



ENAPEGS 2018

X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social

DIÁLOGO COMO RESISTÊNCIA: Gestão Social, Crises e Futuro das Democracias

Anais do X Encontro Nacional de Pesquisadores
em Gestão Social - ENAPEGS

20 a 24 de maio de 2018

EIXO 1
DEMOCRACIA, SOCIEDADE
CIVIL E ESFERA PÚBLICA

Organizadores

Francisco Ranieri Moreira da Silva
Jeová Torres da Silva Júnior
Ives Romero Tavares do Nascimento
Waleria Maria Menezes de Moraes Alencar

UFCA
UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CARIRI
PROEX | PRPI | PROCULT

LIEGS
Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social

ITEPS
Instituto Tecnológico de Empreendedorismo,
Políticas e Sociedade | UFCA

RGS
REDE DE PESQUISADORES
EM GESTÃO SOCIAL





ENAPEGS 2018

X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social

DIÁLOGO COMO RESISTÊNCIA: Gestão Social, Crises e Futuro das Democracias

Anais do X Encontro Nacional de Pesquisadores
em Gestão Social - ENAPEGS

20 a 24 de maio de 2018

EIXO 1
DEMOCRACIA, SOCIEDADE
CIVIL E ESFERA PÚBLICA

Organizadores

Francisco Raniere Moreira da Silva
Jeová Torres da Silva Júnior
Ives Romero Tavares do Nascimento
Waleria Maria Menezes de Moraes Alencar

UFCA
UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CARIRI
PROEX | PRPI | PROCULT

LIEGS
Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social

ITEPS
Instituto Tecnológico de Empreendedorismo,
Populares e Solidários | UFCA

RGS
REDE DE PESQUISADORES
EM GESTÃO SOCIAL



Patrocínio:



Apoio de mídia:



Apoio:



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ



Fundação
Demócrito Rocha



URCA
Universidade Regional do Cariri

Parceria:



COORDENAÇÃO GERAL
Jeová Torres Silva Jr. (UFCA)

COORDENAÇÃO CIENTÍFICA

Francisco Raniere Moreira da Silva (UFCA)

MEMBROS DA COMISSÃO ORGANIZADORA

Augusto de Oliveira Tavares (UFCA)
Cícera Mônica da Silva Sousa Martins (UFC)
Cleonísia Alves Rodrigues do Vale (UFCA)
Danyelle Queiros Lima Chagas (FAP-CE)
Eduardo Vivian da Cunha (UFCA)
Ives Romero Tavares do Nascimento (UFCA)
Régio Hermilton Ribeiro Quirino (FAP-CE)
Sílvia Roberta Oliveira e Silva (FAP-CE)
Waléria Maria Menezes de Moraes Alencar (UFCA)

COMITÊ CIENTÍFICO

Airton Cardoso Caçado (UFT)
Ariadne Scalfoni Rigo (UFBA)
Fernando Guilherme Tenório (FGV-RJ)
Genauto Carvalho de França Filho (UFBA)
José Roberto Pereira (UFLA)
Ladislau Dowbor (PUC-SP)
Luciano Antonio Prates Junqueira (PUC-SP)
Magnus Luiz Emmendoerfer (UFV)
Paula Chies Schommer (UDESC)
Rosa Maria Fischer (USP)
Rosinha da Silva Machado Carrion (UFRGS)
Sylmara Lopes Francelino Gonçalves Dias (USP)
Tânia Margarete Mezzomo Keinert (IS/SES/SP)
Tânia Maria Diederichs Fischer (UFBA)

NORMALIZAÇÃO

Taís Regina Dias Gama Nunes
Tatiana Cristina Dias Gama Nunes

DIAGRAMAÇÃO

Taís Regina Dias Gama Nunes
Tatiana Cristina Dias Gama Nunes
Jônatas José Lobo Oliveira

AVALIADORES

Abdon Ribeiro
Adelia Alencar Brasil
Adriana Fumi Chim Miki
Airton Cardoso Caçado
Alan Ferreira Freitas
Alcides Fernando Gussi
Alex Luiz Barros Vargas
Alice Dianezi Gambardella
Ana Maria Albuquerque Vasconcellos
Anderson Gheller Froehlich
Andrea Leite Rodrigues
Andreia Cardoso Ventura
Andre Silva Pomponet
Armando dos Santos de Sousa
Teodósio
Augusto de Oliveira Tavares
Bianca Burdini Mazzei
Breyner Ricardo Oliveira
Bruno Luan Cardoso
Caio Cesar Medeiros Costa
Carla Pasa Gomez
Carlos Alberto Sarmento do Nascimento
Carlos Frederico Bom Kraemer
Cecilia Matonte Silva
Cícera Mônica da Silva Souza Martins
Cicero Augusto Prudêncio Pimenteira
Cintia Moura Mendonça
Claudianí Waiandt
Cleyton Feitosa
Conceição Malveira Diogenes
Cristiane Betanho
Cristiano Castellao
Daniel Neto Francisco
Diana Cruz Rodrigues
Diego Coelho do Nascimento
Diná Andrade de Lima Ramos
Diogo Ferreira Redo
Doraliza Auxiliador A. Monteiro
Douglas Mendonsa
Edgilson Tavares Araújo
Edimeia Ribeiro
Edina Souza Ramos Mendes
Edson Sadão Likuza
Eduardo Vivian Cunha
Elei Chavier Martins

Emerson Silva Santos
Estevão Limas Arrais
Fabio Resende
Fabio Sousa Mendonça de Castro
Fabricio Noura Gomes
Flávia Mazadro
Francine Remalho de Aguiar
Francisco Raniere Moreira da Silva
Geovani de Oliveira Tavares
Herbeth Christiano Pereira de Andrade
Hironobu Sano
Ian Requião de Castro
Iana Carla Couto
Ilzver de Matos Oliveira
Inacilma Rita Silva Andrade
Ingrid Mazza Matos Ramos
Iranilde de Oliveira Silva
Isavel Sampaio Angelim
Italo Anderson Santos Araújo
Italo Anderson Taumaturgo dos Santos
Ives Romero Tavares do Nascimento
Janaina Lopes Pereira Peres
Janaina Melo
Janaína Rute da Silva Dourado
Jaqueline Dourado do Nascimento
Jean Carlos Machado Alves
Jeferson Antunes
Jéssica Moliterno Genú
João Martins de Oliveira Neto
John Wilkinson
Jones Nogueira Barros
José de Arimateia Valadao
Josevana de Lucena Rodrigues
Juarez Paiva
Julio Cesar Andrade de Abreu
Leandro Saraiva
Leonardo Prates Leal
Liana de Andrade Esmeraldo Pereira
Ligia Alvares Mata Virgem
Lindijane Souza Bento Almeida
Luciana Bessa Silva
Luciana Rodrigues Ferreira
Luisa Cherem Pereira
Luiz Arthur Silva de Faria
Luiz Fernando Macedo Bessa
Lys Maria Vinhaes Dantas
Manuela Ramos Silva
Marcia Regina Ferreira
Marcio De Albuquerque Vianna
Maria Amélia Jundurian Cora

Maria Helena Andrade
Maria Laís Santos Leite
Maria Neziida Cultí
Mario Vasconcellos Sobrinho
Mauricio de Albuquerque Vianna
Milton Jarbas Rodrigues Chagas
Nathália Figueiredo de Azevedo
Osia Alexandrina Vasconcelos
Patricia Maria Emerenciano de Medonça
Patria Maria Mendonça
Patricia Vendramini
Patrick Maurice Maury
Paulo Reis
Paulo Ricardo da Costa Reis
Rafael Junior dos Santos
Figueiredo Salgado
Raoni Azeredo
Renata Callaça Gadioli
Rezilda Rodrigues Oliveira
Riyuso Ikeda Junior
Roberto Sanches Padula
Ronalda Barreto
Rosana de Freitas Boulosa
Rosângela Dias Oliveira da Paz
Rose Martins Tavares
Salette Gonçalves
Sandra Gomes
Sandro Benedito Sguarezzi
Sandro Luis Gaia Pamplona
Sandro Pereira Silva
Saulo Gomes Batista
Shirlene Consuelo Alves Barbosa
Sindely Chahim de Avellar
Alchorne
Socorro Lima
Sonia Aparecida Beato Ximenes de Melo
Suzanne Érica Nóbrega Correia
Tadeu Lucas de Lavor Filho
Tatiana Aparecida Ferreira Doin
Teresa Pires
Thaynah Barros de Araújo
Thiago Ferreira Dias
Valdemir Pires
Valeria Giannella
Verônica Macário de Oliveira
Vinicius Farias Moreira
Vinicius Henrique Brandão
Wellington Migliari
Wendell de Freitas Barbosa
Zilma Borges

S588

ENAPEGS (10.: 2018: Juazeiro do Norte, CE)

Anais do X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (Eixo 1: democracia, sociedade civil e esfera pública – Juazeiro do Norte: UFCA, 2018. 364p.: il.

Vários autores

1. Gestão Social. 2. Políticas Públicas. 3. Democracia. 4. Anais. I. Título. II. UFCA. III. Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social.

CDD 351

SUMÁRIO

- 6292 A GESTÃO SOCIAL NO CONSELHO ESCOLAR: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES INSTITUCIONAIS 8
Dioni Brant e Silva Vianna; Márcio de Albuquerque Vianna
- 6327 GESTÃO DE INSTITUIÇÕES DO TERCEIRO SETOR: UM ESTUDO A RESPEITO DA ATUAÇÃO DE ATORES SOCIAIS IDOSOS NA DIREÇÃO DE DUAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS 35
Laura Maria Abdon Fernandes; Yasmim Silva Meireles; Ana Regina Bezerra Ribeiro; Juliana Karla Rodrigues de Souza Santos
- 6367 GESTIÓN SOCIAL DEL RESIDENCIAL JOSÉ RODRIGUES DE SOUSA (CAPANEMA-PA) DEL PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” 57
Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade; Fabricio Corrêa da Costa; Marcos Silvanio Sousa da Silva; Carmen Pineda Nebot
- 6381 CONTROLE SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA PERPESCTIVA DOS AGENTES PÚBLICOS E ATORES SOCIAIS: UMA ANÁLISE NOS COREDES MISSÕES E NOROESTE COLONIAL NO RIO GRANDE DO SUL 83
Taciana Angélica Moraes Ribas; Daniel Hinnah; Sérgio Luis Allebrandt; Airton Adelar Mueller
- 6418 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE O ESTADO BRASILEIRO E O MOVIMENTO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.. 108
Thaynah Barros de Araújo; José Evanes Brasil Júnior; Lisane Marques Lima; Richel Bruno Oliveira Castelo Branco
- 6474 METODOLOGIAS INTEGRATIVAS NO ENSINO SOBRE A AÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA ESFERA PÚBLICA: RELATO DE EXPERIÊNCIA EM FLORIANÓPOLIS 130
Luiza Moriggi da Silva; Marina Coelho Fernandes; Sabrina Martins Fortunato; Carolina Andion
- 6481 NOS PASSOS DA FÉ, BUSCO UM MUNDO MELHOR. O QUE VOCÊ ME DIZ? 148 VOLUNTARIADO E RELIGIÃO 148
Samuel Lázaro Luz Lemos; Solange Cristina do Vale; Joacil Carlos Viana Bezerra; Carlos Eduardo Cavalcante
- 6488 DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE COLABORAÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO MROSC 173
Patricia Maria E. Mendonça- EACH/USP
- 6510 LUTA POR RECONHECIMENTO E DIREITO À OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: EM ANÁLISE O CASO DO FÓRUM DE OCUPAÇÕES URBANAS DA CIDADE DE PORTO ALEGRE 200
Laís de Azevedo e Silva; Rosinha Machado Carrion

- 6546 REDES SOCIAIS VIRTUAIS, PARTICIPAÇÃO POPULAR E INCIDÊNCIA EM POLÍTICA PÚBLICA URBANA 221
Plinio Victor Cardoso Moreira; Mário Vasconcellos Sobrinho; Jones Barros Nogueira
- 6547 GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS CULTURAIS: UM OLHAR PARA AS OCUPAÇÕES CULTURAIS DAS PERIFÉRIAS DE SÃO PAULO 232
Gustavo Soares dos S. Ramalho; Andrea Leite Rodrigues
- 6554 O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PALMAS-TO SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO SOCIAL 250
Carine de Oliveira Nunes; Airton Cardoso Caçado
- 6641 PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA SINAIS VITAIS 271
Aghata Karoliny Ribeiro Gonsalves; Mariane Maier Nunes
- 6647 REGIMES COLABORATIVOS ESTADO-SOCIEDADE: REFLETINDO SOBRE UMA EXPERIÊNCIA MUNICIPAL EM EDUCAÇÃO BÁSICA 299
José Raimundo Cordeiro Neto; José Emanuel Medeiros Marinheiro; Jackeline Amantino de Andrade
- 6681 ENACTUS UFCA: ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO INTERDISCIPLINAR DE PROGRAMAS DE EXTENSÃO PARA CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO CAMPO DA GESTÃO SOCIAL 322
Jean Soares da Silva; Brena Carolina de Oliveira Silva; Jonatas José Lobo Oliveira; Tainá Mariene Araujo Paulo; Patrick Gomes Rodrigues; Ingrid Mazza Matos Ramos
- 6718 CRISE DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO UMA EXPLORAÇÃO ENTRE PASSADO E FUTURO..... 346
Valeria Giannella

Apresentação

O **X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS 2018)**, organizado pela Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS) em parceria com a Universidade Federal do Cariri (UFCA). Aconteceu entre os dias 20 e 24 de maio, em Juazeiro do Norte com a finalidade de compartilhar ideias, discutir e refletir conjuntamente sobre os diversos desafios que nos circundam, na academia e na sociedade. Nesta mesma ocasião, celebramos os 11 anos de atuação da RGS, e a volta à cidade de origem do I ENAPEGS, ocorrido em 2007.

O tema dessa edição: “Diálogo como Resistência: gestão social, crimes e futuro das democracias” evoca o cenário atual de fragilização dos pilares da democracia e, sobretudo, a análise crítica acerca deste fenômeno que estamos vivenciando. Aliado a esta mesma conjuntura de comprometimento das bases da democracia se verifica uma redução da opção pelo diálogo, da possibilidade de exposição do contraditório e da afirmação de arenas de participação para diversas manifestações.

A programação do ENAPEGS 2018 contou com **04 conferências**, **15 painéis temáticos** e **31 sessões simultâneas de apresentação de artigos e relatos de experiências**. Além destas atividades tradicionais, e fortalecendo o caráter inovador e experimental dos ENAPEGS, realizamos o **II Cine Gestão Social** com 2 programas de exibição e debate de curtas-metragens, a **Escola Livre em Gestão Social** com 10 oficinas e minicursos, e o **I Ateliê de Pós-Graduação**, onde foram discutidos os projetos de pesquisa de mestrandos e doutorandos no/do campo da Gestão Social.

Prof. Dr. Francisco Ranieri Moreira da Silva
Coordenador Científico do X ENAPEGS

Prof. Dr. Jeová Torres da Silva Júnior
Coordenador Geral do X ENAPEGS



A GESTÃO SOCIAL NO CONSELHO ESCOLAR: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES INSTITUCIONAIS

Dioni Brant e Silva Vianna¹
Márcio de Albuquerque Vianna²

Resumo

A participação dos membros do Conselho Escola Comunidade³ (CEC) ocorre, na grande maioria, de forma assimétrica. Observa-se a sobreposição de alguns segmentos sobre outros. Nessa perspectiva, as relações de poder que se estabelecem acabam por privilegiar as ideias do representante da direção escolar. Sendo assim, essa pesquisa busca investigar a luz da teoria da Gestão Social como se dá a participação dos diferentes atores que compõe o Conselho Escola Comunidade objetivando identificar os limites e possibilidades da construção de uma gestão participativa no interior das escolas. A pesquisa qualitativa contou com levantamento bibliográfico e documental, além de realizar estudo de caso em uma escola da cidade do Rio de Janeiro onde foi realizada triangulação de dados: (i) os resultados obtidos com a aplicação de entrevista semiestruturada de diferentes segmentos que compõe o Conselho Escola Comunidade; (ii) a realização de observação participante; e (iii) a análise dos documentos legais. Os dados submetidos à análise de conteúdo denotaram um descompasso entre as representações acerca dos Conselhos Escolares e o que realmente é vivenciado nesses espaços. Isto porque os discursos dos atores envolvidos na pesquisa revelam contradições no interior dessas organizações. De um lado percebe-se a defesa por um CEC democrático, por outro não se verifica a implantação de ações concretas que permitam a participação efetiva dos diferentes segmentos.

Palavras-chave: Conselho Escolar. Gestão Social. Participação.

¹ Mestre em Educação pela UNESA, Professora da Graduação em Pedagogia das Faculdades São José e Diretora Escolar da Rede Municipal de Educação do Rio de Janeiro, e-mail: brantdioni@bol.com.br

² Doutor pelo PPGCTIA/UFRRJ, docente do DTPE/IE/UFRRJ e do mestrado do PPGEduCIMAT/UFRRJ, e-mail: marcioviannamat@ufrj.br

³ Parte desse artigo é resultado da pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) de Especialização em Gestão Escolar realizado pela primeira autora na Faculdade Internacional Signorelli - FISIG.

THE SOCIAL MANAGEMENT IN THE SCHOOL COUNCIL: A CASE STUDY ON THE PARTICIPATION OF INSTITUTIONAL ACTORS

Abstract

The participation of the members of the Community School Council (CSC) occurs, in the great majority, asymmetrically. It is observed the overlapping of some segments to the detriment of the others. In this perspective, the relations of power that are established end up privileging the ideas of the representatives of the school leadership. Thus, this research seeks to investigate the light of the Social Management theory as it gives the participation of the different actors that compose the Community School Council aiming to identify the limits and possibilities of the construction of a participative management inside the schools. This qualitative research will have a bibliographical and documentary survey, as well as a case study at a school in the city of Rio de Janeiro where triangulation of data will be performed using: (i) the results obtained with the interview application Semi-structured with the different segments that make up the Community School Council; (ii) participant observation; (iii) the analysis of legal documents. The data submitted to the content analysis denoted a mismatch between the representations about the School Councils and what is really experienced in these spaces. This is because the discourses of the actors involved in the research reveal contradictions within these organizations. On the one hand we can see the defense of a democratic CEC, on the other, we do not see the implementation of concrete actions that allow the effective participation of the different segments.

Keywords: School Council. Social Management. Participation.

1 INTRODUÇÃO

No início do século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo passa por profundas transformações. Diante dos prejuízos deixados com gastos excessivos na corrida armamentista e com a perda de vidas inocentes, o mundo desperta para a necessidade de se salvaguardar a dignidade humana.

Este princípio, cuja origem nos remete ao período Iluminista, passa a ser difundido e a fazer parte dos inúmeros acordos internacionais, forjando a consciência coletiva mundial. Em consequência, o direito a dignidade humana passa a inspirar as reformas Constitucionais em vários países.

No Brasil, tais transformações ganham espaço nas últimas décadas do século XX, com o fim da ditadura militar e com os avanços dos movimentos populares, acarretando significativas modificações na esfera das políticas públicas nacionais.

A democracia é instaurada e com ela a necessidade de reformulação da Carta Magna do país. Sendo assim, em 1988, a Constituição Nacional, ganha novos ares, trazendo como destaque o Estado de Direito e de Justiça Social.

Entende-se como Estado Democrático de Direito e de Justiça Social o reconhecimento igualitário e a participação política de todo cidadão, conferindo, sobremaneira, o respeito à dignidade da pessoa humana, uma vez que, todos precisam ter garantidos os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Além desses direitos, são também conferidos os direitos sociais, destacando-se o direito a saúde, a educação, a alimentação, a previdência social, dentre outros.

É diante desse cenário que é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº9394-96 que, em consonância com as ideias da Nova Constituição, propõe novas formas de se pensar e organizar a escola. A bandeira democrática é exaltada na nova LDB em seu Art. 14, I e II, onde prevê que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades”. O que reafirma seu compromisso com a democracia, mediante a criação de conselhos escolares, cujo objetivo é envolver a comunidade na tomada de decisões, em âmbito político-pedagógico, administrativo e financeiro.

A criação dos Conselhos Escolares torna-se um marco na implantação de uma política educacional democrática, com vias a novos arranjos no que se refere à participação Escola,

Família e Comunidade. Entretanto, de acordo com o Censo Escolar em 2004 a organização dos conselhos escolares ainda se mantém pequena, apesar das determinações legais, sobretudo, nos municípios brasileiros. Em resposta à discreta participação dos municípios, o MEC implanta através da Portaria Ministerial nº 2.896/2004, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no país.

Este programa surge com o

[...] objetivo fomentar a implantação dos conselhos escolares, por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de educação e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação envolvidos com gestão democrática (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016).

Em 2011 esse quadro se altera, já que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revela que 76,2% dos municípios das cinco regiões do país passam a se organizar em Conselhos Escolares (SEDUC, 2016). Em contrapartida, apesar da melhora no percentual de adesão dos municípios, pesquisas (MARTINS, FOSSATTI e SILVA, 2016) apontam que ainda é prematuro afirmar que a gestão democrática se faz presente nos Conselhos Escolares. Muitas das vezes encontram-se presente nos discursos oficiais, porém distante da prática, em situações engessadas e autoritárias da dinâmica escolar.

É diante desse contexto que esse estudo se justifica, em virtude, da necessidade de se construir efetivamente práticas democráticas no interior das escolas, sendo os Conselhos Escolares um espaço por excelência no exercício constante da participação e diálogo entre escola, família e comunidade.

Sendo assim, esse trabalho de pesquisa torna-se útil no sentido de buscar refletir sobre estruturas de poder verticais e autoritárias, ainda presentes no interior das escolas, rumo à tomada de decisões de forma coletiva e colaborativa, uma vez que, ao assumir a gestão social como referencial conceitual, reconhece e legitima os diferentes pontos de vista, dos diferentes segmentos que compõe a instituição escolar, com vias a emancipação.

Mais ainda, essa pesquisa se faz relevante na medida em que possibilita aos diferentes atores envolvidos na dinâmica dos Conselhos Escolares, quer seja a nível nacional, municipal ou local, a reflexão sobre a função e atuação participativa desses grupos.

Em específico, em âmbito social espera-se que esse estudo permita a reflexão sobre as políticas públicas atuais, na busca de novas ações que favoreçam o empoderamento dos atores

que compõe o Conselho Escolar, na tentativa de buscar caminhos que fortaleçam cada vez mais a democracia dentro da escola, como, por exemplo, a implantação de fóruns coletivos de debate, a elaboração de cursos de formação continuada que realmente atendam as demandas que emergem no exercício dos Conselhos Escolares, dentre outros.

Já em âmbito educacional espera-se que essa pesquisa favoreça gestores, educadores e estudiosos no tema oferecendo subsídios teórico-práticos, com vias a criação de ações pautadas na governança participativa, como por exemplo, a criação de proposta de intervenção local, sob a ótica da gestão social, com vias ao fortalecimento institucional.

Sendo assim, torna-se urgente investigar a vivência dos Conselhos Escolares, buscando analisar o longo caminho que precisam percorrer rumo à gestão social, ou seja, a participação horizontal do Conselho Escolar na tomada de decisões dentro da escola.

Para tanto, essa pesquisa buscará: (1) recuperar a origem e formação dos Conselhos Escolares no Brasil; (2) conceituar os Conselhos Escolares, bem como sua função no cenário educacional brasileiro; (3) analisar o papel dos Conselhos Escolares a luz da teoria da gestão social; (4) identificar como se organiza os conselhos escolares no sistema municipal de ensino do Rio de Janeiro; (5) identificar o que pensam os diferentes atores escolares de uma escola municipal do Rio de Janeiro, sobre sua participação no Conselho Escolar; (6) observar as formas de atuação e participação do Conselho Escola Comunidade; (7) analisar os documentos legais que regulam o Conselho Escolar a nível nacional, municipal e local; e, por fim, (8) contrastar as ações que se evidenciam na prática do Conselho Escolar, com os discursos dos seus participantes, bem como com os documentos legais que regulam no Conselho Escola Comunidade.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 OS CONSELHOS ESCOLARES E O SONHO DEMOCRÁTICO: EMANCIPAÇÃO OU DOMINAÇÃO?

Os Conselhos Escolares no Brasil têm sua origem vinculada às transformações ocorridas no cenário político e econômico no final do século XX. Dentre essas transformações, destaca-se, como por exemplo, o esgotamento do autoritarismo militar, que associado ao aumento da pobreza, da violência e da marginalização leva o país a buscar empréstimos externos, junto ao

Fundo Monetário Internacional (FMI), colocando-o em uma situação de subserviência ao capital internacional.

Com o enfraquecimento da ditadura e com a abertura política, as lutas populares em defesa da democracia no país ganham voz na figura dos Conselhos. Na verdade, os Conselhos faziam parte dos discursos da esquerda brasileira, em oposição ao regime militar, como estratégia de participação popular junto ao poder Executivo, na tentativa de implantar,

[...] uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de Administração Municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução (GOHN, 2006, p. 06).

No final da década de 1970, com o crescimento dos movimentos sociais, surgem algumas organizações sindicais, tais como os Conselhos Populares e as Comissões de Fábricas em São Paulo, que de certa forma, contribuíram para modificar velhas culturas verticalizadas de fazer política, buscando novas alternativas que, contrárias a estas, fundamentavam-se na ideia de participação popular.

Sendo assim, as pressões internas aliadas a demandas internacionais fortalecem o discurso da democracia, tornando-se evidente com a promulgação, em 1988, da nova Constituição Federal. Esta Constituição ao comprometer-se com o Estado Democrático prevê o princípio da soberania popular através do voto direto e secreto, com valor igual para todos, já que “todo poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, e 14 da Constituição Federal, 1988).

Sendo assim, o conceito de democracia no Brasil difunde-se no discurso oficial, bem como no senso comum atrelado a concepção clássica de democracia representativa, onde acredita-se que “a voz do povo é a voz de Deus”. Isto quer dizer que os representantes eleitos pelo povo, governarão em prol do bem comum. Tal concepção fundamenta-se no modelo centrípeto, onde a democracia representa apenas um centro de poder.

Contrário a essa ideia de democracia, Bobbio (1992) afirma ser inviável a defesa pelo bem comum, já que os sujeitos e os grupos são diferentes e apresentam opiniões e interesses distintos. Portanto, há diferentes centros de poder, numa relação centrífuga, que se opõem e disputam incessantemente pela soberania.

Dentro dessa perspectiva, a Constituição Brasileira de 1988, ao levantar a bandeira da democracia, consolida interesses de grupos sobre outros, em nome do bem-estar coletivo. Assim, o sonho democrático de consolidação de uma nação mais justa, igualitária, autônoma, participativa e emancipada passa a colaborar com os princípios neoliberais impostos pelos organismos financeiros internacionais, com vias ao enfraquecimento do Estado nacional brasileiro.

Isto porque

[...] retirando de cada povo a identidade nacional e sua importância diante da sociedade global, os processos de globalização desestabilizam as identidades coletivas oportunizando uma suposta democracia formal a partir do poder local e, com isto, se afirmar uma dúbia e contraditória relação entre o global e o local evidenciando uma “complexa e contraditória desterritorialização e reterritorialização do poder econômico, político e social” (GÓMEZ, 2000, p. 9).

Logo, o “Estado de Bem-Estar Social”, cujo objetivo pautava-se na redução do desemprego e no aumento da produção, é substituído pelo discurso a favor do “Estado Mínimo”, que por sua vez, fundamenta-se na transferência de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade redimensionando, assim, sua atuação e tamanho, mediante o incentivo às privatizações com vias a redução dos gastos públicos.

Dentro dessa lógica, os Estados Nacionais se enfraquecem como organização territorial mediante implantação de um processo de descentralização de poder. Em consequência ocorre a “transferência total ou parcial de funções das organizações burocráticas públicas estatais para as instituições sociais, quadro este em que, se inserem, de forma exemplar, as políticas educativas” (PEREIRA, 2007, p.19).

Isto porque, segundo Adrioli (2002, p.03),

[...] a educação ocupa um lugar central na sociedade e, por isso, precisa ser incentivada. De acordo com o Banco Mundial são duas as tarefas relevantes ao capital que estão colocadas para a educação: a) ampliar o mercado consumidor, apostando na educação como geradora de trabalho, consumo e cidadania (incluir mais pessoas como consumidoras); b) gerar estabilidade política nos países com a subordinação dos processos educativos aos interesses da reprodução das relações sociais capitalistas (garantir governabilidade).

O acesso à educação pública ganha destaque nas discussões de diversos segmentos da sociedade, levando a nova Constituição a garantir ao povo o direito à educação. A educação

popular, então, passa a ser defendida, já que estrategicamente possibilita equalizar as injustiças sociais. Portanto, a democratização educacional, marcada pela expansão quantitativa da educação básica, passa a fazer parte do discurso oficial, tornando-se um projeto a serviço dos interesses do capitalismo globalmente hegemônico.

Isto quer dizer que o *slogan* “Escola para Todos”, mascara o poder que a educação sempre exerceu sobre os sujeitos, capturando-os e moldando-os de acordo com os interesses econômicos do mercado. A educação, neste sentido, assume contradições, já que ora assume posição reprodutivista, ora inovadora, tornando-se uma saída para minimizar os conflitos que emergem das injustiças e contradições produzidas pelo próprio sistema hegemônico.

É então, dentro desse contexto que os Conselhos, em específico, os escolares se constituem como órgão representativo da comunidade, com vistas à construção da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, proporcionando a experiência participativa e autônoma das instituições escolares em nome da democratização da educação. Cabe, portanto, compreender os interesses subjacentes à disseminação de práticas democráticas no interior das escolas, já que não é tão fácil assim substituir anos de autoritarismo, pela tão sonhada gestão popular.

Isto porque para que a educação seja verdadeiramente democrática o país precisará passar por

[...] sérias e profundas alterações políticas, pois, caso contrário, a gestão democrática torna-se mais um discurso em que o apelo a uma ideologia democrática, libertária e descentralizadora encobre, nas novas condições políticas, a continuidade e até o aprofundamento de políticas oriundas dos regimes ditos autoritários (COGGIOLA, 2008 apud KRAWCZYK, 2008, p. 02).

2.2 OS CONSELHOS ESCOLARES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: COMPROMISSO COM A CIDADANIA?

Os Conselhos Escolares, incitados pela Constituição Federal de 88, denominada de Constituição *Cidadã*, começam a ganhar legitimidade no Brasil em nome da democratização da gestão pública nas escolas.

Em consonância com a Carta Magna, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases é reformulada, prevendo a participação *cidadã* na *gestão* pública, já que em seu Art. 14, sugere a

criação de Conselhos Escolares garantindo a participação das comunidades no pensar e fazer a escola.

Assim, também, inspirada nos ideais democráticos e de cidadania, a Lei nº 10.172, em 2001, institui o Plano Nacional de Educação (PNE) que, em seus objetivos, propõe o compromisso com a democratização educacional, em termos sociais e regionais, bem como com a democratização da gestão do ensino público.

Nesse contexto, as políticas públicas nacionais inserem o Brasil no processo de descentralização da educação universalizando os Conselhos Escolares, já que passam a ser “obrigatórios por lei federal, nos vários níveis: federal, estadual e municipal” (TEIXEIRA, 2005, p.20).

Portanto, a gestão pública, uma vez que concede a autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas por meio da operacionalização de uma proposta pedagógica que atenda às necessidades da comunidade (Art. 15), transfere ao poder local à responsabilidade para

[...] resolver e/ou assumir parte dos problemas da educação brasileira, tais como: a falta de recursos humanos, materiais e financeiros, a violência escolar, depredação, resultado do sucateamento das escolas, com estruturas físicas deficitárias e precarização do trabalho docente (LIMA, 2017, p. 02).

Neste sentido, as políticas de participação cidadã implantadas no Brasil, como por exemplo, os Conselhos Escolares, sob a égide de um Estado Social que preconiza a ampliação dos direitos sociais, em nome da autonomia e participação na gestão pública, nascem fundamentados na noção de governança.

Isto quer dizer que os governos passam a compartilhar com a sociedade o poder decisório das políticas públicas, já que o país passava por uma crise, tornando-se urgente a modernização dos processos administrativos.

Tal modernização previa o ajuste dos serviços coletivos e sua administração financeira ao corte dos recursos públicos, a introdução dos procedimentos de consulta, o diálogo com a sociedade e a intensificação das parcerias público-privadas, entre outras (STARLING, 2017, p. 15).

Este modelo de gestão confere aos Municípios papel executivo central, além de colaborar com o empoderamento local, dando voz a novos atores e setores sociais como, por exemplo, as associações, as ONGs, os empresários, os grupos religiosos e culturais, as comunidades, etc. que passam a fazer parte da gestão pública (STARLING, 2017).

É dentro desse contexto que a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ), dá seus primeiros passos rumo à democratização da educação ao criar no início da década de 80 um órgão colegiado, “com o objetivo de fornecer subsídios à direção da escola para uma prática administrativa mais democrática, baseada não só nos interesses pessoais, mas coletivos de toda a comunidade interna e externa da escola” (ZARGIDSKY, 2006, p. 11).

Surge, de forma discreta, em 1983 a Associação de Pais e Mestres (APM) como instância colegiada que objetivava fomentar o exercício da democracia através da mobilização da comunidade na construção de uma proposta pedagógica com vias a melhoria da qualidade da educação. Infelizmente não obteve êxito, já que “a escola como reprodutora das ideologias do Estado (AIE), teve importante papel no sentido de execrar a participação dos pais, sob a alegação do poder institucional que a escola possuía” (ZARGIDSKY, 2006, p. 14).

Um ano depois a SME-RJ, por meio da Resolução nº 212 de 1984, cria o Conselho Escola-Comunidade (CEC) nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro com a finalidade: de (1) criar uma forma de organização coletiva mais complexa que a Associação de Pais e Professores; (2) de promover debates acerca das necessidades e demandas da Comunidade Escolar, com vias a soluções dos problemas da escola; e (3) de implementar um espaço democrático dentro da escola que valorizasse a parceria entre Escola/Família/Comunidade (RIO DE JANEIRO, 1984, p. 10).

Mas foi em 88 com a criação do Estatuto do Conselho Escolar, que o CEC, a princípio formado por responsáveis, professores, alunos, funcionários e representantes de associação de moradores, tem o diretor como membro nato, além de ser instituído como presidente do Conselho (RIO DE JANEIRO, 1998, Art 12).

Tal medida torna-se útil, já que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) passa a conceder verbas, por intermédio da aprovação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) pela Resolução nº 12, às escolas municipais, necessitando, pois, da figura do diretor como responsável legal no gerenciamento dos recursos financeiros (BRASIL, 1995).

Mais foi a partir de 1997 que o PDDE passa a exigir a criação do CEC para o repasse dos recursos financeiros. Tal exigência torna-se condição com a elaboração do Manual de orientação para constituição do CEC, transformando-o em uma Unidade Executora. Isto quer dizer que o Conselho passa a ser visto como “uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas” (BRASIL, 2009, p. 3).

No sentido de se adequar as demandas do Governo Federal a SME elabora uma série de resoluções de forma a normatizar o CEC. Dentre essas resoluções destaca-se a Resolução SME nº 1186 de 2012 que altera a Resolução SME N.º 212 de 24 de agosto de 1984 e dá uma série de providências.

Quanto a essas providencias evidenciam-se as contidas no Art. 2, uma vez que definem as formas de atuação dos Conselhos. Dentre elas destacam-se: (1) a realização de reuniões com os diferentes segmentos, que compõe o CEC; (2) a definição de um conjunto de prioridades para aplicação dos recursos financeiros, bem como o acompanhamento e a execução no uso das verbas; e (3) por fim, a elaboração e desenvolvimento do Projeto Político- Pedagógico da Unidade Escolar.

Já no Art 3º fica explícita a composição do Conselho Escola-Comunidade que passa a ser constituída com a presença dos seguintes membros: (1) do diretor da Unidade Escolar; (2) de dois professores e/ou especialistas de educação; (3) de dois responsáveis por alunos; (4) de dois alunos; (5) de um funcionário que não ocupe o cargo de Professor; e (6) de um representante de Associação de Moradores, legalmente constituída. Caso não haja representante da Associação de Moradores, na composição deverá então ser incluído mais um responsável.

E, por fim, o Art. 4º que determina a eleição direta para a Escolha dos membros do Conselho para um mandato de igual vigência ao do Diretor da Unidade Escolar, sem qualquer tipo de remuneração.

A SME-RJ ao cumprir as exigências do Governo Federal insere de vez as escolas do Rio de Janeiro na agenda política de descentralização da gestão financeira, em nome da democratização e participação cidadã.

Entretanto, para Carvalho e Lima (2017, 08) os conselhos acabam se desviando de seu caráter democrático e participativo. Isto porque não compreendem “a vitalidade desses organismos, o pleno exercício de suas competências, a clareza de suas finalidades, ou o seu funcionamento de fato” (CARVALHO e LIMA, 2017: 08).

Outro entrave, segundo os autores, relaciona-se a burocratização do CEC, uma vez que o gerenciamento das questões financeiras está atrelado ao cumprimento de uma série de procedimentos que formalizam e entram o seu funcionamento (CARVALHO e LIMA, 2017), distorcendo o viés original que preconizava a gestão democrática e participativa dessas organizações. Logo, as questões que envolvem a gestão pedagógica e comunitária são, na maioria das vezes, colocadas em segundo plano.

A hierarquização na estrutura do CEC é outro fator que dificulta a gestão democrática dessa organização que, associada a falhas no processo de comunicação, centra a tomada de decisões apenas na figura do diretor, ficando os demais segmentos sob sua subordinação.

Em alguns casos, a imposição de uma relação de poder verticalizada impede a participação dos demais elementos, em virtude do autoritarismo do diretor, não permitindo a divergência de opiniões (ALVES, 2010; SOUZA, 2009).

Portanto, há que se compreender a existência de um hiato entre aquilo que é preconizado pelas políticas públicas de Estado no que se refere à implementação e atuação dos Conselhos e a forma como esses mesmos organismos se constituem na prática, isto porque se organizam a partir das diferentes realidades e contextos locais.

2.3 OS CONSELHOS ESCOLARES: GESTÃO ESTRATÉGICA OU GESTÃO SOCIAL?

Os conceitos de Gestão Estratégica e de Gestão Social, apesar de não serem tão comumente utilizados em estudos sobre os Conselhos Escolares, podem ser úteis na tentativa de analisar a dinâmica desses espaços.

Apesar de serem conceitos antagônicos permitem compreender como os Conselhos Escolares se constituem efetivamente no chão das escolas. Os conselhos pautam-se na racionalidade instrumental/ tecnocrata ou na racionalidade substantiva? Em relações monológicas ou dialógicas?

2.3.1 Gestão Social

O conceito de Gestão Social permite, no caso específico dessa pesquisa, refletir sobre as organizações dos Conselhos Escolares por meio da participação horizontal de seus membros, rumo ao empoderamento local, e, conseqüente, emancipação. Sendo assim, surge como uma proposta de democratizar os espaços escolares, aproximando o Estado e a sociedade no fazer e pensar as instituições de ensino, resgatando, portanto, a cidadania.

Para Cançado *et al*, a emancipação, segundo a lógica da Gestão Social, deve ser compreendida como “livrar-se da tutela de alguém e buscar a autonomia” (2013, p.19). Portanto, a Gestão Social, contrária às relações autoritárias, individualizadas e coercitivas,

favorecerá a análise sobre a importância do fortalecimento coletivo local através do diálogo transparente entre os atores sociais envolvidos.

Isto porque o bem-estar coletivo é pressuposto para o bem-estar individual. Nessa perspectiva, os Conselhos Escolares se configuram como espaços coletivos por excelência onde “as pessoas privadas se encontrem em um espaço público a fim de deliberarem sobre suas necessidades e futuro” (CANÇADO, 201, p.172).

Em síntese, os Conselhos legitimam-se como espaço para a “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade e na transparência, buscando o entendimento e não a negociação” (CANÇADO *et al*, 2013, p.19), sem perder a ingenuidade, já que reconhece, mesmo que de forma subjetiva, a existência de relações de poder assimétricas.

Nesta perspectiva, o monólogo, típico de relações autoritárias, é substituído pelo diálogo, que permite ampliar as possibilidades de entendimento com vistas às necessidades coletivas e não individuais, abrindo espaço, portanto, para o bem comum e não mais a interesses particulares.

O conceito de cidadania baseia-se, portanto, na função deliberativa desses Conselhos. Portanto, as “decisões políticas devem ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios de inclusão, de pluralismo, de igualdade participativa, de autonomia e do bem comum” (CANÇADO *et al*, 2013, p. 21).

A vivência desses princípios baseia-se na racionalidade substantiva, “compreendida como concretização de potencialidades e satisfação e na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, na direção da responsabilidade e satisfação social” (SERVA, 1997, p. 22).

Portanto, a governança participativa, ou melhor, a administração dialógica, permitirá a criação de laços de confiança, já que parte da premissa de que quanto maior a participação dos atores sociais na condução dos conselhos maior será a capacidade de desenvolvimento dessas organizações (CANÇADO *et al*, 2013).

A participação ativa dos atores sociais evidencia o compromisso dos Conselhos Escolares na construção de uma gestão para e com as pessoas, como resultado da interdependência entre elas. Nesse sentido, fundamenta-se numa visão mundo sistêmica e contingencial compreendendo a complexidade da sociedade e das relações que nela se estabelecem.

2.3.2 Gestão Estratégica

O conceito de gestão estratégica tem sua origem na área administrativa após a Segunda Guerra Mundial, mas ganha força na década de 60 quando se popularizou no ramo empresarial. Este período foi marcado por profundas transformações e um desejo de reconstrução da sociedade capitalista, já que crescia a esperança no futuro em nome do incentivo aos bens de consumo.

Esta nova forma de administração busca garantir maior produtividade e desempenho das empresas por meio da aplicação de métodos racionais e analíticos. Esses métodos, de cunho positivista, baseiam-se na formulação de objetivos a fim de direcionar as ações das organizações com vias ao crescimento, extraindo por meio de aptidões técnicas a excelência das empresas.

Portanto, a gestão estratégica, típica das organizações privadas, ao adotarem uma visão tecnocrata e utilitarista privilegiam a construção de relações hierárquicas de poder entre os sujeitos de forma a extrair maior produtividade.

Estas relações passam a ser regidas por meio de uma comunicação vertical que favorece a manutenção do poder nas mãos do gestor ou de um grupo decisor (CANÇADO *et. al.*, 2013). Em consequência, a transparência das informações é prejudicada em nome da centralização de forças, o que acaba contribuindo para a consolidação de uma estrutura calcada na heterogestão.

Cançado *et. al.* (2013) acrescenta que é um equívoco privatizar o público, ao adotar a gestão estratégica, mesmo que em nome da melhoria do desempenho das organizações e da maximização de seus resultados. Isto porque a visão mercadocêntrica subverte o próprio significado de esfera pública, uma vez que desconsidera a racionalidade comunicativa e dialógica em prol do bem comum.

Nesse sentido, a discussão coletiva é perda de tempo, já que pode retardar o retorno lucrativo das organizações. O mesmo ocorre com a otimização do tempo em relação à resolução de problemas, priorizando apenas aqueles que, de alguma forma, entram o alcance dos objetivos traçados.

Portanto, a gestão estratégica hegemônica, típica no mundo do trabalho, preocupa-se apenas com o que lhe é de interesse individual em detrimento do bem compartilhado (CANÇADO *et al.*, 2013), exaltando a competitividade em nome da inovação e empreendedorismo capazes de melhorar o desempenho das organizações.

2.4 O PROBLEMA DA PESQUISA

A participação dos membros do Conselho Escola Comunidade ocorre, na sua grande maioria, de forma assimétrica. Observa-se a sobreposição de alguns segmentos em detrimento dos demais. Nessa perspectiva, as relações de poder que se estabelecem acabam por privilegiar as ideias dos representantes da direção escolar. Em contrapartida, professores, funcionários, alunos e suas famílias ficam em segundo plano, evidenciando uma relação de poder vertical na tomada de decisões dentro da escola. Portanto, o papel dos Conselhos Escolares, sob a ótica da gestão social, a qual deveria ser um espaço de participação cidadã no sentido de promover a dialogicidade e a igualdade entre os atores são, na maioria dos casos, excludentes.

Ainda dentro desse contexto, percebe-se a subjugação das organizações escolares a uma visão tecnocrata de educação ao avaliar a gestão em virtude de seu desempenho escolar. Tal desempenho é estimulado por meio da implementação da meritocracia e da competitividade como estratégia de capturar os sujeitos de forma a extrair maior produtividade.

Sendo assim, evidencia-se como problema dessa pesquisa a urgência de se garantir a participação dos membros dos Conselhos Escolares na tomada de decisões dentro da escola. Para tanto, essa pesquisa buscará responder a seguinte questão investigativa: Como se dá a participação dos diferentes atores que compõe o Conselho Escola Comunidade de uma escola municipal da cidade do Rio de Janeiro na perspectiva da gestão social?

Para responder a essa indagação esse estudo apresenta como suposição o fato de que existe um discurso legal na defesa e implementação da gestão social nas escolas, porém a vivência nos Conselhos revela entraves que dificultam a efetivação da participação de todos os segmentos da comunidade escolar de forma a garantir a dialogicidade na tomada de decisões cooperativas e coletivas, balizadas no interesse comum.

2.5 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa de cunho descritivo, conta com levantamento bibliográfico e documental, mediante análise de dissertações, teses e artigos, além da leitura de textos legais pertinentes ao Conselho Escolar a nível nacional, municipal e institucional.

Para a pesquisa documental em nível nacional foram analisados: a Constituição da República Federativa do Brasil; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96;

o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172 de 2001) e a Resolução nº 12 de 1995 que institui o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação e o Conselho Deliberativo; e, por último, o Manual de Orientação para Constituição de Unidade Executora de 2009.

Em nível municipal foram utilizadas: a Resolução SME nº 212 de 1984 que cria o Conselho Escola- Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro; e a Resolução SME nº 1186 de 2012 que altera a Resolução SME n.º 212 de 1984 e dá uma série de providências, sobretudo, no que concerne a atuação dos Conselhos.

Em nível Institucional foi submetido a análise o Projeto Político Pedagógico da instituição, buscando levantar como a mesma pensa e define a atuação do CEC em vigor.

Mais ainda, esta pesquisa de caráter qualitativo conta com estudo de caso em uma Escola Pública do Rio de Janeiro, buscando valorizar o caminho percorrido pelos atores envolvidos e o mundo real em que estão inseridos, não desprezando os contextos e os diferentes pontos de vista de cada um, em busca de desvelar os ditos e não ditos acerca da realidade estudada.

Será realizada triangulação de dados, uma vez que permite combinar, cruzar e analisar os diferentes pontos de vista (MINAYO, 2006), utilizando, em específico, nesse estudo: (1) os resultados obtidos com a aplicação de entrevista semiestruturada junto aos diferentes segmentos da comunidade escolar; (2) a realização de observação participante; e, por fim, (3) a análise do Projeto Político Pedagógico.

Para o tratamento dos dados coletados será utilizada a análise de conteúdo que, segundo Bardin (1977), pode ser definido como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando o tratamento da informação, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos, que permitem a identificação do conteúdo das mensagens. Para tanto, são criadas categorias de análise que são cuidadosamente retiradas dos discursos dos atores envolvidos na pesquisa, na tentativa de ir além do discurso individualizado, rumo a construção de uma representação coletiva, trazendo em si valores, saberes e práticas que emergem da história social desses sujeitos.

2.5.1 O espaço e sujeitos da pesquisa

A pesquisa foi realizada em uma Escola localizada na Zona Oeste do Rio de Janeiro. A escola foi construída em 1989. Atualmente funciona em turno único com as seguintes

modalidades: Educação Infantil e 1º Segmento do Ensino Fundamental. Na Educação Infantil conta com 25 alunos, já no Ensino Fundamental com aproximadamente 200 alunos.

Verificou-se que o CEC em vigor conta com a participação do um (1) diretor, de dois (2) professores, um (1) funcionário de apoio e um (1) responsável de aluno, totalizando cinco atores sociais que representam cada segmento. No momento, não há representação do segmento aluno, em virtude da conclusão e terminalidade dos estudos do mesmo na instituição, não tendo ainda sido realizada nova eleição para substituição. Nem tão pouco da Associação de Moradores local, já que a mesma se encontra desarticulada.

2.5.2. As entrevistas

As entrevistas foram aplicadas aos integrantes do CEC de forma individualizada por meio de perguntas semiestruturadas e de caráter subjetivo (em anexo) o que permitiu criar categorias temáticas de forma a extrair os ditos e não ditos presentes no discurso dos sujeitos envolvidos.

A primeira questão concernente à entrevista diz respeito a seguinte indagação: “O que seria um CEC democrático?”. Ao analisar os dados coletados observou-se a presença unânime da categoria **participação**, uma vez que 100% dos atores da pesquisa aponta os Conselhos como espaço democrático, “que escuta e respeita as opiniões dos diferentes segmentos e consegue se organizar de forma participativa” (Entrevistado 2). Mais ainda, reconhece a função deliberativa do Conselho (Entrevistado 1) onde todos devem tomar decisões, colaborando para a superação dos problemas que emergem no interior desses grupos.

A segunda questão refere-se a seguinte indagação: “Qual a função do CEC?”. Ao refletir sobre as respostas obtidas verificou-se que 80% dos entrevistados revelou acreditar nesse espaço como capaz de contribuir para a melhoria da escola. Tal ideia fortalece o surgimento de mais uma categoria de análise, intitulada como **colaborativa**. Isto porque vê no Conselho a possibilidade de unir forças “em prol de realizações, ou seja, de melhorias para a escola” (Entrevistado 3), assistindo-a em suas necessidades, quer sejam elas de ordem pedagógica, administrativa ou comunitária, com vias a gestão de recursos financeiros.

A terceira pergunta diz respeito a seguinte indagação: “Quais são as principais atividades do CEC?”. Observou-se em 80% das respostas dadas a função **consultiva** do Conselho, dando origem a mais uma categoria extraída dos conteúdos das entrevistas realizadas.

Entretanto, cabe salientar que mais uma vez tornou-se recorrente a função consultiva do CEC, sobretudo, na gestão dos recursos financeiros.

Percebe-se essa preocupação na fala da entrevistada 3 onde relata que as atividades do CEC se destinam “a verificação e prestação de contas do que a direção está investindo; reuniões pra saber o que se está precisando pra escola; pra ver se as coisas estão andando no ritmo certo; o que precisa consertar; o que acha que está bom, o que precisa melhorar...”

Já com a quarta pergunta buscou-se investigar a seguinte questão: “Como cada ator vê atua no CEC? ” Verificou-se na totalidade dos entrevistados, ou seja, em 100 das respostas coletadas a presença da categoria **representatividade**. Isto quer dizer que cada ator se vê como porta voz de seu segmento, procurando estabelecer um diálogo entre o presidente do CEC e a comunidade escolar.

O que fica claro na fala do entrevistado S onde relata que a sua função “é repassar aos outros o que a escola gastou em melhoria da educação dos alunos”, bem como no discurso da entrevistada 3 onde diz que a sua função “é ver com o segmento que represento o que pode melhorar, o que está ruim ou também o que deu certo para levar para as reuniões”.

Por fim, a última questão buscou levantar a seguinte problemática: “Quais são as dificuldades encontradas pelo CEC? ” Constatou-se, em sua totalidade, que a não participação da comunidade escolar é uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo CEC. O que permitiu a criação da última categoria de análise intitulada **descompromisso**.

Para o entrevistado 2:

Conseguir que o CEC funcione de forma completa, com todos os seus integrantes, é um desafio.... Que ele realmente seja utilizado da forma correta e não apenas para dar legitimidade a algumas decisões. Mas para isso acontecer, seus integrantes e a comunidade precisam entender sua importância e a responsabilidade que tem nas mãos. É difícil chegarmos a esse ponto. É sempre preciso convencer quem queira fazer parte e quando se consegue é também difícil fazer reuniões em que todos participem. A própria comunidade se mostra resistente para participar de reuniões onde é preciso se fazer consulta a eles. As pessoas querem ter suas solicitações atendidas, mas não querem ter trabalho para conseguir aquilo que desejam.

2.5.3. A observação participante

A intenção inicial era participar das reuniões do CEC, além de estabelecer conversa informal com os representantes dos diferentes segmentos que o compõe, a fim de extrair a dinâmica e as relações estabelecidas no interior dessa organização.

Entretanto, no período de realização da pesquisa não se verificou o cumprimento do cronograma de reuniões do CEC. Observou-se apenas reunião com o segmento professor, onde o presidente do CEC, na figura do diretor da escola, informou sobre a prestação de contas e solicitou sugestões para a aplicação de novas verbas.

Observou-se também esse movimento consultivo com o segmento funcionário, porém de maneira informal, já que se percebe uma certa flexibilidade nas relações entre a direção e os mesmos.

Entretanto, não foi percebida a participação do segmento responsável em reuniões sistemáticas. O que se verificou foi à presença individualizada da representante do segmento responsável à escola, sempre de forma solícita, ao ser convocada pela direção.

Constatou-se o uso de um mural externo com o objetivo de deixar a comunidade intra e extraescolar informada sobre assuntos de interesse comum, como por exemplo, campanhas de saúde.

No que se refere ao Projeto Político Pedagógico o mesmo foi construído de forma colaborativa em 2010 com a participação de todos os segmentos, inclusive, da Associação de Moradores, que na época buscava se reorganizar e firmar parceria com a escola.

Já em 2016 o Projeto Político Pedagógico passou por revisão, porém não houve participação do CEC, ficando sob a responsabilidade da Coordenadora Pedagógica.

2.5.4. O projeto político pedagógico

Mediante leitura e análise do Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola verificou-se que o mesmo apresenta em seus objetivos a necessidade de “mobilizar os responsáveis/comunidade para o valor da escola, valorizando-a como um espaço de formação do educando, bem como integrar cada vez mais o CEC, sobretudo, o segmento responsável, através do fortalecimento de suas lideranças” (Projeto Político Pedagógico, 2016, 24).

Além disso, apresenta uma sessão destinada a dimensão comunitária onde revela:

Ser de extrema importância e de fundamental contribuição para a construção de uma escola de qualidade a participação ativa de toda a comunidade escolar, buscaremos implementar uma gestão participativa, conscientizando os elementos do Conselho Escola Comunidade, Grêmios e responsáveis quanto à participação na tomada de decisões nos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros (Projeto Político Pedagógico, 2016, p. 11).

Ainda mais, o PPP da escola aponta algumas práticas indispensáveis ao exercício democrático do CEC. Dentre elas, evidenciam-se reuniões periódicas com os elementos do CEC e Grêmios; além de reuniões de repasse dos diferentes segmentos do CEC (segmento funcionário, professor, aluno e responsáveis).

2.6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos dados da pesquisa será apresentada a partir das categorias de análise que se evidenciaram ao longo da entrevista e que foram submetidos ao cruzamento de dados extraídos da observação participante e da leitura do Projeto Político Pedagógico.

2.6.1 Primeira categoria temática: Participação

A participação é apontada pelos atores da pesquisa como peça chave para que o CEC se constitua como espaço democrático. Nessa perspectiva, Cançado (2013) salienta que a participação se dá via diálogo, mediado por relações horizontais, onde todos têm vez e voz no grupo. É nesse clima de colaboração e confiança que os conselhos devem se organizar.

Tal ideia se faz presente no Projeto Político da Escola, uma vez que aponta em seus objetivos o compromisso com a criação de ações para fortalecer o coletivo, com vias a superação do individualismo, típico das sociedades capitalistas.

Entretanto, ao longo da observação participante não se verificou a vivência de ações coletivas, como, por exemplo, o cumprimento do cronograma de reuniões do CEC. O que acaba dificultando a prática da gestão social, uma vez que a tomada de decisões se centraliza na figura do diretor, o que acaba contribuindo para a consolidação da heterogestão. (CANÇADO *et. al.*, 2013). Tal postura desqualifica a função dialógica dos conselhos em nome da otimização do tempo, já que, na maioria das vezes, há no interior da escola inúmeras demandas que desviam o alcance dos objetivos traçados, sobretudo, no que se refere à dimensão comunitária, previstos no PPP da instituição.

2.6.2 Segunda categoria temática: Colaboração

A colaboração é apontada como função do CEC. Isto quer dizer que os atores da pesquisa acreditam que cabe a este grupo cooperar em prol da melhoria da escola. Isto porque a participação ativa deve se dar por meio do compromisso de seus participantes.

Para Serva (1997), a gestão social permite às organizações a criação de laços de confiança, já que se baseia na racionalidade substantiva. Em outras palavras, acredita-se que a satisfação e envolvimento do grupo, em nome do bem comum, fortalece a organização.

Nesta mesma linha de pensamento, percebemos que o PPP, ao exaltar a necessidade de criação de parcerias, aposta na colaboração como estratégia para superação dos eventuais problemas que possam emergir no interior da instituição.

Vale salientar que apesar do PPP, em 2010, ter sido construído em regime colaborativo, ou seja, ter contato com a participação de todos os segmentos, inclusive, da Associação de Moradores, o mesmo não ocorreu nos anos de 2016, quando houve processo de atualização e revisão do mesmo.

Tal fato nega o princípio de colaboração, já que o mesmo se fundamenta na tomada de decisão coletiva, bem como na negociação e na transparência entre os atores sociais envolvidos, típico das relações democráticas.

2.6.3 Terceira categoria temática: Função Consultiva

O papel consultivo, dentre as funções dos integrantes do CEC, se mostrou preponderante dentre as atividades do CEC, sobretudo, quando o assunto é gestão dos recursos financeiros.

Percebe-se que o processo de descentralização financeira, mediante deslocamento do gerenciamento de verbas de nível federal para o local, impõe aos Conselhos determinadas competências administrativas que acabam por desviar o seu caráter democrático e participativo. Pois para Carvalho e Lima (2017) as demandas burocráticas advindas do gerenciamento financeiro, sobrecarregam os Conselhos. Tal fato acarreta em uma corrida para vencer uma série de procedimentos com regras e prazos inflexíveis, o que acaba prejudicando a dimensão pedagógica e comunitária dessas organizações.

Verificou-se ao longo da observação participante a preocupação dos atores sociais com o processo consultivo, através do levantamento, junto aos representantes dos segmentos professor e funcionário, das necessidades, sobretudo, de caráter utilitário, como por exemplo, reparos na rede física; compra de material; etc., reduzindo, mais uma vez, o papel do CEC à gerência de recursos financeiros.

Entretanto, de acordo com o PPP da escola as atividades do CEC devem envolver, não somente, a gerência dos recursos financeiros, mais também a construção, implementação e avaliação do projeto-político pedagógico; a busca de parcerias para a realização de oficinas e palestras que revertam benefícios à comunidade; a participação no Conselho de Classe, etc. (Projeto Político Pedagógico, 2016, p.20).

2.6.4 Quarta categoria temática: Representatividade

Para os atores sociais envolvidos ficou claro que a função dos integrantes do Conselho é o de representar seu segmento. Entretanto, para eles, a representatividade está estreitamente ligada à atuação do grupo como mero transmissor de informações, típico da concepção clássica de democracia representativa.

Isto porque, de acordo com essa concepção, os representantes eleitos acabam centralizando o poder, já que recebem pelo voto “carta branca” para tomar decisões em nome do bem comum. Nesta perspectiva, cabe aos representantes dos Conselhos repassar as ações executadas, o que acaba por desqualificar o sentido democrático e participativo destas organizações.

Para Bobbio (1992) este modelo fundamenta-se numa visão centrípeta, onde a democracia representa apenas um centro de poder, logo torna-se inviável a defesa pelo bem comum, já que os sujeitos e os grupos são diferentes e apresentam opiniões e interesses distintos.

Contrário a essa ideia, o PPP da escola aponta a necessidade constante do diálogo entre o CEC e seus segmentos com o objetivo de incentivar o movimento de descentralização do poder, já que prevê reuniões periódicas para estreitar os laços e a comunicação entre os grupos.

2.6.5 Quinta categoria temática: Descompromisso

Diante das dificuldades de atuação do CEC essa pesquisa revelou, em sua totalidade, o descompromisso como grande entrave para o exercício de uma gestão realmente democrática nessa organização. Tal fato revela a imaturidade dos processos democráticos nas instituições, sobretudo, as de ensino.

Isto porque os atores sociais envolvidos na constituição dos Conselhos ainda desconhecem as reais potencialidades de suas funções dentro desses organismos, o que acaba comprometendo a governancia participativa (CARVALHO E LIMA, 2017).

De acordo com o PPP (2016, p.24-25) da escola, o descompromisso da comunidade se evidencia pela pouca participação de seus membros. Logo, dentre as metas do Plano de Ação da instituição encontra-se, em destaque, a necessidade de mobilizar a comunidade para o valor da escola, fazendo com que todos os segmentos se percebam como parte integrante da instituição. Além disso, reconhecem a importância de investir, cada vez mais, na integração entre o CEC, e os diferentes segmentos, fortalecendo, então, as lideranças.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir essa pesquisa verificou-se que apesar dos conselhos terem nascido das lutas dos movimentos populares que emergiram no final dos anos de 1970 com o processo de redemocratização, em nome da construção de relações econômicas, políticas e sociais mais horizontais, percebe-se que o Estado Democrático se consolida no Brasil, embora submetido aos interesses internacionais. Nesse sentido, o país inicia no processo de inserção na lógica neoliberal, tornando-se um território globalizado. Dentro desse processo de globalização o que se evidencia é a transformação da identidade local. Tal fenômeno pautado na ideia de descentralização concede autonomia às instituições educacionais, porém ao transferir funções, burocratiza o espaço escolar em nome da governancia participativa sem que haja um respaldo conceitual e formativo dos atores, o que vem prejudicando a gestão dos Conselhos Escolares como um espaço verdadeiramente democrático.

Percebe-se nesse estudo de caso que há um descompasso entre as representações acerca dos Conselhos Escolares e o que realmente é vivenciado nesses espaços. Isto porque os discursos dos atores envolvidos na pesquisa revelam contradições no interior dessas

organizações. De um lado percebe-se a defesa por um CEC democrático, por outro não se verifica a implantação de ações concretas que permitam a participação efetiva dos diferentes segmentos.

A justificativa para tal fenômeno é atribuída à falta de envolvimento da comunidade com os problemas da escola. Entretanto, percebe-se também uma demanda excessiva com o aspecto financeiro, em detrimento aos aspectos pedagógicos e comunitários. Isto porque é preciso cumprir com uma série de procedimentos burocráticos que emperram todo o processo, como por exemplo, a própria formalização da prestação de contas.

Mais ainda, a centralização do processo decisório pautada na figura do presidente do CEC, assim como as dificuldades de se estabelecer um diálogo como os demais segmentos, descaracteriza a Gestão Social e participativa e o empoderamento da comunidade escolar, levando a uma sobrecarga das atribuições do diretor escolar.

Portanto, ao se cumprir às exigências governamentais as escolas se inserem na política de descentralização da gestão financeira, em nome da democratização e participação cidadã, ficando clara a atuação do CEC muito mais pautada numa perspectiva de gestão estratégica, do que participativa.

O discurso em defesa da melhoria do desempenho da instituição, típico das organizações privadas, é alimentado contribuindo para a implementação da heterogestão. Tal postura, em nome da otimização do tempo, desconsidera o processo dialógico e discursivo indispensável à gestão social do CEC.

Portanto, há que se buscar caminhos, garantindo espaço e tempo para a superação do monólogo, rumo a discursividade e compartilhamento na tomada de decisões de forma a garantir o empoderamento local dos diferentes atores representativos dos segmentos que compõe o CEC, envolvendo não só na gestão financeira, mas sobretudo, na gestão pedagógica da escola.

REFERÊNCIAS

ADRIOLLI, A. I. **As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo**. Revista Espaço Acadêmico- Ano II, nº 13, junho de 2002. Disponível em: <https://www.espacoacademico.com.br/013/13andrioli.htm>. Acesso em 18 de jan. 2017.

ALVES, A. V. V. **Fortalecimento dos Conselhos Escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses**. 2010. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br>. Acesso em 24 de jan. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BIANCHINI, T. C. **Os princípios de gestão democrática da educação presentes na legislação federal e nas políticas públicas**. Universidade Federal de São Carlos. Centro de Educação e Ciências Humanas, 2008.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. Senado Federal. Brasília. DF. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/index.sh tm. Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. **Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação**. Conselho Deliberativo. Resolução nº 12 de 10 de maio de 1995. Brasília, DF. FNDE: 1995.

_____. Ministério de Educação e Cultura. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional**. Brasília, MEC, 1996.

_____. Ministério de Educação e Cultura. – Lei nº 10172/2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Brasília: MEC, 2001.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasília, 2007.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação para constituição de Unidade Executora**. Brasília, DF. FNDE: 2009.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos Teóricos da Gestão Social**. Tese (doutorado em administração). Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CARVALHO, C. P. L., Maria de Fátima Magalhães de. **Conselhos Escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em escolas da rede pública municipal do Rio de**

Janeiro: percepções e pais e professores. Disponível em:
<file:///C:/Users/Marcio/Desktop/artigo%20cec%20rio%20de%20janeiro.pdf%201>. PDF.
GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. Disponível em
<file:///C:/Users/Marcio/Downloads/6008-18468-1-SM.pdf>. Acesso em 17 de jan. 17.

JUNIOR, W. P. B. Um Conselho para o Cotidiano. In: VASCONCELOS, Francisco Herbert Lima; SOARES, Swamy de Paula Lima; MARTINS, Cibelle Amorim; AGUIAR, Maria Sabino[organizadores]. – Fortaleza: Edições UFC, 2013.

KRAWCZYK, N. A reforma educacional na America Latina: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

LIMA, M. F. S. O Conselho Escolar: no contexto da gestão democrática. Disponível em:
<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MariadeFatimaSousaLima-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em 02 de jan. 2017.

LIMA, M. F. M. de e CARVALHO, C. P. Conselhos Escolares, Gestão Democrática e Qualidade de Ensino: da proclamação legal à ação local. Disponível em:
<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0351.pdf>. Acesso em 02 de jan. 2017.

LUHMANN, N. Introdução à teoria dos sistemas. Petrópolis: Vozes, 2010.

MARTINS, G.B.; FOSSATTI, P.; SILVA, J.C. Os Conselhos Escolares e sua atuação pedagógica na perspectiva de uma gestão democrática. In: XI Reunião Científica Regional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação – Anped Sul, 2016, Curitiba. Reunião Científica Regional da Anped, 2016.

MINAYO, M. C. Técnicas de análise de material qualitativo. In: **O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde.** 9ª edição, São Paulo: Hucitec, p. 303-360, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conselhos Escolares. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12384&Itemid=657. Acesso em 02 de nov. 2016.

STARLING, M. Entre a lógica de mercado e a cidadania: os modelos de gestão do patrimônio cultural. Disponível em:

http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_MonicaStarling_Entre_a_logica_de_mercado_e_a_cidadania.pdf. Acesso em 15 de nov. 2016.

PEREIRA, S. M. Políticas Educacionais no contexto do Estado Neoliberal: a descentralização de poder em questão. Disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/18246/10739>. Acesso em 17 de jan. 2017.

RIO DE JANEIRO. Resolução SME nº 212 de 24 de agosto de 1984. Cria o Conselho Escola- Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro. Diário Oficial [do Estado do Rio de Janeiro], Rio de Janeiro, RJ, 27/08/1984, p. 10, Municipalidades, 1984.

Resolução SME nº 656 de 02 de abril de 1998. Dispõe sobre a prorrogação do mandato dos membros do Conselho Escola Comunidade – CEC das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino e dá outras providências. Diário Oficial [do Município do Rio de Janeiro], Rio de Janeiro, RJ, 02 abr. 1998, p. 8, 1998.

RIBEIRO, M. **Educação para a cidadania:** questão colocada pelos movimentos sociais. Educ. Pesqui. vol.28 no.2 São Paulo July/Dec. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022002000200009. Acesso em: 02 de jan. 2017.

SEDUC. **Boas experiências de gestão e qualidade serão premiadas.** Disponível em: <http://www.seduc.mt.gov.br/Paginas/Boas-experi%C3%Aancias-de-gest%C3%A3o-e-qualidade-ser%C3%A3o-premiadas.aspx>. Acesso em 15 de out. 2016.

SOUZA, Â. R. **Explorando e construindo um conceito de Gestão escolar democrática.** 2009. Educação. vol. 25 nº. 3. Belo Horizonte Dez. 2009. ISSN 0102-4698.

TEIXEIRA, A. C. Formação dos conselhos no Brasil. In: FARIA, Hamilton, (Org.); MOREIRA, Altair; (Org.); VERSOLATO, Fernanda, (Org.). **Você quer um bom conselho?** Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 128p. (Publicações Pólis, 48).

TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SERVA, M. Da sustentabilidade social à legitimidade: novas exigências à racionalidade do gestor público. In: PHILIPPI JR, A.; SAMPAIO, C.A.; FERNANDES, V. (Orgs.). **Gestão de Natureza Pública e Sustentabilidade.** 1ª ed. Barueri: Manole, 2012, v. 01, p. 3-32.

ZARGIDSKY, D. S. **A participação do conselho escola-comunidade na gestão escolar colegiada.** Disponível: http://www.educacao.ufrj.br/ppge/dissertacoes/daniel_zargidsky.pdf. Acesso em 02 de jan. 2017.

GESTÃO DE INSTITUIÇÕES DO TERCEIRO SETOR: UM ESTUDO A RESPEITO DA ATUAÇÃO DE ATORES SOCIAIS IDOSOS NA DIREÇÃO DE DUAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS

Laura Maria Abdon Fernandes⁴

Yasmim Silva Meireles⁵

Ana Regina Bezerra Ribeiro⁶

Juliana Karla Rodrigues de Souza Santos⁷

RESUMO

Diante da necessidade de melhor compreender a contribuição dos idosos na gestão de organizações do terceiro setor, objetivou-se nesta pesquisa analisar os impactos da participação desses atores na administração de duas organizações não governamentais (ONGs) em Recife/PE, examinando o perfil dos gestores da terceira idade, os principais desafios enfrentados por eles e os reflexos e benefícios trazidos pela sua atuação na gestão. Para tanto, foi realizado um estudo de campo em duas ONGs, caracterizando uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva. Os resultados apontam que a maioria dos dirigentes destas instituições é idosa e que suas experiências e influências contribuem para o levantamento de recursos para manutenção dessas organizações. Além disso, constatou-se que os funcionários das ONGs, majoritariamente, veem os dirigentes como referências da missão e valores de tais entidades. No entanto, a concentração da direção em membros idosos gera incertezas quanto à sucessão e ao modelo de gestão.

Palavras-chave: Terceiro Setor. Gestão. Atores sociais idosos.

⁴ Mestranda em design, PPGD/UFPE, lauramafernandes@gmail.com.

⁵ Bacharela em Administração pela UFRPE, yasmim_smeireles@hotmail.com.

⁶ Doutora em Engenharia da Produção pelo PPGE/UFPE, professora do PADR/UFPE, arbr2008@hotmail.com.

⁷ Mestra em Administração pelo PROPAD/UFPE, julianakarlarodrigues@hotmail.com.

MANAGEMENT OF INSTITUTIONS OF THE THIRD SECTOR: A STUDY ON THE PARTICIPATION OF ELDER SOCIAL ACTORS IN THE DIRECTION OF TWO NON-PROFIT ORGANIZATIONS

Abstract

Towards better understanding the contribution of the elderly in the management of third sector organizations, the objective of this research was to analyze the impact of their participation of these actors in the administration of two non-governmental organizations (NGOs) in Recife/PE, examining the profile of elderly managers, the main challenges faced by them and consequences and benefits provided by their performance in management. Therefore, it was conducted a field study in two NGOs, characterizing a qualitative, exploratory and descriptive research. The results showed that most of the leaders of the studied institutions are elderly and their experiences and influences contribute to raising funds for the maintenance of those organizations. Besides, it was found that the staff of NGOs mostly sees the directors as references of the mission and values of those entities. On the other hand, the concentration of the direction in senior members creates uncertainties regarding the succession and the management model.

Keywords: Third sector. Management. Elder social actors.

1 INTRODUÇÃO

Desde o século XX, principalmente após a década de 50, ocorreu uma mudança na pirâmide etária mundial, uma vez que as faixas etárias de adultos e idosos passaram a crescer numa velocidade maior que a de crianças e jovens. O Brasil, até a década de 60, apresentava uma população jovem, com altas taxas de fertilidade e taxas de mortalidade que estavam começando a diminuir. Após as décadas de 70 e 80, iniciou-se no país uma queda sistemática das taxas de fecundidade e mortalidade (em todas as idades), o que acarretou em um crescimento consistente da população idosa no país (BENEDETTI et al., 2008; KALACHE, 1987). Este trabalho considera como idosa toda pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, conforme é apresentado pelo Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o segmento populacional que mais aumenta na população brasileira é o de idosos, com taxas de crescimento previstas de mais de 4% ao ano no período de 2012 a 2022. A população com 60 anos ou mais de idade passa de 14,2 milhões, em 2000, para 19,6 milhões, em 2010, devendo atingir 41,5 milhões, em 2030, e 73,5 milhões, em 2060 (IBGE, 2015). Ainda conforme a fonte supracitada, considerando a continuidade das tendências verificadas para as taxas de fecundidade e longevidade da população brasileira, as estimativas para os próximos anos indicam que a população idosa poderá exceder 30 milhões de pessoas ao final de 2020, chegando a representar quase 13% da população do país (IBGE, 2015).

Adicionalmente, segundo o serviço social do comércio (SESC) O acelerado ritmo do envelhecimento populacional traz diversos desafios para a sociedade, especialmente no que diz respeito às condições necessárias à manutenção da qualidade de vida das pessoas idosas. Nesse contexto, o voluntariado na terceira idade surge como uma ferramenta de integração e valorização social do idoso, contribuindo para a melhora da sua autoestima e redução de doenças psicológicas, como ansiedade e depressão (SESC, 2000).

Como corrobora o estudo de Labegalini et al (2015), que mostra importância do trabalho voluntário na Pastoral da Criança para os idosos e seus impactos na qualidade de vida. Foi visto no estudo que a pastoral é um ambiente de aprendizado para voluntários e famílias atendidas. Nos resultados da pesquisa, os idosos relataram que o voluntariado promove o aprendizado e traz sentimentos de gratificação por atender famílias carentes. O estudo deixa claro que é

importante aumentar e preservar atividades que fomentem a participação de pessoas idosas em ações de formação, pois contribuem para vida ativa deles, além de gerar autonomia e mobilidade física.

Souza e Lautert (2008, p. 3) reforçam os aspectos positivos do trabalho voluntário na terceira idade ao afirmarem que os idosos:

[...] “encontram a possibilidade de manterem-se ativos, principalmente após o momento da aposentadoria, preenchendo o tempo disponível auxiliando outras pessoas. Assim sendo, considera-se o trabalho voluntário como uma forma de ajuda mútua, onde os idosos que o realizam assessoram a outras pessoas ao mesmo tempo em que se sentem úteis e inseridos na sociedade, refletindo - essa troca -, também, na saúde e na qualidade de vida dos voluntários”.

Com a implementação do terceiro setor no país, percebeu-se a concepção de uma cultura do voluntariado (SILVA, 2007). Além disso, a evolução do Terceiro Setor no âmbito nacional gerou uma busca por eficiência das organizações que o compõem, que para responder as demandas da sociedade civil, passaram a criar novos meios de captar recursos, melhorar os serviços prestados e captar e reter voluntários (BOSE; SCHOENMAKER, 2006).

Em relação ao incentivo do voluntariado com foco na gestão e nas operações dessas organizações, este gera uma série de vantagens, principalmente no que diz respeito aos benefícios fiscais, uma vez que, segundo dados da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), não há impedimento legal para a remuneração dos dirigentes de ONGs. No entanto,

[...] “o Poder Público impõe algumas limitações às organizações que optam por essa remuneração. A entidade poderá perder alguns benefícios fiscais, como a imunidade ou isenção ao imposto de renda, condicionados pela Receita Federal à não remuneração dos dirigentes[...]”.

Assim, é possível entender o grande número de dirigentes de ONGs que são idosos, visto que são aposentados e parte-se do princípio que eles não precisam de remuneração financeira para exercer seu trabalho nestas entidades. Entretanto, retomando o debate sobre questões legais, de gerenciamento e mobilização de recursos, é válido ressaltar que as entidades que fazem parte do terceiro setor brasileiro, encontram-se localizadas em um contexto que mescla entre momentos de avanços e de retrocessos em relação aos aspectos supracitados (OLIVEIRA; SOUSA, 2015).

Ademais, este estudo tem como intuito analisar os impactos da participação de atores sociais da terceira idade na gestão de duas organizações do terceiro setor em Recife/PE. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: traçar o perfil dos voluntários da terceira idade que ocupam cargos de direção em duas ONGs de Recife/PE; identificar os principais desafios enfrentados pelos gestores acima de 60 anos nas instituições analisadas; verificar os reflexos da administração exercida pelos idosos nas entidades estudadas através da percepção da gestão imediata e evidenciar os benefícios trazidos pela atuação da terceira idade na gestão destas organizações.

Para tanto, fez-se o levantamento da literatura a respeito do tema e procedeu-se à coleta dos dados realizando uma pesquisa de campo, de natureza qualitativa, em duas instituições do terceiro setor em Recife. Assim, este trabalho é organizado em seis partes: introdução, que contém a contextualização do tema e a apresentação dos objetivos; em seguida, uma breve revisão da literatura na qual são apresentados o terceiro setor, a gestão de ONGs e o novo contexto da atuação profissional da terceira idade; a metodologia, que expõe os tipos de pesquisa e os métodos de coleta e análise de dados; logo após os resultados obtidos são discutidos, precedendo as considerações finais e, por fim, as referências bibliográficas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são discutidos os tópicos pertinentes ao entendimento dos temas abordados. Desse modo, seguem-se as subseções a respeito do terceiro setor, da gestão de ONGs e do novo contexto da atuação profissional da terceira idade.

2.1 O TERCEIRO SETOR

Historicamente, no Brasil, o terceiro setor originou-se no século XVI por meio da evolução das santas casas de misericórdia, que possuíam cunho assistencialista, concentrando-se na satisfação de necessidades imediatas sem o fornecimento de autonomia futura para os assistidos, e agiam provendo auxílio a comunidades carentes (SILVA, 2010). No entanto, o caminho para a identidade de um terceiro setor só se delineou no país por volta da década de 90, embora a criação das ONGs (organizações não governamentais) nos anos 70 tenham sido de grande valia para a personificação deste setor (SILVA, 2010).

Corroborando com o autor supracitado, Bose e Schoenmaker (2006, p.1) afirmam que “No Brasil, a conformação e a busca de identidade de um terceiro setor tiveram início na década de 1990, embora as organizações sem fins lucrativos existissem há muito tempo no país [...]”. Outrossim Assis, Viegas e Ckagnazaroff (2011) também ratificaram que foi nesse período que o terceiro setor adquiriu um maior destaque no panorama nacional.

De acordo com Fischer e Falconer (1998), o conceito de terceiro setor é “nebuloso”. Isso ocorre porque o terceiro setor possui similaridades e distinções com o Estado (primeiro setor) e com o Mercado (segundo setor). Quanto às semelhanças e diferenças com o primeiro setor, destaca-se que ambos têm como objetivo proporcionar o bem comum, no entanto, as instituições do terceiro setor não são de origem pública. Já com o segundo setor, quanto às semelhanças, ambos possuem caráter privado, todavia, as organizações do terceiro setor não visam o lucro, o que as diferenciam das instituições que pertencem ao mercado. Esse tipo de classificação deriva da abordagem da economia clássica, que setoriza as áreas de atuação dos agentes (pessoas e instituições), sendo assim o terceiro setor composto por agentes privados comprometidos com uma finalidade pública (FERNANDES, 1994).

Segundo Souza (2011, p. 10), “O Terceiro Setor é constituído por organizações privadas, sem fins lucrativos que geram bens, [...] com o objetivo de promover o desenvolvimento político, econômico, social e cultural [...]”. Santos, Félix e Carvalho (2009) acrescentam que as instituições que não visam o lucro, que compõem este setor, buscam melhorias na qualidade de vida e no desenvolvimento da sociedade. Somado a isso, Assis, Viegas e Ckagnazaroff (2012) retratam que essas organizações sem fins lucrativos normalmente possuem uma finalidade ambiental ou social. Destarte, estas organizações constituem uma alternativa de eficácia à gestão das políticas sociais, uma vez que:

[...] “o Estado, sem eximir-se de sua responsabilidade, transfere algumas de suas competências para organizações da sociedade civil, que passam a assumir, em caráter complementar, e em parceria, ações sociais que possibilitam oferecer à população melhores condições de vida” (JUNQUEIRA, 2004, p.32).

Nessa perspectiva Cavalcante *et al.* (2011), acrescentam que o aumento das instituições de cunho solidário ou social são reflexos das dificuldades enfrentadas pela sociedade, essas entidades executam atividades que outrora eram exclusivas do Estado. Ainda conforme os autores, essas organizações encontram-se situadas em um ambiente marcado por desigualdades e precarizações e elas tem como intuito reduzir as mazelas sociais.

Assim, percebe-se que o terceiro setor é composto por instituições sem fins lucrativos e de cunho privado, que têm como objetivo gerar benefício a coletividade. Essas entidades possuem um amplo campo de atuação, como o auxílio a causas ambientais, humanitárias e sociais. Nesse âmbito, lidam com desafios peculiares de gestão, dentre os quais ressalta-se a gestão de pessoas diante de estruturas organizacionais pouco desenvolvidas, limitação de recursos e busca pela autosuficiência (RIBEIRO, *et. Al.* 2016). Em estudo desenvolvido por Oliveira (2010) podem ser observados a menção a outros desafios mais ligados ao planejamento estratégico dessas instituições, como aspectos relacionados a atualização de missão e visão organizacionais e elaboração de novas estratégias de captação e manutenção de recursos.

Dessa forma, podem ser consideradas instituições do terceiro setor: organizações não governamentais (ONGs), fundações privadas, associações, dentre outras (RIBEIRO, *et. Al.* 2016). Nesse âmbito, as organizações não governamentais se destacam tanto em quantidade e presença no setor, como também na complexidade de atuação e gerenciamento (OLIVEIRA, 2010). Devido a isso, a partir deste momento, o presente trabalho se aprofundará no gerenciamento de ONGs, detendo a atenção para a participação voluntária da terceira idade nessas organizações.

2.2 GESTÃO DE ONGS

As ONGs podem ser caracterizadas como organizações sem fins lucrativos, que tem por objetivo o atendimento das necessidades da sociedade civil, por vezes complementando a ação do Estado e de agentes econômicos (TENÓRIO, 2015). Por carregarem características tanto do setor público como do setor privado, as organizações do terceiro setor enfrentam desafios de gestão muito específicos, relativos à sua composição e função social. Do mesmo modo, suas configurações e atuações são tão plurais, orientadas de acordo com suas diversas finalidades, que encontram dificuldades em desenvolver mecanismos administrativos adequados às suas necessidades, capazes de garantir a sustentabilidade plena e a alcançar os seus objetivos sociais.

No que diz respeito ao gerenciamento de ONGs, Tenório (2015, s.p.) afirma que:

[...] “o trabalho nas ONGs pesquisadas é motivado por um ideal compartilhado pelos membros que as compõem [...]; o planejamento de suas atividades está sujeito às fontes de financiamento [...]; nem sempre as ONGs têm uma ideia clara de sua missão, de forma a delimitar suas ações, fixar objetivos e metas e

avaliar seus resultados; [...] os membros das ONGs possuem alto grau de compartilhamento das atividades a serem desenvolvidas, porém nenhuma sistematização dos dados para efeito de avaliação do desempenho gerencial; sua organização prima pela informalidade, praticamente sem normas e procedimentos escritos, o que as torna ágeis, mas dificulta sua gestão, porque as funções e as responsabilidades de seu pessoal não são claramente definidas; o tipo de trabalho que realizam apresenta dificuldades para ser avaliado, seja por seu efeito de longo prazo, seja por seu caráter mais qualitativo; o produto de seu trabalho, em geral, não é vendido, o que trona sua produção dependente ora de doações, ora de financiamentos por meio de projetos.”

Corroborando com Oliveira (2010), que afirma que essas entidades muitas vezes encontram problemas de gestão e de planejamento estratégico, além de que, muitas vezes, não são autossuficientes financeiramente e necessitam do apoio e da interação com outras organizações.

Pereira *et al.* (2013) salientam que a gestão de organizações do terceiro setor, como as ONGs, depende de grande conhecimento profissional, assim como de experiência em vários campos da administração, finanças, gestão de pessoas e marketing, por exemplo. Em contrapartida, esse tipo de organização concentra uma força de trabalho muito heterogênea: voluntários, funcionários e estagiários desempenham suas funções simultaneamente (RIBEIRO, *et al.* 2016), em um espaço de trabalho dinâmico. Esse conjunto de características pode gerar um ambiente fértil no que se refere à participação e ao surgimento de novas ideias e perspectivas, porém também pode favorecer o surgimento de conflitos e descompassos na interação entre as equipes.

É notável que a gestão de ONGs demanda não apenas a paixão pela causa ou pelo trabalho que está sendo provido, mas também exige preparo e desempenho. Da mesma forma, Alves e Koga (2003) apontam para a profissionalização do terceiro setor, com a participação de profissionais especializados e conhecedores das necessidades de gestão do setor. Bose e Schoenmaker (2006, p.2 -3) destacam sobre esse aspecto que:

A profissionalização das organizações do Terceiro Setor, por sua vez, tem colocado em xeque o caráter de militância e a adesão aos valores da organização [...], culturalmente, esses elementos vinham trazendo resultados, as preocupações com o desempenho, com a produtividade, com a qualificação, com as recompensas e com o desenvolvimento profissional, eram constantemente relegadas a segundo plano. Entretanto, essa fórmula parece não funcionar mais frente aos desafios que o setor se propõe a enfrentar. A profissionalização do setor, vinculada ao aumento da eficácia e eficiência de

suas organizações, necessariamente passa pela profissionalização das pessoas que o compõem, voltada para o desenvolvimento de novas competências.

A capacitação profissional também deve envolver os dirigentes dessas instituições, de forma a garantir a melhoria dos resultados organizacionais, sem se distanciar do objetivo principal que é a realização da missão social (OLIVEIRA; SOUSA, 2015). Por isso, destaca-se, a importância da incorporação de profissionais experientes e engajados na administração de organizações deste setor. Nesse contexto, é interessante analisar a participação de atores da terceira idade na gestão de ONGs, muitos já aposentados que veem no terceiro setor uma oportunidade de ocupação e recolocação social, levando em consideração que a contribuição dos idosos vem acompanhada de grande *know-how* e de uma rede estruturada de contatos.

2.3 NOVO CONTEXTO DA ATUAÇÃO PROFISSIONAL DA TERCEIRA IDADE

É notável a tendência mundial de aumento da expectativa de vida e, conseqüentemente, o envelhecimento da população em idade ativa e da força de trabalho. Cada vez mais se acentua o aumento da longevidade com qualidade de vida e, em sentido oposto, são registrados índices de natalidade cada vez menores. Segundo Souza e Lautert (2008), o aumento do número de idosos na população acarretou em mudanças na sociedade, exigindo-se a criação de políticas públicas de saúde e sociais dirigidas aos idosos, visando à preservação da saúde dessas pessoas e a melhoria da sua qualidade de vida.

De acordo com Nonato *et al.* (2012), em publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], estima-se que em 2020 a força de trabalho brasileira será composta por uma grande parcela de trabalhadores em idade avançada. Em 2050, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([IBGE], 2008), os brasileiros com mais de 65 anos corresponderão a 18% da população, equivalendo proporcionalmente à faixa etária de 0 a 14 anos. Esses dados apontam para o aumento gradual e constante da representatividade e participação dos indivíduos da terceira idade no Brasil nos próximos anos.

De acordo com Carmo *et al.* (2016, p. 5581),

“Estudos qualitativos sobre o público com mais de 60 anos [...] apontam que está ocorrendo um processo de transformação do entendimento sobre o conceito de velho e a velhice passando a ser considerada a fase da vida não mais apenas de perdas e doenças, mas também de conquistas, realizações e, sobretudo, de novas experiências e projetos. Apesar do gradativo deslocamento das perdas e aspectos negativos para os ganhos e aspectos positivos, o envelhecimento da população no Brasil ainda é fortemente

associado à perda de renda e improdutividade, sendo um dos possíveis caminhos para reverter esta situação a criação de oportunidades de participação dos idosos no mundo do trabalho”.

Nesse sentido, são delineados novos cenários na organização social do mercado de trabalho. Dentre esses cenários, observa-se principalmente o regresso dos indivíduos da terceira idade à busca por oportunidades de emprego, o prolongamento da carreira e a busca por ocupação.

Em relação à motivação para o trabalho, Souza (2012) identificou, em estudo realizado em Salvador, na Bahia, que os trabalhadores já aposentados buscam continuar trabalhando para manter as condições de vida, complementar a renda familiar, para assegurar seu papel e valor social e o modo como se percebem na coletividade. Essa pluralidade de significados associados ao trabalho indica um conjunto de fatores que atraem os idosos ao mercado e a busca por exercer cargos efetivos nas mais diferentes organizações.

Ainda de acordo com Souza (2012), para parte considerável dos aposentados a ocupação profissional era considerada o eixo principal do cotidiano e dos esforços dos mesmos. Desse modo, entende-se que a aposentadoria ou o afastamento do compromisso profissional podem significar o desligamento de uma realidade vivida durante grande parte da vida, causando problemas de aceitação da nova realidade e da diminuição das atividades exercidas no dia a dia.

Assim, torna-se mais comum encontrar casos de aposentados que buscam recolocação no mercado de trabalho, optam pela “desaposentadoria” ou procuram ocupações diferentes daquelas que desenvolveram durante a carreira (como, por exemplo, o trabalho voluntário). Destaca-se o trabalho voluntário como uma ferramenta para romper o afastamento social ao qual muitas pessoas da terceira idade estão submetidas. Segundo Yazbek (2015, p. 08), o voluntariado é a atividade por meio da qual o cidadão doa “seu tempo, trabalho e seus talentos, de modo espontâneo e não-remunerado, para causas de interesse comunitário, humanitário e social”.

Souza *et al.* (2010) afirmam que a maioria dos idosos engajados em atividades voluntárias é aposentada, o que pode estar relacionado a disponibilidade de tempo para dedicar-se a uma atividade que não proporciona renda ou retorno financeiro. Segundo Callou (2009, p. 2), “os idosos têm procurado engajar-se no trabalho voluntário de forma bastante participativa, responsável e atuante.” A participação de idosos em atividades sociais, como o voluntariado, contribui para o aumento e manutenção do bem-estar pessoal, ao possibilitar a inserção dos idosos nos meios familiares e comunitários, ampliar o reconhecimento e a valorização social e

política da população que envelhece. A prática do voluntariado promove o aumento da autoestima, diminuição da ansiedade e do estresse, além de apresentar inúmeros benefícios para as pessoas ou comunidades às quais as ações estão direcionadas (CALLOU, 2009; SOUZA; LAUTERT, 2008).

3 METODOLOGIA

Para a consecução dos objetivos propostos, considerou-se apropriado o estudo de abordagem qualitativa, quanto à natureza dos dados, uma vez que não se utiliza de métodos estatísticos de análise (VERGARA, 2013). Adicionalmente, segundo Godoy (1995) a pesquisa qualitativa contribui para melhorar a compreensão de um fenômeno em particular no âmbito em que ele ocorre.

De acordo com a classificação de Vergara (2013) para a organização da pesquisa científica, este trabalho se apresenta: em relação aos fins, um estudo de cunho exploratório e descritivo. Exploratório, por buscar maior compreensão sobre o tema abordado; e descritivo, por visar compreender e detalhar o fenômeno analisado. No que se refere aos meios, optou-se por pesquisa bibliográfica, por utilizar-se de várias fontes de consulta; e de campo, por contar com visitas nas instituições estudadas (VERGARA, 2013). A seleção das instituições foi realizada por conveniência, devido à facilidade de acesso aos respondentes.

Como ferramenta de coleta de dados, utilizaram-se entrevistas semiestruturadas que consistem em um modelo de entrevista desenvolvida a partir de um roteiro, que serve como norte para o pesquisador (FLICK, 2013). Essas entrevistas foram realizadas com os diretores e funcionários de duas organizações não governamentais (ONGs), aplicadas durante os meses de fevereiro e março de 2016. Neste momento, foram entrevistados quatro diretores da terceira idade e cinco funcionários em duas ONGs distintas. As entrevistas foram todas em modalidade semiestruturada, que, embora possua um roteiro, consiste em perguntas que são desenvolvidas ao longo de um diálogo, permitindo que o entrevistador possa captar a reação do entrevistado, identificando alterações na voz, expressões, respostas enérgicas, dentre outras características que contribuem para o enriquecimento dos dados apurados (DMITRUK, 2004). As entrevistas foram realizadas pessoalmente, nas unidades das ONGs, e tiveram uma duração média de 25 minutos, sendo registradas através de gravação de áudio.

No que se refere ao tratamento dos dados obtidos por meio das entrevistas, estas foram transcritas e analisadas de acordo com o método de análise de conteúdo proposto por Bardin (2002), que engloba a fase de pré-análise, composta pela leitura geral dos dados coletados, de forma incansável; exploração do material, que consiste na codificação dos dados, mediante categorização do material coletado; e tratamento dos resultados alcançados para interpretação, através de inferências pautadas em todo o material coletado.

As categorias configuram-se como as primeiras impressões acerca da realidade organizacional estudada. Resultaram do processo de levantamento de dados e informações das entrevistas transcritas, um total de 06 categorias de análise: 03 categorias de análise das entrevistas com os diretores (motivação para o trabalho na ONG; dificuldades encontradas na execução do trabalho; principais contribuições como gestores para OTS) e as outras 03 categorias da análise das entrevistas com funcionário (como são vistos os diretores da terceira idade; benefícios para a gestão; as dificuldades e desafios em trabalhar e interagir com diretores idosos na gestão). Dessa forma, a próxima seção agrupa os resultados obtidos através do procedimento metodológico apresentado.

4 RESULTADOS

Esta seção será dividida em duas subseções, a primeira abarca os resultados obtidos através das entrevistas com os diretores das instituições do terceiro setor estudadas e a segunda contém os resultados das entrevistas com os funcionários destas organizações.

