. PÓLOS regionais: futuro desigual. Revista Expressão, Florianópolis, ano7, n. 83, p. 24-27, 1997.
15. SACHS, Ignacy. Le quantitatif et le qualitatif - quelques questions sur les enjeux et les limites de la mesure du développement. Revue Internationale des Sciences Sociales, n.143, p.9 - 19, mars, 1995.
16. SAMPAIO, Carlos A. C.. Gestão de estratégias para o desenvolvimento sustentável: uma abordagem a nível local. Projeto de Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Centro Tecnológico. Universidade Federal de Santa Catarina. 1996b.
17. SLIWIANY, Regina M. Estatística social: como medir a qualidade de vida. Curitiba: Araucária Cultural, 1987.
18. SOUTO-MAIOR, Joel. Projeto integrado de pesquisa: 1994 - 1997. Planejamento municipal participativo e estratégico para o desenvolvimento sustentável. Florianópolis. 1993c. (Mimeo.)
19. -----. Planejamento estratégico: uma abordagem para o setor público municipal. Jornal Municípios. Florianópolis, ano 1, n. 02, p.10, jul., 1991b.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - EXPERIÊNCIAS COM O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO (PEP)

Participando de algumas experiências como pesquisador da Associação de Profissionais que promovem o Planejamento Estratégico Participativo (APEP), teve-se a oportunidade de desenvolver trabalhos de planejamento em organizações (a), planejamento para o desenvolvimento local (b) e microrregional (c), inclusive algumas delas enfatizando o desenvolvimento sustentável.

A APEP é uma associação formalmente constituída em 1995, originada de um núcleo de estudos informal, denominado Pólis, que mais tarde passaria a se chamar PóliSul. Este núcleo vinculava-se, em 1992, à área de Políticas Públicas e Governamentais (PPG) do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

A maioria das experiências que utilizaram o PEP estão descritas em relatórios e ou em publicações como livro e dissertações. Como referência, apontam-se alguns trabalhos realizados no Estado de Santa Catarina:

- a) Entre as experiências de planejamento organizacional, cujo objetivo foi propor uma reestruturação organizacional, encontram-se as organizações: Tribunal de Contas do Estado (Abreu, 1994), Fundação do Meio Ambiente (Souto-Maior, 1995b), Movimento Popular Pró-Qualidade de Vida do Distrito de Pântano do Sul em Florianópolis (Sampaio, 1995) e Comercial Fios Bona Ltda. localizada em Curitiba (Sampaio, 1997f) – a única exceção fora de Santa Catarina.

- b) As experiências de planejamento para o desenvolvimento local, cujo objetivo foi promover o desenvolvimento municipal, foram realizadas nos municípios de: Pomerode (Souto-Maior, 1991a), Doutor Pedrinho (Souza, 1991), Palhoça (Leal, 1994 e Souto-Maior, 1993a), Rancho Queimado (Souto-Maior, 1994b), Santo Amaro da Imperatriz (Souto-Maior, 1993b) e São José do Cerrito (Centro, 1996). Inclusive as realizadas em Rancho Queimado e em Santo

Amaro da Imperatriz, foram experiências pioneiras com o PEP que enfocava diretamente o desenvolvimento municipal sustentável.

- c) Das experiências de planejamento para o desenvolvimento microrregional, cujo objetivo é propor um desenvolvimento integrado entre municípios próximos⁵³, destacam-se aquelas realizadas: nas microrregiões da Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe – AMARP (Sampaio e Alves, 1995) e da região da Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC (Sampaio e D’Oliveira, 1996).

O que diferencia o PEP de outras tipologias de planejamento⁵⁴, além de primar como essência pela ação política através do viés democrático, é por ser ele uma metodologia que vem sendo aplicada e, ao mesmo tempo, avaliada por pesquisadores ligados ao antigo Curso de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação ou co-orientação do Professor Joel Souto-Maior.

As experiências vivenciadas com a aplicação do PEP mostraram que não há grande dificuldade em elaborar os principais problemas - questões estratégicas -, partindo-se da análise ambiental - relação organização e meio ambiente (etapa de elaboração). A dificuldade que se tem é de garantir se uma ação ou um conjunto de ações elaboradas para solucionar um problema será realmente implantada (etapa de implantação) e, se ainda, os beneficiários serão de fato favorecidos (ações que incorporam a etapa de avaliação).

Entre as experiências com o PEP para promover o desenvolvimento municipal ou microrregional, verificou-se que a aplicação de abordagens metodológicas que promovem o desenvolvimento sustentável depende, em grande parte, da gestão estratégica das organizações que atuam neste espaço. Assim, originaram-se os termos planejamento e gestão organizacional estratégico para o desenvolvimento.

⁵³ A expressão municípios próximos não significa apenas aqueles que possuem proximidade física, mas também municípios com proximidade política entre os governos municipais.

⁵⁴ O PEP é tratado na seção 2.2.3.

Essa vivência, de um modelo geral, aponta que o PEP é uma metodologia que incorpora uma ação técnica intra-organizacional (composta por fatores internos: eficiência de processos e eficácia de resultados) e uma ação política que congrega os interesses dos participantes⁵⁵. Entretanto, o PEP não possui uma ação técnica extra-organizacional (fatores externos da organização) que congrega o critério de efetividade para com os beneficiários.

⁵⁵ Embora o PEP possua uma etapa denominada preparação/ sensibilização, ele não garante que as pessoas que dele irão participar, são representantes legítimos das organizações ou, ainda, se essas organizações são representativas para o objeto de estudo.

APÊNDICE 2 - EXPERIÊNCIA COM O PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A partir das experiências com o PEP, optou-se buscar alguns apontamentos na teoria do planejamento para o desenvolvimento sustentável, segundo a concepção do pesquisador Ignacy Sachs e de sua equipe.

Os objetivos de explorar o planejamento para o desenvolvimento sustentável foram os seguintes: a) entender os fatores externos organizacionais; b) tratar da participação das instituições da sociedade; e c) explorar a ação ética inserida no enfoque paradigmático do desenvolvimento sustentável.

Interpretando as idéias de Sachs (1993), verifica-se que ele não chega a elaborar um modelo normativo de planejamento (entendido como meios). O que ele realmente acentua é a importância de se concretizar as dimensões de sustentabilidade do desenvolvimento (fins)

Por outro lado, isto não implica que Sachs sobreponha as dimensões de sustentabilidade ao processo de planejamento, mesmo porque, para ele e para Banfield (1962), os meios são tão importantes quanto os fins, uma vez que o próprio processo de planejamento é um fim em si mesmo. Eles sugerem que estes dois elementos, meios e fins, se completam, isto é, um não existe sem o outro.

Além de apontar as dimensões de sustentabilidade como uma premissa do planejamento para o desenvolvimento sustentável, Sachs (1986a e 1986b) sugere duas outras premissas relacionadas, sobretudo, com a ação política (ênfase dos meios): a participação da sociedade civil (arranjos institucionais) no desenvolvimento local (espaço local).

E quando tudo indicava que o objeto de estudo projetado seria a proposição de um modelo normativo de planejamento organizacional para o desenvolvimento sustentável, surgiu uma indagação, partindo de uma releitura da dissertação de mestrado de Sampaio (1994b).

Sampaio (1994b) aponta que uma das estratégias do planejamento para o desenvolvimento do município de Urupema-SC foi a criação de Conselhos de Desenvolvimento Comunitário (CDC), cuja função consistiu em descentralizar as ações governamentais, principalmente quanto aos problemas locais de cada comunidade do município.

A gestão dessa estratégia não só foi apontada como um fator de sucesso do planejamento do desenvolvimento de Urupema, mas também era constantemente confundida com o próprio processo de planejamento. Em consequência, na proposta do projeto de tese de doutorado (Sampaio, 1994a) apontou-se que a implantação de estratégias (entendida também como gestão estratégica), dentro do contexto de planejamento, é um parâmetro tão importante quanto o seu próprio processo iniciador, ou seja, o planejamento. Isto é: o que é realizado não necessariamente precisa ser planejado. Sugeriu-se, assim, a proposição de um modelo de gestão organizacional (e não de planejamento organizacional) para o desenvolvimento sustentável.

APÊNDICE 3 - MUNICÍPIO DE POÇOS DE CALDAS (MG)

Características Descritivas

A cidade originou-se dos povoados fundados pelo movimento das bandeiras, que penetraram no interior de Minas Gerais e São Paulo, em busca de ouro, pedras preciosas e da *água santa* (fontes de águas).

O Município possui uma área total de 533 km², dos quais 70 km² formam a zona urbana e o restante a zona rural. Poços é composto por um único distrito e tem como limites oito municípios: ao norte, Botelhos e Bandeira do Sul; a leste, Caldas; ao Sul, Andradas; e a oeste, os municípios do Estado de São Paulo: Águas da Prata, São Sebastião da Gama, Caconde e Divinolândia.

