

FLUXO DE AÇÕES, A GESTÃO SOCIAL E O PROCESSO DECISÓRIO: A EXPERIÊNCIA DA CRECHE NOTURNA EM LARANJAL PAULISTA-SP

Edson Sadao Iizuka¹

RESUMO

A pesquisa contempla o tema da formulação e implantação de uma política pública, tendo como foco a análise da gestão social a partir do fluxo de ações (eventos que ocorrem ao longo da construção e implantação de uma política pública) e do processo decisório. No âmbito da administração pública local os municípios de pequeno porte foram pouco estudados e, portanto, optou-se por pesquisar um projeto inovador – creche noturna - num pequeno município paulista chamado Laranjal Paulista no qual mulheres catadoras de frango foram beneficiadas por uma creche noturna. O método de pesquisa utilizado, além da revisão teórica, foi a história oral e o estudo de caso. As conclusões do estudo foram que a construção de um projeto inovador em âmbito local se constituiu numa experiência de gestão social, na medida em que se privilegiou o diálogo entre diferentes atores permeou o processo de construção desta política pública. Além disso, foi possível concluir que tal processo foi constituído por diversos fatos, diálogos e eventos inesperados e não lineares que são, na maior parte das vezes, ignorados por boa parte das teorias relativas ao processo decisório, mas que, por outro lado, são contemplados pela gestão social.

Palavras chaves: fluxo de ações, gestão social e processo decisório.

ABSTRACT

The research focuses on the theme of formulation and implementation of public policy, focusing on the analysis of social management from the flow of actions (events that occur during the construction and public policy implementation) and decision making. Within the local public administration small municipalities were little studied and it was decided to analyze an innovative initiative - daycare night - at a small city in São Paulo called "Laranjal Paulista" in which picker's chicken women benefited from a daycare night. The research method used in addition to the literature review, was oral history and case study. Empirical findings suggest that the construction of an innovative project locally constituted an experience of social management because it favored dialogue between different actors and this permeated the building process of this public policy. Furthermore, it concludes that such process was established by several facts, dialogues and unexpected events that are non-linear and, in most cases, ignored by most theories relating to decision-making process, but on the other hand, are covered by social management.

Keywords: flow of actions, social management, decision making

¹ Graduado (1996), Mestre (2003) e Doutor (2008) em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV. É docente dos cursos de graduação em Administração da PUC-SP (desde 2006) e FECAP (desde 2000); pertence ao corpo docente permanente do programa de stricto sensu MPA com ênfase em Finanças da FECAP (desde 2010); é docente colaborador do Programa Pós-graduado em Administração da PUC-SP (desde 2012). Tem como principais temáticas de pesquisa: Gestão Social; Inovação na Gestão Pública Local; Processo Decisório e Empreendedorismo (ênfase no Empreendedorismo Social).

1. Introdução

A gestão social se caracteriza, sobretudo, por privilegiar um processo de gestão que seja dialógico e transparente, no qual as pessoas se comunicam livremente em busca de consensos (IIZUKA, GONÇALVES-DIAS e AGUERRE, 2011). Com o intuito de elucidar esta forma de gestão, Tenório (2005 e 2010) argumenta sobre as diferenças entre o que pode ser considerada uma gestão tradicional ou estratégica racional, baseada em processos de planejamento linear constituído por objetivos, metas e atividades claros, e a gestão social no qual a comunicação e a combinação de saberes entre os atores ocorrem de forma não linear.

Contudo, a literatura administrativa, de modo geral, tem privilegiado uma abordagem racional, na qual se pressupõe uma visão linear e ordenada do mundo, passível de controle e uniformização. Trata-se de uma perspectiva teórica limitadora do ser humano e das organizações e que encontra pouco respaldo em situações práticas, mas que, apesar disso, mantém um espaço privilegiado em diversos campos do conhecimento. Isso ocorre, entre outros fatores, porque há a ausência de modelos alternativos gerais, ainda que ela tenha se mostrado de forma falha e pouco realística.

Por outro lado, é preciso reconhecer que a construção de uma experiência de gestão em âmbito local é permeada por diversos fatos, diálogos e eventos inesperados e não lineares que são, na maior parte das vezes, ignorados por boa parte da literatura administrativa tradicional. Nesse contexto, as teorias de processo decisório que utilizam pressupostos lineares, possivelmente, não são adequadas para explicar a maneira pela qual as experiências inovadoras foram construídas. Ao contrário disso, o referencial teórico da gestão social se constitui, provavelmente, numa alternativa promissora relevante para a análise das experiências em governos locais, pois tende a privilegiar uma abordagem mais humana, dialógica e não linear de gestão.

Desta forma, este artigo busca contemplar a forma de atuação de diferentes atores locais pela ótica da gestão social num pequeno município paulista, tendo como foco a análise do fluxo de ações e o processo decisório. Atores locais são todos aqueles agentes que no campo político, econômico, social e cultural são portadores e fomentadores das potencialidades locais (AROCENA, 1988 *apud* TENÓRIO, 2004, p. 2). Com isso, busca-se agregar reflexões teóricas ao campo da gestão social utilizando-se referenciais pertencentes ao processo decisório e, ao mesmo tempo, pretende-se destacar as experiências que têm sido empreendidas em municípios de pequeno porte populacional, as quais têm sido pouco exploradas pelos pesquisadores brasileiros.

Diante disso, as questões de pesquisa que guiaram as investigações foram as seguintes: como a gestão social se apresenta no contexto da construção de uma iniciativa inovadora em âmbito local? E qual a centralidade dos processos decisórios para os resultados alcançados em experiências consideradas inovadoras em municípios de pequeno porte populacional?

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas: na primeira, fez-se uma revisão bibliográfica sobre a gestão social e o processo decisório; concomitantemente a isso, procedeu-se a análise de documentos referentes aos 34 projetos e programas desenvolvidos em pequenos municípios brasileiros e que foram premiados do Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP entre os anos de 1996 e 2005, tendo como foco os fluxos de ações. Na terceira etapa, foram selecionadas quatro experiências inovadoras, dentre os programas e projetos analisados anteriormente, levando-se em consideração os seguintes aspectos: o grau de complexidade do projeto ou programa, os fluxos de ações, a localização geográfica dos municípios e a viabilidade de tempo e recursos para a realização da pesquisa.

Utilizou-se a história oral como método de investigação e organizaram-se os dados, as informações e as entrevistas por meio de estudo de caso. O caso em destaque neste trabalho, dentre os quatro casos pesquisados em profundidade, é a Creche Noturna em Laranjal Paulista-SP. Além desta introdução, estruturou-se o trabalho da seguinte forma: parte-se de uma revisão teórica sobre a gestão social, assim como das principais linhas teóricas do processo decisório, em seguida apresenta-se o estudo de caso da Creche Noturna em Laranjal Paulista e, finalmente, as considerações finais e as referências utilizadas.

