

# Combinação de esforços públicos e privados em âmbito municipal: análise interpretativa de uma experiência contemporânea

*Combination of public and private efforts in the municipal scope: interpretative analysis of a contemporary experience*

Virgílio César da Silva e Oliveira<sup>1</sup>

Luis Carlos Ferreira de Sousa Oliveira<sup>2</sup>

Euler David de Siqueira<sup>3</sup>

Mozar José de Brito<sup>4</sup>

## Resumo

*Este artigo discute a combinação de esforços públicos e privados, da perspectiva municipal. Seu propósito é reconhecer a influência do processo de integração de agentes heterogêneos no conjunto de percepções sobre a participação plural e sobre os limites, desafios e potencialidades da ação conjunta. Para tanto, investiga dois projetos associados ao Plano Estratégico do Município de Juiz de Fora, MG.*

*Integram o referencial teórico desta obra elementos oriundos da teoria da ordem negociada e do debate sobre a construção social da realidade. Em seus resultados, a pesquisa evidencia que a qualidade do processo de integração entre agentes plurais interfere no conjunto de percepções, ao prover: significados comuns, limites à autonomia individual e regras capazes de coordenar o universo de relações. Tais parâmetros atuam no sentido de alinhar esforços a propósitos comuns, equilibrar expectativas, viabilizar o consenso, romper tipificações e conferir credibilidade às decisões coletivas.*

**Palavras-chave:** parcerias público-privadas; gestão municipal; teoria da ordem negociada

## Abstract

*This work discusses the combination of public and private efforts from a municipal perspective. The objective is to recognize the process of integration of heterogeneous agents on the perceptions about plural participation and about limits, challenges and potentialities of joint actions. Hence, this work analyzes two projects related to the Strategic Plan of Juiz de Fora, MG. Elements based on negotiated order theory and on the debate about social construction of reality are part of the theoretical reference of this work. The results showed that the quality of the process of interaction among many agents interferes with the perceptions when it provides common meanings, limits to individual autonomy and rules that can coordinate the universe of relations. These parameters act aligning efforts to common purposes, balancing expectations, making a consensus viable, breaking patterns and conferring credibility to decisions.*

**Key words:** public and private partnership; municipal management; negotiated order theory.

<sup>1</sup> Doutorando em administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras - PPGAD/UFLA. Endereço: Universidade Federal de Lavras – Programa de Pós-Graduação em Administração.– Campus Universitário – Lavras, MG, Brasil - CEP 37.200.000 E-mail: [virgilio@ufla.br](mailto:virgilio@ufla.br).

<sup>2</sup> Doutor em comunicação pela Universidade Autônoma de Barcelona – Espanha. Professor e pesquisador do PPGAD/UFLA. Endereço: Universidade Federal de Lavras – Programa de Pós-Graduação em Administração. Campus Universitário – Lavras, MG, Brasil - CEP 37.200.000. E-mail: [lcsousa@ufla.br](mailto:lcsousa@ufla.br).

<sup>3</sup> Doutor em sociologia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do Departamento de Turismo da UFJF. Endereço: Universidade Federal de Juiz de Fora – Departamento de Turismo– Campus Universitário – Juiz de Fora, MG, Brasil - CEP 37.200.000. E-mail: [euler.david@ufjf.edu.br](mailto:euler.david@ufjf.edu.br).

<sup>4</sup> Doutor em administração pela Universidade de São Paulo. Pesquisador do CNPq e da Fapemig. Professor e pesquisador do PPGAD/UFLA. Endereço: Universidade Federal de Lavras – Programa de Pós-Graduação em Administração– Campus Universitário – Lavras, MG, Brasil - CEP 37.200.000. E-mail: [mozarjdb@ufla.br](mailto:mozarjdb@ufla.br).

## Introdução

Com a decadência do Estado centralizador e desenvolvimentista, o processo de combinação de esforços públicos e privados tem se ampliado. Embora a celebração dessas parcerias possa ser observada nas esferas federal e estadual, é no âmbito local que elas se mostram mais promissoras. Entre as causas desse fato destacam-se a delegação de responsabilidades (ARRETCHE, 1999) e de recursos (AFONSO et al., 1998) aos municípios após 1988, a proximidade entre provedores e beneficiários potenciais, o reconhecimento de interfaces entre demandas públicas e capacidades privadas e o emprego de novas técnicas de gestão – concebidas para fomentar ações conjuntas.

Uma dessas metodologias é o planejamento estratégico municipal que, diferentemente dos planos de governo, busca extrair dos cidadãos, projetos de interesse coletivo com poder de mobilização de um ou mais segmentos sociais em suas fases de planejamento, implantação, gestão e avaliação. O caráter inovador dessa iniciativa traz consigo espaços privilegiados para compreensão das interações entre agentes que, imersos em contextos institucionais distintos, são convidados a construir e a compartilhar significados e regras de conduta na defesa de propósitos comuns.

A crença na relevância dessas atividades para o êxito de projetos edificados a partir de parcerias orientou a elaboração do problema desta investigação, expresso pelo seguinte questionamento: *de que modo a qualidade do processo de interação entre agentes plurais, em atividades comuns, interfere em suas percepções sobre a participação e sobre os limites, desafios e potencialidades da ação conjunta?*

Possíveis respostas, discutidas neste artigo, emergiram da análise de dois projetos integrados ao PlanoJF: Plano Estratégico de Juiz de Fora (MG). O planejamento estratégico de cidades alinha-se a novos modelos de planificação urbana que, segundo Vainer (2000), buscam preencher o vazio deixado pelo abandono do padrão tecnocrático que caracterizou a intervenção estatal em nível subnacional no Brasil. Seu emprego vem sendo fomentado no país e na América Latina por diferentes agências multilaterais, com ênfase para o Banco Mundial e o Habitat, órgão da ONU voltado a assentamentos humanos.