Quanto ao relevo, o Município está situado num planalto eléptico, com área aproximada de 750 km², altitude média de 1.300m e campos suavemente ondulados e rodeado de montanhas.

O solo em geral é argiloso, com grande capacidade de infiltração e permeabilidade, possuindo pequenas ocorrências de arenito intercalado com jazidas consideráveis de bauxita e argila refratárias. No subsolo são encontradas reservas de minérios ferrosos, não-ferrosos e radioativos, que têm importância fundamental no crescimento de vários setores industriais no Brasil.

Poços apresenta dois tipos básicos de vegetação natural: campo e floresta tropical. Os campos são constituídos por gramíneas rústicas, predominando a *barba de bode* e elementos arbustivos. A floresta tropical é pouca densa, com a ocorrência de pinheiros (*araucária angustifolia*).

A bacia hidrográfica é formada pelo Rio Pardo e seus afluentes. A zona urbana é cortada pelos Córregos da Serra e Ribeirão de Caldas.

O clima é do tipo mesotérmico com inverno e verão secos. A média pluviométrica anual é de 1.745 mm e a temperatura média é de 17,6° C, sendo que as temperaturas mínima e máxima absolutas registradas foram de 6° C negativos e de 31,7° C positivos respectivamente.

Atributos Quantitativos e Comparativos

A população, recenseada pelo IBGE, em 1996, é de 121.845 habitantes, dos quais, 96% encontram-se na zona urbana.

O atributo demografia, neste trabalho, compõe as medidas de crescimento populacional, distribuição populacional por sítio domiciliar, distribuição populacional de residentes não naturais do município e o número médio de pessoas por família.

O crescimento populacional apresenta-se conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 - População em milhares de habitantes aproximados em Poços

Ano	Poços de Caldas	Microrregião ⁵⁶	Estado
1970	58,0	142,0	11.500,0
1980	87,0	177,0	13.400,0
1990	108,0	202,0	15.500,0
1996	122,0	*	16.673,0

Observações: () Dado não disponível.*

Fonte: IBGE.

Poços teve um alto incremento populacional entre 1970 e 1996, 110%, enquanto que o Estado de Minas Gerais atingiu apenas 50%.

A distribuição populacional urbana e rural, segundo o sítio domiciliar, apresenta-se conforme a tabela a seguir:

⁵⁶ A microrregião Planalto de Poços de Caldas é composta pelos municípios de Andradas, Bandeira do Sul, Botelhos, Caldas, Campestre, Ibityúra, Ipuiúna, Poços de Caldas e Santa Rita de Caldas.

Tabela 2 - Distribuição Populacional Urbana e Rural em milhares de habitantes aproximados em Poços

Ano	Poços		Microrregião		Estado	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1970	55,0	2,3	108,0	34,0	9.100,0	2.400,0
1980	81,5	5,5	126,0	52,0	9.000,0	4.400,0
1990	101,0	7,0	150,0	57,0	10.700,0	5.400,0
1996	117,1	4,7	*	*	13.074,2	3.598,8

Observações: (*) Dado não disponível.

Fonte: IBGE.

Poços, entre 1970 e 1996, manteve um alto índice de urbanização, 96%, que é bem superior ao índice do Estado, 66%.

A distribuição populacional de residentes e residentes não-naturais apresenta-se conforme a tabela a seguir:

Tabela 3 - Distribuição Populacional de Residentes e Residentes Não-Naturais do Município em milhares de habitantes aproximados em Poços

Ano	Total pessoas residentes			Residentes não-naturais		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
1970	28,6	29,0	57,6	12,7	13,7	26,4
1980	43,1	43,9	87,0	23,2	24,1	47,3
1990	52,9	55,1	108,0	25,8	26,9	52,7

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das tabelas do IBGE intituladas Pessoas Não-Naturais do Município, por situação de domicílio e de residência e Pessoas Não-Naturais do Município que têm 10 anos ininterruptos de residência.

Poços, desde 1970, apresenta um percentual superior de mulheres tanto residentes, 51%, quanto residentes não-naturais, também 51%. Em relação à migração, o número de residentes não-naturais em Poços, em 1990, é bastante alto, 49%.

A distribuição de número de pessoas por família apresenta-se conforme a tabela a seguir.

Tabela 4 - Distribuição de Número de Pessoas por Família em milhares de habitantes aproximados em Poços

Ano	Nº pessoas	Nº famílias	Pessoas por família
1970	56,0	12,4	4,5
1980	85,4	21,4	4,0
1990	107,7	27,3	3,9

Fonte: IBGE.

O número de pessoas por família em Poços vem diminuindo, paulatinamente. Em 1970 foi de 4,5, 1980 de 4,0 e 1990 de 3,9 pessoas.

O atributo infra-estrutura domiciliar, neste trabalho, compõe as medidas de número de domicílios particulares aproximados, atendidos quanto à telefonia, água, instalações sanitárias, energia e coleta de lixo, conforme a tabela a seguir:

Tabela 5 - Infra-estrutura Domiciliar em milhares de domicílios particulares aproximados em Poços

Ano	Telefonia	Água			Instalações Sanitárias			Energia	Coleta Lixo
		rede	poços nascentes	poços	rede	fossa séptica	fossa rud.		
1970	*	8,2	2,5	6,4	0,6	3,3	9,9	*	
1980	*	14,2	5,7	14,4	1,6	2,9	19,7	*	
1990	9,4	26,2	2,5	24,8	0,8	1,0	28,8	27,0	

Observações: (*) Dado não disponível
Percentual sobre 29.023 domicílios particulares em 1990

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das tabelas do IBGE intituladas Domicílios Particulares do Município, por utilidades existentes, abastecimento de água, destino do lixo e uso e escoamento da instalação sanitária..

Tanto o abastecimento de água, 90%, e tratamento do esgoto, 85%, através da rede pública, quanto o fornecimento de energia, 99%, e a coleta de lixo, 93%, apresentam números que expressam uma ótima infra-estrutura.

O atributo educação, neste trabalho, compõe a medida de número de pessoas com escolaridade completa, conforme o quadro a seguir:

Tabela 6 - Número de Pessoas com Escolaridade Completa em milhares de habitantes aproximados em Poços

Ano	Elementar	1º Grau	2º Grau	Superior	Total
1970	14,7	2,8	2,4	0,6	20,5
1980	26,1	6,6	5,1	2,2	40,0
1990	36,5	10,9	9,7	4,3	61,4

Observações: () Dado não disponível*

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das tabelas do IBGE intituladas Pessoas de 10 anos ou mais de idade e Estudantes de 5 anos ou mais de idade por grau e série.

De 1970 a 90, aumentou o número de estudantes que possuem os cursos completos de 1º Grau, de 14% para 18%, de 2º Grau, de 12% para 16%, e de nível Superior, de 2% para 7%.

O atributo saúde, neste trabalho, compõe a medida percentual de mortalidade fetal, conforme a tabela a seguir.

Tabela 7 - Percentual de Mortalidade Fetal em Poços

Ano	Poços de Caldas	Microrregião	Estado
1974	2,9%	2,3%	2,2%
1984	2,5%	2,0%	2,0%
1994	1,8%	1,3%	1,4%

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das estatísticas do Registro Civil do IBGE. Entende-se por Taxa de mortalidade fetal o número de óbitos fetais em relação aos nascidos vivos no lugar de residência da mãe.

Embora Poços tenha ainda o maior Percentual de mortalidade fetal, 1,8%, no período de 1994 a 74, em relação à microrregião e ao Estado, proporcionalmente, o percentual vem diminuindo.

O atributo economia, neste trabalho, compõe a medida de distribuição e percentual da população economicamente ativa, conforme a tabela a seguir:

Tabela 8 - Distribuição e percentual da população economicamente ativa em milhares de habitantes aproximados em Poços

Ano	Primário	Secundário	Comércio	Prestação Serviços	Público	Total
1970	2,8 13%	6,0 28%	2,4 11%	8,1 45%	0,5 3%	21,2 100%
1980	2,6 7%	14,2 40%	4,2 12%	12,1 37%	1,3 4%	35,7 100%
1990	3,6 7%	15,5 32%	7,6 16%	19,5 41%	1,8 4%	48,0 100%

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das tabelas do IBGE intituladas Pessoas Ocupadas de 10 anos ou mais de idade, por setor de atividade. Entre os setores citados, agrupam-se da seguinte forma: Primário - agropecuária, extração vegetal e pesca; Secundário - indústria de transformação, construção civil e demais atividades industriais; Comércio - comércio de mercadorias; Prestação de Serviços - prestação de serviços propriamente ditos, transportes e comunicação, serviços auxiliares de atividade econômica e social; Público - atividades públicas propriamente ditas. .