2. A gestão social, o processo decisório e o fluxo de ações

No início da década de 1990, a gestão social se restringia à gestão das organizações sem fins lucrativos. Atualmente, pensar em gestão social significa preocupar-se com as novas formas participativas de gestão, independente se esta ocorrer em empresas privadas, governos ou no âmbito da sociedade civil, tal como descreveu Tenório (2009, p. 2): “[...] uma gestão ampliada na qual o processo decisório seria vinculante ao diálogo consciente, procedimental, por meios dos diferentes atores da sociedade, sob a perspectiva de sujeitos em ação”. E para reforçar a dissociação com o terceiro setor e projetos sociais com a gestão social, o mesmo autor afirma tratar-se de “processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os

participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais)”.

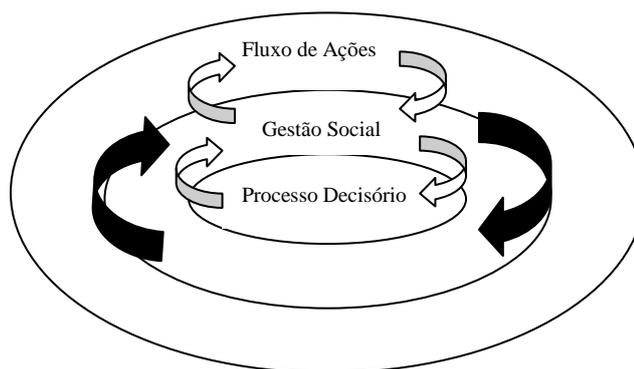
A gestão social ainda faz uma contraposição à chamada gestão estratégica, aquela que se apresenta como hegemônica no ensino, na pesquisa e prática da Administração (TENÓRIO, 2009). Esta questão também foi evidenciada por Dowbor (1999) ao ressaltar que, enquanto as áreas produtivas dispõem de um sólido acúmulo teórico sobre a sua gestão – taylorismo, fordismo, toyotismo, gestão da qualidade total, entre outros – a área social não dispõe de paradigmas de gestão correspondentes, e fica oscilando entre burocratismos estatais ultrapassados e privatizações desastrosas.

Além disso, é preciso reconhecer que atuar com as questões sociais é algo que exige um conhecimento distinto daqueles que são apropriados às relações puramente técnicas e comerciais. A definição de gestão estratégica, conforme apresentou Tenório (2005, p. 4): “é um processo de gestão que prima pela competição, em que o outro, concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo”. A gestão social, por sua vez, é uma forma de gestão que valoriza a concordância, em que o outro deve ser incluído e a solidariedade a sua motivação. Ademais, a gestão social caracteriza-se pelo seu caráter coletivo, enquanto a gestão estratégica, pelo caráter individual, ou seja, baseado no monólogo e no indivíduo (TENÓRIO, 2005).

A pesquisa aborda o fluxo de ações, no qual ocorrem a gestão social e o processo decisório, em um projeto inovador num município de pequeno porte populacional - para efeitos deste trabalho considera-se que seja um pequeno município aquele que tem menos de 30 mil habitantes. De acordo com o IBGE (2004), no Brasil há 5.565 municípios, distribuídos em 26 Estados (excluindo-se o Distrito Federal). Existe um predomínio dos micro e pequenos municípios: 1.352 (25,5%) são micro (até 5 mil habitantes), 2.608 (46,9%) têm entre 5 mil e 20 mil habitantes e 586 (10,5% do total de municípios) têm entre 20 mil e 30 mil moradores. Há, portanto, 4.556 municípios com até 30 mil habitantes, representando 81,2% do universo total de municípios.

Opta-se por observar e analisar o fluxo de ações, no qual se encontram o diálogo entre os atores, as decisões e o processo decisório, tal como se busca ilustrar na figura 1 a seguir. Tal escolha se deve pelo objetivo de se perceber os diversos fatores que se interpenetram e contribuem para uma decisão e não à outra, para uma determinada ação e não à outra, a uma maneira de fazer e não à outra.

Figura 1: Relações entre o fluxo de ações, a gestão social e o processo decisório



Na literatura administrativa, Mintzberg (1978) foi um dos autores que se utilizou da noção do fluxo de ações para discorrer sobre a formação da estratégia numa organização. Para ele, quando uma seqüência de decisões exibe uma consistência ao longo do tempo, a estratégia será considerada como realizada. Contudo, a noção que se utiliza nesta tese refere-se, por um lado, a sermos partícipes ao pesquisar no cotidiano, conforme argumentou Spink (2007, p. 1): “(...) fazemos parte do fluxo de ações; somos parte dessa comunidade e compartilhamos de normas e expectativas que nos permitem pressupor uma compreensão compartilhada dessas interações. Por outro, refere-se à micro-causalidade das cadeias ou canais do fluxo de ações e atividades que intervêm nas ações do fluxo de eventos cotidianos”. Conforme palavras de Spink (1989, p. 2): “(...) abrindo e fechando portas para abrir e fechar opções e acessos, permitindo que certos fluxos continuem e fazendo com que outros parem”.

Ainda que o processo decisório seja um tema tradicional no campo administrativo, considera-se necessário um estudo que aborde as práticas dos gestores públicos e demais pessoas envolvidas no processo de construção e implantação de políticas públicas tendo em vista que os estudos e pesquisas nesse tipo de município são incipientesⁱ no país. Busca-se contribuir com debate sobre o processo decisório a partir do estudo de programas e projetos inovadores em municípios de pequeno porte populacional.

Constitui-se numa pesquisa cuja perspectiva foi pouco explorada e que pode contribuir no avanço prático de quem está envolvido na gestão dos governos locais. Defende-se que os pequenos municípios não têm apenas dificuldades, mas também lições e aprendizados que são úteisⁱⁱ aos outros municípios ou mesmo para os outros níveis de governo.

As teorias clássicas em processo decisório, especificamente as que têm as suas bases na escola neoclássica da economia, pressupõem um caminho linear e centrado num indivíduo, concebido como o *homo economicus*. Nesse existiria a possibilidade de reconhecer um problema

ou uma oportunidade, levantar todas as informações pertinentes, elencar alternativas, selecionar a melhor alternativa, a partir do qual se trabalharia a implantação, passando-se para a mensuração dos resultados e as devidas correções e ajustes. A decisão, sob essa ótica, tem sua importância por maximizar a curva de utilidade de cada indivíduo, por meio de ótimas escolhas, calculadas a partir da seleção de variáveis presentes em cestas de alternativas conhecidas previamente pelos indivíduos.