4.1 ENTREVISTA COM OS ENTREVISTADOS

A primeira instituição, que atende a crianças de zero a três anos em situação de descaso ou abandono social, conta com um quadro de 26 funcionários e cerca de 70 voluntários. Os cargos de direção somam o total de três. Desses três cargos, dois são ocupados por mulheres com idade superior aos 60 anos, sendo todas voluntárias.

Segundo Yazbek (2015, p. 08) o voluntariado consiste na doação de “tempo, trabalho e [...] talentos, de modo espontâneo e não-remunerado, para causas de interesse comunitário, humanitário e social”. Em complemento, Oveja e Salgado (2012) sugere que esse tipo de trabalho também é motivado pelo altruísmo, representado nesses casos como a vontade de

contribuir para a comunidade, independentemente do retorno individual. E nesse sentido, encontrou-se na postura dessas diretoras as características de doação pessoal, sem o retorno financeiro, sendo as voluntárias recompensadas com o alcance do sucesso no trabalho prestado. Para fins de análise, optou-se por entrevistar apenas duas diretoras, que pertencem à terceira idade, destacando que, dentre elas, uma ocupa o cargo de diretora-presidente e a outra de diretora financeira. Ambas possuem nível superior completo, sendo a segunda pós-graduada em administração.

Percebe-se que as diretoras possuem experiência na área de gestão, pois uma foi proprietária de uma empresa e a outra trabalhou boa parte da vida na área administrativa de uma instituição, no setor responsável pelos documentos referentes à qualidade. Esses dados resgatam o que apontam Bose e Schoenmaker (2006) e Alves e Koga (2003), sobre a necessidade de profissionalização e de profissionais capacitados para a gestão de organizações do terceiro setor.

Sobre os fatores que as motivaram a realizar o trabalho voluntário, a diretora-presidente afirma que sempre gostou de auxiliar as pessoas e se sente muito bem por realizar esse trabalho, além de encontrar satisfação em se manter produtiva. Já a diretora financeira revela que sempre quis trabalhar em uma ONG que auxiliasse crianças, era um grande sonho. Ambas já trabalhavam como voluntárias em outras instituições antes da ONG em que estão atualmente. Esses depoimentos confirmam os resultados obtidos com o estudo desenvolvido por Labegalini et al (2015), a pesquisa realizada deixa claro a satisfação dos voluntários acima de 60 anos com o trabalho realizado. Eles entendem a importância das atividades desenvolvidas e se identificam com os resultados alcançados no que se refere a melhoria física e estrutural das crianças e de suas famílias após participação na Pastoral da Criança.

A diretora-presidente começou como voluntária de uma entidade filantrópica, em Recife e, após um ano de serviços prestados, ingressou na instituição em que atua no momento. Quando entrou nesta instituição, trabalhava diretamente com as crianças, depois como coordenadora do voluntariado e posteriormente como diretora-presidente. Já a diretora financeira iniciou o voluntariado em um local de tratamento de pessoas com hanseníase, posteriormente em uma creche até chegar à atual instituição. Esta relata que já no primeiro ano que ingressou na organização assumiu o cargo de diretora administrativa, depois foi para o financeiro.

A segunda instituição, que trabalha com a educação complementar de crianças e jovens, conta com 98 funcionários e com cinco cargos de direção. Todos os dirigentes são voluntários

e possuem idade superior aos 70 anos, entretanto só foi possível a realização da entrevista com o presidente e o diretor de planejamento. Os dois possuem ensino superior completo e o segundo é pós-graduado em política científica tecnológica. O presidente tinha uma empresa de engenharia e também atuou como professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), durante trinta e quatro anos, no Departamento de Engenharia. Já o diretor de planejamento se aposentou como professor pela UFPE e como químico pelo Estado de Pernambuco. Também foi presidente do Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP) e coordenador de equipe da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), entre outras atividades.

O diretor de planejamento relata que sempre teve apego às questões sociais, considerando-as como uma espécie de dívida, a qual cada um tem que contribuir para melhorar o social. Da mesma forma, o presidente da instituição realiza trabalhos voluntários desde os 14 anos e atribui sua afinidade com trabalho social à sua formação religiosa. Ambos dirigentes foram fundadores da organização em questão, e o atual presidente é o mesmo desde a fundação da instituição na década de 90, por falta de alguém que tenha disponibilidade e interesse de assumir esta função.

Quando perguntados sobre as suas principais contribuições para as instituições, os diretores das duas organizações declararam ser a sua experiência em gestão e uma ampla rede de relacionamentos. Além disso, a diretora-presidente da primeira instituição apontou como principal contribuição a visibilidade que ela trouxe para a ONG, através de publicações em jornais e revistas. Conforme Pereira *et al.* (2013) no que se refere a gestão de entidades do terceiro setor, estas são dependentes de alto conhecimento profissional e experiência nos diversos segmentos da administração.

No que diz respeito às dificuldades encontradas na execução do trabalho, todos os diretores entrevistados destacaram a ausência de recursos financeiros, e a dificuldade de conseguir doações, problema que é comum em ONGs, sendo contornado por meio de contribuições de pessoas que pertencem às suas redes de relacionamentos, através de doações e participação em eventos dos quais as instituições são beneficiárias. Corroborando com Bose e Schoenmaker (2006) e Oliveira (2010), que declaram que são inúmeros os desafios enfrentados pelo terceiro setor e que há uma busca por equilibrar limitação de recursos com aumento da capacidade de produção, qualidade na prestação de serviços, pagamento de profissionais dentre outros.

Em relação às dificuldades pessoais enfrentadas para a realização de seu trabalho nas organizações, as respostas foram diferentes. A diretora-presidente da primeira instituição afirmou que sua principal dificuldade era a insegurança, e que o trabalho voluntário a fortaleceu e melhorou a sua autoestima. Para a diretora financeira da mesma instituição, o maior desafio foi equilibrar sua vida familiar com o trabalho social desenvolvido. O diretor de planejamento da segunda ONG declarou considerar como seu principal desafio exercer o trabalho voluntário da mesma forma que trabalharia em uma empresa privada para ganhar seu salário. Em contrapartida, o presidente da mesma instituição afirmou que seus principais desafios são a idade e os problemas de saúde, e manifestou interesse em procurar um substituto.

É observável que os dirigentes das duas organizações já são aposentados, corroborando com Souza *et al.* (2010) ao alegar que o número maior de idosos envolvidos em atividades de voluntariado são aposentados. Além disso, todos parecem estar satisfeitos com o trabalho executado. Cooperando, dentre outras variáveis, para conservação do bem-estar pessoal e valorização social (CALLOU, 2008; SOUZA e LAUTERT, 2008).

4.2 ENTREVISTA COM OS FUNCIONÁRIOS

Dentre as entrevistas realizadas com os funcionários das instituições estudadas, destacou-se a percepção que os entrevistados têm da diretoria formada essencialmente por voluntários da terceira idade. Foi visto que os diretores são tidos como símbolos carismáticos das organizações, assim como são responsáveis pelo estabelecimento do clima organizacional e das dinâmicas de comunicação e gestão das ONGs em que atuam.

Todos os funcionários entrevistados apontaram como vantagem de trabalhar com diretores da terceira idade a rede de contatos que esses voluntários trazem como bagagem de suas vidas profissionais e sociais, que contribuem fortemente no apoio a captação de recursos financeiros e conseqüentemente na manutenção da execução do trabalho social. Na primeira instituição, as entrevistas permitiram observar que a experiência profissional anterior dos membros da diretoria foi de grande valia para o estabelecimento de novos procedimentos e para a reestruturação da gestão organizacional. Já na segunda organização, foi apontada como vantagem a tendência à informalidade dos procedimentos por parte da direção, porém a mesma característica também foi citada em outros momentos como sendo uma dificuldade, ratificando

a informalidade como uma característica que pode ser tanto positiva quanto negativa, no que se refere à gestão das organizações não-governamentais, como apontado por Tenório (2015).

Em relação aos benefícios que os voluntários da terceira idade trazem para a gestão e o clima organizacional, foi percebido que a experiência em administração de empresas e gestão financeira dos componentes da direção é de grande valor para a gestão da primeira ONG. Os funcionários entrevistados da segunda entidade indicaram que os diretores têm grande sensibilidade social para com os demais colaboradores, assim como contribuem para que haja um clima amistoso e participativo. Em ambas as organizações foi reconhecida a importância do empenho dos diretores na captação de recursos e na articulação dos projetos das instituições junto à sociedade, visto que a grande rede de contatos desses voluntários favorece a formação de parcerias e alianças com outras organizações. Sobre isso, Pereira *et al.* (2009, p.192) salientam que no terceiro setor as alianças e parcerias são essenciais, requerendo da gestão “habilidades de diplomacia e tato adicional nas relações e negociações”.

De modo geral, não foram identificados grandes conflitos geracionais entre a direção e os funcionários. Apenas dois dos entrevistados relataram dificuldades de relacionamento e de aceitação de novidades por parte dos diretores da terceira idade. Quanto a isso, infere-se que os demais funcionários não enxergam tais conflitos por estarem em contato mais próximo com as direções das ONGs, além de terem a percepção sobre atuação da diretoria mais voltada para os benefícios da presença destes para a imagem e clima organizacional do que para os processos administrativos.

Por outro lado, sobre as dificuldades e desafios em trabalhar e interagir com idosos, a baixa participação presencial da diretoria na primeira organização, presentes apenas uma vez por semana no local, foi indicada como um fator que dificulta o relacionamento entre funcionários e diretores. Alguns funcionários indicaram que pode ocorrer resistência às mudanças e à incorporação de novas técnicas e práticas de gestão, especialmente na segunda instituição. Sobre isso, destaca-se a ideia discutida por Callou (2008) de que no contexto atual da gestão é dado maior valor à rápida incorporação de mudanças, do que a experiências profissionais e de vida. Por outro lado, a mesma autora concorda com o posicionamento de que, muitas vezes, a experiência e a motivação para o trabalho por parte dos idosos traz grande valor estratégico para a gestão.

A análise das entrevistas permite compreender que a presença dos diretores da terceira idade é de grande relevância para as organizações do terceiro setor, uma vez que os mesmos

representam figuras de referência e trazem em sua essência o aporte de experiências profissionais e redes de contatos diversificadas. Mesmo que existam pequenos descompassos entre o modo de pensar de funcionários mais jovens e diretores idosos, os relacionamentos profissionais se mostraram saudáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As organizações que compõem o terceiro setor possuem especificidades em relação à gestão, muito devido a sua essência que não visa à lucratividade, mas a geração de ganhos para a sociedade. A questão da escassez de recursos é um problema apontado na discussão teórica e que, também na pesquisa de campo, mostrou-se recorrente em organizações dessa natureza. Por isso, os atores sociais idosos dirigentes dessas instituições, na maioria das vezes são pessoas bem relacionadas e que através de sua experiência e rede de contatos conseguem levantar fundos para manutenção dos trabalhos sociais realizados.

Comparando-se as perspectivas de funcionários e diretores, é possível observar que nas instituições analisadas a presença de idosos nos cargos de direção ocorre de modo ativo e constante. Os diretores enxergam o trabalho voluntário como parte significativa de sua missão de vida, assim como um dever para com a sociedade, coincidindo com o que aponta Oveja e Salgado (2012). Neste sentido, os funcionários das ONGs estudadas reconhecem a dedicação dos voluntários e suas capacidades administrativas. Assim, corrobora-se o posicionamento de Callou (2008, p. 5), que identifica o voluntariado como:

[...] “uma das fontes de reconhecimento e valorização que os idosos elegeram para suas vidas, acentuando a dimensão de trabalho para o outro, sedimentado na solidariedade e traduzidos numa atitude pró-ativa frente aos problemas sociais”.

O principal achado do artigo foi a importância da rede de contatos dos atores sociais idosos, na gestão e manutenção dos trabalhos desenvolvidos pelas instituições sem fins lucrativos, frente ao cenário de limitação de recursos, uma vez que o relacionamento pessoal desses indivíduos é de grande utilidade para a articulação social das organizações em que se inserem e para a captação de recursos financeiros e apoio político.

Ademais, os funcionários mais jovens apresentaram certo grau de descontentamento em relação ao desempenho e a abertura dos diretores às novas práticas de gestão, o que gera algum grau de tensão e conflito. No entanto, as vantagens observadas na participação da terceira idade

nessas organizações são, na maioria dos casos, suficientes para aplacar tal desvantagem. Outra preocupação observada foi a questão da sucessão, pois os cargos de direção exigem tempo e dedicação, além de não serem remunerados, no caso das ONGs estudadas. Desta forma, sugere-se a realização de pesquisas futuras sobre a dissonância entre os perfis de gestão entre idosos e jovens, aprofundando-se na questão dos conflitos geracionais nas organizações dirigidas por idosos. Outrossim, recomenda-se fortemente a investigação acerca dos processos sucessórios de gestão, com intuito de auxiliar instituições dessa natureza a manterem a realização do trabalho social a partir de uma perspectiva de longo prazo.

Quanto às limitações do estudo, destaca-se a dificuldade de conseguir entrevistar os outros diretores da segunda organização. Além disso, embora seja assegurado o sigilo das identidades dos entrevistados, é possível que eles tenham sido cuidadosos ao fornecerem as respostas e alguns pontos delicados na gestão das organizações não tenham ficado tão claros.

REFERÊNCIAS

- ABONG [Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais]. **As ongs podem remunerar seus dirigentes?** Disponível em: <http://goo.gl/92N69Q>. Acesso em: 17 fev. 2018.
- ALVES, M. A.; KOGA, N.M. Um passo para frente, um passo para trás: a reforma do marco legal do terceiro setor à luz da teoria institucional. In: **ENANPAD XXVII**, 2003, Atibaia: Anpad, 2003.
- ASSIS, L. B.; VIEGAS, G.; CKAGNAZAROFF, I. B. Gestão de Recursos Humanos no Terceiro Setor: um estudo descritivo das organizações de belo horizonte. **Revista Gestão Organizacional**, v. 10, n.02, p.297-323, mai/ago.2012. Disponível em: <http://goo.gl/0ePyl6>. Acesso em: 20 jan. 2018.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.
- BENEDETTI, T. et al. Physical activity and mental health status among elderly people. **Revista de Saúde Pública**, v. 42, n. 2, p. 302-307, 2008.
- BOSE, M.; SCHOENMAKER, L. Especificidades da Gestão de Pessoas no Terceiro Setor. **Anais do XXX Encontro da ANPAD**. Salvador. 2006. Disponível em:<http://goo.gl/O9fhnM>. Acesso em: 20 jan. 2018.
- BOSE, M.; SCHOENMAKER, L. Especificidades da Gestão de Pessoas no Terceiro Setor. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**, v. 5, n. 2, nov., 2006a. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/254/173>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 03 out. 2003. Disponível em: <https://goo.gl/LchBLH>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- CALLOU, L. Voluntariado na terceira idade: “ser voluntário é ajudar, doar algo”. **Cadernos de Cultura e Ciência**, v. 2, n. 1, p. 7-14, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/RgQeXM>. Acesso em: 01 fev. 2018.
- CARMO, M. I. M. M.; BETTS, B. A.; PEREIRA, M. P. G.; DAMAZIO, V. M. M.; **Design e Envelhecimento Saudável: Empreendedorismo depois dos 50**, p. 5581-5582. In: Anais do 12º Congresso Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento em Design [= Blucher Design Proceedings, v. 9, n. 2. São Paulo: Blucher, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/h2bRss>. Acesso em 28 fev. 2018.
- CAVALCANTE, C. E.; SOUZA, W. J. de; CUNHA, A. S. R. da; NASCIMENTO, M. A. de A. N. Elementos do trabalho voluntário: motivos e expectativas na pastoral da criança de João Pessoa/PB. **RECADM**, v. 10, n.1, p. 98-110, 2011. Disponível em:

<http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/647>. Acesso em 20 fev. 2018.

DMITRUK, H. B. **Cadernos metodológicos: diretrizes do trabalho científico**. 6. ed. Chapecó: Argos, 2004.

FERNANDES, R. C. **Privado porém Público**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1994.

FISCHER, R. M.; FALCONER A. **Desafios da parceria governo e terceiro setor**. Primeiro Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe – ISTR. Escola De Serviço Social Da UFRJ: Abril, 1998. Disponível em: <http://goo.gl/5LCGz>. Acesso em: 20 jan. 2018.

FLICK, U. **Introdução a Metodologia de Pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/Ft1j25>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. **Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/cJJE5W>. Acesso em: 16 fev. 2018.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v. 13, p. 25-36, 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/ZJDF6C>>. Acesso em: 29 de jan. 2018.

KALACHE, A. Envelhecimento populacional no Brasil: uma realidade nova. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 3, n. 3, p. 217-220, 1987.

LABEGALINI, C.M.G; UEMA, R.T.B; CARREIRA, L.; HIGARASHI, I. H.;

BALDISSERA, V. D. A. Voluntary work in pastoral da criança at the third age: a personal impact. **Revista de Pesquisa: Cuidado é Fundamental Online**, v. 7, n. 3, p. 2726-2737, July 2015. ISSN 2175-5361. Disponível em: <https://goo.gl/u26TJf>. Acesso em: 11 abr. 2018.

NONATO, F. J. A. P.; PEREIRA, R. H. M.; NASCIMENTO, P. A. M.M.; ARAÚJO, T. C. **O perfil da força de trabalho brasileira: trajetórias e perspectivas**. Nota Técnica – IPEA, mai. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/UW0zML>. Acesso em: 29 de jan. 2018.

OCEJA, L; SALGADO, S. Why do We Help? World change orientation as an antecedent of prosocial action. *Eur J Soc Psychol*. 2013 43:127-136.

OLIVEIRA, E. A; SOUSA, E. G. O Terceiro Setor no Brasil: Avanços, Retrocessos e Desafios para as Organizações Sociais. **Revista interdisciplinar de gestão social**, v.4, n.3 p. 181- 199, 2015. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rigs/article/view/10976>. Acesso em: 15 de fev. 2018.

- OLIVEIRA, R. R. Enfoques multitemáticos para a gestão de organizações não governamentais. **Estratégia & Negócios**, v.3, n.1, p. 145-167, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/udmx81>. Acesso em: 10 de fev. 2018.
- PEREIRA, R. da S.; MORAES, F. C. C. de; MATTOS JÚNIOR, A. B.; PALMISANO, A. Especificidades da gestão no terceiro setor. **Revista Organizações em Contexto (ROC)**, v. 9, n. 18, jul./dez., 2013. Disponível em: <https://goo.gl/vrGw1J>. Acesso em: 30 de jan. 2018.
- RIBEIRO, A. R. B.; SILVA, F. F.; SANTOS, J.K.R.S. ; FERNANDES, L. M. A. ; MEIRELES, Y. S. . Panorama da gestão de pessoas no terceiro setor: um estudo sobre uma organização não governamental pernambucana. **Veredas FAVIP (Online)**, v. 9, p. 159-174, 2016. Disponível em: http://veredas.favip.edu.br/ojs/index.php/veredas1/article/viewFile/355/pdf_7. Acesso em: 02 fev. 2018.
- SANTOS, I. S. P.; FÉLIX, R.G.A.; CARVALHO, T.D.L. **Gestão para a Sustentabilidade do Terceiro Setor**: um estudo de caso comparativo entre duas organizações do terceiro setor da cidade de itabirito – MG. 2009. 70 f. Projeto Empresarial (Trabalho de conclusão de curso) – Fundação José Bonifácio Lafayette de Andrada. Faculdade de Administração de Itabirito: Itabirito, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/fCKWQX>. Acesso em: 20 jan. 2018.
- SESC [Serviço Social do Comércio]. **A Terceira Idade**. Ano XI, n. 20. Ago. 2000. Disponível em: <http://goo.gl/vh0uyE>. Acesso em: 16 fev. 2018.
- SILVA, C. E. G. Gestão, Legislação e Fontes de Recursos no Terceiro Setor Brasileiro: uma perspectiva histórica. **Revista de Administração Pública**, v.44, n.6, p.1301-1325, nov./dez., 2010. Disponível em: <http://goo.gl/v40CUK>. Acesso em: 20 jan. 2018.
- SILVA, L. K. A. Lutar contra o câncer é lutar pela vida”: análise poliocular da solidariedade do voluntariado contra o câncer infantil piauiense. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre v. 6 n. 2 p. 375-394. jul./dez. 2007. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Ok7rmi2KjAwJ:revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/2325/3259+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em : 15 fev, 2018.
- SOUZA L; LAUTERT, L. Trabalho voluntário: uma alternativa para a promoção da saúde de idosos. **RevEscEnferm USP**, v. 42, n. 2, p. 371-376, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/5cuYmC>. Acesso em: 01 fev. 2018.
- SOUZA, C. M. B. de. Geração e Trabalho na Atualidade: uma análise sociológica. **Contemporânea**. ISSN: 2236-532X v. 2, n. 2 p. 513-531 Jul./Dez. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/Qhp99e>. Acesso em 29 jan. 2018.
- SOUZA, L; LAUTERT, L; HILLESHEIN, E. Trabalho voluntário, características demográficas, socioeconômicas e autopercepção da saúde de idosos de Porto Alegre. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 44, n. 3, p. 561-569, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/XX7Uuw>. Acesso em: 01 fev. 2018.

SOUZA, P. L. **A Implantação da Gestão Estratégica de Pessoas em uma Organização do Terceiro Setor**. Artigo de conclusão de curso (Pós-graduação). Pitágoras Pós-Graduação, Uberlândia, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/qAWND6>. Acesso em: 20 jan. 2018.

TENÓRIO, F. G. **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. Editora FGV, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/UFq2hn>. Acesso em: 20 jan. 2018.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2013.

YAZBEK, M. C. Voluntariado e Profissionalidade na Intervenção Social. **Revista Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/RCd9Me>. Acesso em: 01 fev. 2018.

GESTIÓN SOCIAL DEL RESIDENCIAL JOSÉ RODRIGUES DE SOUSA (CAPANEMA-PA) DEL PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”

*Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade*⁸

*Fabricio Corrêa da Costa*⁹

*Marcos Silvanio Sousa da Silva*¹⁰

*Carmen Pineda Nebot*¹¹

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la gestión social del Residencial José Rodrigues de Sousa por medio de tres categorías teóricas: dialogicidad, toma de decisiones y emancipación. Se plantea que la gestión social se produce cuando el dialogo entre actores culmina en una decisión colectiva con emancipación de los participantes. La investigación vinculada a este artículo tiene un enfoque cualitativo con utilización de observación participante, entrevistas semiestructuradas y análisis documental. Los resultados demuestran que el protagonismo de los vecinos, organizados en una asociación, los llevó al dialogo entre sí y con diferentes actores sobre el problema público de acceso a una vivienda digna. Esos diálogos dieron como resultado decisiones colectivas sobre la recogida de basura y el transporte público, entre otras. Se constató que los vecinos informados sobre sus problemas públicos pueden ejercer la ciudadanía para la construcción de soluciones de interés público. La gestión social demuestra ser una práctica de concertación de los problemas derivados de la implementación del programa del gobierno.

Palabras claves: Gestión Social. Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Dialogicidad. Toma de Decisiones. Emancipación.

⁸ Doutor, Universidade Federal Rural da Amazônia, admherbert@yahoo.com.br

⁹ Graduado, Universidade Federal Rural da Amazônia, fabrioc.c@hotmail.com

¹⁰ Graduado, Universidade Federal Rural da Amazônia, marxsilvanioviva@hotmail.com

¹¹ Licenciada en Derecho y Ciencia Política, Investigadora GEGOP-CLACSO, carmenpinedanebot@hotmail.com

SOCIAL MANAGEMENT OF RESIDENTIAL JOSÉ RODRIGUES DE SOUSA (CAPANEMA-PA) OF THE PROGRAM “MY HOUSE, MY LIFE”

Abstract

The paper aims to analyze the social management of the houses set called José Rodrigues de Sousa using three theoretical categories: dialogue, decision-making and emancipation. It is proposed that social management happens when dialogue between social actors results in collective decision-making with participants' emancipation. The research linked to this article is based on qualitative approach using participant observation, semi-structured interviews and documentary analysis. The research outcomes show that the residents' protagonism organized as an association led them to have dialogues between each other and with different social actors about public difficult of access to decent housing. For example, these dialogues have resulted in collective decision-making about garbage collection and public transportation. It was identified that well informed residents about their public problems can exercise their citizenship by building-up solutions of public interest. Social management demonstrates to be itself a practice of concertation to overcome problems arose from governmental programs implementation.

Keywords: Social Management. My Home. My Life Program. Dialogicity. Decision Making. Emancipation.

GESTÃO SOCIAL DO RESIDENCIAL JOSÉ RODRIGUES DE SOUSA (CAPANEMA-PA) DO PROGRAMA "MINHA CASA, MINHA VIDA"

Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar a gestão social do Residencial José Rodrigues de Sousa por meio de três categorias teóricas: dialogicidade, tomada de decisão e emancipação. Propõem-se que a gestão social ocorre quando o diálogo entre atores culmina em decisão coletiva com emancipação dos participantes. A pesquisa vinculada a este artigo possui abordagem qualitativa com utilização da observação participante, entrevista semiestruturada e análise documental. Os resultados evidenciam que o protagonismo dos moradores organizados em forma de associação os levou ao diálogo entre si e com diferentes atores sobre o problema público de acesso à moradia digna. Essa dialogicidade resultou em decisões coletivas sobre coleta de lixo e transporte público, por exemplo. Constata-se que moradores esclarecidos sobre seus problemas públicos podem exercer a cidadania pela construção de soluções de interesse público. A gestão social demonstra ser uma prática de concertação das problemáticas decorrentes da implementação de programa governamental.

Palavras-chave: Gestão Social. Programa Minha Casa. Minha Vida, Dialogicidade. Tomada de Decisão. Emancipação.

1 INTRODUCCIÓN

La interacción Sociedad-Estado se ha desarrollado en torno a la definición y resolución de problemas públicos. Si por un lado la sociedad civil movilizada y activa pasa a construir opinión pública para exigir la garantía de los derechos establecidos por ley y reivindicar reformas en la administración pública, por otro lado el Estado responde con políticas y programas públicos gubernamentales. Por lo tanto, la sociedad civil ha buscado nuevas formas de incluir y situar sus demandas en el debate público, con efectos para la efectividad de los espacios de participación social en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo de los territorios donde viven.

Se observa que a pesar de que la Constitución Federal Brasileña de 1988 garantiza los derechos por ley, una administración pública tecnoburocrática de programas gubernamentales limita la solución de históricos problemas de relevancia pública, como es el acceso a la vivienda. En el ámbito brasileño de las políticas públicas de vivienda, para paliar el aumento del déficit de estas y los anhelos de la población por viviendas dignas se creó, por la ley nº 11.977/2009, el programa de vivienda del gobierno federal denominado “*Minha Casa, Minha Vida*” (PMCMV), que tenía como fin el crear mecanismos de incentivo a la construcción y adquisición de nuevas viviendas o a la recalificación de inmuebles urbanos y a la construcción o reforma de viviendas rurales destinadas a familias de distintos niveles de renta. Sin embargo, este programa dirigido a facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna ha provocado en muchos casos dificultades a la población residente en ellas, debido a la baja calidad arquitectónica de las casas construidas (CARDOSO y ARAGÃO, 2013), a la segregación socioterritorial (SILVA, 2016) y a la precaria infraestructura pública local.

Como respuesta a estos problemas, la población que vive en los territorios construidos por este programa ha buscado nuevas formas de organización para poder disfrutar verdaderamente de sus derechos. Entre las formas, Fischer y Silva (2015) y Silva (2016) señalaron teóricamente la posibilidad del protagonismo de los sujetos locales en la conducción de procesos de gestión social de los territorios creados a partir del PMCMV. A diferencia de los ensayos teóricos escritos por Fischer y Silva (2015) y Silva (2016), el presente artículo es un trabajo teórico-empírico.

Teóricamente, se fundamenta en las categorías dialogicidad, toma de decisiones y emancipación en el ámbito de la gestión social. Entendiendo la Gestión Social como “la toma

de decisión colectiva, sin coacción, basada en la intangibilidad del lenguaje, en la dialogicidad y la comprensión como proceso, en la transparencia como presupuesto y en la emancipación en cuanto fin último” (CANÇADO, 2011, p. 221). Empíricamente, el territorio estudiado es el Residencial José Rodrigues de Sousa, localizado en el municipio de Capanema, en la Amazonia Paraense, donde residen cerca de 4.128 personas. Para el trabajo de campo se utilizó la observación participante en las reuniones organizadas por la asociación de vecinos y las entrevistas semiestructuradas con la dirección de esta asociación y los vecinos del residencial. Además, se analizaron documentos de la asociación y de la alcaldía.

Ante lo expuesto, nos preguntamos: ¿En qué medida la gestión del territorio creado por el PMCMV, específicamente la del Residencial José Rodrigues de Sousa, puede considerarse como gestión social? Se propone que la gestión social se da en la medida en que el diálogo entre actores culmina en una decisión colectiva con emancipación de los participantes.

Este trabajo intenta contribuir al conocimiento de iniciativas ciudadanas de organización social, de los desafíos de la gestión territorial y de la toma de decisiones de las poblaciones afectadas por la débil administración pública del PMCMV. Además, intenta también mostrar como la sociedad civil por medio de la participación y de la deliberación colectiva puede tener acceso a equipamientos y servicios básicos. Por tanto, el objetivo general del trabajo es analizar la gestión social en el territorio creado por el programa “*Minha casa, Minha vida*” en Capanema, teniendo como objetivos específicos: describir como se produce el diálogo entre los diferentes actores para el acceso a una vivienda digna en esta ciudad; examinar el proceso de toma de decisiones sobre el funcionamiento del Residencial José Rodrigues de Sousa y; analizar la emancipación de los actores participantes en el proceso de gestión del Residencial.

La comunicación se divide en tres secciones. La primera es esta introducción. En la segunda se realiza el desarrollo del trabajo que incluye el marco teórico de gestión social, el panorama de los programas de vivienda brasileños, los procedimientos metodológicos y la presentación y análisis de los resultados. En la tercera sección se presentan las consideraciones finales.

2. DESARROLLO

2.1 GESTIÓN SOCIAL

La perspectiva conceptual de gestión social acuñada pioneramente por Tenório (1998) busca estudiar como una de las categorías de análisis la relación Sociedad-Estado. Así, la ciudadanía es quien debe ser protagonista en el proceso de estas relaciones. La gestión en este caso se fundamenta en la participación de la sociedad en los procesos de decisión para el pleno ejercicio de derechos exigibles de interés público. En la ciudadanía deliberativa las personas actúan con una presencia activa y solidaria en los destinos de su comunidad, al ejercer su papel en la organización de la sociedad. Esta concepción de gestión social nace fundamentada epistemológicamente en la teoría crítica desarrollada por la Escuela de Frankfurt, en concreto en la idea democrática de racionalidad comunicativa de Jurgen Habermas. De esa forma, Sociedad y Gestión se interconectan en la esfera pública por la acción gerencial dialógica.

La esfera pública para Arendt (2007) es el espacio de discusión, donde los ciudadanos tratan de los asuntos que tienen importancia para ellos, como por ejemplo de su ciudad o de su barrio. Complementándolo, Habermas (2012) muestra que esta esfera es el espacio de interacción pluralista entre los diferentes actores para la deliberación colectiva sobre la vida en sociedad y para la construcción de consensos sobre los caminos a utilizar para afrontar los problemas públicos contemporáneos. La esfera pública comprende, según Schommer *et al.* (2011), múltiples interacciones entre actores de la sociedad civil, como sujetos políticos comprometidos con el interés público, articulados con el Estado y las organizaciones del mercado. Cançado (2011) considera la esfera pública como el espacio esencial para el desarrollo de la gestión social en la medida en que esta esfera es un espacio de intermediación entre el Estado, la sociedad y el mercado. Cançado (2011) también afirma que la esfera pública es una categoría mediadora del proceso de gestión social que contiene otras complementarias como la dialogicidad.

El diálogo es visto como una *praxis* social y política que cuestiona las estructuras socio-políticas-económicas vigentes y que revela los factores que obstaculizan, debido a la coacción y el dogmatismo gerencial tecnoburocrático autoritario, la emancipación humana por la libertad. La esfera pública es, por tanto, un espacio politizado de crítica por medio del cual se emancipan los participantes y les hacen tomar decisiones colectivas democráticas que incidan de cierta forma en la transformación y concertación del sistema hegemónico vigente.

En consecuencia, la gestión social es un proceso gerencial dialógico en el cual la autoridad de decisión es compartida y las decisiones tomadas son para el bien colectivo (TENÓRIO, 1998). Más recientemente, Cançado, Tenório, y Pereira (2011, p. 697) presentaron

la gestión social “como la toma de decisión colectiva, sin coacción, basada en la inteligibilidad del lenguaje, en la dialogicidad y el conocimiento entendido como proceso, en la transparencia como presupuesto y en la emancipación en cuanto fin último”. La aplicación práctica de esta forma de gestión democrática y participativa es posible por la participación ciudadana activa en las políticas públicas, en especial, en la “identificación del problema, en la planificación de su solución y en el acompañamiento de la ejecución hasta la evaluación del impacto social efectivamente alcanzado” (TENÓRIO, 1998, p. 22).

La democracia deliberativa tiene potencial para realizarse mediante la participación de la sociedad civil y la existencia de espacios de interacción (CANÇADO, PEREIRA y TENÓRIO, 2015). La Dialogicidad y la Intersubjetividad son conceptos complementarios, siendo la primera la capacidad de comunicarse y entenderse con otras personas y la segunda la comprensión de ese dialogo, o sea, entender la subjetividad de los individuos por medio de la comunicación entre ellos (CANÇADO, 2011; CANÇADO, PEREIRA y TENÓRIO, 2015).

La dialogicidad en el proceso de Gestión Social, debe entenderse, no solo como un dialogo, sino también como la visión de determinada realidad en la que la sociedad vive y en la cual el dialogo le sirve para buscar alternativas viables a la misma. A través de la dialogicidad la sociedad civil organizada puede buscar aplicar colectivamente alternativas para problemáticas sociales. En este sentido, conseguir medios para que la dialogicidad suceda de modo equilibrado en la esfera pública es hacer que la Gestión Social se lleve a efecto. Según Habermas (2003, p. 99) “la sociedad civil se compone de movimientos, organizaciones y asociaciones, los cuales captan ecos de los problemas sociales que resuenan en las esferas privadas, los resumen y los transmiten a continuación a la esfera pública política”.

El conocimiento social es tanto en comunicación como en acción. No pudiendo haber conocimiento social a menos que sea formado, mantenido, difundido y transformado dentro de la sociedad, entre individuos o entre individuos y grupos, subgrupos y culturas. El conocimiento social se atribuye igualmente a las dinámicas de estabilidad como a las de cambio (MARKOVÁ, 2006). A partir del discurso argumentativo entre sujetos, o sea, a través del dialogo y de una relación intersubjetiva los sujetos deben posicionarse en torno de la construcción de un modelo de sociedad deliberativa y democrática teniendo como horizonte posible la emancipación humana y social.

La emancipación humana se produce cuando el hombre reconoce en sí mismo la fuerza que precisa para buscar aquello que necesita y le satisface, de forma no individual; y eso no

ocurre de fuera para dentro sino de dentro para fuera. Sin embargo, factores como la democracia tienden a que el proceso de emancipación sea más rápido y de mejor calidad. Ser ciudadano, según Tenório (1998), supone el ejercicio pleno de derechos exigibles en beneficio de la persona y del colectivo. Para Tenório (1998), la emancipación por medio de la ciudadanía deliberativa se da en dos frentes: en el trabajo, cuando el sujeto toma conciencia de su papel como actor del proceso y pasa a reivindicarlo, no solamente con mejores condiciones económicas sino también con mejores condiciones de trabajo y de participación en el proceso de toma de decisiones empresariales; en la sociedad, cuando el sujeto toma conciencia de su papel substancial en la organización de la sociedad, no solamente como votante sino también con una presencia activa y solidaria en los destinos de su comunidad. La emancipación del hombre constituye su autonomía social, o sea, significa liberarse de las “amarras” impuestas cotidianamente por la estructura positivista de manipulación y reproducción de la vida.

Para caracterizar determinada práctica como Gestión Social es preciso definir sus bases, o sea, las dimensiones de análisis que servirán como camino para poder evaluar si es o no Gestión Social. A partir de la estructura conceptual hasta ahora construida, se elaboró la siguiente propuesta teórica: la gestión social es un proceso iniciado por la sociedad civil en el cual hay espacio de interacción para el dialogo entre diferentes actores sobre problemas de relevancia pública, que tiene efecto en la toma de decisiones colectivas y en la emancipación de los participantes (Cuadro 1). Se percibe que en un escenario de crisis socioeconómica y política, que debilita la democracia en el proceso de decisión y produce la insatisfacción de la sociedad civil con la administración pública gerencial tecnoburocrática, el debate sobre la transformación social por medio de la participación ciudadana en una gobernanza democrática con gestión social en los procesos de definición de la agenda, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas está justificado. Entendiendo, como señala Tenorio (2008) que la participación no puede ser concedida, no debe ser “una prerrogativa”. Esta discusión busca entender la implicación y articulación de algunos actores estatales, sociales y de mercado en experiencias que sirvan para enfrentar las lacras sociales, en una búsqueda del interés público.

Cuadro 1 – Categorías de la propuesta teórica sobre el proceso de gestión social

Categoría teórica	Descripción
Dialogicidad	Capacidad de dialogar en el espacio de interacción entre diferentes actores con libertad para hablar, oír y considerar lo que los otros dicen sobre asuntos de relevancia pública.
Toma de Decisión	Toma de decisión colectiva, con participación social, basada en el entendimiento mutuo, en la argumentación, en la contraposición de ideas y no en la negociación en el sentido utilitario del término.
Emancipación	Interpretación sobre el sistema hegemónico vigente y autonomía para mejorar la realidad colectiva.

Fuente: Elaboración propia, usando como referente los textos de Cançado (2011) y Cançado, Tenório, y Pereira (2011).

A pesar de los continuos desarrollos del área de conocimiento y de la práctica de la Gestión Social, el tema no está libre de críticas. Según Pinho (2010) y Pinho y Santos (2013), para que la Gestión Social sea viable y efectiva, debe estar precedida de un amplio proceso de educación, pues para que se dé el proceso de toma de decisión los ciudadanos deben tener conocimientos ya que si no existe el riesgo de que sirva para legitimar determinadas prácticas de dominación. Pero para Cançado (2011) donde hace falta, para tomar decisiones, que primero haya un amplio proceso de educación no es una toma de decisión colectiva, pues quien educa ya vislumbra el resultado de la deliberación de aquellos a los que enseña. Es verdaderamente, la dictadura del saber.

2.2 POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN BRASIL

El problema brasileño de vivienda comienza a debatirse de una manera más amplia a partir de la década de los 30 a causa del flujo migratorio de la población desde las áreas rurales a las ciudades. Este flujo se produjo debido a la búsqueda de empleo por parte de la población, fomentado por un modelo de desarrollo enfocado en la estructuración productiva industrial. El proceso de industrialización trajo consigo el crecimiento de la población urbana, sin embargo, la planificación y la gestión territorial no acompañaron las demandas de estas poblaciones en términos de políticas y servicios públicos, como el saneamiento y la vivienda. En efecto, el proceso de urbanización refuerza las desigualdades socio-económicas-espaciales entre centro y periferia, así como amplía el déficit de vivienda, estimado en 3,6 millones de viviendas en la década de los 50 (RAMOS y NOIA, 2016).

A partir de 1964, el gobierno federal crea el Sistema Financiero de Vivienda (SFH) y el Banco Nacional de Vivienda (BNH) con líneas de crédito para la construcción de viviendas. Además, surgen bajo la tutela de los gobiernos de los estados, las Sociedades de Vivienda (COHABS). Pero, “de los 4,5 millones de viviendas creadas por el SFH, en los años del régimen militar, o sea, de 1964 a 1986, solo una pequeña fracción, el 33%, fueran destinadas a los grupos sociales de renta baja, pero lo peor de todo, es que fueron construidas en locales muy distantes de los servicios de salud, educación, salud, ocio...” (VASCONCELOS FILHO, 2013, p. 77). Las medidas adoptadas en los programas de vivienda en este período histórico no produjeron un efecto significativo para las poblaciones de renta baja. La financiación era mayoritariamente para la población de renta media y alta, ya que estas pagan mejor la inversión hecha por las constructoras (LOUREIRO, MACÁRIO y GUERRA, 2013).

A mediados de los 80 la Caja Económica Federal (CEF) asume las directrices de la política de vivienda brasileña y pasa a dirigir los programas de vivienda. Con la aprobación de la Constitución Federal de 1988, Brasil pasa por una nova reestructuración de los derechos a la ciudad y a la vivienda. En el ámbito de las políticas sociales, el país incorporó nuevas directrices haciendo posible la igualdad de derechos y el acceso fundamentalmente a los programas de vivienda (SHIMBO, 2010). Sin embargo, “a principios de la década de los 90 una población de 60 millones de personas, excluidas, no tenían buenas condiciones de vivienda. En ese sentido, el 55,2% de las familias que cobraban hasta dos salarios mínimos profundizaban el cuadro de déficit de vivienda en el país” (VASCONCELOS FILHO, 2013, p. 85).

Solamente a partir de 2003, con el fin de atenuar el problema de la vivienda digna en Brasil, el gobierno federal crea políticas y programas de vivienda para población de una banda salarial entre 0 y 5 salarios mínimos, los cuales concentran la mayor parte del déficit de vivienda. Surge la Política Nacional de Vivienda (PNH), los Sistemas Nacionales de Vivienda de Interés Social y de Mercado y los Planes Nacional y Locales de Vivienda de Interés Social. Nace el Programa “*Minha Casa, Minha Vida*” (PMCMV) como parte del PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento) desde entonces atiende a familias de renta media y baja, en todo el territorio brasileño. Pero no es hasta 2009 que el PMCMV comenzó a tener fuerza en términos de política pública dirigida al sector de la vivienda, año en que se ampliaron significativamente las inversiones en vivienda hasta 69 billones de reales, que eran en 2003 de 7 billones. La inversión en vivienda para el estrato de población cuya renta es de hasta 3 salarios mínimos creció del 26% en 2003 al 72% en 2009. Las construcciones de las casas en el ámbito del

PMCMV fueron distribuidas en 3 franjas de renta; 400 mil para los de renta familiar de 0 a 3 salarios (franja 1); 400 mil para los de renta familiar de hasta 6 salarios mínimos (franja 2) y 200 mil para los de renta familiar de 6 hasta 10 salarios mínimos (franja 3), asignándose una forma diferente de financiación a cada tipo de renta (SHIMBO, 2010; LOUREIRO, MACÁRIO y GUERRA, 2013).

Entre los principales actores involucrados en el PMCMV destacan: el Ministerio de las Ciudades (MC), la Caja Económica Federal (CEF), los Estados y Municipios y las Empresas de Construcción civil. La Caja Económica Federal (CEF) es un agente importante tanto para el Sistema Financiero Nacional (SFN) como para el Sistema Financiero de Vivienda (SFH). Actualmente es una pieza clave en la ejecución de políticas públicas nacionales. Entre las atribuciones de la Caja, las consideradas más importantes son: actuar como institución depositaria y gestora de los recursos del FDS (Fondo de Desarrollo Social) y del FNHIS y; definir e implementar los procedimientos operativos necesarios para el uso de los recursos, basándose en las normas elaboradas por el Consejo Gestor y por el Ministerio de las Ciudades. La Caja tiene poder de decisión en la gestión operativa del PMCMV, pues se ocupa de la financiación, tanto del usuario como de las constructoras y promotores y de la aprobación del proyecto técnico, jurídico y económico – financiero (LOUREIRO, MACÁRIO y GUERRA, 2013). En cambio la elección de las familias beneficiadas y las áreas disponibles o priorizadas para la implantación del proyecto la hacen los Estados y los Municipios, que por medio de la firma de un acuerdo de adhesión con la CEF garantiza las acciones que facilitan la ejecución de los proyectos. Según Loureiro, Macário y Guerra (2013), son las empresas del sector de la construcción civil las que presentan las propuestas y ejecutan los proyectos de acuerdo a las normas técnicas del programa y mantienen los inmuebles durante el plazo de sesenta días después de su terminación y legalización.

Según Azevedo (2011), los programas de vivienda deben servir como solución para los problemas públicos de acceso a una vivienda digna, sin embargo, lo que se observa en ciertos casos es que los programas solo tienen como objetivo el aspecto económico y financiero, sin tener en cuenta los derechos humanos de las personas que sueñan en tener viviendas dignas, que son dejados de lado (CARDOSO; ARAGÃO Y ARAUJO, 2011). “*Minha Casa, Minha Vida*” (PMCMV), según Fischer y Silva (2015), es un programa que tiene por finalidad crear mecanismos de incentivo a la producción y adquisición de nuevas unidades habitacionales o la recalificación de inmuebles urbanos y la producción o reforma de viviendas rurales destinadas

a familias de distintas franjas de renta. Se percibe en la propia definición del programa cual es el sentido del mismo, es decir, el “incentivo a la producción” en lugar de garantía de derechos como es el de “viviendas dignas”. Los proyectos de viviendas son elaborados por el sector privado, por ello se priorizan los objetivos de las empresas de construcción civil en lugar de objetivos sociales. Desde el punto de vista de Cardoso y Aragão (2013), el PCMVM tiene 8 fallos en la planificación en tanto que política pública dirigida a solucionar el déficit de vivienda:

[...] (1) la falta de articulación del programa con la política urbana; (2) la ausencia de instrumentos para afrontar la cuestión de los terrenos; (3) los problemas de localización de los nuevos proyectos; (4) excesivo privilegio concedido a los sectores privados; (5) el gran tamaño de los proyectos (6) la baja calidad arquitectónica y de construcción de los proyectos; (7) la discontinuidad del programa en relación al SNHIS y la pérdida de control social sobre su implementación. A esos puntos, destacados ya en varios análisis, añadimos también (8) las desigualdades en la distribución de los recursos como fruto del modelo institucional adoptado” (comillas de los autores, 2017).

Además es precaria la calidad del espacio urbano, ya que el acceso a la salud, educación, transporte, agua, luz y la red de saneamiento es limitado al no poseer las condiciones mínimas esperadas de una política de vivienda (HIRATA, 2009). Según la misma autora el programa confunde política de vivienda con política de generación de empleo en la industria de construcción civil, en la medida en que tiene apenas estrategias de producción de más casas y no tiene en cuenta la complejidad de las diferentes demandas y necesidades de vivienda en el país.

Las clases que más sufren con la falta de una planificación adecuada de políticas de vivienda, por parte del poder público, son aquellas de menor renta que al adquirir su tan soñada casa propia se ven apartados de su ambiente normal, pues son obligados a aceptar que su local de residencia sea en los márgenes de la ciudad en que viven. Eso tiene el efecto de que áreas construidas por los programas de vivienda se convierten en territorios conflictivos y contradictorios, que en cierta forma reproducen la segregación socio-espacial. En respuesta, han surgido nuevos modelos de gestión basados en el protagonismo de la sociedad que vive en estos territorios generados por el PMCMV, con vistas a la participación en el proceso de decisión sobre el rumbo de estos territorios. Según Tenório (1998), la autonomía social se da cuando cada sujeto toma conciencia de su papel sustancial en la organización de la sociedad,

no solamente como elector, sino también con una presencia activa y solidaria en los destinos de su comunidad.

2.3 PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

El presente artículo es producto de una investigación teórico-empírica que tiene como objetivo analizar la dialogicidad, la toma de decisión colectiva y la emancipación en el ámbito de la gestión social. En este sentido, se partió del argumento de que la sociedad civil se organiza para generar procesos de gestión de la política pública, en espacios de debate sobre los asuntos de interés público enfocados al desarrollo territorial. Por tanto, con libertad participativa, la sociedad civil construye mediante el diálogo un consenso sobre un determinado problema de relevancia pública. A partir de la definición clara del problema público, la sociedad civil planea y realiza acciones públicas que culminen en la deliberación y toma de decisión colectiva por la interacción entre Sociedad, Estado y/ o Mercado. Este proceso luego resulta en la emancipación como aclaración sobre el problema público cuya solución procede de la conciencia y acción ciudadana corresponsable de las soluciones de interés público. Así, se elaboró el Cuadro 2, para proceder a la investigación.

Cuadro 2 – Categorías teóricas y criterios de análisis

Categoría Teórica	Criterios de análisis
Dialogicidad	<ul style="list-style-type: none"> - Protagonismo de la sociedad civil que se organiza para generar procesos de gestión de la política pública; - Espacios de debate, con libertad participativa, de los asuntos de interés público en el sentido del desarrollo territorial; - Formación de la opinión pública procedente del consenso entre los participantes sobre el problema de relevancia pública.
Toma de Decisión	<ul style="list-style-type: none"> - Decisiones tomadas mediante proceso deliberativo; - Definición y realización de acciones públicas que dinamicen las interacciones entre Sociedad, Estado y Mercado.
Emancipación	<ul style="list-style-type: none"> - Explicación sobre el problema público; - Conciencia del papel ciudadano activo y solidario en la construcción de soluciones de interés público.

Fuente: Elaboración propia.

Empíricamente, por motivo de accesibilidad de los investigadores, se seleccionó como organización de la sociedad civil la Asociación de Vecinos del Residencial José Rodrigues (AMRJRS). El territorio, por tanto, se trata del Residencial en cuestión, localizado en el municipio de Capanema en la Amazonia Paraense. La política pública entrelazada con este territorio es la de vivienda, en concreto, el Programa “*Minha Casa, Minha Vida*”. El análisis teórico-empírico consideró la dialogicidad y el espacio de debate dentro de la Asociación y de ella con los demás actores locales. La deliberación en la toma de decisiones también se tuvo en cuenta en dos aspectos, el interno referente a los vecinos del territorio y los externos, cuando incluye a otros actores, como es el caso del gobierno municipal. En definitiva, se enfocó en el esclarecimiento sobre los problemas públicos de relevancia para este territorio y en la construcción de soluciones, a partir de la ciudadanía, de estos problemas.

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo. El trabajo de campo se realizó por medio de entrevistas a 10 vecinos del residencial elegidos de forma aleatoria, a 9 directores y a 6 fiscales de la AMRJRS, que es una organización de derecho privado sin fines lucrativos, sin vinculación político partidista ni credo religioso, que no discrimina por sexo o color, cuya sede está dentro del Residencial investigado. En diciembre de 2017 el total de familias residentes en el residencial era de 1.032 lo que corresponde aproximadamente a 4.128 vecinos dispuestos en 129 bloques, cada bloque subdividido en 8 apartamentos de 32,22 m².

Además se entrevistó a funcionarios de la Secretaria de Planificación del Municipio (SEPLAN) que son responsables de la coordinación, articulación y ejecución de tareas como: registro de los candidatos, verificación de la documentación, visitas domiciliarias con el fin de comprobar los datos presentados, publicación y divulgación pública de las informaciones sobre las etapas del proceso de implementación del PMCMV.

Como instrumento de recogida de datos se utilizó un formulario que contenía preguntas abiertas, utilizándose posteriormente en ellos el análisis de contenido. Se utilizaron dos tipos de formularios (Cuadro 3), uno para los vecinos y otro para los directores y fiscales de la AMRJRS. Para la entrevista de los funcionarios del Ayuntamiento se utilizó un guion semi-estructurado.

Cuadro 3 - Síntesis de las preguntas abiertas de los formularios y el guion utilizado en el Ayuntamiento como criterios de análisis

Criterios de Análisis	Preguntas del Trabajo de Campo
-----------------------	--------------------------------

Protagonismo de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> - ¿De qué forma se organizan los vecinos? - ¿Cuáles son los intereses que les llevan a organizarse? - ¿Qué acciones realizadas justifican este protagonismo? - ¿Cómo fue implementado el Programa <i>Minha Casa, Minha Vida</i>?
Espacio de debate	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Existe dialogo entre los vecinos? - ¿Existe un local de encuentro para el dialogo colectivo? - ¿Usted participa en las reuniones de debate? ¿Tiene libertad para hablar sobre las demandas que le preocupan? - ¿Cuáles son los principales contenidos de los diálogos? - ¿La participación de los vecinos es libre? - ¿El diálogo hizo posible la formación de consensos?
Decisiones	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo se toman las decisiones? - ¿De quién es la responsabilidad de las decisiones que se toman? - ¿Las decisiones provienen de la deliberación? - ¿Cuáles son las principales decisiones tomadas colectivamente? - ¿Las decisiones que se toman son comunicadas a los vecinos? - ¿Las decisiones benefician a todos los vecinos?
Acciones Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué acciones derivadas de la toma de decisiones son realizadas por los vecinos en interacción con los demás actores? - ¿Cuáles son los efectos de las acciones conjuntas realizadas? - ¿Esta previsto realizar acciones conjuntas?
Esclarecimiento	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles son los principales problemas que afectan a los vecinos? - ¿Cómo se produjeron estos problemas?
Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Los vecinos intervienen en la construcción de soluciones a los problemas públicos identificados?

Fuente: Elaboración propia.

2.4 PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Como señala Tenório (1998) la gestión social es un proceso conducido por el protagonismo de la sociedad civil. Sin embargo, el gobierno no tiene en cuenta la capacidad de auto-organización de la sociedad civil en la medida en que contrata agentes privados para la realización del trabajo técnico social de implantación de soluciones de organización social construidas sin diálogo con la comunidad afectada. De esa forma, es muy posible que esta solución no sea efectiva. Y fue lo que ocurrió en el caso de este Residencial, como se verá a continuación, que el gobierno municipal contrató a una entidad privada para gestionar el residencial, por la cual cada manzana de casas tendría un administrador que sería el portavoz de los vecinos. Sin embargo, esta solución no tuvo éxito. Fueron los propios vecinos los que tomaron la iniciativa de auto-organización social en forma de asociación, para intentar superar los problemas de acceso a una vivienda digna. Esta actitud se produjo por la indignación de los

vecinos con la situación caótica vivida por ellos en el residencial, debido a la deficiencia de seguridad, transporte, iluminación pública, limpieza, recogida de basura, sistema de agua y alcantarillado. A partir de entonces, la asociación pasa a interactuar con los vecinos y los actores estatales y de mercado.

“Al principio la empresa intento implantar la administración privada en el condominio, donde cada manzana tendría un administrador, pero no resultó. Fue entonces cuando los vecinos tuvieron la idea de crear una asociación” (Directivo 2 de la AMRJS).

“[...] la asociación surgió con la intención de mejorar la comunidad” (Directivo 9 de la AMRJS).

El interés público refleja el bien colectivo de la comunidad (TENÓRIO, 1998), en este punto, el fragmento de arriba indica que el interés de la asociación es la mejora de la comunidad que habita el residencial. Además, se constata que los intereses de la asociación de vecinos expresados en su estatuto social son ejecutar, controlar y evaluar acciones, programas y proyectos enfocados a los intereses de los vecinos, residentes y domiciliados en el Residencial, en sus necesidades socioeconómicas, culturales y ambientales, teniendo como objetivo contribuir al establecimiento de políticas públicas y programas intersectoriales en los niveles federal, del estado y municipal. De esa forma, la asociación busca: la concreción de derechos sociales; realización de reuniones, círculos de estudios, conferencias, debates, charlas, seminarios para las familias del proyecto de viviendas del PMCMV; proporcionar la participación en el debate de las políticas públicas de vivienda de interés social.

Para Cançado (2011), la sociedad debe comprender que los intereses individuales solo serán logrados cuando los intereses colectivos también lo sean, pues existe interdependencia entre estos intereses. Lo que se observa por que se expresa en el estatuto social y es corroborado por las palabras de un director es que la organización social busca conseguir el interés público de una vivienda digna para el colectivo de vecinos. La búsqueda de objetivos colectivos, basado en el acuerdo de objetivos individuales, hacen que los actores de este proceso actúen con el fin de construir, a partir de la acción e interacción entre los individuos y entre los individuos y el ambiente donde están insertados, un nuevo espacio de debate, acción y desarrollo (VASCONCELLOS SOBRINHO y VASCONCELLOS, 2016).

Schommer *et al.* (2011) y Cançado (2011) describen que la gestión social puede prosperar en espacios de interacción entre diferentes actores que hacen posible el diálogo sobre asuntos de importancia pública. Específicamente en el caso estudiado se constata, a continuación, la realización de reuniones como espacio de debates y participación social en la

política pública de vivienda de interés social. Las reuniones de los debates se celebran semanalmente. Los asuntos a debatir son escogidos por los miembros de la asociación durante los días anteriores a las reuniones. Sin embargo, en las reuniones es normal que surjan nuevas cuestiones y problemas que necesitan solucionarse, pero la prioridad son los asuntos pre-establecidos antes de la reunión.

“Todas las reuniones son de puertas abiertas para que los vecinos se sientan a gusto para participar. Muchos proponen soluciones, pero otros no. La mayoría esta callada” (Directivo 7 de la AMRJRS).

“Participo siempre en las reuniones y todos pueden hablar (Vecino3).

“Todos tienen libertad para hablar, por medio de denuncias y reclamaciones en las reuniones, sobre todas las demandas y asuntos que estén relacionados con los problemas que encuentren en su casa o en el residencial” (Directivo 8 de la AMRJRS).

“Aún no participé pero dicen que todos participan (Vecino 1 del RJRS).

“Ya hay una participación por parte de los vecinos en las reuniones de la dirección, pero aún no vienen todos los que esperamos que vengan. Los delegados convidan a los vecinos a través del WhatsApp o los convidamos en sus propias casas” (Directivo 1 de la AMRJRS).

Se observa que hay participación de los vecinos en los espacios de debate. Esta participación es movilizada por la organización social por medio de las nuevas tecnologías o por el contacto personal directo. Sin embargo, cuantitativamente, el número de participantes aún no cumple las expectativas de los movilizadores sociales. Los motivos que se han identificado sobre la ausencia de participación de los vecinos fueron: falta de tiempo y/o interés, así como la opinión de que los asuntos son irrelevantes para ellos. Son espacios abiertos al público en los cuales todos pueden hablar y dialogar. El dialogo colectivo implica denuncias, reclamaciones, demandas sobre los diversos problemas de las viviendas y/ o el residencial (Cuadro 4). Además de en las reuniones, las demandas son recogidas normalmente por la secretaria de la asociación. De esa forma, se verifica que la sociedad civil se organiza en una asociación para construir la opinión pública sobre asuntos que necesitan mejorarse en su territorio, y eso coincide con lo apuntado por Habermas (2003) sobre la forma de captación del eco de los problemas sociales.

Cuadro 4 – Reclamaciones, denuncias y solicitudes

Item	Asuntos debatidos
Reclamaciones	- Roturas en las casas; - Agua corriente y gestión de la bomba de agua; - Locales inundados por la lluvia;

	<ul style="list-style-type: none"> - Alcantarillas obstruidas, basura esparcida y falta de recogida de basura; - Transporte público;
Denuncias	<ul style="list-style-type: none"> - Vecinos irregulares; - Robos en las casas y asalto a los vecinos; - Tráfico de drogas.
Solicitudes	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo registro de los vecinos; - Mercado destinado al comercio; - Entorno para servicios de informática y acceso a internet; - Puesto público de salud; - Puesto da Política Militar (PMBOX);

Fuente: Elaboración propia.

El diálogo sirvió para construir propuestas para solucionar los problemas identificados. Este proceso de construcción de propuestas es entendido como un proceso deliberativo de toma de decisiones colectiva. En este sentido, como este colectivo está limitado a los vecinos, se denomina de dialogicidad comunitaria, estando marcado por el diálogo en reuniones y conversaciones entre vecinos y directivos de la AMRJRS. La dialogicidad es entendida en este trabajo, como el proceso de diálogo entre los vecinos y la asociación de vecinos en la búsqueda de un entendimiento para una toma de decisiones que sea compartida por todos los involucrados. Los que toman las decisiones, es decir, los directivos de la asociación y los vecinos comparten las responsabilidades como forma de llegar a una decisión que sea colectiva y beneficiosa para todos, pues es a través de la suma de los objetivos individuales como se llega a los objetivos colectivos.

“Los propios vecinos comunican a la gente los problemas de la comunidad (Directivo 4 de la AMRJRS).

“Entre otros asuntos en las reuniones tratamos de las fosas atascadas, la inseguridad, alcantarillas obstruidas, casas inundadas. Viendo también las posturas que podemos tomar para solucionar esos problemas” (Directivo 9 de la AMRJRS).

“Estamos diariamente en el centro comunitario donde los vecinos siempre nos buscan para contarnos las demandas que más afectan a la comunidad [...] la gente siempre consigue el consenso en las reuniones (Directivo 1 de la AMRJRS).

“La gente consigue ponerse de acuerdo a través de la opinión de uno o de otro. Porque cuando la gente está en la reunión y uno o dos no están de acuerdo en algo, hay una votación y la gente lucha por la decisión de la mayoría (Directivo 2 de la AMRJRS).

Por lo tanto, se complementan los estudios sobre la categoría dialogicidad al señalarse la dialogicidad comunitaria formada por captación del eco de los problemas territoriales, la formación de la opinión pública y la deliberación colectiva de propuestas de solución. En la

dialogicidad comunitaria es definido el problema público basándose en los asuntos debatidos. En este nivel de dialogicidad también se construye el consenso. El consenso representa la formación de la opinión pública local de los vecinos. Sin embargo, no siempre es un consenso derivado de la democracia deliberativa, pues se identificó que ciertas decisiones son tomadas mediante votación. Distinguiéndose entre decisión colectiva como sinónimo de “decisión de la mayoría por votación” de “consenso construido por el diálogo”. Generalmente, los miembros de la asociación buscan reconstruir el residencial mediante la democratización de las decisiones. Los consensos representan también propuestas de soluciones para los problemas públicos identificados.

A partir de ese momento, la organización social activa y conduce el proceso de múltiples interacciones entre actores de la sociedad civil con el Estado y las organizaciones del mercado. A estos diferentes actores la asociación de vecinos transmite las opiniones públicas y las alternativas para mejorar el residencial. Se observa que las soluciones implican la corresponsabilidad del gobierno municipal. A este diálogo se denominó de dialogicidad municipal, donde los consensos vecinales son llevados al gobierno municipal para abrir el dialogo sobre la gestión de las políticas públicas con efecto sobre el desarrollo territorial. En este sentido, el caso estudiado se aproxima a la gestión social al ir al encuentro de una perspectiva dialógica y de toma de decisión colectiva entre Sociedad y Estado como forma de que la sociedad civil ejerza la ciudadanía deliberativa (TENÓRIO, 1998). Abajo, se observa por las palabras de los entrevistados que entre los problemas se encuentra el asunto del transporte público. Gracias al dialogo entre diversos actores, entre ellos el gobierno municipal, en las reuniones celebradas se decidió colectivamente que el sistema de transporte que se utilizaría sería un microbús.

“La distancia de aquí al centro es un poco larga, pues ya medimos y de aquí hasta el Big Ben hay 5 kilómetros. Y para solucionar ese tema, hicimos una reunión donde decidimos que iríamos a implantar un sistema de transporte propio del residencial. Mandamos un oficio a la secretaria de planificación concertando una reunión y en el día señalado fuimos a la reunión. En la reunión debatimos juntamente con el presidente de los moto-taxistas y el presidente de la asociación de taxistas y se aprobó la posibilidad de tener autobús urbano aquí dentro” (Directivo 1 de la AMRJS).

“En la reunión debatimos juntamente con el presidente de los moto-taxistas y el presidente de la asociación de taxistas y se aprobó la posibilidad de tener autobús urbano aquí dentro. En este momento la SEPLAN está elaborando el papeleo para que haya tres microbuses con el fin de facilitar la movilidad de los vecinos del Residencial para desplazarse de aquí hasta el centro de la ciudad” (Directivo 6 de la AMRJS).

“Actualmente, nos enfrentamos a algunos problemas aquí dentro, pues algunas personas pagan alquiler y el programa no es para pagar alquiler, es para pagar una vivienda propia. Inclusive, ya estamos denunciándolo al Ministerio Público Federal y ya se ha hecho la entrega del oficio al SEPLAN para que se haga un nuevo registro y de esa forma las personas que pagan alquiler paguen su propia casa” (Directivo 1 de la AMRJRS).

La distancia entre el residencial y el centro de la ciudad dificulta mucho el acceso de los ciudadanos a derechos básicos, como la sanidad, los colegios, el ocio, etc. La asociación también ha buscado alianzas con empresas e instituciones que apoyan y fomentan el desarrollo local, como se puede apreciar en el fragmento de abajo que se refiere a las guarderías:

“[...] buscaremos, también, recursos con una empresa particular para traer una guardería, para que los padres tengan donde dejar a sus hijos en un lugar seguro y educativo al mismo tiempo. Porque ahora la gente ve a muchos niños en las calles porque sus padres no tienen donde dejar a sus hijos y poder ir a trabajar. Entonces los niños van a la calle a jugar” (Directivo 5 de la AMRJRS).

Se confirma con los datos recogidos la opinión de Habermas (2003) en el sentido de que la sociedad civil organizada en forma de asociación captó problemas sociales y los llevó a un diálogo con los poderes estatales. La búsqueda de la dialogicidad entre la AMRJRS y el ayuntamiento ha sido una iniciativa de la asociación. Entre las principales informaciones trasladadas formalmente al ayuntamiento, destacan las solicitudes de: nuevos registros de los vecinos de los inmuebles; limpieza y construcción de bandas sonoras en las calles; servicio de mantenimiento de la iluminación pública; unidad policial (PMBOX). La dialogicidad municipal también ocurre cuando la AMRJRS busca actores como empresas, empresarios locales, y/o instituciones de fomento del desarrollo local.

De forma más amplia, se verifica una esfera dialógica dinámica y compuesta por diferentes niveles de dialogicidad. Estos niveles representan en el caso investigado una forma de dialogicidad escalonada de arriba (sociedad civil) hacia abajo (Estado y Mercado). Así, la Dialogicidad Comunitaria (entre actores sociales) define problemas públicos y construye propuestas de soluciones para amplificarlos en la Dialogicidad Municipal (entre actores sociales, estatales y de mercado).

Además, se identificaron como motivos que alargan el tiempo de la toma de decisión de las demandas sociales: la planificación de la acción pública; la recogida de las posibilidades de solución; el estudio de la viabilidad económico-legal; el mapeamiento de los casos y vecinos implicados; la necesidad de construir la solución con otros actores gubernamentales y de

mercado. Estas son informaciones fundamentales para que los debates culminen en decisiones. Cuando las decisiones se toman en menos de una semana consideran que el plazo ha sido corto, a partir de ese tiempo se considera un plazo largo (cuadro 5). Los datos recogidos en la investigación demuestran que cuanto mayor es la importancia y el tiempo de decidir, más participativo es el proceso de decisión.

Cuadro 5 - Tiempo de la toma de decisiones

Demanda	Decisión de las acciones	Tiempo
Recogida de basura	- Solicitud a la secretaria de obras para la regularización del desplazamiento del carro de recogida de basura	Corto
Prestación de cuentas	- Reuniones de debates; - Asamblea general; - Carteles informativos en el centro comunitario;	Corto
Personas que viven de alquiler	- Solicitud de nuevos registros al SEPLAN	Corto
Inseguridad	- Iluminación pública - PMBOX	Largo
Roturas en las casas	- Orientar a los vecinos para solicitar los servicios de la empresa responsable	Largo
Distancia del centro comunitario	- Transporte público	Largo
Internet	- Entorno de informática en el centro comunitario para que los vecinos tengan acceso a internet	Largo
Eventos culturales	- Charlas sociales; - Eventos de danza	Largo

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, la constitución de la AMRJRS ha mostrado a la sociedad local que la persecución de los derechos, por medio de la toma de decisiones colectiva y de debates, o sea, a través de la participación de los vecinos en la formulación de objetivos colectivos, significa buscar mejores condiciones de vida, ya que la estructura político-institucional de vivienda del PMCMV no fue capaz de asegurarlas, como estaba previsto en sus directrices.

La emancipación es entendida en este trabajo, como la conciencia y la búsqueda del propio ciudadano mediante la participación en la gestión de las políticas públicas para que se atiendan mejor sus derechos creados por ley. El ciudadano activo en la búsqueda de mejores

condiciones de vida, es aquel que no espera al período electoral para marcar la diferencia en su localidad. Por el contrario, a través de sus derechos y deberes, ejerce su plena ciudadanía.

El PMCMV implantado en el municipio de Capanema-PA, con toda su estructura política y de actores, no garantizó el pleno derecho de vivienda digna. El intento de liberación de las “amarras” que la lógica empresarial de las empresas constructoras, en el ámbito del PMCMV, impuso sobre la comunidad del RJRS les hizo participar, cada vez más, de las tomas de decisiones, para poder conseguir mejores condiciones de vida.

La autonomía social buscada por la AMRJRS es verificada en el propio proceso de toma de decisiones, ya que la asociación ha tomado iniciativas en el diálogo con el poder público local y los demás actores. También se comprobaron algunos factores como limitadores de la gestión social, y consecuentemente, de la emancipación. Factores que limitan la autonomía de los participantes del proceso de gestión son la falta de credibilidad y el descrédito en la operacionalización de las decisiones tomadas. La autonomía buscada por la AMRJRS puede hacer que el poder público, las comunidades próximas y las empresas, perciban que la comunidad pueda ser la fuerza impulsora de su desarrollo local.

4 CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de gestión del Residencial José Rodrigues de Sousa protagonizado por la asociación de vecinos posee como características las dialogicidades comunitaria y municipal, en las cuales se debaten asuntos de relevancia pública que culminan en decisiones colectivas sobre los caminos para mejorar el local residencial. De esa forma, contribuyeron a la emancipación de los actores participantes. Sin embargo, a pesar de la participación social en el diálogo, la operacionalización de las decisiones tomadas colectivamente y la autonomía de los vecinos en términos de ciudadanía, fueron identificadas limitaciones para una mayor adherencia a una gestión de tipo social. Incluso con limitaciones, considerando el objetivo final del trabajo que fue analizar la gestión social en el territorio creado por el Programa “*Minha casa, Minha vida*” en Capanema, es posible concluir que no solo hubo gestión social en el territorio creado por el Programa “*Minha Casa, Minha Vida*” sino que además sirvió para solucionar parte de los problemas ocasionados por la forma de la gestión gubernamental del referido programa.

Los resultados muestran que el proceso de gestión social comienza con la organización social de los vecinos para recibir reclamaciones, denuncias y/ o solicitar servicios básicos.

Posteriormente, dialogan entre sí para definir el problema público, formar la opinión pública y construir propuestas de solución. A continuación, dialogan con diferentes actores, entre los cuales está el gobierno municipal, en defensa de mejoras en el territorio donde viven. La dialogicidad culmina entonces en la toma de decisión entre los actores implicados, con efectos para la corresponsabilidad de la operacionalización de las decisiones por parte del gobierno municipal. De ese modo, especialmente los vecinos, conocen mejor y son más conscientes de los problemas que les afectan. Además, se observa la emancipación de la ciudadanía en la medida en la que los vecinos tienen una visión crítica de los programas gubernamentales de acceso a la vivienda. En resumen, se afirma que la gestión social en cuanto práctica se concretiza cuando el diálogo entre actores culmina en decisión colectiva con emancipación de los participantes.

Este estudio pretende contribuir al trabajo de las organizaciones ciudadanas desvelándoles los desafíos de la gestión social territorial, entre los que se identificaron la necesidad de ampliación de la participación ciudadana de los vecinos y de apertura del gobierno municipal al dialogo. El trabajo también muestra el proceso por el cual las poblaciones afectadas responden a las fragilidades de la administración pública del PMCMV, explicándose en este punto la posibilidad de la práctica de gestión social de concertación de los programas gubernamentales a partir de tres elementos esenciales: organización social; construcción dialógica de problemas y soluciones públicas y; toma de decisión sobre el desarrollo del territorio. No fue posible identificar experiencias de control social de las decisiones colectivas. Esta acción pública se muestra cada vez más relevante para asegurar una operacionalización gubernamental que satisfaga las demandas sociales.

Una limitación de la investigación es la cantidad reducida de actores investigados en la recogida de datos en detrimento de la diversidad multiactorial insertada en el contexto histórico local del PMCMV. Además, se limitó la propuesta teórica a apenas tres categorías teóricas de la gestión social, a fin de analizar y caracterizar los rasgos teórico-empíricos de la experiencia estudiada.

Para estudios futuros se sugieren temáticas referentes a la coproducción del desarrollo territorial mediante la gestión social de las políticas públicas, la transparencia pública y el control social en la gobernanza democrática de los territorios creados por el PMCMV, así como acciones públicas de gestión social territorial. Se vuelve cada vez más relevante la comprensión de la gestión social como práctica efectiva de transformación social.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, H. **A condição humana**. 10 ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 2007.
- AZEVEDO, S. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. Coleção Habitare: 2011.
- CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. Tese de doutorado. Lavras: UFLA, 2011.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos Ebape. br**, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.
- CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. Fundamentos teóricos da Gestão Social. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, v. 5, n. 1, p. 4-19, 2015.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S. Habilitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **XIV Encontro Nacional da ANPUR**: Rio de Janeiro, 2011.
- FISCHER, T. M. D; SILVA, F. R. M. A dimensão territorial da política habitacional brasileira: construindo a gestão social dos territórios do Minha Casa Minha Vida. **VI Congresso Internacional de Gobierno, Administración y Políticas Públicas-GIGAPP-IUIOG**. Madrid-España. 02 de octubre de 2015.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**/trad. Paulo Astor Soethe. Rev. técnica Flávio Beno Siebeneichler. WMF Martins Fontes, 2012.
- HIRATA, F. Minha Casa, Minha Vida: política habitacional e geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? **Revista Aurora**, n. 2, v. 2, p. 1-11, 2009.
- LOUREIRO, M. R; MACÁRIO, V; GUERRA, P. **Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- MARKOVÁ, I. **Dialogicidade e representações sociais: as dinâmicas da mente**. Petrópolis, RJ: Vozes. 2006.

PINHO, J. A. G. Gestão Social: Conceituando e Discutindo os Limites e Possibilidades Reais na Sociedade Brasileira. In RIGO, A. S. et al. **Gestão social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agendas**. Coleção ENAPEGS, Vol. 3. Recife, UNIVASF, 2010.

PINHO, J. A. G.; SANTOS, M. E. P. Aporias em torno do conceito de Gestão Social: dilemas teóricos e políticos. **XXXVII Encontro do EnANPAD**: Rio de Janeiro, 2013.

RAMOS, J. S.; NOIA, A. C. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida. **Desenvolvimento em questão**, v. 14, n. 33, p. 65-2015, 2016.

SCHOMMER, P. C.; ANDION, C.; PINHEIRO, D. M.; SPANIOL, E. L.; SERAFIM, M. C. Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. In:

SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. F. (Org.). **Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis: UDESC, 2011.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de doutorado. São Carlos: USP, 2010.

SILVA, F. R. M. Gestão social em territórios do Programa Minha Casa, Minha Vida—ensaaiando possibilidades. **Ciência e Sustentabilidade**, v. 2, n. 2, p. 84-105, 2016.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

VASCONCELLOS SOBRINHO, M; VASCONCELLOS, A. M. de A. **Ações Públicas, Rede de Cooperação e Desenvolvimento Local: experiências e aprendizados de gestão social na Amazônia**. Belém: Unama, 2016.

VASCONCELOS FILHO, J. M. **O Direito à moradia e o discurso de Implantação de políticas públicas habitacionais na perspectiva de construção de cidades saudáveis e democráticas: reflexões sobre Araguaína-TO**. Tese de doutorado. Uberlândia: UFU, 2013.

CONTROLE SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA PERSPECTIVA DOS AGENTES PÚBLICOS E ATORES SOCIAIS: UMA ANÁLISE NOS COREDES MISSÕES E NOROESTE COLONIAL NO RIO GRANDE DO SUL

Taciana Angélica Moraes Ribas¹²

Daniel Hinnah¹³

Sérgio Luis Allebrandt¹⁴

Airton Adelar Mueller¹⁵

Resumo

Este artigo buscou compreender experiências de controle social do desenvolvimento regional à luz do constructo teórico de Gestão Social. O que implica considerar a participação da sociedade nos espaços públicos de poder e decisão no que tange à definição, ao acompanhamento e à fiscalização de políticas públicas com vistas ao desenvolvimento de uma dada região. O *lócus* da pesquisa foram 36 municípios que compõem os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) - Missões e Noroeste Colonial (Norc) e seus respectivos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), localizados no noroeste do Rio Grande do Sul. Aplicou-se entrevistas com roteiro semiestruturado – elaborado a partir de categorias e critérios de análise ancorados nos conceitos de cidadania deliberativa, gestão social e controle social – a agentes públicos e atores sociais representantes dos espaços públicos de poder e decisão nestes municípios. Para análise dos dados valeu-se da Hermenêutica de Profundidade. Constatou-se práticas de controle social nos espaços públicos estudados, sendo que no Corede Missões se trata de uma prática ainda incipiente. Verificou-se, porém, um grande potencial para a qualificação dos processos de controle social, na medida em que ocorra o fortalecimento dos Comudes e maior publicização das dinâmicas e entidades participativas. Acerca do Corede-Norc as conclusões sinalizam que os Comudes podem ser considerados espaços públicos que propiciam, em certa medida, a gestão social e o controle social do desenvolvimento regional. Evidencia-se, no entanto, a necessidade de ampliação da participação dos cidadãos e da articulação das dinâmicas sociais do desenvolvimento regional para promover efetivamente o controle social.

Palavras-chave: Gestão social. Controle social. Desenvolvimento regional. Participação social.

¹² Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUÍ. Bolsista Prosuc/Capes.; E-mail: taciana.ribas@yahoo.com.br.

¹³ Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUÍ (2017). E-mail: danielhinnah@hotmail.com.

¹⁴ Professor Titular e Coordenador da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão Social do PPGDR/UNIJUÍ; Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC; E-mail: allebr@unijui.edu.br.

¹⁵ Professor no PPGDR/UNIJUÍ, Brasil; Doutor em Sociologia pela *Freie Universität Berlin* – Alemanha. E-mail: airton.mueller@unijui.edu.br.

SOCIAL CONTROL OF REGIONAL DEVELOPMENT IN THE PERSPECTIVE OF PUBLIC AGENTS AND SOCIAL ACTORS: AN ANALYSIS IN THE COREDES MISSÕES AND NOROESTE COLONIAL IN RIO GRANDE DO SUL

Abstract

This article sought to understand social control experiences of regional development, in the light of the theoretical framework of Social Management. This implies considering the participation of society in the public spaces of power and decision, regarding the definition, monitoring and control of public policies for the development of a given region. The locus of research was 36 municipalities that comprise the Regional Development Councils (Coredes) – Missões and Noroeste Colonial (Norc) and their respective Municipal Development Councils (Comudes), located in the northwest of Rio Grande do Sul. Semi-structured interviews – elaborated from analytical categories based on the concepts of deliberative citizenship, social management and social control - were applied to public agents and social actors representing the public spaces of power and decision in these municipalities. For data analysis we used the Depth Hermeneutics methodology. Practices of social control were found in both Coredes, but in the Corede Missões it is still an incipient experience. There is, however, a great potential for qualification of social control processes, provided that strengthening of the Comudes and greater publicity of the dynamics and participatory entities take place. About Corede-Norc, the conclusions indicate that the Comudes can be considered public spaces that provide, to a certain extent, social management and social control of regional development. However, there is a need to broaden the participation of citizens and to articulate the social dynamics of regional development to effectively promote social control.

Keywords: Social management. Social control. Regional Development. Social participation.

1 INTRODUÇÃO

Este texto analisa as dinâmicas de controle social nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)¹⁶ Missões e Noroeste Colonial (Norc), situados na Região Funcional de Planejamento 7 (RFP7)¹⁷, no noroeste gaúcho.

O artigo é um recorte parcial dos resultados de duas Dissertações de Mestrado em Desenvolvimento Regional, no âmbito do Projeto “Controle Social do Desenvolvimento Regional no Noroeste Gaúcho” desenvolvido pelo Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC) do PPGDR/Unijuí, que integra o Projeto Rede “Gestão Social e Cidadania: o controle social do desenvolvimento regional”, coordenado pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Ebape/FGV, com participação de diversos programas de universidades nacionais e latino-americanas, executado com apoio da CAPES (Edital Pro-Integração 55/2013).

Tal estudo foi desenvolvido, pois esta é uma temática crescente nos meios acadêmicos, uma vez que no contexto do século XXI se percebe uma multiplicidade de maneiras para caracterizar a prática da cidadania, em que o cidadão deve atuar em benefício de todos, a partir das manifestações de interesses plurais em busca do benefício de toda a sociedade a fim de garantir-lhe os direitos básicos à vida, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, trabalho, entre outros.

Percebe-se que vários mecanismos, como os conselhos gestores, foram implantados a fim de incentivar a participação da sociedade nos processos de decisão, pois se entende que esta participação propicia uma aproximação entre sociedade e Estado.

Neste cenário, se verifica a importância de analisar como ocorrem essas práticas participativas, uma vez que se entende que gestão e controle social, no desenvolvimento regional refere-se ao controle de políticas públicas locais, estaduais e federais, pois o desenvolvimento regional é impactado por todas as políticas de ações do gestor público.

¹⁶ Coredes - Conselhos Regionais de desenvolvimento. São 28 no RS, distribuídos em 9 regiões funcionais. Foram implantados entre 1991 a 2008. Os Coredes são entendidos como arranjos institucionais que legitimam a participação da população nos espaços de poder/decisão. O objetivo é promover o desenvolvimento regional harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e ações de governo na região; proporcionar à melhoria da qualidade de vida da população, tratar de forma equitativa acerca da distribuição da riqueza produzida; estimular a permanência do homem em sua região e preservação e recuperação do meio ambiente (RIBAS, 2017).

¹⁷ Região Funcional de Planejamento (RFP). Cada RFP é composta por Coredes. A RFP7 é composta pelos Coredes Fronteira Noroeste, Celeiro, **Missões** e **Noroeste Colonial**. Esta regionalização considerou critérios de homogeneidade econômica, ambiental, social e adequação das variáveis correspondentes de identificação das polarizações (empregos, transportes, rede urbana, saúde e educação superior) (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG, ALLEBRANDT. 2011, p. 100).

Assim, desenvolvimento são processos em que as transformações têm por base os anseios da sociedade, apoiada pela gestão social, que é entendida como tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade, dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo nas transparências como pressuposto e na emancipação enquanto fim último (TENÓRIO, 2013). Com isto, o Controle social vem para amparar estes dois conceitos, uma vez que este é um elemento da gestão social e indica a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações da gestão pública.

Nesse sentido, os gestores públicos interagem de forma planejada, com os diferentes atores sociais, que se organizam em espaços públicos que fazem parte do processo democrático, onde decidem sobre quais ações serão realizadas e/ou priorizadas com o objetivo de solucionar problemas da sociedade referentes a questões sociais, econômica, ambiental, cultural, etc.

Este artigo além desta introdução, está dividido em mais três partes: desenvolvimento, onde traz os conceitos de gestão social, controle social e desenvolvimento; apontamentos metodológicos e os resultados e discussões; e, conclui-se com as considerações finais e referências.

2 DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo será abordado os conceitos de gestão e controle social, e desenvolvimento, bem como apresenta as opções metodológicas, e os resultados e discussões da pesquisa.

2.1 GESTÃO SOCIAL, CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

Ao se empreender um estudo sobre gestão e controle social do desenvolvimento regional é primordial olhar teoricamente para esses três conceitos.

Entende-se desenvolvimento como processos, constituídos de elementos não neutros, de variáveis e preceitos ideológicos em constante transformação, que propicia o empoderamento do sujeito e o fortalecimento das representações sociais, cada vez mais agregado ao desdobramento de capacidades e atitudes (SIEDENBERG, 2012).

Para Tenório, Dutra e Magalhães (2004) o planejamento de políticas públicas deixou de ser centralizado pelo Estado e passou a ser discutido mais localmente, de forma mais

estruturada, pelos atores sociais, dando maior importância para o desenvolvimento das demandas locais.

Olhar para o desenvolvimento, significa avaliar as peculiaridades locais, considerando todos os fatores que moldam as comunidades, cidades, regiões ou territórios, analisando todos os elementos circunstanciais como a situação socioeconômica, cultural, espaços geográficos, infraestrutura e acessibilidade (SIEDENBERG, 2012).

Desenvolvimento é um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente que visa dinamizar a economia e melhorar a qualidade de vida de seus integrantes (DALLABRIDA, 2011, p. 19). Assim, desenvolvimento é um conjunto de fatores e ações que englobam os agentes/sociedade e seus interesses diretos ou indiretos, dentro de um espaço, de uma dimensão global, que dentro das ciências sociais pode ser compreendida como local, regional ou dentro de um território (DALLABRIDA, 2007).

A participação da sociedade é fundamental para os processos de discussão e implementação de políticas públicas que visem o desenvolvimento, pois neste contexto, é impossível dissociar o indivíduo desta discussão, pois não teria nenhum motivo para se pensar em desenvolvimento sem pensar para que e para quem desenvolver.

Assim, ao perceber que o sujeito é peça importante para a discussão sobre desenvolvimento, é que se insere o conceito de gestão social, pois é por meio dela que ocorre o diálogo entre o gestor público e sociedade, uma vez que a gestão social “está abarcada na compreensão na qual a sociedade passa a figurar como foco principal nas relações com os demais segmentos”, (ALLEBRANDT 2012, p. 158), tornando-se protagonista corresponsável, sendo parte privilegiada neste processo de articulação de igualdade e empoderamento (ALLEBRANDT, 2012).

A gestão social busca a democratização das relações sociais, com ênfase no entendimento negociado mais do que no resultado. Tenório (2008, p. 158) trabalha o conceito de gestão social como um “processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. [...] É um espaço onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação”.

Tenório utiliza pares de palavras com as quais procura estabelecer relação com a gestão social. Inicialmente olha-se Estado-Sociedade e capital-trabalho. Assim, sugeriu a inversão das palavras, Sociedade-Estado e trabalho-capital. Com isso ele explica que a premissa do conceito deve partir de Sociedade e trabalho, porque os cidadãos e os trabalhadores devem atuar

como protagonistas desta relação com o tema gestão social. Mais tarde, com o intuito de ampliar a discussão, Tenório acrescenta mais um par de palavras: sociedade-mercado, que aponta para “os processos de interação que a sociedade civil organizada, contemporaneamente denominada de terceiro setor, desenvolve com o segundo setor, bem como com o primeiro setor” (2008, p. 160).

Aliado ao entendimento de Gestão Social, agrega-se o conceito de Controle social, pois este é um elemento da gestão social e indica a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos.

Assim, quando se fala de controle social do desenvolvimento regional refere-se ao controle de políticas públicas locais, estaduais e federais, porque o desenvolvimento regional é impactado por todas as políticas de ações do gestor público.

O conceito de controle social utilizado neste artigo não é aquele tradicional adotado pela sociologia, em que controle social se referia às formas e mecanismos de controle do Estado sobre a sociedade. Adota-se aqui o conceito invertido, mais próprio da ciência política, que entende o controle social enquanto mecanismos, dinâmicas e espaços de controle da sociedade sobre o Estado, sobre as políticas públicas. Este é um olhar acerca da implementação das políticas públicas, em que o governo, ao planejar um determinado programa ou política, não toma as decisões acerca das ações de forma isolada, com base somente em sua perspectiva.

Segundo CORREIA (2003), a temática do controle social tomou vulto no Brasil a partir do processo de democratização na década de 80 e, principalmente, com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas na Constituição de 1988 e nas leis orgânicas posteriores: os conselhos gestores – instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo com composição paritária, entre os representantes dos segmentos dos usuários e os demais segmentos, - e as conferências setoriais que têm como objetivo avaliar e propor diretrizes para as políticas específicas nas três esferas de governo.

O significado de controle social para Tenório (2016) “caracteriza-se por ter origem nos direitos fundamentais e diversos são os significados para esse tipo de direito: liberdades públicas, direitos do homem, direitos humanos e direitos subjetivos”.

Para Siraque, “são três as gerações de direitos fundamentais” das quais, para este estudo, a primeira geração é aquela que contribui para a discussão do controle social:

Os direitos de primeira geração abarcam os direitos individuais e políticos cujo escopo é resguardar as liberdades individuais oponíveis ao Estado e instrumentalizar a participação popular. É nesta geração de direitos que se encontram os fundamentos da participação popular [participação cidadã] e do controle social das atividades do Estado (SIRAQUE, 2009, p. 23).

Sendo assim, ao percorrer brevemente pelos conceitos de desenvolvimento, gestão e controle social, se percebe uma tentativa da reinvenção do governo. Esta visão se dá, pois nota-se o estabelecimento e/ou introdução de novas formas de relacionamento entre a sociedade, o Estado e o mercado, enfatizando novos mecanismos de participação e novas formas de comunicação mais democráticas e transparentes.

2.2 APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo inscreve-se no paradigma da teoria crítica, que enfatiza o papel da ciência na transformação da sociedade, cuja abordagem é essencialmente relacional, já que procura investigar o que ocorre nos grupos e instituições relacionando as ações humanas com a cultura e as estruturas sociais e políticas, visando compreender como as redes de poder são produzidas, mediadas e transformadas (ALVES-MAZZOTTI, 1998; ALEBRANDT, 2010).

O referencial metodológico está ancorado nos pressupostos da hermenêutica de profundidade (HP) proposta por John Thompson (2011), o qual a define em três fases dentro do enfoque da HP: análise sociohistórica, discursiva e interpretação/reinterpretação. Esta possibilidade metodológica permite articulações de diferentes métodos em diferentes estágios do processo de pesquisa. Assim, favorece este estudo qualitativo no âmbito do controle social do desenvolvimento regional, que, pela especificidade e complexidade das ações no noroeste gaúcho, pressupõem diferentes níveis de articulação de instituições e da sociedade civil.

Os procedimentos metodológicos utilizados foram a análise documental, a observação não participante e a realização de entrevistas com base em roteiro semiestruturado.

A categoria escolhida para ser analisada neste estudo é a que versa sobre o controle social, última das sete categorias e respectivos critérios do quadro que orientaram os estudos das dissertações sobre os dois Coredes (Missões e Norc). As seis primeiras categorias constituem-se em elementos extraídos do conceito de cidadania deliberativa, onde entende-se que as decisões políticas nascem de processos de discussão orientados pelos princípios da

inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum (LÜCHMANN, 2002; TENÓRIO, 2007).

De acordo com Allebrandt e Agostini (2015) “esses princípios devem estar presentes enquanto categorias analíticas nos processos de avaliação de dinâmicas de participação e decisão em espaços formais e informais”. A partir desses elementos, transformados em categorias de análise, foi estabelecido um conjunto de critérios para cada uma, que passaram a orientar estudos por parte de pesquisadores vinculados a diversas universidades, reunidos na Rede de Pesquisa coordenada pelo PEGS da Ebape/FGV (TENÓRIO, 2007).

A categoria do controle social e seus critérios (Quadro 1) foi criada com base nas discussões do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC) como fundamentais para avançar no processo de entendimento do controle social sobre o desenvolvimento regional à luz da gestão social (HINNAH, 2017. RIBAS, 2017).

Quadro 1: Categoria Controle social, critérios de análise e questões do roteiro de entrevistas

Categoria Controle Social	
Critério de Análise	Questões para orientar as entrevistas
Transparência (analisa as formas com que o cidadão tem acesso às informações das ações do gestor público)	1. O Conselho tem acesso às informações do setor público? De que forma? 2. Existem mecanismos que permitam ao Conselho, acesso direto às informações governamentais? Quais? 3. Em caso de ter acesso, essas informações são utilizadas para a tomada de decisões dentro do conselho? 4. Existe acompanhamento dos programas e ações governamentais sugeridas pelo Conselho? De que forma isso ocorre?
Legitimidade Social (observa se os conselheiros são reconhecidos pela sociedade como promotores do controle social)	5. O Conselho, como promotor do desenvolvimento local/regional, tem condições de assumir o protagonismo do controle social na sua área de atuação? 6. Os atores que compõem o Conselho são reconhecidos pela sociedade como agentes promotores do bem comum? 7. A dinâmica do Conselho permite espaço para discussão de temas ligados à transparência e combate à corrupção?
Acompanhamento de Políticas Públicas (verifica se há métodos e instrumentos de monitoramento das políticas públicas)	8. Alguma ação de controle social já foi realizada pelo Conselho? Como ela ocorreu? 9. O Conselho acompanha e divulga análises das políticas públicas?
Instrumentos de Controle (avalia se os cidadãos têm acesso a informações por meios de atas, relatórios, portal de transparência e outros meios)	10. Alguma vez o Conselho já interferiu para mudar alguma obra/programa em andamento? 11. Quais instrumentos de controle são utilizados pelo Conselho?
Inteligibilidade (se refere à capacidade de perceber e compreender as informações)	12. As informações disponibilizadas ou acessadas pelo Conselho são compreendidas pelos conselheiros? 13. Como você percebe a intervenção dos conselheiros nas reuniões, se verifica uma compreensão do assunto tratado ou do contexto em que o mesmo se encontra ou reflete puramente os interesses da pessoa/órgão representado?
Promoção do Controle Social (analisa a real capacidade de o conselho promover o controle social)	14. As ações do Conselho têm a capacidade promover o controle social? 15. Quais ações o Conselho realiza e pode realizar para a promoção do controle social?

Fonte: elaboração dos autores com base nas discussões do GPDeC em 2015 e 2016.

A pesquisa teve como lócus os 25 municípios que integram o Corede Missões (Figura1). A região possui uma população de 251.593 habitantes numa área de 12.855,5 km² (FEE-Dados, 2016).

Figura 1- Mapa dos municípios que compõem o Corede Missões

representantes de Comudes e dois do poder público. As entrevistas foram realizadas com base em roteiro semiestruturado (Quadro 1).

2.3 PERCEPÇÕES DOS AGENTES E ATORES SOCIAIS SOBRE O CONTROLE SOCIAL

A categoria Controle social nos remete ao entendimento da importância da participação da sociedade, uma que vez que o fortalecimento desta participação se dará com uma maior efetividade na atuação dos atores sociais, garantindo assim o controle social na implementação das políticas públicas, de modo que as torne mais eficiente e mais apropriadas aos anseios/necessidades da comunidade (interesse público).

Essa participação, auxilia também para que ocorra a fiscalização dos recursos públicos, pois a população engajada no acompanhamento dos gastos públicos, nas esferas municipal, estadual ou federal, viabiliza avanços qualitativos nos bens e serviços executados.