Poços possui vocação industrial e turística. Ambos os setores se alternam, desde 1970, como os mais significativos.

Considerando os atributos quantitativos e comparativos vistos, resumidamente, pode-se apontar que Poços possui uma taxa alta de imigração provocada pelos bons resultados que o Município vem alcançando, embora provocando um crescimento populacional, sobretudo, nas áreas urbanas. O Município vem apresentando uma quadro positivo quando se percebe que a densidade do número de pessoas por família vem caindo; as instalações de telefones, água, esgoto, energia e a coleta de lixo por domicílio apresentam percentuais elevados; o número de pessoas com escolaridade completa, principalmente, em nível do 2º grau e superior vem aumentado; o percentual de mortalidade fetal vem caindo; e apresenta um setor econômico equilibrado.

APÊNDICE 4 - MUNICÍPIO DE CURITIBA (PR)

Características descritivas

Curitiba foi fundada no final do século XVII. Na Segunda metade do século passado, com a vinda dos imigrantes, foram estabelecidas colônias ao redor da cidade, dedicadas à agricultura e a atividades industriais artesanais. A partir de então, os imigrantes deram um novo ritmo ao desenvolvimento de Curitiba. Numa história mais recente, com a criação da Cidade Industrial, em 1973, Curitiba alterou profundamente seu perfil produtivo e o ritmo de seu desenvolvimento. De lá para cá, a economia curitibana cresceu em média 10% ao ano, marca superior às médias estadual e nacional. Os setores da indústria e de serviços atualmente representam cada qual 38% do PIB municipal, enquanto que o comércio 24%.

O Município possui uma área de aproximadamente 432 km², com 75 bairros. Curitiba e mais 22 municípios formam a região metropolitana de Curitiba.

Quanto ao relevo, o Município apresenta um relevo ligeiramente ondulado. Possui uma altitude média de 908m. Curitiba é a capital brasileira que ostenta o mais alto índice de áreas verdes por habitante: 52 m² per capita.

O clima é do tipo temperado. O período mais quente vai de dezembro a fevereiro, quando as temperaturas médias mensais ficam por volta de 21° C. O mês mais frio é junho, com temperatura média de 13° C. A cada inverno ocorrem de 10 a 25 geadas. O índice pluviométrico anual situa-se entre 1.400 e 1.500 milímetros. Os meses mais chuvosos situam-se entre dezembro e fevereiro, com médias mensais de 150 a 175 milímetros. Os de menor pluviosidade são junho, julho e agosto, com variação de 75 a 100 milímetros por mês.

Atributos quantitativos e comparativos

A população da cidade de Curitiba, recenseada pelo IBGE, em 1996, é de 1.404.875 habitantes, e a da Região Metropolitana é de 2.247.655 habitantes. A densidade demográfica na área central é de 64,48 habitantes por hectare, enquanto que nos bairros periféricos é de 24,66⁵⁷.

O atributo demografia, neste trabalho, compõe as medidas de crescimento populacional, distribuição populacional por sítio domiciliar, distribuição populacional de residentes naturais e não-naturais do município e o número médio de pessoas por família.

O crescimento populacional apresenta-se conforme a tabela a seguir:

Tabela 9 - População em milhares de habitantes aproximados em Curitiba

Ano	Curitiba	Região Metropolitana ⁵⁸	Estado
1970	609,0	821,2	6.929,0
1980	1.024,9	1.440,6	7.629,4
1990	1.315,0	2.000,8	8.415,7
1996	1.476,2	*	9.003,8

Fonte: IBGE

Observações: (*) Dado não disponível

O incremento populacional em Curitiba entre 1970 e 1996 foi alto, 142%, enquanto que no Estado do Paraná foi de 30%.

A distribuição populacional por sítio domiciliar apresenta-se conforme a tabela a seguir:

⁵⁷ Fonte: IPPUC, 1996.

⁵⁸ A Região Metropolitana de Curitiba é composta por 23 municípios, entre eles, os principais são São José dos Pinhais, Campo Largo, Colombo, Piraquara, , Almirante Tamandaré e Araucária.

Tabela 10 – Distribuição Populacional Urbana e Rural em milhares de habitantes aproximados em Curitiba

Ano	Curitiba		Região Metropolitana		Estado	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1970	609,0	0,0	*	*	2.504,4	4.425,5
1980	1.024,9	0,0	*	*	4.472,6	3.156,8
1990	1.315,0	0,0	*	*	6.197,9	2.250,7
1996	1.476,2	0,0	*	*	7.011,9	1.991,8

Observações: (*) Dado não disponível

Fonte: IBGE

Curitiba, desde 1970, é decididamente um município urbano, enquanto que o Estado possui um percentual de 78% de urbanização.

A distribuição populacional de residentes e residentes não-naturais apresenta-se conforme a tabela a seguir:

Tabela 11 – Distribuição populacional de pessoas residentes e residentes não-naturais segundo sexo do Município em milhares de habitantes aproximados em Curitiba

Ano	Total pessoas residentes			Residentes não-naturais		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
1970	294,3	314,7	609,0	136,9	148,4	285,3
1980	495,8	529,1	1024,9	270,1	298,6	568,7
1990	629,6	685,4	1315,0	294,2	331,7	626,0

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das tabelas do IBGE intituladas *Pessoas Não-Naturais do Município, por situação de domicílio e de residência* e *Pessoas Não-Naturais do Município que têm 10 anos ininterruptos de residência*.

Curitiba, desde 1970, apresenta um percentual superior de mulheres em relação aos homens, tanto residentes, 52%, quanto residentes não-naturais, 53%. Em relação à migração, o número de residentes não-naturais em Curitiba, em 1990, era bastante alto, 47%.

A distribuição de número de pessoas por família apresenta-se conforme a tabela a seguir:

Tabela 12 - Distribuição de Número de Pessoas por Família em milhares de habitantes aproximados em Curitiba

Ano	Nº pessoas	Nº famílias	Pessoas por família
1970	609,0	133,7	4,5
1980	1024,9	254,0	4,0
1992	1325,0	357,1	3,8

Fonte: IBGE.

O número de pessoas por família em Curitiba vem diminuindo, paulatinamente. Em 1970 foi de 4,5, em 1980 de 4,0 e em 1990, de 3,9 pessoas.

O atributo infra-estrutura domiciliar, neste trabalho, compõe as medidas quanto à telefonia, água, instalação sanitária, energia e coleta de lixo, conforme a tabela a seguir:

Tabela 13 - Infra-estrutura Domiciliar em milhares de domicílios particulares aproximados em Curitiba

Ano	Telefonia	Água		Instalações Sanitárias			Energia	Coleta Seletiva
		rede	poços nascentes	rede	fossa séptica	fossa rud		
1970	*	59,7	62,5	35,3	31,4	52,8	113,4	*
1980	83,9	195,3	8,8	123,4	51,3	28,9	229,2	*
1990	179,4	340,8	5,8	208,0	83,7	18,3	345,3	341,9

Observações: () Dado não disponível
Percentual sobre 350.699 domicílios particulares em 1990*

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das tabelas do IBGE intituladas Domicílios Particulares do Município, por utilidades existentes, abastecimento de água, destino do lixo e uso e escoamento da instalação sanitária.

Tanto o abastecimento de água da rede pública, 95%, a somatória do tratamento do esgoto da rede pública e a instalação de fossas sépticas nas residências, 81%, quanto o fornecimento de energia, 97%, e a coleta de lixo, 96%, apresentam números que expressam uma ótima infraestrutura.

O atributo educação, neste trabalho, compõe a medida do número de pessoas com escolaridade completa conforme a tabela a seguir:

Tabela 14 - Número e Percentual de Pessoas com Escolaridade Completa em milhares de habitantes aproximados em Curitiba

Ano	Elementar	1º Grau	2º Grau	Superior	Total
1970	190,3 66%	47,8 16%	37,5 13%	14,1 5%	290,0
1980	294,8 53%	122,2 21%	108,8 19%	41,7 7%	568,0
1990	356,2 42%	177,7 21%	208,9 25%	96,2 11%	939,0

Observações: () Dado não disponível
Percentual sobre 29.023 domicílios particulares em 1990*

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das tabelas do IBGE intituladas Pessoas de 10 anos ou mais de idade e Estudantes de 5 anos ou mais de idade por grau e série

Em Curitiba, de 1970 para 90, aumentou o número de estudantes que possuem cursos completos de 1º Grau, de 16% para 21%; de 2º Grau, de 13% para 25%; e de nível Superior, de 5% para 11%.