O pressuposto teórico, portanto, é de que os seres humanos são guiados por interesses homogêneos e bem definidos, num processo decisório em etapas claras e previamente estabelecido. Trata-se de uma visão simplificadora do ser humano e do ambiente, pois os assumem como homogêneos, sem diversidade de interesses, guiado por uma única razão e não sujeito às influências externas. Além da crítica feita à concepção humana que sustenta essa linha teórica, diversas outras críticas foram apresentadas pela literatura: existe assimetria no acesso e uso das informações e, além disso, é improvável ter acesso a todas as informações; questiona-se a capacidade de escolha da “melhor” alternativa, feita por um único indivíduo, sem qualquer influência de emoções e intuições (Simon, 1959, 1965, 1978; Motta, 1988; Leitão, 1993, 1996; Vergara, 1993).

Foi em busca de uma explicação menos abstrata e mais condizente com a realidade que Herbert Simon (1965) formulou a teoria da racionalidade limitada. Por essa linha teórica, a tomada de decisões ficaria delimitada ao ambiente organizacional, e a decisão seria por uma alternativa satisfatória. Formulou-se outra concepção de ser humano: o homem administrativo. As limitações cognitivas foram evidenciadas, ou seja, avançou-se no sentido de reconhecer um ser humano que possui diferentes capacidades para acessar, compreender e utilizar as informações disponíveis. Se por um lado as limitações humanas foram reconhecidas, por outro se manteve o princípio de que as escolhas são tão racionais quanto possíveis.

Há muitos projetos e programas, delineados nas instâncias estaduais e federais, que influenciam os governos locais, mas que são incapazes de criar caminhos que permitam um mínimo de competência dialógica. As regras estabelecidas e, também, a falta de reconhecimento dos múltiplos saberes geram ciclos de produção e reprodução da desigualdade e da exclusão social. São exemplos disso os editais publicados pelas Secretarias e Ministérios, nas mais diversas áreas e setores, em que são definidos parâmetros e regras que nem sempre são compatíveis com a diversidade local, demarcados por distintas características políticas, econômicas, culturais, geográficas, entre outras, submetendo e constringendo, muitas vezes, os gestores municipais a

uma “adequação” dos seus projetos em função do que é disponibilizado pelas outras instâncias governamentais. Tendo em vista a necessidade de recursos, principalmente os financeiros, é prática freqüente adaptar as demandas reais e as necessárias aos limites e condições descritos nos editais.

Esse distanciamento entre os formuladores de políticas públicas e os que são responsáveis pela implantação é um desafio considerável. Ou seja, parece haver uma ênfase demasiada nas decisões sobre as políticas a serem executadas, ao mesmo tempo em que não se considera, na maioria das vezes, a diversidade presente nos governos locais, assim como a necessidade de uma negociação e uma possível adaptação às necessidades do lugar. Isso seria possível por meio de um diálogo entre os formuladores das políticas públicas e os gestores municipais e demais pessoas encarregadas de implantar tais políticas. Essa aproximação, contudo, exigiria mudanças, com dificuldades consideráveis sob o aspecto operacional, mas que poderia melhorar a relação entre os três níveis de governo e, sobretudo, tenderia a aumentar a eficácia e a eficiência nas políticas públicas. A negociação, nesse contexto, é fundamental, pois é a partir dela que se aumenta a possibilidade de que as políticas públicas implantadas nos municípios correspondam, em grande medida, aos anseios e às necessidades da população.

Essa perspectiva negociada ao longo do processo de definição e implantação das políticas públicas foi descrita pelos teóricos, sobretudo da ciência política, adeptos ao processo decisório baseado no incrementalismo, sendo um dos seus principais teóricos Charles Lindblom (1981). Sob essa abordagem teórica, existe a busca de soluções para os problemas mais imediatos e prementes por meio da análise da micropolítica e das experiências anteriores, o que se opõe, em alguma medida, ao método racional compreensivo em que o enfoque recai sobre a macropolítica. Pressupõe-se uma interação entre os decisores, os agentes (burocratas) e demais pessoas envolvidas nas políticas públicas, resultando num jogo político, porque envolve interação, conflito e barganha o tempo todo. Nesse contexto, os conflitos são considerados como algo inerente ao processo, ao contrário da abordagem racional em que se considera o conflito como disfuncional e que, portanto, deveria ser coibido.

Assim como ocorre na linha teórica do incrementalismo, o *sensemaking* (WEICK, 1995) reconheceu a importância das experiências anteriores no processo de decisão, sendo que a compreensão dessas experiências só é possível depois de ocorrido o fato, ou seja, de forma retrospectiva. Trata-se, portanto, de uma construção contínua de sentidos, num processo em que não se pode definir um “começo, meio e fim”. A ênfase, contudo, seria na negociação de sentidos,

ou seja, não limitado aos aspectos políticos e institucionais que foram destacados na linha teórica vinculada ao incrementalismo. Numa linha semelhante, Mintzberg (1985) formulou a concepção das “estratégias emergentes”, na qual reconheceu que apenas durante o processo de execução das tarefas é que determinadas estratégias surgem como relevantes, não sendo possível estabelecê-las de forma deliberada.

De forma distinta ao incrementalismo e ao *sensemaking* e as teorias decisórias lineares, o modelo lata do lixo (*garbage can model*) de Cohen, March e Olsen (1972) busca demonstrar um processo decisório como uma “anarquia organizada”, ou seja, um processo randômico, em que ocorreriam encontros casuais, em determinadas circunstâncias, de escolhas, problemas, soluções e decisores. Por essa abordagem teórica, demonstraram-se algumas situações decisórias em que as “soluções buscavam problemas”. Diversas soluções seriam acumuladas na “lata do lixo” e, em algum momento, uma delas seria resgatada, segundo o problema verificado. O aspecto temporal, portanto, demonstrou-se relevante no modelo da lata do lixo.

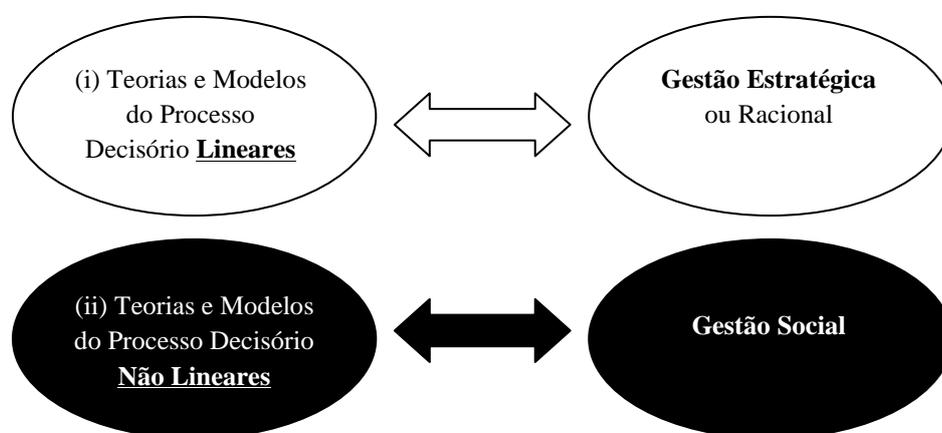
A literatura estrangeira sobre a inovação governamental tende a focalizar um debate entre processos planejados e os não planejados baseados no *groping along* (Behn, 1988). Numa pesquisa feita com experiências inovadoras, premiadas pela *Harvard University – Kennedy School of Government*, entre 1991 e 1994, o pesquisador canadense Borins (2001) constatou que 59% dos projetos e programas inovadores em âmbito governamental foram conduzidos de maneira planejada, enquanto 30% poderiam ser caracterizados pelo *groping along* e em 7% dos casos utilizou-se sistematicamente o planejamento estratégico. Além disso, Borins (2001) destacou a importância prática do *small wins* (comemorar as “pequenas vitórias”) para o início dos projetos e programas.