Percebe-se nesta categoria – de controle social, a respeito da participação, que todos os entrevistados têm noção da importância da participação da sociedade nos processos de decisão, no entanto, ela ocorre de forma tímida, mas estima-se que com a publicização de mecanismos que possibilitam essa interlocução, essa participação aumente mais.

A categoria sobre o Controle social, pretende abordar os atos de fiscalização exercidos pela sociedade civil sobre as ações do Estado, tendo como *locus* os Comudes no âmbito do Corede Missões e Noroeste Colonial. Seis critérios norteiam esta categoria: transparência, legitimidade social, acompanhamento de políticas públicas, instrumentos de controle, inteligibilidade e promoção do controle social.

Desta forma, as discussões serão realizadas por cada critério, olhando os dois Coredes. Nas citações/trechos das entrevistas foram utilizadas siglas a fim de preservar a identidade dos entrevistados (Quadro 2).

Quadro 2 – Sigla representativa dos entrevistados

Sigla	Nome
CM+ numeração	Comude do Corede Missões (Representante)
CN + numeração	Comude do Corede Norc (Representante)
P	Representante do Poder Executivo
PM + numeração	Poder Executivo do Corede Missões (Representante)
PN + numeração	Poder Executivo do Corede Norc (Representante)

Fonte: elaborado pelos autores

Sobre a **transparência** das informações das ações dos conselhos - Comudes e Coredes, bem como órgãos públicos, se percebe que é fundamental para o processo de participação e principalmente em relação ao controle social. Neste caso, a população tem função/obrigação de requerer que seja assegurado o acesso às informações acerca do andamento das políticas públicas e da aplicação dos recursos da verba pública para a efetivação do controle social (RIBAS, 2017).

Este critério propicia aos Comudes e Coredes, bem como a sociedade, avaliar a transparência dos governos. Deste modo, a transparência é o acesso da sociedade a dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira dos governos locais, Estaduais e Federais.

De modo geral, nos dois Coredes, se verificou que o portal da transparência apareceu de forma unanime como um instrumento que está à disposição de todos, no entanto, sabe-se que ele visa atender a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000): “tem o portal de transparência, eles acompanham, inclusive os recursos de transferências de outras esferas de governo (CM09)”; “O portal da transparência do município funciona (CN03)”.

Outra peculiaridade nos dois conselhos é que na maioria dos municípios os representantes fazem parte da administração pública, facilitando, mesmo que informalmente, o acesso as informações entre os conselheiros e o gestor público.

[...] muitas informações vêm através do portal, acho que a questão facilita um pouco, porque você está aqui dentro, consegue passar alguma informação desse porte, para o povo lá de fora. A gente pergunta para o prefeito antes ou vai ao setor que é de competência, analisa como está determinada situação, para depois repassar [...] (CM13).

Em ambos os Coredes, se percebeu que essa facilidade no acesso a informação não tem propensão para os conselheiros que não estejam vinculados ao setor público: “se o Comude precisa de algumas informações, faz por meio de um ofício (CM02); “os pedidos de informações normalmente são oficializados ao executivo, aí ele nos responde através de correspondência (CM15)”; “[...] não tem um acesso diferenciado, que já não esteja disponível à população [...] (CN05)”.

Em alguns municípios do Corede-Norc, se verificou a necessidade de maior proatividade do conselho: “Só fico sabendo na medida e na velocidade que eu demonstro interesse. Se eu quero saber qual é o orçamento do município, tenho que perguntar ou entrar no site da prefeitura[...] (CN05)”.

O próprio representante vai atrás, as vezes somos convidados para as audiências públicas municipais[...]. Se a gente se faz presente se consegue se apropriar do que está acontecendo, se não estiver lá, não vamos ficar sabendo (CN07).

Sobre o repasse das informações das ações para a sociedade, em geral no Corede Missões se observou que esta cristalinidade é bastante considerada, pois a sociedade acaba tomando conhecimento do que ocorre em todas as instâncias governamentais, no entanto, se o representante da sociedade não estiver ligado diretamente ao Comude, a busca pelas informações não ocorre, “[...] o que falta muitas vezes é o próprio interesse da sociedade em buscar (CM15)”.

Em relação à utilização das informações acessadas por parte do Comude, no Corede-Norc, alguns presidentes foram afirmativos: a liderança CN07 afirmou que “sim, são usadas para tomar decisão, ou mesmo para questionamentos”. Com uma interpretação diferente o presidente de Comude CN05 afirmou que “Não. Nosso conselho não é deliberativo, é opinativo. Não teria como. Eu não posso puxar a orelha do prefeito”.

Observou-se que nos dois Coredes ocorre a interlocução entre os conselhos e o gestor público, seja no aspecto formal ou informal. O fato dos conselheiros do Comude, na sua grande maioria fazerem parte da administração pública ou até mesmo de outros conselhos, favorece o acesso às informações.

No entanto, sobre à sociedade de modo geral isto não ocorre, pois se percebe que falta interesse da população em participar mais das ações governamentais. Mesmo quando

participam na votação da CP, nem sempre estão cientes da relevância de seu papel e do ato de sua participação.

Sobre **legitimidade social** analisa-se o reconhecimento da capacidade de atuação do Comude como promotor do controle social, e o reconhecimento pela sociedade dos atores que compõem o conselho como agentes promotores do bem comum. Também se verifica se a dinâmica do Conselho permite espaço para discussão de temas ligados à transparência e combate à corrupção e a forma como são realizadas as ações de controle social pelo Comude na sua área de atuação (HINNAH, 2017).

A sociedade é fundamental no processo de controle social efetivo, pois ela controlando e fiscalizando os atos do Estado, consegue que os órgãos governamentais sejam mais democráticos na discussão e na deliberação de políticas públicas, no planejamento e execução destas políticas (HINNAH, 2017. RIBAS, 2017).

No Corede Missões muitos dos representantes acreditam que as ações do conselho têm a capacidade de promover o desenvolvimento local e de assumir o protagonismo do controle social: “já interferiu várias vezes. Numa tomada de decisão muitas vezes se mudou o rumo, onde o conselho tomou uma decisão para o bem comum de todos[...] (CM05)”.

Sobre o Corede-Norc, a maioria dos conselheiros, ao serem questionados sobre a capacidade de atuação do Comude como promotor do controle social, analisaram o momento atual e as perspectivas de vir a ser destes conselhos. A avaliação da situação atual foi negativa no reconhecimento dessa capacidade: “Não, no atual momento não” (CN05). Ainda apontam que esta capacidade é limitada à prática da CP: “Na verdade o Comude é protagonista na CP, por que fora disso tem que estar sempre dependendo da administração” (CN04).

Na perspectiva de o Comude do Corede-Norc ser protagonista do controle social a maioria dos presidentes consideram que não possui esta capacidade: “acho que até pelo nome: conselho municipal de desenvolvimento, teria que o próprio conselho se impor mais. Mas hoje não tem muita força” (CN03).

A liderança de conselho CN07, descreve como entende que deveria ser a atuação dos Comudes para alcançar esse protagonismo:

Eu diria que, à medida que ele consegue ser um grande ouvidor da comunidade como um todo e consegue procurar ou estabelecer parceria, sim, ele consegue ser um agente e um protagonista. Sozinho eu diria que é uma ilusão[...]. Nós podemos talvez fomentar, suscitar ou levantar o assunto que será abraçado pela maioria (CN07).

Quando questionados se os atores que compõem o conselho são reconhecidos pela sociedade como promotores do bem comum, no Corede-Norc as repostas variaram entre “acho que não” (CN03) e “acho que sim” (CN05). Fica claro que não há esta avaliação: “Alguns, nem todos. A gente até é procurada, por que nós resolvemos. E tem gente que está ali para cumprir papel” (CN01).

No Corede Missões, a maioria respondeu que “sim”, sendo 03 “não”, e um comentou que só são reconhecidos quando vem algum recurso referente à CP, “se bobear não sabem quem é o presidente nem o que é o Comude (CM04)”; “só quando vem o recurso da CP (CM23)”.

Quanto à utilização dos espaços de discussão do Comude do Corede-Norc, com o intuito de abordar assuntos ligados à transparência e combate à corrupção as respostas mais frequentes foram: “Não se pratica isso (CN04)” ou “Não, nunca surgiu(C03)”. Numa conjuntura em que a crise política está em voga e o combate à corrupção é pauta frequente em todas as rodas de discussão, respostas afirmativas foram apresentadas: “Já discutimos sobre combate a corrupção (CN01)”, mas não como um tema da pauta das reuniões dos conselhos.

No Corede Missões se identificou 15 respostas positivas, sendo na maioria apenas um singelo “sim”, e poucas demonstrando uma maior importância: “este é debate que está hoje na sociedade, não tem como tu não permitir (CM03)”; “[...]permite, o conselho não pode ser engessado sobre os temas que estão liberados para debates e outros não. O conselho tem que ser um espaço de permanente discussão, de intensa reflexão[...] (CM07)”.

Entre as repostas negativas destaca-se as repostas: “[...] não sei mais o que é corrupção no Brasil [...] não discuto, até porque a corrupção virou uma coisa que a gente não sabe mais o que é (CM06)”; “Não tivemos esse tipo de debate (CM10)”.

Assim, sobre a legitimidade social, se verificou que no Corede Missões a maioria dos entrevistados entendem que o conselho é um protagonista do exercício do controle social, enquanto no Corede-Norc, este entendimento é de que não há como o conselho ter esse papel uma vez que precisa ser mais incisivo na atuação se impondo perante o poder executivo quanto as suas funções e objetivos.

Na Questão de serem reconhecidos pela sociedade como agentes promotores do bem comum, se constatou que no Corede-Norc esta avaliação não ficou clara, uma vez que foram respostas muito objetivas, não sendo diferente no Missões, pelo mesmo motivo, o que sugere que isto é uma lacuna a ser preenchida.

Acerca das dinâmicas do Comude sobre a discussão de temas ligados à transparência e

combate à corrupção, em ambos os Coredes, apesar de aparecerem respostas positivas, ainda parece ser um tabu, ficando esta discussão em segundo plano.

O critério de **acompanhamento de políticas públicas**, vem para julgar os mecanismos de acompanhamento das políticas públicas, da fiscalização da aplicação dos recursos e acompanhamento dos programas.

Verificou-se que em alguns momentos o Comude do Corede Missões, age apoiando o poder executivo, como exemplo o que atua na coordenação de um programa específico do município voltado à agricultura, em que o executivo destina um percentual do orçamento anual a este programa: “[...]o município hoje coloca por ano um percentual do orçamento para investir na agricultura, então através do Comude são selecionados os produtores. [...] isso vai para a área do leite, insumos, adubos (PM05)”.

Nas Missões foi apurado que a maior participação e acompanhamento das políticas públicas ocorre em relação aos processos de votação da CP, por exemplo, quando é realizada a implementação de políticas públicas aprovadas, os Comudes fazem o acompanhamento destas, verificando sua execução.

Outra observação, já constatada, é que a maioria dos membros dos Comudes integram de alguma forma a administração pública. Se esta é uma situação que pode fragilizar os Comudes em relação à sua autonomia, por outro lado, tem-se uma aproximação maior com o gestor público municipal, facilitando assim o acesso às informações e conseqüentemente o acompanhamento do andamento das políticas públicas. No entanto, essa facilidade, não se generaliza, pois em alguns lugares esta comunicação não ocorre de forma tão simples.

Acerca do Corede-Norc esta similaridade também foi observada, pois a maioria dos representantes do Comude (especialmente suas lideranças) fazem parte da administração pública local. Desta forma, têm proximidade ao executivo, facilitando o acesso às informações e conseqüentemente ao acompanhamento do andamento das políticas públicas.

Quando questionados se fazem o acompanhamento de políticas públicas, respostas semelhantes à da liderança CN01 foram recebidas: “[...] acompanha bastante”. Também os gestores entrevistados percebem essa proximidade, citando exemplos, como apoio recebido do executivo pelo conselho, em programas ou decisões.

De modo geral, observou-se que no acompanhamento de políticas públicas, no Corede Missões é atendido principalmente durante o processo da CP em que os representantes dos conselhos se articulam durante todo o processo para a votação das prioridades/demandas,

movimentando a sociedade a fim de que participem das decisões e da votação final. Após o resultado é feito o acompanhamento do andamento da entrega dos projetos aprovados.

No Corede-norc, se constatou que o Comude propicia o debate de políticas públicas entre diversos atores da sociedade, mas que o acompanhamento destas políticas, a exemplo do Corede Missões, também acontece principalmente durante o processo da CP, em que os representantes dos conselhos se articulam para a votação das prioridades demandadas, movimentando a sociedade a fim de que participem das decisões e da votação final. E o principal controle e acompanhamento divulgado é o resultado das votações e o andamento dos projetos aprovados.

Acerca dos **instrumentos de controle**, analisa-se a utilização dos meios de controle governamental de forma independente. Sabe-se que o controle social é um instrumento efetivo para que a sociedade exerça o acompanhamento dos recursos públicos, das políticas públicas que estão sendo ou não implementadas pelos governos das diferentes instâncias. São exemplos destes instrumentos, as audiências públicas, a Consulta Popular, o Portal de Transparência, atas e relatórios.

No Corede Missões, o portal da transparência foi o instrumento mais apontado: “tem o portal de transparência, eles acompanham, inclusive, demandas, recursos, digamos assim, de transferências de outras esferas de governo. Eles acompanham como qualquer cidadão acompanha (CM09)”; “claro que tem algumas coisas que estão no Portal de Transparência também, eles podem acessar, por exemplo, se qualquer pessoa aqui quiser saber a remuneração do prefeito, secretário [...] (CM18)”.

Sobre a interferência em obras ou programa em andamento, foram 16 respostas negativas a exemplo “enquanto Conselho não (CM20)”, 8 positivas sendo que dentre estas a maioria se referia as demandas da CP, “sim, já interferiu, várias vezes; “com certeza (CM05)”; “teve momentos em que houve recursos da CP para determinada obra e com o recurso não era possível executar tal obra e teve que fazer uma alteração no projeto e a partir da deliberação do conselho, houve mudanças (CM07)”.

No Corede-norc, foi possível identificar alguns conselhos mais atuantes e efetivos. Percebe-se também que o poder público exerce liderança sobre a atuação dos conselhos, ainda que as reuniões e debates tenham servido para sensibilizar autoridades e a sociedade civil sobre a importância da cultura participativa e da necessidade de prevalecer o interesse coletivo.

Representantes da gestão pública afirmaram identificar o acompanhamento e controle social do Comude: “acompanha, até porque o presidente é o Secretário [...] nós temos um membro do Comude que participa dentro do controle interno. Então, automaticamente, tem esse acompanhamento (PN01)”.

Verifica-se que os Comudes do Corede Missões são na grande maioria espaços de participação, discussão e as vezes deliberativos. Estas instâncias participativas são reconhecidas pelo exercício da cidadania e fundamental no processo de democratização da gestão de políticas públicas e de controle social sobre a atividade do Estado.

No Corede-norc, as ações de controle exercidas pelos Comudes foram descritas na busca por informações e no controle dos recursos aplicados por meio das conquistas da CP. No entanto, a maioria dos entrevistados, representando os Comudes, não conseguiram citar a utilização de instrumentos de controle para exercer fiscalização e acompanhamento das ações e políticas públicas. Respondem que não utilizam instrumentos de controle.

No critério da **inteligibilidade**, entende-se como sendo a capacidade de interpretação e compreensão pelos membros do Comude das informações acessadas ou apresentadas nos processos de discussão e deliberação do conselho. Assim, buscou-se saber se os conselheiros compreendem as informações acessadas e disponibilizadas nos processos de discussão e deliberação do Comude (HINNAH, 2017).

Neste quesito, no Corede Missões, de modo geral, as informações são entendidas pelos conselheiros, pois tentam tratar os temas com um vocabulário que seja de fácil interpretação, e ao constatar que está ocorrendo uma participação, se entende que os mesmos estão compreendendo os temas discutidos: “[...] na medida em que as pessoas se envolvem de uma participação de um ano para outro e cresce a participação, significa que as pessoas estão compreendendo [...] (CM07)”.

No Corede-norc se percebe essa compreensão nas falas dos conselheiros no contexto em que o assunto está sendo tratado, uma das respostas foi: “Acho que sim” (CN01). Constatou-se que a avaliação de boa parte das lideranças é de que sim: “com certeza, isso não é problema” (CN02); “todos eles têm formação superior, então, sim” (CN04).

Pelo menos um dos líderes interpretou que a simplificação da atuação do Comude local, apenas no processo da consulta popular, permite essa compreensão, mas que a ausência do debate amplo sobre o desenvolvimento não possibilita essa avaliação: “como só tem a consulta

popular o pessoal entende perfeitamente o mecanismo, mas além disso eu não tenho esse debate” (CN05).

Portanto, nos dois Coredes se evidenciou a capacidade de compreensão dos conselheiros acerca dos temas discutidos no âmbito do Comude e há uma preocupação de que haja inteligibilidade para uma discussão coerente e produtiva, ainda que esta necessite ser ampliada para um melhor exercício da cidadania.

Sobre a **promoção do controle social**, esta ocorre quando os atores sociais se juntam com o objetivo de desenvolver ações organizadas.

Comprova-se a existência e efetividade do Controle social nos Comudes dos Coredes Missões e Norc, pois no processo de elaboração do Planejamento Participativo Regional, nos anos de 2016 e 2017, os entrevistados na pesquisa fizeram referência a tal evento, que ocorreu em todas as 28 regiões dos Coredes/RS. O Planejamento Participativo Regional é um plano de desenvolvimento elaborado com a participação da comunidade, o que qualifica a região, por meio de um diagnóstico da sua realidade socioeconômica e ambiental. Para além disso, o processo, a forma com que se efetiva e o resultado das discussões facilita o processo de Consultas Populares futuras, que passam a ter uma referência sistemática de prioridades e diretrizes regionais para o processo de desenvolvimento.

Os entrevistados do Corede Missões, para além do momento do Planejamento Participativo Regional, entendem os conselhos como promotores do controle social, não de forma efetiva, mas com grande potencial futuro: “[...] essa atribuição, o conselho como órgão de representatividade que tem [...], com certeza pode contribuir muito a respeito do controle social sem dúvida (CM25)”; “[...] seria uma prerrogativa, de ampliar a participação da sociedade, então eu acredito que através das conferências municipais nós teríamos uma ampliação do controle social, não só dos conselheiros, como do cidadão (CM15)”.

Para que haja a promoção do controle social é necessário melhorar a participação da sociedade, fomentando e garantindo a democracia e desenvolvendo ações que cultivem a cultura da participação dos diferentes segmentos dos municípios.

[...] precisa ter espaços mais democráticos e exercício de participação e com isto, institucionalizar a questão da descentralização, fomentar um intenso processo de participação, com reuniões permanentes, com diversos setores, seguimentos, diferentes públicos. Precisa exercitar isto, tem que estar no regimento, porque daí você garante que os Comudes, criem uma inserção melhor da sociedade e fomentem essa cultura da participação (CM07).

No Corede-norc, com maior ou menor intensidade, diversas organizações, associações, sindicatos, poder legislativo e judiciário, conselhos e Comudes, exercem atividades que proporcionam controle social. Os atores sociais, através destas formas organizadas em seus espaços de atuação buscam contribuir para o bem comum, promovem um mínimo de controle social. Constatou-se que em muitos casos, ainda que ligados a governos ou a níveis institucionais de governos, dentro dos órgãos públicos, interveem em controle social.

Os presidentes dos Comudes entrevistados ressaltam que este conselho possui potencial para promover o controle social na sua área de atuação, por meio dos seus processos de participação popular, mas destacaram necessidades de aperfeiçoamento na organização e nas práticas dos Comudes.

A presidente do Comude CN06 ressalta que para ocorrer o controle social, deve haver a participação de todas as entidades envolvidas e o próprio conselho precisa se estabelecer com regularidade e frequência de atuação:

Acredito que o primeiro passo seria, realmente, montar o conselho de desenvolvimento. Porque se a gente for falar a nível de comissão provisória, não tem como. Depois as ações teria que ver, mas o primeiro passo seria pegar a lei, tem regimento, tem tudo, e colocar o nosso conselho de desenvolvimento em atividade. Fazer com que nosso conselho de desenvolvimento volte a ser ativo. Depois teria que ver o que cada setor, cada entidade quer, e nas próprias reuniões regulares vão surgindo as ações. Cada um começa a expor suas ideias (CN06).

Quanto ao que poderia ser feito para ampliar a promoção do controle social através do Comude, o presidente CN05 afirma que a falta de entendimento do que é o Comude pela sociedade de seu município é um empecilho, e que modificar essa situação é necessário para ser agente de desenvolvimento e de controle social: “Se fazer compreender. Só que isso é muito difícil em função de que sempre foi assim, por que vai mudar? Teria que sentir que a cidade está aberta para o novo, uma nova forma de debater as suas situações” (CN05).

Se verificou a necessidade de melhorar a participação da sociedade. Esta foi uma constatação comum, na maioria das análises, fomentando a democracia e desenvolvendo ações que motivem a participação das diferentes representações da sociedade civil. Agregar cada vez mais a participação democrática é fundamental para que ocorra o controle social pertinente, com um caráter de empoderamento e emancipatório da sociedade.

Para que obtenha um debate de qualidade entre os representantes da sociedade e o gestor público, é fundamental que os movimentos sociais, fóruns, associações, conselhos e outras

entidades de caráter democrático, procurem sempre informações atuais acerca dos programas e das políticas públicas que estão em pauta ou em andamento, para posteriormente debater com os governos. Com isto terão mais subsídios para chegar nos espaços de participação e debater/defender com mais propriedade alguma demanda já discutida anteriormente.

Deste modo, ao se fazer um apanhado geral desta categoria, se observou que todos os critérios se interligam e se complementam, uma vez que ao se analisar as respostas dos entrevistados, há uma impressão de que elas são iterativas, ou seja, vão e voltam e se repetem.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo observou-se que a **participação** da sociedade na esfera pública é a base para que todas as ações de controle social sejam efetivadas, pois esta atuação oportuniza a fiscalização dos atores sociais quanto a eficiência, eficácia e a qualidade dos serviços públicos, no que tange as políticas públicas que visem o desenvolvimento.

Percebeu-se que os entrevistados dos dois Coredes, têm noção da importância da participação da sociedade nos processos de decisão. Observou-se que ela ocorre, ainda que de forma tímida, mas com expectativas de que esse cenário possa mudar, se houver uma maior publicização destes mecanismos que possibilitem essa interlocução.

Observou no critério da transparência das informações, na perspectiva do controle social, que nos Coredes Missões e Norc, esta questão é bastante considerada, pois sempre que possível, a sociedade fica a par do que ocorre nas instâncias governamentais. No entanto, nem sempre à sociedade corresponde uma vez que se percebeu a falta interesse da população em participar mais das ações governamentais, bem como na participação da consulta popular, pois nem sempre estão cientes da relevância de seu papel e da importância do ato de sua participação.

Verificou-se que para muitos a questão da transparência está ligada ao sistema virtual “portal da transparência”, utilizado como instrumento para colocar o cidadão a par dos acontecimentos, no entanto, ele está mais relacionado com a divulgação das ações governamentais, do que com dos conselhos.

No que se refere a outros meios, como divulgação de atas e relatórios, observou-se que não são feitos relatórios, e que as atas são realizadas, mas não há um meio de divulgação das mesmas, no entanto as atas ficam à disposição basta solicitar.

Acerca da **legitimidade social**, constatou-se que os agentes e atores sociais, envolvidos nos conselhos e na administração pública, percebem a capacidade dos Comudes e Corede, em ser espaços legítimos que impulsionem ações de promoção do desenvolvimento assumindo o protagonismo do controle social. Por serem os conselhos arranjos institucionais que tem por principal objetivo promover a participação social, percebe-se a capacidade dos conselheiros em contribuir na efetivação de políticas públicas.

Apesar disso, a atuação é restrita, seja por falta de autonomia ou falta de conhecimento das ações previstas para o funcionamento e estrutura dos conselhos. Isto ficou evidente, uma vez que a maioria desconhecia o teor do estatuto que rege o conselho, e entende o Comude apenas como um espaço que viabiliza a participação na Consulta Popular do Estado.

Ficou claro que ainda é necessário que os conselhos tenham uma participação maior, podendo assim, dialogar com o gestor público sobre as ações que possibilitem o desenvolvimento, e conseqüentemente, instigando uma maior participação dos munícipes nos processos democráticos da gestão pública.

Sobre o **acompanhamento de políticas públicas**, novamente se encontra a questão da maioria dos representantes dos conselhos serem da administração pública, de modo que, acabam recebendo informações que possibilitem fazer um acompanhamento das ações do gestor, no entanto, isto não significa que o Comude opine acerca destas ações. Quando o conselheiro não tem essa aproximação maior com a administração, esta comunicação não ocorre de forma tão simples.

No entanto, quando se trata das conquistas por meio do processo de votação da consulta popular, há um maior monitoramento sobre a execução das demandas vencedoras, onde há um acompanhamento e fiscalização do recebimento dos recursos.

Observou-se intenções por parte do gestor público em trabalhar mais com o Comude, fazendo um diálogo acerca das ações de desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Considera-se este intento muito positivo, pois apontam para um momento cada vez mais favorável ao processo participativo com base nos mecanismos de controle social.

Ao dialogar com os entrevistados, observou-se de modo geral, que este estudo instigou os participantes dos conselhos a serem mais ativos nos próximos anos, pois perceberam que podem contribuir e participar muito mais das discussões que envolvem o setor público.

Sobre a **inteligibilidade** ficou evidente que os processos de participação são compreendidos pelos conselheiros, bem como, as informações recebidas são absorvidas de

forma clara. No entanto, a inteligibilidade só ocorre quando há uma melhor compreensão por parte da sociedade dos temas relevantes dos processos participativos, e esta parece ser uma deficiência nos dois Coredes estudados, uma vez que há uma baixa participação por parte dos munícipes.

A **promoção do controle social**, sempre que possível, ocorrem no Corede Missões e Corede-Norc, pois ambos promovem o controle social quando oportunizam à discussão de temas relevantes ao desenvolvimento e de forma bastante comum, pois já foi amplamente comentado durante toda análise, que todas essas ações têm ligação com o período da Consulta Popular.

Com isto se percebe que o controle social de modo geral acontece, porém, ainda é uma utopia, pois a participação da sociedade ainda é pequena, pois se notou que os conselheiros na sua maioria são representantes dos governos. A população ainda não tem conhecimento deste papel que é para além do momento eleitoral. E entende-se que é por meio dos conselhos que poderão ter uma atuação de modo que os gestores possam ouvir as reais necessidades para o processo do desenvolvimento.

Após este processo de discussão e análise dos dados, em que se utilizou a matriz de categorias e seus critérios se verificou que a ideia de desenvolvimento está bem alinhada com os conceitos abordados neste estudo, pois mesmo com as peculiaridades de cada município, há o entendimento de que para que ocorra o desenvolvimento é preciso que se pense em ações coletivas em prol à região, para que realmente se tenha um desenvolvimento harmônico e sustentável.

E sobre o controle social, ainda são muitos os entraves que acabam deixando a atuação dos conselhos restrito ao período da Consulta Popular, e que é necessário que este conselho tenha uma maior autonomia e seja reconhecido como um importante arranjo institucional, de modo que o mesmo tenha condições de apoiar o gestor público nas ações de implementação de políticas públicas que visem o desenvolvimento e o bem da coletividade.

REFERÊNCIAS

- ALLEBRANDT, Sérgio Luis. Estado, administração pública e gestão social. *In*: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Desenvolvimento sob Múltiplos Olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012. p. 139-186.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luis. AGOSTINI, Cíntia. A democracia participativa e deliberativa e sua importância para qualificar o processo de planejamento do desenvolvimento regional. *In*: FELIPPI, A. C. T.; SILVEIRA, R. L.; ALLEBRANDT, S. L. (Orgs.). **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul**: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015. p. 35-48.
- _____. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. Santa Cruz do Sul. 2010. 312f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.
- _____. Controle social do desenvolvimento regional na região do Corede Missões (Rio Grande do Sul), na perspectiva dos agentes públicos e atores sociais. **In Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. V. 14, n. 2, p. 38-69, jan/2018 (ed. especial), Taubaté.
- CORREIA, M. V. C. **Que Controle Social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. *In* DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2011. p. 15-38.
- _____. **A gestão territorial através do diálogo e da participação**. IX Coloquio Internacional de Geocrítica sobre los problemas del mundo actual. soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales. Porto Alegre. 2007.
- FRANCO, A. de. **Porque precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável**. 2ª ed. Brasília: Instituto de Política/Millennium, 2000.
- HINNAH, Daniel. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Noroeste Colonial**. Ijuí, 2017. 000 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento – PPGDR) – Unijuí, Ijuí.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade**. Cadernos de Pesquisa do PPGSP/UFSC, nº 33, p. 1-44, nov. 2002.
- RIBAS, Taciana Angélica Moraes. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Missões**. Ijuí, 2017. 168f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento - PPGDR) -Unijuí, Ijuí.

SIEDENBERG, Dieter Rugard, Fundamentos, trajetória e abordagens contemporâneas do desenvolvimento. In SIEDENBERG, Dieter, Rugard (Org.). **Desenvolvimento Sob Múltiplos Olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012. p. 19-100.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1998**. São Paulo: Editora Saraiva. 2º edição. 2009.

TENÓRIO, F.G. **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

_____. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social**. 3 ed. rev. e ampl. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

_____. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

_____. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. L. A.; MAGALHÃES, C. M. R. de. **Gestão Social e Desenvolvimento Local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa**. In: Enanpad, 28. Anais. Curitiba: ANPAD, 2004.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011 [1990].

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE O ESTADO BRASILEIRO E O MOVIMENTO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

*Thaynah Barros de Araújo*¹⁸

*José Evanes Brasil Júnior*¹⁹

*Lisane Marques Lima*²⁰

*Richel Bruno Oliveira Castelo Branco*²¹

Resumo

Esse estudo foi construído a partir dos textos abordados e das discussões travadas na disciplina de Controle Social e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC). A referida disciplina abordou o itinerário percorrido pela participação social e pelo controle social brasileiro, com enfoque no período compreendido entre a Ditadura Militar e o Estado Democrático de Direito. O presente artigo tem como objetivo discorrer sobre a relação entre a democracia, a participação e o controle social, a partir dos movimentos sociais, em suas características e particularidades. A partir disso, elencamos o resgate histórico do processo de luta com ênfase no Movimento das Pessoas com Deficiência (MPCD), evidenciando seus impactos na sociedade e as conquistas alcançadas para a consolidação dos direitos sociais destinados ao segmento de pessoas com deficiência (PcD). Para fundamentar teoricamente o estudo em alusão, apropriamo-nos de conceitos importantes para a construção desta análise, o campo empírico também propiciou uma maior compreensão sobre a temática, a partir de visitas institucionais. Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica, documental e de campo que se valida da literatura crítica sobre a problemática proposta. Como resultados, evidenciamos os desafios e as perspectivas para a inclusão das PcD nas políticas públicas e as barreiras presentes nos espaços políticos decisórios que obstam o protagonismo desses atores na busca pela efetivação dos direitos que lhes assiste.

Palavras-chave: Democracia. Participação social. Políticas Públicas. Pessoas com Deficiência.

¹⁸ Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas - UFC. E-mail: thaynahba@gmail.com.

¹⁹ Mestrando em Avaliação de Políticas Públicas - UFC. E-mail: junior_evanes@hotmail.com.

²⁰ Especialista em Gestão Pública Municipal - UNILAB. E-mail: lisanemlima@gmail.com.

²¹ Mestre em Saúde Coletiva - UECE. E-mail: richelbrunoo@yahoo.com.br.

DEMOCRACY, PARTICIPATION AND SOCIAL CONTROL: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN STATE AND THE MOVEMENT OF PEOPLE WITH DISABILITIES

Abstract

This study was constructed from the texts discussed and the discussions fought in the discipline of Social control and public policies of the graduate program in Public Policy Evaluation (PPGAPP) of the Federal University of Ceará (UFC). This discipline addressed the itinerary of social participation and Brazilian social control, focusing on the period between the military dictatorship and the democratic State of law. This article aims to discuss the relationship between democracy, participation and social control, from social movements, in its characteristics and peculiarities. From this, we the historical rescue of the process of struggle with emphasis on the movement of People with Disabilities (MPCD), demonstrating their impacts on society and the achievements achieved for the consolidation of social rights destined to the segment of People with Disabilities (PcD). To theoretically substantiate the study in allusion, Apropropriamo of important concepts for the construction of this analysis, the empirical field also provided a greater understanding on the thematic, from institutional visits. Regarding the methodological aspects, it is a bibliographical, documentary and field research that is validated from the critical literature on the problematic proposal. As a result, we highlight the challenges and prospects for the inclusion of PcD in public policies and the barriers present in the decision-making political spaces that prevent the role of these actors in the search for the effective rights that assist them.

Keywords: Democracy. Social participation. Public policy. People with disabilities.

1 INTRODUÇÃO

Esse estudo foi pensado a partir da realização da disciplina de Controle Social e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), a qual abordou o itinerário percorrido pela participação social e pelo controle social brasileiro, com enfoque no período compreendido entre a Ditadura Militar e o Estado Democrático de Direito.

A partir do que foi construído coletivamente nesta disciplina, compreendemos que o controle social pode ser percebido por uma dupla perspectiva, e que após o período ditatorial, houve uma significativa mudança na concepção desta categoria de análise, que se transfigura do controle sobre a sociedade; pautado por um viés disciplinador, normativo, repressivo, um meio de “coesão e manutenção da ordem social”; para se tornar o controle da sociedade sobre o Estado, especialmente pela via das políticas públicas, na esfera das Conferências, dos Conselhos de direitos e dos Orçamentos Participativos.

É importante destacar que essa nova dimensão do controle social, compreendida pela via gramsciana da Grande Política surge envolta por movimentos sociais contestatórios da velha prática política autoritária e conservadora, que caracterizava a Ditadura Militar. Reivindicava-se que a sociedade civil; na sua multiplicidade de atores, movimentos sociais, sindicatos, entre outros, tivesse mais vez e voz, que interferisse nas decisões estatais, nos orçamentos públicos, que suas pautas coletivas fossem contempladas nos planos, projetos, programas e ações dos governos, ou seja, que a sociedade tivesse um maior controle sobre o Estado, o que pôde ser conquistado do ponto de vista legal no período de Redemocratização Brasileira.

Grande parte das forças políticas e sociais que impulsionaram o processo de redemocratização do país na década de 1980, estava imbuída de uma concepção democrática ampliada, que não se restringia apenas ao restabelecimento do sistema representativo eleitoral. O desejo popular era maior. Tratava-se de mudar a estrutura do Estado, não-democrático, excludente e autoritário, transformando-o radicalmente. Não por meio de uma ruptura institucional ou de uma revolução, mas sim por uma transformação gradual das estruturas de poder. Pretendia-se alargar a participação de homens e de mulheres nas decisões políticas que afetavam suas vidas (CICONELLO, 2008, p. 01).

Ressaltamos que a luta pela universalização de direitos remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945; acontecimento vivido sob a égide de governos totalitários como o Nazismo e o Fascismo; ocasião em que se viveu a promessa da ampliação dos direitos sociais

com o Estado de bem estar social, que é um modelo de organização político-econômico no qual o Estado conduz a direção da economia e da promoção social. Nesse momento, muitos soldados que sobreviveram às guerras, tiveram membros amputados e/ ou desenvolveram problemas de ordem mental, ocasião que exigiu que a pauta das PcD entrasse nas agendas governamentais.

Nessa trajetória, no âmbito internacional, durante a década de 1970 despontou um movimento que ficou conhecido como Revolução asilar, em que PcD passaram a contestar e denunciar a exclusão vivenciada por elas. Surge, então, o Movimento internacional das Pessoas com Deficiência, que mais tarde culminou com a aprovação de diversas garantias legais, dentre as quais citamos a Convenção Internacional da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência que foi fruto de uma construção coletiva com ampla participação popular. Esta rompeu com o modelo médico de deficiência (Medical Model), que reforçava a ideia de isolamento e de cura das PcD. Este modelo foi criticado pelo movimento inglês Union of the Physically Impaired Against Segregation (União dos deficientes físicos contra a segregação), o qual requeria que houvesse uma nova maneira de se pensar a deficiência na sociedade britânica.

Instaura-se, nas décadas seguintes, o modelo social de deficiência, o qual defende que não é a PcD que precisa se adequar à sociedade, mas esta que deve se organizar para atender as necessidades desses sujeitos. Esta compreensão está hoje ancorada em um modelo holístico, denominado biopsicossocial. É a partir deste último que as políticas públicas vêm se norteando no sentido de garantir direitos às PcD a nível global.

No âmbito nacional, ao tratar de direitos, e, especialmente de direitos de PcD, é importante recordar que a luta por garantias deste grupo remonta à década de 1970. Esse momento foi permeado por reivindicações coletivas, em que a sociedade civil, na sua multiplicidade de atores, requeria mais vez e voz, maior interferência nas decisões estatais, bem como maior controle sobre o Estado, o que pôde ser conquistado, na perspectiva legal, durante a redemocratização brasileira.

Nesse cenário, destacou-se, entre outros, o Movimento das Pessoas com Deficiência (MPCD), sobre o qual iremos nos debruçar neste estudo. A partir daí, as PcD passam a ser reconhecidas como pessoas, como sujeitos de direitos, e não reduzidas a seres portadores de uma deficiência. Seu primeiro lema foi: “Nada sobre Nós sem Nós”, demonstrando o anseio por parte desse grupo de se constituírem sujeitos ativos neste processo. Assim, era fundamental que discutissem legislações protetivas e emancipadoras que lhes assistissem.

Postas estas premissas, ressaltamos que a sociedade civil que, durante a década de 1970, atuava “de costas para o Estado”, por não encontrar na rígida estrutura do aparelho estatal repressor espaço para suas pautas e demandas, passa, nas décadas seguintes, a adentrar, a se incorporar nas “novas” estruturas estatais, agora democráticas (ao menos do ponto de vista formal) por meio das políticas públicas.

Muito embora as experiências participativas com os segmentos populares fossem realizadas por uma pluralidade de sujeitos políticos (Ongs, movimentos sociais, sindicatos, etc), foram os setores progressistas da Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) - grupos ligados às milhares de paróquias católicas espalhadas por todo o país - quem conferiram a esse movimento unidade e força política. Durante as décadas de 1970 e de 1980, as CEBs constituíram uma tentativa de criar vínculos bem como fortalecer a autonomia e a organização de grupos e setores populares (CICONELLO, 2008, p. 01).

Não obstante os avanços das experiências participativas e democráticas, posteriormente, diversos movimentos sociais se institucionalizam dentro da esfera política, o que representou um avanço de conquistas e garantias sociais, mas que, paradoxalmente, diluiu o caráter combativo, contestatório e de resistência de tais movimentos, o que será discutido mais adiante.

A partir deste embasamento, pontuamos que o presente artigo tem como objetivo discorrer sobre a relação entre a democracia, a participação e o controle social, a partir dos movimentos sociais, em suas características e particularidades, definindo-a a luz de autores de grande representatividade sobre a temática proposta (Ciconello, 2017; Dagnino, 2004; Gohn, 1997; Gomes, 2003). Isso posto, almejamos estabelecer um resgate histórico do processo de luta com ênfase no MPCD, evidenciando seus impactos na sociedade e as conquistas alcançadas para a consolidação dos direitos sociais destinados ao segmento de PcD.

Para isto, consideramos imprescindível pontuarmos algumas das garantias legais, fruto da luta por direitos, as quais estão preconizadas na Constituição Federal Brasileira de 1988, na Convenção da ONU, na Lei Brasileira de Inclusão, na Lei de Cotas, entre outras legislações.

Tendo em vista a importância dos movimentos sociais na busca pela efetivação e ampliação de direitos, e considerando a amplitude da organização da sociedade civil a nível nacional e internacional, optamos por estudar o MPCD por sua relevância histórica, já que logo no início da década de 1980, o movimento despontou como um dos mais articulados a nível nacional, tornando seus integrantes protagonistas da luta pela materialização de direitos, como a cidadania, a autonomia e a inclusão social.

Para fundamentarmos teoricamente o estudo em alusão, apropriamo-nos de conceitos importantes para a construção desta análise, o campo empírico também propiciou uma maior compreensão sobre a temática a partir de visitas institucionais ao Laboratório de Inclusão, vinculado à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), considerado um dos resquícios de expressão do movimento no século XXI. Também participamos de reuniões do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ceará (CEDEF), espaço atuante na direção das políticas públicas para PcD.

Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica, documental e de campo que se valida da literatura crítica sobre a temática proposta. A metodologia consiste em uma abordagem da realidade apreendida através do estabelecimento de estratégias e instrumentos. Constitui-se de concepções teóricas de abordagem, de um conjunto de técnicas que possibilitem o desvendamento da realidade e do potencial criativo do pesquisador (REIS, 2005).

Sistematizamos esta proposta investigativa, de modo que inicialmente trataremos dos marcos legais que salvaguardam as PcD, posteriormente iremos fundamentar teoricamente a categoria movimento social e elencaremos a trajetória do MPCD no Brasil. Por fim, iremos problematizar a atual situação deste movimento no contexto neoliberal.

2 MARCOS LEGAIS DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Neste tópico, explanaremos os marcos legais dos direitos que assistem as PcD a nível global. Destacamos que em 1981, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou o Ano Internacional das Pessoas Deficientes, cujo tema era “Participação Plena e Igualdade”. Este evento serviu de grande influência para que os Estados Partes, ou seja, os países signatários, comprometessem-se com a isonomia de direitos deste segmento. Nessa direção, uma importante garantia legal conquistada é a Convenção Internacional da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, sobre a qual sinalizamos que, na ocasião em que foi ratificada pelo Brasil, exigiu que todas as legislações brasileiras deveriam ser readequadas, inclusive, a Lei de cotas.

A internalização da Convenção pelo Brasil é também fruto de um processo de amadurecimento dos Direitos Humanos e da sociedade como um todo, que reconheceu a necessidade de reafirmar a dignidade e o valor inerente de 45 milhões de brasileiros e brasileiras com deficiência, o que corresponde a 23,9

% da população do país, de acordo com o último censo demográfico do IBGE de 2010 (PLANO FORTALEZA 2040).

A referida convenção em seu artigo 27 versa sobre trabalho e emprego, especificamente, o tópico 1 preconiza as responsabilidades dos Estados Partes no reconhecimento e garantia dos direitos de PcD, cujas finalidades são demonstradas nas alíneas abaixo:

- a) Proibir a discriminação baseada na deficiência com respeito a todas as questões relacionadas com as formas de emprego, inclusive condições de recrutamento, contratação e admissão, permanência no emprego, ascensão profissional e condições seguras e salubres de trabalho;
- b) Proteger os direitos das pessoas com deficiência, em condições de igualdade com as demais pessoas, às condições justas e favoráveis de trabalho, incluindo iguais oportunidades e igual remuneração por trabalho de igual valor, condições seguras e salubres de trabalho, além de reparação de injustiças e proteção contra o assédio no trabalho;
- c) Assegurar que as pessoas com deficiência possam exercer seus direitos trabalhistas e sindicais, em condições de igualdade com as demais pessoas [...] (RASIL, 2007, p. 24).

No âmbito nacional, a Constituição Federal Brasileira de 1988 representa um ganho importante, uma vez que dispõe sobre os direitos das PcD no que concerne à proibição de discriminação de salários e admissão de trabalhadores com deficiência, à reserva legal de cargos públicos, à habilitação e reabilitação e integração à vida comunitária, bem como prevê programas de prevenção e atendimento especializado.

O artigo 93 da Lei nº 8.213/91, conhecido como Lei de Cotas, estabelece uma reserva legal que determina que as empresas com cem ou mais empregados devem preencher uma parcela de seus cargos com PcD ou pessoas reabilitadas pela Previdência Social. Tal normativa foi implantada em 1991, porém, houve um hiato de nove anos até a sua regulamentação, que data do ano 2000. Seu objetivo consiste em promover a inserção de PcD no trabalho. Sua fiscalização se dá por meio de auditores fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do Ministério Público do Trabalho (MPT).

Merece destaque também o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem limite, lançado em 2011, e a Lei Brasileira de Inclusão das Pessoas com Deficiência, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015), a qual estabelece no §4º do artigo 34 que PcD possuem direitos “à participação e ao acesso a cursos, treinamentos, educação continuada, planos de carreira, promoções, bonificações e incentivos

profissionais oferecidos pelo empregador, em igualdade de oportunidades com os demais empregados”. Além disso, tem-se que

No âmbito das leis ordinárias, o Brasil se propõe, igualmente, a dar um grande apoio aos que apresentam deficiência, exemplo disso é a Lei nº 7.853, que foi elaborada em 1989, e que referendou a Convenção nº 159 da OIT. Essa lei definiu os direitos das pessoas com deficiência, disciplinou a atuação do Ministério Público e criou a Coordenadoria Nacional para Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência – a CORDE. (ASSIS, TOLEDO, 2007, p. 86).

Diante do exposto, percebemos que o Brasil é um país extremamente avançado no tocante às legislações para o segmento supramencionado; de modo que se tem um total de 40 leis, três normas constitucionais, uma lei complementar e 29 decretos, somados a quatro portarias que regulamentam procedimentos e regras; entretanto, os entraves para materializá-las são diversos.

Destacamos que as jurisprudências mais atuais empregam o termo “pessoas com deficiência”, mas nem sempre foi esta a denominação utilizada, já tendo sido adotados os termos “pessoa portadora de deficiência”, “pessoa deficiente”, “anormais”, “inválidos”, “incapazes”, “defeituosos”, “excepcionais”, “portador de necessidades especiais”, entre outros. Reiteramos que as terminologias adotadas podem avultar ou atenuar o modo pejorativo pelo qual estes indivíduos são socialmente identificados.

Lobo (2008, p. 239) faz uma crítica a estas nomenclaturas, admoestando que “Não importa para onde aponta esta deficiência (cérebro, movimentos, olhos e ouvidos) – é sempre o corpo ou uma parte dele que não funciona, segundo a ótica utilitarista dos corpos”. A autora ainda afirma que

Qualquer que seja a substituição do termo deficiência (e já houve muitas), até a supressão ou a diminuição do prefixo que indica a negação (a forma em voga: “deEficiência”), e mesmo que se possa esperar que essa supressão provoque a saída de algumas categorias desse universo, alguém, seguramente, será sempre candidato a ocupar o lugar vago (LOBO, 2008, p. 391).

É importante apontar que, conforme o último censo demográfico da Organização Mundial da Saúde (OMS), há cerca de 600 milhões de PcD no mundo, destas 45 milhões são brasileiros. O Brasil tem um total de 6,2 % de sua população com uma deficiência intelectual, física, visual ou auditiva, conforme sinaliza a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), do Ministério da Saúde (MS) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016).

2.1 MOVIMENTOS SOCIAIS: BREVE DEFINIÇÃO

Neste tópico definiremos a categoria movimentos sociais, os quais na contemporaneidade estão voltados para questões de identidade, ampliando seu foco que anteriormente enfatizava as classes sociais, especialmente o proletariado. Para além dos conflitos que outrora eram gerados a partir da esfera da produção, temos hoje um cenário em que os conflitos sociais passaram a ser também de ordem cultural gerando movimentos que põem em questão a raça, o sexo, entre outras categorias.

Não existem teorias que abordem os movimentos sociais na sua totalidade, apesar de diversos autores produzirem contribuições para o estudo de tais movimentos. Entre eles, merece destaque o autor Manuel Castells que afirma que os movimentos sociais são “ações coletivas propositivas as quais resultam, na vitória ou no fracasso, em transformações nos valores e instituições da sociedade” (CASTELLS, 1997, p.3).

Um movimento social se constitui a partir da formação de um coletivo social por meio de uma identidade comum e objetivos comuns para a ação. Trata-se de uma construção histórica na qual os indivíduos compartilham experiências envoltas por interesses comuns de reivindicação (GOHN, 1997).

O movimento social é uma práxis social, é necessário que através de ações coletivas as demandas postas pelos indivíduos se transformem em reivindicações. Podem objetivar a mudança, a transição ou mesmo a revolução de uma realidade hostil a certo grupo ou classe social. Seja a luta por algum ideal, seja pelo questionamento de uma determinada realidade que se caracterize como algo impeditivo da realização dos anseios deste movimento, ele constrói uma identidade para a luta e defesa de seus interesses. Torna-se porta-voz de um grupo de pessoas que se encontram em uma mesma situação, seja social, econômica, política, entre outras. Em síntese,

Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base

referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo (GOHN, 1997, p.44).

Por outro lado, conforme aponta o sociólogo Alain Touraine (1976), para se compreender os movimentos sociais, é necessário mais do que pensar em valores e crenças comuns para a ação social coletiva, seria imprescindível considerar as estruturas sociais nas quais os movimentos se manifestam.

Cada sociedade ou estrutura social tem como cenário um contexto histórico no qual há um conflito entre classes, lócus das relações sociais, a depender dos modelos culturais, políticos e sociais. Assim, os movimentos sociais põem em xeque os conflitos já postos pela estrutura social geradora por si só da contradição entre as classes, sendo uma ferramenta fundamental para a ação com fins de intervenção e mudança daquela mesma estrutura.

A existência de um movimento social requer uma organização muito bem desenvolvida, o que demanda a mobilização de recursos e pessoas muito engajadas. Os movimentos sociais não se limitam a manifestações públicas esporádicas, mas trata-se de organizações que sistematicamente atuam para alcançar seus objetivos políticos, o que significa haver uma luta constante e em longo prazo dependendo da natureza da causa. Em outras palavras, os movimentos sociais possuem uma ação organizada de caráter permanente por uma determinada bandeira (RIBEIRO, 2011).

As passeatas, as manifestações em praça pública, greves, ocupação em prédios públicos entre outras expressões são características da ação de um movimento social. Elas são sinais que a sociedade e os grupos sociais podem provocar impactos conjunturais ou estruturais, em maior ou menor grau, dependendo da sua organização e das relações de forças estabelecidas com o Estado e com os demais atores coletivos de uma sociedade.

Tais movimentos resultam em mudanças nas esferas públicas e privadas, proporcionando o desenvolvimento da sociedade através da luta política, podendo ser constituídos por diferentes classes sociais e gerando movimentos com a finalidade de transformar ou reformar certa realidade social. Portanto, cada um dos movimentos possui uma reivindicação específica, no entanto, todos expressam as contradições econômicas e sociais presentes na sociedade brasileira.

2.2 MOVIMENTOS SOCIAIS NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Neste ponto dicorreremos sobre os movimentos sociais situados no contexto atual em que a lógica neoliberal se tornou um imperativo. Para melhor compreensão, sinalizamos que a década de 1980 foi marcada pelo crescimento e fortalecimento dos movimentos sociais no Brasil. Protagonistas da luta contra a ditadura militar e em defesa da democratização do país, esses movimentos exigiam do Estado não apenas participação política na decisão das políticas públicas, mas o responsabilizava pela situação de precariedade em que vivia grande parte da população. Utilizavam os mais variados instrumentos de luta como passeatas, mobilizações e greves para pressionarem o Estado por direitos sociais, conforme já mencionado em linhas atrás.

O ano de 1984 foi um marco na História sociopolítica do Brasil como o movimento das Diretas Já. Foi a declaração de morte ao regime militar. [...] Entre 1984 e 1988, o País se mobilizou por uma nova Constituição. Os movimentos sociais que emergiram na cena política, desde o final dos anos 1970, conseguiram inscrever em leis, como direitos, várias reivindicações. Foram conquistas sociais de trabalhadores, mulheres, índios, menores e cidadãos até então considerados como de segunda categoria (GOHN, 1997, p.49).

Sobre isso, acrescentamos ainda que

Os movimentos sociais, antes silenciados pelo autoritarismo, ressurgiram como forças políticas. Vários setores da sociedade gritaram com sede e com fome de participação: negros, mulheres, índios, trabalhadores, sem-teto, sem-terra e, também, as pessoas com deficiência (BRASIL, 2010).

Entretanto, na década de 1990 o cenário se modifica, o neoliberalismo adentrou nos movimentos sociais, com raríssimas exceções, modificando não apenas suas formas de luta, mas, principalmente, sua disposição para a luta, desencadeando o amortecimento de grande parte dos sujeitos sociais que são tomados pela indiferença, diluindo seu reconhecimento como sujeitos coletivos, cedendo, portanto, aos ditames do capital, fragmentando e enfraquecendo os movimentos sociais.

As expectativas de transformações sociais se transformaram em ajustamento à dinâmica institucional através das parcerias. A aderência ao ideário neoliberal significou abrir mão da concepção das políticas públicas como direito, do caráter universal e gratuito dos serviços. Em grande medida, a luta pela garantia dos direitos sociais e políticos foi substituída pela participação nos projetos do governo com pouca crítica às estruturas de dominação da sociedade capitalista.

A era neoliberal retirou de cena os movimentos sociais e assumiu a centralidade da cena política as ONGs. Estas foram alçadas à condição de agentes privilegiados de mediação entre o Estado e a população, principalmente a mais empobrecida. Tornaram-se defensora da “participação da sociedade civil” no Estado trazendo para si a função de executoras de políticas públicas, apoiando as várias formas de privatização dos serviços públicos (GOMES, 2003, p. 54).

Estabeleceu-se um “consenso forjado” antagônico às reivindicações pela participação política no processo decisório das políticas públicas, da luta pela transformação da sociedade capitalista. Consequentemente, atenuou-se a perspectiva revolucionária e ganhou destaque uma democracia burguesa, enviesada por um viés dito “participativo”. “O Estado concentra, em seu seio, e de modo específico, não apenas a relação de força entre as frações do bloco no poder, mas igualmente a relação de força entre este e as classes dominadas” (Poulantzas, 1977, p. 26).

Percebemos então que, como consequência, a década de 1990 é marcada pela institucionalização dos movimentos sociais. Boa parte destes aderiu à proposta neoliberal e se tornou parceiro do Estado. Nesse cenário, deu-se vazão às diversas formas de campanhas, incorporadas pela sociedade civil, cujos principais protagonistas são as Organizações Não Governamentais (ONGs), por meio das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Voltam-se, sobretudo, para questões de caráter ético-moral e de solidariedade individual em que se convoca a "sociedade civil" para buscar alternativas para a pobreza, a violência e a corrupção.

[...] não explicaram como poderia ser garantida a universalização do acesso às políticas públicas sendo que estas estavam orientadas pela dinâmica da competitividade do mercado e a execução dos serviços seriam retirados da condição de atividade exclusiva do Estado e transferidos para as chamadas organizações sociais (CARDOSO, 1998, p. 11).

Pensar em um renascimento dos movimentos sociais é, primeiramente, compreender que a luta deve ser pautada pela defesa intransigente dos direitos humanos. É necessário não perder de vista que os direitos conquistados no passado foram fruto de lutas e esforços, e que no contexto atual, encontram-se ameaçados.

2.3 O MOVIMENTO SOCIAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E SEUS REBATIMENTOS NA CONTEMPORANEIDADE

Por ora, problematizaremos sobre o Movimento das Pessoas com Deficiência (MPCD) nos dias atuais. Avançando nesta discussão, compreendemos que o MPCD não esteve imune à situação de amortecimento vivenciada pelos demais movimentos que surgiram no Brasil a partir da década de 1970. E ainda, uma análise mais apurada nos permite concluir se tratar de um dos movimentos que mais tiveram suas bandeiras de luta transformadas em bandeiras de governo.

Surgido no final da década de 1970 e início da década de 1980, o MPCD vivenciou o contexto de redemocratização do país, constituindo-se como um dos principais parceiros na luta pela democracia. Na época, é importante destacar algumas iniciativas que já vinham sendo tomadas no sentido de garantir direitos, ainda que tais ações tivessem caráter assistencialista e focalizado, voltadas, sobretudo, para atendimentos de demandas que se colocavam no plano emergencial.

Assim, o primeiro lema do movimento supracitado foi: “Nada sobre Nós sem Nós”, demonstrando o anseio por parte das PcD e dos membros do movimento, de se constituírem sujeitos ativos neste processo. Era fundamental que estes segmentos discutissem legislações protetivas que lhes assistissem (BRASIL, 2010).

Os movimentos passaram a se manifestar em muitas cidades do país, inicialmente de maneira isolada, mas posteriormente se concretizou uma unidade de luta pelos direitos e pela autonomia das PcD, organizando-se a partir da cidade de São Paulo, que decretou através de reuniões com outros representantes de associações as principais bandeiras de luta que eram: a programação do Ano Internacional das Pessoas Deficientes em 1981, a implementação de legislações voltadas ao segmento das PcD, a eliminação de barreiras arquitetônicas, a problemática dos impostos sobre equipamentos especiais, o papel da mídia e a penetração do movimento em todos os setores da sociedade.

A isso, somava-se a atuação das associações de pessoas com deficiência física e visual, já existentes anteriormente, conferindo caráter de Movimento Social as ações e reivindicações, formando uma frente de luta pelos mesmos objetivos, com base na experiência comum de exclusão social, preconceito, dentre outras problemáticas.

Posteriormente, diversas cidades do país passaram a se articular politicamente na forma de encontros e congressos estaduais, regionais e nacionais com o objetivo de tomar decisões e discutir sobre os principais assuntos relacionados ao tema, assim como também na organização dos Seminários Estaduais da Pessoa com Deficiência, que tiveram como principais ganhos a

criação do órgão Coordenador, o Conselho de cada estado e a definição das diretrizes da política estadual relativa às PcD. As deliberações eram feitas de forma democrática.

No Ceará, o MPCD-CE também começou a se articular no final da década de 1970, principalmente, no sentido de fazer o enfrentamento às instituições, públicas e filantrópicas, que prestavam atendimento caritativo, pautado em bases assistencialistas.

A força conquistada com o período de redemocratização do país esbarrou nas limitações impostas pela lógica neoliberal. Como exemplo desses rebatimentos, temos que, nos dias atuais, no âmbito municipal, na cidade de Fortaleza, os líderes do movimento se encontram institucionalizados, operacionalizando projetos de acordo com os interesses políticos da Prefeitura local, que, por meio da criação da Comissão de Políticas Públicas Municipais para Atenção às Pessoas com Deficiência (COMPEDEF) tem desenvolvidos ações sob o discurso de materializar o que está proposto na Política Nacional para Pessoas com Deficiência, mas que encontra entraves para avançar na sua garantia.

A COMPEDEF é composta por PcD, foi criada com o objetivo de construir a Política Pública Municipal de Atenção às Pessoas com Deficiência (PADEF), aprovada no ano de 2011, mas que ainda não foi regulamentada. Esta comissão desempenha um trabalho com os gestores municipais e a sociedade civil, buscando integrar as políticas de forma eficaz para atender as demandas da sociedade referentes às necessidades específicas das PcD.

A fim de melhor conhecermos os meios de controle social, destacamos, por oportuno, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), órgão superior criado para acompanhar o desenvolvimento de políticas nacionais para inclusão da PcD, bem como avaliar a educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, lazer e política urbana dirigidos a esse grupo social.

Conselhos são instâncias compostas por representantes do poder público e da sociedade civil, que pode estar agrupada em diferentes segmentos, tendo como finalidade incidir de alguma forma nas políticas públicas de determinado tema. Há conselhos que são apenas consultivos (suas decisões não precisam, necessariamente, ser levadas em conta) e há outros que são deliberativos (por lei suas decisões, necessariamente, precisam ser levadas em conta). Em geral, os conselhos não são reuniões esporádicas, de tempos em tempos. Eles têm uma dinâmica regular, com algum encadeamento entre as reuniões, ou seja, cada reunião não é um evento isolado, estando inserida em um contexto mais amplo de construção de políticas públicas (TEIXEIRA; SOUZA e LIMA, 2012).

O Conselho Estadual, CEDEF-CE, já mencionado, atua no controle social como um colegiado de natureza permanente, representativa, consultiva e deliberativa, que se articula de modo intersetorial como um meio de interlocução das políticas públicas, visando efetivar direitos de PcD. Este órgão foi criado pela Lei 11.491 de 1988 e alterado pela Lei 12.605 de 1996, é vinculado à Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUS). O CEDEF dispõe de 05 Comissões Temáticas Permanentes, sendo uma delas a Comissão de Políticas Públicas que acompanha o planejamento e avalia a execução das políticas setoriais do Ceará, entre outras competências.

Enfatizamos ainda o papel das Conferências Nacionais dos Direitos da Pessoa com Deficiência, as quais são frutos da democracia participativa do controle social. No Brasil, estes espaços são considerados os maiores e mais importantes eventos sobre os direitos da PcD. As conferências e os fóruns no âmbito estadual e municipal têm se destacado por sua representatividade, pelo expressivo contingente de pessoas que tem participado desses espaços de debate e de construção de políticas públicas.

Conferências são processos participativos realizados, com certa periodicidade, para interlocução entre representantes do Estado e da sociedade visando à formulação de propostas para determinada política pública. As conferências são convocadas por um período determinado e são precedidas de fases municipais e estaduais antes de se chegar à etapa nacional. Em geral, ocorrem debates sobre propostas e escolhas de delegados nas diferentes etapas até chegar à nacional. Mesmo que instituídas em um sistema de participação existente por lei, como no caso da Assistência Social, necessitam de convocação específica feita pelo poder (TEIXEIRA; SOUZA e LIMA, 2012).

Retomando a discussão sobre o MPCD, pontuamos que, a nível local, suas principais ações são no sentido de garantir a acessibilidade e inclusão no mercado de trabalho. São iniciativas que vão desde a adaptação nos transportes coletivos, até a fiscalização de ações por meio de órgãos, como o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Fortaleza (COMDEF), que dentre outras coisas estimulam a participação da sociedade civil para o desenvolvimento de ações e estratégias que permitam a concretização das disposições da Política Nacional da Pessoa com Deficiência.

Frente ao exposto, depreendemos que as expressões do movimento supracitado têm se limitado no atendimento de demandas emergenciais, sendo urgente a reflexão crítica a respeito da qualidade das ações executadas e a necessidade de avançar na busca contínua pelo combate

ao preconceito e à discriminação, ultrapassando a mera inserção sem inclusão, fomentando possibilidades e oportunidades às PcD.

2.4 PRINCIPAIS EXPRESSÕES DO MOVIMENTO NO SÉCULO XXI: PARCERIA ENTRE AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGS) E O ESTADO

Neste tópico, refletiremos sobre relevantes expressões do movimento no século XXI. Nas primeiras décadas deste século, ocorreu o que alguns autores como Alvarez (1999) denominam de “onguização” dos movimentos sociais, de modo que não se evidencia o enfrentamento direto do projeto político das classes dominantes pelas ONGs, ao passo que diversos movimentos sociais se arrefeceram. Assim, importantes ações passaram a ser desenvolvidas por ONGs que, em grande medida, estão subordinadas aos interesses do capital, inclusive internacional, não dispondo de autonomia.

[...] há uma relação direta entre o crescimento dos movimentos sociais que desafiam o modelo neoliberal e o esforço [das agências do capital] para subvertê-los através da criação de formas alternativas de ação social, através de ONGs (PETRAS, *apud* MONTAÑO, 2002).

No que diz respeito ao MPCD, este foi perdendo força e espaço para o protagonismo de inúmeras ONGs, colocando em pauta a discussão acerca da ineficiência da ação do Governo. Como exemplo de associação que se destaca no cenário atual, temos a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), surgida no Rio de Janeiro, em 1954, caracterizando-se como ONG que visa promover a inclusão social e a cidadania de PcD, buscando efetivar direitos e promover à atenção integral a esse segmento, em especial, as pessoas com deficiência intelectual e múltipla.

A APAE se sobressai por ser uma organização social que abrange todo o território nacional, contando com a participação ativa de familiares e amigos das PcD, além de voluntários, profissionais e empresas públicas e privadas que buscam destituir o lastro de discriminação e rejeição que historicamente envolve esses sujeitos, lançando mão de ações que desmistificassem o ideário de incapacitados que os envolveu durante séculos.

Não obstante, ressaltamos que houve conquistas referentes à prestação de serviços de saúde, assistência social e educação às PcD, direitos defendidos, especialmente, a partir da Declaração dos Direitos Humanos.

Prosseguindo nessa análise, apontamos outra ONG que defende os direitos humanos, entre eles, os direitos fundamentais concernentes ao segmento social supracitado, é a

Associação Vida Brasil, surgida em 1996, com atuação em Fortaleza e em Salvador. Construída através da mobilização da sociedade civil, em parceria com a ONG francesa Handicap International, tem como principais linhas de atuação a busca pela materialização de uma educação de qualidade e da cidadania, visando suprimir a exclusão social, além de incentivar os debates sobre acessibilidade, entre outras temáticas, no sentido de incentivar o poder público a desenvolver e efetivar políticas públicas eficazes que supram as reais necessidades desses sujeitos, fomentando o desenvolvimento de suas potencialidades.

Outro exemplo que podemos citar é a criação do Movimento Vida, Independência, Dignidade, Direito e Ação (VIDA), em 1999. Naquele momento, o movimento passou a militar no movimento de lutas pelos direitos das pessoas com deficiência, entendendo que o trabalho assistencialista das entidades não levava ao exercício da cidadania e não promovia a autonomia nas pessoas com deficiência. Com este fundamento, o Movimento Vida protagonizou diversas frentes de luta, inclusive, do passe livre intermunicipal.

Retomando a discussão sobre o MPCD, salientamos que apesar da força com que emergiu; cujas principais reivindicações giravam em torno da educação, da elaboração de projetos de inclusão e do acesso ao mercado de trabalho para as PcD, entendidas agora como sujeitos de direito; hoje o que se percebe é que suas principais demandas foram transformadas em bandeiras de governo. Mais do que isso, institucionalizaram diversos líderes do movimento, que, embora tenham conhecimento e engajamento político que lhes permitam fazer uma leitura crítica da realidade, encontram limites para suas atuações impostos pelos governos, sobretudo, financeiros, arrefecendo, assim, o movimento.

Enquanto expressão deste movimento social, destacamos o Laboratório de Inclusão, instalado na cidade de Fortaleza, no Estado do Ceará, já mencionado acima, o qual tem como bandeira de luta expressiva a inclusão social por meio do trabalho. Este eixo se encontra presente em toda a história deste órgão. O Laboratório tem buscado o alargamento do conceito de inclusão social, estendendo os projetos às pessoas com qualquer tipo de dificuldade em se inserir, dentre elas, soropositivos, afro-brasileiros, dentre outros.

Uma análise sobre o Laboratório de Inclusão, a partir de visita institucional, permitiu-nos a compreensão de que a luta dos seus integrantes pela materialização de direitos das PcD, fez com que seus membros mantivessem a essência do movimento social, ao longo de sua atuação e militância, apesar dos limites estruturais, financeiros e institucionais.

Nos dias atuais, as ONGs são incorporadas como parceiras do Laboratório de Inclusão, constituindo-se como expressões do Movimento Social. Estabeleço, por oportuno, uma crítica à expansão do terceiro setor e das ONGs, denunciando a transferência de responsabilidades Estatais para estes setores. O Estado deve apoiar, incentivar a autonomia dos movimentos sociais. Entretanto, o que se percebe na contemporaneidade é que os movimentos sociais, com atenuada expressão, têm sido colocados à margem da sociedade, criminalizados, enquanto as ONGs tem se destacado e se expandido, sob o discurso das parcerias entre Estado e sociedade, público e privado.

A redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal [...] O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não Governamentais; a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com forte ênfase na filantropia redefinida (Fernandes, 1994; Landim, 1993, Alvarez, 1999; Paoli, 2002; Salamon, 1997); e a marginalização (a que alguns autores se referem como criminalização (Oliveira, 1997) dos movimentos sociais, evidenciam esta redefinição (DAGNINO, 2004, p. 100).

Progressivamente, o governo apoia e estimula o avanço de ONGs ao longo de todo país, e, em contrapartida, obsta e não incentiva o fortalecimento de projetos como o Laboratório de Inclusão e iniciativas públicas, reduzindo custos com este órgão tão importante no fomento de pesquisas e ações envolvendo PcD.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do arcabouço teórico e das visitas institucionais realizadas, apreendemos com este estudo que o controle social não é algo estático e imutável, mas essencialmente dinâmico, elástico, que se (re)faz no cotidiano, no movimento do real, sendo imprescindível; não obstante os desafios que se impõem pelos ditames do Neoliberalismo, da reestruturação produtiva e do ajuste estrutural; que a sociedade se aproprie deste mecanismo para construir novos horizontes, conquistas e garantias civilizatórias, seja por meio de conselhos, conferências, fóruns, movimentos sociais, entre outros espaços.

Faz-se necessário rompermos, pois, com a instituída democracia minimalista, com o controle social neoliberalizado, sendo urgente a subsunção do projeto neoliberal pelo projeto democrático-popular, fortalecendo as diversas formas de participação dos cidadãos nas políticas

públicas, extirpando a democracia domesticada pelos interesses do capital, enfim, construindo bases contra hegemônicas.

No desenvolvimento dessa análise, identificamos que após o período ditatorial a partir da promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, houve uma ampliação de direitos sociais, com vistas a efetivar os ideais de cidadania, de dignidade da pessoa humana, de direito ao trabalho, dentre outros. Outro reflexo da promulgação da Carta Magna foi a abertura para a emergência de conferências, fóruns, conselhos, movimentos sociais, oriundos da luta pela redemocratização do país. Dentre os movimentos sociais que ganham visibilidade a partir deste momento, podemos citar o Movimento Feminista, o Movimento Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBTTT) e o Movimento das Pessoas com Deficiência (MPCD).

Compreendemos ainda que, na contemporaneidade, identificamos inúmeros avanços legais, e em especial no que diz respeito às legislações que promovem a inclusão das PcD. Entretanto, temos presenciado inúmeros desafios para a materialização dessas garantias legais. Tal situação segue agravada pela desarticulação dos movimentos sociais, que, no século XXI estão institucionalizados e amortecidos.

Na elaboração desta proposta investigativa, apreendemos que o MPCD, que, nas suas origens se articulou à luta contra o preconceito e a discriminação, com vistas ao alcance da inclusão social, hoje segue fragmentado, arrefecido. Vários líderes do movimento estão imersos nos limites institucionais. Agravando sua fragilidade, temos a crescente expansão das ONGs, instituídas como parceiras, acentuando a “onguização” dos movimentos sociais.

Torna-se necessário refletirmos criticamente acerca dos modos como as lutas sociais vêm sendo respondidas e a quem os movimentos sociais estão servindo. Estes não devem perder de vista a promoção da inclusão social de modo a fomentar o real enfrentamento do preconceito que estigmatiza as PcD, ampliando programas, ações e iniciativas que viabilizem os direitos preconizados nas normas legais brasileiras.

Devemos ainda atentar para a exclusão da participação da sociedade civil nos espaços políticos decisórios, a fim de pensarmos estratégias de resistência para ampliação destes espaços na busca por inclusão dos setores populares.

Em síntese, a partir deste estudo, elencamos desafios e perspectivas para a inclusão das PcD nas políticas públicas e as barreiras presentes nos espaços políticos decisórios que obstam o protagonismo desses atores sociais na busca pela efetivação dos direitos que lhes

salvaguardam. Ademais, concluímos que é necessário rompermos com a institucionalização e a consequente amortização dos movimentos sociais, em especial o MPCD, aqui problematizado, e avançar no fomento e na expansão de políticas públicas que assistam às PcD. Cientes de que o problema em questão não se esgota nesta análise, pretendemos subsidiar novas discussões e debates sobre a temática em tela.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, S. E. Advocating feminism: the latin american feminist NGO “Boom”. **International Feminist Journal of Politics**, v.1, n.2. 1999.
- ARAÚJO, T. B. **Trabalho, juventudes e oncologia: uma análise sobre pacientes jovens no acesso ao mercado de trabalho**. Trabalho de Conclusão da Residência Integrada em Saúde. Escola de Saúde Pública do Ceará. Fortaleza. 2016.
- ASSIS, S.M.B; TOLEDO, A.P.L.2007. Trabalho e deficiência: significado da inclusão no mercado formal para um grupo de jovens com síndrome de down. In: **Cadernos de Pós-Graduação em Distúrbios do Desenvolvimento**, São Paulo, v.7, n.1, p.83-96, 2007.
- BRASIL. **Cartilha do Censo 2010 Pessoas com Deficiência**. 2012. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/cartilha-censo-2010-pessoas-com-deficiencia-reduzido.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2018.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. 2007. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/convencaopessoacomdeficiencia.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- _____. **Direitos da Pessoa com Deficiência: conhecer para exigir**. Brasília – DF. 2010.
- _____. **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil**. Brasília, Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.
- _____. **Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991**. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1991/8213.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- _____. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)**. 2015.
- CARDOSO, F. H. **Notas sobre a reforma do Estado**. Novos Estudos/CEBRAP, 50. 1998.
- CASTELLS, M. **The Power of Identity**. Oxford: Blackwell, 1997.
- CICONELLO, A. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. 2008. Disponível em: <www.fp2p.org>. Acesso em: 13 fev. 2018.
- DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004.

GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOMES, I. **Democracia e participação na reforma do Estado**. São Paulo: Cortez. 2003.

LOBO, L.F. **Os infames da história: pobres, escravos e deficientes no Brasil**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

PESSÔA, Nadja Soares de Pinho. **Mosaico: um hino de amor à vida**. Secretaria Municipal de Educação, Fortaleza, 2010.

POULANTZAS, N. **As classes sociais no capitalismo hoje**. Rio de Janeiro, Zahar. 1997.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Plano de Governo Municipal de Políticas Públicas Inclusivas dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Fortaleza 2040 - **PLANO FORTALEZA 2040**. 2014.

REIS, M. F. C. T. A pesquisa e a produção de conhecimentos. In: **Política Nacional Sobre Drogas**. Brasil, 2005.

RIBEIRO, P. S. **Movimentos sociais: breve definição**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/sociologia/movimentos-sociais-breve-definicao.htm>>. Acesso em 15 jan. 2018.

SECRETARIA DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. **30 anos do AIPD: Plano Internacional das Pessoas Deficientes 1981-2011**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://pessoacomdeficiencia.sp.gov.br/usr/share/documents/30%20ANOS%20AIPD%20LIVRO%20DIGITAL.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

TEIXEIRA, A.C.C.; SOUZA, C.H.L.; LIMA, P.P.F. **Conselhos e Conferências Nacionais: o que são, quantos existem e para que servem**. 2012. Disponível em: <<http://www.reformapolitica.org.br/historico/2012/672-conselhos-e-conferencias-nacionais-o-que-sao-quantos-existem-e-para-que-servem.html>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

TOURAINÉ, A. **Em defesa da sociologia**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1976.

METODOLOGIAS INTEGRATIVAS NO ENSINO SOBRE A AÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA ESFERA PÚBLICA: RELATO DE EXPERIÊNCIA EM FLORIANÓPOLIS

*Luiza Moriggi da Silva*¹
*Marina Coelho Fernandes*²
*Sabrina Martins Fortunato*³
*Carolina Andion*⁴

Resumo

O objetivo deste relato é apresentar e discutir os aprendizados de uma experiência de ensino realizada em articulação com a pesquisa e a extensão (Tenório e Dias, 2011) junto ao curso de administração pública do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Esse relato será feito a partir do olhar da professora da disciplina, a monitora da pós-graduação e duas alunas da graduação diretamente envolvidas no processo. Buscamos com esse relato contribuir para reflexão sobre metodologias de ensino-aprendizagem integrativas no campo da gestão social (Boullosa, 2004 e 2011; Gianella, Araújo e Oliveira Neta, 2011). Mostrando ao fim deste, a visão do corpo acadêmico envolvido quanto a metodologia integrativa.

Palavras-chave: Inovação Social. Arena Pública. Sociedade Civil.

¹ Graduanda de administração pública ESAG/UDESC, membro do NISP. E-mail: luizamoriggi@hotmail.com

² Graduanda em administração pública ESAG/UDESC. E-mail: marinacoelho@gmail.com

³ Mestranda em administração pela ESAG/UDESC. E-mail: mfs.sabrina@gmail.com

⁴ Doutora em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina com Pós-Doutorado em Economia Social pela Universidade de Valência (Espanha). Professora do Departamento de Administração Pública e líder do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Inovações Sociais na Esfera Pública (NISP) no Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). E-mail: andion.esag@gmail.com

INTEGRATION METHODOLOGIES IN THE TEACHING ABOUT THE ACTION OF CIVIL SOCIETY IN THE PUBLIC SPHERE: EXPERIENCE REACT IN FLORIANÓPOLIS.

Abstract

The aim of this report is to present and discuss the learning of a teaching experience carried out in an articulated way with the research and extension (Tenório and Dias, 2011) with the public administration course of the Center of Sciences of the Administration and Socioeconomic (ESAG) of the State University of Santa Catarina (UDESC). This report will be made from the perspective of the teacher of the discipline, the graduate trainer and two undergraduate students directly involved in the process. We seek to contribute to the reflection on integrative teaching-learning methodologies in the field of social management (Boullosa, 2004 and 2011; Gianella, Araújo and Oliveira Neta, 2011). Showing the end of this, the vision of the academic body involved as to the integrative methodology.

Keywords: Social Innovation. Public Arena. Civil society.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste relato é apresentar e discutir os aprendizados de uma experiência de ensino realizada em articulação com a pesquisa e a extensão (Tenório e Dias, 2011) junto ao curso de administração pública do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Esse relato será feito a partir do olhar da professora da disciplina, a monitora da pós-graduação e duas alunas da graduação diretamente envolvidas no processo. Buscamos, com esse relato, contribuir para reflexão sobre metodologias de ensino-aprendizagem integrativas no campo da gestão social (Boullosa, 2004 e 2011; Gianella, Araújo e Oliveira Neta, 2011). Em particular, o interesse na disciplina partiu da intenção de proporcionar uma aprendizagem pela experiência em relação à temática da ação da sociedade civil nas arenas públicas da cidade, tendo em vista o fortalecimento da democracia e a promoção de estilos mais sustentáveis de desenvolvimento (Andion et al, 2017b).

A principal estratégia de ensino-aprendizagem utilizada foi o envolvimento dos estudantes da graduação da disciplina denominada “Gestão de Organizações do Terceiros Setor⁵” do curso de Administração Pública da ESAG com o Observatório de Inovação Social de Florianópolis (OSBIF), projeto que articula pesquisa e extensão. O OBISF (www.observafloripa.com.br) consiste numa plataforma online colaborativa de cartografia do Ecossistema de Inovação Social de Florianópolis (EIS), desenvolvida a partir de 2016, incluindo atores de suporte, iniciativas de inovação social e sua rede, relacionando-os com problemas públicos e políticas públicas de fomento à inovação social na cidade. Destaca-se que a plataforma foi desenvolvida de forma colaborativa, com atores chave do EIS da cidade, parceiros do OBISF⁶, por dois grupos de pesquisa da ESAG o Núcleo de Pesquisa em Inovações Sociais na Esfera Pública (NISP) e o Strategos.

O trabalho na disciplina consistiu na escolha, pelos alunos, de seis iniciativas para observação direta e realização de trabalho de campo. Esse trabalho incluiu, num primeiro

⁵ Destaca-se que apesar da disciplina ter esse nome o seu conteúdo vai muito além de abordar apenas as organizações, a dimensão organizacional, a gestão e o chamado “terceiro setor”. Parte-se de um conceito mais amplo de sociedade civil, sua gênese e história no Brasil, abordando seu campo científico e da prática amplamente, incluindo distintas correntes, autores, práticas e tipos (institucionalizados ou não). O trabalho empírico a que se refere esse relato acontece na segunda unidade, na qual os alunos são convidados a colocar sua criatividade, saber e sentidos em prol de responder às demandas concretas de uma iniciativa que promove inovação social nas arenas públicas da cidade. Outro relato de prática referindo-se a essa experiência no curso noturno também será apresentado no ENAPEGS em 2018.

⁶ Dentre esses encontram-se atores governamentais, da sociedade civil e do setor privado. Para conhecer todos os parceiros ver www.observafloripa.com.br.

momento, a coleta de dados secundários e primários sobre a iniciativa, com preenchimento do formulário, presente na plataforma. No segundo momento, após a realização de uma oficina com os representantes das iniciativas, na qual foram identificadas as competências/habilidades dos alunos seguida de alinhamento com as demandas de cada iniciativa, foram definidos planos de trabalho para serem colocados em prática pelas equipes. Desse modo, foi possível envolver os alunos com atividades práticas de apoio às iniciativas, a partir de uma metodologia integrativa (Gianella, Araújo e Oliveira Neta, 2011). Muito além de tratar e discutir teoricamente a questão da atuação da sociedade civil nas arenas públicas (Andion et al, 2017a), os alunos foram estimulados a visualizar o EIS da cidade, por meio da plataforma, e mergulhar nele, por meio do trabalho de campo, vivenciando e sentindo na pele os alcances e os limites que as iniciativas enfrentam no seu dia a dia quando buscam responder aos problemas públicos da cidade.

Esse relato busca então descrever e refletir sobre os alcances e limites dessa experiência. Além de relatar a vivência no percurso da disciplina, considerando a realidade das diferentes equipes, buscará aprofundar no relato das alunas sobre sua vivência junto à Casa da Criança do Morro da Penitenciária, organização que atua na política de garantias de direitos de crianças e adolescentes, que teve como plano de trabalho contribuir para fortalecer a sua comunicação social.

Como contribuição, espera-se que esse relato descreva e proporcione uma reflexão sobre as possibilidades objetivas de fomentar metodologias integrativas (Gianella, 2008) para o ensino da gestão social. Como afirmam Gianella, Araújo e Nesta (2011: 147) “a relativa falta de ousadia na formação em gestão social nos coloca diante de ambiguidades e ambivalências [...] Muitas vezes ensina-se sem se questionar o como e o que ensinar”. É no sentido de contribuir para esse debate que propomos esse trabalho.

2 RELATO DOS APRENDIZADOS DE UMA EXPERIÊNCIA DE ENSINO SOB A ÓTICA DAS EDUCADORAS

Desde o início da concepção do trabalho objetivou-se envolver os alunos com atividades práticas de apoio às iniciativas, a partir de uma metodologia integrativa (Gianella, Araújo e Oliveira Neta, 2011). Portanto, logo nas primeiras semanas de aula, depois de apresentações sobre os conceitos básicos sobre Gestão de Organizações do Terceiro Setor foi apresentado o Protocolo do Trabalho, contendo o cronograma com as principais etapas e instruções. Desde o início do trabalho o desafio da professora, com suporte da monitora, consistiu em estimular os

alunos, organizados em grupos de 5 a 6 alunos, a escolher uma iniciativa de inovação social para observação direta e realização de trabalho de campo, onde os alunos pudessem vivenciar a realidade da Gestão Social e construir e implementar um plano de trabalho junto a uma iniciativa.

O trabalho de campo, realizado durante todo o semestre letivo, foi subdividido em dois momentos principais, num primeiro momento, a coleta de dados secundários e primários sobre a iniciativa, com preenchimento do formulário constante na plataforma (<http://www.observafloripa.com.br/is-home>). No segundo momento, após a realização de uma oficina com os representantes das iniciativas, na qual foram identificadas as competências/habilidades dos alunos seguidas de cruzamento das demandas da instituição escolhida, as equipes definiram seus planos de trabalho.

O quadro 1 apresenta as iniciativas, a tipologia da organização (Andion et al, 2015) e as demandas levantadas que as equipes julgaram ter competência para abordar durante o trabalho na disciplina. Neste momento, os futuros gestores sociais exerceram a habilidade de ouvir e observar, o que lhes permitiu, ao nosso ver, uma aproximação com um contexto real diante de uma visão complexa da realidade.

Quadro 1 - Tipos de organizações envolvidas no trabalho

Organização	Tipos	Demandas. Soluções
Casa da Criança Morro da Penitenciária	OSC Filantrópica	Plano de Comunicação e vídeo institucional
Associação da Mulher Catarinense portadora de Câncer	OSC de Defesa de Direitos	Plano de Comunicação e Análise Estatística de Dados
Associação Desportiva do Instituto Estadual de Educação – ADIEE	OSC Filantrópica	Plano de Mobilização de Recursos e formação de banco de doadores
Brotei	Empresa com missão Social	Pesquisa Mercadológica
SERTE - Sociedade Espírita de Recuperação Trabalho e Educação	OSC Filantrópica	Calendário de Eventos Culturais
Youth for human Rights	OSC de Defesa de Direitos	Manual do Embaixador Mirim

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os momentos do trabalho possuíam entregas previstas, em cada um desses momentos, desde a coleta de dados secundários e primários sobre a organização, o preenchimento do formulário constante na plataforma e a resolução das demandas das iniciativas, eram previstos momentos de diálogo com a professora e a monitora com vistas a trocar experiências, contar suas angústias, dificuldades, os alcances e limites sobre o andamento do trabalho.

Outro aspecto a ser destacado do trabalho, é o papel da professora e monitora, que vão muito além de tratar e discutir teoricamente a questão da atuação da sociedade civil nas arenas públicas (Andion et al, 2017a), estimulam os alunos a visualizar o EIS da cidade, por meio da plataforma, e mergulhar nele, por meio do trabalho de campo, vivenciando e sentindo na pele os alcances e os limites que as iniciativas enfrentam no seu dia a dia quando buscam responder aos problemas públicos da cidade.

Ante a oportunidade de lecionar esta matéria, a professora e a monitora, durante a disciplina, além de aprimorar os conhecimentos teóricos sobre Gestão Social, concentraram esforços, no sentido de viabilizar a aprendizagem experiencial por meio do trabalho prático proposto, pois este passa a ser visto como estratégia para minimizar a lacuna entre a educação formal e as habilidades exigidas de um gestor social (Gianella, 2008).

Assim, além das habilidades dos alunos, a monitora pôde exercitar habilidades necessárias a um professor. Ao nosso ver, além da necessidade de conhecimento do conteúdo teórico e didática, um professor também precisa de um conjunto de saberes práticos que são adquiridos ao longo da sua trajetória de vida, a exemplo da atividade de monitoria, que influenciarão seu desempenho e a própria aprendizagem de seus alunos.

Ao final dos trabalhos percebemos que uma educação em que os alunos “possam construir soluções por conta própria”, com estímulo do professor e do monitor, de forma conjunta a uma iniciativa, indo muito além de aplicação de fórmulas prontas que muitas vezes não acompanham uma sociedade que está em constante mudança, é muito mais adequada aos novos desafios inerentes à gestão social.

3 RELATO DA ATIVIDADE DE ENSINO SOB A PERSPECTIVA DAS ALUNAS

Nesta seção buscamos explorar a experiência vivida por duas alunas matriculadas na matéria de Gestão de Organizações do Terceiros Setor. Na primeira etapa da atividade, escolheu-se uma das instituições cadastradas como “mapeadas” pela plataforma OBISF, na sequência pesquisou-se sobre o ecossistema em que a mesma estava inserida para a entender

sua realidade e o problema público que enfrentava, finalizando esta etapa com a atualização do cadastro da iniciativa na plataforma.

A iniciativa escolhida, e alvo de representação deste relato, é a organização social “Casa da Criança do Morro da Penitenciária”, construída a partir de um movimento da própria comunidade que ocupou o entorno da penitenciária instalada no bairro Agrônômica, em Florianópolis, Santa Catarina. Esta Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) atua no atendimento de crianças e adolescentes, especialmente em situação de vulnerabilidade social, e tem o objetivo de reforçar a interação e os vínculos da organização social das crianças, através da convivência.

A administração da instituição é realizada através de uma diretoria executiva composta por voluntários e funcionários fixos assalariados, além destes, existe a participação de voluntários no desenvolvimento de atividades variadas.

A organização oferece atendimento sócio-educativo para aproximadamente 110 (cento e dez) crianças e adolescentes de 6 (seis) a 16 (dezesesseis) anos, em período de contra-turno escolar e todo o trabalho realizado tem como objetivo incitar o desenvolvimento escolar, social e cultural através de programas com base em Arte e Educação, Esporte e Lazer, Inclusão Digital, Prevenção e Saúde, Atendimento de Serviço Social e Alimentação, além de assegurar três refeições aos alunos matriculados em cada turno. O financiamento destas ações se dá através de convênios com o poder público, doações de pessoas jurídicas e pessoas físicas e alianças institucionais, além de trabalho voluntário.

O trabalho realizado permitiu às alunas exercitar dois olhares complementares que serão explorados a seguir: (1) um estudo da arena pública da garantia de direitos das crianças e adolescentes de Florianópolis, a partir dos dados levantados pelo OBISF e outros buscados pela equipe, de modo a entender melhor o problema público que busca responder a Casa da Criança e também os alcances e os limites de sua ação nessa arena; (2) a realização de um plano de trabalho e sua implementação em conjunto com os atores da Casa da Criança, com vistas a promover o seu desenvolvimento institucional e fortalecer a sua sustentabilidade no desempenho da sua missão nessa arena pública.

3.1 ANÁLISE DA ARENA PÚBLICA DA GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE DE FLORIANÓPOLIS

Informações pertencentes ao Relatório Sinais Vitais (2016) apontam que Florianópolis é um município formado pelo percentual de 26% (vinte e seis por cento) da população sendo

crianças e adolescentes e que ocupa a terceira (3ª) posição em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) entre os cinco mil quinhentos e sessenta e cinco (5.565) municípios brasileiros, estando atrás apenas de São Caetano do Sul (SP) e Águas de São Pedro (SP). No entanto, uma (1) em cada sete (7) crianças estão vulneráveis à pobreza (apud IBGE, 2010) e, apesar da favorável posição nas pesquisas e da progressão de políticas públicas na garantia de direitos da criança e do adolescente, como abordado mais à frente, a cidade ainda tem muito a evoluir em relação às desigualdades sociais.

Figura 1 - Mapa do Brasil com destaque para o estado de SC



Fonte: Google, 2017.

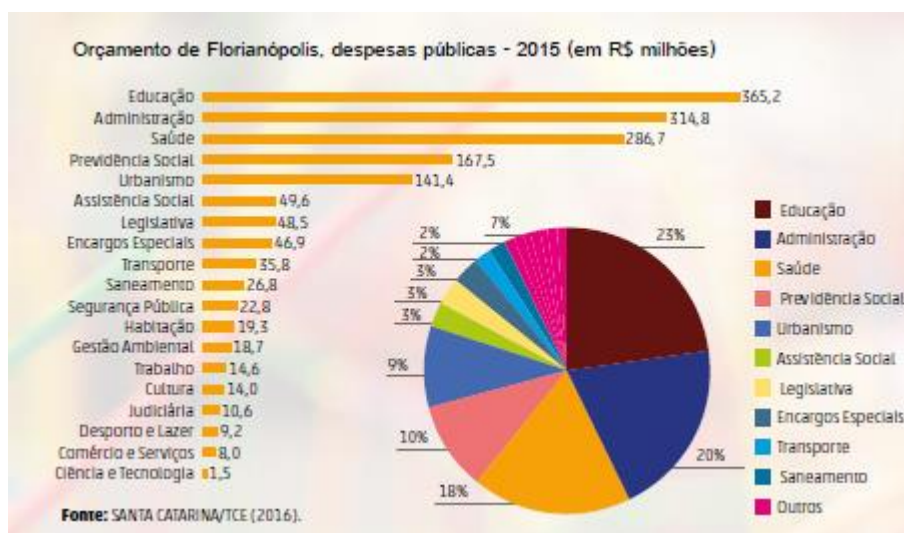
Figura 2 - Imagem do estado de SC e da cidade de Florianópolis em destaque



Fonte: Google, 2017.

Segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social, dentro o território de Florianópolis no ano de 2014, os investimentos da prefeitura haviam sido estimados em cerca de vinte e nove por cento (29%) do orçamento liquidado da cidade, investido em políticas públicas para crianças e adolescentes nas áreas de: educação, saúde e assistência social. (FLORIANÓPOLIS/SEMAS, 2016, apud SINAIS VITAIS, 2016). Na figura 3 é possível observar as despesas públicas da capital no ano de 2015.

Figura 3 - Investimentos da prefeitura de Florianópolis em 2015



Fonte: TCE-SC, 2016, apud SINAIS VITAIS, 2016.

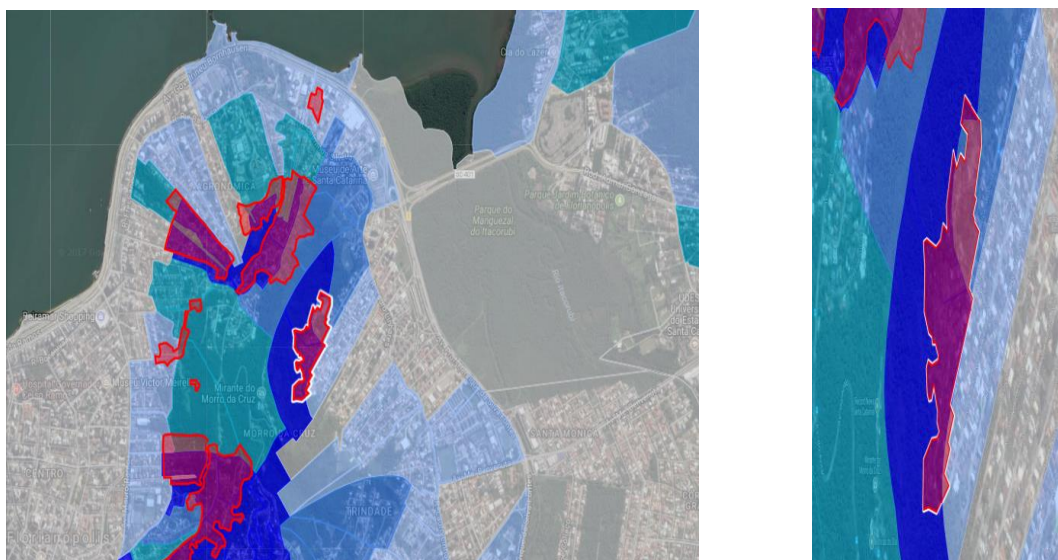
No contexto exposto inicialmente sobre a realidade da comunidade do Morro da Penitenciária, as crianças não tinham os direitos preservados porque, nas ruas, corriam risco de serem vítimas de crimes e brincavam em meio ao lixo abandonado. Surgiu então, a necessidade de se criar a organização Casa da Criança Morro da Penitenciária, cuja importância é fundamental para as crianças e adolescentes locais até os dias atuais, bem como para as comunidades atendidas e a sociedade como um todo. Nela, uma média de cento e dez (110) crianças e adolescentes, de seis (6) a dezesseis (16) anos, contam com uma equipe de voluntários que promovem atividades no contraturno escolar, impedindo que fiquem desamparados durante esse tempo.

