



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 4
PARTICIPAÇÃO, GOVERNANÇA
E POLÍTICA PÚBLICAS**

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,
Pesquisa e Soluções | 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 4
PARTICIPAÇÃO, GOVERNANÇA
E POLÍTICA PÚBLICAS

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,
Popular e Solidário | 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 Hermiton Ribeiro Quirino (FAP-CE)
Silvia Roberta Oliveira e Silva (FAP-CE)
Waléria Maria Menezes de Morais Alencar (UFCA)

COMITÊ CIENTÍFICO

Airton Cardoso Cançado (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 Cançado
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
Armindo 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
Cecília Matonte Silva
Cícera Mônica da Silva Souza Martins
Cicero Augusto Prudêncio Pimenteira
Cintia Moura Mendonça
Claudiani 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 Sádio 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 Nezilda Culti
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 Correira
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 4: participação, governança e políticas públicas) – Juazeiro do Norte: UFCA, 2018.
618p.: 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

CIDADANIA DELIBERATIVA E GESTÃO SOCIAL: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE ESTUDOS NO BRASIL 9

Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado; Luana Ferreira dos Santos; Tamiris Cristhina Resende da Silva; Washington José de Souza

ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE OU FORMALIDADE LEGAL: ESTUDO NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO DA PARAÍBA 32

Jose Idalino da Silva Filho; Benedito Manoel do Nascimento Costa; Francisco Tavares Filho; Paulo Henrique Leal

DADOS ABERTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL – PARA ALÉM DO ACESSO À INFORMAÇÃO 55

Reneo Pedro Prediger; Sérgio Luís Allebrandt; Roseli Fistarol Krüger

DEMOCRACIA LOCAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE CAMBUÍ, MG 77

Rosilene de Lima Machado Silva; Virgílio César da Silva e Oliveira

ANÁLISE DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO CAMPO DO GOVERNO DE MINAS GERAIS SOB A ÓTICA INTERSETORIAL 99

Jonathan Henrique Souza; Karen Christine Dias Gomes

GESTÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DO PLANO NACIONAL DE ENERGIA 120

Josevana de Lucena Rodrigues; Suélem Viana Macedo; Josiel Lopes Valadares; Gabriela Brandão Lopes

GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE CATADORES: A POSIÇÃO DUAL DOS CATADORES NO PROJETO CATA RUA EM SÃO PAULO – SP 166

Karine Sousa Julião; Erica Aparhyan Stella

DA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO DELIBERATIVO À EMERGÊNCIA DO COMUM URBANO EM REGIÕES METROPOLITANAS 188

Maria Claudia Bentes Albuquerque; Mário Vasconcellos Sobrinho

A GESTÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: O CASO CONAE 207

Cristina Camila Teles Saldanha; Luana Jéssica Oliveira Carmo; Patrícia Albuquerque Gomes; Lílian Bambirra de Assis

COPRODUÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS: POSSIBILIDADES ANALÍTICAS DE INTERAÇÃO DOS CONCEITOS 231

Vera Regina Oliveira; Patricia Maria E. Mendonça

DESAFIOS DE UMA GESTÃO PÚBLICA INCLUSIVA: O CASO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR 251

Luciano Lamounier; Cíntia Rodrigues de Oliveira Medeiros; Cristiane Betanho

AValiação de Políticas Públicas como Prática de (e para) Justiça Social: Diálogos Possíveis na Política de Ciência & Tecnologia? ..275

Diana C. Rodrigues; Luciana R. Ferreira; Mário Vasconcellos Sobrinho

Dialógica em Espaços de Ações Públicas: Relações do Estado e Sociedade no Controle Social do Programa Bolsa Família em Município da Amazônia 298

Fabício Noura Gomes; Ana Maria Albuquerque Vasconcellos; Mário Vasconcellos Sobrinho

Aculturação em Gestão Social via Aprendizagem em Comunidades de Prática: A Experiência de Organização do I Festival de Economia Solidária de Volta Redonda – RJ 322

Luís Henrique Abegão; Thais Soares Kronemberger; Josinete Maria Pinto; Bárbara Cunha Ferreira de Oliveira

Coprodução do Bem Público: Uma Análise Bibliométrica Internacional 345

Érica Aline Ferreira Silva; André Spuri Garcia; José Roberto Pereira; Lucas Canestri de Oliveira