O autor concluiu seu estudo indicando que os projetos planejados estão mais relacionados aos altos investimentos, à coordenação compartilhada por diversas organizações, a programas baseadas em teorias; em contraste, o *groping along* esteve presente nos casos em que não havia recursos suficientes, em situações de não coordenação intra e interorganizacional, e sem uma referência teórica. Num estudo similar, Golden (1990) concluiu que os projetos governamentais inovadores em programas de assistência social basearam-se no *groping along* e não em planejamentos. Essas pesquisas parecem trazer à tona um debate sobre a linearidade (planejamento) e não linearidade (*groping along*) nos processos de construção das políticas públicas.

Em síntese, pode-se classificar o campo teórico do processo decisório em duas grandes

linhas: **(i) as teorias e modelos lineares** vinculados à Escolha Racional (economistas neoclássicos), à Racionalidade Limitada (Simon, 1959, 1965, 1978), à Agenda de Políticas Públicas (Kingdon, 1984) e demais teorias vinculadas à Ciência Política (especificamente o debate sobre o poder entre os pluralistas e elitistas) e **(ii) as teorias e modelos não lineares** que contém as abordagens teóricas vinculadas ao Incrementalismo Disjunto (Lindblom, 1959, 1979), ao *Garbage Can* (Cohen, March e Olsen, 1972), ao *Sensemaking* (Weick, 1995) e ao *Groping Along* (Behn, 1988). A figura 2 a seguir busca representar as relações entre a gestão estratégica ou racional e a gestão social e o campo teórico do processo decisório:

Figura 2: Teorias e Modelos do Processo Decisório versus Gestão Estratégica e Social



Após percorrer o referencial teórico essencial à pesquisa ora apresentada, passa-se para o estudo de caso da Creche Noturna em Laranjal Paulista.

3. Estudo de caso – creche noturna Brasília Ferrari dos Santos - Laranjal Paulista-SP

Laranjal Paulista é um pequeno município do interior paulista, fundado em 1917, por meio da Lei Estadual nº 1.555; pelo decreto Federal nº 14.334/1944 passou a chamar-se Laranjal Paulista. Esse município tem pouco mais de 25 mil habitantes (IBGE, 2010), possuindo uma área de 387 km², com uma densidade demográfica de 63 habitantes por km². Está localizado na região de Botucatu e do médio Tietê e distante 173 km da capital de São Paulo. No passado, a base econômica era o café, o algodão, o feijão e o milho. A partir da década de 1990, a pecuária fortaleceu-se, assim como a cana-de-açúcar que se tornou uma das atividades principais dos pequenos agricultores. Atualmente, os setores econômicos de mais destaque incluem a fabricação de brinquedos, pólo expressivo no cenário nacional e internacional, a cerâmica e a aviculturaⁱⁱⁱ

(Laranjal Paulista, 2005).

Figura 3 - Localização do Município de Laranjal Paulista-SP - Fonte: Wikipédiaiv



Os dados e informações apresentados devem ser vistos com certa parcimônia, seja pela limitação cronológica, seja também pela dinâmica da vida política, social e econômica. Além disso, deve-se considerar que nem sempre os dados oficiais são capazes de medir, com precisão, a riqueza e a diversidade do contexto municipal. Por exemplo: nem sempre as informações oficiais de existência de determinado conselho correspondem ao seu funcionamento real. Outro aspecto a ser considerado refere-se aos limites que as pesquisas municipais têm, em geral, para medir as atividades informais, ou seja, aquelas atividades em que não se têm uma comprovação oficial, tal como no caso dos catadores de frango. De toda a forma, os indicadores, desde que considerados os seus limites, são referências de partida para se conhecer determinado município.

Buscando complementar a descrição geral, a partir dos dados secundários, passa-se para um breve relato da visita de campo feita pelo pesquisador durante a última semana de junho de 2007 e que foi retomada em 2011 a partir de um amadurecimento sobre a investigação realizada. Na semana anterior à visita, ocorreu um importante evento cultural que movimentou a cidade e trouxe muitos turistas para Laranjal. Havia uma infra-estrutura ainda montada no primeiro dia de visita ao município. Os três hotéis da cidade tinham ficado lotados de turistas da região e da capital paulista. Diferente de alguns outros pequenos municípios, Laranjal Paulista tem alguns prédios comerciais na região central e próximos à igreja matriz da cidade.

Ao longo dos dias, andando a pé pela cidade, observaram-se muitas casas térreas antigas, um comércio diversificado pelo centro e áreas relativamente vazias ao se afastar da sede municipal. A prefeitura, em termos físicos, possui um prédio principal, de dois andares, onde abriga a maioria das secretarias e, ao fundo, uma casa simples como sede da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Durante o dia, motos e bicicletas, em grande número, misturavam-se com carros e alguns poucos cavalos. À noite, observaram-se alguns jovens na praça principal da cidade e também numa das *lan house* jogando vídeo games e navegando na *internet*. A partir da meia-noite, Laranjal Paulista parecia dormir, à exceção de alguns policiais e uns poucos boêmios e mendigos que perambulavam pelas ruas.

Assim como em outras pequenas cidades, as pessoas são chamadas pelo nome ou pelo apelido. Em geral, conhecem-se a ponto de saber o que fazem, onde moram e detalhes sobre a vida cotidiana. Laranjal Paulista é uma cidade pacata e que mantém costumes rurais, apesar de boa parte ser urbanizada. É possível ver uma antiga linha férrea da Rede Federal Ferroviária S/A, que ainda está em funcionamento, a partir de uns três quilômetros do centro da cidade, assim como a Vila Zalla^{vii}, que se encontra cerca de quatro quilômetros da linha ferroviária e fica à beira da rodovia Marechal Rondon. Esses são os principais locais para o desenvolvimento do projeto da Creche Noturna.