O PlanoJF será detalhado na quarta seção deste artigo. Antes, porém, faz-se necessário definir um de seus elementos estruturais, citado de forma recorrente no texto: o grupo de impulsão de projetos. O PlanoJF representa, em linhas gerais, uma diretriz para seleção de iniciativas sociais com capacidade de consolidar a visão de futuro dos cidadãos. Como o programa não dispõe de meios para implementá-las, ele busca levá-las junto aos atores locais. Os grupos de impulsão de projetos representam, portanto, equipes de trabalho que agregam representantes de diversos segmentos sociais dispostos a combinar esforços e a prover recursos humanos, físicos e financeiros às iniciativas. O processo de impulsão de projetos refere-se ao período de obtenção de tais meios.

A tradução do problema de pesquisa em objetivos exigiu que a dicotomia público-privado fosse contemplada por meio da análise das percepções de indivíduos que, em grupos de impulsão específicos, representavam o poder público local, entidades não-governamentais e organizações privadas. Embora as duas últimas classes pertençam ao segmento privado, suas diferenças inspiram discussões específicas.

Tendo essas considerações como ponto de partida, o artigo pretende investigar, no âmbito municipal, o processo de combinação de esforços entre indivíduos que representam organizações públicas, não-governamentais e privadas. Seus objetivos específicos consistem em:

- a) descrever o processo de integração dos membros dos projetos;

- b) reconhecer, em cada projeto, como os agentes caracterizam, por categoria institucional, a participação dos demais;
- c) compreender como a construção de uma ordem comum, negociada, condiciona a percepção dos indivíduos sobre os limites, desafios e potencialidades da combinação de esforços.

De modo a reunir elementos para abordar satisfatoriamente esses pontos, o texto foi organizado em quatro seções. Na primeira seção, encontram-se as referências teóricas do estudo, elaboradas a partir de reflexões sobre a construção social da realidade e sobre o papel das rotinas de negociação nesse processo. A segunda seção descreve os procedimentos metodológicos da investigação. A terceira seção apresenta o Plano Estratégico de Juiz de Fora, promotor dos projetos em análise. A quarta seção detalha essas iniciativas e discute os resultados da pesquisa. As considerações finais sintetizam as conclusões do artigo.

## Referencial teórico

A combinação de esforços entre indivíduos e organizações heterogêneas requer o estabelecimento e a partilha de significados, regras e limites, sob pena de tornar ineficaz todo o esforço despendido. Esses parâmetros de interação não existem, *a priori*, e não podem ser “importados” de outros meios. Devem ser construídos, negociados e renegociados socialmente.

De modo a entender um pouco mais esse processo, os parágrafos seguintes discutem alguns conceitos que contribuíram para a compreensão da realidade como um construto humano coletivo. Na sequência, serão detalhados os fundamentos da teoria da ordem negociada, modelo particular de compreensão social adequado a contextos marcados pela diversidade.

### *A construção social da realidade*

A obra *A Construção social da realidade*, de Peter Berger e Thomas Luckmann, escrita em 1966, propõe a redefinição da natureza da sociologia do conhecimento, argumentando que ela deveria “[...] ocupar-se com o que os homens ‘conhecem’ como ‘realidade’ em sua vida cotidiana, vida não teórica ou pré-teórica” (BERGER; LUCKMANN, 2003, p.30). Desenvolvendo seus argumentos, os autores descharacterizam a realidade como resultado exclusivo de condicionantes estruturais (objetivos) ou individuais (subjetivos).

### *Ordens sociais e realidade objetiva*

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

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

A interação social na realidade cotidiana contém esquemas tipificadores, por meio dos quais os outros podem ser compreendidos. Tais tipificações, em situações face a face, têm caráter recíproco e acarretam uma anonimidade inicial. Isso significa que, ao tipificar um indivíduo como membro de uma determinada classe, interpretam-se aspectos de sua conduta como resultado de seu vínculo com esse grupo. Na medida em que se intensificam as relações, as personalidades tornam-se acessíveis e as tipificações iniciais são dissipadas.

O ato de relacionar o comportamento individual aos parâmetros de conduta de uma determinada classe requer a associação desta a uma ordem social específica. Emergência, manutenção e transmissão de uma ordem social

são produtos da atividade humana, e sua compreensão requer a análise de um conceito fundamental: a institucionalização.

A institucionalização resulta do hábito e ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações entre diferentes atores. Um de seus pressupostos é a existência de uma situação social duradoura, na qual condutas habituais de indivíduos ou grupos se relacionam. A transmissão de uma série de tipificações confere a elas historicidade, potencializando, assim, sua objetividade. Instituições dotadas de historicidade e de objetividade são capazes de impor-se aos indivíduos como fatos inegáveis (BERGER; LUCKMANN, 2003).

#### *Ordens sociais e realidade subjetiva*

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

A socialização primária é a que o indivíduo conhece na infância e que fornece as bases para a socialização secundária, foco deste tópico. A socialização secundária é uma prática cuja necessidade é resultado dos processos de divisão do trabalho e de distribuição social do conhecimento. Aplica-se a contextos específicos e requer dos indivíduos a interiorização de campos semânticos capazes de sustentar interpretações e condutas vinculadas a um determinado domínio institucional. As realidades introjetadas na socialização secundária tendem a ser parciais, se contrastadas com as referências da socialização primária.

A socialização secundária pode conduzir à transformação da realidade subjetiva que, na sociedade contemporânea, altera-se continuamente em função de processos como a mobilidade social e o treinamento profissional. Desse modo, um indivíduo pode interiorizar diferentes realidades sem, necessariamente, identificar-se com as mesmas. Em vez de tornar uma delas a “sua realidade”, ele as utiliza com finalidades específicas. Desempenha, nesses eventos, certos papéis que veste deliberadamente (BERGER; LUCKMANN, 2003).

#### *A teoria da ordem negociada*

Sustenta-se, neste artigo, que os processos de aproximação e interação de agentes plurais (vinculados a organizações públicas, não-governamentais e privadas) desencadeiam esforços de construção social que, por meio da ação individual, submetem-se às características institucionais de diferentes campos sociais.

A condução das atividades nos grupos de impulso de projetos orientava-se para o consenso. Isso fez com que a edificação de ordens sociais comuns fosse precedida por amplos processos de negociação. Esse fato também foi favorecido pela multiplicidade de atores, pela existência de interesses correlatos (mas, não-coincidentes) e a pela inexistência de hierarquias ou de elos formais entre as partes.