Os Movimentos Sociais Urbanos em Natal: Um Olhar Acerca da Relação com os Espaços Institucionalizados de Participação Social 367

Lindijane de Souza Bento Almeida; Raquel Maria da Costa Silveira; Glenda Dantas Ferreira; Thaysa Thyanne Belo Costa

Avaliação Participativa da Integração das Tecnologias Digitais nas Políticas Públicas Educacionais: A Aplicação da Metodologia Atairu como Possibilidade 388

Fabício Nascimento da Cruz

Participação Comunitária em Políticas Públicas Voltadas à Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente: A Experiência do Programa Sinais Vitais 424

Aghata Karoliny Ribeiro Gonsalves; Mariane Maier Nunes

Abordagem Discursiva da Ação Pública como Ferramenta para Análise da Construção do Problema Público: Caso da Articulação de Vozes e Discursos da Indústria Fonográfica 453

Leandro de Carvalho; Renata Callaça Gadioli dos Santos

Ação Pública e Experiências de Gestão Social na Amazônia Brasileira 476

Jones Nogueira Barros; Mario Sobrinho Vasconcellos

A Gestão Social de Conflitos na Governança Territorial: O Outro Lado da Força 495

João Martins de Oliveira Neto; Joaquim Croca Caeiro; Rosélia Maria Soares Mesquita

Sistema de Participação da Saúde em Belém: História, Experiência, Resultados e Desafios 516

Michelle do Vale Bouth; Mário Vasconcellos Sobrinho

CONSULTA PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL: O PROCESSO PARA INSTITUIÇÃO DA UC
PARQUE NATURAL MUNICIPAL DAS TIMBAÚBAS 536

Diones Gomes da Silva; Maria Aparecida Fernandes; Michel Monteiro Ferreira

O PROCESSO DE COMUNICAÇÃO, MENSURAÇÃO E MONITORAMENTO COMO
ELEMENTO DA TRANSPARÊNCIA NO TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA..... 558

Ítalo Anderson dos Santos Araújo; Luisa Cherem de Araújo Pereira; Carla Regina Pasa Gómez

A PARTICIPAÇÃO COMO ELEMENTO DA GOVERNANÇA NO TURISMO DE BASE
COMUNITÁRIA..... 577

Luisa Cherem de Araujo Pereira; Carla Regina Pasa Gomez

PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO ESCOLAR: DILEMAS ENTRE A GESTÃO
DEMOCRÁTICA E A GESTÃO CONTABIL NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA 599

Celiane Rodrigues; Luciana Rodrigues Ferreira; Danielly Costa Gomes

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



CIDADANIA DELIBERATIVA E GESTÃO SOCIAL: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE ESTUDOS NO BRASIL

*Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado*¹

*Luana Ferreira dos Santos*²

*Tamiris Cristhina Resende da Silva*³

*Washington José de Souza*⁴

Resumo

Esta revisão sistemática de literatura tem como objetivo sintetizar, em estudos de gestão social no Brasil, a aplicação do conceito habermasiano de cidadania deliberativa. Para tanto, foi utilizado o protocolo Prisma para buscas no portal de Periódicos Capes e no Google Acadêmico. Utilizou-se o *Computer Assisted Qualitative Data Analysis (CAQDAS)* Zotero para coleta e organização dos textos coletados e o software *VOSviewer* para a definição da rede de autoria e coautorias. Foi empregado, ainda, o sítio eletrônico *Nube de Palabras* para a criação de uma nuvem das palavras-chave dos textos. A maioria dos artigos está publicada em revista Qualis A2/Capes, tendo como principal periódico o *Cadernos Ebape.BR*. A análise das estratégias metodológicas empregadas revela opções qualitativas, com sete trabalhos caracterizados como ensaio teórico e onze com viés teórico-empírico, mediante aplicação da concepção de *cidadania deliberativa* em territórios e conselhos. A análise aponta que, além de *cidadania deliberativa*, outros conceitos de Habermas têm embasado a produção intelectual brasileira em gestão social. Os resultados teórico-empíricos focam desafios e oportunidades de pesquisas e (re)afirmam que o processo de cidadania deliberativa habermasiano pode se constituir estratégia de gestão social. De outra forma, os textos teóricos indicam que o constructo cidadania deliberativa fornece elementos relacionados à construção do domínio da gestão social.