Como informa o mapa de distribuição de renda e localização das áreas de interesse social do Relatório Sinais Vitais (2016), o grupo atendido está inserido numa área definida pelas pesquisas como sendo de interesse social (Figura 4).

No levantamento do Censo, identificou-se que “vinte e seis por cento (26%) das famílias da capital recebem até três (3) salários mínimos, o que representa em torno de trinta e oito (38)

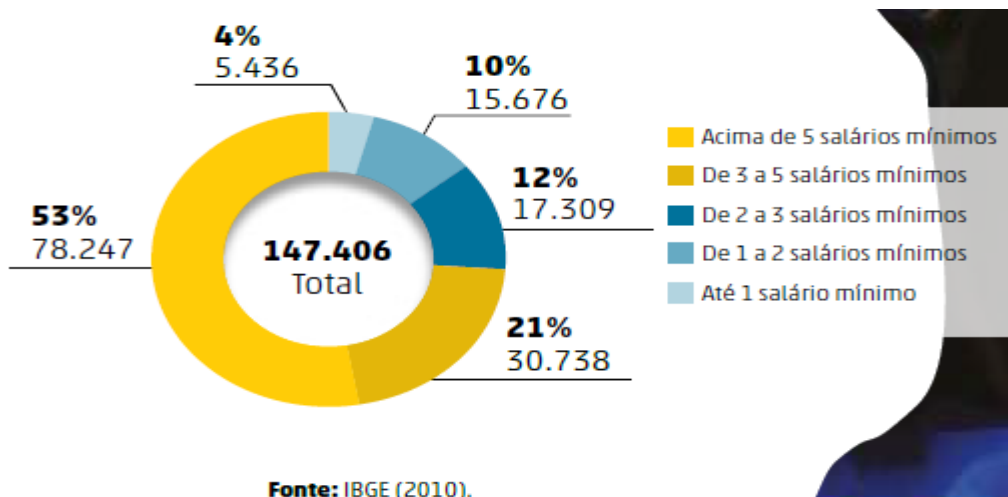
mil famílias. Dessas, cinco mil e quatrocentos (5,4 mil) recebiam até um (1) salário mínimo (IBGE, 2010)”. Essas famílias são cadastradas no CadÚnico, um sistema para as famílias de baixa renda que possibilita a eles o acesso aos programas sociais do Governo Federal e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). (SINAIS VITAIS, 2016).

Figura 4 - Imagem do entorno do Morro da Penitenciária e comunidade em destaque



Fonte: Sinais Vitais, 2016.

Figura 5 - Rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes em Florianópolis



Fonte: IBGE, 2010, apud SINAIS VITAIS, 2016.

Outro fator identificado durante a pesquisa foi a ausência de espaços públicos destinados a lazer nas Áreas de Interesse Social da cidade de Florianópolis (AIS), conforme mostra o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, realizado pela Secretaria Municipal de Habitação

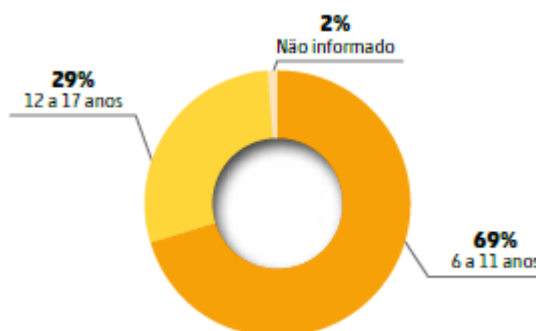
em 2011. O estudo identificou que sessenta e três por cento (63%) das AIS da capital não continham nenhum tipo de área de lazer nas comunidades ou mesmo próximo a elas. (FLORIANÓPOLIS/SMHSA, 2011, apud SINAIS VITAIS, 2016).

O documento Sinais Vitais (2016), em sua abordagem, cita que durante segunda infância, fase que compreende o período entre sete (07) e onze (11) anos, ou seja, fase em que estão inseridos grande parte dos atendidos pela Casa da Criança Morro da Penitenciária, que “as crianças começam a interagir cada vez mais com o meio em que vivem, a relação com a família ainda é de dependência, mas no ambiente escolar e com os amigos elas começam a desenvolver outras potencialidades, além de perceber mais claramente alguns limites do convívio social.”

Ainda nesse estudo, mas tratando de outra faixa etária atendida pela organização, estão os adolescentes, aqueles que encontram-se entre doze (12) e dezessete (17) anos de idade. Nessa fase, “repleta de possibilidades de aprendizagem, de experimentação, de inovação: um período de conquista de autonomia, liberdade, afirmação de identidade e descobertas” é que se prepara o indivíduo para a vida adulta propriamente dita (SINAIS VITAIS apud UNICEF, 2016).

Outro dado que se faz interessante abordar é que mesmo com um número expressivo de 25,2 mil crianças e adolescentes cadastradas no CadÚnico, somente 13% são atendidos (FLORIANÓPOLIS/SEMAS, 2015 e 2016). Portanto, observa-se que a demanda para estes serviços é muito superior à oferta, conforme demonstram os números. Neste íterim, destaca-se a importância das OSCs, pois 713 adolescentes foram atendidos por estas organizações, enquanto o número de atendidos por serviços prestados diretamente pelo poder público é absurdamente inferior, chegando ao total de 143.

Figura 6 - Faixa etária das crianças e adolescentes atendidas em Florianópolis - 2015



Fonte: Florianópolis-SEMAS, 2016.

Sobre os direitos já citados, o artigo duzentos e vinte e sete da Constituição Federal (BRASIL, 1988) traz que é dever da família, da sociedade e do Estado o atendimento da criança e do adolescente, buscando-se sempre assegurar:

[...] com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Assim, complementando o artigo constitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) trouxe à sociedade brasileira e ao ordenamento jurídico o dever de proteção integral quando identificada a situação irregular do menor que, anteriormente, era exclusivo do poder público. E é isso que a Casa da Criança Morro da Penitenciária se propõe a realizar.

Complementando às questões legais pertinentes ao assunto, temos o artigo terceiro do ECA que confere à criança e ao adolescente, além dos direitos fundamentais inerentes (vida, saúde, alimentação, educação, etc), “todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade”, sendo que estas oportunidades seriam desempenhadas por força de lei, ou por outros meios, inclusive é o que prevê o artigo oitenta e seis do mesmo documento ao definir que:

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Como forma complementar, buscou-se informações a respeito do Investimento das OSC's, que segundo dados do Fórum Municipal de Políticas Públicas de Florianópolis referentes ao ano de 2015, mostrou que aproximadamente 60 convênios foram firmados diretamente com as Secretarias de Assistência Social, Educação e Fundação Municipal de Esportes com objetivo de implementar políticas públicas municipais de atendimento à criança e ao adolescente. A mesma fonte afirma ainda que estes convênios cobrem o referente a 30% (trinta por cento) dos custos totais para se manter uma criança em serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, como creches, por exemplo, ficando sob responsabilidade das OSC's, complementarem esses repasses institucionais.

Dentro dessa orientação jurídica, além das responsabilidades do Estado, o apoio dado à organização estudada vem tanto de integrantes da sociedade civil como de instituições e outras organizações. Ele é realizado através do auxílio financeiro e da atuação direta e indireta dos

envolvidos, prestando, assim, o trabalho socioeducativo dentro dos objetivos que se propõe: saúde, educação, cultura, esporte e lazer. Portanto, os atores desta empreitada vão além dos atendidos (crianças e adolescentes), são também contemplados por funcionários, cidadãos voluntários e integrantes de instituições e organizações envolvidas que fazem o processo acontecer do início ao fim da atividade em questão.

Dessa forma, a instituição sobrevive financeiramente através de convênio e subvenções da prefeitura municipal de Florianópolis, além de outras organizações, instituições de indivíduos, que, neste caso, opta por vontade individual em contribuir através da conta de luz, de depósito bancário ou do Fundo da Infância e do Adolescente. Além dessas, a própria organização promove ações que visam a arrecadação de recursos para as despesas, tais como: bailes dançantes, bingos, brechós e bazar; todos com o objetivo de manter a infraestrutura da organização.

Estabelecendo a relação entre as informações apresentadas até então e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODS) temos que:

Para os próximos 15 anos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram adotados por unanimidade na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, em setembro de 2015. A nova plataforma apresenta 17 objetivos e 169 metas que devem ser alcançadas até 2030. As crianças e adolescentes devem ser foco prioritário de ação para os países comprometidos com o desenvolvimento sustentável, a redução da pobreza e da desigualdade e a promoção da justiça e diminuição dos impactos das mudanças climáticas.

Nesse cenário o problema público da criança e adolescente ao qual busca responder a Casa da Criança do Morro da Penitenciária é premente, sobretudo considerando um público em situação de vulnerabilidade social. Assim, destaca-se que esta estrutura possibilita aos atendidos a proteção integral preconizada pelo ECA, na medida em que promove a efetivação dos direitos referentes à vida, saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, (...) assim como concede orientação e apoio sociofamiliar e socioeducativo.

Por todo o conteúdo exposto, observa-se que a atuação da organização tem grande influência na arena pública em que atua, fortalecendo vínculos familiares e atuando diretamente na promoção da política pública. Portanto, o desenvolvimento da organização vai muito além da sua profissionalização e melhoria da sua eficiência e eficácia, mas implica também na melhoria da sua atuação junto à política pública, ampliando a sua incidência nessa arena pública em que atua.

3.2 DESENVOLVIMENTO DO PLANO DE TRABALHO

Com base na caracterização das organizações, na compreensão do seu histórico e forma de atuação na arena pública na qual estava inserida, passou-se para a segunda etapa do trabalho, que teve início com uma “oficina” a qual utilizou o estudo anterior associado a uma conversa com a representante da organização escolhida, com o intuito de levantar as principais demandas e cruza-las com as habilidades técnicas que o grupo possuía. A partir disso, criou-se o escopo do Plano de Trabalho da Casa da Criança.

Durante a formação do escopo, entendeu-se que a instituição passava por um constante processo de “aprovação”, um sentimento de “falta de reconhecimento da instituição” no âmbito do bairro e do município, visto que, conforme depoimentos dos próprios atores envolvidos, é incessante a busca por apoio, parceiros que abracem a causa e de mão de obra qualificada. Em suma, foi observado, que a organização tem cada vez mais, necessidade de explorar alternativas que lhe permita inovar frente aos problemas enfrentados, objetivando resolvê-los de forma mais eficiente. A partir deste diagnóstico, optou-se por pesquisar a respeito do marketing dentro do terceiro setor para embasar o planejamento estratégico do grupo.

Embasados pelo conceito de marketing social discutido em Andion (2015), em que o agente de mudança busca publicizar não apenas seu serviço, mas a própria transformação social que a instituição busca firmar, deu-se prioridade a esta temática. Ao correlacionar a capacidade de atuação da equipe à demanda da Casa da Criança, foi desenhado algumas ações de marketing social para a organização com dois objetivos: 1- A necessidade de atualização da comunicação e maior mobilização por meio das mídias sociais e 2- A produção de um novo vídeo institucional, justificados pela importância na difusão da imagem de credibilidade da Casa da Criança, explorando diferentes olhares e formas de ver a instituição (dos gestores, dos funcionários, das crianças).

Usando como referência os estágios de marketing social propostos pela autora Andion (2015) o primeiro estágio do objetivo contou com publicações de imagens, textos e impulsionamento de publicação em um meio de um canal de comunicação popular, o Facebook, sobre temas presentes na Casa da Criança. A presença neste espaço de comunicação com os atores (in)diretamente beneficiados com o projeto foi levada em conta e com o intuito de atingir um maior alcance de visibilidade e credibilidade da instituição, oportunizou-se novamente existência da página da casa da Criança, por ser mais uma ponte de diálogo entre a organização estudada e o ecossistema em que está inserida.

Neste segundo objetivo, criou-se um novo vídeo institucional, buscando expressar uma imagem de confiança, seriedade, credibilidade e respeito através de mensagens de diferentes

públicos ligados à casa, transparecendo o propósito da existência da casa, assim como o sentimento das crianças e demais atores envolvidos a respeito do local, objetivando a criação de vínculo entre o público e a instituição.

Para este segundo objetivo mapeou-se os atores mais relevantes para a organização e seus papéis, foram elencadas perguntas chaves que serviram para balizar o conteúdo das entrevistas, trazendo a tona com naturalidade, a percepção e sentimento dos atores sociais envolvidos com a iniciativa, fossem eles gestores, professores, alunos e/ou voluntários da diretoria administrativa. As perguntas chave feitas a eles foram: “Porque a casa é importante para você?”; “Porque a casa é importante para as crianças?”; e “Porque a casa deve continuar existindo?”. As imagens e depoimentos foram captados no ambiente da Casa da Criança na manhã do dia 13 de novembro de 2017 e sua edição feita utilizando-se dois softwares: “Shotcut” e “Wondershare Filmora”.

No dia da entrega dos resultados às organizações, 01 de novembro de 2017, a página da instituição no Facebook, contava com 263 curtidas a mais do que no início do projeto, o vídeo institucional encontrava-se finalizado e seria mostrado no mesmo dia aos representantes da Casa da Criança.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na percepção das alunas, que trabalharam sobre a realidade da Casa da Criança, a co-construção do conhecimento foi possível graças a articulação entre ensino, pesquisa e extensão. Além de estudar, os alunos foram convidados a ser sujeitos na construção de conhecimento por meio de vivência fora da sala de aula interagindo com os membros da organização da sociedade civil, onde houve a oportunidade de entender o espaço territorial, social e cultural em que ela está inserida, assim como o papel que ela desenvolve na sua comunidade.

A atividade integrativa possibilitou às alunas o desenvolvimento de uma maior sensibilidade às reivindicações da organização, uma vez que o marketing social é uma demanda tão presente em instituições como esta. A importância da divulgação, comunicação e a fixação da credibilidade de uma iniciativa focada na inovação social sempre permeia qualquer outra ação que necessita da rede de parcerias para a sua realização.

Outro aspecto percebido durante o projeto contempla a consolidação da imagem e, portanto, a credibilidade da instituição, é a transparência das atividades por ela desenvolvidas

e o uso dos recursos financeiros obtidos. Portanto, se faz tão indispensável a difusão do trabalho desenvolvido, sua marca e seus frutos positivos para a sociedade civil.

Além de servir como uma grande aula sobre como tratar as pessoas em uma consultoria, vale a pena enaltecer que a vivência pôde instigar as alunas a olharem para um horizonte temporal não tão distante e cogitarem trabalhar no ramo de pesquisa, em organizações da sociedade civil ou até no ramo de consultoria após a finalização da faculdade graças a possibilidade que foi dada de interação com a iniciativa.

REFERÊNCIAS

ANDION, C., RONCONI, L., MORAES, R. L., GONSALVES, A. K. R.; SERAFIM, L. B. D. S. Civil society and social innovation in the public sphere: A pragmatic perspective. *Revista de Administração Pública*. 51 (3), p.369-387, 2017a.

ANDION, C.; ALPERSTEDT, G. D. GRAEFF, J., RONCONI, L. Ecosistema de Inovação Social e os problemas públicos da cidade: um estudo em Florianópolis. In: Anais do ENANPAD, 2017b.

BOULLOSA, R.F (org.) Dicionário para formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2004. Disponível em: https://issuu.com/carlosvilmar/docs/e-book_dicionario_de_verbetes. Acessado em dezembro de 2017.

BOULLOSA, R.F. Uma estrutura de observação para formação em Gestão Social. In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R.F. *Gestão Social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: UDESC, 2011.

GIANELLA, V. Base teórica e papel das metodologias não convencionais para a formação em gestão social. In: CANÇADO, A.C. et al. (org). *Os desafios para formação em gestão social*. Provisão: Palmas, 2008.

GIANELLA, V.; ARAÚJO, E. T. de OLIVEIRA NETA, V. M. de As metodologias integrativas como caminho de ampliação na esfera pública. In: SCHOMMER, P. C.;

BOULLOSA, R.F. *Gestão Social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: UDESC, 2011.

TENÓRIO, F.G.; DIAS, A.F. *Gestão Social: ensino, pesquisa e prática. – Pró-Administração*. In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R.F. *Gestão Social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: UDESC, 2011.

ANDION, C. *Marketing Social: Conceitos e Prática em Organizações do Terceiro Setor*. Material didático preparado para a disciplina GOTS, 2015. Mimeo.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República, Casa Civil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990: Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 25 nov. 2017.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Tradução Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). Nova York: 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental - SMHSA, 2011.

FLORIANÓPOLIS. **Relatório de Monitoramento dos Serviços Socioassistenciais do Município de Florianópolis**. Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS, 2016.
GOOGLE. **Mapa do Brasil com destaque para o estado de SC**. 2017. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/place/Santa+Catarina/@-16.8095585,-66.9021482,4.17z/data=!4m13!1m7!3m6!1s0x9c59c7ebcc28cf:0x295a1506f2293e63!2sBrasili!3b1!8m2!3d-14.235004!4d-51.92528!3m4!1s0x94d94d25c052fff9:0x2b277580ed7fab2b!8m2!3d-27.1569205!4d-50.9985352>>. Acesso em: 25 nov. 2107.

GOOGLE. **Imagem do estado de SC e da cidade de Florianópolis em destaque**. 2017. Disponível em: <<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1-V84gulde3eYMovggmnBS0T0lNo&ll=-27.585062142347244%2C-48.523812538940206&z=15>>
<<https://www.google.com.br/maps/place/Florian%C3%B3polis,+SC/@-27.6390731,-48.8268991,10.5z/data=!4m5!3m4!1s0x9527394eb2c632d7:0x81bc550b6a04c746!8m2!3d-27.5953778!4d-48.5480499>>. Acesso em: 25 nov. 2107.

IBGE. **Censo Demográfico**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.
FRANCO, Augusto. Uma introdução às redes sociais. Material didático preparado para a disciplina GOTS, 2008. Mimeo.

CLOUTIER, Julie. Qu'est-ce que l'innovation sociale ? Material didático preparado para a disciplina GOTS, 2003. mimeo. Disponível em: <<http://www.casadacriancamp.org.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

SINAIS VITAIS. **Relatório Sinais Vitais Florianópolis: criança e adolescente**. 2016. Disponível em: <<http://www.icomfloripa.org.br/sinais-vitais-conhecimento-que-nos-da-o-poder-para-transformar/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

SINAIS VITAIS. **Imagem do entorno do Morro da Penitenciária e comunidade em destaque**. 2016. Disponível em: <<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1-V84gulde3eYMovggmnBS0T0lNo&ll=-27.585062142347244%2C-48.523812538940206&z=15>>. Acesso em: 25 nov. 2107.

SANTA CATARINA, Tribunal de Conta de Conta – TCE. **Portal do Cidadão**, 2016.

NOS PASSOS DA FÉ, BUSCO UM MUNDO MELHOR. O QUE VOCÊ ME DIZ? VOLUNTARIADO E RELIGIÃO

*Samuel Lázaro Luz Lemos*⁷

*Solange Cristina do Vale*⁸

*Joacil Carlos Viana Bezerra*⁹

*Carlos Eduardo Cavalcante*¹⁰

Resumo

O voluntariado e a religião estão relacionados diretamente por estarem amparados em valores referentes à caridade, à ajuda ao próximo, à cooperação e à busca de bem-estar coletivo. Este trabalho analisou voluntários sob o prisma dos fatores motivacionais de permanência na Fundação Cidade Viva da cidade de João Pessoa/PB por meio de estudo longitudinal baseado no Modelo Estrutural de Motivação no Trabalho Voluntário de Cavalcante (2012) com cerca de 355 voluntários. Para análise de dados, utilizaram-se estatística descritiva (média, desvio padrão, coeficiente de variância e porcentagem), ANOVA (análise de variância), Teste T para amostras independentes, identificando eventuais diferenças entre grupos e correlação (bivariável). Dessa forma, os resultados apontaram que as motivações dos voluntários se alteram com o passar do tempo, sugerindo a possibilidade de haver conflitos motivacionais, sendo a religião um elemento essencial.

Palavras-chave: Motivação. Permanência. Voluntariado Religioso.

⁷Mestre em Administração, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), samuellemosdm@gmail.com

⁸Doutoranda em Administração, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), solange_vale@hotmail.com.

⁹Mestrando em Administração, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), joacilcarlosviana@gmail.com

¹⁰Doutor em Administração, Professor Adjunto da Universidade da Paraíba (UFPB), cavalcanteeduardo@gmail.com

IN THE STEPS OF FAITH, I LOOK FOR A BETTER WORLD. WHAT DO YOU SAY? VOLUNTEERING X RELIGION

Abstract

Volunteering and religion are directly related to being supported by values relating to charity, helping others, cooperating and seeking collective well-being. This study analyzed volunteers under the prism of the motivational factors of permanence in the Living City Foundation of the city of João Pessoa / PB by means of a longitudinal study based on the Structural Model of Motivation in Voluntary Work of Cavalcante (2012) with about 355 volunteers. (mean, standard deviation, coefficient of variance and percentage), ANOVA (analysis of variance), T-test for independent samples, identifying possible differences between groups and (bivariate) correlation. Thus, the results indicated that the motivations of the volunteers change with the passage of time, suggesting the possibility of motivational conflicts, with religion being an essential element.

Keywords: Motivation. Permanence. Religious Volunteering.

1 INTRODUÇÃO

As redes religiosas desempenham um papel determinante no voluntariado, pois seus participantes são informados e convidados a serem voluntários em movimentos de ajuda ao próximo (ESSEN et al, 2015). Mensagens sobre ajudar a outros são muitas vezes incorporadas em sermões, orações em grupos e por meio de músicas chamadas de hinos (KRAUSE, 2015). Dessa forma, caminhando e expressando o que acreditam, alguns indivíduos são guiados por sua fé e praticam ações que caracterizam solidariedade ou caridade de seu grupo e, assim se dispõem a construir uma sociedade melhor.

O presente estudo parte do pressuposto de que os voluntários contribuem direta e indiretamente para o bem de outros sujeitos que necessitam de um auxílio que pode se dar por meio de uma simples visita que estabeleça uma interação social ou até o fornecimento de serviços educativos, de atendimento de saúde e outros, mas que não objetivam fins lucrativos. Dessa forma, para capturar as nuances fenomenológicas em escopo, é prudente focar-se em um campo específico de voluntários, afinal, é inadequado dar um tratamento equivalente como se todos os voluntários tivessem exatamente os mesmos objetivos (WILSON, 2000). Assim, é necessário o entendimento do sujeito de forma ampla, observando-se o contexto que o mesmo se insere, seus anseios, suas expectativas e suas metas, então, optou-se então pelo contexto do trabalho voluntário em uma instituição religiosa.

Segundo Bennett (2015), as redes religiosas desempenham um papel determinante, contribuindo com a troca de informações entre os sujeitos acerca das oportunidades de voluntariado. Consequentemente, existe um aumento da probabilidade dessas pessoas serem convidadas ao voluntariado e experimentem uma pressão social no meio religioso em que se encontram (ESSEN et al., 2015). Nesse sentido, em ambientes religiosos o indivíduo encontra-se envolvido por meio de sujeitos que procuram expor de forma prática sua fé e buscam externar valores ensinados pela instituição, logo podem ser influenciados ao trabalho voluntário.

Nessa perspectiva, observa-se que a religião pode influenciar a motivação para o trabalho voluntário (embora haja outros determinantes), já que se supõem que pessoas religiosas são mais propensas a oferecer-se em comparação com os não colaboradores: os sujeitos que frequentam serviços religiosos são mais predispostos a contribuir que os não-frequentadores (BENNETT, 2015). Talvez, essa predisposição a contribuir voluntariamente com a sociedade, seja explicada por meio dos ensinamentos dos conceitos religiosos baseados no conceito de fraternidade, de respeito, de bondade, ou seja, de virtudes aristotélicas.

Dessa forma, observando o Modelo Estrutural de Motivação no Trabalho Voluntário de Cavalcante (2012) que trata de cinco construtos para avaliar a motivação para permanência no trabalho voluntário (altruísta, afetivo, amigável, ajustado e ajuizado), surgiu o seguinte questionamento: Quais motivações que influenciam a permanência de voluntários que atuam na Fundação Cidade Viva?

Para responder a essa indagação, a presente pesquisa objetivou analisar voluntários sob o prisma dos fatores motivacionais de permanência na Fundação Cidade Viva da cidade de João Pessoa/PB. Assim, por meio do estudo dessa entidade, espera-se obter dados para possíveis conjecturas acerca dessa temática.

Os sujeitos da pesquisa foram os voluntários dessa organização analisados quantitativamente pela aplicação de questionários em um estudo longitudinal de 2013 a 2015. Tal anseio foi operacionalizado por meio do uso do Modelo Estrutural de Motivação no Trabalho Voluntário de Cavalcante (2012). Além disso, para análise mais profunda foi prescindível a descoberta do perfil sociodemográfico dos integrantes para que então fosse possível avaliar suas motivações nos dois momentos investigados.

No caso deste estudo, observaram-se os indivíduos atuantes nessa instituição cristã, que agrega sujeitos da comunidade participantes da Igreja Batista do Bessamar por meio de seus segmentos. Além disso, a organização reúne em eventos aproximadamente 1.000 voluntários (CAVALCANTE, 2013b), ampliando-se esse quantitativo no ano de 2015 para 4.681 inscritos nas atividades (GODSTOCK, 2015). Assim, essa entidade configura-se como um campo de estudo privilegiado.

Portanto, após uma contextualização sobre a conjuntura que cerca o objeto de estudo, apresentar-se-ão o referencial teórico com discussões em torno do voluntariado, da religião e da motivação do voluntariado, os procedimentos metodológicos que conduziram esse estudo e, em seguida a análise dos dados coletados e conclusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 VOLUNTARIADO E RELIGIÃO

Do ponto de vista normativo, a legislação nacional na lei do Voluntariado, 9.608/98, delimita o voluntário como prestadores de serviços não remunerados privados com finalidade pública sem nenhum vínculo empregatício nem obrigação de natureza trabalhista ou previdenciária. No entanto, prevê o ressarcimento de gastos: como transporte e alimentação por

exemplo, de modo que utilizar esses indivíduos para atividades distintas disso fere sua finalidade (CARVALHO; SOUZA, 2007).

Nesse entendimento, observa-se que o voluntário age por ter alguma proximidade com o trabalho em questão, o que pode advir de fatores cívicos, religiosos, culturais entre outras possibilidades, ou mesmo por proximidade física ou emocional dos beneficiados. Nesse entendimento, existem pesquisas que relacionam a religião e o voluntariado diretamente, isto é, a prática religiosa pode incentivar e motivar os indivíduos a se tornarem voluntários. Por exemplo, no Japão, a prática filantrópica existe há séculos, sendo interessante ressaltar que sua primeira fundação moderna – a Sociedade da Gratidão – data de 1829. Portanto, percebe-se que a noção de caridade que está presente na maioria das religiões relaciona-se com as atividades voluntárias (SOUZA; MEDEIROS; 2012).

Ao longo da história, na região da América do Sul, a Igreja Católica trouxe o maior volume no campo dos serviços sociais não governamentais, alicerçada na máxima cristã “*Deus lhe pague*”, exercício de doação, chamado ‘dádiva’ o ato de doar algo por amor, sem expectativa por retribuição apenas para ser capaz de amar ao próximo como obrigação cristã (FERNANDES, 1994). A partir disso, entende-se que caso não se realize nesses termos a doação não é bem recebida em uma perspectiva religiosa no voluntarismo, logo sugere-se que o cristão tem a obrigação de doar-se sem esperar receber.

Ainda, neste sentido, sabe-se que a religião surge como campo propício para o desenvolvimento do trabalho voluntário, em que fazer doações, boa ação e participar de atividades voluntárias faz parte da crença religiosa, que, por sua vez, desempenha um papel importante no desenvolvimento do voluntariado (AMORIM; AMATUZZI, 2011).

Durante o período colonial até o início do século XIX, houve uma direta associação entre Estado e Igreja Católica que almejou o atendimento e a assistência das questões sociais nas comunidades carentes, posteriormente, formando-se organizações de caráter religioso (FERRARINO, 2003; SILVA, 2010). Talvez seja exagero atribuir a religião a essas práticas, entretanto, percebe-se que houve sua interferência direta no aspecto cultural. Convém rememorar ao fato de que o Brasil, desde sua primordial ocupação como colônia de exploração, no século XVI, época mercantilista, era regido por um Estado máximo condutor de todas as ações em território nacional que não se dissociava da ‘Igreja Católica’ (KOSHIBA; PEREIRA, 2006), promovendo universalmente a prática da caridade.

Nesse contexto, percebe-se que a concepção de religião inclui as formas tradicionais e coletivas da religiosidade em congregações, a crença em um Deus transcendente gera atitudes que levam o indivíduo a orações e a ações relacionadas a doação por meio do serviço (ESSEN

et al., 2015). Tal prática orienta o sujeito a ações concretas que possam expressar sua fé, posicionando-se concretamente diante das dificuldades encontradas em uma sociedade, muitas vezes, excluída e necessitada da intervenção estatal.

Nesse sentido, considera-se que o voluntariado é uma prática que permite que a convicção religiosa e a fé contribuam para a entrada da religião na esfera pública (ESSEN *et al.*, 2015). Tal fato é observado por meio da inserção de instituições de caráter religioso na sociedade, promovendo ações voltadas à saúde, à educação, ao meio ambiente, à cultura, ou seja, auxiliando indivíduos ausentes de assistência estatal.

2.2 MOTIVAÇÕES PARA PERMANÊNCIA DO VOLUNTARIADO

Segundo Latham e Pinder (2005), a motivação é um processo psicológico complexo que resulta de uma interação entre o indivíduo e o ambiente que o rodeia, é um conjunto de forças que fazem com que um indivíduo inicie um comportamento relacionado com o trabalho e que determine sua forma, sua direção, sua intensidade e sua duração. Tal impulso é um aspecto essencial no trabalho com voluntários. Captar, assimilar e manter voluntários que desempenhem suas tarefas participando do desenvolvimento da organização com compromisso é o desafio da gestão de voluntários que, diferentemente da gestão do setor público e privado, não tem a remuneração como fator de permanência e recompensa pelo trabalho prestado. (OLIVEIRA; BEZERRA, 2007).

A literatura aborda a motivação para o voluntariado conforme dimensões: umas ou múltiplas. Em plano unidimensional, as teorias existentes se baseiam em uma única motivação para agir (WILSON, 2000; DRUCKER, 1999). Já no prisma multidimensional é mais comum a definição de variáveis que buscam fracioná-la, explicando o fenômeno conforme gradações (BATSON, 2002; CLARY; SNYDER, 1999).

No âmbito multidimensional, uma das principais teorias sobre motivação é a conhecida teoria da expectância desenvolvida pelo psicólogo Victor H. Vroom em 1964, que explica o processo de motivação em função dos objetivos e das escolhas de cada pessoa e de suas expectativas em atingi-los. Tal modelo faz a comparação entre três variáveis: “valência / instrumentalidade / expectância” (REGIS; CALADO, 2001).

Clary *et al.* (1992) contribuíram nesse campo de pesquisa por meio de uma análise fatorial com inúmeras dimensões, criando o Inventário das Funções do Voluntário (VFI) com seis fatores referentes a motivações dos voluntários: "carreira", "social", "proteção", "estima", "intelecto" e "valores". Apreciando os três primeiros menos importantes, o que sugere que esses

indivíduos não atuam apenas em um plano de retribuição objetiva. Musick e Wilson (2008) entendem que ela é a mais conhecida e mais sofisticada teoria de motivação voluntária. Ainda, para Steers e Porter (1991), é uma teoria cognitiva de motivação, pois, vê a motivação como um "hedonismo do futuro".

Nesse contexto, por meio de uma série de estudos, demonstrou-se que as motivações em âmbito individual são harmônicas, pois variam em virtude de questões temporais que o voluntário vivencia no momento da pesquisa ou por objetivos passageiros (CLARY *et al.*, 1992). Dessa forma, compreende-se que os sujeitos podem possuir vários tipos de motivações para exercer determinada atividade, ou seja, agem conjuntamente como estímulo para o sujeito exercer suas funções.

Sendo assim, a presente pesquisa alicerçou-se no Modelo Estrutural de Motivação no Trabalho Voluntário de Cavalcante (2012) que prediz cinco construtos para avaliar a motivação para permanência (altruísta, afetivo, amigável, ajustado e ajuizado). O Quadro 1 apresenta os construtos e suas definições

Quadro 1 – Modelo Estrutural de Motivação no Trabalho Voluntário de Cavalcante (2012)

Construto original	Construto adaptado	Representação do construto
Altruísta	Altruísta	Retrata a percepção subjetiva de autossacrifício por parte do voluntário, existe o questionamento em torno das condições gerais de vida de seres humanos. Nesse caso, há uma consciência social e caráter universalista.
Afetivo	Justiça social e igualdade	Elenca motivos relativos ao sentimento de auxílio a sujeitos e comunidades em situações de exceção, estando o voluntário interessado no resgate da cidadania. Busca construir cidadania e justiça social.
Amigável	Afiliação	Objetiva a afiliação a um grupo por meio da atividade voluntária. Neste fator, almejando um refinamento do instrumento, foi acrescida uma variável.
Ajustado	Aprendizado	Busca o autodesenvolvimento por meio de ações que estimulem o intelecto via voluntariado.
Ajuizado	Egoísta	Trata-se de um posicionamento centrado no eu, na satisfação própria através do trabalho voluntário.

Fonte: Cavalcante (2012 e 2013b).

De acordo com o Quadro 1, esse modelo refere-se a cinco construtos: Altruísta, afetivo, amigável, ajustado e ajuizado. A presente pesquisa utilizará os seguintes construtos adaptados do Modelo de Cavalcante (2012): Altruísta, justiça social e igualdade, afiliação, aprendizado os

quais são definidos e serão aplicados com o intuito de analisar os fatores motivacionais de permanência e de saída dos voluntários na Fundação Cidade Viva da cidade de João Pessoa/PB. A seguir, apresentar-se-ão os caminhos metodológicos utilizados para o alcance do objetivo do estudo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho é parte de um projeto coordenado pelo Grupo de Estudos sobre Terceiro Setor (GETS) que analisou os dados coletados por Aquino (2013), Ageu (2013) e Lemos (2015). O objeto de estudo foi o fenômeno do voluntariado investigado à luz do Modelo Estrutural de Motivação no Trabalho Voluntário de Cavalcante (2012). Para tanto, utilizou-se como fonte de dados: a) as informações processadas advindas da aplicação de questionários com voluntários da instituição; b) análise quantitativa por meio de ferramentas estatísticas; e c) comparação desses resultados com pesquisas anteriores.

Dessa forma, o trabalho caracteriza-se como quantitativo, utilizando-se da técnica de questionários em escala Likert e do estudo longitudinal com coleta de dados e construtos defendidos por Cavalcante (2012) e doze indagações sobre aspectos sociodemográficos de análise em três momentos distintos: dois em 2013 e um em 2015.

A categoria pesquisada neste estudo foi a dos voluntários que integram a instituição há no mínimo um ano e que responderam a um formulário específico para mensurar as motivações de permanência na fundação, tendo como amostra a quantidade de 355 respondentes.

Todavia, considerando o alinhamento entre os objetivos e a metodologia, os resultados dizem respeito à consolidação dos dados obtidos longitudinalmente nas duas pesquisas de 2013 e na investigação de 2015, correspondendo ao número de 355 questionários aplicados na Fundação Cidade Viva. O Quadro 2 apresenta a quantidade de questionários coletados por meio dessa pesquisa longitudinal.

Quadro 2 – Questionários coletados na pesquisa longitudinal

Quantidade de questionários coletados	Voluntários com mais de um ano (Motivações de Permanência)	Voluntários com até um ano (Motivações de Permanência)
Pesquisa 2013	-	65
Pesquisa 2013	122	55
Pesquisa 2015	113	

Total	355
-------	-----

Fonte: Próprios autores (2016).

Os questionários de permanência foram respondidos por meio da realização de visitas a atividades dos ministérios e por meio de conversas com os líderes de alguns grupos, em que nessas ocasiões, aplicaram-se formulários impressos com os presentes e repassados outros para que as lideranças em momento oportuno distribuíssem aos voluntários. Para compreender as motivações dos voluntários que permanecem na instituição foram analisados 355 questionários aplicados em períodos e grupos distintos.

Posteriormente, tabularam-se e categorizaram-se os dados no software *Statistical Package for Social Sciences* (IBM SPSS Statistics 21.0®) e, então analisaram-se os constructos por meio da estatística descritiva (Média, Desvio padrão, Coeficiente de variância e Porcentagem), a ANOVA (análise de variância) e o Teste T para amostras independentes, identificando eventuais diferenças entre grupos. Além disso, realizaram-se Correlações (bivariável) para verificar as relações entre as variáveis.

A seguir apresentar-se-ão os resultados e as discussões dos dados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para melhor compreensão dos resultados da pesquisa, analisaram-se os voluntários conforme o perfil sociodemográfico para posterior mensuração das motivações de permanência na instituição.

4.1 PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DOS VOLUNTÁRIOS COM MAIS DE UM ANO DE INSTITUIÇÃO

Na pesquisa de 2015, verificou-se que este público analisado – tomando como parâmetro as datas de suas respostas – está na instituição há uma média de aproximadamente quatro anos e seis meses, sendo que nesta categoria o voluntário de atuação mais recente conta com pouco mais de um ano de atuação e o mais antigo com 11 anos de FCV.

Seu perfil sociodemográfico indica que possuem idade média de 34,7 anos, e são mulheres casadas com o nível superior incompleto em maioria. Comumente elas são estudantes, e possuem uma renda familiar mensal de R\$ 6.470,04. Geralmente foram convidadas por

alguém para a FCV e possuem familiares ou amigos que já foram voluntários, mas atualmente se dedicam apenas ao trabalho na entidade. Predominantemente, apontaram-se que 33,02% possuem motivações religiosas como razões que influenciaram na escolha de se voluntariar.

Conforme o estudo de 2013 que realizou a mesma natureza de observações, estando alinhada a várias conclusões sobre os dados sociodemográficos. Observou-se que os voluntários com mais de um ano de FCV possuem a maior participação de adultos – idade média de 38 anos, e em maioria são mulheres, casadas, pós-graduadas e com renda mensal média de R\$ 6.257,66 – atuando principalmente como servidoras públicas. Portanto, observa-se que não houve diferença entre as duas amostras. O resultado contraria a visão de Silva et. al. (2004) que caracteriza os voluntários em sua grande maioria como sendo mulheres solteiras e sem profissão com autonomia intelectual, pertencentes a camadas médias urbanas com acesso a bens e a serviços, que influenciam amigos e familiares.

Observou-se que a maioria dos voluntários são mulheres com nível elevado de escolaridade. Em relação à renda também considerada elevada se comparada a renda média do brasileiro está entre dois salários mínimos (IBGE, 2016) e a maioria são pessoas casadas que foram convidadas por outros a fazerem parte do voluntariado e possuem amigos que já são voluntários. Dessa forma, percebe-se a influência existente entre amigos para motivação dos indivíduos a essa atividade.

Este perfil predominante de pessoas em idade adulta próxima da juventude demonstra alinhamento com as ideias de Szazi (2001) e Teodósio (2002), sendo que enquanto o primeiro afirma que 16% da população com idade média entre os 18 anos presta algum tipo de trabalho voluntário o segundo alega que a faixa etária do voluntariado nacional tem diminuído em virtude da busca pela autonomia profissional que normalmente demanda maior atenção para exigências curriculares/profissionais.

As informações da pesquisa de 2013 não são diferentes das analyses da pesquisa de 2015, apesar de sua pesquisa ter revelado uma média levemente superior em relação a idade (38,56 anos). O cerne de seus achados consiste na informação de que o público que permanece nestas atividades é um pouco mais amadurecido. Em outras palavras, com base nestas pesquisas é possível afirmar que o voluntário da FCV com mais de um ano de instituição é um adulto na faixa dos 37 anos. Tal informação pode ser muito útil para o entendimento da entidade acerca do seu corpo funcional, de modo a prover uma política de manutenção dele alinhada à sua predominância.

A análise por gênero e estado civil não revelou nenhuma novidade aos resultados até agora já expostos, sendo mais uma vez o quantitativo de mulheres (64,3%) superior ao de

homens (35,7%), além de mais uma vez elas serem em maioria casadas. Informações análogas vieram do trabalho de Zweigenhaft et al. (1996), e para tanto estes autores explicaram tal tendência ao fato de a mulher ser associada à imagem de cuidados, o que influencia diretamente no imaginário social e pode ajudar a explicar estes números. Além disso, sendo a FCV uma instituição cristã evangélica, seus valores morais estarão alinhados com os conceitos tradicionais de família em que cada integrante possui um papel bem delimitado, e a mulher, sobretudo terá função “*intercessora e ajudadora*” (SM – CIDADE VIVA, 2015, p. 01). Possivelmente por esta razão possui maioria entre o público atuante.

A análise da escolaridade revelou volume no quantitativo de voluntários que já ingressou na graduação, sendo 87,5% da amostra com no mínimo o superior incompleto – 30,4% com a pós-graduação, 23,2% com o superior completo e uma pequena maioria de 33,9% com o nível superior incompleto.

A seguir apresentar-se-á os resultados referentes à motivação dos voluntários com mais de um ano na FCV.

4.2 MENSURAÇÃO DA MOTIVAÇÃO DOS VOLUNTÁRIOS NA FUNDAÇÃO

Os indivíduos são, muitas vezes, motivados por razões intrínsecas a realizarem determinada atividade. Vários autores, Wilson (2000), Regis e Calado (2001), Salamon e Anheir (1995) abordam esse tema. Nesse sentido, a partir das análises realizadas, observou-se que seguindo a tendência demonstrada no grupo de voluntários com até um ano de FCV, as motivações dessa categoria de voluntários tiveram médias moderadas. Em ordem decrescente, as médias estão ordenadas pelo perfil altruísta, aprendizagem, justiça social, afiliação e egoísta, logo, mais uma vez houve harmonia com a teoria de base (CAVALCANTE, 2012). O Quadro 3 apresenta a motivação para permanências dos indivíduos na instituição.

Quadro 3 – Permanência: Perfil das motivações

Perfil	Média Pesquisa (2015)	Média Pesquisa (2013)	Desv. Padrão Pesquisa (2015)	Desv. Padrão Pesquisa (2013)	C.V. (%) Pesquisa (2015)	CV% Pesquisa (2013)
Altruísta	7,68	8,49	2,51	1,75	32,83	20,74
Aprendizagem	7,39	8,14	2,83	2,17	38,92	27,54

Justiça Social	6,78	7,80	2,69	2,18	40,29	28,39
Afiliação	6,33	6,95	3,08	2,74	49,10	39,90
Egoísta	4,46	5,13	3,08	3,12	73,56	68,14

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

De acordo com o Quadro 3, observou-se que o perfil altruísta relacionado à motivação possui a maior média e o egoísta tem uma menor representatividade na entidade. Dessa forma, observa que o perfil Altruísta obteve as maiores médias de motivações e menores desvios padrão e coeficiente de variância, o que torna possível afirmar que o voluntário da FCV possui predominantemente motivações altruístas para continuar na instituição. As atividades voluntárias exigem renúncia a benefícios próprios, em prol do interesse, do bem-estar e do desenvolvimento do outro e de coletividades (CAVALCANTE et al., 2011). Todavia, essa abdicção não implica dizer em perda, pelo contrário, ocorre uma troca simbólica, em que o voluntário encontra o próprio "EU" a partir do momento que ajuda o "OUTRO" (SILVA et. al., 2004).

O perfil aprendizagem trata de itens motivações como: “Aprender a lidar com pessoas”, “Aprender novos conhecimentos/habilidades”. “Buscar novos desafios”, “Aprender algo”. Esse é o segundo maior perfil, revelando uma diretriz funcionalista de benefício mútuo em grande parte dos voluntários, afinal, apesar dos altos índices de dispersão encontrados, a alta média indica que grande parte dos entrevistados não nega a busca por evolução própria por meio da interação grupal (CAVALCANTE, 2012). Apesar disso, a aparição de vantagens recíprocas não classificam os voluntários como indivíduos em relações de troca (WILSON, 2000), apenas atesta seu exercício de atentar a causa-consequência de suas atividades (LEMOS et al. 2008). O Quadro 3 apresenta os valores estatísticos dos voluntários que se motivam por questões relacionadas à aprendizagem.

Na terceira posição está o perfil Justiça Social, Cavalcante (2012) em seu modelo trata de itens referentes ao cumprimento do dever de cidadão, redução das injustiças sociais, ser um membro útil na comunidade em que vive e, enfim colaborar com a melhoria social. Tal construto explica o exercício da cidadania em perspectiva local. Neste sentido, Wilson (2000) traz as seguintes observações: o voluntarismo é mais intenso em pessoas arraigadas ao sentimento cívico. No presente estudo, apesar das respostas moderadas, verificam-se altos coeficientes de variância (mais de 40%) e desvios padrão, o que indica heterogeneidade na amostra. Logo, não é permissivo atribuir esse citado civismo a todo grupo estudado. Dessa

forma, uma parte desses voluntários aderem ao viés de citação cívica, por isso convém então rememorar Cançado *et al.* (2011), que em seu trabalho afirmam que as ações cidadãs não são motivadas apenas por influências racionais, mas existem elementos emocionais ou afetivos, o que por sua vez adentra em um subjetivismo também abordado pelo perfil Afiliação.

Nesse entendimento, seguindo a ordem decrescente da média dos perfis, vem na penúltima posição o perfil afiliação, e é definido por Cavalcante (2012) como o sentimento subjetivo de contribuir por meio de algo próprio com o bem-estar alheio em um espaço organizacional específico. Apesar de sua média moderada, seu alto desvio padrão e coeficiente de variância (ambos em quase metade dos respondentes) apontam uma considerável heterogeneidade dentro desta amostra.

Nesse sentido, o perfil com menor média foi o Egoísta, apesar da média menor que a metade (4,46), o alto desvio padrão e coeficiente de variância de mais de 70% sugerem a existência de grandes distinções dentro da amostra. Destaca-se neste quesito o item: 'Permaneço na Cidade Viva porque estou preenchendo tempo livre', que além de ter sido a menor média (2,60) seu desvio padrão foi muito aproximado (2,58) e seu coeficiente de variância foi de quase 100%, o que dificulta conclusões sobre este aspecto.

Para se aprofundar ainda mais nestes dados, além da estatística descritiva foram realizados outros testes. Neste sentido, primeiramente foi realizado o teste de Kolmogorov-Smirnov no software SPSS Statistics 21.0® para averiguar se os dados são provenientes de uma distribuição normal. Confirmando esta hipótese, deu-se andamento aos testes de correlação para os perfis sócios demográficos e as variáveis de motivação especificamente no quesito 'idade x motivações', 'formação acadêmica x motivações', e, finalmente, 'renda x motivações'.

Portanto, observou-se que o perfil justiça social revelou duas correlações positivas. Uma delas foi bem fraca e a outra fraca, ambas do cruzamento 'idade por motivações', sendo a segunda delas altamente significativa. Com isso, verificou-se que existe uma tendência de que quanto maior a idade dos voluntários com mais de um ano de FCV, maiores as motivações por 'Melhorar a qualidade de vida das comunidades' e 'Colaborar na busca dos direitos sociais das comunidades'.

Na pesquisa realizada em 2013, ao realizar este mesmo tipo de análise, chegou à conclusão de que quanto maior a idade dos voluntários, maior a percepção deles de que com a realização da atividade voluntária estão conseguindo "ajudar pessoas". Além disso, segundo sua pesquisa, quanto mais velho o voluntário menos preocupado ele está em fazer parte de grupos e/ou constituir novos amigos. Tais informações indicam que o aumento da idade

contribui positivamente nos fatores motivacionais altruístas e de justiça social. O Quadro 4 apresenta as correlações entre idade e motivação.

Quadro 4 – Permanência: Correlações entre idade x motivações

Perfil Sociodemográfico		Motivações
Idade		
Pearson Correlation	,213	Melhorar a qualidade de vida das comunidades (Jus – 03)
Sig. (2- tailed)	,026	
Pearson Correlation	,334	Colaborar na busca dos direitos sociais das comunidades (Jus – 04)
Sig. (2-tailed)	,000	

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Quanto à formação acadêmica, o perfil afiliação apresentou uma correlação bem fraca e negativa, sugerindo que quanto maior a escolaridade, menor a preocupação com ‘fazer novos amigos’. Segunda pesquisa de 2013, por sua vez, apontou que à medida que o nível de escolaridade aumenta, também cresce a identificação do voluntário com o perfil altruísta.

Quadro 5 – Permanência: Correlações entre formação acadêmica x motivações

Perfil Sociodemográfico		Motivações
Formação acadêmica		
Pearson Correlation	-,216	Fazer novos amigos (Afi – 03)
Sig. (2-tailed)	,023	

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Sobre a renda foram encontradas quatro correlações negativas (Quadro 6), o que indica haver uma relação inversamente proporcional entre a renda e o anseio de “fazer parte de um grupo”, “aprender a lidar com pessoas”, “buscar novos desafios” e “aumentar a autoestima”, sendo esta última pouco significativa. Sendo apontadas duas vezes, o perfil aprendizagem

destaca-se na indicação de que quanto maior a renda do voluntário, menores suas motivações neste sentido.

Na pesquisa, verificou-se que à medida que diminui a renda, aumenta a percepção de que se está fazendo novos amigos no voluntariado. Além disso, identificou-se que a renda não é um fator determinante para que os voluntários busquem o aprendizado como fator de motivação à continuidade no trabalho voluntário.

Quadro 6 – Permanência: Correlações entre renda x motivações

Perfil Sociodemográfico		Motivações
Renda		
Sig. (2-tailed)	,017	
Sig. (2-tailed)	,002	
Pearson Correlation	-,246	Buscar novos desafios (Apr. – 03)
Sig. (2-tailed)	,019	
Pearson Correlation	-,207	Aumentar Autoestima (Ego. 04)

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Para este grupo de voluntários, nas investigações de correlação, averiguou-se uma nova natureza de observações: o tempo de atuação na organização. E, nesse sentido, o perfil aprendizagem se destacou com correlações negativas, apesar de pouco significantes. Isto indica que quanto mais tempo o voluntário passa na FCV menor sua preocupação com a apreensão de ‘novos conhecimentos’ ou de ‘algo’. Uma possível explicação para este quadro advém da percepção destes voluntários de que já vivenciaram tudo que a experiência do voluntariado pode proporcionar. Esta informação torna-se relevante para a instituição, pois em longo prazo tais integrantes podem se desencantar de suas atividades por não enxergarem novos desafios nelas – possivelmente, existem voluntários que não enxergam isto como uma problemática, por isso, cabe a FCV processar esta informação conforme a julgue útil para seus planejamentos.

Na pesquisa, encontraram-se outras correlações: Quanto mais tempo de serviço na instituição, mais o voluntário entende que sua participação nas atividades conseguiu mudar a vida dos beneficiados. Além disso, há a compreensão de que quanto mais tempo de permanência no trabalho voluntário, maiores as oportunidades de conquistar “novos amigos” e “conviver com outras pessoas”. A Quadro 7 apresenta as correlações entre atuação e motivações.

Quadro 7 – Permanência: Correlações entre tempo de atuação x motivações

Perfil Sociodemográfico		Motivações
Tempo de atuação		
Pearson Correlation	-,227	Aprender novos conhecimentos (Apr – 02)
Sig. (2-tailed)	,044	
Pearson Correlation	-,231	Aprender algo (Apr – 04)
Sig. (2-tailed)	,039	

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Após a verificação das correlações, realizaram-se as análises de variâncias simples (*one way*). No entanto, tal qual ocorreu com o grupo anterior, o SPSS Statistics 21.0® não executou o ‘*post hoc*’, que revela a existência de diferenças entre grupos e a localização delas, por ter acusado haver mais de um grupo com menos de dois casos, na investigação dos Ministérios, do estado civil, formação acadêmica e dos anos de atuação na FCV.

Já na variável ocupação, a ANOVA revelou haver distinção no perfil Justiça Social, especificamente na quarta questão: ‘colaborar na busca dos direitos sociais nas comunidades’ entre os servidores públicos e os estudantes. O fato de os servidores públicos terem médias maiores sugere que eles possuem uma tendência a buscar esta colaboração mais que os estudantes. Considerando que estes são maioria dentro deste público, tal informação faz-se relevante para que a instituição direcione os estudantes para outra natureza de atividades. O Quadro 8 apresenta uma comparação entre grupos nas variáveis de permanência.

Quadro 8 – Comparação entre grupos nas variáveis de permanência – ocupação x variáveis de motivação

Permanência	
Ocupação	Média das variáveis de motivação Justiça Social – 4 (Colaborar na busca dos direitos sociais nas comunidades)
Servidor Público; Média = 7,47	Estudante; Média = 4,53

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Utilizados nas assertivas cujas respostas eram binomiais, os Testes T para amostras independentes concluíram as investigações sobre eventuais diferenças entre os grupos nos voluntários com mais de um ano de FCV. Tais análises quanto a gênero revelaram que os homens possuem maiores médias em alguns dos perfis afiliação e egoísta. O que sugere que

eles possuem uma tendência a permanecerem no voluntariado mais que as mulheres na busca por ‘fazerem novos amigos’ e por estarem com boa autoestima. Na pesquisa, encontrou-se outras distinções estatísticas entre grupos, ou seja, os voluntários do gênero feminino possuem médias mais elevadas nos perfis ‘Altruísta’, ‘Justiça Social’ e ‘Aprendizado’ que os do gênero masculino. O Quadro 9 apresenta a comparação entre gênero e as variáveis de motivação.

Quadro 9 – Comparação entre grupos nas variáveis de permanência – gênero x variáveis de motivação

Permanência	
Diferença entre grupos	Motivação
Gênero Masculino = 6,65 Feminino = 5,40	Afiliação - 3 “Fazer novos amigos”
Diferença entre grupos	Motivação
Gênero Masculino = 5,38 Feminino = 3,90	Egoísta - 3 “Estou com boa autoestima”

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

O diagnóstico pelo Teste T dos questionamentos acerca da descrição dos voluntários nas perguntas sobre familiares ou amigos com experiência na prática voluntária revelaram diferença no perfil afiliação e egoísta nas perguntas 3, 1 e 5 correspondentes ao seu perfil, respectivamente (vide quadro 10).

Quadro 10 – Confrontação entre grupos em relação a permanência na fundação – Histórico familiar x variáveis de motivação

Permanência	
Diferença entre grupos	Motivação
“Algum outro familiar fez/faz trabalhos voluntários?” Sim = 6,12 Não = 4,18	Afiliação - 3 “Fazer novos amigos”
Diferença entre grupos	Motivação
“Algum outro familiar fez/faz trabalhos voluntários?” Sim = 4,02 Não = 2,06	Egoísta - 1 “Ser reconhecido”
Diferença entre grupos	Motivação
“Algum outro familiar fez/faz trabalhos voluntários?” Sim = 5,83 Não = 3,00	Egoísta - 5 “Me sentir importante”

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

De acordo com a pesquisa, observou que a maioria dos voluntários que buscam ‘fazer novos amigos’, ‘ser reconhecidos’ ou ‘se sentirem importantes’ possuem familiares que já atuaram voluntariamente em alguma organização. Por outro lado, a maioria dos que desejam se sentir importantes não possuem amigos com experiência nesta atividade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre religião e voluntariado é percebida como forte e positiva (ESSEN *et. al*, 2010; BENNETT; 2010), já que ambos se baseiam em valores cooperativos, de amor ao próximo, de caridade, de compaixão, mas é preciso perceber que se tratam de fenômenos sociais distintos, multidimensionais, heterogêneos e complexos. A religião, conforme tais autores, pode ser vista como preditora do voluntariado, relacionada com a motivação para tal atividade conforme observado nos resultados.

O perfil geral do voluntário da Fundação Cidade Viva é o de mulheres adultas e casadas na faixa dos 35 anos, com renda mensal acima dos R\$ 6.000,00. A escolaridade mínima apontada foi ensino superior incompleto. Normalmente, algum familiar e/ou amigo já realizou trabalho voluntário ou atualmente o faz. Comumente elas já participaram desta natureza de trabalho em outra instituição, mas não o exerce mais hodiernamente.

Por meio dessa pesquisa longitudinal, foi possível confirmar a hipótese de que as motivações voluntárias se alteram com o passar do tempo. Outro aspecto encontrado, é que no momento de permanência as motivações são principalmente de natureza altruísta e as menos relevantes são de ordem egoísta. Algumas correlações foram encontradas, ao relacionar aspectos demográficos com os perfis de motivação investigados. Dessa forma, no momento de permanência, percebeu-se uma relação direta entre a idade e os perfis altruístas e justiça social. Analogamente, quanto maior a escolaridade maior a identificação do voluntário com o perfil altruísta. O inverso para a renda, pois a correlação negativa indica que quanto maior ela for, menores os índices no perfil aprendizagem.

Ao investigar o tempo de instituição surgiram indicações de que quanto mais tempo o voluntário passa na FCV menor sua identificação com o perfil aprendizagem. Os servidores públicos, maior público nesta categoria, se destacaram tendo maior identificação com a meta de colaborar na busca dos direitos sociais nas comunidades que os estudantes. Quanto ao gênero, percebeu-se que os homens tendem a permanecer no voluntariado mais que as mulheres

na busca por ‘fazerem novos amigos’ e por ‘estarem com boa autoestima’, além disso, possuem menores médias nos perfis altruísta, justiça social e aprendizado.

Destacou-se entre esses os motivos religiosos, com médias menos baixas que as outras, o que já era esperado devido ao forte cunho cristão da Fundação Cidade Viva. Isso se soma ao aparecimento de motivos religiosos como principais causas para a procura do exercício do voluntarismo. Tal contexto, demonstra que a religião é um aspecto essencial para a compreensão do fenômeno do voluntariado em relação aos fatores que não exclui a pertinência de outros elementos, como o viés cívico, objetivos de aprendizagem ou identificação com a organização. Todavia, sugere que a organização estudada deve atentar ao elemento religioso como seu principal sustentáculo em suas políticas internas de recursos humanos.

Em relação a limitação do trabalho, verifica-se que o construto “Egoísta” possui a menor média, alto desvio padrão e coeficiente de variância de mais de 70%, sugerindo a ocorrência de grandes distinções dentro da amostra, dificultando uma análise mais precisa. Por exemplo, no item “Permaneço na Cidade Viva porque estou preenchendo tempo livre”, além de ter sido a menor média (2,60) seu desvio padrão foi muito aproximado (2,58) e seu coeficiente de variância foi de quase 100%, o que dificultou conclusões sobre este aspecto.

Nesse sentido, sugere-se como estudos futuros a investigação do perfil “Egoísta” para uma análise detalhada em ambientes religiosos de voluntariado para que se obtenha melhores conclusões nesse aspecto e, assim se possa auxiliar gestores na adequação de mecanismos práticas que auxiliem na permanência de voluntários na instituição. Também, ao verificar que o constructo Justiça Social está na terceira posição, explicando o exercício da cidadania em uma perspectiva local. Recomenda-se uma investigação do papel da religião no fomento da cidadania por meio do voluntariado no Brasil, verificando-se a existência de uma relação ou não entre religião e cidadania.

Por fim, verificou-se que existe uma tendência de que quanto maior a idade dos voluntários com mais de um ano de FCV, maiores as motivações por ‘Melhorar a qualidade de vida das comunidades’ e ‘Colaborar na busca dos direitos sociais das comunidades’. Dessa forma, aconselha-se a realização de um estudo sobre as motivações de voluntários na terceira idade em instituições religiosas, aprofundando informações sobre o perfil altruísta e de justiça social destacados na presente pesquisa como motivações dessa faixa etária.

REFERÊNCIAS

AGEU, Joseilma Dantas. **Motivações de permanência no trabalho voluntário**: um estudo na fundação cidade viva João Pessoa-PB. 2015. 91 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, 2015.

ALVES, M.A. Terceiro setor: as origens do conceito. In: **ENANPAD**, XXVII, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: Enanpad, 2002.

AMORIM, H. K; AMATUZZI, M. M. Vivência comunitária católica e crescimento pessoal. **Psico**, v. 42, n. 3, 2011.

AQUINO, Marcos Aurélio Gomes de. **Expectativas, adesão e desligamento no trabalho voluntário**: estudos de motivos do voluntariado da fundação cidade viva, João Pessoa-PB. 2014. 126 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, 2015.

BATSON, C. D. Addressing the altruism question experimentally. In: POST, S. G.; UNDERWOOD, L. G.; SCHLOSS, J. P.; HURLBUT, W. B. (Ed.). **Altruism and altruistic love: Science, philosophy, and religion in dialogue**. New York: Oxford University Press, p. 89-105, 2002

KRAUSE, Neal. Assessing the religious roots of volunteer work in middle and late life. **Research on aging**, v. 37, n. 5, p. 439-463, 2015.

ESSEN Johan Von; HUSTINX, Lesley; HAERS, Jacques MELS, Sara. **Religião e Voluntariado. Relações complexas e ambíguas**. In: L. Hustinx et al. (eds.), Religion and Volunteering, Nonprofit and Civil Society Studies, Springer International Publishing Switzerland, 2015.

BENNETT, Matthew R. **Religiosidade e Voluntariado Formal na Perspectiva Global**. In: L. Hustinx et al. (eds.), Religion and Volunteering, Nonprofit and Civil Society Studies, DOI 10.1007/978-3-319-04585-6_1, © Springer International Publishing Switzerland, 2015.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENORIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR** [online], vol.9, n.3, p. 681-703, 2011.

CAVALCANTE, Carlos Eduardo; MEDEIROS, Carlos Alberto Freire. Desenho do trabalho voluntário e comprometimento organizacional: um estudo nas organizações não governamentais. In: **Anais do I Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho**, Natal, 2007.

CAVALCANTE, Carlos Eduardo; SOUZA, Washington José de; CUNHA, Abdon Silva Ribeiro da; NASCIMENTO, Marcos Adller de Almeida. Motivação No Trabalho Voluntário: Delineamento de Estudos No Brasil. Encontro nacional de pesquisadores em gestão-social: (5. : 2011 : Florianópolis, SC). V Encontro nacional de pesquisadores em gestão social. Gestão social como caminho para definição da esfera pública, 26 a 28 de maio de 2011,

Florianópolis-SC [recurso eletrônico]: **Anais eletrônicos**. - Juazeiro do Norte, CE: Campus da UFC no Cariri, 2011.

CAVALCANTE, Carlos Eduardo et al. "Why am i a volunteer?": building a quantitative scale. **REAd. Rev. eletrôn. adm. (Porto Alegre)**, Porto Alegre , v. 19, n. 3, p. 569-587, Dec. 2013. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141323112013000300002&lng=en&nrm=iso>. Access on 21 June 2015.

_____. **Modelo Estrutural de Motivação no Trabalho Voluntário**: expectativas e motivos de voluntários da Pastoral da Criança. 2012. 202f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), 2012.

_____. **Motivação no Trabalho Voluntário**: Delineamento de Estudos no Brasil. Estudos do CEPE (UNISC), v. 38, p. 161-182, 2013a, 2012.

_____. Projeto de Pesquisa Científica submetido à Chamada **MCTI/CNPq/MEC/CAPES Nº 43/2013b**. Disponível em:<http://www.cnpq.br/web/guest/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_0ZaM&filtro=abertas&detalha=chamadaDivulgada&idDivulgacao=4181> Acesso em 14 jun. 2015.

CARVALHO, Virgínia Donizete de; SOUZA, Washington José de. Pobres no Ter, Ricos no Ser: Trabalho Voluntário e Motivação na Pastoral da Criança. **RAC**, v. 11, n. 2, Abr./Jun. 2007.

CIDADE VIVA. Disponível em: <<http://cidadeviva.org/>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

_____. Godstock. Disponível em: < <http://cidadeviva.org/godstock/2015/wp-content/uploads/2015/10/Release-Godstock-2015.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. SM – SÓ MULHERES. Disponível em: < <http://cidadeviva.org/bussola/sm-so-para-mulheres/>> Acesso em: 22 dez. 2015.

CLARY, E. G.; SNYDER, M.; RIDGE, R. **Volunteers' motivations**. Nonprofit Management and Leadership 2 (4) (Summer), 1992.

CLARY, E. G.; SNYDER, M. **The motivations to volunteer**: Theoretical and practical considerations. Current Directions in Psychological Science, 8, 156-159, 1999.

DRUCKER, Peter. **Administração de organizações sem fins lucrativos**: princípios e práticas. São Paulo: Thomson Learning, 1999.

ESCOLA CIDADE VIVA. Disponível em: <<http://escolacidadeviva.org/>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

FALCONER, Andrés Pablo. **Caminho das Pedras**: As muitas causas do terceiro setor, 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/sinapse/ult1063u686.shtml>>. Acesso: 10 jun. 2015.

FERRARINO, Jose Lazarino. **Trabalho Voluntário: Isonomia ou Economia?** Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública e de empresas. Fundação Getúlio Vargas, 2003.

FERRAREZI, Elisabete. **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP: a Lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor.** Brasília, Comunidade Solidária, 2000.

FERREIRA, A. B. H. **O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.** 3. Ed. Revista e Atualizada. Curitiba: Positivo, 2001.

FERREIRA, M. R. de A. et al. Redes organizacionais: a sustentabilidade na parceria público/privado. **Horizonte Científico**, v.1, n. 8, 2008.

FERNANDES, Rubens C. **Privado Porém Público: O terceiro Setor na América Latina.** 2.ed. Rio de Janeiro: Relume – Dumaré, 1994.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – 2010.** Rio de Janeiro, 2012.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Distribuição percentual da População por grandes grupos de idade Brasil - 1980 a 2010.** Disponível em: <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-grandes-grupos-de-idade.html>> Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. **Censo 2010: número de católicos cai e aumenta o de evangélicos, espíritas e sem religião.** Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia&id=3&idnoticia=2170&busca=1&t=censo-2010-numero-catolicos-cai-aumenta-evangelicos-espíritas-sem-religiao>>. Acesso em: 30 out. 2015.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise. **História Geral e Brasil.** Ribeirão Preto: Edi. Atual, 2006.

LANDIM, Leilah. **As pessoas: voluntariado, recursos humanos, liderança.** seminário "filantropía, responsabilidad social y ciudadanía" - CEDES. Antigua: Fundación W. K. Kellogg, 2001.

LATHAM, G. P., PINDER, C. C. Work motivation theory and research at the dawn of the twenty-first century. *Annual Review of Psychology*, 56, 485–516, 2005.

LEMOS, S. L. L.; et al. Voluntariado, a força dos Sonhos Coletivos: Um Estudo a Três Organizações Sem Fins lucrativos. In: **Anais do XIV Encontro de Iniciação à Pesquisa Universidade de Fortaleza**, Fortaleza, 2008.

LEMOS, Samuel Lázaro Luz. **Motivação na ordem DeMolay: Uma organização nova com antigos ideais.** 81f. Monografia do curso de graduação em Administração, Universidade Federal Rural do Semiárido, Mossoró, 2011.

LEMOS, S. L.; NETO, F. S. A.; CAVALCANTE, C. E. **Bibliometria no Terceiro Setor: Voluntariado Eventual em Competições Esportivas.** In: GESPET, 2015, Mossoró. 3º GESPET, 2015.

MATTOS, P. L. C. L.; DINIZ, J. H. A L. Organizações não-governamentais e gestão estratégica: desfiguração do seu caráter institucional original? In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26., Salvador, BA. **Anais...** Salvador: Anpad, 2002.

MOSTYN, B. **The meaning of volunteer work:** a qualitative investigation. In: HATCH, S. (org) *Volunteers: patterns, meanings & motives.* Hertz (Reino Unido): The Volunteer Centre, 1983.

MUSICK, M. A.; WILSON, J. *Volunteers: A Social Profile.* Indiana, University Press:2008.

OLIVEIRA, Francisco Correia; BEZERRA, Rosa Maria Munguba. Fatores que geram evasão no trabalho voluntário. In: ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO, 2007, Natal, **Anais do I Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho - ANPAD, 2007.**

PILATI, R. HEES, M.A. G. Evidências de validade de uma versão brasileira do Inventário de Funções do Voluntariado – IFV. **Psico-USF**, v. 16, n. 3, p. 275-284, set./dez. 2011.

PITOMBO, T. C. D. T. ; PIZZINATTO, Nadia Kassouf . Planejamento de Comunicação e Marketing no Terceiro Setor: Estudo de caso na entidade assistencial ABAMAC - Campinas. In: XXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2004, Porto Alegre. **Anais**, Porto Alegre, 2004.

PRATES, Maria Cecília. **Terceiro setor: para que serve?** Revista Conjuntura Econômica, FGV/Ibre, jan.1997.

REGIS, Helder Pontes; CALADO, Sônia Maria Rodrigues. A Motivação para Participar do Programa da Qualidade do CEFET-PB: um Exame com Base na Teoria da Expectância In: ENCONTRO DA ANPAD, 2001, Campinas. **Anais**, Campinas, 2001.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Rev. Adm. UFSM**, v. 2, n. 2, p. 250-269, 2009.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa 3. ed.** São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SALAMON, Lester M. The Rise of the Nonprofit Sector. **Foreign Affairs**, July, 1994 / August, 1994.

SALAMON, L.M., ANHEIER H. **The emerging sector, an overview.** The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies: Baltimore, 1995.

SALAMON. L. M. et al. **Global Civil Society: Dimensions of the Non-profit Sector**, Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Baltimore, Maryland. Connors, Tracy, ed., *The Volunteer Management Handbook.* New York: John Wiley & Sons, 1999.

SANTOS, Luis Miguel Luzio dos; OLIVEIRA, Bernardo Carlos Spaulonci Chiachia Matos de; ROCHA, Jean Carlos Mendes da. O perfil do terceiro setor na cidade de Londrina: mapeando as organizações do terceiro setor. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 14, n. 1, p. 37-51, Junho 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122013000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 jul. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 25. Ed. São Paulo (SP): Malheiros Editores, 2001.

SILVA, Jacqueline Oliveira. **Novo voluntariado social: teoria e ação**. Porto Alegre: Dacasa, 2004. p136. 2010.

SILVA, Carlos Eduardo Guerra. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. **Rev. Adm. Pública** [online]. vol.44, n.6, pp. 1301-1325.

SOARES, E. A. R. **Entidades beneficentes de assistência social educacionais: Uma investigação sobre a medição de desempenho organizacional**. 2006. 131 f. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar de Ciências Contábeis) — Programa Multi-institucional e Inter-regional em Ciências Contábeis (UnB, UFPE, UFPB, UFRN), Recife, 2006.

SOUZA, W. J. de; MEDEIROS, J. P. de. Trabalho voluntário: motivos para sua realização. **Revista de Ciências da Administração**, v. 14, n. 33, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/19019>>. Acesso em: 19 mai. de 2014.

SOUZA, W. J.; MEDEIROS, J. P. de; FERNANDES, C. L. **Trabalho voluntário: elementos para uma tipologia**. In: X Colóquio Internacional sobre Poder Local, 2006, Salvador. Desenvolvimento e Gestão Social de Território. Salvador: NPGA. São Paulo: ANPAD. p. 1-16. , 2006

SOUZA, W. J. de. **Responsabilidade Social e Terceiro Setor**. 1. ed. Brasília: Universidade Aberta do Brasil (UAB), 2008.

STEERS, R. M.; PORTER, L. W. **Motivation and work Behavior**. New York: McGraw-Hill, Inc. Lincoln. 1991.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor-Regulação no Brasil**. GIFE Ed. Fundação Petrópolis, 2000.

TEODOSIO, A. S. S. Voluntariado: entre a utopia e a realidade da mudança social. In: XXVI Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, 2002, Salvador. **Anais....** Salvador: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ANPAD, p. 1-14, 2002.

WILSON, J. **Volunteering**. *Annual Review of Sociology*, 26, pp 215-240, 2000.
_____. **Volunteerism Research: A Review Essay**. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. vol. 41 no. 2 176-212, April 2012.

ZAVALA, Rodrigo. **GIFE**: Pelo impacto no investimento social.2007. Disponível em:
<<http://www.gife.org.br/artigo-ibge-calcula-participacao-economica-do-terceiro-setor-11939.asp>> Acesso em: 31 mai. 2015.

ZWEIGENHAFT, R. L; ARMSTRONG, A.; QUINTIS, F. The motivations and effectiveness of hospital volunteers. **Journal of Social Psychology**, 136(1), 25-34.1996.

DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE COLABORAÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO MROSC

Patricia Maria E. Mendonça- EACH/USP¹¹

Resumo

A Lei 13.019/14, conhecida como MROSC, começa a ser concebida em 2010, com a criação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs. Para além de um dispositivo jurídico responsável por alterar a forma como são regidas as parcerias entre OSCs e Estado, com seus desafios de adequação normativa dos entes subnacionais, o MROSC é também um processo de mobilização, na busca por reiterar importância da sociedade civil organizada e da participação social como meio de gestão pública eficiente e democrática. Por se tratar de um modelo que traz inovações não apenas para as parcerias, mas para a lógica de funcionamento da administração pública como um todo (foco na transparência, controle de resultados, simplificação de procedimentos e prestação de contas, participação), observa-se nos contextos de implementação um choque entre lógicas institucionais de naturezas distintas: resistência à inovações gerenciais; conflito com visão dos órgãos de controle; e necessidade de simplificação devido às capacidades existentes. Este estudo baseou-se no mapeamento de três casos de implementação da nova Lei durante o ano de 2017: o estado da Bahia, o município de Belo Horizonte e no município de Florianópolis. Os três demonstram similaridades quanto à natureza das lógicas institucionais presentes no campo legal e no campo organizacional, ainda que se diferenciem na forma como respondem aos ajustes a adequações da regulamentação.

¹¹ A autora agradece a Fapesp pelo financiamento desta pesquisa, bem como ao ICNL- International Center for Non Profit Law, por ter propiciado o apoio para os levantamentos empíricos e discussões dos primeiros resultados deste trabalho.

Este é um *working paper* apresentado no X ENAPEGS, não citar sem a prévia autorização da autora.

Abstract

The Federal Law 13019 / 2014, known as Regulatory Framework for Non-Governmental Organizations (MROSC), had its initial conception in 2010 with the creation of the Platform by a New Regulatory Framework for NGOs. In addition to a legal device responsible for changing the way in which partnerships between NGOs and the Federal Government are conducted, with its challenges of regulatory adaptation for States and municipalities, the MROSC is also a process of mobilization to reinforce the importance of civil society organization and social participation as a pathway of efficient and democratic public administration. As it's a model that brings innovations not only to partnerships, but to the logic of functioning of the whole public administration (focus on transparency, results control, participation and simplification of procedures and accountability), it is observed in the implementation contexts a clash between different institutional logics: resistance to managerial innovations; conflict with the view of the accountability bodies; and need for simplification of procedures. This study was based on three cases of implementation of Law 13019 / 2014, during 2017, in the state of Bahia and in the cities of Belo Horizonte and Florianópolis. The three cases reveal similarities as to the nature of the institutional logic present in the legal and the organizational field, even though they differ in how to respond settings and adjustments of regulation.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho visa compreender os desafios para a implementação do MROSC- Marco Regulatório das OSCs (Lei 13.019/14), que estabelece novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil – OSCs. A adequação da União, estados e municípios, em especial os últimos, a esta nova legislação implica em esforços de colaboração entre órgãos executores, procuradorias jurídicas, órgãos de controle, OSCs.

Entre as principais mudanças introduzidas estão os novos instrumentos jurídicos que formalizam a transferência de recursos, e que passam a substituir os convênios (que se aplicam apenas nas exceções da Lei 13.019/14). Os dois novos termos reconhecem duas formas igualmente legítimas de relação entre o Estado e as OSCs que são: a) Colaboração: para execução de políticas públicas contínuas em parceria Estado/OSCs; b) Fomento: para incentivo ou financiamento pelo Estado de ações desenvolvidas pelas OSCs. Para tanto cria o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração (Lopes, 2017).

Outras inovações do MROSC são: a transparência como um fator chave nas parcerias, com a obrigatoriedade de chamamento público; a desburocratização, com a simplificação e maior objetividade dos planos de trabalho, dos procedimentos de despesas e das regras de prestação de contas (Souza & Wack, 2016). Mas talvez, a maior inovação, e que deve enfrentar desafios culturais e gerenciais para a sua implantação, é a mudança de enfoque no controle de meios para o controle de resultados.

Aqui reside o encontro de diferentes lógicas institucionais (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012), que enfatiza que as organizações estão sujeitas a lógicas institucionais diferentes, quando não conflituosas. A literatura sobre implementação de políticas públicas (Head e Alford, 2015; Perner & Skjolsvik, 2018; Coule & Pathmore, 2013), tem chamado atenção para a sua natureza processual, sujeitas às diversidades e adversidades dos contextos de implementação. A implementação é um processo sujeito a resistências, conflitos e ambiguidades, influenciada por atores em múltiplos níveis (Hupe, 2011).

A implementação por vezes trata do processo de adoção ou adaptação a novas regulamentações. Aqui reside uma particularidade relatado por Edelman (2007) nas suas definições sobre ‘campos legais’ e ‘campos organizacionais’ cujos atores e lógicas são diferentes e estabelecidos em múltiplos níveis. Ao contrário de considerar a regulamentação como uma força exógena às organizações e aos campos organizacionais, a autora argumenta que a adoção é permeada por ambiguidades, mesmo se tratando de conteúdo jurídico. Nestes processos os atores nos campos organizacionais atribuem significados às normas, fazendo com

que a regulamentação se tornem um processo endógenos às organizações e aos compôs. Uma observação importante, uma vez que uma regulamentação de natureza administrativa como é a do MROSC, deixa margem para regulamentações locais acontecerem.

O MROSC começa a ser concebido em 2010. Para além de um dispositivo jurídico responsável por alterar a forma como são regidas as parcerias entre OSCs e Estado, com seus desafios de adequação normativa dos entes subnacionais, o MROSC é também um processo de mobilização, na busca por reiterar importância da sociedade civil organizada e da participação social como meio de gestão pública eficiente e democrática. Storto (2014) reforça que o marco regulatório é algo muito mais amplo, temos na realidade a Lei conhecida como MROSC, bem como um conjunto de outras ações mais amplas, o “programa MROSC”, que vamos detalhar nas sessões seguintes. Para efeitos deste trabalho, ao nos referimos ao MROSC estaremos nos referindo à Lei 13.019/14.

Diante dos desafios de implementação do MROSC nos contextos subnacionais e da possibilidade de que, ao lado das inovações jurídicas, processos gerenciais, instância de colaboração e coordenação locais possam se configurar em inovações, este estudo realiza os primeiros mapeamentos de implementação em 3 casos distintos: o estado da **Bahia**, o município de **Belo Horizonte** e no município de **Florianópolis**. Os três casos foram identificados a partir da interação com redes de profissionais envolvidos em capacitações e pesquisas diretamente conectados com os processos de implementação respectivos através de indicações e acompanhamento de discussões em redes sociais.

A metodologia para elaboração dos casos utilizou análise documental (decretos, e outros atos normativos pertinentes aos casos, documentos administrativos, sites de notícias, blogs, páginas de redes sociais, entre outros) e a realização de entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos, pesquisadores, gestores de OSCs, profissionais de assessoria às OSCs. Os dados foram coletados durante o segundo semestre do ano de 2017, primeiro ano da implementação nos municípios e segundo ano da implementação nos estados e união.

Os três casos apresentam sobreposições comuns que indicam atenção no processo de implementação: resistências a mudanças nas práticas anteriores; envolvimento de diferentes áreas da administração pública no processo de implementação, que nem sempre acontecem de forma conjunta, muitas vezes a implementação vai ganhando apoios ou resistências pontuais ao longo do processo.

Os casos também revelam diferenças significativas, em especial na forma de engajamento Estado-OSCs presentes localmente, que influenciam nas soluções de coordenação

local encontradas para implementar o MROSC, bem como no grau de intensidade em que ocorrem as similaridades percorridas acima.

Espera-se que este estudo possa auxiliar aos que estão envolvidos na prática do dia de implementação da Lei, os gestores públicos e as OSCs, bem como os profissionais e acadêmicos engajados em capacitações e produção de material de apoio à implementação no nível nacional e local.

2 MÚLTIPLAS LÓGICAS EM CAMPOS LEGAIS E CAMPOS ORGANIZACIONAIS

A partir dos trabalhos de Meyer e Rowan (1977) e de DiMaggio e Powell (1983) desenvolveu-se uma fértil área de pesquisa denominada neo-institucionalismo sociológico. Nos estudos sobre organizações e gestão uma das perguntas centrais destes estudos buscava responder a indagação: por que as organizações se parecem? Os estudos avançam sobre teorizações acerca de isomorfismo e legitimidade.

Um dos seus desdobramentos estão presentes nos trabalhos organizados por Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012) acerca das lógicas institucionais. As instituições aparecem nestas abordagens como elementos materiais (estruturas e práticas) e simbólicos (ideias e significados) da vida organizacional, estando presente em múltiplos níveis: micro (indivíduos e organizações), meso (campos organizacionais) e macro (societal). Os sistemas inter-institucionais influenciam atores individuais e organizacionais a partir de diferentes ordens institucionais (família, religião, estado, mercado, profissões, corporações e comunidade), moldando a forma como a racionalidade é percebida e experimentada.

As lógicas institucionais representam frames de referência que condicionam as escolhas dos atores e ajudam na clarificação acerca dos mecanismos, partes elementais de uma teoria que servem de mediação entre causa e efeito e se desdobram ao longo do tempo (Davis & Marquis, 2005).

Dentre os muitos desdobramentos acerca das lógicas institucionais e suas proposições de múltiplos e cruzados frameworks de análises reside a concepção da complexidade institucional (Greenwood *et al.*, 2011). Os autores realizam extenso levantamento de trabalhos que tem como objeto as múltiplas lógicas, concluindo que os campos e as organizações são tipicamente influenciados por múltiplas lógicas, que podem ou não estar em conflito.

Cabe então às pesquisas compreenderem a natureza desta complexidade institucional, que nunca está completamente fixada, e como ela influencia os entendimentos dos atores e sua atuação nestes cenários.

Esta perspectiva pode gerar muitas contribuições aos estudos sobre políticas públicas e administração pública. Nas políticas públicas a identificação e decomposição do sistema inter-institucional e suas lógicas subjacentes podem auxiliar na compreensão e nos debates teóricos acerca dos ‘wicked problems’ (Head e Alford, 2015).

Nos estudos sobre administração e gestão pública esta perspectiva se mostra relevante diante dos diferentes modelos que convivem e influenciam o dia a dia da administração pública (Secchi, 2009). É uma perspectiva interessante também para ser aplicada ao contexto brasileiro, em que a administração pública fragmenta entre as unidades federativas composta sob enorme heterogeneidade.

No modelo jurídico brasileiro a administração pública está constantemente definida e influenciada pelo domínio legal, que interage com as demandas de gestão cotidianas em logicas de atuação diferentes, por vezes contrastantes. Lauren Edelman e seus associados tem desenvolvido uma abordagem de pesquisa que alinha o direito e a sociologia para compreender como as lógicas institucionais mediam ou moldam as respostas organizacionais às Leis.

As leis e a regulação estão presentes de forma constante nas análises neoinstitucionais como elemento central do ambiente normativo das organizações, atuando como força institucional que leva à conformidade. Neste sentido, regulações tem sido tratadas como forças exógenas às organizações. Edelman (2007) argumenta que esta compreensão simplifica por demais a relação entre o ambiente regulatório e as organizações, e que pouco informa com as organizações dão sentido às leis e outros elementos normativos, traduzindo-os á sua aplicação no dia a dia da vida organizacional. A autora argumenta que a regulação deva ser considerada, pelo menos em parte, endógena, construída dentro e entre campos organizacionais:

The idea of endogenous law stands in stark contrast to most institutional (as well as rational) accounts of law and organizations, which presume that law stands above and outside of organizational fields and thus constitutes a force that is exogenous, authoritative, coercive and unambiguous (2007, pag. 58).

Para realizar tal elaboração Edelman recorrer aos ‘velhos’ institucionalistas, notadamente Selznick que no seu trabalho seminal, *TVA and the Grassroots*, detalha como interesses de uma comunidade influenciam estratégias e políticas de uma agencia governamental. Em trabalho posterior, Selznick (1969) argumenta que os conflitos experimentados na vida organizacional refletem mudanças assim como influenciam as mudanças regulatórias.

Edelman *et al.* (2001) desenvolvem a concepção de campos legais, que assim como campos organizacionais (DiMaggio e Powell, 1983) se constituem de fluxos de influência,

comunicação e inovação entre as várias organizações e profissões que nele interagem. Os atores principais nos campos legais são: juízes, advogados, legisladores, burocracia no executivo, burocracia e funcionários no judiciário, auditores e fiscais. Campos legais e organizacionais podem ser entendidos como dimensões da vida institucional e organizacional separadas e até mesmo periféricas em sua relação.

No entanto, os campos legais e organizacionais se sobrepõem de forma substancial. Quase todo aspecto da vida organizacional terá seu funcionamento respaldado ou moldado com relação a definições legais, bem como uma proporção considerável das transações organizacionais são medidas por operações legais. A própria definição formal e distinção de organizações, privada, pública e sem fins lucrativos é parte de construtos legais (Edelman, 2007). As organizações também participam da definição do campo legal, nas políticas públicas e na administração pública de forma recorrente através de advocacy e lobby (Brelaz, 2015).

Nesta intersecção, leis e outros atos normativos são objetos de significação dentro das organizações, sendo mobilizados e ganhando força, num processo que redefine seus limites são moldados através de ações de estratégias de ampliação e decoupling das organizações. Esta é a chamada endoginização dos campos legais e se desdobra em seis estágios: 1- construção profissional do ambiente legal; 2- construção e difusão de formas simbólicas de conformidade; 3- construção das normas dentro das organizações; 4- formalização da consciência legal; 5- construção de disputas legais; 6- deferência judicial para instituições organizacionais.

As regras que regulam o funcionamento das organizações tendem a ser amplas e ambíguas deixando margem para a construção de significados e formas de conformidade (Edelman & Suchman, 1997). As leis e outros atos normativos começam a fazer parte da vida organizacional apenas quando se tornam conhecidas pelos atores organizacionais. Na administração pública isto nem sempre é feito de forma direta, através da leitura de diário oficial ou as normas diretamente.

Geralmente, esta chegada do campo legal na vida organizacional é mediada por profissionais que interagem diretamente com as organizações: procuradorias jurídicas, contadores, advogados, consultores, auditores. Nas discussões sobre burocracia no Brasil, centradas nas carreiras do executivo, burocratas de médio escalão e nível de rua, muitas vezes estas profissionais são deixados à parte (**referencias**). Estudos específicos sobre burocracia de controle se voltam apenas para o entendimento da lógica interna destas carreiras, sem observar suas interações. (**referencia**). Frequentemente estas profissionais trabalham de forma conectada com atividades fim da burocracia e na implementação das políticas públicas.

Greenwood *et al.* (2011) apontam que a ‘entrada’ de novas ideias nas organizações depende de quem faz esta ligação, e vai influenciar na forma como a organização vai lidar com a complexidade organizacional. Isto sugere a existência de múltiplas comunidades intra-organizacionais que moldam não somente a experiência acerca da complexidade institucional, como as respostas que serão produzidas para lidar com ela.

Edelman (2007) argumenta que as visões destes profissionais de áreas meio ligadas ao suporte jurídico e controle tendem a ser bastante similares, devido as suas conexões profissionais e formação. Em geral estas visões tendem a privilegiar um conjunto de prioridades organizacionais ligadas à eficiência e racionalidade, se sobrepondo a ideia de direitos. Mais ainda, esta tradução e construção da adequação das regras é feita por estes profissionais de ligação com base numa supervalorização do risco imposto à vida organizacional.

Bode (2013) destaca a participação destes profissionais em reformas no sistema de saúde alemão, em que corpos e redes profissionais são eles mesmo fontes de normas institucionais e realizando a implementação de novas regulamentações através de processos interconectados de tentativa e erro e de mitigação.

A construção e difusão de formas de adequação às normas é feita a partir da frequente ambiguidade presente. São então, a partir daí selecionados alguns modelos de adequação que se tornam tendências e progressivamente são legitimados com a adoção por outras organizações. Os profissionais de ligação auxiliam na difusão destes modelos.

Na medida em que estes profissionais de ligação confrontam os modelos de adequação com o dia a dia da vida organizacional eles constroem as leis e normas dentro das organizações. O significado das normas é moldado então a partir dos interesses organizacionais, tornando-se então uma lógica endógena e não mais exógena aos campos organizacionais (Edelman, 2007).

Este processo se dá não apenas através da internalização das normas na vida organizacional, mas também através de processos de *advocacy* e lobby direcionados a modificar ou criar novas regras. As organizações ativamente demandam e buscam influenciar a regulamentação por parte dos governos, como uma forma de tentar controlar seus ambientes e obter vantagens. Esta habilidade de influenciar o ambiente não termina com o processo legislativo, mas continua ativamente na implementação (Edelman, 2007; Costa, Garrido-Filho, Gonçalves, 2014).

Assim temos um quadro que permite informar que a adoção de regulamentações pelas organizações seja tanto de adequação quanto de não adequação, subversão e evasão (Scott, 1983; Edelman & Suchman, 1997).

O resultado destas interações entre os campos legais e organizacionais quase sempre se desdobra em incerteza legal. A apropriação endógena da regulação, os processos cognitivos internos mediados pelos profissionais é que vão garantir uma execução plena e adesão de novos comportamentos. A aplicação da regulação nunca é instantânea, mas sempre construída ao longo do tempo, similar aos processos de difusão identificados por Tolbert & Zucker (1983).

Além dos profissionais de ligação (assessores, consultores, tanto interno quanto externos), as organizações individualmente também participam desta mediação através de suas práticas burocráticas e cultura legalista. Para a maior parte das pessoas os campos legais é uma realidade ao mesmo tempo remota e arcaica, e os conhecimentos de não especialistas legais sobre o tema advém principalmente de experiências do dia a dia em situações burocráticas concretas, e não pela exposição à doutrina abstrata. Neste encontro mundano, Edelman & Suchman (1997) afirma que as estruturas formais simbolizam compromisso com objetivos legais, enquanto as normas informais dão conteúdo aos princípios legais, fazendo com que as respostas organizacionais tenham uma função central de reificar mandatos legais no dia a dia, frequentemente produzindo no processo de implementação, pluralismo legal e contradições legais.

3 O MROSC - A CONCEPÇÃO E O ‘CAMPO LEGAL’

A Lei 13.019/14 começa a ser concebida em 2010, com a criação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs¹², elaborada por uma coalizão de entidades com importante representação no contexto da sociedade civil brasileira.

O cenário naquele momento impunha desafios importantes a serem superados pelas OSCs: mudanças na arquitetura de financiamento dessas entidades, com a diminuição e redirecionamento programático do apoio da cooperação internacional para o desenvolvimento; na emergência de novos modelos e formatos de sustentabilidade financeira, em parte sustentada por doações de pessoas físicas e jurídicas; e pela crescente “mercantilização” nas relações com o Estado; pela perda de quadros para trabalharem nas áreas sociais, cujas políticas públicas incorporaram as próprias agendas das OSCs ao longo, principalmente, das duas gestões do governo Lula (Mendonça, Alves & Nogueira, 2013).

Aliado a isso, entre 2007 e 2010, emergem denúncias envolvendo a transferência de recursos do governo federal para as OSCs, que geraram a instauração de duas CPIs (Comissão

¹² <http://plataformaosc.org.br/>

Parlamentar de Inquérito) das ONGs”, uma na Câmara outra no Senado Federal, em 2007 e, em 2010, a suspensão temporária, de todos os repasses de convênios federais com OSCs. As recomendações dos relatórios finais das CPIs das ONGs foram incorporadas numa carta-manifesto da Plataforma das OSCs, tendo como um dos eixos centrais o aperfeiçoamento dos mecanismos pelos quais se materializam a relação de parceria entre Poder Público e ONGs.

O governo federal instaura então um GT para discutir o MROSC, envolvendo vários ministérios (SGPR, Ministério da Fazenda, Planejamento, Justiça, Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, Casa Civil e IPEA), e OSCs nacionais. Outras ações para lidar com a crise se concentraram na melhoria do Sistema de Gerenciamento de Convênios (SICONV) –para dar maior transparência aos convênios e outros contratos realizados com as OSCs. Novos procedimentos para a contratação de entidades foram criados, tornando obrigatória a realização de chamamento público (Lopes *et al.*, 2013). Scardone (2014) relata este processo de forma detalhada, destacando a mobilização que ocorreu no governo e da sociedade civil.

A mobilização do governo envolveu participação de diversos ministérios, tendo sido liderada no executivo pela Secretaria Geral da Presidência da República, e no Legislativo obteve apoio de representantes da Câmara dos Deputados e do Senado. A sociedade civil se mobilizou através da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs, uma coalização de diversas OSCs com grande diversidade temática e abrangência geográfica.

Neste processo de mobilização a nova regulamentação de parcerias é um dos itens de uma agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) ainda maior, que no âmbito normativo incluía, além da contratualização, certificações, e questões referentes à sustentabilidade econômica das OSCs (aperfeiçoamento das legislações de doações, criação de novas regulamentações, como a de *endowments*); e no âmbito da geração de conhecimento envolvia treinamento e construção de capacidades, pesquisa, e comunicação e disseminação.