O atributo saúde, neste trabalho, compõe a medida percentual de mortalidade fetal conforme a tabela a seguir:

Tabela 15 - Percentual de Mortalidade Fetal em Curitiba

Ano	Curitiba	Microrregião	Estado
1974	1,5%	1,4%	1,9%
1984	2,1%	2,0%	1,6%
1994	1,1%	1,4%	1,2%

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das estatísticas do Registro Civil do IBGE. Entende-se por Taxa de mortalidade fetal o número de óbitos fetais em relação aos nascidos vivos no lugar de residência da mãe.

Curitiba possuía o menor Percentual de mortalidade fetal, 1,1%, no ano de 94, em relação a Microrregião, 1,4%, e ao Estado, 1,2%.

O atributo economia, neste trabalho, compõe a medida de distribuição e percentual da população economicamente ativa, conforme a tabela a seguir:

Tabela 16 - Distribuição e Percentual da População Economicamente Ativa em milhares de habitantes aproximados em Curitiba

Ano	Primário	Secundário	Comércio	Prestação Serviços	Público	Total
1970	3,6 2%	56,9 27%	30,3 14%	98,3 46%	22,2 10%	211,3 100%
1980	3,2 1%	135,9 32%	58,2 14%	169,1 40%	28,4 7%	423,6 100%
1990	5,3 1%	151,6 28%	96,7 18%	248,9 46%	32,4 6%	534,9 100%

Fonte: Este quadro foi adaptado a partir das tabelas do IBGE intituladas Pessoas Ocupadas de 10 anos ou mais de idade, por setor de atividade. Os setores citados, agrupam-se da seguinte forma: Primário - agropecuária, extração vegetal e pesca; Secundário - indústria de transformação, construção civil e demais atividades industriais; Comércio - comércio de mercadorias; Prestação de Serviços - prestação de serviços propriamente dito, transportes e comunicação, serviços auxiliares de atividade econômica e social; Público - atividades públicas propriamente ditas.

O item Prestação de Serviços, de 1970 a 90, é o mais forte entre os componentes do setor econômico de Curitiba, seguido do industrial.

Considerando os atributos quantitativos e comparativos vistos, resumidamente, pode-se apontar que Curitiba possui uma alta taxa de imigração, provocada pelos bons indicadores de qualidade de vida. O Município vem apresentando uma quadro positivo quando se percebe que a densidade do número de pessoas por família vem caindo; as instalações de telefones, água, esgoto, energia e a coleta de lixo por domicílio apresentam percentuais elevados; o número de pessoas com escolaridade completa, principalmente, em nível do 2º grau e superior vem aumentando; o percentual de mortalidade fetal vem abaixando; e o setor econômico está diversificando-se.

APÊNDICE 5 - PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA

A história do planejamento urbano, segundo o Relatório de Planejamento Urbano de Curitiba (1994), faz parte da cidade de Curitiba há pelo menos meio século. Começa pelo Plano Agache⁵⁹ em 1943, remodelando-se com o Plano Piloto de Zoneamento de Uso⁶⁰, em 1960. Este novo plano deveria ser capaz de atuar globalmente sobre o município, adequando-se às suas necessidades sócio-econômicas e físicas e, também, de maneira fundamental, à disposição orçamentaria. Em resumo, o plano deveria ser pensado e executado dentro das possibilidades aparentes e das potencialidade latentes do município, sem, no entanto, agredir sua realidade.

Foi de acordo com esse conceito, segundo entrevista com a supervisora de informações do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba - IPPUC, Liana Vallicelli, que começou a nascer o Plano Diretor, cuja implantação, a partir do final da década de sessenta, resultou em uma verdadeira revolução urbana em Curitiba.

A elaboração do plano envolveu diretamente dezenas de técnicos municipais, além daquelas pessoas que, nas diversas discussões que foram realizadas com a comunidade, apresentaram sugestões, e foi precedida de um Plano Preliminar de Urbanismo. Elaborado em 1964 e 1965, o plano teve a participação da Serete Engenharia, de São Paulo, que realizou o trabalho de Infra-estrutura e levantamento sócio-econômico, do arquiteto Jorge Wilhelm, a quem coube a concepção e o aspecto urbanístico, e de um grupo de trabalho composto por profissionais de Curitiba.

A filosofia básica, que se mantém até hoje, conforme o Relatório de Planejamento Urbano de Curitiba (1994), é que o plano diretor deve atuar sobre os problemas existentes no meio urbano, no sentido de resolvê-los, e criar condições, ou cenários, para a mudança, antevendo a vocação da

⁵⁹ Agache era o sobrenome do professor e urbanista francês Alfredo Agache que supervisionou um trabalho que visava estabelecer diretrizes básicas para o crescimento ordenado de Curitiba. Encerrado dois anos depois, o Plano Agache, como ficou conhecido, disciplinava a ocupação do solo urbano e sugeria medidas nas seguintes áreas: saneamento - canalização de córregos e rios, drenagem de banhados e implantação de uma rede de abastecimento de água -, sistema viário - melhoria do tráfego urbano e ordenamento de vias de acesso externo - e desenvolvimento - criação de centros irradiadores de comércio e da própria vida da cidade.

⁶⁰ O Plano Piloto de Zoneamento de Uso, aperfeiçoava as diretrizes e conceitos constantes do Plano Agache, próprios para a Curitiba da década de quarenta, mas inadequados para uma cidade quase duas vezes maior.

cidade e criando condições para a sua plena realização. Esse conceito permeou todo o período de discussões e foi incorporado ao Plano Diretor, aprovado em 1966, vindo a tomar forma em cinco diretrizes básicas, que delinearão, daquele momento em diante, os rumos da cidade.

A primeira e a segunda diretrizes definiram as modificações necessárias no sistema viário. A primeira estabelecia um novo modelo de crescimento físico para a cidade. Como quase todas as cidades, Curitiba se desenvolvia de maneira radial-concêntrica⁶¹. O Plano Diretor modificou essa configuração, adotando o crescimento linear, dirigido ao longo de eixos estruturais, de maneira ordenada. Essa nova configuração passou a integrar o uso do solo e transporte como elementos indutores do crescimento. Já a segunda adotava medidas de descongestionamento da área central da cidade, de modo a evitar a circulação do tráfego de passagem e, assim, preservar o centro tradicional. A terceira sugeria a contenção do crescimento da população dentro dos limites físicos do município e a quarta propunha ações capazes de permitir à cidade seu desenvolvimento ancorado na atividade econômica. E a quinta e última diretriz tratava do aparelhamento global da cidade, o que incluía desde pontos de ônibus e placas com os nomes das ruas até creches, escolas e postos de saúde.

Para se entender a importância das medidas postas em curso pelo Plano Diretor, conforme o Relatório de Planejamento Urbano de Curitiba (1994), é necessário refletir a seu respeito como partes inseparáveis de um mesmo corpo de pensamento. Transporte, uso do solo, sistema viário, não são ações dissociadas, mas um conjunto orgânico e integrado de medidas que requerem implantação seqüencial e acompanhamento constante.

Para pôr em prática essas diretrizes e acompanhar a sua implantação, fazendo as devidas correções quando necessário, foi criado, em 1965, previamente à aprovação do Plano Diretor, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, IPPUC. Dois anos antes, havia sido criada a Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, APPUC, para realizar o trabalho de levantamento de dados e reavaliação dos planos existentes com vistas à elaboração de um novo modelo de desenvolvimento para a cidade. Mas, com a evolução do trabalho, optou-se

⁶¹ Radial-concêntrica é o conceito de desenvolvimento que se inicia a partir do centro da cidade.

pela transformação da Assessoria em Instituto, uma autarquia interdependente em relação à prefeitura.

Na década de sessenta, a exemplo do que se repetiria no decênio seguinte, Curitiba crescia demograficamente a taxas que ultrapassavam 5% ao ano. Em 1970, a cidade já possuía 609 mil habitantes, um crescimento de 68% em relação a 1960. O próprio dinamismo da cidade impedia o atendimento simultâneo das necessidades de toda a população. Nesse sentido, tornava-se imprescindível dar prioridade a medidas que, estendendo-se por toda a cidade, acabassem atendendo a uma maior parcela da população.

Dentro desse cenário, a criação do IPPUC reveste-se de extrema importância. Agindo como o cérebro da cidade, centralizador das decisões a respeito do seu planejamento, o IPPUC vem, desde então, coordenando o desenvolvimento da capital paranaense.

Responsável pela grande revolução por que passou a capital paranaense, o Plano Diretor tomou impulso definitivo e irreversível na primeira administração de Jaime Lerner e sua equipe, entre 1971 e 1975, que concretizando os conceitos urbanísticos nele propostos.