Palavras-chave: Cidadania Deliberativa. Agir Comunicativo. Gestão Social. Participação Social.

¹ Doutorando em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, rafa.salgad@gmail.com.

² Doutoranda em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte,
Luana_agronegocio@hotmail.com

³ Doutoranda em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, tamiriscristhina@gmail.com.

⁴ Professor Titular, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, wsufrn@gmail.com.

DELIBERATIVE CITIZENSHIP AND SOCIAL MANAGEMENT: A SYSTEMATIC REVIEW OF STUDIES IN BRAZIL

Abstract

This systematic review of literature aims to synthesize, in social management studies in Brazil, the application of the Habermasian concept of deliberative citizenship. For that, the Prisma protocol was used for searches in the *Portal of Periódicos Capes* and in the *Google Scholar*. Zotero's Computer Assisted Qualitative Data Analysis (CAQDAS) was used to collect and organize collected texts and the software VOSviewer for definition of the network of authorship and co-authoring. The Nube de Palabras electronic site was also used to create a cloud of keywords of the texts analyzed. It was verified that the majority of the articles is published in magazine of Qualis A2/Capes, having as main journal the *Cadernos Ebape.BR*. The analysis of the methodological strategies employed reveals qualitative options, with seven papers characterized as theoretical and eleven with theoretical-empirical bias, by the application of the concept of deliberative citizenship in territories and councils. The analysis points out that, in addition to deliberative citizenship, other concepts of Habermas have supported Brazilian intellectual production in social management. The theoretical-empirical results focus on challenges and opportunities and indicate that the process of Habermasian deliberative citizenship can constitute as social management strategy. In other way, the theoretical texts indicate that the construct deliberative citizenship provides elements related to the construction of the domain of social management.

Keywords: Deliberative Citizenship. Act Communicative. Social Management. Social Participation.

1 INTRODUÇÃO

Esta revisão sistemática de literatura tem como objetivo sintetizar, *em* estudos de gestão social no Brasil, a aplicação do conceito habermasiano de cidadania deliberativa. O conceito de cidadania deliberativa foi concebido por Jürgen Habermas e está vinculado à concepção de uma *razão comunicativa*, quando Habermas propõe mudança de paradigma para substituir a filosofia da consciência, defendida por Horkheimer e Adorno, por uma teoria da intersubjetividade comunicativa (FREITAG, 1994). Freitag (1994) defende que a relevância da atuação conjunta dos teóricos críticos da Escola de Frankfurt está na capacidade intelectual e crítica, na reflexão dialética e na competência dialógica. A autora destaca que a base da teoria crítica é a emancipação, que está atrelada à substituição de uma racionalidade instrumental por uma razão emancipatória do homem, configurada pelo conceito de racionalidade comunicativa, por uma reflexão radical coletiva, democrática, e por uma renegociação política da qual todos devem participar.

Na defesa da razão comunicativa, Habermas propõe uma mudança de paradigma que substituiu a filosofia da consciência, defendida por Horkheimer e Adorno, por uma teoria da intersubjetividade comunicativa (FREITAG, 1994). De acordo com Habermas (1987b), Horkheimer e Adorno confundem a modernização capitalista, apoiada na razão instrumental, com a racionalização societária e, assim, a não fazem distinção entre racionalidade da ação e racionalidade do sistema. Esse fato, segundo Habermas, os impediu de separar, adequadamente, racionalização das orientações de ação no âmbito de uma vida estruturalmente diferenciada da expansão da capacidade de direção de sistemas sociais. Para Habermas (1987b), a racionalidade comunicativa decorre da interação social dos indivíduos por meio do diálogo.

A ação comunicativa é um tipo de ato social que “se refere à interação de pelo menos dois sujeitos capazes de linguagem e ação que se engajam em uma relação interpessoal” (HABERMAS, 1987a, p. 124). De acordo com Tenório (1998), por meio do paradigma da racionalidade comunicativa, em uma ação social, somente pode ser considerado capaz de responder pelos seus atos aquele que seja capaz, como membro de uma comunidade de comunicação, de orientar sua ação com pretensões de validade intersubjetivamente reconhecidas. Ou seja, deve haver um acordo alcançado comunicativamente a partir do qual todos os participantes possam expor suas argumentações.