De modo a não negligenciar tais características, os parágrafos seguintes discutem os fundamentos da teoria da ordem negociada, que deverão complementar as referências necessárias à compreensão do problema desta pesquisa.

Segundo Allen (1997), a origem dessa abordagem deve ser creditada aos estudos do sociólogo norte-americano Anselm Strauss, entre 1958 e 1962, em hospitais dos EUA. Sua referência pioneira é a obra *The Hospital and its negotiated order*, de 1963. Aos olhos da teoria da ordem negociada, regularidades sociais (ou ordens sociais) são padrões relativamente estáveis de ação e de interpretação, moldados por uma interação consciente entre atores que se encontram imersos em seus próprios contextos institucionais.

Aproximando esse debate do campo organizacional, Abdul-Rahaman e Lawrence (2003) afirmam que as organizações representam ordens sociais construídas por meio de interações intra e interorganizacionais. Seus

elementos mais estáveis se expressam em noções como estrutura organizacional, níveis hierárquicos, procedimentos e normas. Eles consolidam o cenário no qual as relações de trabalho, de caráter mais efêmero, são edificadas cotidianamente.

Essa visão é compartilhada por Dellarocas (2003) ao argumentar que muitas organizações que parecem estáveis são, na realidade, produto de negociações ininterruptas, baseadas em direitos e deveres daqueles que interagem. De modo a sintetizar os fundamentos da teoria da ordem negociada em ambientes organizacionais, Lamberg, Savage e Pajunen (2002) enunciaram três postulados importantes para sua compreensão:

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

Duas atividades de importância fundamental para o estabelecimento de ordens sociais estáveis foram assim destacadas: interação e ação combinada ou colaboração. De acordo com Bennington, Shetler e Shaw (2003), qualquer esforço de interação exige das partes um consentimento prévio em relação aos parâmetros que irão governar esse processo. Para tais autores, as coletividades não podem deixar de concordar com os significados simbólicos dos termos que empregam quando dialogam e negociam.

O trabalho de Gray, citado por Harding e White (2003), que investiga a ação de múltiplos agentes diante de problemas complexos, contribui para o entendimento do processo de colaboração e, ao fazê-lo, evidencia as etapas necessárias à construção de consensos. Assim, colaborações efetivas são atividades emergentes que demandam: interdependência entre atores, decisões tomadas em conjunto, negociação de soluções comuns e a definição de domínios consensuais. Entende-se por domínio os limites de ação e de autonomia associados a cada uma das partes.

Referindo-se à formação de consensos, a autora enumera as fases essenciais desse processo. Inicialmente, uma direção coletiva deve ser estabelecida. Esse fato tende a gerar metas comuns ou correlatas. A seguir, os problemas impostos aos agentes devem ser equacionados em conjunto, despertando, assim, o sentimento de dependência mútua e fixando domínios. Por fim, cabe ao grupo estabelecer estruturas de auto-regulação voltadas às suas atividades, funções e fluxos de comunicação.

#### *Ação individual e estruturas sociais na teoria da ordem negociada*

Um questionamento dirigido aos teóricos da ordem negociada refere-se ao fato de que ela mantém seu foco voltado para microprocessos, negligenciando níveis mais altos. Por assumir que tudo é indefinidamente negociável, a teoria pode se mostrar inapta para lidar com elementos condicionantes, tais como padrões institucionais ou contingências ambientais (ALLEN, 1997; HARDING; WHITE, 2003).

Verifica-se, nessas afirmações, o confronto entre autonomia individual e constrangimentos estruturais na construção de ordens sociais. Contudo, essa não é a única forma pela qual esse embate se manifesta entre os críticos da ordem negociada. A dicotomia micro e macroambiente também é citada, sob o argumento de que a teoria privilegia o primeiro em detrimento do segundo.

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

Assim, como salienta Catharino (2003, p.1), “[...] o que importa não é a primazia de um nível sobre o outro, mas sim, suas interações recíprocas que se efetivam na prática cotidiana dos atores envolvidos na trama relacional”. Desse modo, a ação individual não se dissocia do contexto estrutural no qual se realiza. A importância associada à estrutura, contudo, não lhe confere o status de condicionante absoluto.

De modo a dirimir quaisquer dúvidas sobre a relação de mútua influência entre ação individual e condicionantes estruturais na teoria da ordem negociada, Allen (1997) observa que, em obras recentes, alguns autores fazem referências explícitas a constrangimentos estruturais, estabelecendo em seus estudos duas categorias de análise, denominadas “contexto de negociação” e “contexto estrutural”.

O contexto de negociação refere-se ao espaço e ao tempo das interações; ou seja, ao ambiente e ao momento de diálogos e de barganhas. A ele, são aplicados significados, regras e domínios construídos coletivamente. O contexto estrutural concentra as características institucionais dos campos sociais a que se filiam os atores. Mesmo diante dos parâmetros relacionais mencionados, essas características condicionam decisões e ações individuais.

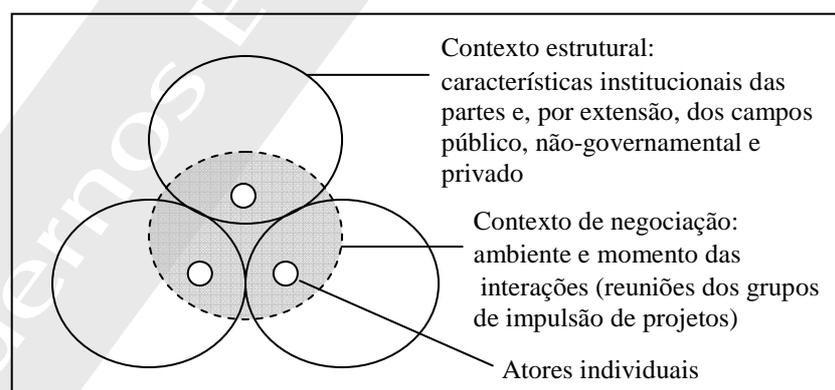
#### *Modelo teórico para investigação do problema de pesquisa*

Sintetizando o argumento deste referencial teórico, reafirma-se que a ação humana e os condicionantes estruturais influenciam-se mutuamente, determinando ordens sociais. Em muitas situações, como no caso desta pesquisa, a ação social pode ser compreendida como o resultado de negociações ininterruptas. Conseqüentemente, parte daquilo que é percebido como estrutural também emerge desse processo.