APÊNDICE 6 - MUNICÍPIO DE TOLEDO (PR)

Características Descritivas

Toledo tem uma história de colonização recente. Sua efetiva ocupação deu-se nas décadas de 1940 e 1950, tanto que em 1960 havia apenas cinco municípios na região: Foz do Iguaçu, Cascável, Toledo, Guaíra e Guaraniaçu. O desenvolvimento de Toledo se deu de forma acelerada, baseando-se em torno da economia das comunidades agrícolas, o que imprimiu à sociedade um forte espírito gregário. Naquela época, a diversificação agrícola e agroindustrial norteava as ações no mundo da economia. Posteriormente, na passagem da década de 1960 para 1970, a modernização agrícola imprimiu novas relações no campo e a especialização agrícola favoreceu a monocultura e a concentração da propriedade, ocasionando o êxodo rural e a acelerada urbanização.

O Município tem uma área total de 1205 km², dos quais 54 km² formam a zona urbana e o restante compõe a zona rural. Toledo é composto por nove distritos: Toledo, Dez de Maio, Dois Irmãos, Novo Sarandi, Novo Sobradinho, São Miguel, Vila Nova, Vila Ipiranga e São Luiz do Oeste, e tem como limites dez municípios: ao norte, Maripá e Nova Santa Rosa; a leste, Assis Chateaubriand, Tupãssi, e Cascável; a oeste, Quatro Pontes, Marechal Cândido Rondon e Ouro Verde do Oeste; e ao Sul, Santa Tereza do Oeste e São Pedro do Iguaçu.

Quanto ao relevo, o Município apresenta uma geografia ligeiramente ondulada. A ondulação do relevo toledeano é quase simétrica, assinalada pela existência de quatro espigões paralelos, ou semiparalelos, que funcionam como divisores de água.

Toledo possui uma altitude média de 547m. Toledo está situado num planalto revestido de uma camada de arenitos, mas a microrregião é caracterizada pelas rochas eruptivas e pelos tipos de solos a elas correspondentes. A maior parte do solo do Município é do tipo latossolo roxo, como também se apresenta o dos municípios circunvizinhos. Esta característica somada à acidez do solo, que alcança, em PH, os índices de 5,6 até 8,0, identificam o solo toledeano como sendo de grande fertilidade.

O planalto basáltico, onde se acha localizado o Município de Toledo, principalmente em suas áreas mais elevadas, era coberto originalmente de enormes extensões de pinheirais interrompidas apenas por manchas de campo. A exploração desenfreada das décadas de 40, 50 e 60, com exportação de madeira serrada ou de toras para a Argentina e para o Uruguai, com o agravante da mecanização agrícola nos anos 70, arrasaram as florestas que cobriam o território do Município de Toledo. Em termos quantitativos, atualmente, as áreas em mata nativa não perfazem mais que 5%, com destaque para pequenas reservas e para a mata ciliar, que está sendo recuperada com o plantio de espécies nativas, como alternativa para a regeneração natural e para a proteção dos mananciais e da fauna aquática. Atualmente as espécies mais representativas no Município são o Anjico, Canafístula, Ipê Amarelo, Ipê Roxo, Guajuvira e Cedro.

As principais bacias hidrográficas são as do Rio São Francisco, do rio Marreco, dos rios Guaçu e Dezoito de Abril e do rio Santa Quitéria. O rio Toledo é considerado o mais importante, já que ao cortar o perímetro urbano da sede do município é utilizado para o abastecimento de água tratada.

O clima é do tipo subtropical úmido mesotérmico, com verões quentes e geadas pouco frequentes, com tendência de concentração das chuvas nos meses de verão, sem estação seca definida. A média pluviométrica anual é de 2.188 mm e a temperatura média é de 20,0° C, sendo que as temperaturas dos meses mais quentes é superior a 22,0° C e a dos meses mais frios é inferior a 18,0° C positivos.

Atributos quantitativos e comparativos

A população, recenseada pelo IBGE, em 1996, é de 90.332 habitantes, dos quais, 84% encontram-se localizados em zona urbana.

O atributo demografia, neste trabalho, compõe as medidas de crescimento populacional, distribuição populacional por sítio domiciliar, distribuição populacional de residentes naturais e não-naturais do município e o número médio de pessoas por família.

O crescimento populacional apresenta-se conforme a tabela a seguir:

Tabela 17 - População em milhares de habitantes aproximados em Toledo

Ano	Toledo	Região ⁶²	Estado
1970	68,9	752,4	6.929,0
1980	81,3	960,7	7.629,4
1990	94,8	1.015,2	8.415,7
1996	90,4	1.116,7	9.003,8

Fonte: IBGE.

O incremento populacional em Toledo entre 1996 e 1970 foi alto, 76%, enquanto que a região do Oeste Paranaense teve 48% e o Estado do Paraná, 30%. É importante assinalar que em 1993 houve a emancipação de São Pedro do Iguaçu, até então distrito do município de Toledo, diminuindo a população em 8.628 habitantes.

A distribuição populacional, por sítio domiciliar, apresenta-se conforme a tabela a seguir:

⁶² A região Oeste Paranaense é composta por 51 municípios, entre eles, os principais são Foz do Iguaçu, Cascável, Toledo, Medianeira, Assis Chateaubriand, Marechal Cândido Rondon, Guaíra, Palotina, Guaraniaçu, São Miguel do Iguaçu, Terra Roxa, Santa Helena, Corbélia, Santa Terezinha de Itaipú, Nova Aurora, Três Barras do

Tabela 18 - Distribuição Populacional Urbano e Rural em milhares de habitantes aproximados em Toledo

Ano	Toledo		Região		Estado	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1970	15,0	53,9	*	*	2.504,4	4.425,5
1980	43,0	38,3	*	*	4.472,6	3.156,8
1990	72,4	22,5	728,1	287,1	6197,9	2.250,7
1996	76,1	14,3			7.011,9	1.991,8

Observações: (*) Dado não disponível

Fonte: IBGE

Toledo, em 1970, era um município predominantemente rural, com 78%. Na década de 80, progressivamente, o meio urbano cresceu até que em 1990 ele já predominava. Em 1996, Toledo era considerado um município urbano, com 84%, como também é o Estado do Paraná, com um percentual de 78% de urbanização.

A distribuição populacional de residentes e residentes não-naturais do município apresenta-se conforme a tabela a seguir:

Tabela 19 - Distribuição Populacional de Residentes e Residentes Não-Naturais em milhares de habitantes aproximados em Toledo

Ano	Total de residentes			Residentes não naturais		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
1970	35,9	32,9	68,8	27,1	24,3	51,4
1980	41,6	39,7	81,3	27,2	26,5	53,7
1990	47,7	47,2	94,9	29,5	29,5	59,1

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das tabelas do IBGE intituladas *Pessoas Não-Naturais do Município, por situação de domicílio e de residência* e *Pessoas Não-Naturais do Município que tem 10 anos ininterruptos de residência*.

Toledo, entre 1970 e 80, apresentava um percentual superior de homens em relação às mulheres tanto residentes, quanto residentes não-naturais, fenômeno típico de município rural. Entretanto, em 1990, este quadro se iguala, 50% para cada sexo. Em relação à migração, o número de residentes não-naturais em Toledo, em 1990, era bastante alto, 62% .

A distribuição de número de pessoas por família apresenta-se conforme a tabela a seguir:

Tabela 20 - Distribuição de Número de Pessoas por Família em milhares de habitantes aproximados em Toledo

Ano	Nº pessoas	Nº famílias	Pessoas por família
1970	68,9	12,4	5,5
1980	81,3	17,2	4,7
1990	94,8	23,7	4,0

Fonte: IBGE.

O número de pessoas por família em Toledo vem diminuindo, paulatinamente. Em 1970 foi de 5,5, 1980, de 4,7 e 1990, de 4,0 pessoas.

O atributo infra-estrutura domiciliar, compõe as medidas de número de domicílios particulares aproximados atendidos quanto à telefonia, água, instalação sanitária, energia, coleta seletiva de lixo, conforme a tabela a seguir:

Tabela 21 - Infra-estrutura Domiciliar em milhares de domicílios particulares aproximados em Toledo

Ano	Telefonia		Água		Instalações sanitárias			Energia	Coleta lixo
		rede	poços nascentes	Rede	fossa séptica	fossa rud.			
1970	*	0,5	5,8	0,1	0,7	7,6	3,2	*	
1980	1,8	4,9	4,6	1,1	4,1	7,6	10,1	*	
1990	4,2	17,6	5,4	2,2	1,9	16,4	22,8	16,0	

Observações: () Dado não disponível Percentual sobre 23.291 domicílios particulares em 1990*

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das tabelas do IBGE intituladas Domicílios Particulares do Município, por utilidades existentes, abastecimento de água, destino do lixo e uso e escoamento da instalação sanitária..