Tenório (1998) ainda destaca que, neste tipo de ação social (ação comunicativa), as pessoas envolvidas entram em acordo para coordenar seus planos de ação e neste acordo, o ajuste alcançado é avaliado pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade do

discurso de cada um dos atores envolvidos. O autor destaca também que é no conceito habermasiano de cidadania deliberativa que está baseado o significado de racionalidade comunicativa.

Habermas (1995, p.45) entende que uma democracia deliberativa “apoia-se precisamente em condições de comunicação nas quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque, nele, o modo e o estilo da política deliberativa se realizam em toda a sua amplitude”. É, pois, pela concepção do procedimento democrático deliberativo, que a razão prática se afasta dos direitos universais do homem (liberalismo), ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade (comunitarismo), para se situar em normas de discursos e formas de argumentação que retiram o conteúdo normativo do fundamento de validade da ação orientada para o âmbito do entendimento e para a própria estrutura da comunicação linguística.

Para Tenório (2005), o modelo de democracia da cidadania deliberativa de Habermas é fundamentado na correlação entre direitos humanos e soberania popular e na reinterpretação da autonomia nos moldes da teoria do discurso. Tal teoria conta com a intersubjetividade de processos de entendimento que se realizam na forma institucionalizada de deliberações, nas instituições parlamentares ou nas redes de comunicação dos espaços públicos políticos (HABERMAS, 1995). Tenório (1998) enfatiza que, na ação comunicativa, as pessoas envolvidas entram em acordo para coordenar planos de ação e, nesse acordo, o ajuste alcançado é avaliado pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade do discurso de cada um dos envolvidos. O autor destaca também que, é no conceito habermasiano de cidadania deliberativa, que está baseado o significado de racionalidade comunicativa.

Cidadania deliberativa pondera a pluralidade de formas de comunicação mediante deliberações balizadas por justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições (TENÓRIO, 2005). Habermas (1995) enfatiza que a força da integração social não mais pode ser extraída somente das fontes da ação comunicativa, mas, também, com base em diversificados espaços públicos autônomos e em procedimentos de formação democrática de opiniões e de vontades políticas.

No Brasil, foi Tenório (1998) quem incorporou a discussão habermasiana de cidadania deliberativa à gestão social. Assumiu o autor que tal concepção de cidadania tem relação com o conceito de gestão social uma vez

entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático, decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, seu destino social como

pessoa, quer como eleitor, quer como trabalhador ou como consumido (TENÓRIO, 1998, p. 19).

A autodeterminação, prossegue o autor, não se dá sob a lógica do mercado, mas, sim, da democracia social pela via da igualdade política e decisória. É este, pois, o antecedente que justifica a revisão sistemática aqui apresentada. Em momentos posteriores, vários autores brasileiros incorporaram o conceito de cidadania deliberativa à gestão social e, assim, o exercício da presente revisão está direcionado a revelar o modo como tais usos ocorreram a partir da seguinte questão: de que modo se apresentam, no domínio da gestão social, preceitos habermasianos de cidadania deliberativa e qual o perfil de tal produção no tocante à autoria? Para responder ao questionamento posto, após esta introdução o texto prossegue com a exposição dos procedimentos metodológicos empregados na revisão da literatura, ocorrida mediante buscas no Portal de Periódos da Capes e no Google Acadêmico. A análise dos resultados, na sequência, sintetiza o perfil dos 18 textos coletados e o modo como preceitos habermasianos são incorporados a estudos em gestão social, com destaque para o constructo cidadania deliberativa. Como conclusão, fica evidente a opção dos autores por abordagens qualitativas, estando sete textos publicados sob a forma de ensaio teórico e onze como exercícios teórico-empíricos em espaços de gestão de territórios e em conselhos de políticas públicas.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