Creditar à negociação a totalidade dos condicionantes estruturais seria um erro. Isso se dá, pois cada parte convidada a combinar esforços possui características institucionais singulares, formadas por procedimentos, valores e artefatos culturais. Neste estudo, em particular, os contrastes institucionais são resultantes, em grande medida, do vínculo dos agentes com os campos público, não-governamental e privado.

Desse modo, enquanto o contexto estrutural concentra as características institucionais das partes – e, por extensão, dos campos público, não-governamental e privado –, o contexto de negociação forma-se durante as interações, sendo palco para construção de significados e padrões de conduta. Nesta pesquisa, ele é representado pelas reuniões de impulsão dos projetos em análise.

**Figura 1- Modelo teórico de investigação**



Fonte: elaboração dos autores a partir de Allen (1997).

O modelo teórico de investigação, representado na figura 1, prevê o estudo do contexto de negociação (tracejado). Para tanto, três categorias de análise foram previamente estabelecidas. A primeira vincula-se à

partilha de significados comuns em relação aos seguintes pontos: conceitos relacionados aos projetos, propósitos e beneficiários. A segunda refere-se à determinação de regras capazes de governar as relações. A última busca verificar o estabelecimento de domínios consensuais.

## **Procedimentos metodológicos**

### *Natureza da pesquisa*

Esta pesquisa é de natureza qualitativa. De acordo com Bogdan e Biklen (1994) estudos desse tipo apresentam os seguintes princípios: a) o ambiente é a fonte dos dados e o pesquisador é o instrumento-chave de análise; b) o processo de investigação é tão relevante quanto o resultado final; c) os dados coletados são essencialmente descritivos; d) o ponto de vista dos sujeitos é especialmente relevante e e) os dados tendem a ser analisados de forma indutiva. Em diferentes graus, o estudo refletiu cada um desses pontos.

Assim, a maior parte das informações foi extraída de fontes primárias, ou seja, dos integrantes dos projetos selecionados. Essa atividade se deu de modo interativo entre os pesquisadores e os entrevistados. A compreensão da combinação de esforços não foi resultante da análise final dos dados, mas da contínua interação entre os pesquisadores e o objeto de estudo. Por fim, os propósitos da investigação não envolveram a confirmação ou a rejeição de hipóteses. Interessou à pesquisa revelar percepções subjetivas, construídas a partir de interações sociais – que podem, portanto, refletir suas características.

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

Uma vez esboçados os propósitos do estudo, os contatos com o comitê executivo do Plano Estratégico de Juiz de Fora foram iniciados. Cabe a esse órgão coordenar as ações dos grupos de impulso. Nessas ocasiões, foram selecionados registros sobre o andamento dos trabalhos, além de documentos de referência. Dessa interação e da análise documental, emergiram o problema de pesquisa e os dois projetos a observar. O critério de seleção dos mesmos encontra-se na próxima subseção.

Concluindo a análise da natureza desta investigação, verifica-se que ela converge para um estudo de caso. De acordo com Worsley, citado por Alencar (2000), os princípios teóricos desenvolvidos por cientistas sociais podem retornar à realidade por duas vias: pelo emprego de modelos ou por meio de estudos de caso. Na primeira situação, conexões entre fundamentos teóricos abstratos e fenômenos sociais são verificadas pela formulação de hipóteses admitidamente simplificadas. Na segunda, o exame de um conjunto de ações é desenvolvido de modo a demonstrar como os princípios teóricos se manifestam nesse contexto. Embora a pesquisa tenha um modelo teórico de referência, não é sua pretensão validá-lo empiricamente. Seu emprego busca orientar o levantamento e a análise das informações.

Paralelamente, analisando o estudo pelos enfoques “abrangência” e “profundidade”, percebe-se que o primeiro tem caráter restrito, enquanto o segundo é bastante significativo. Assim, a categoria “projeto” representa a unidade de análise desta investigação. A observação de duas iniciativas, a partir dos mesmos parâmetros teóricos e metodológicos, confere à pesquisa um perfil comparativo.

### *Amostragem, técnicas e instrumentos de coleta de informações*

O critério que determinou o conjunto de indivíduos consultado pela pesquisa pode ser definido como não-probabilístico por julgamento. Assim, o processo de amostragem não obedeceu a procedimentos estatísticos. Coube aos pesquisadores a seleção dos agentes com maior capacidade de prover informações.

Durante essa atividade, um dos integrantes do comitê executivo do PlanoJF foi consultado e sua percepção sobre o envolvimento, a assiduidade e o comprometimento dos membros dos projetos foi importante para a definição dos entrevistados.

Foram consultadas seis pessoas: três em cada projeto, de modo a ouvir representantes de organizações públicas, não-governamentais e privadas. Antes de prosseguir com a exposição dos meios de coleta de dados, os critérios para seleção dos projetos serão apresentados. O detalhamento dos mesmos será realizado oportunamente. Os dois projetos que embasaram a pesquisa possuem os seguintes pontos comuns: a) demandaram o processo de impulsão para iniciarem suas atividades; b) promoveram a participação de integrantes do poder público, da sociedade civil e de organizações privadas; c) necessitaram, efetivamente, combinar esforços em sua execução; d) apresentavam parâmetros externos de referência e e) foram bem-sucedidos em suas propostas.

Os três primeiros aspectos buscam resguardar condições para interação das partes. O quarto pretende equilibrar os projetos em termos de complexidade; ou seja, zelar para que ambos os grupos tenham em iniciativas semelhantes, legislações, publicações e outros recursos, fontes razoáveis de informação. O último pressuposto busca evitar o confronto de uma iniciativa bem-sucedida com outra frustrada. Seis projetos, entre os 93 do PlanoJF, foram analisados sob a luz desses critérios, sendo quatro desconsiderados.