Em Toledo, os aspectos energia, com 96% dos domicílios com instalação elétrica, abastecimento de água, com 74%, e tratamentos de esgoto, com 88%, apresentam bons resultados em termos de infra-estrutura, enquanto que a coleta de lixo apresenta um índice razoável, com 69% dos domicílios atendidos

O atributo educação compõe a medida de número de pessoas com escolaridade completa apresentados na tabela a seguir:

Tabela 22 - Número e Percentual de Pessoas com Escolaridade Completa em milhares de habitantes aproximados em Toledo

Ano	Elementar	1º Grau	2º Grau	Superior	Total
1970	12,5	0,9	0,3	0,1	13,8
	91%	6%	2%	1%	100%
1980	25,1	4,2	2,3	0,4	32
	78%	13%	7%	1%	100%
1990	30,3	9,1	6,9	1,9	48,2
	63%	19%	14%	4%	

Observações: () Dado não disponível*

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das tabelas do IBGE intituladas Pessoas de 10 anos ou mais de idade e Estudantes de 5 anos ou mais de idade por grau e série.

Em Toledo, de 1970 para 90, aumentou o número de estudantes que possuem os cursos completos de: 1º Grau, de 6% para 19%; de 2º Grau, de 2% para 14%; e de nível Superior, de 1% para 4%.

O atributo saúde, neste trabalho, compõe a medida percentual de mortalidade fetal, conforme a tabela a seguir:

Tabela 23 - Percentual de Mortalidade Fetal em Toledo

Ano	Toledo	Região	Estado
1974	2,4%	1,7%	1,9%
1984	0,7%	1,0%	1,6%
1994	1,0%	*	1,2%

Observações: () Dado não disponível.*

Fonte: Este Quadro foi adaptado a partir das estatísticas do Registro Civil do IBGE. Entende-se por Taxa de mortalidade fetal o número de óbitos fetais em relação aos nascidos vivos no lugar de residência da mãe.

Toledo tem o menor Percentual de mortalidade fetal de 1974 a 1994 em relação à região e ao Estado.

O atributo economia, neste trabalho, compõe a medida de distribuição e percentual da população economicamente ativa, conforme a tabela a seguir:

Tabela 24 - Distribuição e Percentual da População Economicamente Ativa em milhares de habitantes aproximados em Toledo

Ano	Primário	Secundário	Comércio	Prestação Serviços	Público	Total
1970	14,3 72%	2,0 10%	0,9 4%	2,4 12%	0,2 1%	19,8 100%
1980	12,4 46%	5,4 20%	2,9 11%	5,7 21%	0,5 2%	26,9 100%
1990	9,8 23%	12,7 30%	5,8 14%	12,4 29%	1,3 3%	42,0 100%

Fonte: Este quadro foi adaptado a partir das tabelas do IBGE intituladas Pessoas Ocupadas de 10 anos ou mais de idade, por setor de atividade. Entre os setores citados, agrupam-se da seguinte forma: Primário - agropecuária, extração vegetal e pesca; Secundário - indústria de transformação, construção civil e demais atividades industriais; Comércio - comércio de mercadorias; Prestação de Serviços - prestação de serviços propriamente dito, transportes e comunicação, serviços auxiliares de atividade econômica e social; Público - atividades públicas propriamente ditas.

Em 1970, Toledo tinha 72% da população situada no meio rural. A partir da década de 80, o setor industrial que empregava 20% da população, e o de prestação de serviços, 21%, tiveram um aumento significativo no quadro econômico do município, até alcançar em 1990, respectivamente, 30% e 29%.

Considerando os atributos quantitativos e comparativos vistos, pode-se, resumidamente, apontar que o fenômeno da industrialização em Toledo, ocorrido no início da década de 80, estimulou, por um lado, uma emigração bastante alta, iniciada já desde 1970, com uma taxa de 75% de pessoas residentes não-naturais; em 1980 com 66%; e 1990 com 62%. Por outro lado, uma modificação brusca do perfil da população predominantemente rural na década de 70, com 78%, e predominantemente urbana na década de 90, com 76%, teve como resultado uma infraestrutura domiciliar inadequada para a maioria da população. O Município vem apresentando uma quadro positivo quando se percebe a queda na densidade de números de pessoas por família; um aumento no número de pessoas com escolaridade completa, principalmente, no 2º Grau e de nível superior; percentual de mortalidade fetal baixo; e um setor econômico diversificado.

ANEXOS

ANEXO 1- LISTA DE ENTREVISTADOS

Nome	1ª Ocupação	Organização	Endereço	Telefone
Formação	2ª Ocupação	E-mail	CEP, município e UF	Fax
Clarice Yuriko Yoshizako	Analista RH	ALCOA Alumínio SA	Av. Maria Coelho Aguiar, 215 Bl. C, 4o. andar	011 3641-2630
Administração	Consultora	yoshic01@ssw.alcoa.com	05804-900 São Paulo SP	3741-8300
João F. Rached de Oliveira	Gerente RH	ALCOA Alumínio SA	Av. Maria Coelho Aguiar, 215 Bl. C, 4o. andar	011 3741-4958
Administração	Consultor	olivei45@ssw.alcoa.com	05804-900 São Paulo SP	3741-8300
Suzana Bernard Sheffield	Coordenadora Projetos	Instituto Cultural ALCOA	Av. Maria Coelho Aguiar, 215 Bl. C, 4o. andar	011 3741-5052
Comunicação		bernard02@ssw.alcoa.com	05804-900 São Paulo SP	3741-8300
Paulo F. C. Junqueira	Coordenador CEPA	ALCOA Alumínio SA - CEPA	CP 128	035 713-2132
Ecologia			37701-950 Poços e Caldas - MG	
Don Willian	Gerente mineração	ALCOA Alumínio SA - CEPA	Rod. Poços de Caldas / Andradadas, km 10	035 712-1200
Geologia	Gerente CEPA	poccc01.willia09@ssw.alcoa.com	37701-920 Poços de Caldas MG	r 5610
Angela M.M.M.Santos	Dir. Dep. Pres. Ambiental	Pref. Mun. de Poços de Caldas	R. Minas Gerais, 666 - 4o. andar	035 722-3177
Geologia	Pres. Cons. Def. Meio Ambiente	seplan@pocos-net.com.br	37701-004 Poços de Caldas MG	721-7180
Maria Tereza M. Paula	Diretora de Ensino	Criativa Idade Sist. Educacional	R. Dr. Francisco Faria Lobato, 152	035 721-2865
Filosofia			37701-045 Poços de Caldas MG	
José Ademar S. Corrêa	Analista de Controladoria	ALCOA Alumínio SA	Rod. Poços de Caldas / Andradadas, km 10	035 712-1200
Economia	Ex-resp. Empresários Futuro		37701-920 Poços de Caldas MG	712-1118
André Luis T. Abreu	Engenharia de Qualidade	ALCOA Alumínio SA	Rod. Poços de Caldas / Andradadas, km 10	035 712-1200
Eng. Metalúrgico	Resp. Empresários Futuro	poccc01.abreu04@ssw.alcoa.com	37701-920 Poços de Caldas MG	712-1232

Nome	1ª Ocupação	Organização	Endereço	Telefone
Formação	2ª Ocupação	E-mail		Fax
Gianna de Rossi	Assessora do Governador	Sec. Est. Chefia Gabinete Governador	Palácio Iguazu	
Arquitetura			80530-909 Curitiba PR	
Liana Vallicelli	Supervisora de Informações	Inst.Pesq.Planej.Urbano Curitiba, IPPUC	R. Bom Jesus, 669	041 352-1414
Arquitetura		ippuccab@lepus.celepar.br	80035-010 Curitiba PR	
Regina M. Sliwiany	Socióloga	Inst.Pesq.Planej.Urbano Curitiba, IPPUC	R. Bom Jesus, 669	041 352-1414
Economia			80035-010 Curitiba PR	
Karla N. Claudino	Técnica do Piá Ambiental	Secretária Municipal Meio Ambiente	Av. Manoel Ribas, 2727	041 350-9222
Ass. Social	Ex-Dir. Unidad Piá Ambiental		80810-000 Curitiba PR	350-9213
Sônia M.C.Hoffmann	Coordenadora Piá Ambiental	Secretária Municipal Meio Ambiente	Av. Manoel Ribas, 2727	041 335-2112
Pedagogia			80810-000 Curitiba PR	350-9213
Leny M.G.Toniolo	Coordenadora Educação Ambiental	Secretária Municipal Meio Ambiente	Av. Manoel Ribas, 2727	041 350-9201
Let-Português			80810-000 Curitiba PR	335-5141
Lucyenne	Técnica de Material Instrucional	Secretária Municipal Meio Ambiente	Av. Manoel Ribas, 2727	041 350-9206
G.P.B.Queiroz			80810-000 Curitiba PR	335-5141
Pedagogia	de Educação Ambiental		Av. Manoel Ribas, 2727	041 350-9206
Carlos Alberto de Oliveira	Chefe de Educação Ambiental	Secretária Municipal Meio Ambiente		
2º Grau: Agrícola	Unidade de Conservação		80810-000 Curitiba PR	335-5141
Omar Abbud	Engenheiro Civil	Comp.Hab.Pop.Curitiba, COHAB-CT	R. Cap. Souza Franco, 13	041 322-4455
Eng. Civil			80730-420 Curitiba PR	223-9464