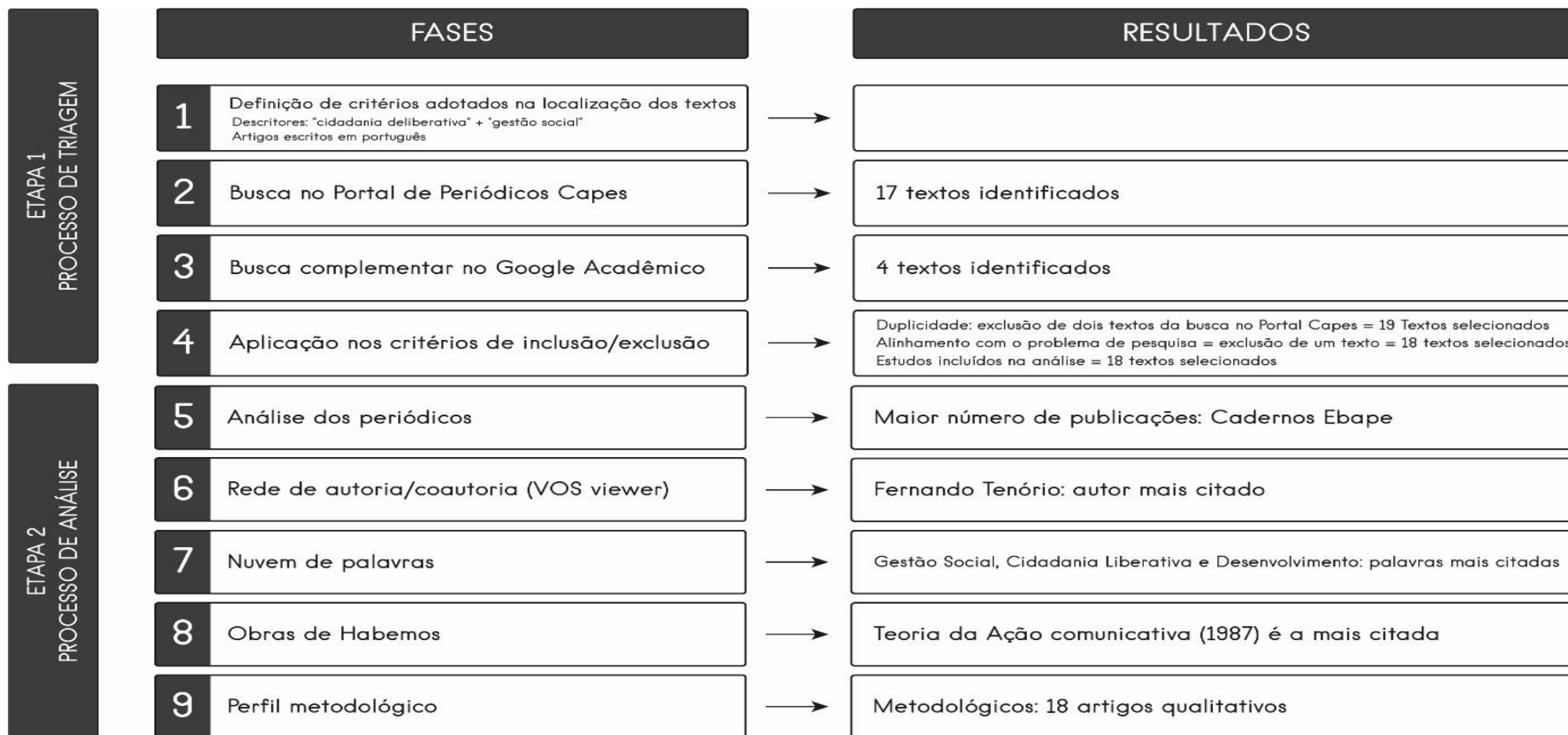
Foi utilizado o protocolo Prisma nesta revisão sistemática. O protocolo é apresentado em 27 itens e um fluxograma de quatro etapas e tem o propósito de contribuir para que autores aprimorem relatos de revisões sistemáticas e meta-análises” (GALVÃO et al., 2015). No caso presente, a sistematização partiu de busca de textos mediante o uso dos descritores “Cidadania Deliberativa” e “Gestão Social”, conjuntamente, sem critério de temporalidade. Dois procedimentos foram aplicados com o propósito de localizar a produção intelectual pretendida: 1) busca preliminar no Portal de Periódicos da Capes; 2) busca confirmatória no Google Acadêmico. Assim, as buscas, por textos escritos em português, na área de *Administração Pública, Administração, Ciências Contábeis e Turismo* ocorreram, preliminarmente, no Portal Capes, e, com propósito confirmatório, no Google Acadêmico.