3.1 O projeto empreendido

As mães catadoras de frango de Laranjal Paulista não eram atendidas pelas creches do município. O horário de trabalho delas, que se inicia em geral às 17h e sem hora para terminar, não era compatível com o período de funcionamento das creches tradicionais, direcionadas às pessoas que trabalham no horário comercial. Devido à falta de opções de trabalho para pessoas analfabetas ou semi-analfabetas e a necessidade de sobrevivência, essas mulheres deixavam os seus filhos sozinhos durante o final de tarde e a noite toda. As crianças mais velhas, a partir dos sete anos, assumiam a responsabilidade pelos irmãos menores. Isso deixava as mães preocupadas, mas não havia escolhas. Era preciso aceitar o trabalho insalubre, precário e informal de catar frangos.

Foi diante dessa dificuldade que se construiu a Creche Noturna Brasília Ferrari dos Santos, nome que foi dado em homenagem à mãe de Cida Santos, Secretária Municipal de Assistência Social. A inovação, neste caso, foi em relação ao horário pouco usual e também ao atendimento de uma parte da população excluída das políticas públicas. Portanto, adequou-se um equipamento público, atendendo a uma necessidade local. Uma proposta simples, porém necessária, e relevante às mulheres^{viii} que precisam trabalhar à noite.

Esse projeto, diferente das outras creches, é coordenado pela Assistência Social e não pela

Secretaria de Educação que tende a imprimir um caráter socioeducativo a esses espaços. Como bem observou Paulics (2005, p. 33): “embora chamada de creche, não é uma creche, uma vez que as creches são espaços socioeducativos. A denominação mais correta seria abrigo de permanência breve”. De fato, os objetivos da Creche Noturna Brasília Ferrari dos Santos são abrigar, proteger e socializar os filhos de 0 a 12 anos das mães catadoras de frango, assim como de outras mães que necessitam de acolhida para os seus filhos por trabalharem à noite.

A Creche funciona das 17h de domingo até às 7h da sexta-feira, de tal forma a coincidir com o horário das creches diurnas, escolas ou outro programa de atendimento. O custo geral anual da Creche Noturna é de R\$ 52 mil, ou seja, pouco mais de R\$ 4,3 mil por mês para remunerar duas cuidadoras, uma faxineira, uma cozinheira, uma monitora e um caseiro, cestas básicas para as trabalhadoras, alimentação das crianças (complementação da merenda entregue pela Secretaria de Educação), materiais de limpeza, manutenção e conservação do prédio (PAULICS, 2005).

3.2 O contexto em que foi desenvolvido

O prédio doado pela RFFSA à prefeitura de Laranjal Paulista foi reformado e equipado para receber as crianças, mas ressalta-se que isso ocorreu em meio a um processo longo de negociações e articulações. Antes da inauguração da Creche Noturna, negociou-se pelo menos três anos com o governo federal até a privatização da RFFSA. Entre a idéia da sua criação até os primeiros passos para a sua concretização ocorreram fatos, alguns estavam em andamento, e que contribuíram na sua realização. Um exemplo disso refere-se à estruturação da Secretaria de Assistência Social.

Essa Secretaria não tinha uma infraestrutura mínima de trabalho, durante a gestão anterior à criação da creche noturna, e o processo que ocorreu para se chegar ao momento atual foi descrito pela Secretária de Assistência Social:

prefeito, mas olha, não tem uma mesa para sentar, não tem um telefone, não tem cadeira, não tem computador, aí ele faça uma lista do que precisa, e eu fiz uma pequena lista, bem humilde, para dar o início na secretaria, e ele foi lá e comprou, fez até uma divisória que a casa era só um corredor, então eu fui construindo no dia-a-dia a conquista, o computador não tinha a internet, só tinha um computador, isso é uma secretaria, empregados só tinha dois, hoje tem oitenta.

E foi um processo de construção lento e gradual, negociado passo a passo, para alcançar um ambiente de trabalho mais favorável, conforme declarou a Secretária de Assistência Social:

Negociando com o prefeito, provando para ele que o projeto que estava fazendo a gente vai conseguir um número grande de pessoas, nós vamos atingir tal pessoa, tal segmento da sociedade, e ele vai se convencendo, é um processo lento, mas que a gente consegue chegar lá.

Os desafios que antecederam a construção do projeto da Creche Noturna, que se iniciaram na gestão anterior, foram sendo superados por um trabalho hábil e metuculoso, sem o qual, provavelmente, seria difícil construir esse projeto inovador.

3.3 O fluxo de ações, a gestão social e o processo decisório

A idéia de se criar a Creche Noturna foi exposta pela primeira vez durante a comemoração do Dia Internacional da Mulher em 2003. Diferente dos anos anteriores, essa comemoração foi realizada na Vila Zalla. As mulheres da “parte pobre” de Laranjal Paulista não participavam desse tipo de evento, pois sequer sabiam da existência de um dia que fosse dedicado a elas. Para contextualizar o momento em que surgiu a idéia, o clima emocional, cita-se a percepção da Secretária de Assistência Social: “Foi fantástico, eu não esperava tanto de mim, entendeu, eu fiquei emotiva demais, eu queria provocar”.

No evento do Dia Internacional da Mulher, na Vila Zalla, algumas das catadoras de frango estavam presentes. Os ombros musculosos, as mãos fortes e os braços arranhados sensibilizaram a Secretária de Assistência Social e que, espontaneamente, disse: “Vocês deveriam se organizar e exigir do Prefeito uma creche noturna para os seus filhos.” Após esse pronunciamento, seguiu-se um silêncio prolongado das pessoas, nem mesmo o Prefeito se manifestou naquele momento. A ausência de palavras foi significativa do ponto de vista simbólico, talvez mais forte do que qualquer fala.

A experiência de trabalho nas favelas da Zona Leste de São Paulo da Secretária de Assistência Social foi relevante no sentido de lembrar-se de que, durante a gestão da então Prefeita Luiza Erundina, tinha sido criada uma creche noturna. Na gestão de Paulo Maluf, porém, esse trabalho não teve continuidade. Conforme declarou a Secretária:

Influencia bastante porque tudo você já viveu um pouquinho de tudo principalmente nas favelas, você acaba vendo no seu dia-a-dia, visualizando, buscando solução, então você acaba, tem tudo a ver com tudo o que eu aprendi lá (...) hoje o que eu faço aqui é uma repetição de tudo porque apesar de ser um município pequenininho tudo o que acontecia lá, acontece aqui também.

Há outras “creches noturnas” em cidades tais como Barretos-SP (uma creche fundada em 1976), em Curitiba-PR (criada em 2001 e que atende a mulheres catadoras de material reciclável) e São José do Rio Preto-SP (criada em 2004 e autorizada pelo MEC para utilizar recursos da Educação), entre outros municípios. Poder-se-ia, assim, levantar informações com os outros municípios, mas o que foi mais relevante para a Secretária de Assistência Social foi a sua

lembrança de uma experiência realizada durante o Governo da Prefeita Luiza Erundina^{ix} (1989-1993) no sentido de atender às mulheres que trabalhavam durante as madrugadas numa tecelagem: “(...) quando aconteceu da Luiza Erundina implantar essa creche, eu fiquei logo sabendo e achei muito legal a idéia”.