Nome	1ª Ocupação	Organização	Endereço	Telefone
Formação	2ª Ocupação	E-mail		Fax
Moacir Piffer	Professor	Universidade Oeste Paraná, UNIOESTE	R. da Faculdade, 2550 (CP 520)	045 252-3535
Economia			85903-000 Toledo PR	277-2006
Maria A Patiño Crozzatti	Professor	Universidade Oeste Paraná, UNIOESTE	R. da Faculdade, 2550 (CP 520)	045 252-3535
Filosofia	Ex-Téc. Secretária M. Educação		85903-000 Toledo PR	277-2006
Ricardo Rippel	Professor	Universidade Oeste Paraná, UNIOESTE	R. da Faculdade, 2550 (CP 520)	045 252-3535
Economia	Pesquisador		85903-000 Toledo PR	277-2006
José Roque Hansen	Diretor Presidente	Ind. Com. Peles SA, INCOPESA	Rod. Toledo / Ouro Verde, km 3	045 252-3834
Administrador			85900-000 Toledo PR	252-4054
João Luiz Seimetz	Diretor	ECO, proc.ass.contábil S/C Ltda	Av. Tiradentes, 59 (CP 22)	045 252-1142
Contabilidade	Ex-Dir. Administrativo Incopesa		85900-230 Toledo PR	o mesmo
Albino Corazza Neto	Advogado		Largo São Francisco de Paula, 1333 sala 32	045 252-4333
Direito	Ex-Prefeito Toledo		85900-210 Toledo PR	o mesmo
Eloi Bombonato	Diretor Industrial	BOMBONATTO, Ind.Com.Ltda, BOMPEL	R. Luiz Segundo Rossoni, 539	045 252-3626
2 ° Grau			85901-170 Toledo PR	252-2034

ANEXO 2 – SCRIPT DE COLLECTE DE DONNES

(Excuse-moi les fautes en langue française)

ETUDE DE CAS: _____

1er. SUJET - ARRANGEMENT INSTITUTIONNEL

A) Quelles sont les Institutions qui ont participe' du Arrangement Institutionnel pour le Developpement Local Soutenable?

Institutions d'Etat (IE):

Institutions du Marche' (IM):

Institutions de la Societe Civil (ISC):

B) Elles ont ete' representatives?

C) Elles ont participe' les etapes de elaboration, implantation et evaluation du projet?

D) Comment elles ont participe'? Avec ressources (); avec seulement suggestions (); avec travaillé' (); et d'autres ...

E) Comment a ete' l'accord pour la prise de decision?

2e. SUJET - ESPACE LOCAL

A) Quelle a ete' la definition d'espace local au projet?

B) Il y a eu quelque Institutaion (en dehors du espace local) qui a participe du projet?

C) Quelles ont ete' les ameliorations du projet de developement local a region?

3e. SUJET - METHODOLOGIE DE GESTON

A) Quelles ont ete' les Methodologies de Gestion au Projet? Planification (_); Decentralization (_); Quality Total () ; et d'autres ...

B) Quelles ont ete' les ponts positives et negatives de chaque?

C) Comment elles se sont systematisees entre elles-meme?

D) Le proces de gestion s'est fragmente' en etapes de elaboration, implantation e evaluation?

E) Quels on ete' les principaux caracteristiques de l'etape de implantation (mise en oeuvre) du projet?

F) Comment ont evalues les actions mise en oeuvre `a egard les actions concus ? Quels ont ete' les criteres d'evaluation ? Il y a eu quelque systeme de recompense ?

G) Comment s'est systematise' les informations? Il y a eu quelque Systeme d'amenagement de information? Comment les informations et les resultats du projet ont ete' repandus?

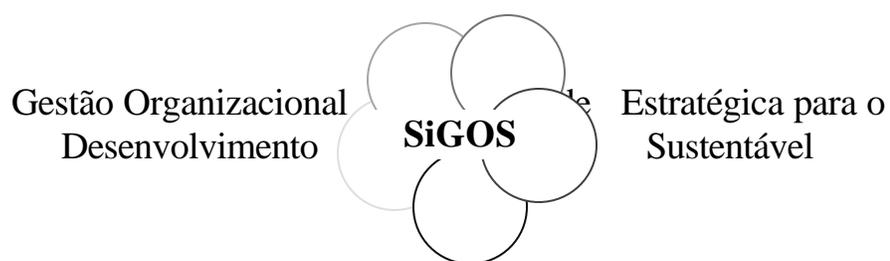
4e. SUJET - OFFRE D'EMPLOI ET AUGMENTATION DE REVENU

Quelles ont ete' les principaux actions qui a resulte' une majeure offre d'emploi et une meilleur distribution de revenu?

B) Comment ces actions s'ont developpees?

ANEXO 3 – ROTEIRO DE COLETA DE DADOS

Projeto de Doutorado



Estudo de Caso:

Município: _____

No.: A - ____ Dia da Entrevista: ____/____/ 97 Duração: ____hs ____ms

Nome: _____

Formação: _____ Ocupação: _____

Organização: _____

Endereço: _____

No. _____ Compl.: _____

C.E.P.: _____ - _____ Município: _____ U.F.: _____

Tel.: ____ - _____ Fax: _____ E-mail: _____ @ _____

SUGIRA UMA REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA QUE CONTE MAIS SOBRE A EXPERIÊNCIA

e
INDIQUE UMA PESSOA QUE TAMBÉM PARTICIPOU ATIVAMENTE DA EXPERIÊNCIA

1. ESPAÇO LOCAL

1.1. Qual foi a população/localidade que se beneficiou da melhoria da qualidade vida?

1.2. Quais foram outras populações/localidades que também se beneficiaram?

N.º

N.º

_____ 3. _____

_____ 4. _____

1.2.1 Quais foram os benefícios?

N.º

1 _____

2 _____

3 _____

4 _____

1.3. Quais foram as regiões que também se beneficiaram?

N.º

N.º

1. _____ 2. _____

1.3.1 Quais foram os benefícios?

N.º

1 _____

2 _____

1.4. Como se diferencia, segundo o projeto, a população/localidade beneficiada de uma população/localidade vizinha?

Divisas territoriais ()

Recursos naturais ()

Relações culturais ()

Relações sociais ()

Produção econômica ()

outros _____

1.4.1. Comente? _____

1.5. O Projeto de Desenvolvimento da população/localidade beneficiada integra algum outro projeto, do tipo

Sim Não Comente

Microrregional () () _____

Regional () () _____

Nacional () () _____

Internacional () () _____

2. QUALIDADE DE VIDA

2.1. Se a experiência resultou numa melhoria da qualidade de vida da população/localidade, relacione as melhorias de maior importância?

N.º

Melhorias

2.1.1. Describa-as resumidamente?

N.º

2.1.2. Há quanto tempo que as melhorias foram implantadas? E qual a previsão temporal para que elas continuem vigorando?

N.º. T E M P O P R E V I S Ã O C o m e n t á r i o s
 Anos Meses ANOS

----- () () () -----
----- () () () -----

2.1.3. Quais foram as ações implementadas que determinaram sobretudo estas melhorias da qualidade de vida de maior importância?

N.º

2.1.4. Como estas ações implementadas se desenvolveram?

N.º

3. ARRANJOS INSTITUCIONAIS

3.1. Quais foram as organizações que participaram do Arranjo Institucional que resultou na melhoria da qualidade de vida da população/localidade?

No.

O R G A N I Z A Ç Õ E S
P R I V A D A P Ú B L I C A
c/ fins s/fins
L U C R A T I V O

1. ----- () () ()
2. ----- () () ()

3.1.1. Se as organizações listadas anteriormente participaram da etapa de ELABORAÇÃO do projeto de desenvolvimento, com que cada uma participou?