As técnicas de coleta de dados empregadas na pesquisa foram a entrevista pessoal, a observação não-participante e a pesquisa documental. A primeira, contudo, representa sua fonte principal de informações.

É possível caracterizar a entrevista como um processo de interação cujo objetivo é a prospecção de informações. Sua natureza está diretamente relacionada ao instrumento que utiliza. A elaboração de um roteiro de questionamento conferiu à atividade um caráter parcialmente estruturado. Nesses casos, segundo Laville e Dionne (1999), o conjunto de perguntas pode ser reorganizado ou complementado no decorrer da interação.

A observação das reuniões de impulsão dos projetos foi parcialmente frustrada, em função do estágio em que estes se encontravam. Quando a pesquisa começou, as iniciativas já haviam cumprido grande parte de seu propósito. Entretanto, duas reuniões foram observadas. A conduta não-interveniente dos pesquisadores e a rotina não-sistemática das observações qualificam-nas como não-participante (HAGUETTE, 1987).

O último procedimento utilizado para captação de dados foi a pesquisa documental que, conforme Godoy (1995), inclui materiais escritos, estatísticas e elementos iconográficos. Assim, publicações técnicas, legislações, reportagens e relatórios de gestão vinculados ao PlanoJF e aos projetos foram analisados.

#### *Organização e análise de informações*

As informações levantadas pelas entrevistas pessoais e pela pesquisa documental devem ser organizadas e analisadas sob a luz de orientações específicas, com destaque para a análise de conteúdo. Segundo Bardin (2004), esse método associa-se a um conjunto de técnicas de análise das comunicações que emprega procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens. Sua intenção é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção das mesmas ou, eventualmente, de recepção.

Entre as técnicas de análise de conteúdo, a análise categorial é a mais utilizada. Sua operacionalização envolve a divisão dos textos em classes semânticas (ou temáticas), sintáticas, lexicais etc. O processo de categorização pode seguir duas vias. Na primeira, o sistema de classes é fornecido e os elementos textuais são distribuídos da

melhor forma possível. Na segunda, as categorias não são dadas; elas emergem da classificação lógica dos elementos.

Esta pesquisa utilizou categorias semânticas. Seu sistema de classes foi definido antecipadamente de acordo com os propósitos da investigação e as categorias teóricas de análise, estabelecidas na subseção “Modelo teórico para investigação do problema de pesquisa”.

## **O Plano Estratégico de Juiz de Fora (PlanoJF)**

Os trabalhos voltados à elaboração do Plano Estratégico de Juiz de Fora foram concluídos em março de 2000. Sua implementação – que corresponde à viabilização de seu conjunto de projetos – estendeu-se formalmente por mais quatro anos. O propósito desta seção é apresentar, sucintamente, suas etapas de elaboração, seus propósitos e sua estrutura.

O primeiro passo para o desenvolvimento do PlanoJF foi dado em março de 1997, durante a conferência “As cidades latino-americanas e do Caribe no novo século”, realizado em Barcelona, Espanha. A iniciativa, organizada pelo Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (Cideu), propôs-se a discutir o futuro das cidades diante da dinâmica global. Em abril do mesmo ano, o PlanoJF foi iniciado por meio do seminário “A cidade como sujeito do desenvolvimento: a necessidade de uma visão de longo prazo”, que envolveu cerca de 400 cidadãos. Nessa ocasião as experiências de Barcelona e do Rio de Janeiro foram apresentadas (JUIZ DE FORA, 2000).

O modelo convencional de planejamento estratégico abarca os estágios de fixação de objetivos, auditoria interna, auditoria externa, avaliação da estratégia, operacionalização da estratégia e programação do planejamento (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). O desenvolvimento de planos estratégicos municipais segue, em grande medida, esta lógica. Entretanto, suas etapas inicial e final são consideravelmente diferentes.

O PlanoJF, orientando-se pelos passos descritos em Esteve e Foxa (1999), Juiz de Fora (1999) e Lopes (1998), apresentou as seguintes fases:

- a) organização da cooperação público-privada e da estrutura operacional permanente, que constituiu instrumentos legais e de negociação, além do consórcio mantenedor, do comitê executivo, do conselho da cidade e do conselho diretor do plano;
- b) diagnóstico municipal, que levantou informações sobre o município e seu entorno, identificando e ouvindo atores-chave para a formulação de linhas temáticas de ação;
- c) definição do objetivo central e das linhas estratégicas, onde o primeiro enuncia o modelo de cidade desejado e o segundo destaca as vias a percorrer rumo à cidade intencional;
- d) análise de propostas e redação do plano formal, que envolve a captação, a priorização e a organização de projetos capazes de contemplar demandas e anseios locais;
- e) implementação do planejamento, que corresponde à materialização dos projetos selecionados.

Concluída a terceira etapa da planificação, o seguinte objetivo passou a nortear os trabalhos no Plano Estratégico de Juiz de Fora:

*Elevar Juiz de Fora a novos padrões de referência em serviços de educação, saúde, cultura, equilíbrio social e qualidade de vida, consolidando seu papel integrador do entorno. Desenvolver uma cidade com equilíbrio do espaço urbano, respeitosa da coisa pública e do meio ambiente, pólo econômico e logístico da região Sudeste-Sul, orientada para os campos do conhecimento e da tecnologia. (JUIZ DE FORA, 2000)*

As linhas estratégicas formuladas e o desdobramento das mesmas em objetivos específicos, detalhados no quadro 1, deram consistência às ações dos artífices do plano, que destacaram 93 projetos, entre os 334 apresentados, para implementação.