Apesar da atividade de catação de frango existir desde a década de 1970, foi apenas no evento do Dia Internacional da Mulher, na Vila Zalla, em 2003, que aflorou um sentimento de indignação diante da situação vivida por essas mulheres. A emoção de ver as catadoras de frango, e não o planejamento meticuloso, nem mesmo os indicadores sociais, impulsionou a idéia inicial, conforme relembrou a Secretária de Assistência Social: “aqui não foi nada planejado (...) e nem pensada” e caso tivesse sido feito de uma forma mais planejada, segundo essa Secretária, não teriam chegado ao resultado da Creche Noturna.

O Prefeito, por sua vez, corroborou com o caráter mais informal, no processo de construção do projeto da Creche Noturna: “Nós estávamos conversando eu e a Secretária de Assistência Social aqui na sala, num papo informal, então eu converso muito com a minha mulher em casa também, a gente troca muitas idéias, então saiu aquele estalo, deu aquele estalo assim, mas e as catadoras de frango...”. Por outro lado, o processo de construção não foi isento de críticas, ao contrário, aconteceram muitos debates com vereadores:

Tive muita dificuldade no início, que muita gente criticou, os vereadores achavam que era um absurdo, que você não pode colocar uma educação que não tenha um efeito pedagógico, então você vai colocar assistente social e como é que vamos contratar funcionários e então teve toda aquela dificuldade no início.

O Prefeito destacou a importância da ação, mais do que um planejamento detalhado e, além disso, percebeu a necessidade de acertos ao longo do processo de implementação da proposta:

vamos começar pra ver se vai dar certo, se não tiver um começo você nunca sabe se vai funcionar. Nós montamos, tivemos dificuldades, como tudo no início, como acertamos a cama, acertamos isso, acertamos aquilo (...) vamos montar uma creche diferente, será que vai dar certo, ué, a gente só vai saber se tentar, então a gente vai e monta a creche.

Questionado sobre a importância do debate político, a pressão da oposição, dos relatórios e planejamentos, o Prefeito acredita que não sejam esses os fatores geradores das idéias inovadoras:

são as coisas que estão atrás da gente, você presta a atenção no que está acontecendo a sua volta, então você vai pegando, vai criando idéias, é a mesma coisa que você colocar uma roupa no varal, bate um vento e leva tudo, alguém sentiu a necessidade de prender a roupa, alguém criou o pregador, então ele coloca o pregador e o pregador segura a roupa.

Ou seja, de alguma forma, o chefe do executivo chamou a atenção para o acompanhamento ativo das necessidades, assim como a perspicácia e o dinamismo em perceber um determinado problema e buscar uma ação para corrigi-lo. A imagem de um chefe do executivo “em seu gabinete, lendo relatórios e pesquisas, tomando decisões estratégicas com os seus assessores” está

muito distante da fala do Prefeito. Os fatos, os acontecimentos, as percepções e até mesmo um pouco de intuição parecem estar nas experiências relatadas por ele.

A declaração a seguir, da Secretária de Assistência Social, ilustra o compromisso com os segmentos da população excluídos e, ao mesmo tempo, reconhece o paradoxo da criação da creche noturna como uma forma de se reconhecer uma atividade trabalhista clandestina:

Laranjal é uma cidade pobre tanto quanto qualquer outra cidadezinha aqui da região, então eu acho que a questão é vontade política do chefe do gabinete e garra da gente, porque se não tivesse ato e coragem (...) a gente foi lutando, a gente foi procurando atender todos os segmentos, mas um segmento que não tinha atendimento nenhum e é aquela coisa do paradoxo mesmo, né, ou você apóia essa causa que é clandestina ou você não dá apoio nenhum (...) tenho consciência do que isso significou para a vida delas (catadoras de frango) e até muito mais para os filhos delas, então veja, se você não tivesse coragem realmente aí você fecha as portas e tchau porque ser secretaria aqui é ser assistente social e não pisar na realidade de verdade, é passar simplesmente pela vida e diz, olha, sociedade, eu tenho um cargo, sou secretária de governo, eu represento alguma coisa diante da sociedade”.

A prática de pesquisas, menos centrada em indicadores sociais, e mais próxima da realidade das pessoas da Vila Zalla e outras localidades pobres e excluídas, vem sendo feita desde 1997, quando houve uma aproximação gradativa da Secretária de Assistência Social com o município de Laranjal Paulista. A cada dois anos, ela repete essa prática, desde abril de 2000, quando houve a sua nomeação como Secretária, conforme a sua declaração:

a gente ia de porta em porta tentando fazer o perfil daquela comunidade tentando ver quais eram os problemas tentando diagnosticar aquilo e quando a gente terminou a pesquisa eu compilei todos os dados e aí eu fiz um diagnóstico pra ele (prefeito) dizendo realmente o que a comunidade estava precisando (...) eu gosto de dois em dois anos pelo menos eu realizo uma pesquisa.

O Prefeito demonstrou uma prática cotidiana, segundo ele pouco freqüente entre os políticos, na qual procura conversar com as crianças, por considerá-las sinceras e, ao mesmo tempo, críticas, o que para ele é uma forma de se manter informado sobre algumas das necessidades de Laranjal Paulista:

Eu acho que o pessoal, tipo os políticos, eles se preocupam muito pouco com o que acontece à volta deles, porque são coisas que a gente vai andando e vai percebendo, eu converso muito com a criança, então a criança, parece que eu atraio crianças, oh prefeito tá passando (...) o político não se preocupa em ir no bairro verificar qual a necessidade de cada bairro, o que é que o pessoal tem necessidade.

Em outro momento, quando comentou sobre a construção de duas piscinas na Vila Zalla, apesar de não ter uma relação direta com a creche noturna, o Prefeito destacou mais uma das práticas de gestão adotadas em Laranjal Paulista: “(...) faz seis meses que eu estou pesquisando preço, a gente entra na internet, eu compro revistas de piscina então a gente vai vendo o tipo de piscinas, de vinil, piscinas de pvc”. Ou seja, a despeito da informalidade, da forma dinâmica e fluida de trabalho e o uso da intuição na realização da creche noturna, ainda assim, em alguns momentos, faz parte do processo de construção das propostas a racionalidade administrativa.