N.º RECURSOS TRÁBALHO SUGESTOES OUTROS

1. () () () -----
Comente: -----
2. () () () -----
Comente: -----

3.1.2. Se as organizações listadas anteriormente participaram da etapa de IMPLANTAÇÃO do projeto de desenvolvimento, com que cada uma participou?

N.º RECURSOS TRABALHO SUGESTOES OUTROS

1. () () () _____
Comente: _____
2. () () () _____
Comente: _____

3.1.3. Se as organizações listadas anteriormente participaram da etapa de AVALIAÇÃO do projeto de desenvolvimento, com que cada uma participou?

N.º RECURSOS TRABALHO SUGESTOES OUTROS

1. () () () _____
Comente: _____
2. () () () _____
Comente: _____

3.2. Quais foram entre as organizações listadas anteriormente as que inicialmente lideraram o arranjo institucional para o desenvolvimento local sustentável? N.º: (), (), ()

3.3. Qual foi resumidamente a gênese do arranjo institucional? _____

3.4. Quais foram entre as organizações listadas anteriormente as que no final acabaram liderando o arranjo institucional para o desenvolvimento local sustentável? N.º: (), (), ()

3.5. Como se organizou e estruturou o acordo entre as organizações do arranjo institucional?

Formalmente por vias jurídicas ()

Formalmente por um acordo sem valor jurídico ()

Informalmente por um acordo ()

Outros: _____

4. METODOLOGIAS ORGANIZACIONAIS

4.1. Quais foram as metodologias utilizadas nos projetos?

- N.º
1 _____
2 _____

4.1.1. Quais foram os pontos positivos?

- N.º
1 _____
2 _____

4.1.2. Quais foram os pontos negativos?

- N.º
1 _____
2 _____

4.2. Pode-se afirmar que na sistematização das metodologias organizacionais houve a fragmentação em etapas de elaboração, implantação e avaliação?

Sim () Não ()

4.3. Toda as ações elaboradas tiveram um Responsável/Equipe para implantá-las? Sim () Não ()

4.3.1. Se sim, como se escolheu os responsáveis/equipes, e se não, porque decidiu-se por não escolhê-los?

4.4. Houve alguma preocupação com Prazos (Curto, Médio e Longo Prazo) na implantação das ações?

Sim () Não ()

4.4.1. Se sim, como se determinou os prazos, e se não, por que decidiu-se por não determiná-los?

4.5. Houve alguma preocupação com a alocação de Recursos Financeiros, Materiais e Humanos necessários para que as ações fossem implantadas? Sim () Não ()

4.5.1. Se sim, como se alocou os recursos, se não, por que decidiu-se em não alocá-los?

4.6. Houve alguma preocupação com a Coordenação/Monitoramento das ações implantadas?

Sim () Não ()

4.6.1. Se sim, como se coordenou as ações implantadas, e se não, por que decidiu-se em não coordená-las?

4.7. Houve Controle (critérios: indicadores) para determinar se uma ação elaborada foi realmente implantada?

Sim () Não ()

4.7.1. Se sim, como foi criterizada as ações implantadas, e se não, por que decidiu-se em não criterizá-las?

4.8. Houve algum Sistema de Informação? Isto é: transformar dados em informação. Sim () Não ()

4.8.1. Se sim, como se sistematizou os dados, e se não, por que decidiu-se em não sistematizá-los?

4.9. Houve algum Sistema de Recompensa/Penalidades para os responsáveis/equipe pelas ações implantadas?

Sim () Não ()

4.9.1. Se sim, como se recompensou/penalizou os responsáveis/equipe, e se não, por que decidiu-se em não recompensá-los/penalizá-los? _____

4.10. Houve alguma Divulgação dos Trabalhos para a população/localidade beneficiada? Sim () Não ()

4.10.1 Se sim, como se divulgava os trabalhos, e se não, porque decidiu-se em não divulgá-las? _____

5. INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE

5.1. Quais são os indicadores mais significativos que possibilitam afirmar que a experiência é sustentável?

N.º	Atributo	Medida	Valor	Medição	Período	Fonte
1	_____	_____	_____	_____	_____	_____
	Fórmula de cálculo:	Relação: _____	→	_____	_____	_____
		_____		_____	_____	_____
2	_____	_____	_____	_____	_____	_____
	Fórmula de cálculo:	Relação: _____	→	_____	_____	_____
		_____		_____	_____	_____

Exemplo:

1	Educação	Índice de alfabetismo	4,0	%	1997	SME
		Relação: Estado	→ 3,5	%	1997	SEE
	Fórmula de cálculo:	N.º de analfabetos (crianças acima de 10 anos e adultos) divididos pelo N.º de habitantes do município.				

ANEXO 4 - MATRIZ SUGESTIVA DE MEDIDAS PARA ATRIBUTOS DE INDICADORES DAS DIMENSÕES DE SUSTENTABILIDADE

DIMENSÃO	ATRIBUTO		MEDIÇÃO	RELAÇÃO	FONTE
1 Social	1.1 Educação	1.1.1 Índice de alfabetismo	(%)	Estado	
		1.1.2 Média de anos de escolarização	(anos)	Estado	
	1.2 Saúde	1.2.1 Índice de mortalidade infantil	(por 100 nascidos)	Estado	
		1.3 Habitação	1.3.1 Índice Domicílio / família	(por 100 famílias)	
	1.4 Igualdade social	1.4.1 Índice renda per capita da mulher / homem	(%)	Estado	
1.4.2 Índice renda per capita do negro / branco		(%)	Estado		
2 Econômica	2.1 Organizações Sociais	2.1.1 Índice verba gasta em desenvolvimento humano / orçamento total	(%)	Estado	
		2.1.2 Índice verba gasta na área de meio ambiente / orçamento total	(%)	Estado	
		2.1.3 Relação Empregador / Empregado	(Qualitativo)	País	
	2.2 Emprego	2.2.1 Índice de turnover	(anos)	País	
		2.2.2 Renda per capita formal e informal	(US\$ anual)	País	
		2.2.3 Índice de desemprego formal	(%)	Microrregião	
		2.2.4 Índice de Emprego Informal / Emprego Formal	(%)	País	
		2.2.5 Satisfação no trabalho	(qualitativo)	País	
	2.3 Parcerias Econômicas	2.2.6 Geração de Emprego	(qualitativo)	País	
		2.3.1 Existência de cooperativismo nas relações de produção e de comercialização	(qualitativo)	País	
	2.4 Orçamento Governamental	2.4.1 Existência de receitas próprias	(qualitativo)	Microrregião	
		2.4.2 Endividamento/Receitas	(%)	Microrregião	

DIMENSÃO	ATRIBUTO	MEDIDA	MEDIÇÃO	RELAÇÃO	FONTE
3 Ambiental	3.1 Conservação Florestal	3.1.1. Índice área florestal / área total	(%)	Estado	
	3.2 Saneamento Básico	3.2.1. Existência de tratamento de esgoto	(qualitativo)	Microrregião	
		3.2.2. Existência de Água Potável	(qualitativo)	Microrregião	
		3.2.3. Existência de coleta seletiva de lixo e de princípios de reutilização e de reciclagem de lixo	(qualitativo)	Microrregião	
		3.2.4. Existência de tratamento de lixo tóxico	(sim/não)	Microrregião	
	3.3 Educação Ambiental	3.3.1. Existência no currículo escolar de uma postura pró-ativa do meio ambiente	(qualitativo)	Microrregião	
3.3.2. Existência de viveiros de mudas nativas		(Qualitativo)	Microrregião		
4 Espacial	4.1 Urbanização e Ruralização	4.1.1 Índice crescimento urbano e rural	(+/- % em 5 anos)	Estado	
	4.2 Infraestrutura urbana e rural	4.2.1 Índice no. de telefonia rural / urbana por família	(% por 100 famílias)	Estado	
		4.2.1 Índice no. Domicílios c/ luz rurais / urbanos por família	(% por 100 famílias)	Estado	
		4.2.3 Índice no. de domicílios rurais e urbanos com saneamento básico	(% por 100 domicílios)	Estado	
	4.3 Sociedade economicamente ativa espacialmente	4.3.1 Índice no. Habitantes economicamente ativos no meio rural e urbano	(% por 100 habitantes)	Estado	
	4.4 Planejamento Microrregional	4.4.1 Existência de um planejamento microrregional	(qualitativo)	Estado	
5 Cultural	5.1 Tradição Local	5.1.1 Existência de tecnologia apropriada	(qualitativo)	Microrregião	
		5.1.2 Existência de eventos culturais locais	(qualitativo)	Microrregião	
	5.2 Participação Local	5.2.1 Existência de associativismo local	(qualitativo)	Microrregião	
		5.2.2 Existência de participação popular	(qualitativo)	Microrregião	