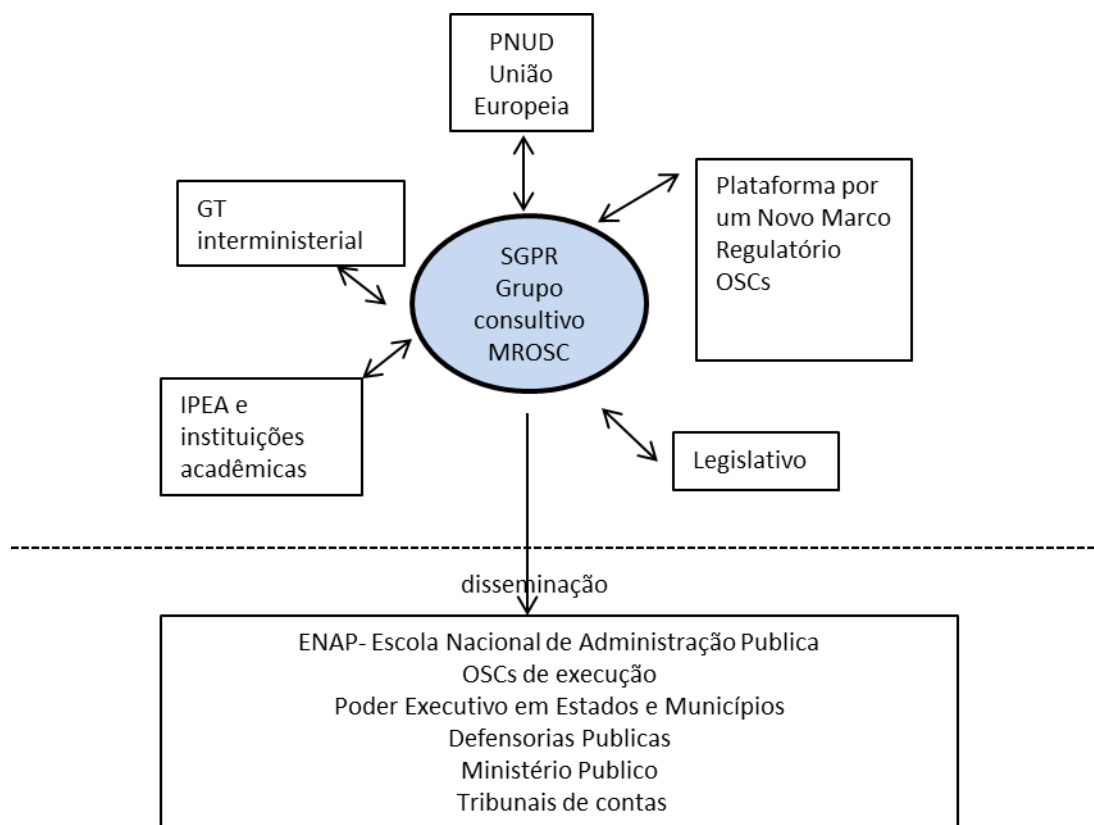
Sob a liderança da SGPR diversos esforços de indução e coordenação destas agendas foram criados. Com relação à contratualização a Lei 13.019/14 foi aprovada, tendo sua regulamentação no decreto federal 8726/16, que passou por consulta pública consulta pública, o que levou a aperfeiçoamentos no seu conteúdo antes da sua entrada em vigor.

Estas alterações foram significativas, como relatam Mendonça e Falcão (2016). A primeira versão do MROSC era muito rígida com o controle, tendo despertado a mobilização de entidades municipalistas para suas mudanças, além de novos atores no Legislativo. As mudanças foram consolidadas na Lei 13.204/14. A nova regulamentação de parcerias entra

vigor para o governo federal e os estados em 2016, e para os municípios passa a ser válida em 2017.

Abaixo relatamos brevemente o envolvimento de alguns atores no processo de elaboração e aprovação do MROSC. E os principais atores envolvidos em processos de implementação local.

Figura 1- mapa de atores MROSC nível federal



A mobilização de atores no nível federal durante o processo de diagnóstico, elaboração e aprovação da Lei 13.019/14 envolveu diferentes atores. Iniciando com a constituição da Plataforma das OSCs e do grupo MROSC na SGPR. O GT interministerial (que contou também com a participação de especialistas e de OSCs) teve papel importante no diagnóstico e elaboração. Entidades internacionais (PNUD e União Europeia) apoiaram com recursos para equipe do grupo consultivo MROSC na SGPR e na organização de evento e materiais que apoiaram disseminação. A tramitação e aprovação no legislativo contou com apoio de deputados e senadores que estavam mais próximos da agenda do MROSC. O processo de disseminação envolveu algumas ações de capacitação mais estruturada através da ENAP, e contou com inúmeras viagens para realização de encontros, palestras, cursos, por parte da equipe da SGPR, bem como por parte de diferentes apoiadores das Plataforma. Um dos desafios

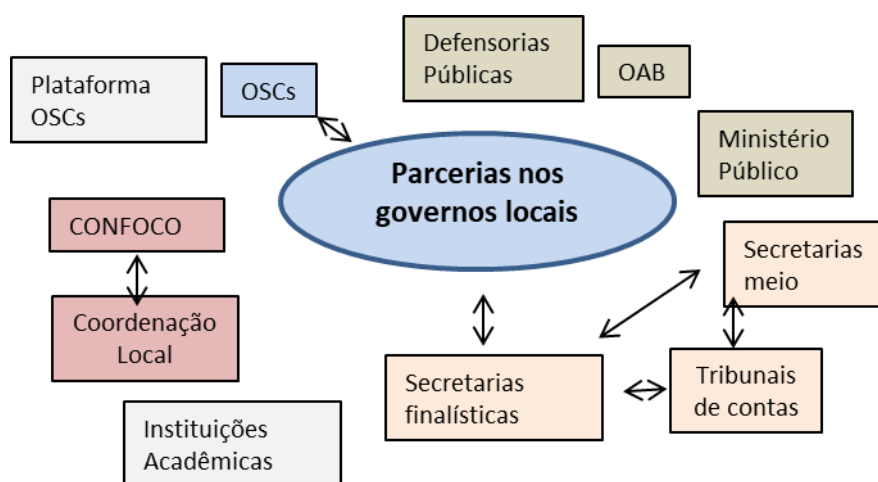
é manter e ampliar o envolvimento de instituições acadêmicas neste processo de disseminação e no apoio à capacitação para implementação nos entes subnacionais.

4 DO CAMPO LEGAL AOS CAMPOS ORGANIZACIONAIS E AS DIFERENTES LÓGICAS INSTITUCIONAIS

No nível local o processo de implementação do MROSC se torna mais complexo pela diversidade de contextos, atores e suas formas de relacionamento. É onde o ‘campo legal’ encontra os diferentes ‘campos organizacionais’ (Edelman, 1997).

As secretarias finalísticas são aqui colocadas como as áreas centradas nas atividades fim do Estado (basicamente entrega de serviços) e que serão os contratantes nas parcerias. As secretarias meio representam órgão que organizam e permitem que a administração pública estabeleça padrões mínimos para que as parcerias ocorram, podendo ainda contribuir de forma decisiva para a capacitação e disseminação interna: controle interno, procuradorias, relações institucionais, administração, entre outras.

Figura 2 - mapa de atores MROSC nível local



Os tribunais de contas realizam o controle externo e também tem um papel forte ao determinar formas de prestação de contas e outras exigências das parcerias que irão influenciar tanto os órgãos contratantes, como as secretarias meio, no estabelecimento de entendimentos comuns. O CONFOCO e outras instâncias locais de coordenação também são importantes para estabelecer padrões, realizar capacitações, sanar dúvidas e conflitos de interpretação que possam ocorrer no processo de implementação.

A coordenação local poderá se estabelecer em qualquer órgão do executivo (relações institucionais, gabinetes, assessorias dos gabinetes, procuradorias, ou mesmo serem criadas enquanto órgãos estratégicos temporários). O Ministério Público, defensorias públicas, e OAB poderão dar capacitação ou serem acionados para mediar conflitos e alinhar entendimentos no processo e implementação. A plataforma das OSCs, bem como instituições acadêmicas deverão se envolver realizando capacitações, produzindo materiais e divulgando boas práticas no processo de implementação.

Aqui é importante considerar que utilizamos aqui o conceito de campos organizacionais para nomear o contexto de implementação do MROSC. A Constituição Federal- CF- no seu art. 1º estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Desta forma, o Município é integrante da Federação, algo peculiar em regimes federativos. No art. 18 a CF destaca mais uma vez a autonomia político-administrativa dos entes federados, e os art. 20 a 31 referem-se à definição de competências entre os entes federados.

Dentre as competências definidas, estão as competências Legislativas, que prevê que a União terá preponderância na definição de normas gerais que demandam aplicação federativa uniforme. Sendo assim, a Lei 13.019/14 configura-se como uma norma geral que busca uma aplicação federativa uniforme, podendo os estados municípios estabelecer normas estaduais e municipais sobre o tema. Estas, no entanto, deverão guardar coerência e harmonia com a norma geral, suplementando-a para atender as especificidades regionais e locais.

Os decretos estaduais e municipais poderão ser criados estabelecendo diretrizes mais detalhadas sobre pontos do MROSC, tais como: requisitos para chamamento público, critérios para apresentação e julgamento de proposta, critérios para recebimento de procedimento de manifestação de interesse, critérios para atuação em rede das OSCs, entre outros. No entanto, estas normativas poderão não existir, entendendo o ente que a Lei 13.019/14 é autoaplicável, ou editando normas, mas sem este detalhamento.

Pontos importantes, como a promoção da participação através da criação do Conselho de Fomento e Colaboração são facultados:

Art. 15. Poderá ser criado, no âmbito do Poder Executivo federal, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas nesta Lei (Lei 13.019/14).

Com relação ao monitoramento também são facultadas a utilização de apoio técnico de terceiros ou parcerias com outros órgãos, além da realização de pesquisa de satisfação com usuários (Art. 34, Lei 13.019/14)

Pode ocorrer ainda, a edição de normas, gerais ou específicas, mas que não são sozinhas capazes de modificar práticas existentes, pelos motivos apresentados anteriormente: diversidade no histórico de relacionamentos entre governos locais e OSCs, diversidade nas capacidades de gestão local, e entendimento e utilização de normas estabelecidas pelo controle da burocracia.

5 OS CASOS DE BELO HORIZONTE, FLORIANÓPOLIS E BAHIA

Em Florianópolis existe uma coalizão local de OSCs que interage com o poder público denominado Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis. O Fórum existe desde 2007, concentrando entidades da área de assistência social e criança e adolescente.

Desde 2014 o Fórum tem realizado discussões sobre o MROSC, tendo criado uma comissão para levar as demandas das OSCs sobre a questão da contratualização ao poder público. Um evento com mais de 600 pessoas foi realizado, juntamente com a ABONG, com a participação de advogados especialistas no tema.

Este evento marca o início das mobilizações locais das OSCs sobre o tema. Em 2016, no período de campanha eleitoral para a prefeitura, o Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis realiza debate com os candidatos (no segundo turno), fazendo com que cada um assinasse uma carta de compromisso com relação à agenda das parcerias, em particular com a necessidade de aprovação do decreto municipal.

Em paralelo um grupo de trabalho de gestores e técnicos da prefeitura é formado para iniciar o diagnóstico e proposições para adequações à Lei 13.019/14, com importante liderança da Secretaria de Controle e Transparência. Uma minuta do decreto municipal é colocada em consulta pública, tendo também passado por discussão em audiência na Câmara dos Vereadores.

Ao tomar posse, a nova gestão da prefeitura de Florianópolis edita o Decreto 17.361 de Março de 2017 para regulamentar o MROSC, que apresentava mudanças com relação à minuta que havia sido colocada em debate anteriormente. Uma postura que não foi bem recebida pelas OSCs locais que apontaram falta de diálogo por parte do poder público.

Assim como em outros locais, diante da incerteza e necessidades de adequação à Lei 13.019/14, a maior parte dos convênios que estavam em vigor anteriormente ao MROSC tiveram, ao final de 2016, aditivos de prazo.

Ao tomar posse a nova gestão da prefeitura realiza uma reestruturação. A Secretaria de Transparência e Controle é extinta, passando suas funções a serem desempenhadas por uma Superintendência de Transparência e Controle, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. A Secretaria de Assistência Social assume um papel importante nas interpretações e definições acerca da aplicação do MROSC, tendo tido importante papel na aprovação do primeiro decreto municipal referente ao MROSC, o Decreto 17.361 de Março de 2017.

Há várias tensões geradas entre a prefeitura e as OSCs do Fórum, bem como outras participantes de conselhos de políticas públicas, que pela interpretação do novo decreto estariam impedidas de participar de chamamentos públicos. Há reações e judicialização do MROSC.

Os editais lançados em 2017, sob o MROSC e o decreto municipal apenas sofrem apenas mudanças de estilo, não se diferenciando em exigência e conteúdo de práticas anteriores (Mendonça, 2017).

Além disso, o Decreto municipal faz referência a uma IN – Instrução Normativa-do TCE – Tribunal de Contas do Estado- anterior ao MROSC, dando o entendimento que os atos do Decreto devem se adequar a esta norma anterior à Lei Federal e não o contrário.

6 ESTADO DA BAHIA

Um cenário de maior abertura e diálogo com as OSCs se instala no estado a partir de 2007, quando assume governador da oposição, Jacques Wagner, permanecendo por dois mandatos. Seu sucessor, Rui Costa, é considerado uma liderança aberta ao diálogo, tendo se aproximado da sociedade civil.

Na Bahia estavam presentes duas organizações importantes engajadas na Plataforma do Marco Regulatório, a CESE e a Caritas Bahia. Elas lideraram a Plataforma MROSC Bahia com cerca de 30 OSCs participantes e o processo de construção junto com o governo dos mecanismos para implementação do MROSC no estado.

Estratégias importantes de mobilização foram apontadas pela Plataforma MROSC Bahia:

- Busca de apoio de membros do legislativo estadual e federal e suas assessorias

- Fortalecimento das relações com Secretarias de Estado, Ministério Público Estadual e do Trabalho, e instalação do GT MROSC Bahia, paritário, instituído por meio do Decreto Nº. 16.418, de 16 de novembro de 2015, durante o Seminário “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Estado da Bahia”. Este GT ficou responsável pelo diagnóstico e proposição do decreto estadual de regulamentação do MROSC.
- Realização de Videoconferências 2016 com os objetivos de divulgar informações sobre o MROSC, lançar o ambiente virtual MROSC – BA, orientar, subsidiar e mobilizar a participação da sociedade para a consulta pública on-line sobre a minuta do Decreto do Estado.

No governo do Estado, a SERIN- Secretaria de Relações Institucionais e a SAEB- Secretaria de Administração do Estado da Bahia- foram os principais pontos focais, com gestores que se engajaram de forma decisiva no processo. A SERIN foi o principal articulador entre a Plataforma MROSC Bahia, as OSCs com a prefeituras do estado. A SAEB buscou o envolvimento das demais secretarias para guiar o processo de realização da consulta pública sobre o decreto. O Tribunal de Contas do Estado da Bahia participou das discussões, mas de forma geral, assim como outros órgãos, foi mais reticente.

No caso da Bahia foi ainda importante a participação da Universidade Federal da Bahia nos esforços de capacitação e treinamento. Isto só foi possível porque membros da Plataforma MROSC Bahia provocaram a universidade para elaboração e envio de proposta para o edital PROEXT- Pontos de gestão MROSC, que acabou sendo uma das propostas contempladas. O Ponto de Gestão MROSC na Bahia tem gestão tripartite e envolve a universidade, a plataforma MROSC da sociedade civil e a SERIN do Governo do Estado.

O Tribunal de Contas participou do GT que se formou para discutir e elaborar o decreto estadual, tendo algumas discordâncias aparecido, mas também com muitos pontos de concordância, além de o processo ter aproximado o órgão das OSCs e ampliado sua percepção sobre as entidades. No momento da consulta pública do decreto, não houve participação do Tribunal de Contas, apenas depois de finalizado o processo foram enviados comentários ao GT demonstrando preocupações com a adoção de prestação de contas simplificada.

Há ainda a insistência em utilizar a Lei 8.666/93:

“Tribunal de contas é um grande problema quando chega a esse ponto. Enquanto ele não entender exatamente todos os processos do MROSC e a forma de implementação, ele continuará usando a 8666 até que seja revogada.

Instrução normativa. O Tribunal precisa mudar sua cultura, focando nos resultados ao invés de foco financeiro normativo”.

Muitos gestores de municípios menores também têm o costume de receber “pacotes prontos” em treinamentos e consultorias sobre implementação de políticas públicas ou outras necessidades de adequação administrativa. A lógica de implantação do MROSC requer um alto grau de customização, tornando mais difícil para os gestores públicos lidarem com seus requerimentos. Isto é especialmente percebido com relação à necessidade de se trabalhar com foco nos resultados, e do processo de monitoramento ajustado para este fim.

A capital do estado, Salvador, somente no final de 2017 inicia seu processo de regulamentação. Acredita-se que uma vez estabelecido, vai representar também um modelo que possa inspirar outros municípios do estado, uma vez que muitos buscam referências nas práticas da capital.

O estado da Bahia foi o primeiro estabelecer o CONFOCO- Conselho de Fomento e Colaboração. O decreto estadual nº 17.091, de 05 de outubro de 2016, já estabelece a criação do conselho, porém somente em um ano depois, em Outubro de 2017, é dado seguimento ao processo de composição, a instalação, e o funcionamento efetivo. O conselho criado é vinculado à SERIN, que também assumira a Secretaria Executiva no primeiro mandato.

Quatro editais de chamamento público foram realizados por órgãos da administração direta do governo do Estado, pela Secretaria de Promoção da Igualdade Racial e pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. Foi relatado que pelo menos dois destes editais tiveram versões que precisaram passar por ajustes. De todo modo, sua análise demonstra que todos trazem os requisitos de elegibilidade e documentais conforme Lei 13.019/14 (Mendonça, 2017).

7 MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Apesar de Belo Horizonte ter sido um dos casos de destaque no orçamento participativo no final das décadas de 90 e início dos 2000s, a cultura participativa se arrefeceu. Todos os entrevistados apontaram que as últimas gestões do município (que se alternaram entre várias orientações políticas diferentes) demonstraram baixo grau de participação ou baixa efetividade desta participação na gestão pública municipal.

O processo de mobilização do MROSC parte do corpo técnico das secretarias e da procuradoria, que acompanhavam os processos de mobilização e discussões no plano nacional.

Uma portaria instituiu um GT para realizar um diagnóstico interno da gestão municipal proposições de adequações internas das diferentes áreas, bem como elaborar o decreto. Inicialmente o GT se reúne uma vez por mês, mas logo as reuniões se tornam mais frequentes, dada a complexidade da Lei. O decreto N° 16.519, é assinado em 26 de dezembro de 2016, preparando a entrada em vigor no início de janeiro de 2017.

Dois editais de chamamento foram lançados a partir da edição deste decreto. Mas assim como em outros municípios pesquisados, a primeira estratégia utilizada foi a de realizar aditamentos nos convênios que estavam em vigor em 2016, para os órgãos executores ganharem mais tempo para adequações.

A nova gestão da prefeitura assume em 2017 com uma proposta de diálogo com a sociedade civil muito mais enfática. A nova gestão mantém na Procuradoria Geral do Município a liderança nos debates interno do MROSC, fortalecendo ainda mais a agenda.

É convidado para assumir a procuradoria um advogado com experiência com OSCs, que já havia sido por mais de 20 anos promotor na curadoria especializada de fundações no Ministério Público com a agenda em defesa das OSCs. Esta nova liderança mantém as pessoas que estavam mobilizadas no GT e amplifica a agenda do MROSC, dando novos contornos na prefeitura. O município passa a receber assessoria técnica da assessoria especial do MROSC que esteve na Secretaria-Geral da Presidência da República. É criado um Núcleo de Apoio à Parcerias, órgão vinculado a Procuradoria para realizar a coordenação do processo de implementação do MROSC na prefeitura.

Neste ínterim, O GT multidisciplinar que havia se formado continua atuando como multiplicadores dos processos nas secretarias correspondentes. Há diversos processos de capacitação ocorrendo, tanto liderados pela prefeitura, envolvendo basicamente gestores e técnicos dos municípios, quanto capacitações realizadas pelas OSCs. O destaque na mobilização entre as OSCs nestas ações é o Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais-CEMAIS, que tem atuado tanto na capacitação e treinamento, quanto no apoio mais direcionado para OSCs que necessitam se adequar a novos procedimentos do MROSC. Há destaque também para OSCs locais que já atuavam na área de assistência social, com a prestação de serviços.

Em outubro de 2017, é lançado o novo Decreto de regulamentação do MROSC, revisado após consulta pública e muito diálogo local. O Decreto n° 16.746, de 10 de outubro de 2017 revoga inteiramente o decreto anterior. Além de muito mais detalhado traz importantes modificações com impactos significativos na gestão das parcerias.

O NAP passa a ser constituído pelo GAP- Gerência de Apoio as Parcerias, vinculado ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Município, agora institucionalizado no decreto e

responsável por orientar toda a gestão pública municipal acerca da gestão das parcerias. Para articular as secretarias do município e a sociedade civil local, é criado também o CONFOCO BH, vinculado à Procuradoria Geral do Município, conselho paritário composto por 10 membros do poder público, 10 membros da sociedade civil e cinco convidados permanentes: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais; Ministério Público de Minas Gerais; Conselho Regional de Contabilidade; um representante de profissionais que atue diretamente com OSCs; um representante de instituições de ensino superior, centros de pesquisa ou escolas de governo. Os representantes dos órgãos convidados serão indicados por eles, os demais de livre escolha e designação do Prefeito.

O decreto estabelece a centralização das informações sobre o MROSC no já lançado Portal de Parcerias no sítio da prefeitura municipal. Há um significativo detalhamento acerca de critérios de classificação de propostas a serem adotadas nos editais de chamamento público, tais como: adequação aos objetivos da política, plano ou programa ou da ação a que se insere valor de referência ou teto constante no edital; inovação e criatividade (que deverão ser especificados no edital); contribuição para redução de desigualdades sociais e regionais, promoção da igualdade de gênero, racial, LGBT, pessoas com deficiência, indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, promoção de direitos de quaisquer populações que se encontrem em situação de vulnerabilidade social (cláusulas específicas sobre estes critérios poderão ser incluídas sempre que houver relação com a política, plano, programa ou ação a qual se relaciona a parceria). Para tanto o edital deve conter dados e informações sobre a política, o plano, programa ou ação relacionada.

O Decreto nº 16.746, que contém 102 artigos, e é bem mais detalhado do que os dois decretos da Bahia e Florianópolis. Um decreto tão detalhado pode deixar ainda mais difícil a aplicação de uma legislação que já é percebida como complexa e difícil por gestores públicos, por OSCs e inclusive por profissionais especializados de suporte às OSCs e à gestão das parcerias, como advogados e contadores. Por outro lado, a presença de alguns detalhamentos pode funcionar como ponto de referência para práticas novas, assim como pode dar mais segurança aos gestores na aplicação da Lei.

Em Belo Horizonte, assim como em Florianópolis, foram relatadas dificuldades com relação a aplicação do MROSC nos conselhos gestores de fundos. Se em Florianópolis, a questão foram decisões tomadas pelo executivo sem anuência do conselho, em Belo Horizonte os problemas foram mais de interpretação sobre como aplicar as regras.

8 ANÁLISE DOS CASOS: MÚLTIPLAS LÓGICAS E ENDOGENIZAÇÃO DO MRSOC

Os três casos analisados constituem-se em burocracias mais bem estruturadas, dispendo de recursos para se adequar às exigências da legislação. Esta pode não ser a realidade de muitos municípios pequenos, que podem ter que depender inteiramente de consultores e assessores externos para implementar a nova Lei.

As dinâmicas de relacionamento da sociedade civil com o poder público influenciam a abertura ao diálogo e participação, bem como a percepção dos gestores públicos acerca do papel das OSCs. Pode haver uma postura das lideranças políticas favorável, como é o caso de Belo Horizonte, mas o acúmulo de alguns anos prévios com baixa adesão às práticas da participação dificulta a penetração da agenda do MROSC enquanto meio de fortalecimento das parcerias, aprendizados mútuos, apesar de todos os esforços que estão sendo empreendidos para tanto, com destaque para a criação do CONFOCO e estabelecimento de suas agendas prioritárias de trabalho, bem como um espaço institucionalizado dentro da Procuradoria Geral do Município para tratar do tema das parcerias, o GAP.

Na Bahia, já havia o acúmulo destes diálogos e práticas de participação, mesmo assim, num estado grande, com uma burocracia extensa e diversificada a multiplicação da agenda é difícil e demanda continuidade. Neste sentido, o fato do CONFOCO já ter sido criado e estar em funcionamento é um elemento importante para dar esta sustentação. Outro destaque é o acúmulo de experiências de capacitação das OSCs, através da colaboração com a UFBA, e ter uma das entidades que coordenam o projeto Construindo a Resistência Democrática¹³, financiado pela União Europeia, também fortalecem a manutenção da agenda no governo.

Em Florianópolis não se verificou um *locus* institucionalizado de participação e diálogo para a Agenda do MROSC. No decreto municipal não há previsão sobre o CONFOCO. Há iniciativas de algumas Secretarias, Assistência Social, Controle e Transparência e Cultura Juventude e Esporte, mas de forma não articulada. Foram identificados pelo menos dois episódios de judicialização do MROSC, um referente a um item do decreto municipal e outro acerca de um edital de chamamento.

Seja pela percepção colocada pelos gestores públicos, ou pela análise de documentos, verificou-se a persistência de práticas anteriores que não se alinham com o espírito da

¹³ http://www.cese.org.br/wp-content/uploads/2017/06/folder_lancamento.pdf

regulamentação do MROSC. Aqui vemos o conflito entre lógicas dos campos legais (no caso a do MROSC) e dos campos organizacionais.

Diante de inovações a cultura da gestão pública tende a ser resistente a mudanças. Isto se reflete na lógica de controle por resultados, proposta pelo MROSC, em detrimento a uma lógica de controle de meios, realidade mais preponderante na maior parte das administrações locais.

Aqui percebemos um esforço nos editais analisados do estado da Bahia, que foram os que mais realizam esta articulação entre objeto das parcerias e objetivos mais amplos de planos ou programas, ao colocar como um dos critérios técnicos nos respectivos editais para mulheres e igualdade racial, a presença de mulheres e negros/ negras no corpo dirigente da OSC. Nos editais de Florianópolis, verificam-se adaptações de instrumentos utilizados anteriormente, tendo algumas exigências não alinhadas ao que determina o MROSC.

Os casos analisados ainda não tinham definidos como seria o modelo de atuação da comissão de monitoramento, elemento central para que o efetivo controle possa ser realizado nos termos do MROSC. Esta comissão em tese deveria ter segurança e conhecimento sobre o trabalho realizado pelas OSCs, buscando priorizar visitas, análises técnicas, em contrapartida a análises financeiras frequentes. Tal prática ajudaria a construir novas referências para o controle de resultados, bem como daria maior segurança aos gestores públicos, em especial ao gestor da parceira sobre o seu andamento. Um dos editais se referia à comissão de Monitoramento e Avaliação, mencionando várias vezes a palavra “*fiscalização*”, como parte de suas atividades e relatórios, algo que se distancia do espírito desta comissão proposta na Lei 13;0190/14.

A segunda dificuldade para quebrar a lógica do controle refere-se às percepções com relação às OSCs, tanto para gestores de áreas fins, quanto para gestores de áreas meio. Muitos deles não conhecem estas organizações, não tendo a dimensão do que realizam, e principalmente de quais recursos e estruturas dispõem para realizar o que fazem. Num cenário em que a desconfiança predomina, qualquer tipo de dúvida simples, ou falha no relacionamento da OSCs com a burocracia e seus complexos procedimentos, é interpretada como empecilho, ao invés de ser uma oportunidade para aprendizado mútuo. Sem que esta percepção possa ser trabalhada, a formalização do relacionamento com o Estado pode até ocorrer, mas não estará ocorrendo verdadeiramente uma parceria.

Por fim, foi relatado nos casos a cultura do controle interno e externo e o “medo” dos gestores, em especial os responsáveis pelas parcerias de serem acionados em processos administrativos e judiciais por conta de qualquer intercorrência com as parcerias. Há casos relatados de gestores que assumem determinadas funções e são responsabilizados por atos

administrativos de gestões anteriores, sob a justificativa de que seria parte da obrigação funcional tomar conhecimento e providências para intervir.

Uma relação como essa faz com que os gestores públicos fiquem com muito receio de adotar procedimentos simplificados, especialmente os relacionados ao controle e prestação de contas.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Complexidade institucional (Greenwood et al. 2011), fica nítida. Não há substituição completa de lógicas antigas pela nova lógica de relação Estado/sociedade proposta pelo MROSC, semelhante ao encontrado por Perner & Skjolsvik (2018) também em análise sobre implementação de nova regulamentação na União Europeia.

As lógicas do campo legal são: reconhecimento da importância das OSCs na implementação de políticas públicas através de parcerias, lógica de resultados, transparência. As lógicas dos campos organizacionais são de ênfase no controle (com destacado papel para as burocracias de controle externo), desconfiança das OSCs, visão das OSCs como terceirizadas ou contratadas.

Destaca para profissionais de ligação: assessores e consultores internos (áreas meio do Estado) e externos (assessoria e treinamento) para realizar a endogeneização do campo legal nos campos organizacionais. Isto fica mais destacado por ser uma regulamentação complexa e difícil, contendo muitos princípios doutrinários do direito administrativo.

Contribuição para a literatura de lógicas institucionais e implementação de políticas públicas: relações federativas no Brasil destacam um campo de implementação e regulamentação administrativa composta de múltiplas lógicas e capacidades para realizar a endoigenização dos campos legais.

A implementação é processual e responde a significação feita pelos atores locais ao seu conteúdo.

REFERÊNCIAS

- Alves, M. A., & Koga, N. M. (2006). Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. *BAR. Brazilian Administration Review*, v. 3, p. 5.
- Besharov, M.L. and Smith, W.K. (2014) Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications. *Academy of Management Review*, 39, 364-381.
- Bode, I. (2013) Processing Institutional Change in Public Service Provision: The Case of the German Hospital Sector. *Public Organization Review* 13: 323.
- BRELAZ, Gabriela de. Advocacy e Lobby das Organizações da Sociedade Civil. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, v. 18, p. 41-73, 2015.
- Canning, M., & O'Dwyer, B. (2013). The dynamics of a regulatory space realignment: strategic responses In a local context. *Accounting, Organizations and Society*, 38(3), 169-194.
- Charlotte Cloutier, Jean-Louis Denis, Ann Langley, Lise Lamothe; Agency at the Managerial Interface: Public Sector Reform as Institutional Work, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 26, Issue 2, 1 April 2016, Pages 259–276.
- DAVIS, G.; MARQUIS, C. (2005) Prospects for organization theory in the early 21st century: institutional fields and mechanisms. *Organization Science*, v. 16, n. 1, p. 332- 343.
- Dimaggio, P. POWELL, W. (1983) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147- 160.
- Dobbin, F., & Kelly, E. (2007). How to stop harassment: The professional construction of legal compliance in organizations. *American Journal of Sociology*, 112, 1203–1243.
- DUNN, M. B.; JONES, C. Institutional logics and institutional pluralism: the contestation of care and science logics in medical education, 1967–2005. *Administrative Science Quarterly*, v. 55, n.1, p. 114-149, 2010.
- Edelman, L., Fuller, S., & Mara-Drita, I. (2001). Diversity Rhetoric and the Managerialization of Law. *American Journal of Sociology*, 106(6), 1589-1641. doi:10.1086/321303.
- Edelman, L.; Suchman, M. C. (1997) The legal environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, v. 23, n. 1, p. 479-515.
- Edelman, L. (2007) Overlapping Fields and Constructed Legalities: The Endogeneity of Law. In O'Brien, Justin (2007). *Private equity, corporate governance and the dynamics of capital market regulation*. Imperial College Press, New Jersey.
- Friedland, R., & Alford, R.R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. In W.W. Powell & P.J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 232–266). Chicago: University of Chicago Press.

Greenwood, R.; Raynard, M.; Kodeih, F.; Micelotta, E.; Lounsbury, M. (2011) Institutional Complexity and Organizational Responses, *The Academy of Management Annals*, 5:1, 317-371, DOI: 10.1080/19416520.2011.590299.

Hill M and Hupe P (2003) The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review* 5(4): 471–490.

Hupe, P. L.; Hill, M. J. (2015) And the rest is implementation.’ Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations *Public Policy and Administration* Vol 31, Issue 2, pp. 103 - 121 <https://doi.org/10.1177/0952076715598828>.

Hupe, PL (2011) The thesis of incongruent implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration* 26(1): 63–80.

Lopes, L. F. (2017) Novo regime jurídico da Lei n.º 13.019/2014 e do Decreto Federal n.º 8726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil, in Motta, F.; Mânica, F. B.; Oliveira, R. A (Org.), *Parcerias com o Terceiro Setor – as inovações da Lei 13019/2014*, 01 ed, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2017, p. 27-58.

Lopes, L. V. F., Araújo Jr., E., Souza, A., & Sant’Ana, D. (2013). As parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil no Brasil: a formação de uma agenda de mudança institucional e regulatória. *Novena Conferencia Regional de ISTR Santiago de Chile*. Recuperado em: 20 jan., 2015, de www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/estudos-e-pesquisas/sg-novena-conferencia.

Mcdermott, A. M., Hamel, L. M., Steel, D., Flood, P. C., & McKee, L. (2015). Hybrid healthcare governance for improvement? Combining top-down and bottom-up approaches to public sector regulation. *Public Administration*, 93(2), 324-344. DOI: 10.1111/padm.12118
McDermott, Aoife, Fitzgerald, Louise and Buchanan, David (2013) Beyond Acceptance and Resistance: Entrepreneurial Change Agency Responses in Policy Implementation. *British Journal of Management*, 24 (S1). S93-S115. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-8551.12012>.

Mendonça, P.; Alves, M. A.; Nogueira, F. (2013) Quadro geral da Arquitetura de Apoio às OSCs: tendências e reflexões. In: Mendonça, P.; Alves, M. A.; Nogueira, F. A. (Org.). *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*. 1ed. São Paulo: Gestão Pública e Cidadania, 2013, v. 1, p. 25- 39. Disponível: http://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u26/livro_articulacao3.pdf.

Mendonça, P.; Falcão, D. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). *Inovação ou peso do passado? Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 21, p. 44-62, 2016.

Mendonça, P. (2017) Parcerias entre Estado e OSCs ? desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014. Relatório de Pesquisa. International Center for Nonprofit Law/ USAID, Legal Enabling Environment Program. Dezembro de 2017. <http://www.icnl.org/programs/lac/MendoncaMROSCimplementacao%20Final.pdf>.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.

Meyer, R.E., & Hammerschmid, G. (2006). Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to public administration in Austria. *American Behavioural Scientist*, 49(7), 1000–1014.

Meyer, R.E., & Hollerer, M.A. (2010). Meaning structures in a contested issue field: A topographic map of shareholder value in Austria. *Academy of Management Journal*, 53(6), 1241–1262.

Nunes, V. P. (2017) O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Artigo publicado pelo Instituto Rui Barbosa em Terça, 01 Agosto 2017. Disponível em: <http://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-07-12-36-15/publicacoes/item/686-artigo-o-novo-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-por>

Pemer, F.; Skjølsvik, T. (2017) Adopt or Adapt? Unpacking the Role of Institutional Work Processes in the Implementation of New Regulations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 28, Issue 1, 13 December 2017, Pages 138–154, <https://doi.org/10.1093/jopart/mux020>.

Scardone, D. (2014). Towards a new relation of partnership between civil society organisations and the State: The legal framework for civil society organisations and Law 13.019 in Brazil. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.icnl.org/research/library/files/queue/Scardone_ICNL_FINAL.pdf

Scott, W. Richard. 1983. “The Organization of Environments: Network, Cultural and Historical Elements.” Pp. 129–53 in *Organizational Environment: Ritual and Rationality*, edited by John W. Meyer and W. Richard Scott. Beverly Hills, Calif.: Sage

Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization*. Berkeley, CA: University of California Press.

Smets, M., Jarzabkowski, P., Spee, A. P., & Burke, G. 2014. Reinsurance trading in Lloyd's of London: Balancing conflicting-yet-complementary logics in practice. *Academy of Management Journal*, doi: 10.5465/amj.2012.0638..

SMETS, M., MORRIS, T., & GREENWOOD, R. (2012). FROM PRACTICE TO FIELD: A MULTILEVEL MODEL OF PRACTICE-DRIVEN INSTITUTIONAL CHANGE. *The Academy of Management Journal*, 55(4), 877-904. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/23317618>.

Souza, A.; Wack, B. S. (2016) Novo marco regulatório para ONGs. *Valor Econômico*. 07/03/2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/legislacao/4467916/novo-marco-regulatorio-para-ons>, acesso em Maio/2017.

Storto, P. (2014) *Liberdade de associação e os desafios das organizações da sociedade civil no Brasil*. Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Recuperado em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-134719/pt-br.php>.

Storto, P. (2016) Questões de impacto federativo decorrentes do marco regulatório das organizações da sociedade civil e a Lei 13.019/14. *Revista Brasileira de Direito do terceiro Setor*, 20, Jul-dez.

THORNTON, P. H. ; OCASIO, W.(2008) Institutional logics. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY; R. (Orgs.). The Sage Handbook of Organizational Institutionalism. London: Sage.

Thornton, P.H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012) The institutional logics perspective. Oxford: Oxford University Press.

Tolbert, P.S., & Zucker, L.G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880–1935. *Administrative Science Quarterly*, 30, 22–39.

Trezza, V. (2007). O Termo de Parceria como instrumento de relação público/privado sem fins lucrativos: O Difícil Equilíbrio entre Flexibilidade e Controle. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. EAESP, FGV.

LEIS E DECRETOS:

Decreto federal n. 8.726, de 27 de abril de 2016 (2016). Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8726.htm.

Decreto federal n. 8.777, de 11 de maio de 2016 (2016). Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm.

Decreto federal n. 8.789 de 29 de junho de 2016 (2016). Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8789.htm.

Decreto federal n. 8.789 de 29 de junho de 2016 (2016). Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8789.htm.

Decreto Municipal Nº 16.519, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2016. Dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil e dá outras providências. Recuperado de <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1173421>.

Decreto municipal n. **16.746**, de 10 de outubro de 2017 (2017). Dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Recuperado em 22 de novembro, 2017, em <https://portaldasparcerias.pbh.gov.br/sites/portaldasparcerias.pbh.gov.br/files/2017-10/Decreto%2016.746-2017.pdf>.

Decreto Nº 17.361, de 15 de março de 2017. Regulamenta as parcerias entre o município de Florianópolis e as organizações da sociedade civil. Florianópolis, SC. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/f/florianopolis/decreto/2017/1736/17361/decreto-n-17361-2017-regulamenta-as-parcerias-entre-o-municipio-de-florianopolis-e-as-organicoes-da-sociedade-civil-para-a-consecucao-de-finalidades-de-interesse-publico-e-reciproco-mediante-a-execucao-de-projetos-e-atividades-previamente-estabelecidos-em-planos-de-trabalho-nos-termos-das-leis-federais-n-13019-de-2014-e-13-204-de-2015-e-do-decreto-federal-n-8726-de-2016>.

Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998 (1998). Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm.

Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998 (1998). Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm.

Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999 (1999). Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm.

Lei Nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm.

Lei Nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm.

Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Dispõe sobre as parcerias voluntárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 01 fev. 2014, Seção 1, página 1. Brasil. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 24 mar. 1999. Seção 1, página 1. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm.

LUTA POR RECONHECIMENTO E DIREITO À OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: EM ANÁLISE O CASO DO FÓRUM DE OCUPAÇÕES URBANAS DA CIDADE DE PORTO ALEGRE

Láís de Azevedo e Silva¹⁴
Rosinha Machado Carrion¹⁵

Resumo

O presente artigo apresenta e analisa as estratégias de luta e enfrentamento desenvolvidas por atores do movimento social “Fórum de Ocupações Urbanas”, o FOURM. Originário de Porto Alegre”, a capital do Rio Grande do Sul, cidade essa que convive com um déficit habitacional de cerca de 40 mil moradias, o FOURM é formado por famílias destituídas de condições financeiras de acesso à habitação, que vem se organizando para ocupar vazios urbanos, sejam eles privados ou públicos. O método de pesquisa adotado foi o de estudo de caso, com base na metodologia de observação participante complementada com a realização de dezenove entrevistas semiestruturadas. Entre os principais resultados da luta conduzida pelo referido movimento social cabe destacar a implantação de projeto-piloto, que consiste na realização de audiências públicas de conciliação de interesses, intermediadas pelo Estado, nos processos que envolvem a reintegração de posse das áreas ocupadas. Fato jurídico esse que corrobora com a reflexão de Holston, acerca dos movimentos sociais, como agentes de transformação social e institui-se em prática sócio-política pioneira nos conflitos pela posse da terra não apenas na cidade de Porto Alegre, como no país como um todo.

Palavras-chave: Acesso à Moradia. Luta Urbana. Movimento Popular. Inovações Sociais.

¹⁴ Economista. Mestre em Administração/PPGA/UFRGS. Doutoranda em Economia/PPGE/UFRGS. Professora Adjunta. Universidade Estadual de Mato Grosso do SulE-mail: laisf_azevedo@hotmail.com

¹⁵ Socióloga. Pesquisadora/Professora Titular UFRGS. Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados/ILEA. E-mail: carrion@ea.ufrgs.br

STRUGGLE FOR RECOGNITION AND THE RIGHT TO THE OCCUPATION OF URBAN SPACE: IN ANALYSIS THE CASE OF THE URBAN OCCUPATIONS FORUM OF PORTO ALEGRE CITY

Abstract

This article presents and analyzes the strategies of struggle and confrontation developed by actors of the social movement "Forum of Urban Occupations", the FOURM. The FOURM has its origin in Porto Alegre, capital of Rio Grande do Sul, a city with a deficit of about forty thousand habitations. This Forum is composed of families living in urban areas but without financial conditions to buy a house, who organize themselves to occupy city's empty spaces, private or public. The research method is a case study, using participant observation complemented by nineteen semi-structured interviews. Among the main achievements of the struggle faced by the social movement analyzed is the implementation of a pilot project, which consists of holding public hearings to conciliate interests - mediated by the State - in the processes involving the reintegration of tenure of occupied areas. This legal fact confirms Holston's thought about social movements as agents of social transformation. The observed initiative indicates a pioneering socio-political practice in conflicts over land tenure not only in the city of Porto Alegre, but in Brazil.

Keywords: Access to Habitation. Popular Movement. Social Innovation.

1 INTRODUÇÃO

As ideias de democracia, direitos, desigualdade social e cidadania remetem à organização das cidades as quais, historicamente, têm sido o palco de situações contraditórias. No Brasil, ao mesmo tempo em que a sociedade vivencia a criminalização dos pobres, a era do medo, a desigualdade de gênero e raça, entre outros fenômenos de natureza similar, o Estado tem se demonstrando incapaz para conter a violência e fenômenos similares que erodem a cidadania.

Em um país como o nosso, cuja população é majoritariamente urbana e a desigualdade uma “chaga social”, lançar luz sobre a questão do acesso à moradia digna - a qual em nosso entender é um direito humano de caráter universal - assume particular relevância, sobretudo considerando-se que embora o processo de redemocratização brasileira tenha sido acompanhado de significativas conquistas na área social, ainda não conseguimos dar conta do desafio de assegurar o bem estar e a equidade ao conjunto da população brasileira. A luta por moradia permanecendo com um problema que acompanha o processo de urbanização das cidades induzindo segmentos da população urbana destituídos de condições econômicas para atender às exigências de mercado a se submeterem às exigências de atravessadores para a aquisição de áreas, via de regra destituídas de amparo legal, e/ou a participarem de processos de ocupação de áreas localizadas no perímetro urbano, o que favorece o inchaço de bairros marginalizados e insalubres, não raro localizados em zonas de risco contribuindo, indiretamente, para o aumento da desorganização social e da criminalidade (MARTINE E MCGRANAHAN, 2010).

Norteadado pelo postulado que os movimentos sociais são importantes agentes de inovação social na luta e na conquista de direitos de cidadania, o presente artigo apresenta os resultados de pesquisa empírica realizada na região metropolitana de Porto Alegre entre outubro e dezembro de 2015, com o objetivo de investigar o impacto da luta empreendida pelo movimento social “Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre/FOURM”, na luta pelo acesso à moradia no meio urbano. Para tal ele foi organizado em cinco sessões: a primeira introduz o debate teórico de apoio à análise e apresenta o postulado que orientou o estudo; a segunda tem por objetivo informar acerca das dimensões da defasagem entre a necessidade e a existência de moradias no Brasil, mas em espacial na região sul, para segmentos da sociedade que sem o apoio do poder público, não dispõem das condições exigidas, em uma sociedade balizada pela lógica do mercado, para o acesso à moradia digna; a terceira apresenta a metodologia empregada para a realização de nosso estudo, bem como o suporte

teórico que lhe forneceu o escopo. Já a quarta sessão apresenta e analisa os dados de campo. O artigo se encerra com a síntese dos principais insights aportados por nosso estudo.

2 DA ILEGALIDADE DA MORADIA NO BRASIL AOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Até a primeira metade do século XX, o Brasil foi um país essencialmente agrário, as precárias condições de vida no meio rural, o processo de industrialização e urbanização, sobretudo a partir da década de 1930, tendo provocado a migração das classes trabalhadoras para as cidades, já em 1970 a população era majoritariamente urbana (BRAGA e CARVALHO, 2004).

A acelerada transição urbana não ocorreu de forma harmoniosa no Brasil, processo esse que se reflete nas precárias condições oferecidas pelas cidades brasileiras, em particular aos estratos sociais de baixa renda, os quais não raro tem sido compelido a construir suas habitações em áreas insalubres, continuamente assoladas por acidentes e, para complementar, estigmatizados como agindo na “ilegalidade”. (HOLSTON, 2013; MARTINE e MCGRANAHAN, 2010), como se a resposta humana possível, ao abandono pelo Poder Público, resultasse em uma escolha.

No Brasil, a urbanização desordenada e a ocupação dos espaços privilegiados pelo segmento mais abastado da população, expeliram os trabalhadores pobres forçando-os a morarem em regiões distantes e precárias. A ilegalidade das moradias acabou por estimular uma nova participação cívica e novas lutas por direitos, através das quais os cidadãos tem passado a exigir sua incorporação legal à cidade.

Os movimentos sociais brasileiros têm questionando de modo crescente a injusta ordem social política e econômica que modela nossa sociedade, e se cristaliza também na ausência de uma infraestrutura adequada nas cidades (HERKENHOFF, 2004).

Para Holston (2013) na base dos processos urbanos de luta por direitos estariam, de um lado, a indignação face a um Estado, identificado como omissivo em sua responsabilidade por promover políticas de bem-estar e, de outro o desejo por reconhecimento.

Em seu estudo sobre as periferias urbanas da cidade de São Paulo, Holston aponta que ao lutar para legalizar suas moradias, os habitantes que vivem precariamente nas margens das cidades instituem um novo tipo de participação pública e uma nova expressão de cidadania urbana a qual teria por elementos estruturantes:

(1) a moradia urbana é a base da mobilização urbana, (2) as reivindicações de direitos referentes à experiência urbana compõem a agenda, (3) a cidade é a

principal comunidade política de referência para a luta e, (4) os moradores legitimam essa agenda de direitos e práticas participativas com base em suas contribuições para a própria cidade (HOLSTON, 2013, p. 49).

Todavia quanto o objeto do debate são os movimentos sociais contemporâneos, bem como o significado que seus integrantes atribuem à prática política que realizam, observa-se, como aponta SCHERER-WARREN (2005), a ausência de consenso.

Para Gohn (2012) no Brasil e na América Latina, a partir dos anos 2000, não teria ocorrido uma renovação das teorias dos movimentos sociais, mas a redescoberta da matéria através do deslocamento do foco do local para global; da incorporação ao debate dos estudos pós-coloniais; da retomada do discurso marxista, bem como da inclusão das abordagens culturalistas e fenomenológicas e do estudo das redes sociais e digitais como representativas de uma expressão de fenômenos globais.

Assim, na percepção de Gohn (2012), no século XXI, observa-se, de maneira geral, cinco eixos analíticos: i) manutenção das teorias construídas a partir dos eixos culturais, relativos aos processos de construção de identidades; ii) pesquisadores que recorrem à teoria crítica da Escola de Frankfurt, destacando as questões do reconhecimento e de redistribuição de bens ou direitos; iii) as teorias que destacam a capacidade de resistência dos movimentos sociais; iv) teoria pós colonial, que reivindica uma descolonização do saber e do poder para pensar os movimentos sociais e; v) aquelas que voltam a atenção para os processos de institucionalização das ações coletivas e para os vínculos e redes de sociabilidade das pessoas.

Conforme Gohn (2008; 2012), a temática dos movimentos sociais integra o universo das ações coletivas possíveis sendo um tema clássico ao campo da Sociologia. Ainda conforme a mesma autora, embora a maioria dos estudiosos dos movimentos sociais tendam a pensá-los no horizonte da teoria da ação social, para ela a análise do fenômeno exige o entrecruzamento do conhecimento oriundo de diferentes temáticas e áreas do conhecimento.

Em nossa busca de aportar sentido à disputa por moradia com a qual nos defrontamos ao realizar a pesquisa empírica, buscamos apoio na obra de Axel Honneth, teórico da terceira geração da Escola de Frankfurt o qual apoiado em Hegel, propõe um modelo de análise dos conflitos e lutas social, como uma questão moral, apontando em sua obra “Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais”, o reconhecimento intersubjetivo entre os indivíduos, como condição de base à inserção social processo esse, que ainda conforme ele, ocorre através de três dinâmicas: a do direito, a do amor, e a da solidariedade.

Para Honneth, a luta por reconhecimento tem sua origem no desrespeito, na ausência de reconhecimento, no ataque à identidade pessoal ou coletiva, o que gera tensões sociais e fornece a motivação moral para conflitos capazes de suscitarem ações que buscam restaurar as relações

de reconhecimento mútuo e/ou recolocá-las em um nível superior. Assim, para Honneth (2003), a auto realização do indivíduo só é alcançada no âmbito do amor, na experiência da solidariedade, em meio a relações de respeito, e à vivência do estado de direito.

A ideia do reconhecimento como um direito, parte do entendimento que a exclusão social, a degradação das formas de vida, e a impossibilidade do indivíduo se assegurar uma vida digna – situações essas que são recorrentes na sociedade contemporânea – não apenas o priva de direitos, muitas vezes constitucionalmente estabelecidos, como atinge sua integridade moral. Sob essa perspectiva as lutas sociais são desencadeadas pela vivência de sentimentos morais de injustiça, Lutas essas que só adquirem a característica de “sociais”, na medida em que seus objetivos se deixam generalizar para além do horizonte das intenções individuais, chegando a um ponto em que eles podem se tornar a base de um movimento coletivo” (HONNETH, 2003, p. 256). O sociólogo alemão frisa, ainda, que as formas de reconhecimento do direito, e da estima social, compõem o quadro moral para a análise dos conflitos sociais, na medida em que resultam de processos coletivos e representativos de uma pluralidade de sujeitos sociais. De tal modo que o reconhecimento jurídico das lutas conduziria à ampliação dos direitos individuais.

Um primeiro ponto que chama à atenção, quando se observa a luta empreendida pelos atores do Fórum de Ocupações Urbanas de Porto Alegre, o FOURM, é o sentimento de injustiça, que acompanha a reivindicação coletiva pelo acesso à moradia. Ou seja, a ausência de reconhecimento do direito à vida em condições minimamente dignas como o mote que amalgama a formação do grupo e dá força para a luta.

3 A CIDADE DE PORTO ALEGRE E O FÓRUM DE OCUPAÇÕES URBANAS DA REGIÃO METROPOLITANA/FOURM

A segregação sócia espacial e a dinâmica da urbanização, principalmente das regiões metropolitanas, é alvo de vários estudos que buscam compreender os sentidos e os impactos dessa desigualdade na cidadania dos indivíduos, em especial daqueles que se posicionam na base da hierarquia de renda, à exemplo dos trabalhos de Maricato (1995; 1999; 2002; 2003); Bonduki (1990; 1991), Holston (2013) e Magalhães (2012a; 2012b). Para fornecer elementos necessários e auxiliar na formulação de políticas públicas, o Ministério das Cidades vinha contratando estudos técnicos afim de dispor de dados sinalizadores dos principais desafios para o planejamento urbano das cidades, com destaque para os estudos realizados pela Fundação João Pinheiro, voltados à quantificação do déficit habitacional e das condições de inadequação

domiciliar.

O conceito de déficit habitacional está ligado à deficiência de estoque de moradias, englobando tanto aquelas sem condições de serem habitadas como a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). Os maiores índices de déficit habitacional se encontram nas regiões metropolitanas, justamente onde se concentra a maioria das áreas de ocupações irregulares (PEQUENO, 2008).

Ainda que a região Sul do país (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) apresente o menor índice de déficit relativo de moradias, a questão da habitação representa um grande desafio para o setor público local. Porto Alegre, a cidade objeto de estudo deste trabalho, possui o maior número absoluto de moradias inadequadas da região Sul e vem enfrentando nos últimos anos a multiplicação de áreas vazias sendo ocupadas por famílias de baixa renda, fenômeno chamado de ocupações urbanas. O quadro seguinte, traz o resumo do déficit habitacional, em número de moradias, do Brasil, do Rio Grande do Sul e da Região Metropolitana de Porto Alegre e sua evolução desde 2000.

Quadro 1 - Evolução do Déficit Habitacional no Brasil, no Rio Grande do Sul e na Região Metropolitana de Porto Alegre (unidades de moradia)

Ano	2000	2007	2008	2009
Brasil	7.222.645	6.272.645	5.546.310	5.998.909
RS	281.800	285.261	226.966	225.457
RMPA*	-	136.030	97.133	98.423
<hr/>				
Ano	2010	2011	2012	2013**
Brasil	6.940.691	5.581.968	5.430.562	5.846.040
RS	303.521	225.504	191.189	214.003
RMPA*	125.803	86.906	77.378	88.214

Fonte: Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

* Região Metropolitana de Porto Alegre. ** Resultados preliminares.

Percebe-se uma redução do déficit habitacional ao longo dos anos 2000, resultado das políticas habitacionais praticadas bem como pelo incremento de renda da população mais pobre

a partir das políticas sociais direcionadas. O relativo aumento do índice em 2013 pode ser explicado pela desaceleração da economia brasileira, o certo esgotamento das políticas assistencialistas e, principalmente, pela valorização dos preços dos imóveis e dos aluguéis, que correspondem à 40,7 % da composição déficit para a Região Metropolitana de Porto Alegre.

Quadro 2 - Evolução do preço médio dos imóveis para locação em Porto Alegre -RS (%)

Preço médios dos aluguéis	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Acumulado 2009-2014
Apartamentos JK	8,11	9,21	20,7	9,56	14,08	8,05	92,45
1 dormitório	8,31	12,53	24,44	6,36	10,15	10,19	95,80
2 dormitórios	4,89	15,56	17,25	16,37	10,11	3,3	88,11
Casa 2 dormitórios	13,92	9,39	-1,25	37,31	-0,27	12,63	89,80
Casa 3 dormitórios	27,54	0,72	34,43	-9,23	3,91	15,85	88,69

Fonte: DEE/ SECOVI-RS. Elaboração própria.

Tomando por base os preços de 2009, em cinco anos o aluguel dos apartamentos e das casas com 2 dormitórios, que comportaria uma família com filhos, aumentou respectivamente, 88,11 e 89,8%, descontando a inflação do período (IGP-M), chega-se a uma valorização real de 52,87 e 54,56%. A valorização dos preços dos alugueis expulsa as famílias de baixa renda das regiões estratégicas da cidade, obrigando muitas delas a se instalem em áreas de maneira irregular, formando os denominados “aglomerados subnormais”.

O Censo em 2010 identificou 108 aglomerados subnormais na capital Porto Alegre, o que corresponde a um total de 56.024 domicílios. Note-se que esse número é maior que o déficit habitacional, 48.466 moradias, apresentado no período, visto que nos aglomerados não se pode identificar todos os componentes do déficit básico. O Centro de Estudos da Metrópole (CEM) também mapeou os assentamentos precários que, embora não tenham sido considerados aglomerados subnormais pelo IBGE, possuem características análogas, chegando ao número adicional de 21.415 domicílios.

Se analisada a evolução da população da capital gaúcha, temos que entre 2000 e 2010, houve um incremento de 48.760 pessoas, o menor crescimento populacional das capitais do país, porém, duas comparações tornam esses dados interessantes: a) o crescimento do número de domicílios no período em questão foi de 122.998; b) a população residente em aglomerados subnormais passou de 143.353 pessoas para 192.843, uma variação maior que o próprio

crescimento populacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000; 2010). Dessa forma, pode-se inferir que mesmo o mercado imobiliário tendo produzido um número maior de novas moradias do que o crescimento da população, que o setor por si só não é capaz de solucionar o problema habitacional da população de baixa renda, principalmente, dos segmentos que vivem em situação de irregularidade. Como agravante desta situação, a pesquisa realizada pela prefeitura de Porto Alegre em 2009, utilizando uma metodologia diferente da do IBGE, identificou 486 ocupações irregulares na cidade de diferentes tipos e estima-se que esse número, em 2015, ultrapasse de 700 ocupações, número bem maior que o captado pelo Censo.

Para o Departamento Municipal de Habitação (DEMAHB) de Porto Alegre, as áreas irregulares são definidas a partir de critério jurídico, que diz respeito à propriedade legal de terrenos, loteamentos e construções executados em desconformidade com as normas legais vigentes, ou seja, referem-se aquelas moradias com problemas de irregularidade fundiária e com deficiência de infraestrutura urbana e serviços (PORTO ALEGRE, 2014).

Diante deste cenário, Porto Alegre vem vivenciando um fenômeno de ocupações de vazios urbanas, privados ou públicos, por famílias que não conseguem ter acesso à moradia pelas vias tradicionais do mercado. Tendo em vista a moradia como direito fundamental da condição humana, defende-se a tese, que a degradação de direitos entre diferentes cidadãos e o sentimento de injustiça provocam o surgimento de movimentos sociais que questionam o status quo da hierarquia social e impulsiona a luta por reconhecimento nos direitos que lhes são negados na prática, como no caso do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre (FOURM). Seria o que explica, que fora do alcance das políticas públicas comunidades tenham se formado, e se organizado na experiência que acompanhamos em Porto Alegre, para recorrer judicialmente à regularização e aquisição dos terrenos por elas ocupados.

A ocupação de vazios urbanos em cidades metropolitanas não é um fenômeno recente. Os problemas urbanos atrelados ao quadro de desenvolvimento desigual, incidem, principalmente nos estratos de menor renda da sociedade. Porto Alegre, possuindo uma população exclusivamente urbana (IBGE, 2014), apresenta grandes desafios de regularização fundiária e na promoção de uma política habitacional que atinja as famílias fora das condições do mercado imobiliário.

É na condição de excluído dos benefícios da construção econômica e do direito à cidade, que o fenômeno das ocupações urbanas acontece. Em sua representatividade orgânica, centenas de famílias que não tem condições de arcar com um aluguel ou que, então, vivem em situação de coabitação, se direcionam a prédios ou áreas vazias para se instalarem. São pessoas que se arriscam agir na ilegalidade para conduzir suas vidas, pagando um alto preço pela negação de

sua cidadania e a falta de reconhecimento moral, tanto no plano do direito como da estima social.

No Rio Grande do Sul não existe controle do número de ocupações por parte do setor público, dado que novos assentamentos se constituem e se desfazem da noite para o dia, tanto em áreas privadas como públicas, sem conhecimento das autoridades públicas. A prefeitura de Porto Alegre estima que só na capital, em 2015, havia cerca de 45 ocupações em áreas vazias, e seria absurdo supor que esse número tenha aumentando com a crise econômica em curso no país, e na economia gaúcha.

Em meio a tamanha desigualdade, injustiça social e contra o *status quo* da sociedade, em 2014 foi criado na cidade de Porto Alegre, o Fórum de Ocupações Urbanas (FOURM), cujas atribuições incluem desde o apoio à realização de ocupações, e à criação de espaços públicos de negociação e articulação de forças para pleitear o direito à moradia, como a assessoria jurídica e o aporte do aparato legal necessário à regularização fundiária e ao processo de negociação da compra dos terrenos ocupados. Entre as atribuições do FOURM tem-se também a organização dos moradores de espaços urbanos ocupados em associações e cooperativas, que os representam legalmente nos processos de negociações das áreas e de organização interna dos espaços ocupados. Atualmente, o FOURM é formado pelas lideranças de 10 ocupações da capital e da região metropolitana, e está sob a coordenação de Luciano Garcia Ilha e Cesar Natividade, moradores de ocupações.

4 METODOLOGIA

A relevância do tema, bem como a carência de estudos empíricos sobre as novas expressões de ocupação urbana e seus efeitos, constituíram-se na fonte de motivação para a realização do presente estudo.

A abordagem adotada para o levantamento e análise dos dados empíricos é de natureza qualitativa, analítico descritiva, e foi realizada com o apoio de múltiplas técnicas: entrevistas semiestruturadas, observação participante, pesquisa documental e fotografia, as quais em conjunto nos possibilitaram captar as múltiplas dimensões apresentadas pelo fenômeno em estudo.

Realizada a pesquisa bibliográfica acerca das questões pertinentes ao estudo da desigualdade social naturalizada na sociedade brasileira, sobre cidadania e direito, enquanto aspectos incluídos e excluídos, e movimentos sociais como importantes atores no contra

fluxo da hierarquia valorativa da sociedade em busca de igualdade, a questão da moradia emergiu como um interessante objeto de pesquisa na medida em que representa uma demanda expressiva no país, e que é estigmatizada pelo privilégio econômico-social.

Entretanto, ainda que concordássemos com McNeil (1995), quando afirma que a pesquisa descritiva cumpre o papel de identificar e retratar o tamanho do problema social em questão, e pode contribuir para o dimensionamento da elaboração de políticas públicas, e com Triviños (2007), para quem o registro e descrição dos fatos e fenômenos da realidade aporta os elementos para o estabelecimento de relações entre as categorias estudadas tínhamos muito presente o alerta de Bourdieu, quanto ao risco e, portanto, a necessidade de se ir além do que ele chama de “visão substancialista” dos lugares - segundo a qual o campo empírico ofereceria todas as evidências do fenômeno observado, por uma análise rigorosa das relações entre as estruturas do espaço social e as estruturas do espaço físico – em contraposição à visão que tensiona o espaço como um campo de forças. Conforme Bourdieu (1997), destituídos de poder de ubiquidade, onipresença, os seres humanos através de seus corpos, assim como as “coisas”, estão situados em um “lugar”, o qual pode ser definido como “a extensão, a superfície e o volume que um indivíduo ou uma coisa ocupa no espaço físico, suas dimensões, ou melhor, seu entulhamento” (BOURDIEU, 1997, p. 160), entulhamento esse que remete ao conjunto de capitais acumulados pelos sujeitos sociais e que apontam, sem determinar, para sua possibilidade de sucesso.

Para Bourdieu o espaço social, os agentes e sua existência são prenhes de sentidos.

Os agentes sociais que são constituídos como tais em e pela relação com um espaço social (ou melhor, com campos) e também as coisas na medida em que elas são apropriadas pelos agentes, portanto constituídas como propriedades, estão situadas num lugar do espaço social que se pode caracterizar por sua posição relativa pela relação com os outros lugares (acima, abaixo, entre, etc.) e pela distância que o separa deles. Como o espaço físico é definido pela exterioridade mútua das partes, o espaço social é definido pela exclusão mútua (ou a distinção) das posições que o constituem, isto é, como estrutura de justaposição de posições sociais (BOURDIEU, 1997, p. 160).

De tal modo que a estrutura do espaço social se manifesta, assim, nos mais diversos contextos, sob a forma de oposições espaciais, o espaço habitado funcionando como uma de simbolização espontânea do “lugar” social. Além disso, e que corroborou para a realização de nossa pesquisa, Bordieu (1997, p. 160) afirma,

Não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo efeito de naturalização que a inscrição durável das realidades

sociais no mundo natural acarreta: diferenças produzidas pela lógica histórica podem, assim, parecer surgidas da natureza das coisas.

Os diferentes campos ou espaços sociais fisicamente objetivados tendendo a se sobrepor, o que explica as concentrações dos bens mais raros (e caros) e de seus proprietários em certos lugares do espaço, que se opõem, em todos os aspectos, aos lugares que agrupam principalmente e, por vezes exclusivamente, os mais carentes. De sorte que para se compreender um determinado espaço físico, não podemos limitar o olhar à realidade objetiva do espaço, faz-se preciso apreendê-lo como um espaço socialmente construído no qual os “lugares” refletem posições de poder.

Entre as distintas técnicas de pesquisa adotadas cabe referir a observação acompanhada de anotações frequentes dos acontecimentos e dos fenômenos observados, de modo a assegurar maior fidelidade na descrição do mundo observado. Através dela realizou-se o que Cavedon (2003), chama de imersão no campo, e condição indispensável à compreensão do universo sociocultural em estudo. O processo de imersão ocorreu durante os três meses, em que foi realizada a pesquisa de campo, através de visitas semanais à quatro comunidades integrantes do FOURM para o acompanhamento das reuniões semanalmente realizadas pelo movimento social em questão. O conteúdo das mesmas variando da discussão das estratégias de ação, e análise dos problemas à definição de direcionamentos para a atuação do movimento social. Em tais reuniões sendo ainda discutida as pautas e a organização de encontros de representantes do FOURM com lideranças públicas, tais como deputados estaduais e membros de comissões da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Foi igualmente neste fórum onde foi discutida e organizada uma manifestação na cidade e; um processo de reintegração de posse, e a ocupação Morada dos Ventos. Através dessa imersão no campo onde os fenômenos estavam ocorrendo foi possível observar o modo tanto como se organizam, como se processam as interações entre as diferentes categorias de atores envolvidos. Por fim, a pesquisa documental foi realizada através da análise de arquivos históricos, registros estatísticos, diários, jornais, revistas, entre outros, com intuito de organizar algumas informações que estavam dispersas e atribuir-lhes algum sentido de acordo com a pesquisa proposta. Após a coleta de dados, a transcrição e organização das entrevistas e dos registros de campo, o procedimento de análise e interpretação de dados se deu com base na literatura utilizada para a construção de nosso marco teórico, ao qual foram agregadas leituras pontuais, quando assim se sentiu necessidade.

Já as entrevistas semiestruturadas, igualmente realizadas, tiveram por fundamentação teórica a observação de Stake (2005), que aquilo que os pesquisadores são incapazes de ver com seus próprios olhos, pode ser obtido através de entrevistas com aqueles que “viram” o

fenômeno ou por meio de pesquisa documental. A entrevista semiestruturada, conforme ele, permite maior autonomia para o entrevistador e oportuniza uma relação menos mecânica entre entrevistador e entrevistado, ainda que as pautas estejam ordenadas e guardem relação entre si, o entrevistador faz poucas perguntas diretamente e concede ao entrevistado a fala mais livre e espontânea, permitindo não só o aprofundamento em pontos mais relevantes como também a emergência de novos questionamentos (HAIR *et al.*, 2005).

A aproximação do campo ocorreu através do contato com lideranças do movimento tendo sido realizadas 3 entrevistas preliminares, com o intuito de se investigar a história, os princípios, os objetivos, as dificuldades enfrentadas pelo movimento social e os atores com os quais eles se relacionavam, o que nos permitiu construir um “panorama geral” da situação das ocupações urbanas, conforme vivenciado por quem ocupa posições de liderança no Fórum de Ocupações Urbanas. O passo seguinte foi adentrar as ocupações e entrevistar os moradores que vivem propriamente a realidade de exclusão social e entender os motivos que os levam a se arriscar na irregularidade das ocupações urbanas. Nesse segundo momento foram realizadas 19 entrevistas. O quadro abaixo relaciona o conjunto dos entrevistados no presente estudo e engloba cinco ocupações urbanas: Morada dos Ventos, situada na Zona Sul de Porto Alegre, Vinte de Setembro, Dois Irmãos, São Luís e Bela Vista, situadas na Zona Norte da capital.

Quadro 2 - Relação de Entrevistas Realizadas

Comunidade	Entrevista n°	Condição
Morada dos Ventos	1	Líder do FOURM e morador (a)
	2	Líder do FOURM
	3	Líder do FOURM
Morada dos Ventos	4	Morador(a)
Morada dos Ventos	5	Morador(a) e líder comunitário (a)
Morada dos Ventos	6	Morador(a)
Morada dos Ventos	7	Morador(a)
Morada dos Ventos	8	Morador(a)
Morada dos Ventos	9	Morador(a)
Morada dos Ventos	10	Morador(a)
20 de Setembro	11	Morador(a)

20 de Setembro	12	Morador(a)
20 de Setembro	13	Morador(a)
20 de Setembro	14	Morador(a)
20 de Setembro	15	Morador(a) e líder comunitário(a)
2 Irmãos	16	Morador(a)
2 Irmãos	17	Morador(a) e líder comunitário(a)
2 Irmãos	18	Morador(a)
São Luis	19	Morador(a) e líder comunitário(a)
São Luis	20	Morador(a)
São Luis	21	Morador(a)
São Luis	22	Morador(a)
Bela Vista	23	Morador

Elaboração Própria.

Nosso intuito foi, assim, através entrecruzamento de abordagens teóricas e articulação de uma pluralidade de técnicas e estratégias “dar conta” das modalidades e aportar significado às manifestações de poder no campo das ocupações urbanas e, como, em meio a elas o movimento social FOURM se organiza e luta para conquistar um mínimo de reconhecimento social e dignidade para o conjunto de seus membros. Finalmente cabe ainda dizer, que se esteve presente em duas manifestações públicas de protestos lideradas pelo FOURM e no processo de despejo por agentes da Brigada militar, de das famílias de uma das ocupações estudadas.

5 ORGANIZAÇÃO E CONQUISTAS SOCIAIS DO FOURM

Entendemos por ocupações urbanas, quando um grupo de pessoas, com interesses comuns, se forma e, na sequência, entra e ocupa um espaço vazio dentro do território urbano. Via de regra, este ato ocorre pacificamente e durante a noite. Vão abrindo caminho em meio ao matagal e, em princípio, armam barracos de lonas para firmar a estadia na área. Aos poucos, chegam mais pessoas e famílias e vão se instalando em casas improvisadas ou pré-fabricadas de madeira. Vão negociando água e luz com algum vizinho, que já tenha o terreno regularizado com a prefeitura, mas, na maioria das vezes, as instalações são feitas de maneira irregular. Constituindo-se, dessa forma, uma comunidade, precária, sem infraestrutura básica, com esgoto a céu aberto, sem serviços públicos e sem endereço, de fato. A partir daí se torna uma

comunidade característica, que compõe o déficit habitacional do Brasil

Historicamente as ocupações em Porto Alegre se dava de forma isolada, e sem uma estratégia traçada para permanecerem nas áreas, ficando toda a comunidade, muitas vezes, à mercê de um líder local, que poderia ou não ser morador daquele assentamento. Essa situação abria muitos espaços para fraudes de compra e venda de lotes irregulares e, individualmente, os ocupantes não tinham voz, ou representatividade, para que houvesse a regularização fundiária da ocupação. Nesse contexto surge o FOURM que, de acordo com um dos entrevistados, foi pensado dentro de uma proposta para montar uma central única das ocupações e estabelecer uma estratégia comum de sobrevivência e permanência nas áreas ocupadas.

A primeira orientação do FOURM dentro dessas comunidades é a instituição de uma cooperativa ou associação habitacional, cuja função é a de criar uma entidade jurídica que possa dar a entrada no processo de compra coletiva da área ocupada, na medida em que inexistente a possibilidade de cada família, que ali reside negociar individualmente a aquisição do terreno ocupado. O processo de regularização exige que ocorra um loteamento devidamente projetado e aprovado pela prefeitura. Outro ponto fundamental é a necessidade de controle por parte da cooperativa ou associação das famílias da ação dos aproveitadores. Conforme o depoimento de um dos entrevistados, que reside na ocupação:

“nós usamos o sistema de cooperativismo até para evitar que aproveitadores fiquem na ocupação, exigimos o cadastro das pessoas, o cadastro único, que diz todo o teu histórico, se a pessoa realmente precisa ou não estar ali ou se já tem algum imóvel no nome”, explica o líder do FOURM.

O cooperativismo/associativismo, é apontado pelo FOURM como o instrumento jurídico que mais traz benefícios às ocupações, por meio dele é que se tem o controle do número das famílias que ali residem, e que são abertas condições legais para o primeiro passo da regularização fundiária. Paralelamente, o próprio setor público municipal passa a ter conhecimento do número de famílias em condição de irregularidade e demandantes de política habitacional, por meio do cadastro único obrigatório aos associados/cooperativados.

A adesão dos moradores das ocupações ao associativismo/cooperativismo não é obrigatória, porém, numa possível negociação e regularização da área, aqueles que fazem parte da entidade é que terão acesso prioritário à compra dos lotes.

O segundo passo para a organização das comunidades é a contratação de assessoria jurídica especializada, que conduz os trâmites legais junto ao judiciário para a permanência das famílias na área e atua como mediador para a conciliação entre o proprietário e moradores. A relação entre os tribunais e os movimentos sociais, é complexa e subjetiva.

Para Santos (2007, p. 69) esta relação enfrenta o desafio das dimensões da injustiça social: “o potencial emancipatório de utilização do direito e da justiça só se confirma se os tribunais se virem como parte de uma coalizão política que leve a democracia a sério acima dos mercados e da concepção possessiva e individualista de direitos”.

O assessor jurídico do FOURM, em entrevista, afirmou que nenhum magistrado julgava a função social da propriedade quando se tratava de ocupações, e que este aspecto se mostra um grande desafio nos tribunais. Muitos recursos legais que deveriam ser exigidos acabavam sendo negligenciados, como audiências de justificação de posse por parte do proprietário.

Avante aos cabimentos de cunho jurídico dentro da organização das ocupações, o FOURM busca exercer pressão social por meio da busca constante de diálogo com os administradores do município de Porto Alegre e do Estado do Rio Grande do Sul. O espaço mais claro de interação é o Orçamento Participativo (OP), através da eleição de delegados e conselheiros de membros das ocupações.

Além da suspensão de várias reintegrações de posse, a conquista mais visível do FORUM, constituída através de demanda apresentada quando da votação das prioridades do Orçamento Participativo de Porto Alegre, foi a formação de um Grupo de Trabalho (GT), em fevereiro de 2015, integrado por representantes do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública com o objetivo de estudar a viabilidade de criação de uma Vara especializada em conflitos fundiários urbanos e agrários em Porto Alegre, bem como para tratar das reintegrações de posse. Ainda que a resposta para a criação da vara especializada tenha sido negativa, as discussões desse GT, culminaram na instauração de um projeto-piloto, em 16 junho 2015, que trata sobre as audiências de conciliação nos processos envolvendo reintegração de posse de áreas ocupadas. Com caráter inédito no país, o projeto definiu regime de exceção em 14 processos de reintegração de posse que pendiam de cumprimento sob a área de responsabilidade do 20º Batalhão da Brigada Militar, todas situadas na Zona Norte de Porto Alegre. O objetivo do projeto foi propiciar a conciliação através de audiências, promover o diálogo, convocando para reuniões as partes diretamente envolvidas no conflito e demais órgãos interessados. Das 14 áreas em regime de exceção, 9 foram negociadas, seja para a saída voluntária dos moradores, seja para o início do processo de aquisição ou aluguel da área, destacando-se a importância e relevância de se proceder a audiência de conciliação.

Ainda que os espaços de diálogo tenham se mostrado restritos, muito se avançou desde que o movimento social foi criado. Duas grandes áreas foram compradas pelos moradores, fato este inédito em Porto Alegre. Além disso, por meio de seu perfil organizativo próprio, o FOURM mostrou-se importante ator social na busca pela concreção do direito à moradia e deu

novo teor na reputação das ocupações urbanas, a partir de uma participação cívica inovadora.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio de pesquisa qualitativa, este trabalho verificou que a partir da organização das ocupações urbanas como movimento social, algumas inovações sociais foram implementadas como a negociação e a compra de vazios urbanos tomados por ocupação; a instauração de um projeto-piloto que trata sobre as audiências de conciliação nos processos envolvendo reintegração de posse de áreas ocupadas, o que se constitui em fato até então inédito no Brasil.

Paralelamente, o FOURM conquistou certo grau de reconhecimento tanto por parte do Poder Público, como entre os agentes que participam das ocupações e são os interessados diretos na legalização e permanência nas áreas ocupadas.

Isso posto, julga-se que dialeticamente o estado de ilegalidade dos espaços ocupados, acabou por estimular uma nova modalidade de participação cívica - a organização em cooperativas e associações para fins do reconhecimento dos ocupantes de vazios urbanos - não mais como “invasores”, mas como sujeitos de direitos em busca da afirmação da cidadania, que lhes é prometida na Constituição, pois, ainda que a moradia seja um direito fundamental, garantido em lei, assim como o direito à vida, e seja ela a condição primeira de existir na cidade, ela é subjugada pelas condições de desigualdade, principalmente, econômica, tão presente na sociedade brasileira.

Diante do quadro de desigualdade, que caracteriza nossa sociedade, o movimento social do FOURM traz alguns aspectos interessantes e inovadores, pois se utilizam dos próprios instrumentos legais para garantir direitos, despontando um novo tipo de associativismo.

Ao colocar em evidencia as demandas das ocupações urbanas o FOURM pressiona para que o direito à moradia seja efetivado.

É inegável o avanço das conquistas sociais alcançado desde a formação deste movimento, entretanto, conforme se pode também observar a medida em que conquistam avanços, são postos em confronto com outros grupos em reivindicação por seus direitos. O espaço público onde os capitais são escassos convertendo-se em arena de disputa pelos direitos da cidadania, do que resulta um conjunto de espectros de cidadania desequilibrados, parciais e excludentes, refletindo os espaços híbridos da democracia brasileira.

Do ponto de vista da luta por reconhecimento, o movimento social do FOURM nasce do fosso moral de reconhecimento de seus membros enquanto cidadãos e da privação do direito de morar subjugado pelos privilégios institucionalizados e antepostos pela ordem jurídica,

através da negligência do julgamento da função social da propriedade.

O desrespeito ao reconhecimento jurídico e também à estima social dos moradores das ocupações urbanas gera impactos danosos à noção de dignidade individual e leva a formas de vida sub-cidadãs, na medida em que os indivíduos são impedidos de usufruírem de serviços públicos básicos, como educação, saúde e saneamento.

Entretanto apesar das limitações que se pode observar, a constituição de movimentos sociais como o FOURM se mostra de suma importância, uma vez que através dele já se conseguiu avançar, ainda que de maneira discreta, no ordenamento jurídico.

A despeito das dificuldades e desafios enfrentados pelo FOURM, ele se constitui em forma de luta inovadora, na busca de inserção dos moradores das ocupações urbanas na vida da cidade, cidade, o que de outro modo – dada a especulação do mercado imobiliário – não seria possível.

REFERÊNCIAS

- BRAGA, R., CARVALHO, P.F. de. Cidade: Espaço da Cidadania. In: GIOMETTI, A. B. R e BRAGA, R. (orgs.). **Pedagogia Cidadã: Cadernos de Formação: Ensino de Geografia**. São Paulo: UNESP-PROPP, 2004. p.105-120.
- BONDUKI, N. G. **Urbanizar é a melhor solução**. Habitação Urgente - Folheto Habi/SEHAB, São Paulo, nº 04, 1990.
- _____. **O Direito de Morar na Zona Central**. Habitação Urgente - Folheto Habi/SEHAB, São Paulo, nº 06, 1991.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil: Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas 2000**. Belo Horizonte, 2ª Ed. 2005. 111 p.
- _____. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2009. 129 p.
- _____. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2011. 140 p.
- _____. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte, 2012. 200 p.
- _____. Centro de Estatística e Informação. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013. 79 p.
- _____. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Belo Horizonte, 2015a.
- _____. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2013: resultados preliminares**. Belo Horizonte: Nota técnica, 2015b.
- GOHN, M. G. **Movimentos Sociais e Luta pela Moradia**. São Paulo, Ed. Loyola, 1991.
- _____. **História dos Movimentos Sociais e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo, Ed. Loyola, 3ª Edição, 2003.
- _____. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo, Ed. Loyola, 6ª Edição, 2007.
- _____. **Abordagens Teóricas no Estudo dos Movimentos Sociais na América Latina**. Caderno CRH. Salvador, v.21, n. 54, 2008. p. 439-455.
- _____. Teoria dos movimentos sociais na contemporaneidade. In. GOHN, M. G.; BRINGUEL, B. M. (orgs.). **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis, Ed. Vozes, 2012.

HERKENHOFF, J. B. **Movimentos Sociais e Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

HOLSTON, J. **Cidadania Insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: 1ª Ed., Companhia das Letras, 2013.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais**: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014. Rio de Janeiro: IBGE, Relatório Estudos e Pesquisas, 2014.

MAGALHÃES, A. F. Cidade e Democracia: a questão da Agency e do Rule of Law no cenário urbano. **Revista de Direito da Cidade**, v. 4, 2012ª. p. 1-28.

_____. O direito à cidade nas favelas do Rio de Janeiro: conclusões, hipóteses e questões oriundas de uma pesquisa. **Cadernos Metrópole** (PUCSP), v. 14, 2012b. p. 381-413.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1995.

_____. As dimensões da tragédia urbana. **Rev. ComCiência**, São Paulo – SBPC, v.29, 2002.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Rev. Estudos Avançados**. vol.17, n.48, 2003.pp. 151-166.

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: IPEA. Instituto de Economia Aplicada. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, 2006. p. 211-220.

_____. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs). **O estatuto da cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

MARTINE, G. e MCGRANAHAN, G., A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: BAENINGER, R. (Org.). **População e Cidades**: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População- Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 11-24.

PEQUENO, R. **Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio espaciais nas cidades brasileiras**: transformações e tendências. Barcelona: Universidade de Barcelona. X Colóquio Internacional de Geocrítica, 2008.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Relatório de Atividades 2014**: obras e serviços. 2015.

SANTOS, B. S. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

120p.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

SCHERER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais**. 3ª Edição. São Paulo: Loyola, 2005.

SECOVI/RS, Sindicato Intermunicipal de Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e de Condomínios Residenciais e Comerciais no Rio Grande do Sul (SECOVI/RS). **Panorama do Mercado Imobiliário 2014**. Porto Alegre: v. 25, n.25, 2014. 107 p.

REDES SOCIAIS VIRTUAIS, PARTICIPAÇÃO POPULAR E INCIDÊNCIA EM POLÍTICA PÚBLICA URBANA

Plinio Victor Cardoso Moreira¹⁶

Mário Vasconcellos Sobrinho¹⁷

Jones Barros Nogueira³

Resumo

O presente artigo objetiva discutir a participação popular por via das redes sociais virtuais e sua incidência na gestão de políticas públicas urbanas. De forma específica, o artigo discute como se dá a participação popular nos espaços de discussão existentes nas redes sociais virtuais e como suas críticas e sugestões são consideradas e/ou incorporadas na implementação e gestão da política pública de mobilidade urbana em Belém. Partido do entendimento que as redes sociais são importantes canais de manifestação popular que tem sido considerado pelo poder público para melhoria do resultado de seus projetos (DELGADO; TRIANA; SAYAGO, 2013). No caso específico de Belém, a política pública de mobilidade urbana que envolve construção de infraestrutura para transporte coletivo rodoviário e hidroviário, ciclovias, redefinição de espaço para transportes automotivos individuais e calçamentos tem sido elogiado e criticado pela população urbana local. Todavia, há críticas e sugestões em discussão nas redes sociais sobre os diversos aspectos da política. O objetivo deste artigo é identificar tais manifestações e a incidência dessas manifestações no ajuste na gestão da política.

Palavras-chave: Redes Sociais. Participação. Mobilidade Urbana. Arena Democrática. Políticas Públicas.

VIRTUAL SOCIAL NETWORKS, POPULAR PARTICIPATION AND IMPACT ON URBAN PUBLIC POLICY

Abstract

This article aims to discuss popular participation through virtual social networks and its incidence in the management of urban public policies. Specifically, the article discusses how popular participation occurs in the spaces of discussion in virtual social networks and how their criticisms and suggestions are considered and / or incorporated in the implementation and management of public policy of urban mobility in Belém. that social networks are important channels of popular expression that has been considered by the public power to improve the outcome of their projects (DELGADO, TRIANA, SAYAGO, 2013). In the specific case of Belém, the public policy of urban mobility, which involves the construction of infrastructure for collective road and waterway transportation, bicycle paths, redevelopment of space for individual automobile transport and footwear has been praised and criticized by the local urban population. However, there are criticisms and suggestions in the social networks on the various aspects of politics. The objective of this article is to identify such manifestations and the incidence of these manifestations in the adjustment in the management of the policy.

Keywords: Social Networks. Participation. Urban Mobility. Demoratic Arena. Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

Dentre as ressignificações que as relações sociais sofreram ao longo das décadas, o surgimento das redes sociais virtuais com suas comunidades online foram, sem dúvidas, umas das significativas. Essas comunidades virtuais promoveram uma alteração do espaço-tempo, ao unir indivíduos de diferentes lugares e realidades num mesmo lugar.

Dentro desta nova arena, temos os indivíduos possuindo, cada um, uma identidade cultural, uma função e, ao se relacionar com outros indivíduos constrói um todo coeso que serve de representação da rede, como um sistema de nodos e elos (MARTELETO 2001), a partir destas novas organizações temos os surgimentos de novos movimentos sociais, que buscam participar, interferir na realidade dos vários segmentos que compõem a vida do cidadão, dentre eles, o da mobilidade urbana, que será objeto de análise dentro das redes sociais virtuais. Em Belém, o plano municipal de mobilidade urbana compete a SeMOB (Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém), instituída em 18 de setembro de 2013, pela lei nº 9.031.

Nas Redes sociais virtuais, o assunto da mobilidade urbana em Belém é amplamente debatido em duas das maiores páginas sobre essa problemática, que são "Belém Trânsito" que possui 73.408 seguidores e "Belém Infraestrutura e Mobilidade" com 8.248 seguidores.

As políticas públicas estão se tornando processos nebulosos, em que não se tem a efetiva participação popular, seja na concepção do projeto, na fiscalização, em nenhum desses ramos encontramos a sociedade civil como um ator ativo, sendo muitas vezes apenas um espectador passivo das obras que circulam o seu cotidiano. Isso leva a um estranhamento com todo o andamento dessas políticas, o que leva a muitas vezes a um descontentamento da população.

O artigo procura analisar a participação popular e incidência nas políticas públicas de mobilidade urbana através das redes sociais virtuais, como esta nova arena democrática pode ser utilizada como uma ferramenta empoderadora para a sociedade civil e os grupos que a compõe.

Metodologicamente, a pesquisa se utilizará da abordagem qualitativa, e da técnica netnográfica, compreendida como uma forma especializada do método etnográfico que usa às informações que estão publicamente disponíveis em redes sociais, páginas, fóruns online, blogs, para buscar reconhecer e entender as necessidades e influencias que os usuários desse campo virtual possuem. É baseada na participação e na observação nessas novas arenas culturais. A netnografia utiliza comunicações mediadas por computador como fonte de dados para chegar à compreensão e à representação etnográfica de um fenômeno cultural na Internet. Sua

abordagem é adaptada para estudar fóruns, grupos de notícias, blogs, redes sociais, dentre outros (KOZINETS, 2014).

O artigo está estruturado em quatro sessões, que irão abordar a problemática das redes sociais virtuais e a mobilidade urbana de Belém. Na primeira parte, será feito um levantamento histórico e o papel das RSV's nesta nova realidade, na segunda parte teremos um panorama sobre a mobilidade urbana em Belém e suas políticas, na terceira serão discutidos as comunidades virtuais que fomentam o debate social sobre a problemática.

2 DAS COMUNIDADES AS REDES SOCIAIS

Desde os primórdios o homem constantemente teve uma tendência natural em procurar identificação em alguém, essa identificação gera um vínculo social e com o estabelecimento de várias associações humanas, se criavam os grupos sociais. Esses grupos facilitavam a sobrevivência dentro de um ambiente extremamente hostil, permitiam a reprodução, além de outros fatores que garantiriam a perpetuação da espécie.

Com o passar das eras, essas comunidades foram tornando-se cada vez mais complexas, devido as constantes transformações que o homem sofria no meio social, como o abandono da vida nômade, o surgimento das primeiras ciências, um crescente do processo de individualização, fatores que ressignificaram o conceito de comunidade.

Para Bauman (2003), a comunidade implicaria um espírito das sociedades comunais, em que se partilharia os benefícios e se criaria uma obrigação de sentimento fraterno, não importando a relevância ou habilidades do ser, isso ocasiona um antagonismo entre os conceitos pré-estabelecidos de comunidade e liberdade. Visto que se prioriza as questões individuais, uma ideia adotada com a revolução industrial e as consequentes verberações no âmbito sociopolítico:

Há um preço a pagar pelo privilégio de 'viver em comunidade'. O preço é pago em forma de liberdade, também chamada 'autonomia', 'direitos à auto-afirmação' e a identidade. Qualquer que seja a escolha, ganhasse alguma coisa e perde-se outra. Não ter comunidade significa não ter proteção; alcançar a comunidade. Se isto ocorrer, poderá em breve significar a perder a liberdade (BAUMAN, 2003, p.10).

Deve-se entender que a comunidade em si não deixou de existir, o fato da considerável diminuição dos moldes da antiga comunidade, aquela de pessoas vivendo em vizinhanças, pequenos grupos, não é o seu, ela apenas perdeu espaço, tendo que se transformar. E, neste ponto, temos a transmutação do conceito "comunidade" para "rede social". Se as relações

parentais, de vizinhança, eram as bases da comunidade, nas redes sociais elas são apenas alguns dos vários aspectos das redes sociais.

Dentro desta nova arena, temos os indivíduos possuindo, cada um, uma identidade cultural, uma função e, ao se relacionar com outros indivíduos, constrói um todo coeso que serve de representação da rede, como um sistema de nodos e elos (MARTELETO 2001)

Sistema de nodos e elos; uma estrutura sem fronteiras; uma comunidade não geográfica; um sistema de apoio ou um sistema físico que se pareça com uma árvore ou uma rede. A rede social, derivando deste conceito, passa a representar um conjunto de participantes autônomos, unindo ideais e recursos em torno de valores e interesses compartilhados (MARTELETO, 2001, p.72).

Ainda nesta leva, autores como Coleman (1990) e Putnam (1993), já estudavam essa capacidade de interação entre os indivíduos, um conceito que pode ser entendido como *capital social*, que significa a capacidade de se relacionar com os que estão a nossa volta, familiares, amigos, colegas de trabalho, além daqueles que estão fisicamente distantes e podem ser contactados. O capital social significa a capacidade de se produzir suas próprias redes, as suas comunidades pessoais.

2.1 REDES SOCIAIS VIRTUAIS

Dentre as inúmeras ressignificações que as redes sociais passaram, podemos considerar com uma das mais significativas foi à entrada no mundo virtual. A internet se consolidou de fato nos anos 90, Tim Bernes-Lee desenvolveu um navegador, a web (*World Wide Web*), que é a rede mundial de computadores, ao se popularizar, surgiram outros navegadores (*Internet Explore, Mozilla Firefox, Google Chrome*, dentro outros), com isso há o aumento de usuários, que passaram a elaborar pequenas comunidades virtuais com os blogs, sites e chats. (DAQUINO, 2012).

Em 1985 temos o surgimento da que pode ser considerada a primeira rede social virtual como o America Online (AOL), já em 2002 foi criado o *Friendster*, um ano depois tivemos a criação do *LinkedIn* e *MySpace*, posteriormente vimos o *Orkut* e o *Facebook* (2004). Recentes relatórios apontem que 1 bilhão de pessoas utilizam as redes sociais hoje.

Essas redes sociais virtuais representam hoje o grande exemplo das novas formas de redes sociais e o crescente do capital social. Com a nova dinâmica social, a vida líquida da pós-modernidade, as RSV possibilitam o relacionamento não linear, descentralizado, flexível e dinâmico.

Essa quebra do espaço-tempo em decorrência das RSV's proporcionou uma maior captação de ideias e demandas sociais, dando aos grupos menos favorecidos da sociedade civil a oportunidade de serem ouvidos e vistos, fazendo destas redes sociais uma poderosa ferramenta de empoderamento civil ao possibilitar o estreitamento das comunidades – com suas representações virtuais – com a questão processual dos projetos públicos, tornando-se viável o acompanhamento das questões orçamentárias, do tempo do projeto e o sentido que o mesmo tem para justificar a sua realização.

O grande ponto das redes sociais virtuais quando voltadas para a questão social, como ferramenta sociopolítica é o seu poder emancipatório, de elucidar um procedimento – da elaboração dos próprios projetos públicos – que antes era nebuloso e de difícil acesso por parte de uma parcela da sociedade civil. São novas possibilidades, novos modos de luta e representação social pela união de diferentes atores políticos de diversas partes de uma cidade, Estado ou país que compartilham de ideias e ideais similares, fortalecendo uma posição ideológica, aumentando a pressão de uma demanda social, reforçando e validando questionamentos que inferem diretamente na realidade política daquele local, essa força gerada, porém, é o grande perigo que as redes sociais virtuais possuem, a intensificação deste fenômeno pode ser chamada de “bolhas de realidade”.

As “bolhas de realidade” partem justamente do pressuposto da união desses diferentes atores em interesses comuns, todavia, que acaba por criar uma realidade em que produzem-se verdades únicas e absolutas, que são elencadas, muitas vezes, a um nível dogmático. Isso enfraquece o debate, pois ao se aceitar tais pensamentos como únicos e verdadeiros, conseqüentemente, se julga outros pensamentos e ideias como falsos e errados, tornando os usuários dessas comunidades alvos fáceis de manipulação e controle ideológico. É um movimento paradoxal, porque a medida em que a realidade virtual aproxima e busca soluções para problemáticas sociais, ela também separa e acirra diferenças. Isso explica a bipolarização ideológica que vemos no Brasil e no mundo atualmente.

Essa separação em função das bolhas sociais, como dito acima, facilita a manipulação e controle social por parte dos grupos que detém o poder político, então, novamente num contexto paradoxal, ao mesmo tempo em que a luta social se fortalece, ela também se enfraquece, tornado mais fácil de ser dispersa e subjugada.

3 A PROBLEMÁTICA DA MOBILIDADE URBANA EM BELÉM

A mobilidade urbana foi uma questão recorrente nas últimas décadas, a constante crescente da população das cidades passou a gerar distâncias que não poderiam ser percorridas a pé ou com bicicletas, visto a questão do tempo, caminhos e condições físicas, deste modo, a dependência dos transportes motorizados tornou-se indispensável. Criou-se, então, as demandas por transportes coletivos que teriam um preço acessível e poderiam ser utilizados por grande parte da população e, também, linhas de crédito que possibilitassem a compra de carros próprios. Tal cenário, com o passar do tempo, tornou o ambiente urbano nas grandes cidades um verdadeiro caos rodoviário.