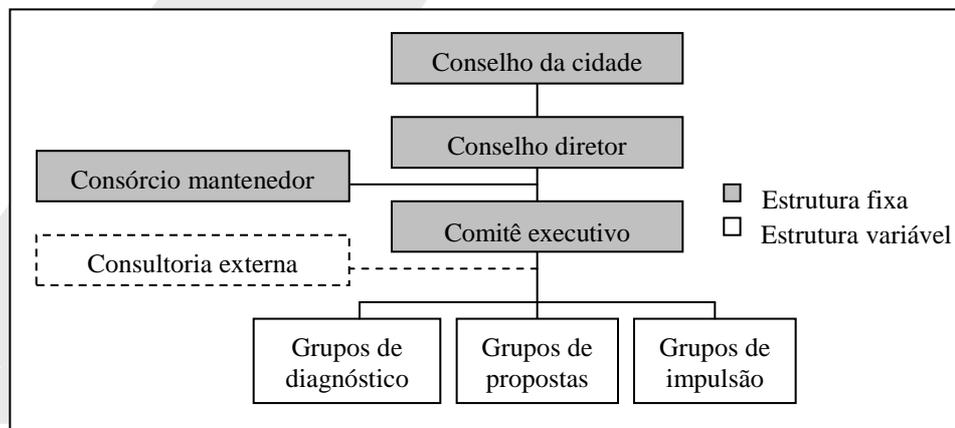
**Quadro 1- Linhas estratégicas e objetivos específicos do PlanoJF**

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

Fonte: Juiz de Fora (2000).

A viabilização do PlanoJF exigiu a consolidação de estruturas organizacionais fixas (de atuação constante) e variáveis (de atuação restrita a períodos específicos). A dimensão fixa abarca: a) o conselho da cidade, responsável por homologar as diretrizes do plano; b) o conselho diretor, encarregado das decisões operacionais e do acompanhamento da equipe executiva; c) o comitê executivo, focado na implementação do plano (contando, para tanto, com uma consultoria especializada) e d) o consórcio mantenedor, organizado para prover recursos financeiros e para monitorar a elaboração do PlanoJF.

**Figura 2- Estrutura organizacional do PlanoJF**



Fonte: Juiz de Fora (2000); Lopes (1998).

A dimensão variável comporta: a) os grupos de diagnóstico (capazes de analisar criticamente a realidade local e as tendências que afetam a cidade); b) os grupos de propostas (voltados para a identificação e a priorização de projetos relevantes para o município) e c) grupos de impulsão (destinados à promoção dos projetos e à provisão de recursos humanos, físicos e financeiros aos mesmos, por meio da articulação de esforços públicos e privados). O poder público local atuou mais intensamente no período de formulação do PlanoJF. Já a sua implementação ficou à cargo do comitê executivo e dos cidadãos, por meio dos grupos de impulsão.

## **A realidade construída e compartilhada em cada projeto**

### *Os projetos selecionados*

#### a) Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade (PJFQP)

Em coordenação com o Plano Estratégico de Juiz de Fora, essa iniciativa está relacionada ao objetivo específico “desenvolvimento de atividades produtivas” na linha estratégica “Juiz de Fora, cidade de oportunidades”.

O trabalho do poder público local, de empresas da região e de segmentos da sociedade civil consolidou, por meio do Decreto Municipal nº 6.871, de 27 de outubro de 2000, o Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade. Sua finalidade é melhorar a qualidade de vida dos habitantes da região por meio da excelência em produtos e serviços.

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

#### b) Projeto Acessibilidade para Todos (PAT)

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

Além da realização de uma ampla campanha de sensibilização, essa iniciativa foi responsável pela aprovação da Lei Municipal nº 10.410, de 20 de março de 2003, que institui normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade mediante a supressão de barreiras e obstáculos em vias públicas, edificações, meios de transporte e comunicação.

Esse instrumento designa, ainda, uma comissão permanente de acessibilidade que, entre outras atribuições, responde pela elaboração de normas e planos integrados de acesso e pelo acompanhamento das ações da Diretoria de Política Urbana, órgão encarregado de fiscalizar a aplicação da lei. Para tanto, a comissão poderá celebrar termos de cooperação técnica com outras entidades e solicitar a colaboração de servidores em diferentes unidades da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

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

a) Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade

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

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

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

Na segunda fase, consolidaram-se esforços destinados ao nivelamento de informações e à promoção de treinamento para organizações e avaliadores. Mais do que prover conhecimento técnico e gerencial, essas ações foram responsáveis pela disseminação de significados comuns, referentes aos fundamentos da qualidade, seus propósitos e benefícios. Em sua primeira edição, o programa contou com a participação de 178 organizações em seu ciclo de treinamentos. Desse total, 15 se inscreveram para as auditorias de premiação.

b) Projeto Acessibilidade para Todos

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

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

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

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

*Análise do processo de aproximação dos agentes*

Verifica-se entre os objetivos dos projetos uma relativa semelhança. Ambos pretendiam empreender esforços de comunicação capazes de sensibilizar segmentos da sociedade local para suas causas. Buscavam, ainda, adaptar normas vigentes à realidade da cidade.

Assim, os critérios dos Prêmios Nacional e Gaúcho de Qualidade consolidaram o Prêmio Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade e os artigos da Lei Federal nº 10.098, complementados pela norma nº 9.050, da Associação Brasileira de Normas Técnicas, inspiraram o projeto de lei sobre acessibilidade.

Apesar da similaridade de propósitos, os processos de integração dos grupos seguiram caminhos distintos, conforme demonstra o quadro 2. No Projeto Acessibilidade para Todos, tais etapas foram vencidas a partir das reuniões de impulso. No Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade, fundamentaram-se em treinamento e em nivelamento de informações.