4. Considerações finais

A experiência de construção de uma política pública inovadora em Laranjal Paulista se constitui num exemplo concreto de como a gestão social se desenvolve no contexto de um pequeno município. O ponto de partida essencial da creche noturna foi o sentimento de solidariedade dos gestores públicos em relação às mulheres catadoras de frango, algo característico da gestão social, conforme se argumentou na revisão teórica. Os detalhes do ocorrido neste município foram obtidos a partir do fluxo de ações, o qual se demonstrou rico e permeado por situações que dificilmente seriam previstas ou planejadas. Os acontecimentos que se desenrolaram ao longo do tempo foram permeados por diálogos abertos e transparentes entre os atores.

Por esta razão, talvez, de acordo com as falas obtidas nas entrevistas, não foi a decisão, nem tão pouco o processo decisório, os aspectos cruciais para a construção e obtenção dos resultados. O uso da informação tradicionalmente utilizada em projetos e planejamentos não foi algo essencial e tampouco foi o que motivou a criação desse projeto inovador. Dito de outra forma, a gestão estratégica ou racional não se apresentou como algo relevante no caso estudado.

Ou seja, o contato com os moradores, as conversas, sobretudo as informais, a proximidade do cotidiano das outras pessoas emergiram como relevantes ao processo. Em alguns momentos, especialmente no início, a intuição e a emoção, mais do que a razão e o conhecimento formal, levaram à conscientização de um problema que existia há muitos anos e que estavam implicitamente colocadas nos diversos indicadores sociais e econômicos. E essa constatação reforça a importância da gestão social como referencial teórico na compreensão do que tem ocorrido nos pequenos municípios, especialmente nos casos de inovação.

Os sentidos foram sendo construídos ao longo do tempo, ou seja, as percepções dos gestores, das mulheres catadoras de frango e dos próprios funcionários que atuam na Creche, passaram por momentos de que “é necessário fazer algo”, “é possível fazer algo”, “fazer este algo requer um empenho contínuo”. Os atores responsáveis pela construção e implantação da Creche Noturna priorizaram a ação e, nesse contexto, foram tateando as possibilidades e dificuldades que se apresentavam, experimentando, corrigindo, aperfeiçoando as ações. Cabe ressaltar que o fato de sair dos seus gabinetes e andar e conversar com as pessoas, buscando compreender as suas reais necessidades, foi algo que contribuiu na proposição, construção e implantação da Creche Noturna.

Os repertórios do Prefeito (ele chegou a catar frangos) e da Secretária de Assistência Social (trabalhou por muitos anos na Zona Leste de São Paulo), que tiveram suas carreiras na capital paulista, parecem ter influenciado o processo decisório. A lembrança de que havia sido feito uma experiência de creche noturna durante o governo Luiza Erundina veio à tona num momento oportuno, e isso se mostrou mais importante do que o processo de planejamento e de busca de informações técnicas em outros municípios. Sob essa ótica, assim, a solução veio antes do problema, mas que só teve sentido no Dia Internacional da Mulher em 2003. Cabe ressaltar que tal sentido só ocorreu após a primeira fala sobre a Creche Noturna, não antes, pois naquele momento não se pensou ou planejou, apenas se expôs um sentimento de indignação frente às condições das mulheres catadoras de frango.

Assim, com o intuito de sintetizar as percepções das pessoas entrevistadas, assim como a visão do pesquisador, apresenta-se a seguinte síntese do ocorrido em Laranjal Paulista: Os sentimentos de solidariedade, a intuição e a postura política diante da situação vivida pelas catadoras de frango e a proximidade com as pessoas fizeram com que as ações fossem priorizadas, mais do que o planejamento e o levantamento sistemático das informações. Essas ações foram influenciadas pelas experiências anteriores e, nesse contexto, ocorreram por meio de pequenos passos que foram negociados de tal forma que as pessoas, a partir dos resultados obtidos, pudessem compreender e fazer sentido de suas atividades, reforçando, assim, determinadas atitudes e, ao mesmo tempo, interrompendo determinadas ações. O processo não foi linear, ao contrário, as idéias, os problemas e as soluções, conforme andamento do projeto, “entravam” e “saíam” e, algumas vezes, pareceu que as “soluções procuravam os problemas”, como se estivessem num caos organizado, e as pessoas, assim, foram Tateando as possibilidades que tivessem um sentido para o momento.

Ademais, segundo as percepções dos atores e do pesquisador, a lógica racional, baseada na maximização da utilidade econômica e focada num processo decisório individual, não explica como ocorreu a decisão e a construção do projeto em Laranjal Paulista.

A pesquisa sugere, assim, que a gestão social, baseada no dialogismo e no qual as pessoas buscam consensos de forma transparente, é um caminho promissor para compreender as relações estabelecidas entre os atores em pequenos municípios e que, por esta razão, são as proposições dos processos decisórios menos lineares e as abordagens de formulação de políticas públicas que enfocam as práticas cotidianas dos gestores – permeadas pelas imperfeições e deselegâncias do dia-a-dia – que melhor contribuem para sua compreensão.

5. Referências

- BEHN, Robert D. *Management by Groping Along*. Journal of Policy Analysis and Management, v. 7, n. 4, p. 643-663, 1988.
- BORINS, Sandford. *Public Management Innovation: Towards a Global Perspective*. Toronto: University of Toronto, 2001. Disponível em: www.utsc.utoronto.ca/~mgmt/research/working-papers/wp2001-4.PDF. Acesso em: 7 jan. 2008.
- COBB, W. Roger; ELDER, V. Charles. *The Politics of Agenda Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*. Journal of Politics, v. 33(4), p. 892-915, 1971.
- _____. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. Administrative Science Quarterly, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.
- DOWBOR, L. *Gestão social e transformação da sociedade*, 1999. Artigos on line. Disponível em: http://dowbor.org/8_gestaosocial.asp. Acesso em: 20.08.2010.
- GOLDEN, Olivia. *Innovation in public sector human service programs: The implications of innovation by “groping along”*. Journal of Policy Analysis and Management, v. 9, n. 2, p. 219-248, 1990.
- IBGE. *Indicadores Sociais Municipais*. Brasília: IBGE, 2000. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/default.shtm. Acesso em: 12 mar. 2006.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2004.
- IBGE. *População – Estimativas para a População em 1º Julho de 2005 – Tabela de Estimativas por Município*. Informações obtidas no site: www.ibge.gov.br. Acesso em: 17 fev. 2006.
- IBGE. *Site Cidades @*. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php. Acesso em: 16 jun. 2013.
- IIZUKA, Edson Sadao; GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino e AGUERRE, Pedro. *Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida – São Paulo*. Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 4, Rio de Janeiro, Set. 2011.
- KINGDON, W. John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and

Company, 1984.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico*. 6. ed., São Paulo: Atlas, 2001.

LARANJAL PAULISTA. *Site da Prefeitura Municipal de Laranjal Paulista*. São Paulo, 2005. Disponível em: www.laranjalpaulista.sp.gov.br/sgc/. Acesso em: 29 jun. 2007.