O agravamento dessa problemática levou o Estado a interferir no intuito de amenizar os efeitos caóticos que são produzidos a partir da mobilidade urbana, com o marco legal da Política Pública, o Estatuto da Cidade que estabeleceu a obrigatoriedade do desenvolvimento dos Planos Diretores de Transporte Público para cidades que abrigavam uma população acima de 500 mil habitantes. Em 2005 é alterada a denominação do plano, passando para Plano Diretor de Transporte e Mobilidade, nesta nova resolução que o PDTM previu a observância das várias modalidades de transporte, levando em consideração sempre as especificidades locais, priorizando o transporte coletivo sobre os individuais, os modos não motorizados e os pedestres. Em 2007, por via do Projeto de Lei nº 1.687 que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana e criou condições políticas e institucionais para a formulação e execução de uma política nacional de mobilidade urbana que, por sua vez, contribuiu com a promulgação da Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012).

O PNMU passou a orientar os municípios a projetar seus próprios planos de mobilidade urbana, agora, contrariando os incentivos tributários dados pelo governo federal para a aquisição de carros e motocicletas, a lei estabelece como questão prioritária para as cidades o transporte coletivo.

Em Belém, a mobilidade urbana é um dos fatores que mais geram insatisfação entre os habitantes da cidade. Os projetos mal articulados, com poucas informações acessíveis e, muitas vezes, feitos de forma lenta e displicente acabam por causar extremo transtorno no cotidiano dos moradores, que precisam enfrentar engarrafamentos quilométricos e demorados, com vias em estados decadentes, de difícil tráfego, além das alterações de rotas por motivos de obras, que alongam e produzem mais gastos aos grupos que utilizam de transportes particulares motorizados.

Segundo recentes dados, Belém encontra-se fora da lista das cidades com melhores índices de mobilidade urbana no país. A pesquisa que foi feita pela Urban Systems, uma agência especializada em inteligência de mercado, os dados da Connected Smart Cities 2017, mostram

como a falta de políticas públicas e a falha no plano diretor de mobilidade urbana comprometem a vida do paraense. Dentro da pesquisa, no item “Mobilidade e Acessibilidade”, que leva em consideração a disponibilidade dos transportes públicos, modais, idade média da frota e a correlação entre ônibus e habitantes, dentre todos estes pontos, nenhum aparece entre os dez primeiros no ranking.

Dentre um total de 50 municípios pesquisados, Moju que obteve a melhor colocação ocupa a 14^o posição, seguido por Parauapebas (21^o), Barcarena (24^o), Altamira (34^o) e Acará (50^o). Todos municípios interioranos, fora da região metropolitana. Belém, a capital paraense, figura apenas em 86^o lugar em uma pesquisa já envolvendo um total de 100 municípios. Cidades como Marituba, por exemplo, pertencente à região metropolitana, não possui nem um trânsito ligado ao Sistema nacional de Trânsito. A falta de planejamento e estudos que auxiliem o plano diretor a guiar os projetos de mobilidade urbana são pontos que justificam tais falhas.

Outro aspecto relevante sobre este cenário de caos na mobilidade em Belém é a falta, dentro do plano de mobilidade, de pontos que utilizem o transporte fluvial. Ao se olhar para o espaço geográfico da capital, logo se percebe que a mesma é cercada por rios, que se explorados, poderiam “desafogar” – com o perdão do trocadilho – as ruas, abrindo outras possibilidades para a população, porém, até hoje, pouco se fez.

4 A QUESTÃO DA MOBILIDADE URBANA LOCAL A PARTIR DOS MOVIMENTOS NAS REDES SOCIAIS VIRTUAIS

O levantamento realizado nas redes sociais no município de Belém por meio da netnografia (KOZINETS, 2014) possibilitou identificar duas páginas na internet que vem discutindo a questão da mobilidade urbana local, são elas: Belém Trânsito (BT) e Belém Infraestrutura e Mobilidade (BIM). Em um primeiro momento, essas duas páginas, como forma de estimular o debate e mobilizar os seus seguidores, solicitaram aos usuários que formulassem perguntas sobre a questão da mobilidade urbana. Com base nas sugestões enviadas pelos seguidores, foi elaborado um roteiro de perguntas e enviadas para os principais candidatos a Prefeitura de Belém nas eleições municipais de 2016 (Éder Mauro, Edmilson Rodrigues, Úrsula Vidal, Carlos Maneschy, Regina Barata, Zenaldo Coutinho) sobre variados temas em torno da Mobilidade Urbana.

Conforme informações encontradas nas duas páginas, as perguntas foram divididas em nove posts sobre os assuntos relativos à mobilidade. Cada post teria as respostas dos candidatos relativas ao subtema tratado dentro da mobilidade urbana.

De acordo com o relato da equipe da página Belém Trânsito a iniciativa tinha:

“(…) como princípio fomentar o debate democrático e ajudar o seguidor/leitor/elector a, com menos em um dos vários assuntos que contemplam a gestão municipal, escolher seu candidato com base nos anseios que a sociedade tem, ao elegê-los (Equipe BT).

Observa-se na iniciativa dos grupos uma mobilização necessária à participação dos internautas, no sentido de problematizar por meio de perguntas aos candidatos à prefeitura municipal, de modo que os mesmos pudessem contribuir com a futura gestão municipal trazendo para a agenda do executivo à questão da mobilidade urbana. Os assuntos que nortearam os posts elaborados trataram sobre: BRT, Integração da Região Metropolitana de Belém, Tecnologia da Informação, Transporte Fluvial, Centro Comercial e Histórico, e Ciclomobilidade.

Considera-se que essas práticas de mobilização e interação social permitem a sociedade civil se expressar e participar (FREY, 2004), além de problematizar sobre a realidade que os afeta. Permitem, ainda, fazer com que problemas do cotidiano passem a integrar a agenda no poder decisório municipal, o que teria como resultado, a boa mobilidade, entendido como o bem comum.

A atuação dos seguidores não se limita em problematizar a realidade apenas no período eleitoral (foco do levantamento). Estes seguem acompanhando e questionando as ações relativas à questão em estudo, o que se considera uma estratégia (MARQUES, 2004) dos atores envolvidos, transformando as redes sociais em intermediárias entre a sociedade e os poderes legalmente constituídos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar os movimentos de redes sociais e suas influências nas tomadas de decisão de políticas de mobilidade urbana local. Especificamente, buscou identificar nas redes sociais os movimentos sobre questão da mobilidade local e examinou seus objetivos e questionamentos na elaboração da política de mobilidade urbana. Foram identificados dois grupos nas redes sociais, o Belém Trânsito e Belém Infraestrutura Mobilidade. O exame das páginas dos grupos a partir da netnografia constatou que o objetivo

dos grupos é fomentar o debate democrático sobre as questões de mobilidade urbana no município se apresentando, assim, como um novo espaço para o diálogo entre a sociedade civil e o Estado, permitindo a participação popular e, gerando, especificamente em uma nova esfera pública, na qual pode se atingir a incidência nas políticas públicas urbanas. Para isto a mobilização dos seguidores tem sido fundamental, no sentido de problematizar sobre a realidade vivenciada.

Os questionamentos apresentados se apresentaram como uma forma de contribuir com o governo local uma vez que trouxe para a agenda do executivo à questão da mobilidade urbana.

O estudo revela que os grupos criados nas redes sociais de fato constituem uma arena por meio da qual os olhares e vozes dos munícipes sobre a questão da mobilidade são compartilhados democraticamente e constituem-se como um novo espaço intermediário entre a Sociedade Civil e o Estado.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

_____, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Jorge Zahar Editor Ltda, 2013.

COLEMAN, James S. (1990) – *Foundations of Social Theory* – The Belknap Press of Harvard University Press – Cambridge, Londres.

COSTA, Silvia Pires Bastos. *Novas formas de governança pública: um estudo do arranjo articulado para implementação da política pública nacional de aprendizagem*. 2014. Tese (Doutorado em administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

DAQUINO, Fernando. **A história das redes sociais: como tudo começou**. Disponível em: <<https://www.tecmundo.com.br/redes-sociais/33036-a-historia-das-redes-sociais-como-tudo-comecou.htm>>. Acesso em: 24 set. 2017.

DELGADO, Andrés Burgos; TRIANA, Diana Rocío Rodríguez; SAYAGO, Doris Aleida Villamizar. *A contribuição das redes sociais na elaboração de políticas públicas participativas*. 2013.

FREY, Klaus. *Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?* N. 5 – outubro de 2004.

KOZINETS, Robert. V. *Netnografia: Realizando pesquisa etnográfica online*. Porto Alegre: Penso, 2014. 203p.

MARQUES, E. C. *Redes sociais e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.

MARTELETO, Regina Maria. *Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação*. **Ciência da Informação**. Brasília: 2001. v. 30, n. 1, p. 71-81.

GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS CULTURAIS: UM OLHAR PARA AS OCUPAÇÕES CULTURAIS DAS PERIFERIAS DE SÃO PAULO

Gustavo Soares dos S. Ramalho¹
Andrea Leite Rodrigues²

RESUMO

O presente artigo analisou as experiências das ocupações culturais das periferias de São Paulo à luz da abordagem da gestão social e de suas categorias teóricas, como propostas por Cançado, Pereira e Tenório (2015). A partir da observação direta, foram identificadas características nas ocupações que nos permitem compreendê-las como práticas de gestão social. Apontamos os impactos que essas experiências geraram nas políticas culturais municipais, indicando também suas potencialidades na construção de políticas mais abrangentes, que englobem a cultura em sua dimensão antropológica. Para que esse potencial se concretize, faz-se necessário a criação de novos arranjos organizacionais, que insiram esses atores nos processos de formulação e execução das políticas públicas de cultura, à luz do que já indica o Plano Municipal de Cultura.

Palavras-Chave: Gestão Social. Coletivos Culturais. Periferia. Políticas Culturais. Arranjos Organizacionais.

¹ Mestrando em Gestão de Políticas Públicas, EACH-USP, gustavo.ramalho@usp.br

² Professora Associada, EACH-USP, andrealeiterodrigues@usp.br

SOCIAL MANAGEMENT AND CULTURAL POLICIES: A LOOK AT CULTURAL OCCUPATIONS IN THE SUBURBS OF SÃO PAULO

ABSTRACT

This paper analyzes the experiences of cultural occupations in the outskirts of São Paulo in the light of the social management approach and its theoretical categories, as proposed by Cançado, Pereira and Tenório (2015). From the direct observation, characteristics were identified in the occupations that allow us to understand them as practices of social management. We point out the impacts that these experiences have generated in municipal cultural policies, also indicating their potentialities in the construction of broader policies that encompass culture in its anthropological dimension. For this potential to materialize, it is necessary to create new organizational arrangements that instill these actors in the processes of formulation and execution of public policies of culture, in light of what the Municipal Plan of Culture already indicates.

KEYWORDS: Social Management. Cultural Collectives. Periphery. Cultural Policies. Organizational Arrangements.

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno de emergência dos coletivos culturais em grandes cidades do Brasil e da América Latina tem sido observado pela mídia e pela academia desde o início dos anos 2000 (MAZETTI, 2008). Os coletivos podem ser entendidos como grupos que realizam atividades artísticas e culturais periodicamente, trazendo também um componente político em sua atuação. Mazetti (2008) compreende essas organizações como uma expressão de resistência que, a partir do uso da criatividade e da imaginação, se coloca em oposição às formulações da soberania global. Montoya (2010), que pesquisou os coletivos culturais de Medellín, na Colômbia, enxerga nesses grupos uma nova forma de organização e participação política da juventude, em contraposição às organizações formais e aos partidos políticos.

O objetivo desse artigo é analisar os coletivos culturais como formações organizacionais peculiares, seja por seus propósitos em termos de impactos sociais, seja pelo desenho organizacional com vistas a favorecer a participação social e mobilização coletiva. Para caracterizar os coletivos escolheu-se a Gestão Social como arcabouço teórico pertinente. A partir da conceituação de Gestão Social (GS) proposta por Cançado, Pereira e Tenório (2015), observamos as experiências das ocupações culturais das periferias de São Paulo, em especial da Ocupação Cultural Mateus Santos, na zona leste, de modo a identificar características que possam permitir a sua classificação enquanto experiências em GS. As ocupações consistem em espaços privilegiados de observação das práticas dos coletivos culturais das periferias, pois reúnem uma diversidade de atores em prol da gestão de um espaço comum, de uso público, o que implica a necessidade de um processo de gestão.

Em São Paulo, assim como em outras localidades, o surgimento dos coletivos culturais se deu de maneira proeminente nas bordas da cidade (MAIA, 2014). D'Andrea (2013) aponta alguns fatores que ajudam a explicar os motivos desse fenômeno ter acontecido de forma mais expressiva nesses territórios. Primeiro, o contexto de violência vivido pela população periférica na década de 1990 fez com que a arte passasse a ser vista, pelo menos num primeiro momento, como uma estratégia de pacificação do espaço público. Além disso, muitos moradores enxergavam potencial econômico na produção cultural, ao mesmo tempo em que a insatisfação com o mundo do trabalho crescia. Isso fez com que as práticas artísticas fossem vistas como alternativa possível para muitos jovens. Um terceiro fator explicativo é o descrédito vivido pelas organizações políticas, que fez com que a população, especialmente a juventude, buscasse novas formas de se organizar e incidir sobre a agenda das políticas públicas. Por fim, o surgimento dos coletivos culturais periféricos também se relaciona com a busca por

emancipação, num contexto em que as estruturas sociais não dão conta dos anseios da humanidade (D'ANDREA, 2013).

Assim, pode-se dizer que os coletivos culturais das periferias de São Paulo, em sua origem, tentam responder de uma única vez a uma série de questões que se colocam para quem vive a realidade desses territórios: a questão da violência, a questão econômica e do sentido do trabalho, a participação política e a busca por emancipação.

Nesse cenário, nota-se uma variedade de métodos, arranjos, ferramentas e estratégias de gestão empregadas por esses atores. Sugerimos que tais práticas são afeitas às ideias basilares da gestão social, tal qual encontramos em Cançado e colaboradores (2015).

O artigo está organizado da seguinte forma: primeiro, caracterizamos as ocupações culturais. Em seguida, apresentamos as premissas e proposições de base da gestão social. Na terceira seção, apresentamos os aspectos metodológicos. Na quarta seção, tecemos considerações a partir das práticas de gestão observadas nas ocupações, classificando-as de acordo com as categorias teóricas da gestão social. Esse diálogo abre caminho para uma discussão mais ampla, na qual apontamos contribuições da gestão social para a construção de políticas públicas de cultura. Por fim, apresenta-se a conclusão do estudo, suas limitações e possibilidades futuras.

2 OCUPAÇÕES CULTURAIS NAS BORDAS DE SÃO PAULO

O surgimento dos coletivos culturais nas periferias de São Paulo, principalmente a partir dos anos 2000, gerou uma forte efervescência de atividades artísticas nesses territórios (MAIA, 2014; D'ANDREA, 2013). Eventos como saraus³, SLAMs⁴, batalhas de rap, shows, espetáculos de dança, circo, teatro, grafite, além de atividades de formação, como oficinas, palestras e workshops, tornaram-se frequentes nos bairros periféricos. Contudo, essas regiões são caracterizadas pela falta de equipamentos públicos e privados de cultura, que se concentram nas regiões mais centrais da cidade, como apontado por Botelho (2016).

³ Saraus são encontros poéticos periódicos no qual o público é convidado a se apresentar. O primeiro coletivo a realizar saraus nas periferias de São Paulo foi a Cooperifa. Essa manifestação artística se insere dentro do marco da literatura periférica. Ver os trabalhos de Nascimento (2006, 2011).

⁴ Os SLAMs consistem em competições de poesia falada, inspiradas nas batalhas de Chicago da década de 1980. Formam um circuito nacional e internacional de competição, cuja final acontece anualmente em Paris. Os SLAMs ganharam força nas periferias de São Paulo e depois de todo o país. O primeiro SLAM de São Paulo foi o ZAP - SLAM. O primeiro a ser realizado nas periferias foi o Slam da Guilhermina.

Nesse contexto, muitas das atividades dos coletivos acontecem em espaços como bares, casas de moradores, locais improvisados ou em locais públicos, como praças, ruas e outros. Em alguns casos, um coletivo ou uma rede de coletivos decidem ocupar espaços ociosos ou abandonados, como forma de melhorar a qualidade de suas atividades, contando com uma infraestrutura mínima, e, ao mesmo tempo, garantir a existência de um equipamento cultural público nesses territórios.

Atualmente, existem pelo menos 15 ocupações culturais⁵ em atividade nas periferias de São Paulo, que se organizam informalmente no Bloco de Ocupações. Como se tratam de experiências espontâneas, que se vinculam fortemente às dinâmicas e questões territoriais de cada bairro, não há um padrão no tocante às formas de ocupar e de se relacionar com o Estado. Enquanto alguns espaços contam ou já contaram com reconhecimento e até apoio do poder público, outros vivem em situação de constante atrito com os órgãos estatais.

Em relação às formas de financiamento e manutenção desses espaços, também se observa uma diversidade de situações. Como tratam-se de iniciativas que buscam garantir o direito à cultura, não há cobrança de ingressos, e outras estratégias se fazem necessárias para custear as despesas geradas por um espaço cultural. Em muitos casos, os equipamentos do espaço são disponibilizados pelos próprios coletivos, que os adquirem a partir do acesso a programas de incentivo e financiamento de atividades culturais, seja da própria prefeitura ou do governo estadual. Há casos de ocupações que se utilizam também da venda de produtos culturais, como CDs, livros, roupas e adesivos para gerar recursos para a manutenção do espaço. Além disso, as plataformas digitais de financiamento colaborativo também têm sido utilizadas como formas de manter as ocupações. Dentro dos custos envolvidos na manutenção dos espaços, podem estar inseridas contas de água e luz (em alguns casos, o próprio poder público arca com esses custos), internet, material de limpeza e higiene, material para reforma ou reparos, entre outros.

As atividades realizadas nas ocupações são bastante diversificadas, refletindo a própria produção cultural dos coletivos periféricos. A maioria delas funciona como verdadeiros centros culturais, com programação gratuita, que vai desde apresentações artísticas diversas (shows, saraus, espetáculos, exposições, sessões de cinema) até oficinas de formação artística. Esses espaços também abrigam encontros, reuniões, debates, rodas de conversa e ensaios de coletivos artísticos.

⁵ Esse número se refere às ocupações que foram identificadas pelos autores como ativas entre os meses de Janeiro e Abril de 2018 e que integram o Bloco de Ocupações. O número de ocupações culturais na cidade é, provavelmente, maior.

Com essas considerações, buscou-se aproximar o leitor das experiências de ocupações culturais nas periferias de São Paulo. A seguir, apresentamos de forma introdutória a abordagem da gestão social, que será a lente teórica utilizada para analisar essas organizações.

3 GESTÃO SOCIAL: ORIGEM E DESENVOLVIMENTO

Em sua origem, o termo Gestão Social era entendido (ou confundido) com a gestão de políticas públicas sociais, tendo sido utilizado também para se referir a uma ampla gama de experiências, desde a autogestão na guerra civil espanhola até a gestão das Sovkobs, fazendas coletivas na União Soviética (CANÇADO *et. al.*, 2015).

No Brasil, o primeiro texto a tratar especificamente do tema da gestão social foi a obra de Tenório (1998) (CANÇADO, *et. al.*, 2015). Nela, o autor constrói um percurso teórico com base na teoria da racionalidade comunicativa de Habermas (1987) para contrapor ação estratégica e ação comunicativa. A ação estratégica se fundamenta na racionalidade instrumental, na escolha e no cálculo dos meios para se atingir determinados fins. A gestão estratégica, enquanto teoria e prática hegemônica no campo da administração, inscreve-se nessa perspectiva. A ação comunicativa, por sua vez, tem por objetivo encontrar a razão e o entendimento mútuo entre as partes, num processo dialógico e sem imposições. É nesse terreno que se funda a gestão social (TENÓRIO, 1998).

“A gestão social contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 1998, p. 16).

A contraposição entre gestão estratégica e gestão social, bem como a própria polissemia do termo gestão social, gerou, contudo, uma tendência à banalização do conceito, de modo que ele passa a ser usado como sinônimo de tudo aquilo que não é gestão tradicional (FRANÇA FILHO, 2008 apud CANÇADO *et. al.*, 2015). Além dessa acepção, o termo também já foi usado para se referir à gestão de políticas sociais e até à gestão ambiental.

Essa multiplicidade de usos da Gestão Social pode ser compreendida como elemento integrante da própria construção do campo, que vem se institucionalizando como uma importante comunidade científica da gestão pública, entendida aqui em seu sentido mais amplo (COELHO, 2015 apud CANÇADO *et. al.*, 2015, p. 6). Coelho (2015 apud CANÇADO *et. al.*, 2015, p. 6) identifica três comunidades científicas no Brasil que se interpenetram no ensino e na pesquisa sobre gestão pública na atualidade: a administração pública, com influências da

administração, do direito e da economia; as políticas públicas, com influências da ciência política, da sociologia e também da economia; e a gestão social, que se apoia na crítica ao mainstream da Administração, principalmente na obra de Guerreiro Ramos.

Para efeitos desse trabalho, nós apoiamos na conceituação de Gestão Social como proposta inicialmente por Tenório (1998) e, que foi, posteriormente, desenvolvida pelo próprio autor juntamente com outros dois pesquisadores, em Cançado, Pereira e Tenório (2015). Os autores propõem que

“[...] a Gestão Social é a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO et. al., 2015, p. 131).

Para subsidiar a construção das bases teóricas da GS, os autores identificaram categorias teóricas presentes na literatura produzida sobre gestão social, organizando-as em um quadro de análise, com a seguinte configuração:

- 1) Interesse Bem Compreendido, como ponto de partida da Gestão Social, que abriga outras duas categorias complementares: a solidariedade e a sustentabilidade;
- 2) Esfera Pública, que constitui o lócus e condição essencial de desenvolvimento da GS. Abriga outras categorias complementares: Democracia Deliberativa, Dialogicidade, Intersubjetividade e Racionalidade;
- 3) Emancipação, ponto de chegada e de retroalimentação da Gestão Social.

Essas categorias servirão como pontos norteadores de nossa análise sobre as ocupações culturais. A seguir, apresentamos os aspectos metodológicos.

4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Como indicado anteriormente, esse artigo tem como objetivo classificar as práticas de gestão empregadas pelos coletivos culturais das periferias de São Paulo como práticas inseridas no campo da gestão social. Identificamos, dentro da grande diversidade de manifestações desses coletivos, as ocupações culturais como espaços privilegiados de observação dessas práticas.

Como abordagem metodológica, optou-se pela descrição dos processos de gestão da Ocupação Cultural Mateus Santos⁶, na zona leste de São Paulo, observadas in loco, e confrontadas com as Categorias Teóricas da Gestão Social, conforme propostas por Cançado,

⁶ Um dos autores do artigo integra o Movimento Cultural Ermelino Matarazzo, rede de coletivos culturais que faz a gestão da Ocupação em questão.

Pereira e Tenório (2015). Os resultados da observação serão apresentados conjuntamente com a apresentação das categorias teóricas. Esse formato de apresentação foi escolhido para enfatizar o enquadramento das práticas de gestão das ocupações na abordagem da gestão social. Assim, à medida que uma categoria teórica se apresenta, retomamos o caso em tela e apontamos a sua aplicação.

Além da observação direta, também compuseram o conjunto de instrumentos de coleta conversas informais com integrantes das ocupações, especialmente daquelas presentes no encontro denominado “Ocupações Culturais – Resistências e Potências”, realizado no dia 15/04/2018, na “Ocupação Cultural Mateus Santos” e que reuniu integrantes de sete ocupações culturais de São Paulo e uma do Rio de Janeiro⁷; e consulta aos seguintes documentos: (a) Publicação “Participação e Cidadania Cultural: A experiência da III Conferência Municipal de Cultura” (SMC, 2014) e (b) Plano Municipal de Cultura de São Paulo (SMC, 2016).

5 GESTÃO SOCIAL NAS OCUPAÇÕES CULTURAIS

Cançado, Pereira e Tenório (2015) propõem uma delimitação conceitual da abordagem da Gestão Social que se fundamenta em três grandes categorias teóricas, inter-relacionadas entre si: Interesse Bem Compreendido (TOCQUEVILLE, 1987) como ponto de partida, esfera pública como espaço de desenvolvimento da GS e emancipação como fim último. Como categorias complementares do Interesse Bem Compreendido, os autores apresentam os conceitos de solidariedade e sustentabilidade, assim como, para a construção da esfera pública, se apoiam nos aportes conceituais da democracia deliberativa, da Ação Racional Substantiva (SERVA, 1997) e da dialogicidade e intersubjetividade.

O Interesse Bem Compreendido (IBC), conceito de Tocqueville (1987) parte da premissa de que o bem-estar coletivo é uma condição prévia para o bem-estar individual. Essa perspectiva joga luz na questão da interdependência entre os indivíduos, compreendendo que a atuação em prol da construção de uma esfera pública, com vistas a atingir o bem-estar coletivo é, também, uma forma de conquistar o bem-estar individual. (CANÇADO et. al., 2015). Nesse ponto, o conceito de solidariedade, no sentido de responsabilidades compartilhadas pelo

⁷ De São Paulo, participaram do encontro a “Ocupação Cultural Mateus Santos”, “Sacolão das Artes”, “Espaço Cultural Jardim Damasceno”, “Okupação Cultural C.O.R.A.G.E.M”, “Quilombaque”, “Espaço Cultural Marcelo Leme” e “Ocupação Artística Canhoba”. Do Rio de Janeiro, a “Ocupação Biblioteca de Manguinhos”.

coletivo e mutualidade de interesses, aparece como categoria complementar. Já a noção de sustentabilidade, no sentido de perpetuação, de continuidade latente, aparece como norte no IBC e também relacionado à solidariedade. Como colocam os autores, “a solidariedade é o esteio para a sustentabilidade, pois há uma preocupação com o presente e com o futuro.” (CANÇADO et. al., 2015, p.140). Essa categoria teórica e suas categorias complementares se apresentam como o ponto de partida da gestão social.

No caso em tela, a ocupação tem início a partir do reconhecimento de uma necessidade coletiva, qual seja, a da disponibilidade de espaços públicos de cultura em determinados territórios da cidade. Participar dessas ações, em especial quando não há reconhecimento institucional, não é uma situação confortável, nem traz benefícios imediatos a partir de uma ótica estritamente individual. Pelo contrário, como relatam vários dos integrantes das ocupações, o investimento psíquico, temporal e emocional é enorme e, numa ótica estritamente econômica, todo esse esforço e desgaste não são recompensados. O que mantém esses espaços funcionando, alguns já há 20 anos, é justamente a compreensão da sua importância para a vida coletiva, e, conseqüentemente, para a vida individual. Ao mesmo tempo em que agem politicamente no sentido de construir um espaço coletivo, os atores envolvidos na ocupação também desfrutam do espaço que constroem, dão vazão e possibilidade aos seus anseios subjetivos, expressos através da arte e, nesse sentido, agem com vistas também ao próprio bem-estar.

Como aponta Rocha (2009), à respeito da atuação dos coletivos artísticos brasileiros,

“Mais do que enxergar a arte como um meio para a ação política, os coletivos veem nesta forma de articulação a possível encenação de micro-utopias de convivência e de materialização das relações de produção alternativa – recusando aquelas impostas pelos formatos mercadológicos tradicionais de produção artística” (ROCHA, 2009, p. 171).

A segunda categoria teórica identificada por Cançado et. al. (2015) na abordagem da Gestão Social é a esfera pública como seu espaço de desenvolvimento. Os autores retomam as diferentes configurações dessa esfera ao longo da história. Aqui, destacamos somente a Esfera Pública Burguesa (HABERMAS, 2003), na qual a relação entre o Estado e a sociedade é mediada pelo setor privado. Com a imbricação cada vez maior entre o setor público e o setor privado, esse formato deixa de fazer sentido, originando-se uma “esfera social repolitizada”, da qual participam associações representando interesses privados organizados coletivamente e organizações partidárias, que se colocam como que acima da esfera pública (CANÇADO et. al., 2015).

Uma das potencialidades da gestão social é justamente a capacidade de redefinir a esfera pública, a partir dos ideais da democracia deliberativa, da Ação Racional Substantiva e da intersubjetividade e dialogicidade, que constituem categorias teóricas complementares.

A democracia deliberativa consiste no processo de tomada de decisão na Gestão Social. Seu caráter deliberativo indica uma forma de lidar com o antagonismo entre participação e representação, que permeia as discussões sobre democracia. Mais do que a garantia do direito ao voto, ela requer que os indivíduos participem efetivamente das decisões, discutam, ou seja, deliberem. A democracia deliberativa destaca “[...] o valor dos procedimentos cívicos e dialógicos capazes de gerar consensos ‘racionais’ para a tomada de decisões [...]” (NOGUEIRA, 2011, p. 125 *apud* CANÇADO *et. al.*, 2015, p. 152).

Mas, para que ela se concretize na prática, é preciso que os indivíduos tenham como guia a Ação Racional Substantiva (SERVA, 1997), um conceito traçado da articulação entre a racionalidade substantiva (GUERREIRO RAMOS, 1981) e a Ação Comunicativa (HABERMAS, 1987). Enquanto a racionalidade utilitária, hegemônica na sociedade ocidental, privilegia a dimensão econômica, a Ação Racional Substantiva pode ser entendida como

“a ação orientada para duas dimensões: que na dimensão individual se refere à autorrealização, compreendida como concretização de potencialidades e satisfação; na dimensão grupal que se refere ao entendimento, nas direções da responsabilidade e satisfação pessoais.” (SERVA, 1997 *apud* CANÇADO *et. al.*, 2015, p.156).

Assim, a gestão social pode ser compreendida como um processo que nasce a partir do IBC e se funda na esfera pública, ao mesmo tempo em que a redefine. O processo decisório nessa abordagem acontece na forma da democracia deliberativa, cujo guia de ação é a Ação Racional Substantiva. Complementa-se a noção de cidadania deliberativa com os conceitos de dialogicidade e intersubjetividade (CANÇADO *et. al.*, 2015).

A dialogicidade pode ser compreendida como a capacidade de se comunicar e de se entender com o outro, e a intersubjetividade como a capacidade de entender a subjetividade do outro por meio dessa comunicação. Para tanto, não são suficientes apenas o conhecimento dos códigos e da língua, mas também conhecer os elementos de contexto no qual o diálogo acontece. A intersubjetividade é, portanto, condição necessária para a dialogicidade (CANÇADO *et. al.*, 2015).

No contexto das ocupações culturais estudadas, assim como em outras ações dos coletivos, é possível perceber que os processos decisórios se assemelham com o processo de democracia deliberativa, seja nas reuniões internas de cada ocupação, seja nos fóruns mais amplos dos quais essas organizações participam. As decisões que impactam diretamente as

pessoas envolvidas na ocupação são tomadas em reuniões presenciais, de caráter horizontal, na qual todos os participantes tem o mesmo direito à fala e ao voto. A participação nas reuniões é aberta e valorizada como indicativo do interesse em compor a equipe de gestão e tratar das questões coletivas. Aponta-se, contudo, que as dinâmicas desses espaços exigem, muitas vezes, tomadas de decisão rápida, que inviabilizam uma reunião presencial.

Nesses casos, as decisões podem ser deliberadas também via grupos em redes sociais e aplicativos móveis, e, em casos mais urgentes, os integrantes que estiverem diretamente envolvidos na situação em questão tem autonomia de ação, considerando que são guiados pelo interesse coletivo. Como aponta Marino (2016), sobre a horizontalidade nos coletivos culturais:

“A horizontalidade não deve ser entendida como uma característica intrínseca a estrutura do coletivo, mas sim como um objetivo, ou seja, a busca pela horizontalidade deve permear seu cotidiano. Para criar essa prática é fundamental que exista uma clareza acerca de qual é a estrutura do coletivo, ou seja, deve-se garantir total transparência ao nível das relações de poder estabelecidas” (MARINO, 2016, p. 27).

Montoya (2010) também dá indícios de que os processos decisórios nos coletivos culturais acontecem na forma da democracia deliberativa, contribuindo para a superação do antagonismo entre participação e representação:

“[...] Seu discurso revela de modo proeminente o caráter democrático-participativo dos coletivos: todos os seus membros pensam, decidem e atuam; não há censura, não há chefes, a representatividade se limita aos que querem participar, isto é, a participação subordina a representatividade” (MONTROYA, 2010, p. 70, tradução nossa).

Uma consideração importante sobre os coletivos culturais das periferias de São Paulo é que suas ações estão conectadas aos seus territórios, compreendidos aqui para além da sua aceção geográfica, mas também simbólica (MARINO, 2016). Isso significa que os membros dessas organizações partilham muitas vivências comuns, códigos e linguagens que se desenvolvem em um mesmo contexto social. Nesse sentido, a dialogicidade e a intersubjetividade são facilitadas, ampliando as possibilidades do exercício da democracia deliberativa. Isso não significa, contudo, a ausência de conflitos e estranhamentos.

Por fim, a terceira grande categoria teórica indicada por Cançado et. al. (2015) para a construção do conceito de Gestão Social é a emancipação como fim último, com base na tradição marxista e na Teoria Crítica. Nessa perspectiva, a razão utilitária (GUERREIRO RAMOS, 1981), hegemônica na sociedade ocidental, é vista como um obstáculo para a emancipação, que, por sua vez, é tida como a ruptura com a subalternidade, como a libertação

de uma dominação opressora que se funda nas relações de produção e reprodução da vida (CANÇADO, et. al., 2015).

É revelador que, dentre os fatores identificados por D'Andrea (2013) como motivadores da explosão de coletivos artísticos nas periferias de São Paulo, a produção cultural como emancipação humana se apresente como um dos vieses explicativos. Nessa abordagem, o autor aponta que os coletivos nascem também como forma de resistir à crise de perspectivas de futuro e buscam meios de se libertar das estruturas de dominação social (D'Andrea, 2013). Nas ocupações, isso se reflete de diversas maneiras, como na autonomia desses espaços em relação ao Estado e ao mercado, a valorização da produção cultural local e a busca por soluções criativas, que passam muitas vezes pela transformação ou ressignificação dos contextos sociais.

6 POLÍTICAS CULTURAIS E GESTÃO SOCIAL

Na seção anterior, construímos aproximações entre as categorias teóricas da GS e os processos observados nas ocupações culturais das periferias de São Paulo, no sentido de possibilitar a classificação dessas experiências enquanto práticas em gestão social. É preciso explicitar, contudo, que a conceituação proposta por Cançado e colaboradores (2015) não possui caráter prescritivo, nem pretende sintetizar de maneira definitiva a Gestão Social, campo que ainda está em construção. Para os fins deste trabalho, a delimitação do conceito e das categorias teóricas foi bastante útil.

Nessa seção, refletimos sobre o potencial das práticas de gestão social, como as ocupações, para o avanço das políticas públicas de cultura na cidade de São Paulo. Essa reflexão pode ser útil para, de um lado, contribuir para a resolução de desafios próprios da área cultural, e, de outro, colaborar para o avanço do campo da gestão social, à medida que ela se mostra como solução possível para esses desafios.

Botelho (2016) afirma que a cultura, enquanto objeto de políticas públicas, pode ser apreendida em duas dimensões: uma sociológica, que diz respeito aos circuitos artísticos consagrados, aos arranjos produtivos da cultura, a sua institucionalização; e uma dimensão antropológica, aquela que “se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças, estabelecem suas rotinas” (BOTELHO, 2016, p. 21).

Para a autora, as políticas culturais brasileiras têm se focado, historicamente, no plano sociológico, enquanto a dimensão antropológica fica relegada ao nível do discurso.

(BOTELHO, 2016). Isso acontece, em primeiro lugar, porque o circuito cultural institucionalizado é muito mais visível do que a cultura no seu plano cotidiano, sendo, portanto, muito mais fácil de intervir. Em segundo lugar, porque agir com efetividade no plano antropológico requer um esforço que ultrapassa a pasta da cultura, exigindo um compromisso global de toda a gestão e da sociedade civil organizada (BOTELHO, 2016).

Ainda segundo a autora,

“Embora as duas dimensões – antropológica e sociológica – sejam igualmente importantes, do ponto de vista de uma política pública elas exigem estratégias diferentes. Dadas suas características estruturais, ambas devem ser objeto de uma responsabilidade compartilhada dentro do aparato governamental em seu conjunto” (BOTELHO, 2016, p. 20).

Em São Paulo, as estratégias empregadas para dar conta das duas dimensões se traduziram em políticas culturais específicas. De um lado, programas de Fomento à Linguagens Artísticas, como o Teatro, a Dança, o Circo e o Cinema, compõe um conjunto de políticas que busca fortalecer os circuitos artísticos. De outro lado, políticas erigidas a da noção de cidadania cultural (CHAUÍ, 2016), como o Programa VAI – Valorização de Iniciativas Culturais, buscam se aproximar da dimensão antropológica (DO VAL, 2015).

Essas políticas, nas quais além do Programa VAI, se inserem também o Programa Aldeias, o Fomento à Cultura da Periferia, o Programa Cultura Viva Municipal e o Programa Agentes Comunitários de Cultura, foram, em grande medida, construídas pela interação entre o poder público a sociedade civil organizada, inscrevendo-se no campo identificado por Paes de Paula (2004) como “vertente societal” da administração pública.

A autora aponta para a existência de dois modelos de gestão pública no Brasil, relacionados a demandas sociais diferentes: o gerencial e a vertente societal. O primeiro modelo se consolidou como hegemônico a partir da Reforma do Estado de 1995, respondendo aos anseios por desburocratização e eficiência na alocação dos recursos públicos. A vertente societal, por sua vez, não conseguiu se traduzir num modelo acabado, mas originou experiências difusas na administração pública brasileira, principalmente em nível subnacional. Essas experiências estão relacionadas, principalmente, com a maior permeabilidade do Estado à participação social e a democratização da gestão pública (PAES DE PAULA, 2004).

Na área da cultura, cada um dos modelos originou políticas culturais específicas. A Reforma do Estado categorizou a cultura como área não-exclusiva do Estado, reforçando as políticas de financiamento por meio de incentivo fiscal. Nesse modelo, os circuitos artísticos institucionais, que desfrutam de visibilidade e legitimidade, são privilegiados. Além disso, a Reforma também instituiu o modelo de Organizações Sociais (OS), apresentados como formas

mais eficientes de gestão das políticas culturais. Nesse modelo, o Estado fiscaliza as OS, que executam os programas de cultura com base em metas estabelecidas pela gestão, e que se balizam, sobretudo por métricas relacionadas à eficiência. Nessa perspectiva, a dimensão antropológica da cultura tem pouco espaço.

Já no campo da vertente societal, se inscrevem as políticas construídas com base na participação social e na ideia de democratização da cultura, como é o caso dos programas inseridos na cidadania cultural, apontados anteriormente e que conseguem, em algum grau, aproximar-se da dimensão antropológica. Ainda assim, como aponta Botelho (2016):

“[...] mesmo considerando experiências de políticas culturais democráticas, a dimensão antropológica termina também por ficar, em função de suas limitações concretas, reduzidas ao plano retórico. Assim, a dimensão sociológica acaba sendo sua beneficiária mais evidente” (BOTELHO, 2016, p.25).

Neste contexto, sugerimos que a abordagem da gestão social, que, na cidade se expressa nas práticas dos coletivos culturais podem contribuir para a construção de políticas que se aproximem ainda mais da dimensão antropológica, condição para que elas de fato atinjam seus objetivos. Para Barros (2009) tais objetivos incluem, além da satisfação de necessidades culturais, o despertar de novos desejos, a construção e transformação de novos cenários culturais, a garantia do direito e da diversidade culturais. São os coletivos culturais das periferias, em suas formas de atuação, organização e incidência política, que mais tem contribuído para consolidar esses objetivos. Esse argumento é construído a seguir.

7 A INCIDÊNCIA DAS OCUPAÇÕES CULTURAIS NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS

No encontro “Ocupações Culturais: Resistências e Potências”, realizado na Ocupação Cultural Mateus Santos, em 15 de abril de 2018, foi retomado um breve histórico do chamado Bloco de Ocupações, uma rede que reúne diversas ocupações culturais da cidade, a maioria localizadas em territórios periféricos. As informações a seguir tem como base o relato feito por um dos integrantes da mesa, que foi também triangulada com informações de publicações oficiais da prefeitura.

No ano de 2013, com a realização da III Conferência Municipal de Cultura, coletivos de cultura de diversas regiões da cidade, que já vinham se encontrando em fóruns de discussão territoriais, decidem construir propostas conjuntas e levar para a conferência, obtendo sucesso com a aprovação das propostas de criação da Lei de Fomento à Cultura da Periferia e a

transferência das casas de cultura das subprefeituras para a SMC. Além disso, representantes de 8 espaços culturais ocupados se reuniram nas vésperas da Conferência e construíram uma proposta, que foi aprovada como o item número do Eixo II – Produção Simbólica e Diversidade Cultural. A proposta aprovada traz o seguinte texto:

“Criar e garantir a continuidade de políticas públicas para ocupação de espaços ociosos públicos e privados, incluindo patrimônio histórico tombado edificado, ruas, parques e praças, equipamentos de outras secretarias e ministérios, por parte de coletivos de arte e cultura, nas esferas municipal, estadual e federal. Que a ocupação seja garantida por lei, derrubando entraves legais, com esforço do executivo e do legislativo” (DO VAL et. al., 2014, p. 83).

Posteriormente, a proposta aprovada foi também inscrita no Plano Municipal de Cultura (2016), que buscou sintetizar, em seu corpo, as propostas das três conferências, de modo a construir uma proposta para as políticas de cultura da cidade para os próximos dez anos. No Plano, as ocupações culturais aparecem na meta 7, que trata de gestão colaborativa e espaços independentes.

“Além dos equipamentos culturais, muitos imóveis públicos estão ociosos na cidade, encontrando-se fechados ou ocupados por agentes culturais de forma não regularizada. Mapear, regularizar e ocupar esses espaços por meio de parcerias com instituições e coletivos culturais criam novas possibilidades de produção e fruição cultural, com participação das comunidades do entorno e prioridade aos agentes e movimentos culturais locais com histórico de atuação e capacidade de articulação em rede (PLANO MUNICIPAL DE CULTURA, 2016, p. 94)”.

A alternativa indicada no plano, resultado da própria mobilização dos coletivos culturais da cidade, abre possibilidades para a criação de arranjos institucionais que possam dar conta, efetivamente, de construir uma nova forma de gestão de espaços culturais, inserindo-os na esfera pública, nas bases do que busca a gestão social. Já existem experiências nesse sentido, como a da Ocupação Cultural Mateus Santos, que formalizou parceria com a SMC, em 2016, para o financiamento das atividades desenvolvidas no espaço durante 6 meses. O projeto teve caráter experimental e foi posteriormente descontinuado, num contexto de troca da gestão na SMC e uma inversão de lógicas das políticas culturais na cidade. Apesar disso, o projeto é tido como exitoso, sendo referência importante para outras ocupações da cidade. Com o final do projeto, o Movimento Cultural Ermelino Matarazzo, rede de coletivos que faz a gestão dessa Ocupação, deu continuidade às atividades, mesmo sem o reconhecimento do poder público. Atualmente, existe outro projeto de parcerias com espaços ocupados na SMC, mas ainda se encontra em estágio embrionário e sem resultados auferidos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou caracterizar as ocupações culturais das periferias de São Paulo como práticas em gestão social, à luz da delimitação teórica proposta por Cançado, Pereira e Tenório (2015). Ao observar essas experiências, foi possível identificar processos e práticas que dialogam com as categorias teóricas desse conceito.

De modo geral, consideramos que as ocupações culturais têm como ponto de partida o interesse coletivo. Ao se proporem a efetivar um equipamento público de cultura em seus territórios, independentemente do reconhecimento do poder público, esses atores se deparam com uma série de dificuldades e riscos. Porém, ao compreenderem que o bem-estar individual é condicionado ao bem-estar coletivo, os coletivos levam à frente as atividades do espaço, criando para tanto, diversas estratégias de resistência. Essas experiências se inserem na esfera pública e os processos decisórios são feitos na forma da democracia deliberativa, orientada pela ação racional substantiva. Os processos dialógicos são facilitados pela partilha de códigos e repertórios comuns, que fazem parte dos territórios nos quais se inserem. As ocupações se constituem como espaços de possibilidade, nos quais as relações são construídas a partir de lógicas distintas, com base na solidariedade em vistas da emancipação humana.

Também discutimos as possibilidades dessas experiências na construção das políticas de cultura. Indicamos que essas organizações têm incidido diretamente na formulação das políticas públicas e têm o potencial de atingir, mais do que as políticas culturais vigentes até o momento, a dimensão antropológica da cultura. Para concretizar esse potencial, é necessário que os coletivos, bem como os espaços de ocupações, sejam reconhecidos como executores da política cultural da cidade e incluídos em arranjos organizacionais governamentais. O Plano Municipal de Cultura já abre essa possibilidade. A construção desses arranjos, com a inclusão desses atores, constitui uma possibilidade de estudos futuros.

REFERÊNCIAS

BARROS, José Marcio. Processos (Trans)Formativos e a gestão da diversidade cultural. In: CALABRE, Lia (Org.). **Políticas culturais: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento**. São Paulo: Itaú Cultural, 2009. p. 61-70.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura: políticas culturais e seus desafios**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2016. 400 p.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. 2. ed. Curitiba: CRV, 2015. 218 p.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Uma opção radical e moderna: Democracia Cultural. In: RUBIM, Albino (Org.). **Política cultural e gestão democrática no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 55-80.

D'ANDREA, Tiarajú Pablo. **A formação dos sujeitos periféricos: cultura e política na periferia de São Paulo**. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.8.2013.tde-18062013-095304. Acesso em: 07 mar. 2018.

DO VAL, Ana Paula. **Território, cidadania cultural e o direito à cidade: a experiência do Programa VAI**. 2015. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100135/tde-16062015-163924/>>. Acesso em: 2018-04-09.

DO VAL, Ana Paula; LIMA, Luciana Piazzon Barbosa; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos (Org.). **Participação e cidadania cultural: a experiência da III Conferência Municipal de Cultura de São Paulo**. São Paulo: São Paulo: SMC, 2014. 100 p.

MAIA, Harika Merisse. **Grupos, redes e manifestações: a emergência dos agrupamentos juvenis nas periferias de São Paulo**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3579>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

MARINO, Aluizio. **Ação cultural e territórios insurgentes: “Uma pesquisa-ação com coletivos culturais de São Paulo e Bogotá”**. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território)- Universidade Federal do ABC, Santo André, 2016.

MAZETTI, Henrique. Resistências criativas: os coletivos artísticos e ativistas no Brasil. **Lugar Comum – Estudos de Mídia, Cultura e Democracia**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Laboratório Território e Comunicação – LABTeC/ESS/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 25-26, p. 105-120, mai-dez 2008.

MONTOYA, Ángela Garcés. De organizaciones a colectivos juveniles: Panorama de la participación política juvenil. **Última Década**, Valparaíso, n. 32, p. 61-83, jul. 2010. Disponível em: <<https://scielo.conicyt.cl/pdf/udecada/v18n32/art04.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

NASCIMENTO, Érica Peçanha do. **É tudo nosso! Produção cultural na periferia paulistana.** 2011. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
doi:10.11606/T.8.2012.tde-12112012-092647. Acesso em: 05 mar. 2018.

NASCIMENTO, Érica Peçanha do. **'Literatura marginal': os escritores da periferia entram em cena.** 2006. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
doi:10.11606/D.8.2006.tde-03092007-133929. Acesso em: 06 mar. 2018.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE- Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 57.484/2016, de 29 de novembro de 2016. **Plano Municipal de Cultura.**

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 7-23, set. 1998. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7754>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PALMAS-TO SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO SOCIAL

Carine de Oliveira Nunes⁸
Aírton Cardoso Cançado⁹

Resumo

Esse estudo tem como objeto o caso do conselho municipal de saúde de Palmas-TO. O objetivo dessa pesquisa foi identificar as características da Gestão Social presentes no conselho municipal de saúde de Palmas-TO a partir dos critérios de análise da Cidadania Deliberativa. Trata-se de um estudo de caso, com abordagem qualitativa, realizado através da análise de conteúdo das informações colhidas a partir de observação não participante, entrevistas, questionário e análise de documentos. Os resultados indicam que há o atendimento parcial dos critérios de cidadania deliberativa e potencialidades do conselho de saúde para a efetivação endógena da Gestão Social.

Palavras-chave: Gestão Social. Cidadania. Conselho.

⁸ Mestranda no programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – PGDR/ UFT, administradora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFTO, e-mail: carine.nunes@ifto.edu.br.

⁹ Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras – UFLA, professor no programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – PGDR/ UFT, e-mail: airtoncardoso@yahoo.com.br.

THE MUNICIPAL COUNCIL OF HEALTH OF PALMAS-TO UNDER THE PERSPECTIVE OF THE SOCIAL MANAGEMENT

Abstract

This study has as its object the case of the Municipal Health Council of Palmas-TO. The objective of this research was to identify the characteristics of Social Management present in the Municipal Health Council of Palmas-TO, based on the criteria of the Deliberative Citizenship analysis. It is a case study with a qualitative approach, carried out through the analysis of the content of the information collected from non-participant observation, interviews, questionnaire and document analysis. The results indicate that there is partial compliance with the deliberative citizenship criteria and the health council's potential for the endogenous implementation of Social Management.

Keywords: Social Management. Citizenship. Council.

1 INTRODUÇÃO

No cenário brasileiro nota-se, principalmente após a Constituição de 1988, a execução de algumas ações políticas e legais que objetivaram estimular a sociedade a propor e fiscalizar as atividades estatais com vistas a alcançar um novo modelo de relação Estado-Cidadão baseado na colaboração, transparência, garantia de direitos e na qualidade do acesso aos serviços públicos. Entre essas ações estava a criação e o fortalecimento dos conselhos gestores de políticas públicas.

Os conselhos gestores de políticas são espaços de cogestão entre Estado e sociedade que contrapõem a tradição imperiosa e excludente que caracteriza os espaços de decisão política no Brasil onde muitas vezes prevalecem práticas patrimonialistas e clientelistas. São formas inovadoras de gestão que permitem a incorporação das forças vivas de uma comunidade na identificação, solução e controle de seus problemas sociais (CARVALHO; TEIXEIRA, 2000).

A importância do controle para a sociedade e o Estado brasileiro é evidente, ele atua na garantia de direitos e liberdades. Podemos classificá-lo a partir de quatro grandes categorias distribuídas por dois grupos: controles exercidos pelo Estado (sobre si e sobre a sociedade), controles exercidos pela sociedade (sobre si e sobre o Estado). Os conselhos gestores são mecanismos de controle social, sendo considerados como o principal canal de participação cidadã existente, além de serem potenciais para a prática da Gestão Social, processo de gestão no qual a autoridade decisória é compartilhada e não coerciva (MARTINS, 1989; KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016).

Dessa forma, o desenvolvimento desse estudo justifica-se pela clara importância da participação da sociedade na gestão dos recursos públicos e pelo entendimento que os conselhos gestores de políticas públicas são um ambiente propício para que o cidadão possa exercer efetivamente o controle social.

Nessa conjuntura, emerge a seguinte pergunta: Quais as possibilidades de Gestão Social dentro do Conselho de Saúde de Palmas?

Orientado por essa questão este estudo tem como objetivo geral: analisar o conselho municipal de saúde de Palmas-TO sob a perspectiva da Gestão Social. Para tanto, traçou-se os seguintes são os objetivos específicos: i) descrever a organização e o funcionamento do conselho municipal de saúde de Palmas –TO. ii) identificar as características da Gestão Social presentes no conselho municipal de saúde de Palmas-TO a partir dos critérios de análise da Cidadania Deliberativa, presentes em Cançado, Pereira e Tenório (2015).

Este artigo analisa, primeiramente, os conceitos de Gestão Social e de Cidadania Deliberativa. Depois, faz uma breve apresentação do local onde foi aplicada a pesquisa, o Conselho Municipal de Saúde de Palmas, no estado do Tocantins. Na Metodologia, foi feita uma análise qualitativa das informações colhidas a partir de observação não participante, entrevistas, questionário e documentos. Realizou-se o total de 8 entrevistadas semiestruturadas e preenchimento de 13 questionários com os conselheiros (titulares e suplentes), considerando acessibilidade dos participantes e saturação (GIL, 2010). A interpretação dos dados foi através da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009).

2 GESTÃO SOCIAL

Em retrospecto acadêmico, não é possível apontar com precisão o surgimento do termo “Gestão Social” em estudos brasileiros, porém há indícios que as primeiras pesquisas científicas com essa temática tenham sido realizadas na década de 90, com destaque ao artigo intitulado: “Gestão social: uma perspectiva conceitual” de Fernando Guilherme Tenório, professor do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS/EBAPE/FGV), que provavelmente é o primeiro de texto nacional a tratar desse tema (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Nesse artigo, Tenório (1998) esclarece que a gestão social, enquanto tema, tem sido evocada de forma a acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governo, sobretudo na prática de políticas públicas. Trata-se de justificar a presença do Estado mínimo na atenção focalizada, através de políticas sociais, e, concomitantemente, de promover, flexibilizando, as relações de trabalho e de produção dos agentes socioeconômicos. Já na perspectiva conceitual pode-se dizer que a gestão social deve atender, por meio da esfera pública, ao bem comum da sociedade.

Para Dias e Paiva (2015) pode-se distinguir as tipologias de gestão em três possíveis naturezas: gestão pública, gestão estratégica¹⁰ e gestão social. A Gestão Pública diz respeito à gestão praticada no âmbito das instituições públicas de Estado nas suas mais variadas instâncias, tendo como objetivo perseguido a promoção do bem-estar da sociedade, portanto, almeja servir a coletividade em detrimento da satisfação individual. A gestão estratégica é aquela praticada pelas organizações atuantes no espaço denominado de mercado, sua finalidade de ação é o

¹⁰ Gestão estratégica é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a (s) outra (s). A gestão social contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais (TENÓRIO, 1998, p.16; TENÓRIO, 2005, p. 120).

lucro. Já na Gestão social há a busca pelo atendimento à gestão de demandas e necessidades sociais. A dimensão econômica consiste em um meio para a obtenção do fim social, o bem comum.

No Brasil, as pesquisas sobre Gestão Social intensificaram-se durante os anos 2000, na busca de sua consolidação enquanto área de estudo, em 2003 iniciou-se uma discussão sobre a criação de uma associação de pesquisadores dessa temática, tal ação que não se concretizou à época, mas conveio para maturação de um evento que foi consolidada em 2007, o I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (I ENAPEGS), com a temática “Práticas em debate, teorias em construção”, esse encontro culminou na formação da Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS (MENDONÇA; GONÇALVES-DIAS; JUNQUEIRA, 2012).

Produtivamente ativos até os dias atuais, os participantes da RGS integram hoje o maior número de pesquisadores na área da Gestão Social no Brasil, o que tem contribuído para o avanço dessa temática na academia, cabe destacar nesse momento alguns desses autores, Tenório (1998; 2005; 2008a; 2008b; 2012); Fischer (2002); França Filho (2007) que tratam das origens do tema; Boullosa (2009); Boullosa e Schommer (2008; 2009); Pinho (2010); Pinho e Santos (2015) que tecem críticas e abordam as limitações da Gestão Social enquanto campo disciplinar; e Cançado (2011); Cançado, Tenório e Pereira (2011); Cançado, Pereira e Tenório (2013); Cançado e Rigo (2014); que discutem os aspectos referentes a delimitação teórica da Gestão Social.

Cançado, Pereira e Tenório (2011) enxergam nesses estudos sobre Gestão Social o incentivo ao aprimoramento teórico da discussão, que é fundamental para completar as lacunas teórico-metodológicas desse campo em construção. Do esforço dessas reflexões que saem as primeiras tentativas de delimitação teórica do tema.

Na delimitação inicial de Cançado, Pereira e Tenório (2011) Gestão social é definida como a gestão que parte do interesse público bem compreendido, em um contexto de solidariedade e sustentabilidade, acontecendo na esfera pública e apresentando as características a seguir:

- i) A tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, ela tem que ser baseada na racionalidade comunicativa, no entendimento;
- ii) Dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo;
- iii) Transparência como pressuposto, que é simetria da informação e torna viável a tomada de decisão coletiva baseada no entendimento esclarecido. Assim, a linguagem deve ser inteligível a todos os participantes, tendo a capacidade de ser percebida e compreendida por qualquer pessoa;
- iv) Emancipação enquanto fim último, baseado nas características anteriores, no processo democrático deliberativo e no exercício pleno da cidadania (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Em síntese, entende-se a Gestão Social como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na transparência e inteligibilidade, promovendo a emancipação. Porém, sua delimitação conceitual deve se realizar de forma dialógica, sem coibir práticas diferenciadas e inovadoras (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013; CANÇADO, 2011).

3 CIDADANIA DELIBERATIVA

Para Tenório (2005) a Gestão Social não está relacionada, exclusivamente, às políticas públicas de demanda social, tão pouco diz respeito apenas a gestão de organizações do terceiro setor – associações civis sem fins lucrativos – sua abrangência vai para além disso. Ela está integrada a complexa proposta habermeriana de cidadania deliberativa. Id (2005, p. 105) “Cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

A compreensão da Cidadania Deliberativa passa por outros dois conceitos presentes na obra de Habermas, que são a esfera pública¹¹ – pressupõe igualdade de expressão, direito de fala sem coerção, oposto ao processo centralizador e autoritário visto em decisões de gabinete – e sociedade civil¹² – instituições sem caráter estatal ou econômico, que visam estimular o debate junto a esfera pública (TENÓRIO, 2016).

Partindo dos princípios teóricos de Habermas (2003) e dos fundamentos de avaliação da participação cidadã elaborados pelo IGOP/UAB presentes nos trabalhos de Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007) e Castellà e Parés (2008), o PEGS/EBAPE/FGV desenvolveu um escopo metodológico que buscou definir critérios de análise para o estudo da Cidadania deliberativa, esse processo resultou na elaboração de vinte e um critérios que estão distribuídos em seis categorias – primeira e segunda coluna do quadro 1 – (VILLELA, 2012).

Cançado e Rigo (2014) considerando a participação como elemento estruturando da Gestão Social e da Cidadania Deliberativa, propuseram uma aproximação dos critérios de análise para Cidadania Deliberativa com as características da Gestão Social apresentados

¹¹ A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 2013, p.435).

¹² A sociedade civil consiste num núcleo institucional formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas ancoradas nas estruturas de comunicação da esfera pública, nos componentes sociais do mundo da vida (HABERMAS, 1997, p. 99).

inicialmente por Cançado, Tenório e Pereira (2011) recapitulando: tomada de decisão coletiva sem coerção, inteligibilidade/transparência, dialogicidade e entendimento.

Tal justaposição resultou em um quadro de análise que visa identificar a GS nas organizações, segue.

Quadro 1 - Relação entre os Critérios de Análise para Cidadania Deliberativa e as características da Gestão Social

VILLELA (2012)		CANÇADO, TENÓRIO E PEREIRA (2011)
Categorias	Critérios	Característica da Gestão Social a ser identificada
<p>Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de Direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<p>Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.</p>	Transparência e Inteligibilidade
	<p>Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p>	Transparência e Inteligibilidade
	<p>Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.</p>	Dialogicidade; Entendimento
	<p>Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.</p>	Tomada de decisão coletiva sem coerção; Dialogicidade
	<p>Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.</p>	Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	<p>Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p>	Transparência e Inteligibilidade
	<p>Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.</p>	Entendimento; Dialogicidade
<p>Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos</p>	<p>Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos</p>	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e

VILLELA (2012)		CANÇADO, TENÓRIO E PEREIRA (2011)
Categorias	Crítérios	Característica da Gestão Social a ser identificada
espaços decisórios de políticas públicas.	grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.	Inteligibilidade; Dialogicidade
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Dialogicidade
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.	Entendimento
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.	Tomada de Decisão coletiva, sem coerção
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.	Tomada de Decisão Coletiva sem coerção
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.	Tomada de Decisão coletiva sem Coerção; Entendimento
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.	Tomada de Decisão Coletiva sem Coerção; Entendimento
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.	Tomada de Decisão Coletiva sem coerção
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.	Tomada de Decisão coletiva, sem Coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento

VILLELA (2012)		CANÇADO, TENÓRIO E PEREIRA (2011)
Categorias	Crítérios	Característica da Gestão Social a ser identificada
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.	Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.	Entendimento

Fonte: Cançado, Pereira e Tenório (2015, p.191-193).

Utilizar-se-á esse quadro de análise para identificar a Gestão Social no CMS-Palmas, pois esse estudo considera gestão social como um processo gerencial decisório deliberativo que procura atender as necessidades e promover o desenvolvimento de um determinado local (TENÓRIO, 2016).

4 CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PALMAS-TO

De modo recente, a academia interessou-se em aprofundar os estudos sobre essa temática e a literatura científica sobre esse termo tem se estendido no Brasil, desde a proliferação dos conselhos a partir do modelo seguido na Constituição Federal de 1988, o debate sobre eles veio sendo inserido em discussões mais vastas sobre participação, cultura, política e associativismo (GOHN, 2006; ABREU, 2010).

Para regulamentar as normas pertinentes à gestão democrática das políticas públicas previstas na CF, leis ordinárias específicas que instituíram os conselhos gestores de políticas públicas foram editadas pela União, Distrito federal, estados e municípios. No caso de Palmas-TO, o conselho municipal de saúde foi instituído pela lei nº 142, de 20 de dezembro de 1991 e reestruturado pelas leis nº 925, de 19 de dezembro de 2000 e nº 1378, de setembro de 2005.

Atualmente, além dessas legislações vigentes o conselho tem seu funcionamento e organização de definidos em seu regimento interno que foi aprovado em 13 de fevereiro de 2008.

O Conselho Municipal de Saúde tem como finalidades precípuas as ações deliberativas e finalizadoras, e ainda, as funções normativas, consultivas e organizacionais do Sistema Único

de Saúde de Palmas; do Plano Municipal de Saúde e do Fundo Municipal de Saúde de Palmas, abrangendo a política pública estabelecida para o município, a ser executada pela Secretaria Municipal de Saúde (CMS, 2008).

A composição dos Conselhos de saúde se caracteriza pela paridade entre usuários do SUS e demais representantes, ou seja, o percentual de conselheiros que representam os usuários dos serviços de saúde (50%) deve ser idêntico ao percentual de conselheiros que representam outros segmentos da sociedade (50%), porém no caso do CMS de Palmas/TO a própria lei que dispõe sobre sua estrutura não apresenta paridade, os usuários do SUS têm 43,75% de representação (PALMAS, 2005).

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esse tópico tem como finalidade expor e discutir os resultados da pesquisa de campo realizada no Conselho Municipal de Saúde de Palmas-TO, no período de junho de 2016 a junho de 2017. Para tanto, utilizou-se o Quadro 1 - Relação entre os Critérios de Análise para Cidadania Deliberativa e as características da Gestão Social para classificar os dados coletados.

Primeiramente, apresenta-se a compilação dos resultados coletados nos questionários que será complementada e interpretada conjuntamente com as evidências encontradas nas entrevistas, nos documentos e na observação da pesquisadora, as explicações aqui estabelecidas estão balizadas também com outros trabalhos realizados acerca da cidadania deliberativa e com o referencial teórico. A respeito do perfil dos participantes a tabela abaixo demonstra:

Tabela 1 - Perfil dos Participantes

Sexo (%)		Faixa Etária em anos (%)			Escolaridade (%)		
F	N	13	4	+		N	P
		0	0	5			C
		-	-	0			
		2	3	4			
		9	9	9			
3	6	2	1	5	1	6	
8	1	3	5	3	5	9	
5	5	1	4	8	4	2	

Condição (%)		Representação (%)				Tempo de colegiado em anos (%)			
T	Su					1-			
it	pl					2			
u	en								
l	te								
a									
r									
8									
4	15					7,			
,	,4					7			
6									

Legenda: F- Feminino, M- Masculino; B- Básico, M – Médio, S – Superior, PG – Pós-Graduação;
 G- Governo, P- Prestador de Serviço, T – Trabalhador na Saúde, U- Usuário.

Fonte: Elaboração própria.

Essas informações evidenciam que o grupo de conselheiros do CMS de Palmas-TO é composto majoritariamente por pessoas com faixa etária e qualificação mais elevada, e com experiência maior que dois anos nesse colegiado.

Além das informações sociais, o questionário também apresentou 21 afirmações que foram respondidas em escala do tipo Likert, técnica que consiste em fazer uma série de afirmações de concordância e discordância, em diversos graus, variando da resposta mais negativa para a mais positiva a respeito de um determinado tema ou situação vivenciada (GIL, 2000).

O resultado das respostas está disposto na tabela 2:

Tabela 2 - Apuração dos Questionários

CATEGORIAS	CRITÉRIOS	1	2	3	4	MÉDIA
Processo de Discussão	Canais de difusão	0,0%	23,1%	76,9%	0,0%	2,77
	Qualidade da informação	0,0%	46,2%	38,5%	15,4%	2,70
	Espaços de transversalidade	0,0%	23,1%	61,5%	15,4%	2,92
	Pluralidade do grupo promotor	0,0%	15,4%	69,2%	15,4%	3,00
	Órgãos existentes	0,0%	15,4%	61,5%	23,1%	3,08
	Órgãos de acompanhamento	7,7%	7,7%	46,2%	38,5%	3,16
	Relação com outros processos participativos.	0,0%	30,8%	38,5%	30,8%	3,00
						2,95
Inclusão	Abertura dos espaços de decisão	0,0%	30,80%	46,20%	23,10%	2,93
	Aceitação social, política e técnica	0,0%	30,8%	38,5%	30,8%	3,00
	Valorização cidadã	0,0%	15,4%	46,2%	38,5%	3,23
						3,05
Pluralismo	Participação de diferentes atores	0,0%	30,8%	53,8%	15,4%	2,85

	Perfil dos atores	0,0%	7,7%	92,3%	0,0%	2,92
						2,89
Igualdade Participativa	Forma de escolha de representantes	0,0%	46,2%	46,2%	7,7%	2,62
	Discursos dos representantes	0,0%	23,1%	69,2%	7,7%	2,85
	Avaliação participativa	0,0%	15,4%	69,2%	15,4%	3,00
						2,82
Autonomia	Origem das proposições	0,0%	30,8%	69,2%	0,0%	2,69
	Alçada dos atores	0,0%	15,40%	76,90%	7,70%	2,92
	Perfil da liderança	0,0%	15,4%	76,9%	7,7%	2,92
	Possibilidade de exercer a própria vontade	0,0%	23,1%	76,9%	0,0%	2,77
						2,83
Bem comum	Objetivos alcançados	0%	0%	92,30%	7,70%	3,08
	Aprovação cidadã dos resultados	0%	0%	84,60%	15,40%	3,15
						3,12

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Cada uma das categorias de análise foi investigada também nas entrevistas, onde observou-se a adequação entre o conteúdo da fala dos entrevistados e a definição teórica dos critérios de cidadania deliberativa.

Buscando preservar a identidade dos entrevistados, eles serão identificados apenas pelos códigos [U- Usuário; G- Governo; T- Trabalhador + número da entrevista, por ordem de coleta]. As transcrições das entrevistas serão apresentadas sem editar as falas dos entrevistados de forma a ter uma maior adjacência da realidade, procedimento este ajustada com o método de análise de conteúdo, utilizado para interpretação. Para os critérios vejamos a corroboração e contraposições das alocações:

5.1 PROCESSO DE DISCUSSÃO

Nesse, busca-se a compressão dos mecanismos e formas de comunicação que permitam criar um espaço intersubjetivo e comunicativo, que favoreça o entender e fazer-se entender entre os agentes no Conselho.

Canais de difusão: Diz respeito da existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes. Há confirmação por parte dos entrevistados da existência de canais de comunicação, porém com algumas limitações: “Nós temos um site, temos um site ligado à secretaria de saúde que ela é a nossa gestora, eu sou contra esse tipo de funcionamento, mas infelizmente isso é” [U2]. “Tem muita informação publicada, as atas de reuniões estão disponíveis no site da prefeitura, mas acho que a população, menos de 20% conhece o que é o conselho” [U3]. Há demonstrações de esforço:

“Vários conselheiros que entraram agora dos trabalhadores elogiaram demais a página, apesar de ser bem pobrezinha a página lá, mas eles acharam de uma organização que deu até inveja, eles falaram, que disse na época que essa pessoas eram trabalhadores e o município disse que o conselho era uma bagunça... nas atas eles falaram até que antes os usuários não tinham voz, as atas não constavam a fala do usuário, e agora lá as atas eram duas folhas, três folhas, agora é vinte e seis, é trinta, é quarenta, então eles perceberam que houve uma evolução no conselho, então foi bom né” [T5].

Complementando: “A a gente tem o Facebook, tem o grupo de WhatsApp dos conselheiros, mas não é aberto para comunidade” [T6]. “Existe um site na página da prefeitura que coloca as realizações, documentos, atas de reunião, só que eu vejo que hoje isso não é suficiente” [G7].

O que nos leva a **Qualidade da Informação**: “ Usam ferramentas muito restritivas, eu não sei se eu posso considerar o site restritivo, mas o ambiente que ele está eu não sei se tudo mundo chega lá, consegue acessar, eu não vejo destaque na página, até porque não tem conteúdo assim, o conteúdo é normativo assim, tem as leis, enfim, eu acho que é pouco interativo” [G8]. Também foram questionados se há utilização de termos técnicos que possam dificultar o entendimento dos próprios conselheiros, nesse quesito os usuários apontaram que há dificuldades no entendimento de alguns assuntos: “A saúde é um pouquinho mais complicado, né? Então eu peço para que houvesse uma esclarecimento maior” [U3]. “A gente percebe que os usuários mais humildes eles não perguntam realmente, e tem muito isso de termos técnicos, principalmente pela gestão, vão apresentar alguns planos programas, relatórios, por exemplo” [T5]. “Mas o espaço é livre, quando você não tem entendimento de qualquer coisa você pode pedir esclarecimentos para o conselheiro e o conselheiro esclarece na maior tranquilidade, sem problema” [T6].

No CMS, os **espaços de transversalidades** são a garantia de que diferentes pontos de vista sejam efetivados por meio da composição paritária de conselheiros, porém, como já citado, após análise da legislação vigente, foi observado que há mais integrantes do governo e trabalhadores do que usuários. Já no quesito **pluralidade do grupo promotor** que é o compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores, observou-se na maioria das falas que há a garantia do espaço de participação de todos os conselheiros. “É dialogado, tem a fala do conselheiro, tem a fala da secretaria e das comissões” [U1]. “Todos tem seu lugar de fala” [T5].

Verificando os **Órgãos existentes** ficou constatado a duplicidade de algumas estruturas, por exemplo, médicos representando usuários, pessoas ligadas ao governo representando usuários ou trabalhadores, já nos **Órgãos de acompanhamento** constatou-se certo nível de

maturidade visto que as falas evidenciaram o bom funcionamento das comissões de supervisão que garantem a coerência e fidelidade na execução do que é deliberado.

Sobre a **Relação com outros processos participativos** verificou-se que há interação com o Conselho estadual de saúde e com os conselhos locais de saúde. mas ainda com espaço para melhoramento desse relacionamento. “A gente começou a fazer esse diálogo, principalmente foi os movimentos sociais através dos usuários, e dos conselhos de políticas públicas a gente dialoga bastante com o conselho estadual de saúde, com o conselho nacional, e sempre quando tinha qualquer dúvida a gente recorria ao conselho estadual, nacional, e em relação aos outros conselhos de políticas públicas eles tem pouco diálogo [T6].

5.2 INCLUSÃO

Essa categoria demonstra o grau de incorporação de atores anteriormente excluídos dos espaços decisórios, primeiro no que diz respeito a **abertura dos espaços de decisão** ficou demonstrado a existência de processos que favorecem a articulação de grupos, dando chance igual a todos de participação na tomada de decisão. “Tudo [no conselho] é feito de forma democrática e com tranquilidade, pelo menos o que eu tenho acompanhado foi dessa forma” [T5]. “Sempre é dado direito a voz e voto, não só os conselheiros municipais, mas também os conselheiros locais e as outras pessoas que estavam presentes na reunião de forma bem democrática mesmo” [T6]. Há também uma consciência coletiva sobre a importância da **aceitação social, política e técnica**, do reconhecimento da necessidade de aplicação de metodologias participativas:

“A gente vê muito usuário que consegue debater muito bem, traz temáticas relevantes até outros usuários que já não conseguem trazer muito essa discussão, mais focado na presença ou não de médico, enfermeira, de profissional, de medicamento e de exame, então quando você vai apresentar um plano de saúde se você usar só termos técnicos e orçamentário, aparentemente inclusive pode parecer que você está querendo criar códigos para enganar as pessoas, para manipular, eu penso que a gente tem que achar esse equilíbrio, tem que ser técnicas, mas tem que ser de fácil compreensão” [G7].

Quanto a **valorização cidadã** percebeu-se a compreensão sobre a relevância social da sua participação por parte dos conselheiros, eles compreendem sua influência sobre a melhoria dos serviços públicos, seja fiscalizando ou propondo melhorias.

5.3 PLURALISMO

Nesse critério foi analisado multiplicidade de atores sociais no CMS, ou seja, **participação de diversos atores sociais**. Notou-se, que o CMS deixa aberto o espaço para participação de diversos atores (associações, sindicatos, conselhos locais, governo, população por meio de áreas geográficas) mas esse esforço ainda é limitado à movimentos sociais institucionalizados, não alcançando ainda os cidadãos não organizados. Já sobre o **perfil dos atores** nota-se que alguns tem se profissionalizado enquanto conselheiro, com mais 20 anos, 10 anos de representação, porém de forma geral tem-se alternado as representações. Uma questão problemática, no entanto, é a não paridade de atores, havendo participação de trabalhadores e governo maior que de usuários, além disso há muitas organizações religiosas tradicionais representados em detrimento de outras categorias também importantes como do movimento LGBT e secundaristas, por exemplo.

5.4 IGUALDADE PARTICIPATIVA

Essa categoria verifica a existência de isonomia entre os agentes envolvidos no Conselho na sua atuação.

O critério **forma de escolha dos representantes** indica que participantes convergiram em afirmar que as eleições dos Conselheiros e Mesa Diretora são feitas de forma democrática e direta: “a gente põe edital convocando, as pessoas chega por região e se candidata, então nós temos várias representantes” [U1]. “Todo mundo concorre ao processo eleitoral, quantas entidades quiserem concorrer concorrem ao processo eleitoral” [T5]. Os que não são feitas eleições, caso dos representantes do Governos e de alguns trabalhadores, as cadeiras são ocupadas por indicação.

Há divergência quanto à efetiva liberdade de escolha (parte acredita na abertura e parte indica manipulação e problemas durante o processo eleitoral).

Quanto ao **Discurso dos representantes** nos relatos analisados, observou-se uma evolução da valorização da participação tanto da sociedade quanto do próprio grupo de conselheiros eleitos no discurso dos representantes. “Houve um tempo em que os usuários nem eram ouvidos, hoje isso mudou” [T6] “Todos têm oportunidade de fala, é só querer” [U1].

5.5 AUTONOMIA

Essa categoria da cidadania deliberativa verifica se o poder decisório é apropriado por todos seus agentes de maneira a contribuir para o controle social e efetividade das políticas públicas na área de saúde.

No que diz respeito a **origem das propostas** e a **possibilidade de exercer a própria** a maioria dos participantes da pesquisa garante que as pautas geradas e discutidas são de interesse exclusivo da sociedade, apesar disso constam declarações por parte do governo de que há uma tendência dos trabalhadores de pautarem discussões de classe e sindicato, desfocando das discussões mais amplas. Em contrapartida os trabalhadores dizem que o governo utiliza de artifícios para aprovar com mais agilidade suas pautas. Sobre a **alçada dos atores**, foi consensual que os conselhos locais são uma ferramenta fundamental para aumentar a intensidade com que os cidadãos de todas as localidades da cidade possam intervir nas decisões sobre as políticas públicas. Sobre o **perfil de liderança**, isto é a condução descentralizada do processo de deliberação houveram elogios por parte dos trabalhadores e usuários ao presidente do CMS: “Uma pessoa muito centrada, muito enérgico, muito qualificado também” [U2]. “Muito sensato, ele é muito sensato, ele deixa as pessoas pronunciar” [U4]. “Ele conduz de forma democrática e com tranquilidade, pelo menos o que eu tenho acompanhado foi dessa forma” [T5]. Já os representantes do governo discordam:

“Ele leva muitos temas polêmicos abordados inclusive trazidos por ele, mas que tinha que ter mais liberdade para exposição, para defesa, o presidente ele não pode, não é que ele tenha que ser imparcial, ele não pode a partir da decisão e da visão dele no processo direcionar o trabalho do conselho, isso que estava acontecendo, ele colocar só a opinião dele para que as pessoas votem ou compreendam, analisem, o presidente precisa estimular os conselheiros a buscar suas informações, a fazer suas análises também, incentivar as comissões e acredito que isso é um papel de um bom presidente” [G7] “Ele conduz de forma a não favorecer a participação, já tinha convicções próprias, decisões próprias, e enfim, facilitando um pouco a participação dos demais.

5.6 BEM COMUM

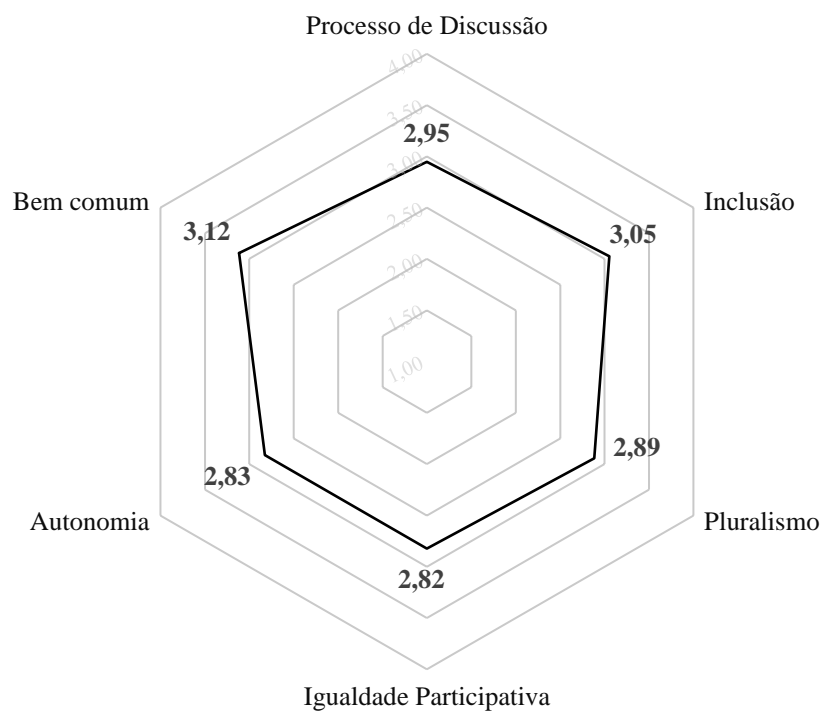
Essa categoria estuda os critérios relacionados com os resultados sociais e práticos da deliberação da política pública em tema, no caso a saúde.

No que diz respeito aos critérios **objetivos alcançados e aprovação cidadã**, ressalta-se que a maioria dos entrevistados faz avaliação positiva sobre a relação entre os objetivos planejados e os resultados alcançados na política de saúde local. “Eu acho que a gente conseguiu atingir o objetivo, fizemos vários questionamentos sobre recursos, então houve um avanço muito grande” [U3]. “O conselho está se tornando cada vez mais forte em relação à participação

das pessoas, principalmente com a renovação, as pessoas estão se sentindo mais potentes, mais ouvidas, mais participam do debate, participam ativamente de alguns debates quando conseguem compreender e trazer elementos da realidade de todos para nós debatermos” [G7]. Mesmo nesse cenário, os participantes destacam que as ações do CMS ainda são pouco conhecidas e reconhecidas pela população em geral, sendo esse um limitador a ser mitigado ao longo do tempo.

Finalizada essa discussão, resta tentar fazer um panorama sobre as Categorias da Cidadania Deliberativa descrito no gráfico do tipo radar, representado a seguir: quanto mais próximo do centro, mais longe de satisfazer a categoria; quanto mais próximo da extremidade, mais próximo de satisfazer o critério.

Figura 1 - Representação Gráfica das Categorias – Cidadania Deliberativa



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

5.7 CONGRUÊNCIAS COM AS CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO SOCIAL

Partindo dos resultados já apresentados, pode-se analisar as possíveis congruências das práticas sociais e políticas desse conselho com às dimensões da Gestão Social, tratadas na obra

de Cançado (2011), por tratar da dinâmica da Gestão Social vista sob a ótica das dimensões e aplicadas, neste trabalho, na perspectiva da participação no CMS de Palmas-TO. Dessa forma:

a) A tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, ela tem que ser baseada na racionalidade comunicativa, no entendimento – De acordo com os dados coletados, observou-se que a tomada de decisão é coletiva, mas há práticas, ainda que em menor medida, de coerção, o que prejudica também o atendimento do item B. A linguagem utilizada é um fator que o conselho tem buscado amadurecer e aparentemente tem gerado resultado.

b) Dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo – Um dos fatores mais destacados do CMS, visivelmente um ambiente onde o diálogo se sobressai. O que demonstra a maturidade e visão crítica do grupo que está atuando, também é latente a preocupação em auxiliar para que todos compreendam o que está sendo discutido.

c) Transparência como pressuposto, que é simetria da informação e torna viável a tomada de decisão coletiva baseada no entendimento esclarecido; e emancipação enquanto fim último, baseado nas características anteriores, no processo democrático deliberativo e no exercício pleno da cidadania – foi possível observar que existe uma preocupação muito grande do conselho em fazer com que as informações fiquem mais claras para eles próprios e disponíveis para o público em geral, mas essa necessidade é sucumbida pela rotina de trabalhos do CMS que exige cada vez mais plenárias curtas, porém observou-se que há diligências para melhorar esses aspectos. Todo esse cenário apresentado evidencia que o CMS de Palmas atende parcialmente os critérios de cidadania deliberativa e se aproxima fortemente das características da Gestão Social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a estudar e avaliar a participação do cidadão no Conselho Municipal de Saúde de Palmas, no Tocantins, sob a perspectiva da Cidadania Deliberativa e da Gestão Social.

Uma indicação se a prática social do CMS Palmas está gerando a Emancipação dos agentes envolvidos é o grau valorização cidadã do papel exercido no acompanhamento da coisa pública, adicionada à efetiva autonomia desses atores sociais. Nesse sentido, os relatos dos entrevistados assinalam que existe um grau de amadurecimento e crescimento dos agentes envolvidos.

Dos critérios de Cidadania Deliberativa discutidos, alguns se destacam nos pontos positivos e negativos da análise. Mostraram-se como os critérios melhor atendidos dentre todos os órgãos de acampamento e aprovação cidadã, e, no extremo oposto, qualidade da informação. Os outros critérios são satisfeitos parcialmente, em diferentes graus.

Dessa forma, os resultados indicaram que o Conselho de Saúde de Palmas atende parcialmente os critérios de cidadania deliberativa, mas há limitações. Mesmo assim, ele se aproxima fortemente das características da Gestão Social. Como sugestão esse conselho deve ser incentivado a fortalecer conjuntamente todos os aspectos apresentados por esse estudo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. A. Representação de interesses nos conselhos nacionais de políticas públicas. In: SILVA, F.S.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Estado, instituições e democracia** - Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: Ipea, 2010. cap.08, p. 259 – 254.
- ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de (Org.). **Participação e Controle Social na Saúde**. Belo Horizonte: Ufmg, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11451/689>>. Acesso em: 05 set. 2016.
- AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. John Hopkins University Press, Baltimore, 2009.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto de 5 de outubro de 1988 e alterações adotadas pelas emendas Constitucionais nos 1/1992 a 55/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos a 6/1994.
- BRASIL. Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, da organização e funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências (**Lei Orgânica da Saúde**). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo, Editora 34, 2002.
- CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras (UFLA), 2011.
- CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma**. 1. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2013.

_____, A. C.; RIGO, A. S. Fundamentos teóricos da gestão social: aprofundando a discussão. In: FERREIRA, M. A. M. (org.). **Administração pública, economia solidária e gestão social: limites, desafios e possibilidades**. Viçosa, MG: UFV, 2014, cap. pp. 54 -82.

_____, A. C.; SAUSEN, J. O; VILLELA, L. E.; Gestão Social versus Gestão Estratégica. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão Social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. 1ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013, v. 2, pp. 15-99.

_____, A. C.; TENÓRIO F. G.; PEREIRA, J. R. **Gestão social: reflexões teóricas e conceituais**. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

_____, A.C; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA. Gestão Social: Reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR [online]**, V.9, nº 03, p. 681-703, 2011.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2011.

Conselho Nacional de Saúde (Org.). **História do CNS**. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

CUNHA, Eleonora S. M. 2007. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Participação social no Nordeste**. Belo Horizonte, Editora UFMG.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Editora da UFF; Brasília: Ed. Flacso do Brasil, 2003.

DIAS, Thiago Ferreira; PAIVA, Juarez Azevedo de. Gestão Social e Desenvolvimento Territorial: um olhar a partir processo de governança dos Colegiados Territoriais Brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, p. 91-105, dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/42207>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GOHN, M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2013, 110 p. (Dissertação de Mestrado do Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

KRONEMBERGER, Thais Soares; MEDEIROS, Amanda Cristina; DIAS, Anderson Felisberto. Conselhos Municipais: Institucionalização e Funcionamento. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares (Org.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**. 1. ed. Rio de Janeiro - RJ: Ebape, 2016. cap. 6, p. 152-182. v. 3.

LIMA, Priscila Gualberto de. O desenho institucional e as instituições participativas: conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos. **Revista contraponto**, Porto alegre, v. 1, n. 1, p. 109-127, jan. /jul. 2014.

LOPES, Luís Sérgio de Oliveira. **Ética e Cidadania - Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania**. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2008.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração e interpretação de dados**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporâneo**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Alysson André Régis de; LEITE FILHO, Carlos Alberto Pereira; RODRIGUES, Cláudia Medianeira Cruz. **O processo de construção dos grupos focais na pesquisa qualitativa e suas exigências metodológicas**. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO.

RIBEIRO, José Luís Duarte; RUPPENTHAL, Carla Simone. **Estudos Qualitativos com apoio de grupos focais**. 2ª Semana de Engenharia de Produção e Transporte. Porto Alegre. Dezembro, 2002.

SILVA, Fernanda Rodrigues da. **Controle social: a gestão social das ações do Estado**. 2015. 178f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Palmas, 2015.

TAVARES, Augusto de Oliveira. Participação. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 133-135.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO; A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR., J. T. (orgs.). **Gestão social: aspectos Teóricos e aplicações**. Ijuí: Unijuí, 2012, cap. 01, pp. 23-36.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração**. C. A. A. Carvalho, & A. C. Teixeira (Eds.). Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Pólis.

VILLELA, Lamounier Erthal. Escopo metodológico. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p.35-46.

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA SINAIS VITAIS

Aghata Karoliny Ribeiro Gonsalves¹³

Mariane Maier Nunes¹⁴

Resumo

As organizações da sociedade civil representam um importante ator para o fortalecimento da democracia e para a garantia de direitos. O objetivo deste artigo é apresentar como o ICOM, uma organização da sociedade civil de Santa Catarina, promoveu uma ação pública por meio do Programa Sinais Vitais, um diagnóstico social participativo que disponibiliza conhecimento sobre a cidade, mobiliza pessoas e organizações para agirem em prol da garantia de direitos das crianças e adolescentes de Florianópolis. A estratégia de pesquisa foi a observação-participante com postura etnográfica, descrevendo como se deu o processo de tomada de decisão participativa e a comunicação dialógica dessa ação pública. O artigo também aborda as diferentes lógicas de interação de uma associação identificadas no decorrer da ação pública. Evidencia-se que múltiplas lógicas estão em interação no processo das ações públicas. As associações foram percebidas como importantes atores de mediação entre as situações problemáticas que por meio de diversos dispositivos de ação, mobilizaram a opinião pública e evidenciaram os desafios da cidade traduzindo-os como problemas públicos.

Palavras-chave: Associações. Ação Pública. Organizações Da Sociedade Civil. Ação Coletiva.

¹³ Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Professora Colaboradora do Departamento de Administração Pública (UDESC/Esag), aghata.gonsalves@gmail.com

¹⁴ Administradora; Mestre em Administração pela George Washington University; Gerente Executiva do ICOM - Instituto Comunitário Grande Florianópolis. Membro do comitê gestor da Rede Brasileira de Filantropia para a Justiça Social. E-mail: marianemn@icomfloripa.org.br

COMMUNITY PARTICIPATION IN THE CHILDREN AND ADOLESCENTS RIGHTS PUBLIC POLICIES: THE EXPERIENCE OF THE PROGRAMA SINAIS VITAIS

Abstract

Civil society organizations represent an important player in strengthening democracy and promoting civil rights. The purpose of this paper is to present how ICOM, a Civil Society Organization from Santa Catarina, Brazil, promoted a public action through the Vital Signs Program, an initiative that leverages local knowledge to measure the vitality of communities and supports action towards promoting the rights of children and youth in Florianópolis, Santa Catarina. Research data was gathered from participant-observation by the use of the ethnographic method, describing how the participatory decision-making process and the dialogic communication of this public action took place. The paper also addresses the different logics of interaction of associations identified in the course of a given public action. It is evidenced that multiple logics are interacting in the process of public actions. As a result, civil society organizations were perceived as important players for a mediation role between problematic situations that mobilizes public and highlighted city challenges, translating and turning them into public problems.

Keywords: Associations. Public Actions. Civil Society Organizations. Colective Action.

1 INTRODUÇÃO

As organizações da sociedade civil se destacaram no Brasil como atores importantes no fortalecimento da democracia devido aos seus esforços de mobilização e atuação comunitária. Evidências históricas (ANDION; SERVA, 2004; AVRITZER, 2012) podem ser encontradas para assumir que as ações coletivas engendradas no bojo da sociedade civil são capazes de engendrar novas ideias, paradigmas e inter-relacionar múltiplas lógicas de ação. A sociedade civil pode ser reconhecida como um campo simbólico e como um conjunto de instituições e práticas - dimensão cultural e simbólica - lócus da formação de valores, de normas de ação, de identidades e significados coletivos, ampliando a capacidade de exercício de deliberações coletivas, do debate público e mediar temas entre o interesse particular ao interesse público (HABERMAS, 1999; COHEN, 2003; ANDION; SERVA, 2004).

Atualmente existem no Brasil mais de 400 mil organizações da sociedade civil, das quais 41% atuam para garantir a defesa e efetivação de direitos sociais (IPEA, 2018). Atuando em área como assistência social, saúde, educação e cultura, estas organizações, que empregam mais de dois milhões de trabalhadores, também participam da efetivação das políticas públicas. Nesse contexto de institucionalização de novos direitos podemos situar também a discussão sobre a garantia dos direitos da criança e do adolescente. Durante a Assembleia Nacional Constituinte iniciada em 1987, mais de 1,3 milhões de assinaturas foram coletadas garantindo o reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente na Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 (CF/88). Rompendo com a doutrina legal do Código de Menores até então vigente no país, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) regulamentou o artigo 227 da CF/88 sob um novo paradigma institucional: o reconhecimento de todas as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos (GONSALVES; ANDION, 2017).

A participação de organizações da sociedade civil (OSCs) nas políticas públicas de atendimento a este público, seja na prestação de serviços, ou a partir de sua atuação política, como por exemplo nos conselhos de direitos da criança e do adolescente, que já foram implementados em mais de 90% das cidades brasileiras (IBGE, 2009). No Brasil, existem mais de 400 mil OSCs, das quais 41% dedicam-se a defesa de direitos (IPEA, 2018). Em Florianópolis, cidade lócus deste estudo, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) possui mais de 100 organizações registradas, sendo que 80% dos atendimentos às crianças e adolescentes em políticas como o acolhimento institucional e serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, são realizados por organizações da sociedade civil (ICOM, 2017).

O ECA prevê que as políticas públicas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente devem ser realizadas por meio de um “conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais” (BRASIL, 1990, Art. 86). Prevê também que a efetivação dos direitos da criança e do adolescente¹⁵ são prioridade absoluta, apresentando uma série de diretrizes às políticas de atendimento, bem como, medidas de proteção aos direitos ameaçados ou violados. O ECA é reconhecido mundialmente como um dos instrumentos legais mais avançados no que tange a garantia de direitos da criança e do adolescente (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

No entanto, conforme argumentam Gonsalves e Andion (2017), mesmo após 25 anos de sua promulgação, a efetiva garantia de direitos a este público ainda apresenta diversos desafios.

Com aproximadamente 60,5 milhões de crianças e adolescentes entre 0 e 19 anos vivem no Brasil, o que representa aproximadamente 30% em relação a estimativa populacional, cerca de 17 milhões de crianças e adolescentes entre 0 a 14 anos vivem em situação de pobreza¹⁶. No ano de 2015, 18% do total de homicídios registrados no país vitimaram crianças e adolescentes (entre 0 e 19 anos), mais de 10 mil mortes, das quais de 80% foram cometidas com arma de fogo. Em 2015, o Disque 100 (disque denúncias nacional) recebeu mais de 153 mil denúncias de violações de direitos contra crianças e adolescentes em todo o país (ABRINQ, 2017). Apenas com estes indicadores, fica evidente que nem mesmo o direito à vida, o mais elementar de todos, não conseguimos garantir às nossas crianças e adolescentes. Se aprofundarmos outros indicadores tão fundamentais para o desenvolvimento integral, particular a este período da vida, como o direito à cultura e ao brincar, por exemplo, a maioria dos municípios brasileiros não apresenta nenhuma política pública estatal específica.

Para que os direitos das crianças e adolescentes possam ser garantidos é preciso políticas públicas efetivas, investimento e mobilização e atuação comunitária. Mas como priorizamos essas ações em face de tantos problemas públicos que assolam a vida de muitas crianças e adolescentes? Quais são os principais avanços e desafios que enfrentamos ao buscar a melhoria da qualidade de vida a este público? Considerando os problemas públicos cada vez mais complexos que demandam dos atores locais múltiplas soluções e engajamentos, as ações coletivas de interesse público engendradas no bojo da sociedade civil (ANDION, et al, 2017) são “laboratórios da vida cívica e escola de democracia deliberativa”, na qual a comunidade é

¹⁵ São direitos da criança e do adolescente garantidos pelo ECA: direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990, Art. 4º).

¹⁶ Situação de pobreza: pessoas que vivem com renda domiciliar per capita mensal igual ou inferior a meio salário mínimo (ABRINQ, 2017).

um dos lugares privilegiados de exercício da cidadania que proporciona vivência, prática e inscrição no território (CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011, p. 20).