*Quadro 2- Síntese comparativa dos projetos*

<b>Característica dos projetos</b>	<b>Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade</b>	<b>Projeto Acessibilidade para Todos</b>
Objetivos	Divulgar os fundamentos da qualidade e instituir o Prêmio Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade	Sensibilizar o município para a questão da acessibilidade e enviar à Câmara de Vereadores um projeto de lei
Parâmetros de referência	Prêmio Nacional de Qualidade e Prêmio Gaúcho de Qualidade	Lei Federal no 10.098 complementada pela norma no 9.050 da ABNT
Natureza da interação entre os agentes	Sistemática. Decorrente do nivelamento de informações e de treinamento	Não sistemática. Resultante das reuniões de impulso
Órgão de deliberação	Conselho diretor do PJFQP	Grupo de impulso
Mecanismo de deliberação	Consenso. Universalmente aceito	Incerto: consenso e voto individual. Demanda por voto de grupos paritários
Significados comuns	Estabelecidos e comunicados previamente	Obscuros. Estabelecidos no decorrer das atividades
Regras que governam a participação	Estabelecidas pelo conselho diretor do programa	Não estabelecidas
Domínios	Bem definidos	Tênuos. A ação de alguns membros extrapolou os limites do grupo de impulso
Expectativas	Simétricas	Assimétricas: mudanças normativas X mudanças paradigmáticas

Fonte: dados da pesquisa, 2004.

Considerando essas fases como parte de um período de socialização secundária – que, na visão de Berger e Luckmann (2003), serve à interiorização de campos semânticos capazes de fundamentar condutas e interpretações – observa-se a dificuldade dos membros do Projeto Acessibilidade para Todos de estabelecer significados comuns, tais como o conceito de acessibilidade e o conjunto de beneficiários de suas ações. Em consequência, diferentes expectativas em torno de seus propósitos foram criadas. Desse modo, enquanto parte do grupo perseguia mudanças de natureza normativa, voltadas à análise e regularização de projetos urbanos, outros membros procuravam consolidar um novo paradigma na cidade, fruto da educação popular, sensibilização social e adequação de infra-estrutura. Problemas como ausência de foco e dispersão de esforços foram inevitáveis.

Assim como a partilha de significados, a construção de regras e limites capazes de governar a participação de indivíduos e organizações no Projeto Acessibilidade para Todos não foi concluída a contento. No Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade, ao contrário, o estabelecimento de um campo bem delimitado de

negociação, o conselho diretor, favoreceu a determinação de metas comuns, a solução coletiva de problemas e a formação de estruturas de auto-regulação.

Essas atividades, definidas por Gray (apud HARDING; WHITE, 2003) como pré-requisitos para o consenso em grupos heterogêneos, conferiram legitimidade a esse órgão e credibilidade às suas decisões.

#### *A participação dos agentes segundo a visão de seus pares*

Os tópicos seguintes buscam responder ao segundo objetivo específico deste artigo, identificando o modo como os diversos atores interpretam, por categoria institucional, a participação plural.

##### a) Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade

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

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

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

A participação dos integrantes da sociedade civil no Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade apresentou como uma de suas características a dispersão de objetivos. Contudo, esse fato foi atenuado pela atuação de diversos órgãos de classe que, agregando atores individuais, imprimiram maior unidade e agilidade às ações. O trabalho de tais instituições promoveu a distribuição de informações e conferiu credibilidade ao projeto, fatores de fundamental importância para o engajamento coletivo.

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

No que se refere à percepção dos entrevistados sobre a participação das **organizações privadas** no Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade, destacam-se a sinergia, a agilidade das decisões e a similaridade de propósitos entre seus membros. Assim como os representantes da sociedade civil, o segmento empresarial também demonstrou dúvidas em relação às intenções do poder público. Em ambos os casos, entretanto, tal sentimento foi superado durante a combinação de esforços.

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

##### b) Projeto Acessibilidade para Todos

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

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

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

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

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

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

Outra conduta marcante dessa categoria foi o apego às dimensões técnica e econômica. Esse fato se refletiu tanto em seu discurso pragmático quanto no modo como os atores foram tipificados. Havia, portanto, os “técnicos” e os “emocionais”. Complementa o perfil desses agentes a crença na tendenciosidade do grupo de impulso, resultante da aproximação de segmentos do poder público e da sociedade civil.

*Quadro 3- Síntese das percepções sobre a participação*

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

Fonte: dados da pesquisa, 2004.

### ***Análise das percepções sobre a participação plural***

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

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

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

Como aspecto comum aos dois projetos, nota-se a percepção da imprevisibilidade de conduta do poder público entre o estabelecimento de decisões e o desempenho das ações correspondentes. Foram apontadas como possíveis causas desse problema a limitada autonomia de alguns servidores em responder por seus respectivos órgãos e o distanciamento entre agências encarregadas de formular e implantar políticas públicas.

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

A análise das relações entre sociedade e Estado no Brasil sugere possíveis causas para as peculiaridades descritas. Assim, as duas primeiras emergem do processo de redemocratização nacional, do extenso quadro de demandas sociais e da crescente mobilização popular. A desconfiança, por fim, fundamenta-se no histórico centralizador do Estado brasileiro e no reconhecimento da grande capacidade de coordenação dos interesses privados.

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

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

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

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

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

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

Os membros do Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade não relataram nenhum fato que tenha limitado a combinação de esforços. A desconfiança prévia dos representantes das empresas e da sociedade civil em relação aos propósitos do poder público foi citada como um desafio, plenamente superado com o desenrolar das atividades.

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

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

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

**Quadro 4- Síntese dos limites, desafios e potencialidades da combinação de esforços**

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

Fonte: dados da pesquisa, 2004.

Por fim, entre as potencialidades da ação conjunta, foi destacada sua capacidade de mobilizar recursos, viabilizar propostas e ampliar, ainda que parcialmente, o conhecimento coletivo sobre os problemas debatidos.

### *Análise da natureza dos limites, desafios e potencialidades relatados*

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

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

Prosseguindo com a análise desses atributos é possível constatar, no Projeto Acessibilidade para Todos, a persistência da tipificação entre os atores. Mesmo assumindo novos contornos, tais adjetivações evidenciam a limitada interação entre seus membros e a ineficácia do processo de desconstrução de anonimidades iniciais.

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

A análise das potencialidades associadas à combinação de esforços evidencia duas funções. A primeira refere-se ao provimento de recursos aos projetos e a segunda relaciona-se com a promoção de intercâmbios. Assim, a ação de múltiplos agentes tende a dinamizar o levantamento de recursos materiais e não-materiais. Entre os primeiros, destacam-se pessoas, crédito, instalações e equipamentos. Contatos, informações, motivação e credibilidade social são alguns elementos que integram a segunda categoria.