A primeira busca, no Portal de Periódicos Capes, gerou 17 registros e, a segunda, no Google Acadêmico, quatro. A partir das duas coletas, adveio, então, a aplicação dos critérios de seleção e exclusão o que incluiu: a) exclusão de duplicidades; 2) alinhamento do conteúdo

do material selecionado com o problema desta revisão; 3) compatibilização do material coletado nas buscas. Com base em tais critérios, foram excluídos 3 registros do resultado do Portal de Periódicos da Capes, destes, 2 foram excluídos por duplicidade, e, um considerando o fato de não se enquadrar o conteúdo no propósito desta revisão.

Concluídos os procedimentos de busca e seleção, inclusão/exclusão, o passo seguinte ocorreu com auxílio do *Computer Assisted Qualitative Data Analysis (CAQDAS)* chamado Zotero, um assistente bibliográfico para pesquisa. Nessa fase, ocorreu coleta e organização dos textos coletados. A sequência contemplou a sumarização do material coletado em planilha no *software Microsoft Excel* com as seguintes informações: título, Qualis, volume, número e ano do periódico; autor e vinculação institucional; título, resumo e palavras-chave do texto; número de referências e citações; problema e objetivo conforme descritos no texto; autores mais citados; conceito teórico e contexto de aplicação; identificação da abrangência do público e critério de seleção de sujeitos no caso dos trabalhos teórico-empíricos; tipo da pesquisa e enquadramento epistemológico; enquadramento metodológico e procedimentos de coleta e análise de dados; principais conclusões.

Figura 1 – Síntese do processo de revisão sistemática



Fonte: Adaptado de MOHER, D.; LIBERATI, A.; TETZLAFF, J.; ALTMAN, D.G. (2008).

Em seguida, os dados foram processados no CAQDAS VOSViewer, com o propósito de definição da rede de autorias, e, no sítio eletrônico Nube de Palabras, para geração de nuvem de palavras. Este último teve buscou evidenciar termos centrais empregados em estudos de democracia deliberativa no Brasil no âmbito da gestão social. O VOS Viewer, por sua vez, foi escolhido devido à pertinência para se trabalhar com o processamento de conjuntos abrangentes de dados e para desenvolver uma gama de opções inovadoras para se criar imagens intuitivas que amparem a compreensão de dados (FAHIMNIA et al., 2015). Diagramada em duas etapas (processo de triagem e processo de análise), a Figura 1 sintetiza a trajetória da revisão realizada ladeada pelo respectivo resultado alcançado em cada fase (quatro de triagem e cinco de análise).

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Quadro 1, abaixo, indica que o *Cadernos EBAPE.BR* é o periódico que concentra a maior quantidade de publicações, contabilizando cinco artigos. Há publicações em outros meios, igualmente com projeção nacional, a exemplo dos periódicos Revista de Administração Pública, Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Revista de Ciências da Administração, Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional e Revista de Gestão da Universidade de São Paulo. Conforme aponta o Quadro 1, abaixo, nove artigos estão publicados em periódicos com classificação A2, ao passo que os demais (nove) em periódicos com classificação B1 a B4.