Estes conjuntos de indivíduos, organizações e instituições que são direta ou indiretamente afetados pelas percepções compartilhadas de situações problemáticas, definem aquilo que é público e justificam diferentes mobilizações e engajamentos para seu enfrentamento. A definição do interesse público ocorre por meio de um processo negociado de diversos interesses nas arenas públicas, não sendo um constructo definido *a priori* invocado como referência abstrata, ele é construído e definido nas ações coletivas, mais especificamente nos seus processos internos e práticas organizativas que geram efeitos nas arenas públicas e no campo de em que atuam (ANDION et. al, 2017; GONSALVES; ANDION, 2017).

Tais engajamentos coletivos, considerados a partir de uma perspectiva multicêntrica de políticas públicas, são denominadas por Lascoumes e Le Galès (2012) de *ação pública*. A utilização do termo ação pública reconhece para outros atores para além do Estado a ação conjunta para a busca de objetivos e sobretudo para a efetivação e garantia dos direitos sociais. Diante do exposto, o objetivo deste artigo é compreender como uma OSC de Florianópolis, o ICOM - Instituto Comunitário Grande Florianópolis, por meio do Programa Sinais Vitais, protagonizou uma ação pública para a realização de um diagnóstico social participativo sobre a situação das crianças e adolescentes em Florianópolis. Os resultados deste processo de pesquisa serão apresentados nas próximas sessões. Considerando esta apresentação introdutória, o artigo está dividido em cinco sessões. A segunda aborda a concepção teórica adotada, e na sequência, os principais procedimentos metodológicos. A quarta seção apresenta os resultados do trabalho, sendo finalizado com as considerações finais.

2 AÇÃO PÚBLICA: MOBILIZAÇÕES COLETIVAS E PROBLEMAS PÚBLICOS

Em uma série de pesquisa apresentadas em Cefai, Veiga e Mota (2011), em seu artigo intitulado *Arenas Públicas: por uma etnografia da vida associativa*, os autores apresentam alguns pressupostos teóricos que resultaram de suas pesquisas em associações.

Argumentando que a associações revitalizam as comunidades, o tecido social e proporcionam a ressocialização dos indivíduos, defendem que elas participam como um ator central em formas de governança pública em diversas áreas de políticas públicas como urbanismo, segurança, saúde, educação e lazer (CEFAÏ, VEIGA E MOTA, 2011). Em um plano mais político, as associações são os lugares privilegiados de exercício da cidadania, pois

mobilizam os saberes, as virtudes e as competências cívicas e engajamento dos cidadão (CEFAÏ, VEIGA E MOTA, 2011).

Cefai, Veiga e Mota (2011) argumentam que as diversas modalidades de experiência e de ação coletiva nas associações podem ser pensadas sob o título de “regimes do próximo” que entrelaçam diferentes lógicas, nas quais, apenas o trabalho de campo, em que o pesquisador compromete-se no contexto dessas experiências, podem proporcionar sua compreensão. O Quadro 1 sintetiza as diferentes lógicas de engajamento coletivo nas associações.

Quadro 1 - Lógicas de ação e interação nas associações

Regime do próximo	Lógicas de ação
Serviço público	Aplica os regulamentos de administração pública para produzir e distribuir serviços, segue as finalidades do interesse geral, aplica métodos de trabalho impostos pelo poder público.
Representação democrática	Há uma legitimidade no interior da associação em que as decisões são tomadas pelo princípio de maioria após o voto.
Empresa comercial	Está submetida aos imperativos da produtividade e da rentabilidade, em que predomina a racionalidade instrumental e utilitária sob a lógica de acúmulo de capitais.
Organização industrial	É regida pelos princípios da eficiência e da previsibilidade. Raciocina em termos de performance, estabelece métodos de medida e de controle, procura reduzir as incertezas.
Soberania popular	É o lugar de realização de uma forma de democracia local, direta em que predomina uma racionalidade comunicacional cuja participação, deliberação e decisão são acessíveis a todos os membros da associação.
Coesão social	Recria os laços sociais e renova as relações contra a entropia do individualismo. Ensina aos indivíduos que eles têm competências e conhecimentos úteis a todos, reativando um senso de cidadania social de direitos e deveres, obrigações mútuas e responsabilidades que são capazes de despertar a gratidão e o reconhecimento.
Vida doméstica	É um prolongamento do lugar caloroso da casa e da vizinhança, em que se ocupa dos afazeres da vida cotidiana, apoia-se em relações de confiança entre pessoas que partilham da mesma história e do mesmo território.
Realização pessoal	Horizonte para uns de autonomia individual, para outros, de narcisismo expressivo, no qual os indivíduos encontram modos de realização própria, sob a forma de felicidade pessoal, do êxito econômico e da autenticidade expressiva.

Fonte: elaboração própria, baseado em Cefai, Veiga e Mota (2011).

Esses diferentes regimes de engajamento estabelecem formas de proximidade, de cooperação e de desprendimento dos modos de vida individualistas, em que múltiplas lógicas podem se entrelaçar. Não somente o poder econômico, simbólico ou o prestígio, mas se manifestam sentidos de responsabilidade e da solidariedade, recusa a injustiça social, preocupação com o bem público, nos quais se manifestam o desejo de participar dos assuntos públicos (CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011).

As associações, como forma de ação coletiva, têm, em geral, um motivo, um foco, uma visão que a motiva (objetivo partilhado). Ele se configura como o elemento vital de engajamento dos indivíduos. Esses objetivos podem estar centrados no interesse público ou nos interesses restritos a um grupo delimitado de pessoas (como no caso das empresas, ou de associações de cunho associativo como as agremiações, por exemplo). Complementando o exposto por Cefaï e Terzi (2012), Reynaud (2004) e Andion et. al (2017) consideram uma ação coletiva aquela que visa produzir um bem coletivo e de interesse público¹⁷. As ações coletivas de interesse público coordenadas por meio do engajamento de pessoas criam estas modalidades de experiência e de ação, “regimes do próximo”, sintetizados no Quadro 1 (CEFAÏ, VEIGA E MOTA, 2011). A definição do interesse público ocorre por meio de um processo negociado de diversos interesses nas arenas públicas, não sendo um constructo definido *a priori* invocado como referência abstrata, ele é construído e definido no e durante o processo das ações coletivas.

Cefaï (2012) define **arena pública** como um espaço de confrontação e cooperação nos quais os problemas públicos são significados e compartilhados e onde vários atores e instâncias, para além do aparelho do Estado, se articulam em torno dos mesmos. O autor se afasta das concepções tradicionais de esfera pública, postuladas por Hanna Arendt e Habermas, que buscavam delimitar seus contornos. Sua justificativa é que atualmente, os espaços públicos são muito mais fluidos, dinâmicos e até mesmo virtuais, caracterizados por múltiplos atores em interação que exprimem diversas lógicas, ora em cooperação, ora em confrontação em que o conflito e as deliberações coletivas estão em disputas e tensões. Portanto, a arena pública não é um lugar de consensos, mas um patchwork de maneiras de julgar, de ver o mundo e de existir (CEFAÏ, 2012; ANDION, et al, 2017; GONSALVES; ANDION, 2017).

¹⁷ Um bem público pode ser definido como um bem que, uma vez criado, é livremente acessível a todos. Um bem que qualquer um pode ter acesso, tendo ou não participado da sua produção, tendo ou não pago seu preço. Por exemplo, se a água de uma praia está menos poluída ela será para todos os banhistas, que ele tenha ou não dado suporte a ações de preservação ambiental (REYNAUD (2004).

Para Cefai, Veiga e Mota (2011) uma arena pública se articula por intermédio de formas de (i) mobilização coletiva, (ii) dos estados da opinião pública e dos (iii) dispositivos de ação pública.

(i) Uma associação não se encontra isolada, ela participa de grupos, redes de associações e dinâmicas de institucionalização que negociam interesses em um jogo complexo de interesses, negociações, barganhas, intimidação, formando coletivos que passam a constituir alianças e entram em conflito com outras organizações e instituições (CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011). Elas “formulam críticas, diagnósticos e prognósticos para o público; contam fábulas morais, produzem depoimentos pessoais, reescrevem relatos históricos, desenham uma ordem dos possíveis (CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011, p. 40).

(ii) As associações são intermediárias importantes nos processos de constituição da opinião pública, quando trazem à tona temas de interesse e de preocupação comum. Conforme argumentam Cefai, Veiga e Mota (2011), a emergência de um problema público não é simplesmente cognitiva, envolve afetividades, moralidades coletivas, experimentações de sentimentos. “As associações são caixas de ressonância desse processo” (CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011, p. 42). Inserem novas gramáticas de escândalo ou de reprovação, formulam demandas de reparações, de denúncias, e engendram novos personagens como “as minorias visíveis, as crianças vítimas de violência, as vacas loucas ou as nuvens radioativas (...) um conjunto de histórias, de racionalização e de argumentos” que buscam a publicização dos problemas públicos por meio da imprensa, rádio, televisão e internet (CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011, p. 42).

(iii) As associações buscam um *status* (jurídico ou reputacional) de modo a ser identificada na arena pública, e com isso, ter espaço para participar de negociações, receber financiamentos ou estar implicadas em processos e dinâmicas de discussão que tomam lugar nos fóruns oficiais, nos conselhos de direitos de políticas públicas, nas agendas políticas municipais, governamentais, legislativas ou administrativas (CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011). Em contraposição a ação pública a partir da tutela estatal, a ação pública, no sentido dos “públicos” John Dewey, nasce das práticas associativas, de cooperação e de comunicação que tematizam problemas e exigem do poder público sua resolução ou criam formas inovadoras de responder a eles coletivamente (CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011; ANDION, *et. al*, 2017).

2.2 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ÀS AÇÕES PÚBLICAS

A ontologia sobre o que são políticas públicas direcionam o olhar epistemológico sobre a análise das políticas públicas. Dois grandes debates sobre este campo de estudos são encontrados na literatura, o primeiro discute o que se considera políticas públicas, ou seja, sua definição¹⁸. Fruto dessa diversidade de conceitos, o segundo debate permeia discussões acerca da identificação do ator responsável pela proposição das políticas públicas, que se posicionam a partir de duas visões diferentes. A primeira, chamada de estadocêntrica, considera as políticas públicas de responsabilidade estritamente de atores estatais, já a segunda concepção, denominada de multicêntrica, amplia a diversidade de atores, considerando para além do Estado, outros atores como possíveis protagonistas, como as organizações privadas e da sociedade civil, as redes de políticas públicas, os cidadãos, entre outros (SOUZA, 2006; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; SECCHI, 2013; BOULLOSA, 2013; GONSALVES; ANDION, 2017).

Conforme argumentam Andion, *et. al* (2017), mesmo no Brasil, onde podemos encontrar múltiplas experiências de ação coletiva e processos de governança participativa, ainda predomina uma análise estadocêntrica. Boullosa (2013) discute que tais análises estão centradas em um viés normativo-prescritivo que influenciadas pelas teorias estadunidenses deram origem ao campo de estudo das políticas públicas no Brasil. A então chamada análise racional das políticas públicas permanece como a corrente hegemônica na academia brasileira. Ainda são raros os estudos no Brasil que tratam das diferentes fontes de influência nas políticas públicas, para além do Estado ou aqueles que vão além de uma leitura funcionalista, no entanto, proposições férteis podem ser encontradas nos trabalhos de Boullosa (2013), Andion *et. al*, (2017), Gonsalves e Andion (2017) e Andion, Moraes e Gonsalves (2017). Internacionalmente, os trabalhos de Lascoumes e Le Galès (2012) apresentam uma nova proposição de estudo ao campo das políticas públicas, os quais sugerem que as políticas públicas devem ser interpretadas como ações públicas.

Para Lascoumes e Le Galès (2012) uma ação pública é uma experimentação, um fluxo de interações a ser observada ao longo do processo de sua execução que é definida e delineada também pela observação do pesquisador. A ação pública é resultante de uma ação coletiva, uma iniciativa de coletivos que buscam atingir um objetivo compartilhado em contextos de cooperação e de competição (CEFAI, 2007). De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012):

[...] as políticas públicas são ações coletivas que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da

¹⁸ Para conhecer os diversos conceitos de políticas públicas ver Lascoumes e Le Galès (2012), p. 42 – 43.

regulação de suas tensões, da integração de grupos e da resolução dos conflitos (p. 32).

Este olhar sobre a ação pública como um processo não orquestrado, conduzido por uma comunidade de indagadores, objetivam responder a problemas percebidos como problemas públicos (BOULLOSA, 2013; ANDION, *et. al*, 2017). Lascoumes e Le Galès (2012) ampliam esta perspectiva e argumentam que antes da ação e intervenção pública de resposta, é preciso que os desafios públicos sejam selecionados e configurados. Elaborar uma política pública não significa apenas resolver problemas, mas igualmente construir problemas dando visibilidade aos desafios públicos a fim de demonstrar seus esforços para resolvê-los.

O problema só se torna público, quando os atores mobilizados conseguem inscrevê-lo no espaço público, isto é, quando se torna objeto de atenção, de controvérsias, e que as posições se confrontam para caracterizar seus componentes, amplitudes e causas. Aqui, a mediação exerce um papel considerável para fazer eco aos debates e alimentá-los não só de imagens e de testemunhos, mas também como parte integrante da definição do problema e da apreciação sobre a urgência desse desafio (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 141).

Conforme argumenta Cefaï (2012) às ações coletivas se comprometem em um esforço coletivo de definição das situações percebidas como problemáticas, a partir da discussão conjunta, exposição de ideias, julgamento de opiniões. Localizando os problemas, lançam sinais de alerta, entram em disputas e polêmicas, configuram os temas de conflito e estabelecem compromissos. “a coisa pública não é mais o monopólio do Estado” (CEFAÏ, 2012, p. 4, tradução nossa).

O problema público é configurado simultaneamente sobre distintas cenas públicas, mais ou menos institucionalizadas. As opiniões se preocupam com as consequências para as coletividades, os órgãos midiáticos são mobilizados para dar ressonância e ingressar as situações percebidas como problemáticas como problemas públicos. Os “sujeitos portadores” desta agenda pública são mobilizados também para dar suas opiniões: experts sobre o fenômeno em pauta, científicos e políticos entram nas polêmicas com dados científicos, representantes de associações são mobilizados em defesa de grupos “minoritários” e até mesmo o direito formal entra em jogo, mobilizando as máquinas judiciais (CEFAÏ, 2012).

As ações públicas se configuram em diversos espaços distintos nas arenas públicas. Conforme argumenta Cefaï (2012) os espaços de argumentação são múltiplas: cara a cara com políticos, em assembleias legislativas, em fóruns representativos, nos tribunais, dentro dos conselhos municipais, em agências governamentais, nos espaços midiáticos, e mesmo dentro das próprias associações.

Além disso, Lascoumes e Le Galès (2012) argumentam que há outros elementos articulados que se relacionam com as ações públicas como os atores, instituições, as representações, os processos e seus resultados (os efeitos). O Quadro 3, sintetiza estes elementos.

Quadro 3 - Elementos das ações coletivas

Elementos	Descrição
Atores	Podem ser individuais ou coletivos. São dotados de recursos, possuem certa autonomia, estratégias e capacidade de fazer escolha. São guiados por interesses materiais e/ou simbólicos.
Representações	São espaços cognitivos e normativos que dão sentido às ações dos atores, as condicionam e as refletem.
Instituições	São as normas, regras, rotinas, procedimentos que governam as interações.
Processos	São as formas de interação e sua recomposição no tempo. Eles justificam as múltiplas atividades de mobilização dos atores individuais e coletivos.
Resultados	São as consequências, os efeitos da ação pública.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Lascoumes e Le Galès (2012).

Considerando os elementos apresentados sobre a ação pública, os autores (CEFAÏ, VEIGA E MOTA, 2011) argumentam que para compreender as ações públicas, ou seja, as experiências de ações coletivas de interesse público e sua inscrição em arenas públicas o comprometimento e engajamento do pesquisador em acompanhar os processos *in situ*, são fundamentais para descrever e analisar os regimes de engajamento, coordenação, colaboração, confrontação e justificação em que se encontram as atividades ordinárias, considerando sobretudo seus efeitos nas causas coletivas e públicas que se propõem a atuar. Consoante a esta perspectiva teórica, a seção seguinte apresenta os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa é de **natureza qualitativa**, que segundo Denzin e Lincoln (2006) configura-se como uma atividade situada que através de um conjunto de práticas materiais e interpretativas pretende compreender e tornar visível o fenômeno investigado. Ela se fundamenta na concepção de que “natureza e sociedade não são dois pólos distintos”, mas antes

uma mesma produção de coletivos que requerem uma explicação conjunta (LATOURE, 2012, p. 138).

Diante destas concepções ontológicas, este estudo foi realizado por meio de relações estabelecidas das pesquisadoras com o fenômeno de estudo, levando em consideração suas experiências prévias e suas histórias de vida. Seguindo a concepção epistemológica das teorias apresentadas, este artigo não tem a pretensão de enunciar verdades absolutas, mas interpretar o fluxo das ações observadas, problematizando-as e atribuindo significado às mesmas. Para tanto, o Programa Sinais Vitais, do Instituto Comunitário Grande Florianópolis - ICOM, pode ser considerado uma ação pública, protagonizada por uma associação, o ICOM, uma ação coletiva de interesse público (CEFAÏ, 2012) que se configura como uma organização da sociedade civil (COHEN; ARATO, 1994; ANDION; SERVA, 2004)).

Segundo os objetivos gerais desta pesquisa que é compreender como o ICOM, por meio do Programa Sinais Vitais, protagonizou uma ação pública para a realização de um diagnóstico social participativo sobre a situação das crianças e adolescentes em Florianópolis, a **estratégia de pesquisa utilizada foi a observação-participante com postura etnográfica**.

A pesquisa foi realizada a partir do acompanhamento do processo de realização do Programa Sinais Vitais, realizado pelo ICOM, iniciada no mês de março de 2016 e finalizada em maio de 2017, totalizando um ano e dois meses de observação e imersão no campo.

A característica principal da observação-participante é a incursão direta do pesquisador no “terreno” pesquisado (CEFAÏ, 2013). Justamente por isso, utilizamos o termo postura etnográfica conforme apresentam Andion e Serva (2006) as contribuições da etnografia não apenas como um método, mas como uma postura epistemológica para a realização de pesquisas na área da Administração.

A reflexividade e o estranhamento, conceitos próprios da etnografia foram as que mais apresentaram desafios às pesquisadoras, visto que as mesmas se encontram imersas prestando serviços ao ICOM, sendo que uma delas estava inteiramente envolvidas nas atividades de execução do programa, bem como as duas se envolveram profundamente na sistematização de relatórios finais sobre o projeto. O esforço de uma postura etnográfica para relatar os fenômenos vivenciados ficou a cargo da escrita etnográfica e sobre o processo de reflexão sobre o Programa. No entanto, a facilidade de acesso aos envolvidos e o histórico de atuação no campo da criança e do adolescente, facilitaram a realização da pesquisa e o acompanhamento do Programa Sinais Vitais, bem como a sistematização dos principais processos e seus efeitos.

Como **principal instrumento de investigação** (próprio desta estratégia de pesquisa), foi utilizado o **diário de campo** para registro dos diferentes momentos e situações vivenciadas.

As notas foram realizadas eletronicamente, configurando a característica do diário de campo, que proporcionou agilidade para elaboração, organização e interpretação do fenômeno de estudo¹⁹. As notas de campo realizadas procuraram sistematizar os momentos vivenciados registrando os principais atores, representações, instituições, processos, resultados, bem como as principais percepções e sentimentos das pesquisadoras sobre os processos vivenciados. Além disso, uma avaliação sobre os principais pontos críticos, sentimentos e percepções também eram realizados coletivamente pelas pesquisadoras, em conjunto com a equipe do ICOM.

No Quadro 4, sintetizamos os principais momentos acompanhados durante o processo de realização do Programa Sinais Vitais, buscando relacioná-los com os processos de engajamentos que ocorrem nas arenas públicas (CEFAÏ, 2012), conforme apresentado na seção teórica anterior.

Quadro 4 - Principais momentos de observação do Programa Sinais Vitais

Arenas Públicas de engajamentos	Descrição	Momentos acompanhados	Datas
Mobilização coletiva	Oficina dos eixos	Vida, Saúde e Alimentação	27/04/2016
		Educação	24/05/2016
		Integridade física, psicológica e moral	08/07/2016
		Profissionalização e Proteção no Trabalho	10/08/2016
		Cultura, Lazer e Esporte	24/08/2016
	Oficina de cocriação semana sinais vitais	Oficina de cocriação para lançamento Sinais Vitais	23/02/2017
	Reunião para mobilização comunitária e coleta de indicadores	Reunião junto à Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis	08/04/2016
Visita à Vara da Infância		13/07/2016	

¹⁹ Um trabalho de conclusão de curso, realizado na graduação de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina também foi utilizado no processo da pesquisa, facilitando a recuperação e reflexão sobre as principais experiências vividas. Agradecemos a autora Larissa Cataneo Dutra, que realizou um belíssimo trabalho de sistematização de experiência do Programa Sinais Vitais.

		Reunião para coleta de indicadores na Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis	26/04/2016
Estados da opinião pública	Programa de rádio	Rádio CBN Diário Notícia na Manhã	20/03/2017
		Rádio CBN Conversas Cruzadas	22/03/2017
	Programa de televisão	Entrevista Jornal do Almoço	20/03/2017
		Entrevista Bom dia Santa Catarina	21/03/2017
		Entrevista agência ALESC	22/03/2017
Dispositivos de ação pública	Evento solene	Evento solene de lançamento do Sinais Vitais com a presença de autoridades locais	20/03/2017
	Seminário	Seminário “Pílulas de Conhecimento” com os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente	22/03/2017
	Debate	Debate sobre a primeira infância em parceria com a RAPS - Rede de Ação Política pela Sustentabilidade	21/03/2017
	Participação no CMDCA - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente	Reunião junto ao CMDCA para planejamento de reunião da Comissão Intersetorial do Plano Decenal sobre o diagnóstico	07/06/2016
	Apresentação na Câmara Municipal de Florianópolis	Apresentação do Sinais Vitais na Câmara Municipal de Florianópolis seguido de debate	21/08/2017

Fonte: elaboração própria.

A descrição da experiência vivenciada no Programa Sinais Vitais, a partir destes diversos espaços de observação, arenas públicas e engajamentos coletivos serão apresentados na seção a seguir.

4 O PROGRAMA SINAIS VITAIS: PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA COMO AÇÃO PÚBLICA

O Sinais Vitais é um diagnóstico social participativo que busca a partir da dialogicidade e de um processo decisório descentralizado, identificar áreas prioritárias, oportunidades e desafios de uma determinada localidade, visando orientar a tomada de decisão para a melhoria da qualidade de vida das pessoas que nela vivem. É uma iniciativa do ICOM - Instituto Comunitário Grande Florianópolis, uma associação - organização da sociedade civil que tem por missão promover o desenvolvimento comunitário na Grande Florianópolis, por meio da mobilização, articulação e apoio a investidores e organizações de base comunitária. Com esse objetivo, o ICOM tem sido um canal para participação de pessoas e instituições em temas de interesse público em Florianópolis.

Segundo os gestores do ICOM, para promover o desenvolvimento comunitário e fortalecer a sociedade civil de forma integral, uma das estratégias do ICOM é a de conhecer o território de atuação e articular pessoas e instituições em torno desse conhecimento. Conforme relatado por eles, a experiência do Sinais Vitais foi criada em 2007 para promover, junto à comunidade local, debates em torno de temas de interesse público e a criação coletiva de conhecimento que pudesse inspirar ação por parte do governo, do mercado e da sociedade civil organizada. Desde a criação do programa, foram realizadas oito edições, os relatórios, fruto deste processo de pesquisa participativa podem ser encontrados no site do ICOM²⁰.

Em 2016, o ICOM protagonizou, junto a uma rede de atores, o Sinais Vitais Florianópolis Criança e Adolescente “Direito deles, Transformação para Todos”, em Florianópolis. Com base nas perguntas norteadoras “como priorizamos ações transformadoras para a melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes?” “Que variáveis interferem na sobrevivência, no desenvolvimento e na proteção desse público?” essa edição do Sinais Vitais, foco de análise deste estudo, se propôs a disponibilizar conhecimento sobre a situação das crianças e adolescentes na capital, mobilizar pessoas e organizações para a ação e informar as prioridades da cidade aos gestores públicos de Florianópolis. Isso para que junto a uma rede de pessoas e instituições comprometidas, pudessem melhor garantir os direitos dessa população.

Apresentamos os resultados frutos da observação direta do planejamento e execução da última edição do Programa Sinais Vitais do ICOM que ocorreu entre dezembro de 2015 e maio de 2017. Na seção seguinte, apresentamos uma breve contextualização sobre a história do Sinais Vitais, além da descrição da nossa experiência vivenciada durante o Programa. Utilizando como

²⁰ <http://www.icomfloripa.org.br/sinais-vitais/>

base os processos de engajamentos que ocorrem nas arenas públicas (CEFAÏ, 2012), dividimos os principais momentos de observação do Sinais Vitais em três etapas: mobilização coletiva, dispositivos de ação pública e estados da opinião pública.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA SOBRE O SURGIMENTO DO SINAIS VITAIS

A experiência do Programa Sinais Vitais foi inspirada no método do *VitalSigns*, liderado por Fundações Comunitárias Canadenses. No Canadá, a experiência é reconhecida como um programa nacional que alavanca conhecimento local para "medir o pulso" das cidades e fomentar ações de melhoria das condições de vida desses territórios (VITAL SIGNS, 2018). Com a motivação de servir como canal de participação comunitária para temas de interesse público e fomentar uma filantropia comunitária estratégica no território de atuação, em 2007, em conversa com as instituições canadenses, o ICOM decidiu aplicar o método, adaptado para a realidade da Grande Florianópolis. Foi uma organização pioneira a realizar o Programa Sinais Vitais fora do Canadá, com o objetivo de fomentar a participação cidadã em sua região de atuação.

4.2 MOMENTOS DE MOBILIZAÇÃO COLETIVA

Quando o ICOM decidiu junto ao CMDCA de Florianópolis e atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente realizar mais uma edição do Sinais Vitais em 2014, já possuía um histórico de atuação para o fortalecimento dessa rede de garantia: o ICOM havia protagonizado uma edição do Sinais Vitais Criança e Adolescente em 2010, programas de fortalecimento institucional para OSCs parte desse sistema e participado ativamente no CMDCA (ICOM, 2017). Na época em que a experiência foi proposta, embora o município de Florianópolis apresentasse alguns indicadores, os mesmos não refletiam as iniquidades sociais da cidade. As informações sobre a garantia de direitos das crianças e dos adolescentes disponibilizadas aos cidadãos eram em geral, de difícil entendimento e pouco contextualizadas. Assim, as pessoas não contavam com subsídios para discutir e buscar soluções para os problemas que ameaçavam a qualidade de vida desse público.

Com a necessidade do município de olhar para a situação das crianças e dos adolescentes, o ICOM propôs mais uma edição do Sinais Vitais. O ano de 2015 foi de mobilização de parceiros financiadores. A etapa de financiamento dos projetos das associações muitas vezes refletem uma lógica de *empresa comercial* (CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011), na

qual há uma grande preocupação em rentabilizar os projetos propostos. A lógica do ICOM não é uma lógica de venda de produtos ou serviços e está mais ligada a mobilização de pessoas e empresas que se sensibilizam com as causas e resolvem investir em projetos sociais. Especificamente esta edição do Sinais Vitais demorou aproximadamente dois anos para ser iniciado, visto os trâmites de registro e aprovação no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o qual foi certificado para receber recursos via Lei de Incentivo Fiscal. A lógica de *serviço público* (CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011), em projetos que recebem incentivos fiscais fica fortemente marcada, pois segue todos os trâmites e procedimentos muitas vezes demorados e burocráticos para o repasse dos recursos.

Na de fase de planejamento do projeto que ocorreu de dezembro de 2015 à março de 2016, a equipe do ICOM decidiu contratar para coordenar a pesquisa, uma profissional que já havia, assim como o ICOM, construído relações de confiança com os atores chave do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis. Essa contratação permitiu ao ICOM ampliar a participação em todo processo do projeto.

A lógica de *organização industrial* seguiu nas fases de planejamento do projeto. Durante essa fase, os gestores e coordenadores revisaram os programas anteriores, bem como resgataram o projeto enviado em 2014 ao CMDCA para rever as metas e objetivos que haviam sido propostos inicialmente. Foram a partir deste projeto que as diretrizes do projeto foram definidas, estabelecendo o objetivo geral, os objetivos específico, a quantificação das metas e as atividades a serem realizadas. Além disso, a equipe do projeto realizou uma vasta pesquisa para coletar *benchmarks* de diagnósticos e relatórios produzidos nacional e internacionalmente sobre o contexto da criança e do adolescente. A equipe do ICOM optou por elaborar o Sinais Vitais seguindo como eixos norteadores os direitos da criança e do adolescente, os direitos foram agrupados inicialmente em seis eixos: (i) Vida, Saúde e Alimentação; (ii) Educação; (iii) Liberdade, Dignidade e Respeito; (iv) Esporte, Cultura e Lazer; (v) Convivência Familiar e Comunitária e (vi) Profissionalização e Proteção no Trabalho. Organização esta que representou uma mudança significativa em relação ao Sinais Vitais produzido em 2010 que foram realizados por setor de atendimento público como Assistência Social, Educação, Saúde.

Era perceptível identificar nesta etapa de planejamento uma grande preocupação da equipe do ICOM com a qualidade técnica do relatório final que seria produzido, em que apresentaria os principais indicadores que seriam coletados sobre a situação da criança e do adolescente da cidade de Florianópolis. Relatórios que possuíam uma agradável leitura, imagens, ilustrações e infográficos eram separados como modelos que poderiam servir de inspiração.

Os atores internos do ICOM que atuaram no processo de realização da pesquisa era formada por quatro pessoas uma Pesquisadora/Coordenadora Técnica; uma Coordenadora Administrativa que representava a gestão institucional do ICOM, duas estagiárias e uma Coordenadora de Pesquisa. Ao longo do projeto, toda a equipe do ICOM acabou se envolvendo na execução das principais atividades, totalizando oito pessoas e voluntários.

Para dar continuidade, na etapa de planejamento, a equipe do Sinais Vitais organizou a metodologia do projeto em quatro passos: (i) pesquisa e coleta de indicadores; (ii) mobilização e participação da comunidade, (iii) publicação do relatório e (iv) disseminação, divulgação e advocacy. A figura 01 retrata essa metodologia.

Figura 1 - Passo a passo do Sinais Vitais Criança e Adolescente 2016



Fonte: Blog do ICOM.

Entre abril e agosto de 2016 aconteceram importantes momentos de mobilização coletiva, parte integrante do projeto, cinco oficinas comunitárias temáticas permitiram que

diferentes atores, cada um com seu papel e expertise, participassem de contextualização e análise os indicadores para revelar a situação das crianças e adolescentes na cidade.

a) As oficinas temáticas sobre direitos da criança e do adolescente: Contemplando as cinco oficinas temáticas realizadas por direito da criança e do adolescente, o processo seguido pela equipe do ICOM para preparação de todas as oficinas seguia as seguintes etapas: coleta interna em fontes secundárias (geralmente banco de dados públicos) os principais indicadores relacionados ao direito em questão. A segunda etapa consiste na preparação das oficinas temáticas, organizando os indicadores de maneira lógica para fomentar os debates e discussões, bem como mapeando os atores que seriam convidados para participar das oficinas. Na terceira etapa era realizado um processo de reflexão sobre o momento coletivo vivenciado com os atores (que ocorreram na sala de eventos do ICOM), bem como era realizada uma sistematização dos principais pontos discutidos. A equipe do ICOM realizou uma sistematização minuciosa do que havia sido debatido pelos convidados, para auxiliar na escrita final do relatório, bem como para apresentar os principais avanços e desafios da cidade, relacionados ao campo da criança e do adolescente.

O primeiro eixo do projeto a ser trabalhado foi relacionado ao direito à vida, saúde e alimentação. Sua escolha foi realizada devido a forte aproximação pessoal que a coordenadora de pesquisa havia com representantes da Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis, o que facilitou a coleta e mobilização das pessoas para participarem da oficina temática. Nesta etapa, ficou perceptível como as relações de amizade e laços pessoais são mobilizados para a atuação das associações, que, não precisando seguir a lógica do *serviço público*, são capazes de se filiar a *lógica da vida doméstica*, em que é possível se apoiar nas relações pessoais e de confiança entre as pessoas.

Durante a coleta de dados, diversas visitas e contatos com especialistas da área da saúde, principalmente servidores da Secretaria Municipal de Saúde, permitiu a equipe do ICOM aprender e manusear as plataformas governamentais para coleta dos indicadores. Geralmente este trabalho ficava sob responsabilidades das estagiárias do projeto, as quais apresentaram bastante dificuldade nesta fase de coleta pois precisavam compreender profundamente o direito da criança que estavam trabalhando, bem como o sistema de funcionamento das mais diversas políticas públicas que permeavam o eixo abordado. Apesar da coordenadora da pesquisa ter vasto conhecimento na área da criança e do adolescente, as especificidades do setor saúde eram difíceis de ser compreendidas pela equipe. A partir dessa dificuldade inicial, a percepção da equipe do ICOM sobre a necessidade de se construir uma experiência realmente participativa para garantir a qualidade e um impacto efetivo do projeto foi se tornando mais clara.

Foto 1 - Oficina participativa do eixo “Vida, Saúde e Alimentação” realizada no dia 27 de abril de 2016



Fonte: Arquivos ICOM.

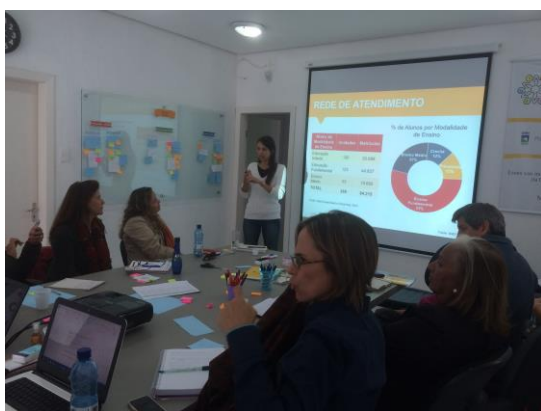
A primeira oficina temática aconteceu no dia no dia 27 de abril de 2016 e contou com a participação de oito pessoas. Estiveram presentes duas servidoras da Secretaria Municipal de Saúde, 2 representantes de organizações da sociedade civil, 1 representante do CMDCA e 1 representante do Conselho Tutelar. Este momento de participação e atuação intersetorial realizada pelo ICOM em sua sede, demonstra uma lógica de *soberania popular*, pois apesar de percepções e interesses diferentes entre os atores, foi possível perceber como os mesmos conseguiram discutir e analisar o direito da criança em questão, de um olhar genuíno de interesse público com a melhoria da qualidade de vida das crianças da cidade, em detrimento de suas representações institucionais.

A partir da oficina, engajamentos coletivos e acordos comuns foram traçados, um exemplo foi quando uma servidora pública da Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis (SMS) se propôs a gerar um mapa das áreas de interesse social com os focos nas renda familiares. Além disso, a referida servidora se engajou em todo o processo do Sinais Vitais. Sua participação foi fundamental para que o relatório final fosse capaz de georreferenciar os indicadores, cruzando-os com as áreas de interesse social da cidade, bem como com os níveis de renda da população conforme distribuição espacial em Florianópolis.

Após a oficina, a equipe Sinais Vitais do ICOM se reuniu para avaliar as interações e pontos a melhorar. Seguiram com a sistematização da primeira oficina e planejaram a pesquisa relacionada à próxima oficina, sobre o eixo educação. A partir do dia 02 de maio, a equipe

iniciou a pesquisa preliminar do eixo educação, buscando dados oficiais atualizados. A oficina temática contou com a presença de nove pessoas, representantes da Secretaria Municipal e Estadual de Educação, Secretaria Municipal de Saúde (Programa de Saúde na Escola e Departamento de Territorialização), Universidade Federal de Santa Catarina, Conselho Tutelar, Conselho Municipal da Educação (CME) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Fotos 2 e 3 - Oficina participativa do eixo “educação” que ocorreu no dia 24/05/2016



Fonte: Arquivos ICOM.

A oficina temática da área da educação foi a oficina mais acirrada em termos de debate e confrontação de ideias e opiniões. Embates eram travados principalmente entre servidores da prefeitura, responsáveis pela educação básica no município, contra as organizações da sociedade civil. Além disso, foi discutida a qualidade do ensino público oferecidos pelo governo do estado de Santa Catarina. A análise de indicadores por escola revelou que os piores indicadores eram de escolas estaduais. Essa exposição da situação real da cidade ocasionou desconforto na servidora representante da Secretaria Estadual da Educação do Estado de Santa Catarina, no entanto, mediadas pela equipe do ICOM, os desacordos conseguiram ser vencidos e estratégias de como apresentá-los foram definidas de maneira conjunta.

A capacidade de mediação da equipe do ICOM foi fundamental para que os desacordos pudessem ser explicitados, que os pontos de vista contrários pudessem ser expressados e que acordos coletivos fossem firmados. Diversas pessoas que participaram desta oficina, continuaram engajadas até o final do processo, inclusive a servidora do estado, que se mostrou parceira em diversos momentos e etapas do projeto. Conforme apresenta Cefaï (2012) as

associações são intermediárias importantes nos processos de constituição da opinião pública, quando trazem à tona temas de interesse e de preocupação comum.

As seguintes oficinas temáticas aconteceram no dia 08 de julho de 2016 (eixo integridade física, psicológica e moral), 10 de agosto de 2016 (profissionalização e proteção no trabalho) e 24 de agosto (cultura, lazer e esporte) respectivamente. Além das oficinas de mobilização comunitária, o ICOM realizou 18 reuniões com atores na etapa de engajamento e coleta de indicadores.

Com as oficinas realizadas, pudemos perceber que apesar das visões contrárias, a lógica de *coesão social*, E o engajamento de pessoas da comunidade conseguiram significar o projeto realizado pelo ICOM para servir ao seu objetivo comum: entender como Florianópolis poderia melhor garantir os direitos de suas crianças e adolescentes. Diversos atores que participaram das oficinas temáticas, também se engajaram na escrita e revisão do relatório final, corrigindo erros de interpretação dos indicadores, ajudando na escolha das principais palavras, proporcionando uma compreensão de fácil acesso para o público em geral.

b) Sistematização das oficinas temáticas e produção do relatório final

Em setembro de 2016, a equipe do ICOM finalizou a sistematização dos resultados das oficinas para assegurar que os principais *temas de controvérsias e as situações percebidas como problemáticas* haviam sido contempladas no relatório final. Nos meses de outubro e novembro, ocorreram reuniões internas entre a equipe Sinais Vitais e gestores do ICOM para a escrita preliminar do relatório. Durante esse período, os atores engajados com a experiência, ou seja, atores parceiros e participantes das oficinas, participaram tanto validando a pesquisa, contribuindo, revisando e realizando adequações ao texto. Depois da verificação dos especialistas e elaboração dos layouts, a versão final do relatório começou a ser construída. Nesta etapa buscou-se principalmente tornar as informações coletadas numa leitura fluída e rápida, de fácil compreensão. Para tanto, uma jornalista, assessora em comunicação, uniu-se a equipe do projeto para auxiliar nesta etapa de transformação do texto. A principal dificuldade observada nesta etapa do projeto foi a adaptação do relatório elaborado pela pesquisadora para uma linguagem fácil, de rápida leitura, sem que as informações relevantes fossem suprimidas no relatório diagramado.

Uma grande preocupação da equipe do ICOM era tornar o relatório uma publicação de fácil compreensão, para que ele pudesse realmente pautar as discussões públicas e subsidiar as ações dos diversos atores do SGDCA. O resultado de todo esse processo de ação pública interna, seria finalmente levado ao nível das arenas públicas midiáticas e o discurso utilizado

seria fundamental para colocar os principais desafios percebidos como problemáticos em pauta, ou seja, torná-los problemas públicos.

O ano de 2016 foi encerrado com a escrita do texto final do relatório Sinais Vitais. A escolha da identidade da experiência Sinais Vitais, bem como o slogan para divulgação foi cocriado em uma sessão de brainstorming. Chegou-se ao slogan “Sinais Vitais: Direito deles, Transformação para todos”, partindo da ideia de que é preciso uma cidade inteira para garantir os direitos das crianças e adolescentes de Florianópolis. Os meses de janeiro e fevereiro de 2017 foram dedicados à diagramação por profissional de designer contratada para esta finalidade. As reuniões com essa profissional se tornaram muito frequentes no cotidiano de trabalho da equipe do ICOM, que revisava os textos durante o dia para viabilizar o trabalho da designer durante o turno da noite. Neste momento de entrega e finalização do projeto, a lógica de *organização industrial* definida por regras, prazos, técnicas e investimentos voltou à tona. As *lógicas de coesão social e realização pessoal* predominantes entre a equipe do ICOM durante a realização do projeto eram colocadas à prova, em face da lógica técnica estabelecida nesta etapa do projeto.

4.3 AS ASSOCIAÇÕES NOS PROCESSOS DE CONSTITUIÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

A fim de ampliar o impacto do projeto, alcançando mais organizações e meios de comunicação, o ICOM e a comunidade envolvida optaram por realizar o lançamento oficial do Projeto Sinais Vitais em março de 2017, na semana de aniversário de Florianópolis. O intuito era inserir a pauta criança e adolescente em outros eventos que estavam abordando a qualidade de vida na capital, além da realização do lançamento do relatório. Para pensar no lançamento do Sinais Vitais junto com todos os participantes da experiência, foi realizada oficina de cocriação da chamada “Semana Sinais Vitais”, realizada em fevereiro de 2017.

Como resultado, a semana **de lançamento** foi dividida em quatro momentos: evento solene, debate sobre a primeira infância, seminário pílulas de conhecimento e inserção nas grandes mídias da cidade.

O evento solene ocorreu no dia 20 de março de 2017 e foi voltado para agentes políticos, gestores públicos, OSCs, investidores sociais e a comunidade de especialistas Sinais Vitais. O objetivo foi apresentar o relatório a todas as pessoas engajadas no processo de elaboração do Projeto, enaltecer o papel das OSCs e sua importância no sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, bem como apresentar aos gestores públicos do poder executivo, legislativo e judiciário as principais desafios levantados. O evento contou com a participação de aproximadamente 100, e conseguiu atingir o objetivo pois contou com a presença do Prefeito

de Florianópolis, da Juíza da Vara da Infância, Defensores Públicos da cidade, Vereadores e Conselheiros de direitos.

Dando continuidade à semana de lançamento, um evento de debate sobre a primeira infância foi protagonizado pelo ICOM, RAPS²¹ e parceiros do Sinais Vitais, na Universidade do Estado de Santa Catarina. Já no terceiro dia da programação, acompanhamos o “Seminário Pílulas de Conhecimento” que além de divulgar o Sinais Vitais, promoveu uma conversa com os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Os palestrantes do Seminário foram os próprios integrantes dessa comunidade engajada nas oficinas comunitárias participativas. A participação da Juíza da Infância, no evento de lançamento e no seminário realizado na UDESC representou ao ICOM a importância e o impacto que o relatório gerou.

Foto 4 - Especialista Sinais Vitais durante evento “Seminário de lançamento”



Fonte: Arquivos ICOM.

Pudemos perceber durante o Seminário e fala dos especialistas engajados, que os mesmos tinham um sentimento de pertencimento para com essa ação pública quando se davam conta que poderiam incluir outras observações e indicadores no relatório utilizamos frases como: “esquecemos de incluir essa análise do diagnóstico”. O uso da primeira pessoa e da corresponsabilização para com a tomada de decisão de incluir ou não a referida análise, evidenciam uma lógica de soberania popular e coesão social a partir das decisões descentralizadas e participativas.

Por fim, percebemos que durante a divulgação nas diferentes mídias, rádio, televisão e redes sociais, a comunidade de especialistas Sinais Vitais participou ativamente seja dando entrevistas, depoimentos e protagonizando falas em nome dessa ação pública: "O Sinais Vitais

²¹ Rede de Ação Política pela Sustentabilidade.

nos aponta que as crianças e adolescentes em situação de trabalho são as mesmas que foram privadas de vagas em creches e educação infantil, de educação de qualidade, de espaços de lazer e de assistência social", fala da Representante do Ministério do Trabalho e Emprego e participante Sinais Vitais no eixo Profissionalização e Proteção no Trabalho.

Ao todo, cerca de 280 pessoas foram envolvidas nos eventos de lançamento. Mais de 27 mil pessoas foram alcançadas por meio dos eventos e divulgação na mídia local apenas durante a semana de lançamento, em Março de 2017. Após o lançamento, o Sinais Vitais foi apresentado na Câmara Municipal de Florianópolis, com exposição e debate sobre as prioridades da cidade para garantia dos direitos da criança e do adolescente. A experiência foi ainda compartilhada no *Community Foundations of Canada Conference*, uma conferência internacional que ocorreu em Maio de 2017 em Ottawa, Canadá.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sinais Vitais (ICOM, 2017) é um diagnóstico social participativo que objetiva disponibilizar conhecimento sobre a comunidade, mobilizar pessoas e organizações para agirem em prol do interesse público e informar aos gestores públicos, as prioridades da cidade. Em 2016, o ICOM, uma organização da sociedade civil de Santa Catarina, protagonizou o programa visando fortalecer o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e Adolescente em Florianópolis.

Tendo como base uma estratégia de pesquisa de observação-participante com postura etnográfica, o presente artigo demonstrou como esta ação pública foi protagonizada à luz de uma arena pública, ou seja, em um espaço de cooperação e confrontação nos quais os problemas públicos são significados e compartilhados e onde vários atores e instâncias se articulam (CEFAÏ, 2012). Os principais momentos de observação do Sinais Vitais, que revelaram processos, atores, representações, instituições e resultados dessa arena pública foram descritos em três etapas, com base nos processos de articulação sugeridos por Cefaï, Veiga e Mota (2011): mobilização coletiva, dispositivos de ação pública e estados da opinião pública. A etapa de mobilização coletiva permitiu uma reflexão sobre como a iniciativa surgiu a partir de um interesse de caráter público. Múltiplas lógicas de interação foram observadas com maior ênfase nas lógicas de soberania popular, coesão social e satisfação pessoal, que predominaram nos processos da ação (CEFAÏ, VEIGA E MOTA, 2011).

Abordou-se a noção dialógica da ação pública, que contou com a participação de quarenta atores representantes da sociedade civil organizada e foi protagonizada tendo em vista

um processo de execução coletivo. Em cinco oficinas comunitárias participativas e reuniões, diversos atores foram mobilizados para o levantamento das situações percebidas como problemáticas. Interessante perceber a influência da construção de relações de confiança entre ICOM e atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente para o sucesso da ação. Pode-se perceber também, o importante papel do ICOM como articulador e mediador do processo de discussão para que pontos de vista contrários pudessem ser expressados e que acordos coletivos fossem firmados.

O resultado de todo esse processo de ação pública foi levado ao nível das arenas públicas midiáticas que tornou os principais desafios percebidos no diagnóstico como problemas públicos. Um grande marco desse resultado foi um minidocumentário realizado pelo grupo RBS TV, demonstrando as necessidades das crianças nas escolas e a repercussão no programa Jornal do Almoço, que atingiu cerca de 25 mil pessoas em todo o estado de Santa Catarina.

REFERÊNCIAS

ABRINQ, Fundação. Cenário da Infância e da Adolescência no Brasil, 2017.

ANDION, C.; SERVA, M. A etnografia e os estudos organizacionais. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA DE MELO, R.; SILVA, A. B. (Org.) **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ANDION, Carolina; LIMA MORAES, Rubens; GONSALVES, Aghata. Civil society organizations and social innovation. How and to what extent are they influencing social and political change?. **CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa**, n. 90, 2017.

ANDION, Carolina; MORAES, R. L. ; GONSALVES, A. K. R. . Civil society organizations and social innovation. How and to what extent are they influencing social and political change?. **C.I.R.I.E.C. España**, v. 90, p. 5-34, 2017.

ANDION, Carolina; RONCONI, L.F.de A. ; MORAES, R. L. ; GONSALVES, A. K. R. ; SERAFIM, L. B. D. . Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 51, p. 369-387, 2017.

ANDION, Carolina; SERVA, Mauricio. Por uma visão positiva da sociedade civil: uma análise histórica da sociedade civil organizada no Brasil. **Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social**, v. 7, n. 7, p. 7-24, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política, 2012.

BOULLOSA, Rosana de Fretais. Mirando ao Revés nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento & Realidade**. v. 28, n. 3, 2013.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: Senado Federal. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm Acesso em: 20 abr.. 2017.

CEFAÏ, D.; TERZI, C. **L'expérience des problèmes publics**. Paris: Perspectives Pragmatistes, 2012.

CEFAÏ, D.; VEIGA, F. B.; MOTA, F. R. Introdução. Arenas públicas: por uma etnografia da vida associativa. In: CEFAÏ, D. et al. (Org.). **Arenas públicas: por uma etnografia da vida associativa**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2011. p. 9-63.

CEFAÏ, Daniel. ¿ Qué es la etnografía? Debates contemporáneos Primera parte. arraigamientos, operaciones y experiencias del trabajo de campo. **Persona y Sociedad**, p. 101 – 119, 2013.

CEFAÏ, Daniel. ¿Qué es una arena pública? Algunas pautas para un acercamiento pragmático. In. CEFAÏ, D.; JOSEPH, I. (Org.). **La herencia del pragmatismo. Conflictos de urbanidad y pruebas de civismo**. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, p. 51-81, 2012.

CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. Dilemas: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Rio de Janeiro, v.2, n.4, abr/mai/jun, 2009.

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil society and political theory**. MIT press, 1994.

COHEN, Jean L. Sociedade civil e globalização; repensando categorias. **DADOS: revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Planejamento da pesquisa qualitativa – teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIGIÁCOMO, Murillo José e DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **ECA anotado e interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013.

França F. “Definindo Gestão Social” in: Silva Jr. et al. (Org). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Juazeiro do Norte: UFC, 2008, p.27-33

GONSALVES, A. K. R. ; **ANDION, Carolina** . Public Action and Social Innovation: dilemmas of democratic governance in the System to Guarantee Children and Adolescents Rights (SGDCA) in Florianópolis city, Brazil.. In: Colloque international du CRISES, 2017, Montreal. Anais do Colloque international du CRISES.. Montreal: CRISES, 2017. v. 1.

HABERMAS, J. Teoría de la acción comunicativa. Tomo II. ed. Madrid: Taurus, 1999.
IBGE. Pesquisa de Informações Básicas. Perfil dos Municípios Brasileiros – **MUNIC. Rio de Janeiro: IBGE**, 2009.

ICOM. **Sinais Vitais** Crianças e Adolescentes Florianópolis - Direito Deles, Transformação para Todos. Instituto Comunitário Da Grande Florianópolis. Florianópolis: 2017.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Mapa das Organizações da Sociedade Civil*. Disponível em <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>. Acesso em 10 de abril de 2018.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador: EDUFBA, 2012. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

REYNAUD, J.-D. **Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale**. Paris: Armand Colin, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2. ed., 2013.

Vital Signs, Community Foundations of Canada. (n.d.). Retrieved April 22, 2018, from <http://communityfoundations.ca/vitalsigns/>.

REGIMES COLABORATIVOS ESTADO-SOCIEDADE: REFLETINDO SOBRE UMA EXPERIÊNCIA MUNICIPAL EM EDUCAÇÃO BÁSICA

*José Raimundo Cordeiro Neto*²²

*José Emanuel Medeiros Marinheiro*²³

*Jackeline Amantino de Andrade*²⁴

Resumo

Este trabalho discute o complexo processo de renovação da relação Estado-Sociedade, enfatizando os aspectos relativos ao compartilhamento do poder decisório abordados na literatura em Gestão Social. Aqui, analisa-se uma experiência municipal, de colaboração entre gestão pública e sociedade civil, no campo da educação básica. Desenvolvida no Semiárido brasileiro, essa experiência é abordada em um *design* de pesquisa que privilegia a natureza indutiva da investigação, mediante perspectivas metodológicas que buscam favorecer a emergência de reflexões teóricas com fundamento na leitura do contexto empírico. Como resultado, destacaram-se três categorias analíticas relacionadas, a saber: ao papel proativo de redes de atores não estatais no empreendimento de novas bases relacionais Estado-Sociedade, na experiência estudada; ao lugar de primazia ocupado por canais informais de relacionamentos interpessoais, entrelaçando setor público e sociedade civil, para a concretização da ação conjunta; e a forma como mudanças no ciclo eleitoral repercutem na dinâmica do processo co-produtivo. O estudo realizado permite explorar aspectos que parecem impor limites para a capacidade de renovação e ampliação da gestão pública em contextos territoriais como o que fora pesquisado.

Palavras-Chave: Estado-Sociedade. Gestão Social. Política educacional. Semiárido brasileiro.

²² Doutorando em Administração, professor da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), cordeironeto@gmail.com.

²³ Bacharel em Administração, Professor do Instituto Federal do Piauí (IFPI), emanuel.mm@hotmail.com.

²⁴ Doutora em Administração, professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), vínculo institucional (se houver), jackeline.amantino@gmail.com.

STATE-SOCIETY COLLABORATIVE REGIMES: REFLECTING ON A MUNICIPAL EXPERIENCE IN BASIC EDUCATION

Abstract

This paper discusses the complex process of renewal of the State-Society relationship, emphasizing the aspects related to the sharing of decision-making power addressed in the literature on Social Management. Here, we analyze a municipal experience, of collaboration between public management and civil society, in the field of basic education. Developed in the Brazilian Semi - arid, this experience is approached in a research design that privileges the inductive nature of the investigation, through methodological perspectives that seek to favor the emergence of theoretical reflections based on the reading of the empirical context. As a result, three related analytical categories were highlighted: the proactive role of networks of non-state actors in the development of new State-Society relational bases in the experience studied; to the place of primacy occupied by informal channels of interpersonal relationships, intertwining the public sector and civil society, for the concretization of the joint action; and how changes in the electoral cycle have repercussions on the dynamics of the co-productive process. The study allows exploring aspects that seem to impose limits on the capacity for renewal and expansion of public management in territorial contexts such as the one researched.

Keywords: State-Society. Social Management. Educational politics. Brazilian semi-arid.

1 INTRODUÇÃO

Desde o final do século XX, algumas reformulações teóricas sobre o papel do Estado em processos de enfrentamento de situações-problema da vida em sociedade têm considerado a necessidade de superar perspectivas tecnocráticas da ação estatal isolada, sem, contudo, resultar em recomendações de modelos estatais minimalistas (EVANS, 1993; 1996; OSTROM, 1996; PETERS & PIERRE, 1998; KEINERT, 2000; BENTO, 2003). Nesse sentido, parte das atenções foi direcionada para abordagens que compreendem a necessidade de articulação Estado-Sociedade em bases renovadas, em que ações conjuntas entre atores das duas esferas pudessem ser articuladas em políticas diversas, através de arranjos institucionais inovadores e novos modos de governança para a resolução de problemas coletivos (SECCHI, 2009; KISSLER & HEIDEMANN, 2006). Um novo *modus operandi* da ação pública, assim forjado, poderia direcionar-se tanto à necessidade de aperfeiçoamento da ação estatal, quanto ao fortalecimento do engajamento cívico demandado pelos princípios da democracia (WOOLCOCK & NARAYAN, 2000; DINIZ, 2007; ZAPELINI, 2011).

Contudo, passadas algumas décadas de discussões dessa perspectiva e de implementação, em diversos países, de processos administrativos por ela inspirada, permanece significativa carência de se repensar a gestão pública e seu alinhamento às grandes questões (BEHN, 1995) ensejadas pelas sociedades contemporâneas. Como Kissler e Heidemann (2006) apontam, a concepção de uma nova governança, defendida naquele movimento anteriormente assinalado, continua como algo amorfo, associado a práticas muito distintas em variadas circunstâncias, de modo que apenas em contextos territoriais concretos e específicos, seus contornos podem ser visualizados com maior precisão.

Em se tratando da realidade brasileira, em que se apresentam déficits democráticos característicos do ambiente institucional latino-americano (CATALÁ, 2006; FREY, 2000; DINIZ, 2007), esse debate provocou reflexões teóricas e propostas de reformas administrativas (PEREIRA, 2006; PAULA, 2005; KEINERT, 2000) com algum impacto na configuração das relações Estado-Sociedade. Especialmente a partir da década de 1990, portanto de modo imediato ao processo de redemocratização do país, algumas mudanças institucionais têm se desenvolvido, a partir de experiências que constituem inovações em relação ao padrão convencional de formulação e implementação de políticas públicas (KEINERT, 2000; PAULA, 2005), tipicamente adepto do modelo top-down de ação estatal (OLIVEIRA, 2006).

Paralelamente ao redesenho das relações Estado-Sociedade em experiências brasileiras diversas nas últimas décadas, alguns autores têm chamado a atenção para a necessidade de

análises que, na leitura desses processos, focalizem menos seus aspectos gerencialistas e possam se debruçar mais sobre aspectos relativos ao engajamento cívico nas iniciativas de gestão compartilhada. Destacam-se, nessa perspectiva, as discussões brasileiras sobre o campo da Gestão Social, acentuando, dentre outras questões, as dinâmicas e conflitos em torno do necessário compartilhamento de poder decisório entre atores estatais e não-estatais, naquilo que poderia ser compreendido como gestão social ou gestão pública ampliada (Tenório, 2008). No presente trabalho, essa é a focalização teórica empregada.

Para além daquelas questões de natureza teórica, o presente artigo procura se debruçar sobre o contexto subnacional das mudanças nas relações Estado-Sociedade. A dimensão local dessas relações mostra-se bastante relevante para a reflexão sobre essa temática, desde que grande parte das políticas públicas brasileiras estão atreladas aos domínios estaduais e municipais da federação, especialmente em decorrência dos esforços de descentralização assegurados pela Constituição de 1988 (FARAH, 2001; DINIZ, 2007). A exemplo disso, considere-se que áreas de significativa centralidade, como educação e saúde, são substancialmente dependentes da capacidade de operacionalização de processos político-administrativos em dimensões subnacionais do território brasileiro, muitos nos níveis municipais do arranjo federativo.

As municipalidades no Brasil, como argumentado acima, guardam uma relação de proximidade com o cidadão que, em muitos setores estratégicos de ação estatal, responde pela maior parte dos processos de oferta de serviços e coordenação de ações diversas junto à população. Isso demanda uma necessária ampliação dos estudos com vistas a compreender as condições de renovação da relação Estado-Sociedade nesse âmbito, considerando distintas particularidades territoriais. Em outras palavras, essa preocupação leva a seguinte indagação: como tem se dado o relacionamento entre atores dessas duas esferas, em experiências de ação conjunta desenvolvidas em políticas de âmbito municipal? Uma maior compreensão sobre esse tópico pode oportunizar importantes aprimoramentos na reflexão teórica sobre o assunto e nos esforços de inovação para o campo, por parte de diversos atores sociais.

Desse modo, essa questão de pesquisa, esboçada acima, é tomada como ponto de partida no presente trabalho. Para explorá-la, realizou-se pesquisa sobre uma experiência brasileira em que gestão municipal e atores da sociedade civil se articulam para o enfrentamento de situações específicas. Essa experiência foi desenvolvida no campo da política de educação básica, no Semiárido nordestino e, sobre ela, algumas reflexões iniciais são apresentadas neste artigo. No restante deste trabalho, há mais quatro seções. A seguir, as ideias de compartilhamento decisório Estado-Sociedade são brevemente apresentadas, a partir de discussões levantadas no

campo da Gestão Social, como modo de situar o campo no qual este estudo se insere. Posteriormente, são detalhados os procedimentos metodológicos adotados para a realização da pesquisa. Uma quarta seção traz os achados que emergiram da leitura dos dados levantados e analisados em relação ao caso explorado e, por fim, as considerações finais são tecidas.

2 A GESTÃO SOCIAL NO COMPARTILHAMENTO DO PODER DECISÓRIO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Sem pretender constituir um framework conceitual que balize a operacionalização da pesquisa, esta seção destaca parte da discussão sobre novas formas de relacionamento Estado-Sociedade. É no campo desse debate, mais especificamente no âmbito dos estudos brasileiros em Gestão Social, que este trabalho tem o intuito de apresentar alguma contribuição inicial, de modo que as considerações que seguem auxiliaram na atribuição de um foco temático necessário à pesquisa.

Cabe destacar que, geralmente, o entrelaçamento de atores estatais e não-estatais em iniciativas de gestão compreende uma temática analisada sob o prisma dos novos modelos de administração pública, muitas vezes enfatizando o aperfeiçoamento gerencial no desenvolvimento de atividades estatais. Esse foco analítico está relacionado, de formas diversas, ao debate histórico sobre o papel do Estado nas sociedades contemporâneas. Durante a década de 1990, emergiu certo reconhecimento internacional quanto à função estratégica da intervenção estatal na sociedade, com papel catalítico e facilitador no estímulo aos agentes do setor privado e, em casos específicos, na complementação de suas atividades. Tal emergência decorria após a superação, em parte, a onda neoliberal mais acirrada do Estado mínimo da década anterior (BENTO, 2003; DINIZ, 2006). Para que tal papel catalítico pudesse ser desempenhado, seria necessário aprimorar a capacidade organizacional de gestão no setor público, o que marcava uma preocupação com o funcionamento da máquina administrativa, a ciência da administração pública e o bom governo, ao lado da emergência de ‘novos’ modelos de Administração Pública, mais afeitos à descentralização e à participação popular (SECCHI, 2009).

Muito embora esse debate sobre o aprimoramento da capacidade gerencial do Estado não esteja ausente nas discussões sobre Gestão Social (GS), aqui privilegiadas, ele não esgota nem é central nessas discussões. Mesmo que a GS não compreenda “uma narrativa uniforme e homogênea”, conforme abordam Justen, Moretto Neto e Garrido (2014, p. 241), pode-se dizer que uma de suas destacadas orientações normativas centraliza seus argumentos e suas análises

a partir da perspectiva dos atores não-estatais da sociedade civil, em suas diversas possibilidades de engajamento coletivo nas questões referentes à vida em sociedade.

Tal orientação normativa, na GS, destaca aquilo que Tenório (1998) compreende como processos dialógicos voltados à emancipação, o que levaria a uma definição da Gestão Social, dentre outras concepções possíveis, como “um processo de tomada de decisão coletiva, não hierárquico, baseado na democracia e no interesse coletivo dos participantes” (CANÇADO, PEREIRA, & TENÓRIO, 2015, P. 15). Isso envolve um esforço analítico em que as preocupações tradicionalmente centradas numa perspectiva tecnicista e estatal (Estado-Sociedade) são deslocadas para a ênfase no polo Sociedade-Estado, ressaltando o protagonismo de atores não-estatais na compreensão de processos de mudança (ALCÂNTARA, PEREIRA, & SILVA, 2015; CANÇADO, TENÓRIO, & PEREIRA, 2011). Trata-se, portanto, de um modo específico de “revelar formas de gestão coletiva” (FREITAS, FREITAS & FERREIRA, 2016, p. 285).

A Gestão Social incorpora, como sugerem as considerações acima, uma maneira específica de conceber o espaço público. Boa parte da literatura na área, nesse sentido, distingue entre aquele que seria o chamado interesse público estatal e o interesse público social. O primeiro estaria baseado em prescrições constitucionais e legais, enquanto o exercício do interesse público social estaria ancorado na dialogicidade entre os atores envolvidos nos processos coletivos (OLIVEIRA, 2012). Apenas mediante uma maior preponderância desse segundo, ter-se-ia uma Gestão Pública orientada pela Gestão Social (CANÇADO, TENÓRIO, & PEREIRA, 2011; TENÓRIO, 2008), na qual o caráter republicano seria intrínseco, exercido conforme “uma preocupação com a justiça social, com o interesse pelo bem comum e não com os interesses privados” (TENÓRIO, 2009, p. 3).

Tenório (2009, p. 57), todavia, pretende evitar uma ênfase em esforços para “diferenciar gestão pública de gestão social”, de modo que se possa, em vez disso, centrar energias em “resgatar a função básica da administração pública [...]. Gestão social seria um adjetivo da gestão pública, não o seu substituto”. Naquilo que esse autor concebe como uma “gestão pública ampliada”, seria preponderante o exercício da racionalidade comunicativa no espaço público (TENÓRIO, 2008; 2009). Nessa gestão pública ampliada, imperativos instrumentais e técnicos sobrevalorizados na lógica da burocracia e do gerencialismo, conforme sugerido por França Filho (2008) e por Paula (2005), seriam reduzidos em prol da lógica sociopolítica e cultural, a quais sobressairia.

No que pese a relevância das discussões e análises em torno desses elementos, parte da literatura em GS também apresenta alertas como os de Pinho (2010) e Pinho e Santos (2015),

para quem as construções teóricas sobre o desenvolvimento democrático no contexto brasileiro, precisam “refletir sobre as dificuldades estruturais resultantes da nossa formação social” (PINHO & SANTOS, 2015, p. 274). Significa, em outras palavras, uma defesa para que se contemple, nas discussões em GS, os aspectos referentes à fragilidade democrática brasileira e a debilidade de muitas de suas instituições, conforme as diferentes particularidades locais que eventualmente venham a ser estudadas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, procura-se esclarecer o modo pelo qual foi conduzida a pesquisa ora apresentada, especialmente em termos do lugar da teoria na investigação realizada; da estratégia para o desenvolvimento das questões elencadas na parte introdutória do artigo; do modo pelo qual as fontes informantes foram escolhidas e as informações levantadas; e a maneira com que os dados coletados foram analisados.

Natureza da pesquisa e uso da teoria

A questão de pesquisa explorada neste artigo foi desenvolvida a partir de uma investigação de natureza qualitativa, enfatizando a abordagem do fenômeno estudado a partir de sua configuração em contextos e experiências específicas. Buscou-se, nessa perspectiva, compreender o sentido atribuído, pelas pessoas envolvidas nessas experiências, aos processos pelos quais o fenômeno se manifesta nas configurações abordadas.

Essa orientação de pesquisa implicou, no presente estudo, a adoção de teoria como um recurso para assegurar foco temático ao trabalho, sem, contudo, levar ao estabelecimento de uma perspectiva hipotético-dedutiva. Os conceitos gerais, referente às relações Estado-Sociedade, advindos da teorização com a qual a pesquisa dialoga, foram empregados enquanto recursos para a focalização temática na exploração da diversidade de dados levantados sobre o fenômeno estudado.

Com isso, o que se pretendeu foi manter suficiente abertura para a emergência de categorias derivadas da exploração dos processos estudados, vislumbrando-se favorecer uma fundamentação empírica semelhante àquela perseguida em perspectivas metodológicas adequadas do esforço indutivo (GEPHART, 2004), como a defendida por autores como Charmaz (2014) e Merriam (2016).

Estratégia de pesquisa

Quanto à estratégia de pesquisa propriamente dita, utilizou-se o estudo de caso, para possibilitar o contato sistematizado com experiências que apresentassem potencial para a exploração do fenômeno de relacionamento Estado-Sociedade, em processos colaborativos de políticas públicas. Essa estratégia foi adotada em razão de sua orientação para a abordagem das questões de pesquisa em sistemas delimitados de manifestação do fenômeno de interesse (STAKE, 2005; 1995) e o seu alinhamento com a perspectiva territorial assumida neste trabalho. Isso favorece a ideia de interpretação em contexto, como indica a diversa literatura sobre estudos de caso (STAKE, 2005; 1995; PATTON, 2002), isto é, o intuito de conhecer os processos, nos quais haja interesse, tomando como base interações efetivamente desenvolvidas pelos participantes desses processos, em ambientes reais de manifestação dos fenômenos pesquisados.

Dessa opção estratégica, uma implicação decorrente é que o caso selecionado para a pesquisa assume natureza instrumental para a investigação, conforme classificação formulada por Stake (2005; 1995). Isto é, a instrumentalidade assumida no presente trabalho decorre da opção por uma experiência com papel de apoiar e facilitar a compreensão da temática em trabalho, não residindo o interesse em qualquer aspecto intrínseco do caso em si, mas em seu caráter ilustrativo da questão de pesquisa.

Seleção do caso e dos informantes

Na escolha do caso, utilizaram-se critérios guiados pelo campo teórico para o qual o estudo pretende contribuir, procedendo-se de modo alinhado à concepção de *amostragem teórica* (MERRIAM, 2016; CHARMAZ, 2014). Aqui, o princípio seguido dirigiu as escolhas para casos que se mostrassem ricos em informações pertinentes aos tópicos em estudo.

Especificamente, a identificação do caso com o qual o estudo foi desenvolvido prezou por escolher entre experiências que: a) reunissem organizações públicas municipais e organizações da sociedade civil em políticas operacionalizadas conjuntamente; b) que se apresentassem devidamente formalizadas nas instâncias administrativas pertinentes, ultrapassando a configuração de parcerias ou colaborações informais; e c) que se caracterizassem por uma amplitude temporal de no mínimo quatro anos, eliminando a possibilidade de incluir coalizões esporádicas.

Ainda, definiu-se que o estudo envolveria abordar a experiência territorial escolhida, a partir de pessoas que atendessem aos requisitos de: a) ter participado efetivamente dos processos de mudança pedagógica investigados; e b) apresentar envolvimento de, no mínimo, um ano com os trabalhos na área da educação municipal ou no âmbito das atividades da ONG

local. O trabalho se orientou pela decisão de abordar tanto participantes membros do Estado, isto é, servidores públicos do município referido, quanto membros da ONG envolvida.

Procedimentos de coleta dos dados

Para a coleta de dados, fontes documentais foram levantadas num primeiro momento, possibilitando familiarização da pesquisa com particularidades básicas do campo das experiências. Isso assegurou o acesso a informações gerais que, por sua vez, oportunizaram a preparação de uma segunda etapa da coleta de dados, a qual consistiu na realização de entrevistas. As entrevistas, por sua vez, foram realizadas face a face, conduzidas pelo pesquisador junto a participantes das experiências, escolhidos mediante a observação dos critérios anteriormente mencionados. Realizaram-se oito entrevistas, as quais envolveram cinco profissionais da ONG (estrato A) e três profissionais da Secretaria Municipal de Educação de Curaçá (estrato B).

A operacionalização dessas entrevistas seguiu recomendações destacadas por Jovchelovitch e Bauer (2002), enquanto formas de produção de narrativas individuais, as quais, necessariamente, entrelaçam aspectos pessoais a elementos contextuais de processos socio-históricos mais amplos. Para tanto, o fluxo de narração, próprio de cada entrevistado, foi estimulado com uma provocação verbal constituída pela seguinte indagação: “você poderia me contar como ocorreu sua participação na implantação da Proposta Pedagógica da Convivência com o Semiárido, no município de Curaçá?”. Iniciado o relato, o pesquisador procurou atentar para a necessidade de, em momentos específicos ou após o fechamento das histórias, solicitar informações adicionais sobre determinados aspectos, estes motivados por algum ponto da história ouvida, ou por questões formuladas quando da fase anterior da análise de documentos e, ainda, de entrevistas previamente realizadas.

Análise dos dados

Uma vez obtidos todos os relatos das experiências, em sua forma textual, os dados foram, inicialmente, tratados mediante procedimentos da análise da narrativa (JOVCHELOVITCH & BAUER, 2002; ALVES & BLIKSTEIN, 2006), buscando identificar, especialmente, dois tipos de elementos em cada história produzida: o material indexado, o qual faz referências a personagens, datas, locais, acontecimentos; e o material não indexado, este constituído de julgamentos e valores, permitindo observar, mais amplamente, significados atribuídos pelos entrevistados.

Como consequência, a categorização realizada tentou incorporar uma nomeação que abarcasse o sentido de ação e sequência, mais alinhada com a ênfase sobre os processos e menos preocupada com aspectos estruturais (CHARMAZ, 2014), o que condiz com a natureza da questão de pesquisa formulada e com a estratégia de investigação pela qual se optou. A seguir, são trazidos os principais pontos de discussão, resultantes desses procedimentos metodológicos, tomados na investigação realizada.

4 COMPREENDENDO O PROCESSO DE RENOVAÇÃO DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE NA EXPERIÊNCIA COM A EDUCAÇÃO CONTEXTUALIZADA, EM CURAÇÁ-BA

Nesta seção, será brevemente apresentada a proposta de Educação Contextualizada incorporada nos currículos escolares do município estudado e que constitui na mudança incrementada na política educacional do território. Logo em seguida, os achados empíricos da pesquisa realizada são destacados, sobretudo a partir das narrativas coletadas durante a pesquisa de campo e posteriormente analisadas. Mais adiante, na Seção 5, considerações de natureza mais teórica serão tecidas sobre os referidos achados.

O Semiárido: particularidades territoriais e a proposta de Educação Contextualizada

O Semiárido é a região do país em que vivem 12% da população brasileira, distribuídos em 1.135 dos 5.561 municípios do Brasil, delimitados por variáveis que expressam a aridez do clima, a partir da mensuração das médias de precipitação pluviométrica anuais, ocorrência de déficits hídricos e o risco de ocorrência de secas (INSA, 2016). Nessa parte da nação, em que estão 22,5 milhões de pessoas, aproximadamente 60% dos municípios possuem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) caracterizado como baixo ou muito baixo e todos possuem IDH inferior ao brasileiro, este último de 0,727. A região é conhecida pelos seus elevados indicadores de pobreza, especialmente no meio rural, ao lado de profundas carências educacionais (INSA, 2016).

A região Semiárida tem IDH-M considerado muito baixo ou baixo para 96,12% de seus municípios, na dimensão educação, e para 85,64% deles, na dimensão renda. Dos 22,5 milhões de habitantes do Semiárido, 18,9 milhões vivem em municípios do IDHM muito baixo ou baixo, na componente educação. Especificamente quanto à dimensão renda, em 2010, nenhum município ali apresentava renda per capita igual ou superior à brasileira (INSA, 2016).

Sobre essa região, são comuns os estudos sobre aspectos como o mandonismo das elites e a cultura do favor político na gestão pública (LANNA, 1995; CREMONESE, 2006; AVRITZER, 2007; BURSZTYN & CHACON, 2011), denunciando uma resistência à mudança de padrões políticos históricos, que estão profundamente associados aos atrasos econômicos e sociais. Todavia, um amplo processo de renovação da sociedade civil tem ocorrido no Semiárido desde a década de 1990, num movimento nacional mais amplo de surgimento de novos atores sociais (GOHN, 2004; BENTO, 2003). Tal movimento tem provocado, desde então, a inserção de novas formas de tratamento de problemas regionais no debate sobre a ação pública no Semiárido.

Nesse âmbito, destaca-se a emergência, ao final dos anos 1990, de um coletivo de organizações não governamentais, oriundas de atuações históricas em várias partes do Nordeste e articuladas no que veio a ser denominado por Fórum Articulação no Semiárido Brasileiro - Asa Brasil. Esse fórum tem pautado importantes discussões sobre as políticas públicas na região, defendendo aquilo que chamam de princípio da “Convivência com o Semiárido” (ASA, 2010a). Em síntese, esse princípio advoga a necessidade de considerar as particularidades da sociedade e da natureza, no Semiárido, como ponto de partida para a formulação de soluções apropriadas que visem ao desenvolvimento socioeconômico (ASA, 2010b; SILVA, 2006). A lógica da convivência insurge-se, assim, contra o pressuposto de região inviável típica da chamada “indústria da seca”, mecanismo pelo qual as elites políticas locais historicamente se constituíram como porta-vozes de uma população tipificada como carente de medidas assistencialistas, as quais aquela mesma elite convertia como reforço de suas práticas patrimonialistas (CAMPOS, 2014; BURSZTYN & CHACON, 2011; SILVA, 2006).

Como parte desse processo de renovação, a lógica da Convivência tem dado bastante atenção às carências educacionais no Semiárido, não apenas em termos quantitativos, mas sobretudo em relação à qualidade das propostas pedagógicas conduzidas pelas escolas do território. Considerando que tais propostas compreendem currículos escolares que pouco ou nada consideram as condições semiáridas - constituindo saberes sem relação com o mundo de vida das crianças, jovens e adultos -, organizações vinculadas ao Fórum Asa Brasil têm proposto metodologias que chamam de contextualização desses currículos com a realidade regional. Isso não significa, vale ressaltar, a adoção exclusiva de conteúdos “de origem local” na composição dos currículos escolares. Pelo contrário, significa a assimilação de conhecimentos diversos desde que sem desconsiderar seus contornos específicos no contexto regional (SILVA, 2006; KÜSTER & MATTOS, 2004).

Visto que a oferta pública de educação básica no Brasil, conforme a Política Nacional de Educação, é de responsabilidade dos municípios para a maior parte do tempo escolar (apenas três anos, correspondentes ao ensino médio, são de responsabilidade dos estados), os processos de contextualização de currículos, gestados pelas organizações do Fórum Asa, precisam da parceria com as municipalidades do Semiárido, para se concretizarem. Na experiência territorial que este artigo aborda, essas articulações foram efetivadas, dando forma a novas formas de relacionamento entre Estado e Sociedade e configurando-se como *locus* especial para a exploração do tópico de estudo aqui apresentado.

A política de Educação Contextualizada em Curaçá-BA

O município de Curaçá está localizado no norte do estado da Bahia, com uma população estimada de 35,2 mil habitantes. Apresenta um baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de 0,581, quando a média brasileira é de 0,727 (IBGE, 2016). Ele esteve envolvido em experiência de modificação de currículos escolares da educação básica, por meio da articulação com uma organização não governamental chamada Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada – Irpaa. Essa ONG encontra-se sediada no município de Juazeiro-BA e constitui uma das organizações fundadoras do Fórum Articulação no Semiárido - Asa Brasil.

Conforme as fontes documentais acessadas, o Irpaa atua há mais de 25 anos com o propósito de disseminar conhecimentos sobre técnicas apropriadas de convivência com o Semiárido. Desde seus primeiros anos de existência, essa ONG realizou esforço significativo na busca de estratégias voltadas à promoção da qualidade de vida nessa região.

No seu histórico, ao passo que foram identificadas tecnologias de convivência já popularmente utilizadas nessa região, o IRPAA passou a implementar, mais amplamente, essas tecnologias em diferentes experiências e, sobretudo, desenvolver um trabalho educativo sobre as particularidades e potencialidades do Semiárido brasileiro. Assim, nesse percurso a Convivência tem sido tratada, especialmente, por meio do conhecimento de técnicas produtivas adequadas aos aspectos da região, apresentando uma vertente de atuação bastante pedagógica. A ONG passou a lidar simultaneamente com técnicas produtivas e com a ação pedagógica, por compreender que apenas associado a esta última o intuito de promover mudanças socioprodutivas poderia ser alcançado.

Em consequência, a introdução daquelas técnicas de Convivência com o Semiárido passava necessariamente a ocorrer mediante processos educativos que prezavam pela consideração de saberes locais e sua relevância para que o público envolvido, especialmente agricultores familiares, desenvolvesse outros saberes e práticas. Essa dimensão educativa

desenvolvida pela ONG foi se consolidando em metodologias e materiais didáticos diversos e tornando-se conhecida entre os envolvidos como “Educação Contextualizada para a Convivência com o Semiárido”, experimentada em espaços fora do sistema educacional oficial, a exemplo dos cursos de curta duração ministrados pelo próprio Irpaa.

Reunindo interessados em prol da proposta de Educação Contextualizada

Logo nos anos iniciais de atuação do Irpaa, na década de 1990, profissionais do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), por ocasião do desenvolvimento de projetos na região do Vale do São Francisco, conheceram a proposta de educação para a Convivência com o Semiárido desenvolvida pelo Irpaa e, entusiasmados com a ideia, provocaram a instituição a tratar essa abordagem com as crianças nas escolas públicas. A perspectiva vislumbrada era de incorporar as problemáticas e particularidades do Semiárido brasileiro nas metodologias e currículos escolares.

Além do interesse despertado junto ao Unicef, o trabalho da educação contextualizada foi agregando mais interessados. Profissionais na Universidade Estadual da Bahia (Uneb) também passaram a incentivar o desenvolvimento de iniciativas dessa natureza, junto aos municípios. Naquela universidade, destacou-se a atuação de um professor, natural do município de Curaçá, que atuava com projetos de educação contextualizada no campus localizado em Juazeiro-BA e, também, no âmbito de fóruns sociais da região. Ele passou a ser um dos incentivadores da ideia e a vislumbrar a possibilidade de efetivá-la em seu município de origem.

Desse modo, a proposta foi despertando o entusiasmo e conquistando a legitimidade de grupos distintos, desde atores externos à região até aqueles imediatamente inseridos no contexto. Entretanto, apenas a abertura dos gestores públicos seria definitiva para a sua efetivação. Até então, o Irpaa e os demais atores simplesmente iam se aglutinando em torno da disposição para a construção da proposta de educação para a Convivência com o Semiárido e do interesse em concretizá-la em uma intervenção específica.

Abrindo oportunidades de diálogo com base em interações passadas

A relação entre o Irpaa e as prefeituras locais apresentou, ao longo dos anos 1990, episódios que desfavoreceram possibilidades maiores de aproximação. Iniciativas da ONG destinadas a ações de abastecimento hídrico de comunidades rurais, por exemplo, contrariaram, em muitos casos, interesses políticos locais. A busca de apoio para projetos específicos, por parte do Instituto, não costumava, desse modo, ser bem sucedida no seu território de atuação.

Esse quadro mudaria, em relação ao município de Curaçá, a partir da formação de uma nova conjuntura política, resultante da eleição de um novo prefeito, com uma base de apoio distinta, na segunda metade da década de 1990, como ilustrado no trecho de entrevista a seguir:

Foi aí que surgiu [...] a oportunidade de dialogar com Curaçá. A gente já fazia um trabalho lá com as comunidades. A gente foi pra Curaçá para conversar com o prefeito então eleito, Salvador Lopes, para poder trabalhar essa proposta por dentro das escolas lá do município (Entrevista A.I).

A articulação entre o Irpaa e a prefeitura de Curaçá foi costurada por um dos integrantes do governo eleito, que atuava anteriormente em grupos sociais da região e conhecia a ONG, através dos fóruns que realizavam em conjunto. Nesse sentido, os agentes envolvidos no desenvolvimento da proposta reconhecem o papel desempenhado, pela formação de um novo grupo político, na abertura da gestão pública para fazer o diálogo com a ONG, como abordado nas falas que seguem:

[...] tinha uma nova conjuntura, era a eleição de um grupo, de um partido, de um grupo que tinha mais abertura a essas possibilidades. (Entrevista A.II)

[...] ele [o novo prefeito] acreditou no trabalho e ele abriu as portas, bateu o martelo, né: vamos priorizar esse trabalho na educação (Entrevista B.I).

Ali começa a nossa relação, do IRPAA, o nosso trabalho junto com uma intervenção pública começa ali. Dialogar mesmo com gestor público, com pessoas ligadas à secretaria, construir um projeto conjunto. Tivemos várias conversas, e o projeto foi construído em conjunto, IRPAA, Prefeitura, aí UNICEF ajudando (Entrevista A.I).

Nesse sentido, a formação de uma equipe mais aberta e a disposição em construir um diálogo com o Irpaa, para trabalhar com a educação no município, é enxergada sob a perspectiva de “que o prefeito vinha com a ideia de fazer uma gestão um pouco diferenciada” (Entrevista B.II). Desse modo, o interesse e a disposição de atores específicos no âmbito da gestão pública pareceram fundamentais no processo de abertura organizacional, carreando a efetivação do trabalho.

As primeiras ações implementadas no desenvolvimento do projeto de educação contextualizada envolveram a construção de um diagnóstico sobre o sistema escolar do município e a realização de encontros de formação com os professores da rede pública. Com tal diagnóstico, pretendeu-se mapear a situação da rede de ensino do município, contemplando tanto questões de infraestrutura como aquelas associadas às práticas pedagógicas nas escolas.

Nesse caso, o Irpaa passou a protagonizar diversas ações, assessorado pela UNEB, contando com recursos financeiros e materiais oriundos de apoio do UNICEF e outros recursos garantidos pela própria gestão pública municipal.

A prefeitura entrava com o transporte dos professores para comunidade, com alimentação dos professores, garantir o espaço de formação. Então foi um momento em que a gente realmente juntou as coisas que tinha pra fazer. O IRPAA entrava com o pessoal pra fazer a formação, o UNICEF entrou com o material. [...] Dali surgiu a primeira proposta com base na proposta de convivência com o semiárido, a política pedagógica em Curaçá: Educação com pé no chão do sertão (Entrevista A.I).

O resultado mais evidente dessas ações foi a construção de uma nova política pedagógica no município, agora baseada na perspectiva da Educação Contextualizada. Essa proposta, que depois viria a servir de fundamento na implementação de ações semelhantes em outros municípios da região e inclusive outros estados, foi fruto desse mencionado processo de construção conjunta.

Lidando com mudanças eleitorais na gestão pública

Assim como foi uma transformação advinda do ciclo eleitoral que fez emergir as condições para o início do processo co-produtivo, mudanças dessa mesma natureza foram responsáveis pelas principais dificuldades para a continuidade dessa experiência, no decorrer dos anos que se seguiram.

Eh, também tudo aconteceu por uma vontade política, né, dessa nova gestão de 97, que acreditou nesse trabalho, que acreditou no Irpaa. (Entrevista B.I).

Quatro anos adiante, na primeira eleição municipal após o início da experiência estudada, o prefeito que apoiara a iniciativa fora reeleito, indicando a continuidade do processo. Todavia, os atores envolvidos nesses trabalhos reconhecem que “*o período de maior efervescência, de maior discussão, se deu na primeira gestão [do prefeito]*” (Entrevista B.III). Nesse período, a gestão pública estava bastante interessada e comprometida com o desenvolvimento de um trabalho significativo para a educação na região. Esse aspecto aparece significativamente na sequência de falas a seguir:

[...]eles chamavam “Educação com pé na realidade nordestina para todos e com qualidade”. [...]. Era uma meta dentro da secretaria [de educação] e dentro do próprio gabinete do prefeito da época. Então a prefeitura, desde noventa e sete à dois mil, foi uma responsabilidade, uma meta que eles tomaram pra si (Entrevista A.II).

[...] assim, a gente chegou e as escolas estavam totalmente, assim... abandonadas [...]. Não se tinha uma secretaria, era um departamento do

município como eu disse. Ele entrou em 96 já, no final da outra gestão, e a partir de 97 começou-se a voltar esse olhar mais pra educação. [...] a secretaria ela foi criada antes do Irpaa chegar (Entrevista B.I).

[...] no segundo mandato houve um certo recuo por parte da gestão municipal, ela permaneceu, o trabalho permaneceu, mas não com tanta garra, com prioridade, houve certo recuo da prefeitura (Entrevista B.II).

“Houve um auge, de muito trabalho e visibilidade da educação no município” daria lugar a um período de “esfriamento” (Entrevista B.I).

Eu acho que teve o momento da efervescência toda, da discussão; depois veio a proposta, a sistematização de tudo, os pensamentos, a forma, esse jeito de fazer educação; e depois veio uma fase assim de certo adormecer (Entrevista B.III).

Nesse sentido, observa-se certa limitação em continuar as ações no campo da educação contextualizada em Curaçá, devido à retração da prefeitura no desenvolvimento do projeto. Isso estaria relacionado, segundo os entrevistados, com uma nova conjuntura política que, apesar da manutenção do mesmo prefeito, teria se formado quando de sua reeleição:

Porque para Salvador se reeleger ele teve que fazer uma recomposição da aliança em torno dele, e essa recomposição da aliança exigiu dele também mudar um pouco de prioridade. [...] A gente percebe isso muito por causa da aliança que foi feita para garantir a reeleição pra depois construir o mandato (Entrevista A.I).

Eu não sei, eu acho que embora ele fosse o prefeito, mas talvez na segunda gestão as pessoas que compunham o grupo talvez tivessem outras formas de vê, né? Não sei, acho que... há formas diferentes de pensar a gestão e de fazer (Entrevista B.III).

Não obstante esse quadro, as ações não foram definitivamente paralisadas diante do apoio mais restrito da prefeitura. De outro modo, a participação efetiva do Irpaa, captando recursos de entidades privadas de apoio, possibilitou a continuidade do projeto de educação contextualizada no município de Curaçá, ainda que sem a mesma efervescência do período anterior. As ações realizadas nesse momento eram basicamente de produção de livros didáticos para utilização nas escolas.

Anos mais tarde, porém, mesmo essa ação mais restrita e pontual logo se encontraria impossibilitada, não logrando sobrevivência ao ciclo eleitoral subsequente. O grupo político apoiado pelo então prefeito foi derrotado nas eleições. Era eleita uma nova equipe, um outro prefeito, com uma visão mais tradicional na avaliação dos participantes da experiência, diferente do prefeito anterior, que, segundo um dos entrevistados, “*era mais moderno e aberto*” (Entrevista B.II). A realidade vivenciada nesse momento passa a ser caracterizada pelo encerramento da parceria entre o Irpaa e a prefeitura:

Não houve abertura por parte da gestão[...], nós continuamos no município fazendo o trabalho, [apenas] com as comunidades (Entrevista A.II).

[...] não houve vontade, interesse, dos gestores de realizar a formação dos educadores, e muito menos de validar todo aquele processo[...]. Então ficou em hibernação mesmo [...] (Entrevista A.III).

[...] e ele [o novo gestor municipal] interrompia tudo que o prefeito anterior, era Salvador, tinham começado com os professores, né? Demitiu, botou uma diretora boa que tinha entendido o que é a educação contextualizada, botou de castigo como professoras simples no fim do município, né? Arrombou mesmo com a educação lá, né (Entrevista A.V).

Diante da falta de abertura por parte da gestão pública e da saída da maioria dos profissionais da educação com os quais o IRPAA havia estabelecido algum vínculo, interrompe-se a parceria entre a ONG e o município.

[...] e um agravante muito grande pra gente[...]: os professores que participaram da formação, de todas as formações, eles na sua maioria não são professores que são da escola, porque eram professores [temporariamente] contratados (Entrevista B.I)

E várias coisas interferem, e uma coisa que eu acho que é forte é a questão da rotatividade, por que os professores não eram todos, como ainda hoje não são todos concursados. Então entra professor, sai professor, ta entendendo? (Entrevista B.II).

Depois dos últimos esforços, já sem a mesma intensidade inicial, passaram-se dois períodos de gestão da prefeitura sem nenhum trabalho conjunto no campo da educação contextualizada. A partir de 2005, o Irpaa continuou atuando no município, junto às comunidades rurais, mas sem colaboração do poder público nesse campo de atividades.

5 DELINEANDO ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ACHADOS DA PESQUISA

A partir das narrativas produzidas e analisadas nesta pesquisa, referentes ao processo colaborativo desenvolvido na experiência estudada, algumas considerações podem ser preliminarmente tecidas, buscando relacionar os achados expostos com as discussões teóricas da temática. Nesse sentido, três aspectos inter-relacionados serão aqui enfatizados, no intuito de iniciar uma reflexão mais apurada, sobre as particularidades do tópico pesquisado em realidades como a do caso analisado.

Primeiro, a pesquisa realizada demonstra que, enquanto boa parte da literatura sobre a renovação da relação Estado-Sociedade, em bases colaborativas, enfatiza o papel da gestão pública em liderar iniciativas de mudança em seu *modus operandi* (OSTROM, 1996; EVANS, 1993; 1996; KEINERT, 2000; CATALÁ, 2006; PEREIRA, 2006), a experiência em Curaçá evidencia o protagonismo de atores não estatais na inovação desenvolvida. Trata-se de uma experiência na qual a configuração do espaço público e o engajamento coletivo exigem uma leitura para muito além dos processos inerentes às organizações municipais do setor público, mais alinhada à ênfase no protagonismo da sociedade civil, empreendendo formas renovadas de ação coletiva e de definição de temas de interesse público (TENÓRIO, 2008; 2009; CANÇADO, TENÓRIO, & PEREIRA, 2011; OLIVEIRA, 2012).

O caso estudado foi, como observado, caracterizado pela proatividade de atores da sociedade civil e de agentes de organizações externas, até internacionais, no empreendimento de um novo tipo de vinculação entre o Irpaa e a Prefeitura Municipal. Mesmo que a articulação tenha se desenvolvido inicialmente a partir da ação de um agente político integrante de um governo recém-eleito, tal agente era oriundo das organizações da sociedade civil locais e não um membro de organizações estatais. Ainda, a própria elaboração da inovação pedagógica (a Educação Contextualizada), que daria conteúdo a nova política educacional, foi desenvolvida ao longo da experiência da ONG em suas práticas. Isso permite questionar os limites da capacidade inovadora da gestão pública nesses contextos territoriais, em termos autônomos, e discutir a centralidade de processos sociais externos ao setor público, para a reconfiguração do modo de governança em políticas públicas municipais.

Segundo, a abertura do diálogo entre a ONG e a prefeitura, conforme enfatizado na seção anterior, foi possibilitada a partir de redes de relacionamento interpessoais capazes de conectar integrantes dos dois lados, com base em vinculações construídas em atividades conjuntas desenvolvidas, por eles, no passado. A presença desse elemento reforça as justificativas da literatura, sobre a relevância de canais informais cruzando as fronteiras entre o público e o privado (OSTROM, 1996; EVANS, 1993; 1996; WOOLCOCK & NARAYAN, 2000) e sua capacidade potencial para o aperfeiçoamento de políticas públicas, mediante a criação de novos arranjos de governança (KISSLER & HEIDEMANN, 2006; PETERS & PIERRE, 1998).

Todavia, a permanência do relacionamento Estado-Sociedade em experiências que se fundamentam apenas nesse tipo de canais, com uma institucionalização frágil, também serve de motivo para que se questione a capacidade de superar personalismos nessas ações e de sustentar essas dinâmicas por períodos de tempo significativos. Embora essa interação possa

indicar a presença de meios disponíveis para o exercício da dialogicidade entre os atores (TENÓRIO, 2008; 2009), o caráter instável desses meios suscita dúvidas quanto ao seu potencial para suplantar as fragilidades democráticas (PINHO, 2010; PINHO & SANTOS, 2015) presentes em contextos como o estudado. Isto é, o fortalecimento de um padrão burocrático coerente, que garanta níveis adequados de impessoalidade e estabilidade dos processos político-administrativos, ainda parece ser pauta pouco concretizada em realidades como a estudada. Isso talvez torne audaciosas as tentativas de atendimento a padrões de governança compartilhada de políticas públicas, uma demanda ainda mais complexa e, em boa medida, dependente de uma antecedente coerência interna nas organizações públicas em si e nos processos pelos quais desempenham suas atividades e suas conexões externas.