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

### **Considerações finais**

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

Embora a consolidação de instrumentos voltados ao desafio de se combinar esforços públicos e privados esteja acontecendo – fato que representa um avanço nas relações entre sociedade e Estado –, suas prescrições se voltam apenas para as dimensões objetivas desse processo. Na expectativa de contribuir para o entendimento de alguns aspectos subjetivos desse fenômeno contemporâneo, resultantes da aproximação de indivíduos e instituições heterogêneas, é que foram definidos os propósitos desta pesquisa.

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

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

Inicialmente, a combinação de esforços públicos e privados demanda a construção coletiva de parâmetros de interação. Nesse processo, o emprego de metodologias que buscam a promoção da participação e a inexistência de vínculos formais entre as partes tendem a atenuar conflitos de poder e a estabelecer a negociação como mecanismo natural de deliberação. Desse modo – e em consonância com os teóricos da ordem negociada –, foi

possível verificar como as negociações contribuíram para a construção de regularidades sociais. Paralelamente, a interferência de tais condicionantes em processos de interação também foi reconhecida.

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

Na iniciativa em que os parâmetros de interação foram parcialmente consolidados, Projeto Acessibilidade para Todos, observaram-se dissensos quanto à participação de uma das categorias institucionais: o poder público. Atribui-se esse fato à consolidação de expectativas assimétricas entre as partes. Foram constatados, ainda, o reforço e a alteração da natureza das tipificações, além da ocorrência de interesses discrepantes, que motivaram ações paralelas às conduzidas pela equipe de impulsão.

No que se refere às percepções sobre os limites, desafios e potencialidades do somatório de forças, diferenças entre os grupos também foram notadas. Os integrantes do Programa Juiz de Fora de Qualidade e Produtividade não associaram limites a essa atividade e mostraram-se capazes de equacionar o desafio mencionado. Em contrapartida, os membros do Projeto Acessibilidade para Todos perceberam limites significativos e desafios capazes de comprometer a efetividade de suas conquistas. Entre as potencialidades descritas, nota-se uma certa paridade de opiniões. Em ambos os casos, a relevância da ação conjunta foi reconhecida e os pontos destacados demonstraram-se associados à natureza de cada projeto.

Assim, e em resposta ao problema desta pesquisa, a qualidade do processo de interação entre agentes plurais interfere no conjunto de percepções ao prover significados comuns, limites à autonomia individual e regras capazes de coordenar o universo de relações. Tais parâmetros atuam no sentido de alinhar esforços a propósitos coletivos, equilibrar expectativas, viabilizar o consenso, romper tipificações e conferir credibilidade às decisões compartilhadas.

## Referências

- ABDUL-RAHAMAN, A. S.; LAWRENCE, S. Beyond the technical façade: a negotiated order perspective on accounting. In: CRITICAL PERSPECTIVES ON ACCOUNTING CONFERENCE, 5., 1999, New York. Disponível em: <<http://panopticon.csustan.edu/cpa99/html/rahaman.html>>. Acesso em: 13 out. 2003.
- AFONSO, J. R. R. et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.5, n.10, p.3-36, dez. 1998.
- ALENCAR, E. **Introdução à metodologia da pesquisa**. Lavras: UFLA/Faepe, 2000.
- ALLEN, D. The nursing-medical boundary: a negotiated order? **Sociology of Health & Illness**, Oxford, v.19, n.4, p.498-520, Sept. 1997.
- ARRETCHÉ, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n.40, p.111-141, jun./set. 1999.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BENNINGTON, A. J.; SHETLER, J. C.; SHAW, T. Negotiating order in inter-organizational communication: discourse analysis of a meeting of three diverse organizations. **The Journal of Business Communication**, Urbana, v.10, n.2, p.118-143, Apr. 2003.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. 23.ed. Petrópolis: Vozes, 2003.
- BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto, 1994.
- CATHARINO, T. R. El hospital general como terreno de las negociaciones: notas sobre algunas producciones intersubjetivas. In: CONGRESO IBERO-AMERICANO DE PSICOLOGIA, 2., 1998, Madrid. Disponível em: <<http://copsa.cop.es/congresoiberoa/base/trabajo/orgt54.htm>>. Acesso em: 27 nov. 2003.
- CURRIE, G. Resistance around a management development programme. Negotiated order in a hospital trust. **Management Learning**, v.30, n.1, p.46-61, Mar. 1999.
- DELLAROCAS, C. Contractual Agent Societies: negotiated shared context and social control in open multiagent systems. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON MULTI-AGENT SYSTEMS, 4., 2000, Barcelona. Disponível em: <<http://ccs.mit.edu/dell/aa2001/paper13.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2003.
- ESTEVE, J. M. P.; FOXA, M. F. **La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas**. Barcelona: Disputació de Barcelona, 1999.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, maio/jun. 1995.
- HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1987.
- HARDING, O.; WHITE, L. Collaboration within a Health Action Zone project: a case study. In: HEALTH DEVELOPMENT AGENCY. United Kingdom Department of Health. Disponível em: <[http://www.haznet.org.uk/hazs/hazmap/lsl\\_collaboration-sep03.pdf](http://www.haznet.org.uk/hazs/hazmap/lsl_collaboration-sep03.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2003.
- JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal. **Diagnóstico Plano JF**. Juiz de Fora, 1999.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **Plano Estratégico de Juiz de Fora**. Juiz de Fora, 2000.

LAMBERG, J.; SAVAGE, G. T.; PAJUNEN, K. Negotiated order in inter-organizational relations: toward an institutional theory of stakeholder negotiations. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN ACADEMY OF MANAGEMENT, 2., 2002, Stockholm (Estocolmo). Disponível em:

<[http://www.sses.com/public/events/euram/complete\\_tracks/corporate\\_governance/lamberg\\_pajunen\\_savage.pdf](http://www.sses.com/public/events/euram/complete_tracks/corporate_governance/lamberg_pajunen_savage.pdf)>.

Acesso em: 14 out. 2003.

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

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

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

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

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

Cadernos EBAPE.BR