Quadro 1 - Síntese da produção por periódico, Qualis e ano

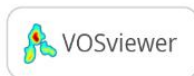
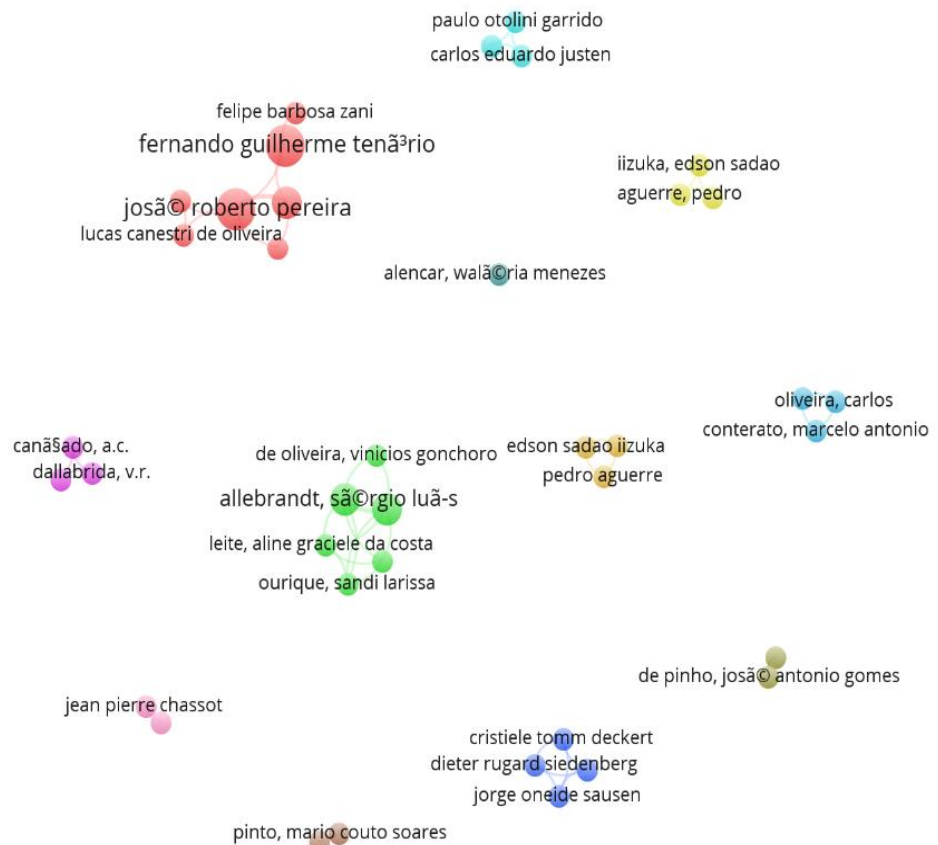
Código	Título do Periódico	Qualis	Ano
1	Revista de Administração Pública	A2	2012
2	Desenvolvimento Regional em Debate	B4	2013
3	Revista de Ciências da Administração	B1	2015
4	Cadernos EBAPE.BR	A2	2011
5	PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências da UNIFAP	B3	2015
6	Cadernos EBAPE.BR	A2	2011
7	DRd-Desenvolvimento Regional em Debate	B4	2011
8	Cadernos EBAPE.BR	A2	2011
9	Revista de Administração Mackenzie	B1	2013
10	Revisão de Gestão USP	B1	2015
11	Revista de Administração Pública	A2	2009
12	Revista Pensamento & Realidade	B3	2012
13	Desenvolvimento em Questão	B2	2005
14	Cadernos EBAPE.BR	A2	2011
15	Cadernos EBAPE.BR	A2	2010
16	Cadernos EBAPE.BR	A2	2011
17	Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional	B1	2013
18	Revista de Administração Pública	A2	1998

Fonte: Elaborado pelos autores.

A primeira publicação com os descritores gestão social e cidadania deliberativa data de 1998, tendo como autor Fernando Tenório. A segunda publicação, pronunciando os dois termos, ocorreu somente em 2005. Decorreram, então, em 2009 e 2010, mais uma publicação a cada ano. O ano de 2011 registra avanço significativo, com seis publicações. Após esse ano, houve declínio de publicações nos descritores mencionados. As publicações mais recentes (três) datam do ano de 2015.

Os autores possuem vínculo com instituições brasileiras nas regiões Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul. A maior parte está vinculada a universidades públicas, mas, há dois autores vinculados a instituições particulares. Há quarenta e dois autores e coautores de dezenove instituições, o que evidencia certa inserção do tema na academia brasileira no domínio da Ciência Administrativa. A rede de autorias e coautorias gerada com o apoio do software VOSViewer contribui para explicar a relação de autorias. Os dezoito artigos geraram doze clusters, com destaque para os autores Fernando Guilherme Tenório, José Roberto Pereira e Sérgio Luís Allebrandt.

Figura 2 - Clusters de autoria dos artigos



Fonte: Elaborada pelos autores no software VOSviewer.