Em terceiro lugar, o papel do ciclo eleitoral, ora favorecendo, ora desfavorecendo o processo colaborativo estudado, mostra como aquele tipo de realidade precisa lidar com o desafio de empreender criativamente regimes de articulação diferentes (EVANS, 1996; 2003). Essa criação, nessa perspectiva, precisa mostrar-se inovadora o suficiente para impor-se sobre a tendência de isolamento das organizações públicas locais em suas práticas pouco propensas, quando não avessas, ao compartilhamento de poder decisório e de funções nas políticas públicas (ZAPELINI, 2011; OLIVEIRA, 2006; PAULA, 2005). Outra implicação desse aspecto é a necessidade de um tratamento mais apurado das condições que envolvem as instituições políticas locais do território, cujo baixo amadurecimento (DINIZ, 2007) conduz a uma maior relevância de estilos políticos de lideranças e gestores públicos específicos (FREY, 2000), podendo tornar instáveis as perspectivas de continuidade de experiências inovadoras ao longo do tempo.

As considerações aqui tecidas, contudo, limitam-se em decorrência de aspectos relevantes que não puderam ser contemplados na pesquisa realizada. Compreende-se, assim, que tratar essa questão a partir de estudos comparativos com outras experiências municipais pode mostrar-se uma estratégia de investigação bastante produtiva. Semelhantemente, enfatizar a dimensão organizacional das escolas públicas envolvidas e as mudanças em suas práticas pode indicar elementos pertinentes que ficaram fora dessa análise inicial. Metodologicamente, acompanhar processos em desenvolvimento em vez de abordar os atores sobre experiências anteriores parece também uma oportunidade singular de aprofundamento da discussão aqui empreendida. Espera-se, portanto, que esses e outros desafios instiguem novas abordagens para a experiência e para o tema em apreço.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. Gestão Social e Governança Pública: Aproximações e (De)Limitações Teórico-Conceituais. *Revista de Ciências da Administração*, v. 17, Edição Especial, 2015. p. 11-29.

ALVES, M. A., BLIKSTEIN, I. Análise da narrativa. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.) *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ASA. Quem somos. Disponível em: http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=1150. Acesso em. 20/02/2010a.

ASA. Convivência com o Semiárido. Um olhar para as estratégias de estoque. 2010b.
AVRITZER, L. A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, L (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BEHN, R. D. The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review* 55(4): 313-324. 1995.

BENTO, L. V. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole, 2003.

BURSZTYN, M.; CHACON, S. S.. Ligações Perigosas: Proteção Social e Clientelismo no Semiárido Nordestino. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 19, p. 30-61, 2011.

CAMPOS, J. N. B. Secas e políticas públicas no Semiárido: ideias, pensadores e períodos. *Estudos Avançados*. v. 28. n. 82. pp 65-88. 2014.

CANÇADO, A. C., TENÓRIO, F. G., & PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos Ebape*, v. 9, n. 3, 2011. p. 681-703.

CATALÁ, J. P. I. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CHARMAZ, K. *Constructing grounded theory*. 2. ed. Los Angeles: Sage, 2014.

CREMONESE, D. Insolidarismo e cordialidade: uma análise das mazelas políticas do Brasil. In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (orgs). *Capital social: teoria e prática*. Ijuí:Unijuí, 2006.

CRESWELL, J. W. *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

- DINIZ, E. O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminadas. In: DINIZ, E. (org.). Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.
- EVANS, P. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*. Ano 5. Nº 9. 2003. pp. 20-63.
- EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*. Vol. 24, nº 6. 1996b. pp 1073-1087.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*. n.28-29. São Paulo, 1993.
- FARAH, M. F. S.. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo.. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n.1, p. 119-144, 2001.
- FISCHER, T. (Org.). *Gestão Social e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador-BA. Casa da Qualidade, 2002.
- FRANÇA FILHO, G. C. Definindo Gestão Social. In: Silva Junior, J. T.; Mãish, R. T.; Cançado, A. C.; Schoomer, P. C. *Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária. 2008.
- FREITAS, A. F., FREITAS, A. F., & FERREIRA, M.A.M. Gestão social como projeto político e prática discursiva. *Cadernos Ebape*. V. 14, n. 2, 2016. p. 279-292.
- FREY, K.. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.
- GEPHART, R. Qualitative research and the Academy of Management Journal. *Academy of Management Journal*, v. 47, n. 4, p. 454-462, 2004.
- GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*. v. 3, n. 2, pp. 20-31. 2004.
- INSA, Instituto Nacional do Semiárido. Dados sobre a região Semiárida. Disponível em: www.insa.gov.br. Acesso em 30/jun/2016.
- JOVCHELOVITCH, S.; BAUER, M. Entrevista narrativa. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- JUSTEN, C. E., MORETTO NETO, L., & GARRIDO, P. O. Para além da dupla consciência: gestão social e as antessalas epistemológicas. *Cadernos Ebape*. v. 12, n. 2, 2014. p. 241-251.

KEINERT, T. M. M. Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume: Fapesp. 2000.

KISSLER, L., & HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Revista de Administração Pública. 40 (3): 479-499. 2006.

KÜSTER, A.; MATTOS, B. H. O. M. Educação no contexto do Semiárido brasileiro. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

LANNA, M. P. D. A dívida divina: troca e patronagem no Nordeste brasileiro. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1995.

MERRIAM, S. B. Qualitative research: a guide to design and implementation. USA: Jossey_Bass. 2016.

OLIVEIRA, V. A. R. Interesse público, gestão pública e gestão social: significados e conexões. Lavras, UFLA. 2012. (Tese de Doutorado).

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 40(2): 273-88. 2006.

OLIVEIRA, F. de. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 40p.

OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. World Development. Vol. 24, n .6. pp. 1073-1087. 1996.

PATTON, M. Qualitative research and evaluation methods. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2002.

PAULA, A. P. P. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 2005. 204p .

PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PETERS, B. G., & PIERRE, J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. Journal of Public Administration Research and Theory. 8:2. pp: 223-243. 1998.

PINHO, J. A. G. de., & SANTOS, M. E. P. Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras. Revista do Serviço Público, v. 62, 2015. p. 93-115.

PINHO, J. A. G. de. Gestão Social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: Rigo, A. S., Silva Junior, J. T., Schoomer, P. C., & Cançado, A. C. Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: ações, articulações e agenda. Petrolina-PE, Univasf. 2010.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369. 2009.

SILVA, R. M. A. da. Entre o combate à seca e a convivência com o Semi-Árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. Brasília, UNB: 2006. (Tese de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável).

STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DEZIN, N.; LINCOLN, Y. S. (eds). *The sage handbook of qualitative research*. London: Sage, 2005.

TENÓRIO F. G. Gestão social: uma réplica. *Revista ADM.Made*. v. 13, n. 2, 2009. p. 1-4.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de Gestão Social. In: Silva Junior, J. T., Mâish, R. T., Cançado, A. C., & Schommer, P. C. *Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária. 2008.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*. RJ: vol. 32. n° 5. 1998.

STAKE, R. E. *The art of case studies research*. London/New Delhi, Sage Publications. 1995.
WOOLCOCK, M.; NARAYAN, D. Social capital: implications for development theory, research, and policy. *The World Bank Research Observer*. Vol. 15, n° 2, 2000.

ZAPELINI, M. B. As "Big Questions" da Administração Pública: uma proposta para o caso brasileiro. *Gestão e sociedade*, v. 5, p. 156-173. 2011.

ENACTUS UFCA: ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO INTERDISCIPLINAR DE PROGRAMAS DE EXTENSÃO PARA CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO CAMPO DA GESTÃO SOCIAL

*Jean Soares da Silva*²⁵

*Brena Carolina de Oliveira Silva*²⁶

*Jonatas José Lobo Oliveira*²⁷

*Tainá Mariene Araujo Paulo*²⁸

*Patrick Gomes Rodrigues*²⁹

*Ingrid Mazza Matos Ramos*³⁰

Resumo

O presente trabalho pretende a partir da visão prática dos participantes do programa Enactus UFCA discorrer sobre as ações de extensão, impactos internos e externos, potenciais das ações dos projetos no intuito de compreender a aplicabilidade do conceito de Gestão Social e discutir sobre a contribuição do time para o desenvolvimento social. Trata-se de um relato de experiência, que visa integrar fundamentações teóricas aliadas à multidisciplinaridade da experiência adquirida por membros do programa no ano de 2017. O time Enactus UFCA tem agido como elo entre a academia e a sociedade, levando para as comunidades conhecimentos adquiridos na universidade, como empreendedorismo, gestão pessoal e permacultura, e assim impactando comunidades social e economicamente, valorizando a cultura e a mão-de-obra local. A iniciativa do programa Enactus UFCA busca contribuir para aplicação daquilo que se espera no construto da gestão social, minimizando a participação do Estado, produzindo e gerando trabalho, e estimulando a compreensão no que refere-se aos programas e projetos de extensão universitária a importância entre universidade e a comunidade. Apesar de ter tido um somatório de quatro projetos realizados em 2017, optou-se por trazer as informações somente dos projetos ativos programa: Bio+ e Mulecas. Para trabalhos futuros, sugere-se aumentar o recorte temporal e analisar o impacto das atividades do time e sua contribuição efetiva no desenvolvimento social da Região do Cariri Cearense.

Palavras-chave: Gestão Social. Extensão Universitária. Projetos Sociais. Enactus UFCA.

²⁵ Graduando em Administração, Universidade Federal do Cariri – UFCA, jeansoaresdasilva@gmail.com.

²⁶ Mestranda em Administração, Universidade Federal da Paraíba – UFPB, brena.carolina.adm@gmail.com.

²⁷ Graduando em Engenharia Civil, Universidade Federal do Cariri – UFCA, jonatasjosepet@gmail.com

²⁸ Graduando em Biblioteconomia, Universidade Federal do Cariri – UFCA, tainamariene075@gmail.com.

²⁹ Graduanda em Engenharia Civil, Universidade Federal do Cariri – UFCA, patrickgomesdm@gmail.com.

³⁰ Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UNB, ingrid.mazza@ufca.edu.br

ENACTUS UFCA: ANALYSIS OF THE INTERDISCIPLINARY CONTRIBUTION OF EXTENSION PROGRAMS FOR THE CONSTRUCTION AND DEVELOPMENT OF THE FIELD OF SOCIAL MANAGEMENT

Abstract

This work intends from the experience of the participants of the Enactus UFCA program to discuss the actions of extension, internal and external impacts, importance of project actions aims to understand the applicability of the concept of Social Management and discuss about the contribution of the Enactus UFCA program to the Social development. It is an experience report that aims to integrate theoretical foundations allied to the multidisciplinary of experience acquired by members of the program in 2017. The Enactus UFCA team has acted as a link between the academy and society, bringing to the communities acquired knowledge in the university, such as entrepreneurship, personal management and permaculture, and thus impacting communities socially and economically, valuing the culture and the local workforce. The initiative of the Enactus UFCA program aims to contribute to the application of what is expected in the social management construct, which minimizes the participation of the State, producing and generating work, and stimulate understanding regarding university extension programs and projects the importance between university and the community. Despite having had four projects carried out in 2017, the authors of this report decided to bring information only from the two active projects: Bio + and Mulecas. For future work, it is suggested to increase the time cut and analyze the impact of the team's activities and its effective contribution to the social development of the Region of Cariri Cearense.

Keywords: Social Management. University Extension. Social projects. Enactus UFCA.

1 INTRODUÇÃO

A população, de maneira geral, enfrenta diversos problemas que comumente se apresentam na educação, infraestrutura, saúde, trabalho, renda e etc. Para Maia, Balsa e Rodrigues (2008), a insuficiência nessas áreas, em grande parte, são resultados da má gestão política na elaboração de métodos eficazes para a construção de uma sociedade mais desenvolvida (MAIA, BALSA, E RODRIGUES, 2008).

Com base nisso, vê-se que diversos programas, geralmente característicos do terceiro setor, se integralizam como organizações de contribuição social, que constantemente desenvolvem atividades independentes a fim de mudar tal realidade. Além disso, as Instituições de Ensino Superior (IES) que eram vistas somente como organizações de disseminação do ensino, com a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, passaram a desempenhar, no cumprimento da sua missão, uma contribuição para a formação de uma sociedade melhor (OLIVEIRA, 2004).

Impulsionado por tais argumentos, o presente trabalho pretende fazer uma análise das ações do programa de extensão Enactus da Universidade Federal do Cariri – UFCA. Os autores propõe-se a apresentar um panorama da experiência no projeto de extensão, os impactos internos e externos, os potenciais das ações, e a aplicabilidade do conceito de gestão social a partir da visão prática de participantes do programa Enactus UFCA.

A gestão social nos últimos anos vem concentrando esforços para o entendimento e contribuição às questões da sociedade (JUNQUEIRA *et al.*, 2014). Trata-se de um conceito, que através de políticas sociais busca a presença mínima do Estado, enquanto focaliza ações voltadas à geração de trabalho e na produção dos agentes econômicos (TENÓRIO, 1988). As definições de gestão social são detalhadas brevemente neste trabalho, a fim de entender a sua aplicabilidade na extensão universitária.

2 DESENVOLVIMENTO

A literatura utilizada para embasar as interpretações do tema é formada em especial pela produção científica de diversos autores, que, através de suas concepções e características, apresentam proposições que orientam o pensamento e a investigação prática sobre Gestão Social. Nesta seção, são apresentadas as fundamentações teóricas que nortearam o processo analítico da pesquisa e sua relação com o programa Enactus UFCA.

3 A ATUAÇÃO DA GESTÃO SOCIAL FRENTE À PROBLEMÁTICA DA SOCIEDADE

Para Henriques (2000), o Brasil já estava apresentando uma tendência às desigualdades sociais, principalmente pela má distribuição de renda e elevados níveis de pobreza, desde os anos 90, impossibilitando que boa parte de sua população tivesse as condições mínimas de uma vida digna.

Não se limitando a questões de renda e pobreza, a medida que essas desigualdades crescem, tem-se também a ineficiência de uma série de fatores, como educação, saúde, segurança, alimentação, infraestrutura. Tais fatores contribuiu nas dificuldades enfrentadas pelo brasileiro, fazendo com que o Brasil estivesse entre os países mais desiguais do mundo (HENRIQUES, 2000). Com base nos dados do Relatório de Desenvolvimento Humano – RDH, o Brasil ocupa a décima posição no ranking dos países com mais desigualdades no mundo (PNUD, 2017)

Ter uma vida de qualidade é um fator que se reposicionou de um estado individual para uma relação mútua em grupos, onde as necessidades e expectativas estão integradas (INOJOSA, 2001). Na medida em que essas necessidades crescem, outros fatores interligadas ao fator social também são diretamente afetados.

Entender qual setor tem mais responsabilidade sobre a desigualdade no país e sociedade, vem sendo palco de diversas discussões de estudiosos e pesquisadores, que buscam compreender e conseqüentemente contribuir com esforços para minimizar a problemática social.

Na perspectiva da gestão pública, “são as características socioeconômicas e culturais que singularizam os grupos que o governo deveria estar atendendo, no sentido de garantir o provimento dos direitos que estão na Constituição, como é de sua responsabilidade” (INOJOSA, 2001, p. 104).

Na perspectiva privada, as empresas também tem essa responsabilidade perante os impactos sociais. Para Teixeira (2004, p. 4), “espera-se das empresas que ofereçam à comunidade um retorno face ao lucro obtido com os negócios, isto é, que estejam comprometidas com a qualidade de vida da sociedade”.

A Gestão Social também entra nessa análise, contribuindo para a construção de uma sociedade melhor. Para Cançado (2011), a análise do campo da Gestão Social é algo crescente, ainda vista como uma abordagem conceitual, não sendo possível abordar todas as suas vertentes devido seu potencial teórico e analítico.

Discute-se que o desenvolvimento da Gestão social se dá em um contexto de drama e urgência. (CARRION; CALOU, 2011) Certamente, Carrion e Calou (2011) ao expressarem essa referência, compreenderam que o processo histórico que levou a sociedade a mudanças na forma como estruturam sua construção, não foram suficiente na resolução da problemática social que ainda é tão presente nos dias atuais.

Maia (2005) expressa que “[...] a gestão social é construção social e histórica, constitutiva da tensão entre os projetos societários de desenvolvimento”. Nessa linha de pensamento, a Gestão Social exprime uma noção de gestão organizacional que se relaciona com as diversas práticas sociais (governamentais, não-governamentais e do setor privado), conforme ganha corpo prático-teórico e cresce em número de pesquisas, projetos e grupos de estudos que comunguem de tal assunto (SILVA JÚNIOR; CANÇADO; SCHOMMER, 2008).

“De fato, a expressão gestão social tem sido usada de modo corrente nos últimos anos servindo para identificar as mais variadas práticas sociais de diferentes atores não apenas governamentais, mas sobretudo de organizações não-governamentais, associações, fundações, assim como, mais recentemente, algumas iniciativas partindo mesmo do setor privado e que se exprimem nas noções de cidadania corporativa ou de responsabilidade social da empresa” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 27).

A partir disso, França Filho (2008) considera dois níveis de análise da gestão social: nível societário e nível organizacional. Enquanto o primeiro nível traz a ideia da gestão de demandas e necessidades, o segundo nível refere-se a forma como a gestão organizacional direciona as lógicas instrumentais para um lado mais social, político, cultural ou ecológica.

França Filho (2008) sugere então uma relação entre essas formas de gestão organizacional. De um lado a gestão privada, conhecida pelas organizações de mercado, do outro lado a gestão pública, prática inerente ao Estado e suas instituições públicas, e por fim a própria gestão social, que não é de Mercado e nem de Estado, apesar de muitas vezes existirem parcerias entre as mesmas para a realização de projetos. (FRANÇA FILHO, 2008).

É nessa última definição que a Enactus busca alinhar sua atuação, visto que o programa não se enquadra em Estado ou organização privada, porém realiza parcerias com prefeituras, empresas locais ou mesmo multinacionais para viabilizar a realização de projetos nas comunidades carentes. A questão chave é que independente do setor de atuação, ou na forma como a Gestão Social se apresenta nas ações de tais organizações, sejam públicas ou privadas, é urgente entender a problemática social e buscar soluções que diminuam tal fato.

4 AS IES COMO ORGANIZAÇÕES DE CONTRIBUIÇÃO SOCIAL

Kliksberg (1998) fala que a humanidade até o final do século XX progrediu muito nas capacidades científicas, tecnológicas e produtivas. Apesar das desigualdades, é possível perceber que a atuação da Gestão Social vem sendo presente no dia-a-dia da sociedade, isso porque a articulação para a criação de ações que causem impactos são cada vez mais frequentes, criando canais produtivos para a geração de conhecimentos e provocando ações transformadoras no ambiente social.

Conseqüentemente, o ganho percebido na sociedade contribui também para o desenvolvimento do país, e é nesse sentido que temos como escopo também de discussão a contribuição das Instituições de Ensino Superior - IES como agentes de transformação. As universidades foram criadas no Brasil para atender as necessidades do país através de um processo de interligação ao desenvolvimento econômico, social, cultural e político (NUNES; SILVA, 2011).

No último milênio, as IES passaram por diversas transformações (MOHRY, 2003), que serviram como forma de adequação às demandas apresentadas em sua realidade. Contudo, não há um consenso de que tais demandas foram atendidas. Segundo Mohry (2003), as mudanças pelas quais passaram as universidades não foram capazes de satisfazer as necessidades das sociedades, principalmente em relação as exigências dos momentos históricos em que elas ocorreram.

Disseminar o conhecimento e criar uma estrutura de formação continuada através das universidades já não bastava para as crescentes transformações da sociedade. Assim como o mundo da gestão corporativa, o ambiente acadêmico teve que se estruturar na sua forma de atuação, principalmente no modo em que exercia a sua missão. Diante dessa tensão que se criou no modelo tradicional de ciência que a valorizava somente a produção prática dos saberes, o papel social das universidades virou algo preocupante (CORDEIRO; ANDRADE, 2009).

“As transformações a que o planeta tem sido exposto nas últimas décadas impõe novas responsabilidades às IES e as convida para um desafio: o de colaborar para uma sociedade baseada em comportamentos social e ambientalmente responsáveis e a melhoria das habilidades, valores e competências humanas para uma efetiva participação nos processos decisórios daqueles que batem à sua porta em busca de novos conhecimentos” (SALGADO et al, 2006, p. 3).

As IES já começaram a identificar tais mudanças que se apresentam na realidade a qual estão inseridas. O sentido do ensino, agora interligado com a pesquisa e extensão passou a formar uma base indissociável no desenvolvimento de sua missão. Cordeiro e Andrade (2009)

afirmam que a relação entre essas partes decorreu por conta dos conflitos que existiram históricos decorridos de como a universidade definia sua identidade e papel.

Dessa forma, as universidades vêm traçando em sua trajetória, uma ligação maior entre academia e sociedade. Na UFCA, desde a sua criação foi estabelecido que as ações seriam baseadas não somente em ensino, pesquisa e extensão, mas também em cultura, visando, desta forma, promover a inclusão social e o desenvolvimento regional (UFCA, 2018).

As universidades são espaços para formulação de ações, quer sejam projetos, eventos, feiras e etc, que levam a absorção do ensino, a um panorama maior de possibilidades frente a realidade inserida. Considerando esse contexto, e extensão universitária, começou a ser discutida como uma política educacional, que através dos programas e projetos, vem atendendo às diversas demandas sociais (SÍVERES, 2010).

A extensão é quando a universidade “estende-se” à sociedade, de modo que expande seu campo de atuação com o ensino, pesquisa e extensão. As interações, articulações e relações que a universidade cria com a sociedade, é o que leva de fato o entendimento do termo (COELHO, 2011).

Em modo específico, a importância dos programas de extensão se expressa pelas ligações e trocas de conhecimentos gerados entre professores, alunos e comunidade, com as possibilidades de desenvolvimento do ensino-aprendizagem com as práticas do dia-a-dia, especialmente por proporcionar instigar o confronto da teoria com a realidade da sociedade (HENNINGTON, 2005).

5 O PROGRAMA ENACTUS UFCA

Em uma visão macro, a Enactus, é uma organização mundial sem fins lucrativos, presente atualmente em cerca de 36 países, que procura incentivar jovens universitários a se desenvolverem como líderes através do planejamento e execução de projetos característicos do empreendedorismo social. Através de conceitos de negócios, os jovens estudantes que participam da rede, empreendem atividades com comunidades de sua região e buscam melhorar a qualidade e o padrão de vida das pessoas (ENACTUS HANDBOOK, 2015).

O programa de extensão em questão surgiu como SIFE – do inglês, Students Free Enterprise ou Estudantes de Livre Iniciativa – no campus da Universidade Federal do Ceará – UFC em Juazeiro do Norte no ano de 2009. Em 2013, conforme regulamentação global da Enactus, o nome do programa passou a ser Enactus UFCA. Também neste ano, os campi da

UFC na Região do Cariri passam a integrar a UFCA, criada através da Lei N° 12.826, em 5 de junho de 2013 (BRASIL, 2013).

A UFCA reconhece formalmente a atuação da Enactus como um programa de extensão no campus da cidade de Juazeiro do Norte através do vínculo com a Pró-reitoria de Extensão – PROEX. O time Enactus UFCA também é integrado à Rede Enactus Brasil e tem como intuito aproveitar as potencialidades da Região do Cariri e transformar comunidades através de projetos sociais que melhorem e transformem a vida das pessoas.

Para Rocha (2007), a relação que a universidade cria com a comunidade se fortalece pelo desenvolvimento de ações sócio-educativas, como a extensão. Ações como essas, buscam superar as condições de desigualdades e exclusão na medida em que a disposição do conhecimento aprendido em sala de aula oportuniza aos participantes e universidade o compromisso com a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Reconhecer a Enactus UFCA como um programa de extensão capaz de transformar comunidades, e, conseqüentemente a sociedade, é entender que o mesmo funciona como um elo entre o que se vê na academia e o que realmente acontece no cotidiano das pessoas.

“A extensão universitária é uma forma de interação que deve existir entre a universidade e a comunidade na qual ela está inserida, uma espécie de ponte permanente entre a universidade e os diversos setores da sociedade. Funciona como uma via de duas mãos em que a universidade leva conhecimentos e/ou assistência à comunidade e recebe dela influxos positivos em forma de retroalimentação, tais como suas reais necessidades, anseios e aspirações. Além disso, a universidade aprende com o saber dessas comunidades” (NUNES; SILVA, 2011, p. 120).

A organização do grupo acontece de forma autônoma, isso porque cada time Enactus tem total abertura na forma como estrutura sua relação em grupo. Estudantes de diversos cursos da instituição são recrutados e selecionados para fazerem parte do corpo integrante da Enactus UFCA. O processo seletivo visa buscar estudantes que, de modo voluntário, estejam dispostos a impulsionarem suas potencialidades aplicando seus conhecimentos nas diversas situações vivências pelo grupo.

O programa Enactus UFCA abrange cerca de 70% dos cursos de graduação do campus Juazeiro do Norte. Os alunos do programa são estimulados a colocar em prática aquilo que aprende em sala de aula nas comunidades beneficiárias dos projetos, tendo também possibilidade de adquirir conhecimentos em uma troca mútua de informações na relação estudante-estudante.

Para Puhl e Dresch (2016) a indissociabilidade entre essas ações é algo que efetiva a interdisciplinaridade e colabora para a uma nova pedagogia do conhecimento. Sendo a Gestão

Social considerada um campo de conhecimento interdisciplinar (MAIA, 2005), esse misto de áreas entre os participantes do programa reflete diretamente na forma como as atividades são construídas em comum com a comunidade.

A estrutura do time Enactus UFCA está organizada de modo hierárquico: Presidência; Vice-presidência; Diretoria de Recursos Humanos; Diretoria de Marketing e Comunicação; Diretoria Administrativa; Diretoria de Finanças; Setor de Inovação, Planejamentos e Projetos. Essa distribuição possibilita uma variação de aprendizados e responsabilidades aos membros, contribuindo para as demandas e trabalhos que precisam ser desenvolvidos constantemente pelo time, além de promover o desenvolvimento da sustentabilidade e liderança entre os estudantes participantes das ações do programa.

Quando integrados no grupo, os membros da Enactus UFCA são direcionados para o desenvolvimento de projetos externos à universidade, colocando em prática o aprendizado obtido em sala de aula. A participação de alunos em projetos mostra que o conhecimento adquirido através da universidade só tem sentido se levado a comunidade com um caráter social, o que permite um contato com a realidade antes mesmo do aluno se formar. (SÍVERES, 2010)

A atuação da Enactus é inserida em um contexto de empoderamento. Segundo Romano (2002, p. 9), “O empoderamento é uma dentre as categorias e/ou abordagens como, por exemplo, participação, descentralização, capital social, abordagem de direitos (rights-based approach) que de forma explícita ou implícita está inserida no debate ideológico em torno do desenvolvimento”.

O programa de extensão Enactus UFCA não busca ou pretende realizar um trabalho de assistencialismo. As atividades desenvolvidas na comunidade procuram instigar a sustentabilidade das ações, e trabalhar esse processo de empoderamento em torno do desenvolvimento, refletindo em resultados mais promissores após a saída do grupo do grupo.

6 PROJETOS ENACTUS UFCA

O processo de identificação de comunidades para o desenvolvimento de projetos se constrói por meio de diagnósticos prévios, realizados através de questionários em que a comunidade apresenta a problemática ao time. É nesse momento que as habilidades e conhecimentos do grupo são demandadas, criando responsabilidades entre as partes participantes do projeto. Para Rocha (2007):

“O desenvolvimento de projetos de qualquer natureza depende de competências sobejamente conhecidas daqueles que se envolvem com

processos comunitários de transformação. As primeiras são o conhecimento e a compreensão da teoria e de conceitos que envolvem o problema, bem como a capacidade de usar técnicas e outros recursos para obtenção dos resultados esperados. Outro fator é a capacidade de integrar, de modo eficaz, o conhecimento e as aptidões” (ROCHA, 2007, p. 31).

Portanto, nem o time nem a comunidade impõe o projeto a qual será desenvolvido, e a administração das ações é dividida entre os dois ambientes: de um lado o representante da comunidade e do outro o representante do time, designado como líder de projeto. Tal fator representa aquilo que Tenório (2007) chama de processo gerencial dialógico, ou seja, a autoridade na tomada de decisão é compartilhada entre os participantes daquela ação.

6.1 PANORAMA 2017

Por ser integrado à organização Enactus nacional, o time Enactus UFCA realiza suas atividades conforme o estabelecido por tal. Desta forma, as suas atividades funcionam durante ciclos pré-estabelecidos de 10 meses, sendo o ponto de início de cada ciclo o Evento Nacional Enactus Brasil – ENEB, realizado no começo do segundo semestre do ano.

O ENEB é o ápice dos trabalhos desenvolvido pela Enactus no Brasil. Na ocasião, os participantes tem a oportunidade de participarem de uma intensa programação voltada para a temática social, interligado a assuntos como empreendedorismo social, políticas públicas, inovação tecnológica, crescimento econômico, sustentabilidade, e entre outros. A ocasião também proporciona um momento de confraternização entre todos os times do país.

O evento proporciona a toda comunidade Enactus e público interessado, uma experiência de troca entre todos os envolvidos, por meio de debates, palestras, cursos, oficinas, feiras, apresentação de trabalhos e etc. Além disso, os estudantes Enactus representando seus times, tem a oportunidade de apresentarem os resultados alcançados pelos seus projetos ao longo do ciclo de aplicação. O projeto melhor desenvolvido, segue representando o Brasil em um evento mundial e anual da Enactus.

O programa de extensão Enactus UFCA já alcançou diversos resultados referentes aos seus projetos. Nos dois ciclos referente ao ano de 2017 (2016-2017 e 2017-2018), foi finalista do prêmio NUFARM. A premiação é financiada pela empresa multinacional do setor agrícola e parceira da Enactus Brasil, a Nufarm Limited, e tem a finalidade de destinar um valor para que os projetos finalistas.

Na Tabela 1 é possível visualizar os dados quantitativos dos resultados das ações do programa Enactus UFCA nos dois ciclos que englobam o ano de 2017, que aqui será identificado por semestre. O último ciclo será finalizado no mês de julho de 2018 e, conseqüentemente, ainda não teve a contabilização de algumas categorias descritas abaixo.

Tabela 1 - Dados por ciclos do programa Enactus UFCA em 2017

Período considerado pela Enactus Brasil (por semestre)	2016.2 – 2017.1	2017.2 – Atual
Membros integrantes do programa Enactus UFCA	23	22
Horas trabalhadas	2500*	- **
Projetos realizados	2	2
Comunidades atendidas	3	4
Pessoas impactadas diretamente	33	92
Pessoas impactadas indiretamente	110	- **
Objetivos ONU alcançados	7	11
Alcance de mídia	20.000*	- **

Fonte: Acervo do programa Enactus UFCA.

* Números aproximados.

** Dados não contabilizados em decorrência da não finalização do ciclo 2017-2018.

A quantidade de membros relatada na Tabela 1 refere-se aos alunos participantes do programa. Além destes, existe uma rede de apoio formada por estudantes da UFCA que participam, professores da UFCA, ex-membros do programa, empresários da região e representantes das empresas parceiras da Enactus Brasil que não estão contabilizados neste trabalho.

A categoria de horas trabalhadas é uma somatória das horas de trabalho dos membros ativos do programa, que ocorrem de duas formas: no planejamento e articulação das ações dos projetos; nas aplicação dos projetos nas comunidades beneficiárias.

Figura 1 - Integrantes do programa Enactus UFCA



Fonte: Acervo do programa Enactus UFCA.

No ciclo 2016-2017, o programa realizava os projetos: Balaio Verde, no Sítio Santana III da cidade cearense de Barbalha; e Mulheres de Fibras, realizado na Comunidade Frei Damião em Juazeiro do Norte, e também com as mães de crianças atendidas pelo Instituto de Apoio à Criança com Câncer – IACC, em Barbalha. Ambos os projetos foram finalizados oficialmente em julho de 2017. O programa atualmente desenvolve dois projetos, intitulados Bio+ e Mulecas, que serão explanados nos próximos tópicos deste trabalho.

O número de pessoas impactadas diretamente se refere aos beneficiários do projeto, ou seja, os integrantes da comunidade que participam ativamente da realização das atividades sociais. Já o impacto indireto se refere às pessoas que são alcançadas de alguma forma por essas atividades, normalmente familiares ou os próprios moradores da comunidade beneficiária.

O desenvolvimento dos projetos pelo time são baseados nos 17 objetivos da Organização das Nações Unidas definidos em 2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, visando identificar as potencialidades e necessidades das comunidades, e desenvolver alternativas de incremento de renda e empoderamento dos beneficiários.

O alcance de mídia refere-se à divulgação das ações nos portais de comunicação. As ações do time já foram noticiadas em rádios, na TV Verdes Mares Cariri, afiliada a Rede Globo de Televisão, no portal e na rádio do Ministério da Educação do Governo Federal, no portal da UFCA entre outros. Dessa forma, o conhecimento e práticas resultantes das ações sociais são comunicadas para toda a sociedade, possibilitando também a reaplicação em outras áreas.

A realização dos projetos visam preparar individual e coletivamente o desenvolvimento das comunidades, estimulando a cooperativas e associações, a obtenção de renda extra através da venda de produtos ambientalmente corretos e de iniciativas que visam o crescimento e expansão do conhecimento em localidades de pouco acesso e pouca informação.

O estímulo do desenvolvimento sustentável em comunidades da Região do Cariri através do empreendedorismo social possibilita também o desenvolvimento de competência nos membros do programa, e também uma visão mais ampla de suas atuações indivíduos na sociedade através do trabalho voluntário.

Buscando facilitar as vendas dos produtos desenvolvidos na comunidade, o programa criou no início de 2018 a Rede de Associados Enactus da Universidade Federal do Cariri – REDAE UFCA, que consiste em uma rede articulada de vendas – online e através de encomendas periódicas com estabelecimentos credenciados – com a metodologia pautada no comércio justo.

O intuito da REDAE é proporcionar novos mercados para os beneficiados dos projetos do programa Enactus UFCA, visando aumentar a renda dos beneficiados e das comunidades com a inserção de produtos da agricultura familiar e artesanato desenvolvidos nos projetos Bio+ e Mulecas.

6.2 PROJETO BIO+

O projeto Bio+ foi criado com o intuito de desenvolver e acompanhar processos sustentáveis para a produção agrícola-familiar, por meio do conceito da metodologia permacultural de Bill Mollison e David Holmgreen, e o uso de tecnologias sociais aplicadas à realidade de comunidades rurais da região. O time Enactus UFCA está desenvolvendo o projeto em três comunidades da Região do Cariri Cearense, são elas: Sítio Boa Esperança, na cidade de Barbalha; Sítio Santa Rosa, na cidade do Crato; e São José, na cidade de Juazeiro do Norte.

Além de trabalhar com famílias dessas localidades, o projeto trabalha diretamente com alunos da Escola de Ensino Fundamental José Rosa, na cidade do Crato, 5 e 12 anos. O colégio abrange parte da comunidade do Sítio Santa Rosa, e as ações desenvolvidas para as crianças são direcionadas para criação de horta e realização de atividades lúdicas de educação alimentar e ambiental. O projeto busca também integrar os pais dos alunos nas atividades, pois constatou-se no diagnóstico que os alunos e suas famílias vivem em situação de vulnerabilidade social,

em que a maior parte de sua renda vem do trabalho autônomo informal e/ou apoio de políticas públicas, como o Bolsa Família.

Não obstante, o projeto interliga a extensão rural proposta por Paulo Freire (1989) com a aplicação de tecnologias sociais. Entende-se como tecnologia social um “conjunto de técnicas e metodologias transformadoras, desenvolvidas e/ou aplicadas na interação com a população e apropriadas por ela, que representam soluções para inclusão social e melhoria das condições de vida” (INSTITUTO..., 2016). Entretanto não seria plenamente efetivo sem uma imersão no design permacultural que encontra sinergia com a proposta de Freire, uma vez que se preconize a invasão cultural e entende a importância dos sabers locais construídos através da tradição e experimentação prática.

Tecnologia Social, então, implica (INSTITUTO..., 2016): compromisso com a transformação social; criação de um espaço de descoberta e escuta de demandas e necessidades sociais; relevância e eficácia social; sustentabilidade socioambiental e econômica; inovação; organização e sistematização dos conhecimentos; acessibilidade e apropriação das tecnologias; um processo pedagógico para todos os envolvidos; o diálogo entre diferentes saberes; difusão e ação educativa; processos participativos de planejamento, acompanhamento e avaliação; a construção cidadã do processo democrático.

Tomando por base a definição de tecnologia social, esta só pode ser realizada em um contexto de desenvolvimento que não se prenda somente ao aspecto econômico, mas que torne realidade a satisfação das necessidades sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais de homens e mulheres; idosos, adultos e crianças. Além disso, é possível assumir esta tecnologia social como sendo possuidora de um destacado papel de promotora do desenvolvimento territorial, do empoderamento e da organização comunitária.

No projeto, têm-se como tecnologia principal o Biodigestor Rural, uma estrutura em alvenaria que promove a reutilização de água e do esterco animal para a produção de biofertilizante, adubo orgânico que é inserido na produção das hortaliças, e biogás que é reaproveitado como gás de cozinha convencional.

Figura 2 - Agricultura familiar no projeto Bio+



Fonte: Acervo do programa Enactus UFCA.

O biodigestor se caracteriza como a principal tecnologia do projeto, visto que, o objetivo do time é implantá-lo nas comunidades beneficiadas, inicialmente com a criação de um biodigestor comunitário, para então partir para expansão nas casas dos beneficiados. Além do instrumento ser uma inovação tecnológica na comunidade rural, o biodigestor é feito em um regime de autoconstrução (construída pelos próprios beneficiários).

O processo de imersão de tecnologias no campo, não significa necessariamente a perda de valor da agricultura familiar, isso porque há uma diferença entre tecnicização do espaço rural e a industrialização e/ou urbanização deste (CANDIOTTO; CORRÊA, 2008). A fim de sustentar tal fato, Candiotto e Corrêa (2008) ainda complementa que:

O processo de tecnicização do campo acaba desencadeando a ampliação de valores urbanos, seja através de uma indústria, da prestação de serviços aos cidadãos (comercialização, lazer, turismo), da chegada de novos veículos de comunicação (celular, canais de TV e rádio, internet), contribuindo para a urbanização ideológica, como aponta Rua (2002). A tecnicização do campo não conduz, no entanto, necessariamente à industrialização ou à urbanização física do rural, nem à urbanização ideológica, pois alguns valores rurais (ruralidades) podem ser resgatados ou reafirmados como aspectos identitários do modo de vida rural (CANDIOTTO; CORRÊA, 2008, p. 230).

Por meio disso, o projeto não se limita ao uso do biodigestor. A ideia é utilizar uma série de práticas e instrumentos que agreguem mudança significativa na comunidade. Todas as técnicas e melhorias adotadas no projeto são voltadas para a produção na agricultura familiar, levando soluções para as comunidades rurais que principalmente sofrem com a falta de água.

O sistema de agricultura orgânica, sistema de captação de água da chuva – calha nas residências e redirecionamento para um tanque – e irrigação por gotejamento com material reciclável, oficinas para reutilização de resíduos provenientes da alimentação para obter um minhocário doméstico destinado para a fabricação de mudas, aplicação de um filtro de areia doméstica – tecnologia que permite a reutilização de águas cinzas, ou seja, águas oriundas do consumo de pias e chuveiros, para outras atividades menos nobres como a lavagem de cômodos e utensílios domésticos – são algumas das atividades desenvolvidas nesse projeto.

O projeto Bio+ não seria efetivo se não passasse por um processo de reformulação constante e desenvolvimento de pesquisas para melhoria das ações propostas em campo. Algumas atividades de pesquisas do projeto conta com o apoio e financiamento da Fundação Cearense de Apoio e Desenvolvimento Tecnológico (FUNCAP) em parceria com a UFCA.

6.3 PROJETO MULECAS

O projeto Mulecas, integra atividades de pesquisa e extensão, unindo conhecimentos e técnicas de artesanato com linhas e reutilização de materiais recicláveis para que, através de meios sustentáveis, seja fomentado o empreendedorismo e gestão financeira pessoal entre os participantes deste.

A finalidade do Projeto Mulecas está em promover melhores condições de vida e desenvolvimento social para mulheres de comunidades desprovidas. Atualmente com 49 participantes da comunidade Frei Damião, atendidas pelo Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, de Juazeiro do Norte-CE.

A comunidade Frei Damião enfrenta diversos problemas de caráter social, ambiental, financeiro, estrutura, mobilidades e etc, além de invocar a noção de periferia perante a sociedade. Foi identificado no diagnóstico inicial que os moradores locais sofrem diversos preconceitos por causa da atual situação do bairro. As mulheres do projeto Mulecas relataram também que enfrentam constantemente uma luta pessoal em busca de melhores condições de vida. A maioria das participantes são beneficiárias do programa federal Bolsa Família, donas de casa e desenvolvem pequenos trabalhos artesanais em casa.

O projeto busca construir através de suas ações experiências de cultura, economia solidária, empreendedorismo sustentável e empoderamento feminino, de modo a contribuir para o desenvolvimento sustentável. Iniciadas em agosto de 2017, as ações do projeto estão divididas

em 3 (três) tipos de eventos: oficinas práticas, feiras de exposição, e encontros teóricos sobre gestão financeira.

Como aplicação do conhecimento adquirido, as oficinas práticas são destinadas para criação e desenvolvimento de ideias que utilizem os materiais propostos e valorizem o que sempre foi característico da cultura popular local, o artesanato. A realização das feiras promove a disseminação dos trabalhos desenvolvidos na comunidade para potenciais consumidores da região.

Figura 3 - Oficinas de artesanato no projeto Mulecas



Fonte: Acervo do programa Enactus UFCA.

Já os encontros teóricos sobre gestão buscam desenvolver os conhecimentos necessários para as mulheres seguirem com as atividades após o projeto, seja individualmente ou de modo coletivo, através de associação ou cooperativa, e no fomento da economia solidária.

França Filho (2002) explica que a economia solidária é uma atividade econômica diferenciada tanto da lógica do mercado capitalista como da lógica do estado. Para Câmara e Santos (2012), a economia solidária surge como um modo de produção, distribuição, consumo e de convivência alternativa ao que é praticado no capitalismo, juntando o princípio da unidade entre posse e uso dos meios de produção e distribuição.

Em projetos produtivos de ações voltadas a empreendimentos solidários, é possível observar que estes são alternativas para solucionar as necessidades de um grupo, além de contribuir para a construção de uma população mais desenvolvida e socialmente, economicamente e ambientalmente mais correta (MOURA; MEIRA, 2002).

O ato de empreender socialmente define o sentido do projeto, pois permite desenvolver transformações na realidade da comunidade, e contribui para o desenvolvimento social. O aprendizado e troca de experiência em grupo é um elemento de grande colaboração para obter entre as participantes do projeto uma permuta de conhecimentos e questionamentos que possam ser pertinentes e necessários para desenvolver suas atividades.

Os beneficiários do projeto Mulecas não se definem somente nas participantes deste, visto que os impactos sentidos diretamente pelas mulheres são indiretamente repassados aos familiares e comunidade. Assim, as mulheres têm no projeto um caminho para tornarem-se pessoas empoderadas que, partindo de suas originalidades, assumem as tomadas de decisão dentro da sociedade e constroem o futuro.

7 DISCUSSÃO TEÓRICO-PRÁTICA

Através das suas ações, o programa Enactus UFCA tem buscado nos últimos anos combater a desigualdade na Região do Cariri Cearense, levando a ideia do empreendedorismo social para as comunidades carentes. Com o projeto Mulecas, o foco em empoderar mulheres pretende também estimular a diminuição da desigualdade entre gêneros dentro do âmbito familiar. A partir do projeto Bio+ busca-se estimular a alimentação saudável entre os beneficiários e também na região caririense. Os produtos orgânicos produzidos possibilitam a qualidade de vida em termos financeiros e de saúde.

Com base nos pressupostos de TYGEL (2011), entende-se que as ações do programa causam impactos em 3 (três) vertentes integradas: econômica, pois a produção realizada nos projetos geram economia em conjunto, além de promover a autogestão e autonomia dos beneficiários; cultural, pois os projetos ativos buscam valorizar a cultura local do artesanato e da agricultura familiar, a mão de obra própria, e realizar atividades que visam não afetar o meio ambiente; político, por ser um movimento de desenvolvimentos social direcionado às pessoas e construído pela própria população.

Deve-se destacar também, que como um programa de extensão, o time Enactus UFCA tem agido como elo entre a academia e a sociedade, levando para as comunidades conhecimentos adquiridos na universidade, como empreendedorismo, gestão pessoal, permacultura, etc. O intuito não é substituir o Estado nos deveres com as demandas da sociedade, mas sim tentar reduzir tais demandas através de ações colaborativas e contribuição social.

A atuação dos membros, pode ser caracterizada como a de atores sociais. Salgado et al (2006) ressalta a importância do respeito e responsabilidade pelas questões sociais serem absorvidas por esses atores, de modo que trabalhem valores, comportamentos, atitudes e consciência no processo, e que se enxerguem como responsáveis pela sobrevivência humana e do planeta.

Contudo, ser um ator social, neste caso através do programa Enactus UFCA, não implica substituir o papel do Estado enquanto parte também responsável pelos problemas da sociedade. A prática acadêmica através da extensão, só se concretiza de fato quando percebe que penetrar na realidade vivenciada não leva a universidade a substituir o Estado, mas sim utilizar dos conhecimento científicos ou tecnológicos para dialogar com a comunidade e tornar a mudança algo acessível à população (ROCHA, 2007).

Não obstante, os projetos desenvolvidos pelo programa impactam diretamente na construção e desenvolvimento de territórios uma vez que trata-se como desenvolvimento de territórios: o processo de execução de metodologias para definição e consolidação de uma territorialidade, formação de institucionalidades territoriais (fóruns, associações), execução de diagnósticos, elaboração de plano de desenvolvimento e realização de projetos. O resultado que se espera com a implementação de tais metodologias é a consolidação dos territórios e do desenvolvimento sustentável através da dinamização da economia territorial, da gestão social e do adensamento de políticas públicas específicas e adequadas aos interesses e necessidades do território. Destarte, percebe-se a territorialidade como elemento aglutinador para se aportar, em um futuro, recursos provenientes de políticas públicas.

Processos de desenvolvimento territoriais são decisivos, portanto, para alavancar o fortalecimento do capital social e a integração de políticas públicas no tocante ao combate às desigualdades econômicas e sociais. Em outras palavras, os resultados a serem alcançados pela implementação de uma metodologia de desenvolvimento territorial devem permitir que se consolidem espaços institucionais de articulação territorial (associações, grupos cooperativos, conselhos etc.) com o objetivo de incentivar o desenvolvimento das capacidades territoriais, e assim, promoverem a geração de ocupação e renda, além de facilitarem acesso a serviços públicos, por exemplo. Principalmente ao implantar tecnologias sociais no campo, contudo, as organizações que operacionalizam tais tecnologias – geralmente – o fazem seguindo métodos prontos, metodologias modelo e uma série de procedimento herméticos que na maioria das vezes não levam em consideração as condições próprias do território, ou não permitem apropriação da tecnologia social pela comunidade local, ou ainda, não utilizam o aprendizado gerado para modificar e revisar a metodologia posta em prática.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A extensão universitária por meio de suas experiências, vêm complementar as políticas públicas na busca por suprir as necessidades sociais, na prestação de serviço, ações comunitárias, projetos e entre outros, trazendo relação de dentro para fora da universidade. (SÍVERES, 2010). Dessa forma, o presente relato trouxe-se as experiências dos autores no programa de extensão Enactus UFCA, que tem como foco o desenvolvimento de projetos de empreendedorismo social e demais ações complementares que possam mudar a realidade de comunidades em vulnerabilidade.

As iniciativas dos projetos Enactus objetivam levar mudanças e conquistas para as comunidades carentes, possibilitando o direito do cidadão de ter uma vida de qualidade. Uma experiência que engloba universidade, comunidade, e contribuintes que, por meio de suas ações, buscam desenvolver seu papel na sociedade.

A cada ciclo, novas ideias vão sendo geradas, e conseqüentemente novos projetos vão sendo desenvolvidos. Todo esse processo de renovação que acontece periodicamente nos ciclos do time Enactus UFCA, contribuem para o desenvolvimento de ideias cada vez mais inovadoras, produtivas, escaláveis e que geram impactos, isso porque os projetos Enactus se comunicam diretamente com as necessidades que as comunidade da região enfrentam.

Neste trabalho, os autores buscaram analisar a aplicabilidade do conceito de Gestão Social, contribuindo para a área ao integrar diversas fundamentações teóricas aliadas a multidisciplinaridade das atividades desempenhadas pelo programa Enactus UFCA em 2017. Ao relatar a prática dos conceitos aqui explanados na realização dos projetos, buscou-se confrontar a teoria com as atividades de extensão no cotidiano do programa.

Em decorrência das normas da Enactus Brasil, o ano de 2017 foi separado em dois ciclos: 2016-2017 e 2017-2018. Com base nisso, o somatório de projetos realizados em 2017 foram quatro, porém os autores deste relato optaram por trazer as informações somente de dois projetos, por estes estarem ativos no programa no período de submissão deste relato. São eles: Bio+ e Mulecas.

Como sugestão de trabalhos futuros, os autores sugerem a ampliação do recorte temporal e análise profunda do impacto das atividades do time e sua contribuição efetiva no desenvolvimento social da Região do Cariri Cearense no seus nove anos de existência.

Conclui-se que o programa têm contribuído para aplicação daquilo que se espera no construto da gestão social, ao tentar minimizar a participação do Estado, produzindo e gerando trabalho, e estimulando a compreensão no que refere-se aos programas e projetos de extensão universitária a importância entre universidade e a comunidade.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Reforma agrária**, v. 28, n. 1, p. 2, 1998.
- BRASIL. **Lei nº 12.826, de 5 de junho de 2013**. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Cariri - UFCA, por desmembramento da Universidade Federal do Ceará - UFC, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 jun. 2013. Seção 1, p. 6.
- CÂMARA, M. R. G.; SANTOS, L. M. L. **A sustentabilidade da economia solidária: contribuições multidisciplinares**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2012.
- CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. Lavras: UFLA, 2011.
- CANDIOTTO, L. Z. P.; CORRÊA, W. K. Ruralidades, urbanidades e a tecnicização do rural no contexto do debate cidade-campo. **CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de geografia agrária**, v. 3, n. 5, p. 214-242, 2008.
- CARRION, R.; CALOU, A. Prefácio — Pensar a Gestão Social em terras de "Padinho Cícero". In: SILVA JUNQUILHO, Gelson et al. (Org.). **Tecnologias de Gestão por uma abordagem multidisciplinar**. Vitória: Edufes, 2007. v. II, p. 159-170.
- COELHO, H. Extensão universitária e desenvolvimento local: as incubadoras universitárias. **Fluxos & Riscos**, p. 115-128, 2011.
- CORDEIRO, F. M. G. S.; ANDRADE, F. C. B. Ensino-pesquisa-extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 41, p. 269-280, 2009.
- ENACTUS. **Enactus Team Handbook**. Enactus Brasil, 2015. Disponível em: <<http://brazil.enactusglobal.org/wp-content/uploads/sites/2/2016/12/Handbook-Enactus-2015.pdf>>. Acesso em 10/03/2018.
- FRANÇA FILHO, G. C. Definindo gestão social. **Gestão social**, p. 27, 2008.
- _____. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise & Dados**, v. 12, n. 1, p. 9-19, 2002.
- HENNINGTON, E. A. Acolhimento como prática interdisciplinar num programa de extensão universitária. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 21, p. 256-265, 2005.
- HENRIQUES, R. (Org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2000.
- INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL DO BRASIL (São Paulo) (Org.). **Tecnologia social**. Disponível em: <<http://www.itsbrasil.org.br/conceitos/tecnologia-social>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, v. 22, p. 102-110, 2001.

JUNQUEIRA, L. A. P.; GONÇALVES DIAS, S. L. F.; WANDERLEY, M. B.; MENDONÇA, P. Gestão social: mobilizações e conexões. **Cadernos Gestão Social**, v. 4, n. 2, p. 305-308, 2014.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: Superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998.

MAIA, M. Gestão Social-Reconhecendo e construindo referenciais. **Textos & Contextos**, v. 4, n. 1, p. 1-18, 2005.

MAIA, M. F. R.; Balsa, C. M. M.; RODRIGUES, L. Economia pública local e desenvolvimento: o papel do estado no contexto da responsabilidade social em Portugal frente a globalização econômica. In: **Actas 14º Congresso da Associação para o Desenvolvimento Regional**, Tomar (Portugal), 2008.

MOHRY, L. **Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. v. 1, p. 15-31.

MOURA, M. S.; MEIRA, L. Desafios da gestão de empreendimentos solidários. **Bahia Análise & Dados**, v. 12, n. 1, p. 77-84, 2002.

NUNES, A. L. P. F.; SILVA, M. B. C. A extensão universitária no ensino superior e a sociedade. **Mal-Estar e Sociedade**, v. 4, n. 7, p. 119-133, 2011.

OLIVEIRA, Claudia Hochheim. Qual é o papel da extensão universitária? Algumas reflexões acerca da relação entre universidade, políticas públicas e sociedade. In: 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária, 2004, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária, 2004

PNUD (2017), **Relatório do Desenvolvimento Humano 2017**.

PUHL, M. J; DRESCH, O. I. O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e o conhecimento. **DI@ LOGUS**, v. 5, n. 1, p. 37-55, 2016.

ROCHA, L. A. C. **Projetos interdisciplinares de extensão universitária: ações transformadoras**. 2007. Dissertação (Mestrado em Semiótica, Tecnologias de Informação e Educação) - Universidade Braz Cubas, Mogi das Cruzes, 2007.

ROMANO, J. O.; ANTUNES, M. **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Editora Garamond, 2004.

SALGADO, M. F. de M. A.; CANTARINO, A. A. A. O papel das instituições de ensino superior na formação socioambiental dos futuros profissionais. **ENEGEP**, v. 26, p. 1-8, 2006.

SÍVERES, L. A extensão como um princípio de aprendizagem. **Revista Dialogos**, v. 10, 2010.

SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂSIH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária/UFC, v. 1, 2008.

TEIXEIRA, L S. **Responsabilidade social empresarial**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2004.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

_____. Gestão Social: uma réplica. **Revista ADM. Made**, v. 13, n. 2, p. 1-4, 2009.

TYGEL, D. **O que é Economia Solidária**. Cirandas, 2011. Disponível em: <https://cirandas.net/fbes/o-que-e-economia-solidaria>. Acesso em 05/01/2018.

UFCA. Apresentação: A UFCA. Disponível em: <http://www.ufca.edu.br/portal/a-ufca>. Acesso em 14/04/2018.

CRISE DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO UMA EXPLORAÇÃO ENTRE PASSADO E FUTURO

Valeria Giannella³¹

Resumo

O ponto de partida desse trabalho é a consideração de que o projeto democratizante que se desenvolveu ao longo dos anos de governo do PT, baseado na prática da participação como forma de governo, teve uma interrupção abrupta com o golpe ocorrido em 2016. A situação que hoje estamos vivenciando nos induz a um olhar avaliativo da estação que se concluiu, além de nos convidar a uma exploração das condições que enfrentamos, da resistência do consolidado como das novas gramáticas, dos sujeitos e locais onde as práticas participativas estão se renovando. A partir de análise desenvolvidas em trabalhos prévios aponto à questão do que fazer hoje com os espaços participativos, conquistados com muita luta, para que não sejam apenas entregues aos que sempre dominaram as decisões públicas. Por outro lado, a insurgência de novas modalidades de ação política, fora dos moldes da participação institucionalizada, me chama atenção e me interroga especialmente por como enseja fragmentos de outras relações e mundos possíveis. Em termos teóricos, busco aprofundar os significados do conceito de democracia, que deixa de ser unívoco (se nunca o foi) para se tornar objeto de interpretações e disputas e indago as noções de “democracia de alta intensidade” e de “demodiversidade” como potenciais orientadoras das práticas futuras. Por fim, uma abordagem de inspiração pragmatista é o recurso metodológico que orienta a observação dos processos que levam sincronicamente à emergência dos problemas e dos seus públicos, das “formas de ordem política, enquanto elas estão sendo construídas” e sua dinâmica de mutação.

Palavras-chave: Crise da Democracia. Participação. Novas Gramáticas. Novos Sujeitos.

³¹ Professora Efetiva Adjunta IV, Coordenadora do BI de Humanidade, Universidade Federal do Sul da Bahia, Campus Sosígenes Costa, Porto Seguro. Líder do Grupo de Pesquisa Paidéia. E-mail: valeriagiannella@gmail.com.

Abstract

The starting point of this study is the consideration that the democratizing project that developed over the years of Partido dos Trabalhadores (PT)'s government, based on the practice of participation as a form of government, had an abrupt interruption with the 2016 coup. The situation we are experiencing today leads us to an evaluative look at the season that has ended, in addition to inviting us to explore the conditions we face and the resistance as well as the new grammars, the subjects and places where participatory practices are being renewed. From analysis developed in previous works it is possible to show the question of what to do today with the participative spaces, conquered with a lot of struggle, so that they are not given to those who have always dominated public decisions. On the other hand, the insurgency of new modalities of political action, outside the framework of institutionalized participation, draws attention and asks us especially for the way it offers fragments of other possible relationships and 'worlds'. In theoretical terms, it seeks to deepen the meanings of the concept of democracy, that ceases to be univocal (if it never was) to become the object of interpretations and controversy, and the notions of “high-intensity democracy” and “demodiversity” are questioned as potential guidelines for future practices. Finally, a pragmatist-inspired approach is the methodological resource that guides the observation of the processes that lead synchronously to the emergence of problems and their audiences, of “forms of political order, while they are being constructed” and their dynamics of change.

Keywords: Crisis of Democracy. Participation. New Subjects.

1 INTRODUÇÃO: O CONTEXTO

O presente trabalho é parte do projeto de pesquisa “Perspectivas e desafios da participação em tempos de crise democrática”, iniciado em 2017, no PPGES da Ufsb⁷⁰. O primeiro passo dado pelo projeto foi a observação de que o golpe de 2016 nos impele de reconsiderar a estação abruptamente fechada por esse evento, nomeadamente, o modelo de democracia participativa construído a partir da redemocratização do país, buscando entender quais foram os principais entraves em que se esbarrou e quais os caminhos que é possível vislumbrar pela frente. Em trabalhos prévios⁷¹, busquei esboçar uma avaliação da estação participativa iniciada após a aprovação da Constituição cidadã (1988) e que podemos considerar concluída em 2016. O intuito explícito dessa fase foi de abrir o governo à escuta e ao protagonismo da sociedade e de oferecer a ela concretas oportunidades de interferência no fazer-se das políticas públicas. Reconheço nessa “estação” diversas fases: uma primeira (ao longo dos anos 90), em que a participação não institucional e institucionalizada se articularam e conviveram; já na fase seguinte, a partir da eleição do Presidente Lula em 2003, a articulação que tinha caracterizado o período anterior, deixou lugar à ênfase relativa na institucionalização que levou à implantação em nível federal de instâncias (Conferências, Conselhos e Fóruns), até aquele momento prevalentemente instituídas em níveis locais, especialmente em áreas quais, saúde, criança e adolescente temáticas urbanas...(AVRITZER, 2016). Era essa uma aposta na possibilidade de que a transformação pudesse acontecer de dentro das estruturas de governo, através da inserção de sujeitos tradicionalmente excluídos pela política institucional. Um experimento que pareceu, no seu início, bastante exitoso e promissor, mas que mostrou, com o decorrer dos anos, limites estruturais difíceis de se transpor.

A resenha de literatura realizada na tentativa de avaliação desse período (GIANNELLA, 2018), permitiu detectar certa estagnação dos processos participativos institucionalizados e uma dificuldade de se transpor limitações estruturais em termos de capacidades de transformação da sociedade brasileira. Além disso e dentre outros aspectos, uma observação importante é que essa fase foi protagonizada por sujeitos da esquerda tradicional e não conseguiu engajar efetivamente sujeitos alheios a este

⁷⁰ Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia.

⁷¹ O artigo “A participação em tempos de crise. Questionamentos para sobreviver à crise democrática no Brasil”, foi apresentado no II ENEPCP (4-8/12/2017, Brasília-DF), selecionado entre os melhores artigos do evento e encaminhado em *fast-trak*, em versão revisada, para publicação na revista NAU Social.

referencial político e cultural quais os movimentos negro, indígena, dos povos da floresta e dos rios, os pescadores, os movimentos extrativistas, os movimentos feministas e de gênero, LGBT, etc..⁷². Conforme Avritzer (2016) e Tatagiba (2014), os protestos deflagrados em junho de 2013, apontaram com força simbólica inusitada o descontento com as formas da participação institucionalizada. A ocupação das ruas deu um sinal claro de desapego do projeto político de cunho participativo que o governo e parte da esquerda nacional ainda vinham tentando consolidar. O fato de que essas reivindicações não surgissem, nem fossem levadas nos lugares próprios da participação institucional, deixa entender que a radicalidade das demandas postas já não era compatível com a natureza própria daquelas instancias, ou, ao menos, com que aquelas instancias tinham se tornado. Avritzer (ibid.) comenta à respeito: “No capitalismo global em que vivemos, a rua é o único espaço que não tem nenhum controle econômico e nenhuma interpretação preconcebida. Esse é o único local onde a democracia pode ser exercida em sua plenitude.” (Ibid.: 110). A descrença nas reais possibilidades de colaboração com o Estado, diante da inercia das formas tradicionais de decisão pouco ou nada afetadas pelas arquiteturas participativas criadas nos anos passados, foi um sinal forte para quem quisesse ouvir. Por outro lado Santos (2016), vem nos lembrar que no período entre 2011 e 2013, foram vários os movimentos de revolta e indignação que colocaram em pauta, em nível internacional, a questão da “democracia real” ou “democracia já” (os *Occupy* nos EUA, mas também em outros cantos do mundo, inclusive o Brasil, a primavera árabe no oriente médio, os indignados no sul da Europa, os protestos de junho no Brasil, etc.). Pelo visto, a crise da democracia mostrava a cara em nível local e global. No entanto, passados poucos anos, nenhuma das lembradas mobilizações gera ainda expectativas de resultados com relação à transformação do modelo democrático. “Para onde vai a democracia?” essa e outras perguntas contundentes abrem o último livro de Boaventura Santos, “A difícil democracia” (2016), onde, logo em seguida, o autor, complementa: “há futuro para a democracia num mundo dominado pelo capital financeiro global, pelo colonialismo e pelo patriarcado nas relações sociais? Em caso afirmativo, a democracia do futuro romperá com o modelo democrático atualmente dominante?” (SANTOS, 2016: 7).

Essas perguntas nos instigam à escuta ativa do contexto atual e nos apontam como urgentes algumas direções de aprofundamento:

⁷² Para uma parcial argumentação relativa a essa questão se veja Brum (2014).

a) apesar da aparente estagnação dos processos de participação institucionalizada e da incapacidade de extrapolar alguns limites estruturantes da sociedade brasileira, se põe hoje o dilema do que fazer desses espaços, conquistados na base de muita luta, para evitar que, a partir da desilusão e descrença com suas capacidades de transformação, não sejam definitivamente entregues nas mãos de outros desenhos políticos. Dito de outra forma, existem hoje possibilidades de repensarmos criticamente no que foi conquistado e em seus limites e, eventualmente, de ressignificá-lo?

b) Os limites da participação institucionalizada nos remetem amplamente à crise do modelo democrático. Trarei aqui uma referência aos debates em curso sobre as promessas não cumpridas desse modelo e à arbitrariedade de se considerar a democracia realizada enquanto forma de governo pretensamente melhor de qualquer outra. A democracia, longe de ser uma proposta unívoca, se apresenta em suas tensões e contradições, como um sistema de valores e modelo de governo social em franca disputa.

c) Em contraponto ao cansaço e descrença que acometem os espaços institucionalizados de participação, nos chamam atenção outras formas de ação protagonizadas por sujeitos e movimentos insurgentes da cidade e do campo. Muitas são as interrogações nesse respeito: o que diferencia essa novas práticas com relação às mais consolidadas? Quem as protagoniza? Que referenciais as sustentam, que objetivos as animam e que métodos de ação as orientam? Por fim, mas de importância crucial, existem fluxos de comunicação e aprendizagem possíveis entre as experiências consolidadas e as insurgentes?

Como é evidente, os campos de análise são diversos e as interrogações tantas que será impossível esgotá-las no espaço dessas notas, mas outras ocasiões de apresentação e debate já estão previstas para que a pesquisa possa avançar.

2 DEFENDER, REPENSAR E RESSIGNIFICAR OS ESPAÇOS CONSOLIDADOS DE PARTICIPAÇÃO

Já em Giannella (2018), tentei indagar e compreender o senso de desânimo, cansaço e descrença que afeta os espaços de participação consolidados nos últimos 13 anos, assim como os sujeitos que os protagonizam. Fiz isso cotejando o levantamento bibliográfico com o conhecimento prévio acumulado durante anos de experiência no estudo desses fenômenos. Um elemento que julgo relevante é a análise ali realizada resgatando Dagnino (2004), a qual, em artigo iluminador, nos lembra da ambiguidade dos

conceitos de participação, cidadania e sociedade civil, todos pertencentes a projetos políticos não apenas distintos e sim explicitamente antagônicos. Trata-se nomeadamente, do projeto político de cunho neoliberal e do de radicalização democrática e, referente à participação, a autora nos ilustra como esse conceito é crucial em ambos. Enquanto no primeiro a participação é despolitizada, apela a princípios de moral individual e de solidariedade humana, obscurecendo sistematicamente a dimensão estrutural e política da desigualdade, no segundo a participação almeja a partilha do poder, a inclusão de sujeitos tradicionalmente excluídos e a possibilidade de interferir nos rumos a se dar para o desenvolvimento do país. A partir dessa argumentação é possível uma leitura mais crítica da aparente unanimidade sobre a necessidade de participação, assim como das reflexões e perplexidades de muitos protagonistas da estação passada os quais, diante das promessas não cumpridas dos processos em que se envolveram se perguntam reiteradamente, a anos de distância, sobre qual projeto político eles estavam, afinal, fortalecendo. Uma pergunta que assume aqui os contornos de dilema e mostra toda sua relevância.

Com base nessa primeira reflexão, avancei comparando dois textos avaliativos (TATAGIBA, 2002 e MPOG, 2012), ambos os quais buscaram detectar perspectivas, limites e desafios na atuação dos Conselhos de Políticas Públicas, o segundo dez anos após do primeiro. Uma vez que os elementos empíricos analisados pelas duas fontes são significativamente homogêneos, isso me permitiu observar, com certa precisão, o que mudou e o que persiste, chegando a evidenciar elementos que parecem ter se *crystalizado*, desde as experimentações dos anos 90, nas modalidades já consolidadas de dez anos depois. Naquela análise sistematizei as observações avançadas pelas fontes por núcleos problemáticos, sendo eles: (a) o núcleo relativo à sociedade civil, (b) o núcleo referente ao governo e por fim, (c) um núcleo referente ao produto da relação entre representantes do Estado e da sociedade civil, evidenciando os elementos convergentes entre os dois estudos.

Sumarizando aqui alguns resultados, os dois estudos apontam como elementos persistentes a dificuldade de efetivar os princípios base de constituição dos próprios Conselhos, sendo eles os de representatividade, autonomia e deliberação. Referente à sociedade civil os dois estudos sinalizam: a) a dificuldade de garantir uma efetiva representatividade da complexidade social nos Conselhos, observando-se a sobre-representação de alguns sujeitos às custas da sub-representação de outros; b) a debilidade dos vínculos entre conselheiros e suas bases, inclusive acentuada pelo número de

instâncias a serem ocupadas; c) a insuficiência da paridade numérica entre representantes do Estado e da Sociedade enquanto fator que resulte em efetiva autonomia na construção das agendas e nos posicionamentos em geral; d) a falta de capacidade (e de capacitação), para adentrar de forma competente a gestão pública, conforme os princípios da racionalidade dialógica e da deliberação. Nos registros referentes ao governo, os dois estudos concordam ao observar: que dentro da burocracia estatal a participação social não é consenso, há dificuldade em democratizar o Estado e resistência/recusa do em partilhar o poder de decisão fora do espaço da democracia representativa. Ao mesmo tempo, diversas questões levantadas com relação à sociedade civil cabem aqui também: a) debilidade dos vínculos entre conselheiros e suas estruturas burocráticas de referência (torna difícil sustentar as ações com que esses conselheiros se comprometam); b) escassa capacidade de ação conforme princípios diferentes do de autoridade, poder e controle (dificuldade de praticar uma racionalidade dialógica). Por fim, referente ao produto desta relação entre representantes do Estado e da sociedade civil, os dois estudos despontam: a) a fragmentação (redundância) dos espaços de participação e a heterogeneidade das Conferências e Conselhos, falta de articulação entre elas; b) a falta de mecanismos de comunicação entre as diversas instâncias, de *accountability* e prestação de contas, quer internas, quer externas; c) a questão polêmica acerca da natureza deliberativa (postulada por estatuto) ou apenas consultiva, que remete, mais uma vez, à própria concepção do processo participativo enquanto “real partilha de poder de decisão” ou apenas acesso à cogestão e implementação de decisões, de fato realizadas pelos atores de sempre.

É claro que esse conjunto de elementos, assim como o fenômeno participativo no geral, pode ser enxergado privilegiando o que se alcançou ou o que ainda falta. No entanto, chama atenção o fato de que, apesar da convergência de tantos sonhos incorporados em teoria e prática política rumo a uma sociedade mais igualitária, os resultados parecem apresentar a cristalização de estruturas de poder e de culturas políticas que não se conseguiu abalar. A partir disso podem-se compreender as frustrações e desconfianças na possibilidade de que a transformação futura ainda possa se dar por esse caminho. A descrição dos processos participativos como encenações para encobrir a reprodução do já conhecido; sujeitos se percebendo como figurantes de uma cena já vista, infelizmente, são relatos comuns pelo Brasil afora.

Ora, sendo o campo da gestão social sempre comprometido com a transformação das nossas sociedades e dos contextos de desigualdade que deparamos, o que nos indica essa análise em termos de ação possível? Apesar de insatisfatórios e pouco efetivos os

espaços de participação conquistados são, sem dúvidas, campos de disputa possível e, as análises propostas acima, tentando esmiuçar os dispositivos que geraram os problemas relatados, poderiam nos ajudar a qualificá-los em busca de sua ressignificação. “A participação institucionalizada é chata!” Essa afirmação realizada em um seminário por alguém que há anos vem estudando esses processos e indagando seus protagonista, me chamou muita atenção. De fato, parece que a participação, ao se institucionalizar, se assemelhou às formas e códigos da política que pretendia contrastar. Foi racionalizada e burocratizada, importou um modelo de ação alheio e, provavelmente também com base nisso, excluiu quase que automaticamente sujeitos a ele avessos. Usando uma leitura de marca decolonial, posso reconhecer aqui um procedimento típico de inclusão que aniquila, pois os sujeitos que aceitem as regras do jogo postas deverão abrir mão de dimensões profundas que os definem: valores, códigos, linguagens e ritos relacionados à ação pública e ao zelo do bem comum. Essa leitura adiciona mais um elemento de compreensão para entender a ausência de muitos sujeitos do campo da participação institucionalizada ⁷³, ou o fato de que muitas pautas simplesmente não são trazidas para esses contextos, por serem julgadas demasiado radicais (é o que, em parte, aconteceu com os protestos do junho de 2013) ou porque os atores que as levantam recusam de se moldar ao padrão de ação política considerado “normal” porque dominante.

Diante de tudo o que coloquei acima, para completar as reflexões desse tópico, surte para mim mais uma questão, que se faz premente após o golpe de 2016 e seu aperfeiçoamento de 2018. Consideradas as medidas concretas que o governo interino assumiu, voltadas ao rápido desmonte do próprio conceito de governo participativo; considerado que o princípio da colaboração desejada e necessária entre Estado e Sociedade civil deixou lugar à ideia de colaboração com o setor e a iniciativa privada, tida como exemplo de eficiência e garantia de eficácia no alcance dos objetivos pautados; considerado o dramático retrocesso em todas as agendas relativas às políticas sociais ⁷⁴, quais espaços concretos ainda estão abertos para a participação institucionalizada, mesmo com todas as críticas que podemos fazer a ela? Retomando o que coloquei acima quando destaquei que todos espaços participativos são campos de disputa, provavelmente hoje mais do que nunca, sugiro que consideremos a multiplicidade e diversidade dos contextos

⁷³ Já citei acima como exemplo o movimentos negro, indígena, dos povos da floresta e dos rios, os pescadores, os movimentos extrativistas, os movimentos feministas e de gênero, LGBT.

⁷⁴ Consulta por exemplo:

http://www.ihu.unisinos.br/images/ihu/2017/09/29_09_entrevista_jucimeri_isolda_silveira_suas-pdf-20-09.pdf

locais como um manancial de oportunidades para explorar condições/contextos políticos específicos, buscando contrastar, sempre que possível o senso comum negativo associado à participação pelo senso comum, desburocratizando, reinventando formas e rituais acolhedores, prezando pela concretização dos discursos teóricos e pela devolução constante, pontual e atenta de tudo que for realizado (em termos cognitivos e práticos) às comunidades interessadas. Um tema esse que pode, ao meu ver, se aproveitar em muito da observação e análise das que chamo nesse trabalho de novas formas participativas e movimentos insurgentes.

3 PARA ONDE VAI A DEMOCRACIA?

A pergunta acima abre o livro “A difícil democracia” de Boaventura Santos (2016), complementada por outras de teor parecido e igualmente complexas de se responder⁷⁵. Uma literatura copiosa analisa hoje o estado crítico desse modelo de governo que, algumas décadas atrás, a partir da queda dos regimes ligados aos governos (pretensamente) comunistas ou socialistas, pareceu ter ganho uma competição epocal contra o autoritarismo. Historicamente a democracia anda de mão dada com o capitalismo; está associada pelo senso comum aos princípios de liberdade, igualdade e fraternidade (solidariedade, cuidado com os mais fracos); promete o acesso universal a uma vida digna, onde os direitos básicos sejam assegurados, mas vai além, endossando a possibilidade de cada cidadão realizar o seu pleno potencial enquanto ser humano. A narrativa sobre a democracia enquanto ápice do desenvolvimento da humanidade pelo que diz respeito ao governo das sociedades, corresponde a outras tantas, do mesmo teor, que representam o homem ocidental como ponto final do desenvolvimento da espécie; a ciência moderna (típico produto ocidental), em termos de única forma de saber verdadeiro e capaz de orientar o progresso social; a relação desencantada, instrumental e utilitarista com a natureza e a realidade no geral, como consequência necessária da visão racionalista, pretensamente neutral e objetiva, que separa o que encontra em dicotomias e opostos desfazendo as teias complexas que constroem o nosso mundo.

Hoje, como nunca, esta narrativa depara os seus limites estruturais de forma aguda e explícita através de crises de todo tipo as quais ensejam, afinal, uma única e abrangente crise sistêmica. As promessas da democracia e a ênfase nas magníficas sortes humanas

⁷⁵ Veja a introdução.

sob os seus auspícios, definitivamente não aturaram a globalização do capitalismo e a exportação forçosa desse modelo pelo mundo afora. A visão utilitarista e a dessacralização da vida tornaram possíveis a absoluta predominância dos interesses econômico-financeiros e, com isso, a exploração, por vezes brutal, do ser humano, da natureza, a escravização e aniquilação de povos, idiomas, culturas, a extinção de espécies animais e vegetais, a poluição de rios, mares e solos, o desaparecimento da face da terra de inteiros ecossistemas....

Definitivamente, a democracia aparece hoje como o rei da fabula, nu. Ela produziu mazelas pelo mundo afora e não sustenta mais a narrativa da felicidade e progresso universalmente garantidos com que se promoveu. Como alegado por Mignolo (2014) existe uma confusão entre democracia como meio e democracia como fim; se o fim é o alcance de uma vida plena e digna em sociedades justas e harmoniosas, não se pode dizer que o único meio para alcançar esse objetivo seja a democracia, especialmente porque, até agora, esse método de governo não demonstrou saber/poder garantir esse resultado. Começamos a compreender que o conceito de democracia, remete a valores, teorias e práticas não unívocas. Aqui também, como já ressaltai ao tratar do conceito de participação, estamos diante de uma campo de disputa; a mesma palavra pode encobrir significados muito diferentes, assim que a capacidade de leitura crítica e interpretação afinada torna-se crucial. A democracia de cunho neoliberal, se preocupa com o aumento das demandas oriundas dos cidadãos e busca minimizar a complexidade a ser tratada. A *democracia de baixa intensidade* (SANTOS, 2002), a que limita a participação ao momento eleitoral, atribui esse único papel aos cidadãos: a seleção dos representantes legítimos dos interesse sociais existentes. Será o sistema representativo, com sua articulação de instâncias e procedimentos, que se encarregará de selecionar os problemas, analisá-los e encontrar as melhores formas para enfrentá-los através da elaboração e implementação de políticas públicas, por pessoal (políticos e técnicos) devidamente treinado para isso. A emergência de sistemas de governo participativo ao redor do mundo e no Brasil, a partir da Constituição de 1988, move do reconhecimento de que o sistema acima perfilado é insuficiente para tratar os problemas que enfrentamos em sociedades complexas e desiguais. Na visão de uma *democracia de alta intensidade* (SANTOS, ibid.), o cidadão, especialmente quando organizado, ao invés de ser considerado problema, se torna recurso. Diante da complexidade e interconexão dos problemas a se enfrentar a única fonte possível de informação razoavelmente completa, relevante e pertinente, depende do envolvimento dos que são afetados pelos mesmos e conhecem a

concretude em que eles se dão (idiossincrasias locais, especificidades territoriais, vínculos, recursos, etc.). A mesma coisa diga-se para a definição do desenho das políticas públicas e pela implementação das mesmas. Nessa segunda interpretação, a participação ativa dos cidadãos, capacitados para tanto, se torna a única possível garantia de aumentar o grau de justiça e de eficácia das políticas desenhadas. Pois, de fato, só a partir da inclusão no fazer das políticas dos historicamente excluídos podemos esperar políticas que os atendam e só graças ao conhecimento concreto que essa inclusão proporciona que teremos chances de desenhar medidas capazes de atender à complexidade em tela. Diga-se de passagem que as definições apontadas acima (democracia de baixa ou de alta intensidade), em sua referência a sistemas representativos ou mais focados em formas de democracia direta, não são excludentes sendo aliás reconhecida a necessária convivência e complementariedade de modelos diversos para atender às necessidades de governo das sociedades contemporâneas. É o que, ainda Santos (2002), define de “*demodiversidade*”, afirmando que só a integração entre os princípios da democracia representativa, direta e comunitária poderia alcançar o grau de sofisticação das performances requeridas de governos contemporâneos comprometidos com a equidade social e o bem viver das sociedades em seu conjunto.

No entanto, essa rápida reconstrução ainda não dá conta das conclusões a que cheguei no tópico anterior. Limitando a minha fala ao Brasil podemos dizer que a escolha realizada, após a democratização, por um modelo de democracia de alta intensidade não levou aos resultados almejados; o sentido da participação, em suas formas institucionalizadas, foi se esvaziando; talvez não tenha havido clareza suficiente da existência de uma disputa entre dois projetos políticos que se usavam das mesmas palavras (democracia, participação, sociedade civil) com significados, para fazer coisas e obter fins, diferentes. O potencial transformador dos processos participativos nas formas que eles foram tomando ao longo dos anos passados, minguou e as reivindicações de radicalização da democracia saíram para a rua, deixando longe as salas de Conselhos e Fóruns. A situação atual, após o golpe de 2016, traz a tona ainda novos conceitos na tentativa de dar nome ao que vivemos. Croach (2012), a partir da observação do contexto europeu, traz o conceito de *pós-democracia*, descrevendo o esvaziamento do sentido profundo das instituições democráticas e o fato delas ficarem meros simulacros. Ballestrin (2017), tenta verificar a aplicabilidade do conceito aos países periféricos (entre os quais o Brasil) onde uma roupagem ainda vagamente democrática encobre a volta ao auge de fins explicitamente elitistas, métodos autoritários, ganhos e perdas distribuídas conforme

os velhos e conhecidos modelos da desigualdade naturalizada. Diante desse quadro sombrio, reconheci a importância de não desistir dos espaços participativos que foram conquistados outrora e que, no entanto, para defender o fruto das lutas passadas precisamos entender os motivos desse esvaziamento e trabalhar para a ressignificação do que resiste. Ao mesmo tempo, em busca de sinais mais animadores, e convicta de que as crises gestam sempre as possibilidades do futuro, reconheço que, mais uma vez em nível local e global, existem movimentos, da cidade e do campo, que buscam praticar, desde já, uma alternativa à democracia que conhecemos. No último tópico desse artigo vou perfilar um pouco do que esses novos sujeitos nos propõem no cenário atual da democracia-simulacro ou pós-democracia.

4 MOVIMENTOS E SUJEITOS INSURGENTES

A ideia de me debruçar na análise de novas formas de participação e de se e como elas prefiguram outras declinações possíveis do modelo democrático em crise, surgiu ao conhecer no fim de 2016 a Teia dos Povos da Bahia, em encontros entre a Universidade à qual pertencço e representantes da mesma em preparação da V Jornada de Agroecologia da Bahia, realizada em seguida, no final de março de 2017, em Porto Seguro (BA). A ideia da Teia e a força do pessoal que a representava me intrigaram logo e essa primeira foi se confirmando ao participar da Jornada e ao aprofundar, também graças à atuação da turma do Componente “Território, Políticas Públicas e Participação”, várias facetas e dimensões desse encontro. Ainda em seguida, participei de um encontro de 3 dias em um dos nós da Teia onde a minha intuição inicial foi se confirmando e consolidando. Da teia dos Povos da Bahia e de uma experiência análoga que existe no Maranhão, esbocei o perfil e algumas características que dialogam com os temas aqui tratados em Giannella (2018). De lá até aqui a pesquisa avançou e as leituras vem se enganchando uma na outra, também graças às mesas redondas e aos debates e indicações oriundas dessas ocasiões. Ao descobrir os trabalhos de Holston (2016) e Mirafteb (2016) sobre sujeitos e movimentos insurgentes (MIs) e, ainda, sobre as possibilidades de um “planejamento insurgente”, ganhei um elemento a mais para leitura compreensão e interpretação desse campo, inclusive para a definição de suas fronteiras. Antecipando que aqui poderei apenas acenar à rica contribuição que esses autores aportam à discussão que estou desenvolvendo, eis alguma indicação do que são os MIs a partir das análises deles.

Holston (2016) abre o seu trabalho declarando que irá se deter no “planejamento

urbano insurgente” e nos “movimentos de cidadania insurgente” (ibid.) e completa explicando que são insurgentes os movimentos que, ao invés de aceitar de ocupar os espaços que o Estado concedeu para reivindicar a ampliação de direitos, a inclusão de mais algum excluído, ou uma medida de política pública, validando, afinal, as regras de um jogo definidas por outros, resolvem mudar de estratégia e começar a praticar os objetivos que se propõem. Uma recusa de fazer parte de um teatro que, afinal, confirma as marginalidades postas e uma aposta na possibilidade de afirmar outras formas de ação política. Se veja aqui Holston:

A intersecção entre (1) “fazer a cidade acontecer” (city making), (2) “ocupar a cidade” (city-occupying) e (3) “reivindicar direitos” (rights-claiming) gerou movimentos por novas formulações de cidadania que eu chamo de insurgentes, as quais, simultaneamente, demonstram e fazem valer novas formas de democracia direta (HOLSTON, 2016: 192).

Por outro lado, Miraftab afirma:

Praticas insurgentes perfazem uma ruptura ontológica não por almejarem uma fatia maior da torta, mas por desejarem um outro tipo de torta – uma torta ontologicamente distinta. As praticas insurgentes e o planejamento insurgente não buscam por inclusão através de uma melhor representação (seja de especialistas ou de políticos); mas buscam a inclusão autodeterminada, na qual os direitos das pessoas são reais e praticados (MIRAFTAB, 2016: 368).

Dentre outros elementos que poderia destacar das citações acima, me chama especial atenção o fato de que os fenômenos analisados por ambos os autores são sempre fenômenos urbanos. A cidade, ou melhor, a metrópole, é tomada como *locus* típico e esperado da inovação social; nada se fala desse tipo de práticas em outros contextos, de certa forma confirmando o ideário que faz da dicotomia cidade/campo o correspondente de inovação/atraso ou, pelo menos inovação/tradição. A observação anteriormente realizada da Teia dos Povos da Bahia e outras referencias que vem trazendo à tona a luta de povos tradicionalmente marginalizados pelo desenvolvimento moderno, sendo tipicamente industrial e urbano, me permite de ampliar e enriquecer a compreensão dos movimentos e sujeitos insurgentes no momento de crise que atravessamos. Por um lado, nas cidades do mundo inteiro, observamos coletivos, associações e grupos, frequentemente de organização volátil, buscando praticar um outro acesso à cidade, ocupar espaços entendidos como territórios para experimentações criativas, produtivas e culturais, abertos a novas relações horizontais, interessados em testar modelos de liderança não hierárquica... o pertencimento dessas experiências ao “ecossistema urbano”, a marca que esse contexto deixa nos sujeitos e em suas vivencias é, sem dúvida,

fundamental para compreendê-las. Por outro lado, desmentindo o preconceito que faz do campo o lugar da tradição, se não do atraso, encontramos hoje um sem numero de sujeitos e movimentos que ensejam de forma insurgente a afirmação de seu direito a existir, recusando o fado que os destina à homogeneização pela lei do capital, do progresso, do mercado e do consumo. Os povos tradicionais do mundo inteiro estão se tornando referência de movimentos insurgentes menos estudados até aqui, e talvez por isso ainda mais interessantes para compreendermos o potencial que carregam e vislumbrarmos como interagir e apreender com isso.

Só a título de exemplo e remetendo a Giannella (2018), para uma descrição ampliada, vou destacar aqui uns traços especialmente relevantes da Teia dos Povos da Bahia. O conceito de teia se torna metáfora prática de outros modos de estar no mundo e de luta política. Protagonizam a Teia comunidades de muitas origens: quilombolas e indígenas, de terreiro, povos do campo e das florestas, ribeirinhos, pescadores, marisqueiras, quebradeiras de coco, assim como assentadas e assentados do MST. Participam delas também estudantes, pesquisadores e profissionais solidários com as motivações, as formas de ação e os objetivos assumidos, dispostos a se engajar e contribuir com elas nas formas que lhe são próprias. A opção político-filosófica que sustenta as Teias é a agroecologia, entendida não apenas como opção técnica e produtiva mas como concepção de uma forma de estar no mundo, sintetizada no referencial do *Bem Viver*⁷⁶. O ideal de uma vida digna e plena, em harmonia com a natureza da qual o ser humano é parte, perpassa fortemente essas experiências; uma expressão firme de autonomia, com relação não apenas aos modos de vida dominantes, mas também com relação às formas políticas que o caracterizam. A *autonomia cognitiva* é outro ponto crucial: os sujeitos das Teias têm clara consciência de que os mundos a que pertencem e cujo futuro afirmam são entremeados pelos seus saberes tradicionais, ancestrais, pelos símbolos e rituais, pela visão da vida e da natureza como sagradas. Esses saberes tradicionais não são congelados, mas dialogam com os saberes contemporâneos que, inclusive, os próprios integrantes constroem em interação entre tradição e atualidade. Os encontros das Teias envolvem os participantes em sequências heterogêneas e

⁷⁶ O Bem Viver é um referencial teórico-prático originado de concepções de povos tradicionais ameríndios em diálogo e interação com saberes acadêmicos, em busca de alternativas ao mito do desenvolvimento e suas práticas. Ele não se apresenta como um conceito fechado, mas se pauta por alguns princípios gerais, a partir de redefinição da relação entre ser humano e natureza. Bem Viver recupera a ideia de uma boa vida, do bem-estar num sentido mais amplo, transcendendo os limites do consumo material, e recuperando os aspectos afetivos e espirituais. Sobre o bem viver, veja: <http://www.ihu.unisinos.br/507956-a-renovacao-da-critica-ao-desenvolvimento-e-o-bem-viver-como-alternativa> .

aparentemente inusitadas de rituais, cantos e danças de cada um dos povos e comunidades presentes; o apelo às Divindades, Espíritos, Encantados e Orixás, abre comumente os trabalhos de cada encontro porque, conforme falam os participantes, é no fortalecimento de sua espiritualidade que se fortalece a possibilidade de lutar e se opor à aniquilação pautada pelo modelo de vida ocidental. A partir dessa consciência, profundamente incorporada, sem nenhum complexo de inferioridade, eles se abrem para um diálogo paritário com os demais saberes, inclusive científicos, posto que esses últimos aceitem de sair das posições arrogantes que já os caracterizaram em tempos passados e ainda (às vezes) no presente. Realiza-se, na Teia, a inversão da concepção clássica da relação ser humano-natureza: ao invés de pensar que a natureza nos pertence os sujeitos da Teia conclamam seu pertencimento à natureza; descende daí a ideia de que o florescimento de suas comunidades depende integralmente da proteção integral dos ecossistemas nos quais habitam e com os quais co-evoluem. Ainda, a relação com o Território é, para as comunidades integrantes das Teias, o fundamento mesmo de sua possibilidade de ser o que são. O território é sagrado, sendo ao mesmo tempo a base de sua subsistência material (de onde surgem suas práticas produtivas e/ou de extrativismo sustentável, agroecológicas e artesanais) e de seu enraizamento cultural e simbólico. Por fim, buscando ser sucinta, a *prática do objetivo* é mais uma característica marcante dessa experiência, essa especialmente em clara analogia com a descrição anterior dos movimentos urbanos.

Sumarizando: a afirmação orgulhosa de alteridade com relação à visão de mundo dominante e aos seus valores e objetivos individuais e coletivos; a defesa de suas culturas e raízes como inegociáveis, fontes vivas que alimentam suas identidades e suas ações políticas; a autonomia cognitiva, que nega qualquer submissão a saberes pretensamente universais e superiores; a recusa de se encaixar nos espaços predeterminados pelo Estado, pare pleitear reconhecimento e escuta; a prática de seus objetivos, desde já, e sem pedir autorizações para a ação; reconheço esses, de início e deixando margem para futuros aprofundamentos, enquanto traços comuns aos movimentos insurgentes da cidade e do campo. Esses movimentos, fincados em seus territórios e perseguindo suas agendas e projetos concretos e contextualizados, ensejam ao mesmo tempo um movimento global, reconhecível com força no sul do mundo, mas também detectável nos centros propulsores da própria globalização. São movimentos e tendências que, sem dúvidas, nos capturam pela potência propulsora da afirmação de que outros mundos não só são possíveis, como já existem e lutam para sobreviver e se constituir enquanto alternativa ao modelo único

dominante. Ressaem a recusa de aceitar os códigos da ação política tradicional, de se submeter aos procedimentos burocratizados que acabaram por contaminar também a participação institucionalizada, e a aposta ousada de inventar novos códigos, rituais e métodos para a ação pública. Alguma lição para quem busque alternativas à crise da democracia e dos modelos consolidados de participação parece estar a vista.

5 POR AQUI NÃO PARAMOS: CONCLUSÕES INCONCLUDENTES NO AGUARDO DE MAIS PESQUISA

Nestas notas busquei abordar três temáticas entrelaçadas pela crise democrática que atravessamos: busquei analisar alguns motivos de esvaziamento dos espaços participativos institucionalizados e apontei à necessidade de sua defesa e ressignificação para não correr o risco de eles serem entregues aos que sempre dominaram as decisões públicas. Por outro lado, diante da aparente decepção com o modelo participativo desenvolvido no país nas últimas décadas, me debrucei no debate em curso sobre democracia, nos termos de uma disputa acerca de seus possíveis significados, modelos alternativos em jogo, mas também práticas em curso que já parecem apenas pálidos simulacros de uma democracia de fato. Em busca de outros sinais e outras paisagem, reconheci a insurgência de novas modalidades de ação política, movimentos insurgentes da cidade e do campo, fora dos moldes da participação institucionalizada, nos quais chama atenção e nos interroga especialmente o ensejo de fragmentos de outras relações e mundos possíveis. Considero especialmente fértil para a análise futura o aprofundamento da exploração sobre esses movimentos insurgentes quer em termos empíricos, quer teóricos, e a compreensão dessas práticas que, além de seu valor intrínseco e das muitas lições que nos propiciam em várias vertentes, ainda podem nos ajudar na tarefa exposta acima, de ressignificar as formas mais consolidadas de participação.

REFERENCIAS

AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. -1. ed. Disponível *online*.

BALLESTRIN, Luciana M. Aragão. Rumo à teoria pós-democrática? Paper apresentado no 41º encontro da ANPOCS, 2017. Acessível em: [https://www.researchgate.net/publication/323342920 Rumo a teoria pos-democratica](https://www.researchgate.net/publication/323342920_Rumo_a_teor%C3%ADa_pos-democratica) acesso em 6/03/2018.

CROUCH Colin. **Coping with Post-Democracy**. <https://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/Post-Democracy.pdf> .

DAGNINO, Evelina (Org.). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, N° 5 – outubro, 2004.

GIANNELLA, Valéria. Perspectivas e desafios da participação em tempos de crise democrática. Revista **Nau Social**, 2018, no prelo.

HOLSTON, James. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.**, Recife, V.18, N.2, P.191-204, Maio-Ago. 2016.

MIRAFETAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.** (Online), Recife, V.18, N.3, P.363-377, Set.-Dez. 2016.

MIGNOLO, D, Walter. Democracia liberal, camino de la autoridad humana y transición al vivir bien. Dossiê: Desafios da Consolidação Democrática na América Latina. Revista **Sociedade e Estado** - Volume 29 Número 1 Janeiro/Abril 2014. Disponível *online*.

MPOG. Relatório participação social na administração pública federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação. Projeto apoio Diálogos setoriais Europa Brasil, 2012.

SANTOS, Boaventura, de Souza. (org) **Democratizar a democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

_____, AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. Em **Democratizar a democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

_____. **A difícil democracia**. Reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

TATAGIBA, Luciana, F. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

_____. 1984, 1982, 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil.
Revista Política e Sociedade, vol. 13, n. 28, 2014. Disponível *online*.