LEITÃO, Sérgio Proença. *A Decisão na Academia I*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 27 (1), p. 69-86, 1993.

_____. *A Decisão na Academia II*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 27 (2), p. 158-182, 1993.

_____. *O Poder no Contexto da Decisão Organizacional*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 30 (2), p. 137-151, 1996.

LINDBLOM, Charles E. *Policy Analysis*. The American Economic Review, v. 48, n. 3, p. 298-312, 1958.

_____. *The Science of "Muddling Through"*. Public Administration Review, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

_____. *Still Muddling, Not Yet Through*. Public Administration Review, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

MINTZBERG, H. *Patterns in strategy formation*. Maryland: Management Science, v. 24, n. 9, p. 934-948, 1978.

MINTZBERG, H.; WATERS, J. A. *Of Strategies, Deliberate and Emergent*. Strategic Management Journal, v. 6, n. 3, p. 257-272, 1985.

MORÇÖL, Göktug (org.). *Handbook of Decision Making*. Flórida: CRC Press, Taylor e Francis Group, 2007.

MOTTA, Paulo Roberto. *Razão e Intuição: Recuperando o Ilógico na Teoria da Decisão Gerencial*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 22 (3), p. 77-94, 1988.

PAULICS, Veronika. *Creche Noturna para Filhos de Mulheres Catadoras de Frango*. In: 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2005. Organizadores: Marco Antonio Carvalho Teixeira; Melissa G. de Godoy; Roberta Clemente. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIMON, Herbert A. *Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science*. The

American Economic Review, v. 49, n. 3, p. 253-283, 1959.

_____. *Comportamento Administrativo: Estudo dos Processos Decisórios nas Organizações Administrativas*. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações da Fundação Getúlio Vargas, 1965.

_____. *Administrative Decision Making*. Public Administration Review, v. 25, n. 1, Twenty-Fifth Anniversary Issue, p. 31-37, 1965.

_____. *On How to Decide What to Do*. The Bell Journal of Economics, v. 9, n. 2, p. 494-507, 1978.

SPINK, Mary Jane. *Pesquisando no cotidiano: recuperando memórias de pesquisa em Psicologia Social*. Porto Alegre: Psicol. Soc., v. 19, n. 1, 2007. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822007000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jan. 2008.

SPINK, Peter Kevin. *A Forma do Informal*. São Paulo: Revista Psicologia e Sociedade, p. 99-107, 1989.

TENÓRIO, F. G. *Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, 9. In: Proceedings... Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

_____. *(Re)visitando o conceito de gestão social*. Desenvolvimento em Questão, jan.jun, ano/vol. 3, n. 005. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, pp. 101-124, 2005.

_____. *Gestão social: uma réplica*. Revista ADM. MADE. Rio de Janeiro: Universidade Estácio, ano 9, v.13, n.2, p.1-4, maio/agosto, 2009.

_____. *Gestão Social: uma réplica*. In RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. *Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda*. Recife: UNIVASF, 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. *Sobre a intuição na tomada de decisão*. RAP, 27(2), p. 130-57, 1993.

WEICK; Karl. *Sensemaking in Organization*. London: Sage Publications, 1995.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 3. ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

ⁱ O Ministério da Educação, desde 2004, disponibiliza um site denominado “Domínio Público” em que boa parte das teses e dissertações produzidas no país ficam disponíveis para consulta. Essa prática tem se disseminado nas principais universidades brasileiras, tais como a USP, UNICAMP, UNESP, UFRGS, UFBA, UFMG, FGV, entre
Ano XVI – v. 28 n° 1/2013

outras. Feito uma busca nesse mecanismo em 2008, constatou-se que os pequenos municípios brasileiros não tinham sido escolhidos pelos pesquisadores em suas teses.

ⁱⁱ A iniciativa de inclusão digital desenvolvida em Piraí-RJ, pequeno município fluminense, por exemplo, é a principal referência de inclusão digital no Brasil na atualidade. O governo Federal, Estados e diversos municípios brasileiros, têm utilizado os aprendizados, os erros e os acertos de Piraí, para aperfeiçoarem e disseminarem projetos e programas de inclusão digital.

ⁱⁱⁱ Estima-se que existam 1.800 granjas na região próxima ao município (Tatuí, Tietê, Cerquilha, Laranjal Paulista, Boituva, Itapetininga, Angatuba, Guareí, Quadra, Cesário Lange, Conchas, Bofete, Porangaba, Pereiras) e que produzem anualmente em torno de 75 mil toneladas de frango. Calcula-se que 300 pessoas trabalhem na atividade de catar frango em Laranjal Paulista (PAULICS, 2005).

^{iv} Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Laranjal_Paulista. Acesso em: 7 set. 2007.

^v O IDH-M, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, foi construído a partir dos conceitos desenvolvidos pelo economista Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia em 1998, e é calculado a partir dos indicadores de educação, longevidade e renda. O PNUD Brasil divulgou um trabalho explicativo deste índice, sua metodologia, as dimensões envolvidas e o cálculo. É possível obter mais informações a partir do site: http://www.pnud.org.br/atlas/PR/Calculo_IDH.doc. Acesso em: 12 set. 2007.

^{vi} A mortalidade infantil é medida a partir do número de óbitos de crianças de até um ano de idade para cada 1.000 nascidas vivas. A Organização Mundial de Saúde (OMS) divide a mortalidade em faixas. As taxas acima de 50% são altas, as de 20% a 49% são médias e em valores inferiores a 20% o índice é considerado baixo.

^{vii} A Vila Zalla possui os piores indicadores sociais do município; seu crescimento foi desordenado, acentuado pela chegada freqüente de migrantes; a infra-estrutura urbana e as residências são precárias. Esse bairro é alvo de diversos projetos da assistência social e ali residem cerca de três mil pessoas, em torno de 13% da população do município, índice bem próximo ao detectado de pobres e indigentes, que é de 15%, de acordo com o IBGE (Paulics, 2005). Todas as catadoras de frango moram nesse bairro.

^{viii} Conversou-se com diversas mães catadoras de frango (Adriana, Analice, Andréia, Elza e Lurdinha), com a funcionária que estava desde o início do projeto, Ednéia, bem como os funcionários da Creche Noturna, Ana e Marcos. Cada pessoa demonstrou uma visão sobre o projeto, mas todos concordaram com a importância e a necessidade dessa ação empreendida pela Prefeitura de Laranjal Paulista.

^{ix} A Secretária de Assistência Social declarou não ter conhecido *in loco* a creche noturna lançada por Luiza Erundina. Tentou-se levantar informações da época, o que não foi possível. O que fica, portanto, é que a idéia de uma creche noturna, tendo existido ou não, foi pouco importante, assim como as informações existentes de outras “creches noturnas”, pois a idéia estava guardada na memória da Secretária de Assistência Social como uma ação interessante.