Além da análise de autoria e coautoria, os títulos dos artigos foram processados no sítio eletrônico Nube de Palabras, com o propósito de identificação das palavras que aparecem com maior frequência, ou seja, os termos centrais de abertura das produções. As palavras “Gestão” e “Social” apareceram dezoito vezes cada uma. A palavra “cidadania” aparece seis vezes e, “deliberativa”, três. A palavra “desenvolvimento” também aparece seis vezes. As palavras “participação”, “territorial”, “territórios”, “reflexões”, “análise”, “estudo” e “caso” aparecem em dois títulos cada uma. As demais palavras observadas na nuvem aparecem tão somente uma vez em títulos distintos.

Os objetivos dos artigos indicam concentração em análises qualitativas, com sete trabalhos caracterizados como ensaio teórico e os outros 11 como trabalhos empíricos, desenvolvidos principalmente em territórios e conselhos regionais. Em todos os artigos analisados, o autor Fernando Tenório é citado, em especial por meio dos livros *Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado*, publicado em 2008 e citado em 9 trabalhos, *Cidadania de desenvolvimento local*, publicado em 2007 e citado em 7 trabalhos, e, *Tem razão a administração?* de 2008 e citado em 6 trabalhos. Entre os artigos de Fernando Tenório aqui

considerados, *Gestão social: uma perspectiva conceitual* é citado em 276 publicações e, *(Re)Visitando o Conceito de Gestão Social*, em 192.

Os trabalhos analisados retomam o conceito de gestão social de Tenório (2005), ressaltando elementos como o fato de ser contraponto ao conceito de gestão estratégica (IIZUKA; GONCALVES-DIAS; AGUERRE, 2012), deter orientação para a racionalidade comunicativa (OLIVEIRA; PERAFÁN; CONTERATO, 2013) e estar embasado na racionalidade substantiva conforme abordada por Guerreiro Ramos (ALLEBRANDT; BENSO; OLIVEIRA, 2015). Outros autores – Airton Cançado, Genauto França Filho, Tania Fischer e Valdir Dallabrida – são citados no conceito de gestão social.

O campo de conhecimento da gestão social aparece fundamentado em três grandes categorias que se articulam entre si: interesse público, esfera pública e emancipação social (PERES JÚNIOR; PEREIRA; OLIVEIRA, 2013). Genauto França Filho aproxima os conceitos de gestão pública, gestão estratégica e gestão social como forma de compreendê-los e buscar o significado esta última, que é entendida pelo autor sob duas perspectivas: como processo – relacionada ao nível organizacional - e como fim – relacionada ao nível macro e à problemática de sociedade (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013). Outra vertente de estudo que se destaca no campo da gestão social é a abordagem organizacional interdisciplinar de Tania Fischer, que argumenta que, a partir da articulação das organizações e interorganizações que constroem a realidade social e promovem o desenvolvimento, a gestão social refere-se à gestão do desenvolvimento social, caracterizada por parcerias, redes, consórcios, rede, *clusters*, arranjos socioprodutivos, entre outras (PERES JÚNIOR; PEREIRA; OLIVEIRA, 2013).

Os estudos de Valdir Dallabrida relacionam a gestão social ao enfoque do desenvolvimento territorial (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011), destacando a rede de governança como coordenação e ações cooperativas entre atores sociais econômicos e institucionais que expressam capacidades de um território para gerir os assuntos públicos (ALLEBRANDT; BENSO; OLIVEIRA, 2015). Na maioria dos trabalhos analisados os autores fazem uso de conceitos habermasianos. Por essa razão, o Quadro 2, abaixo, apresenta as principais obras de Habermas citadas, assim como, os respectivos trabalhos que se apoiaram em conceitos desse autor.

Quadro 2 - Obras de Habermas citadas e trabalhos que as citaram

Obras de Habermas citadas	Trabalhos que as citaram (código)
---------------------------	-----------------------------------

Teoria da ação comunicativa (1987)	1, 3, 11, 18
Três modelos normativos de democracia (1995)	9, 18
Direito e democracia: entre facticidade e validade (1997)	10, 13
Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa (2003)	15, 17
Teoria e práxis: estudos de filosofia social (1987)	18
A necessidade de revisão da esquerda (1991)	18

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Teoria da ação comunicativa é a obra de Habermas mais citada. Entre os conceitos associados estão cidadania deliberativa, agir comunicativo e racionalidade comunicativa. Iizuka, Goncalves-Dias e Aguerre (2012) utilizaram fundamentos da cidadania deliberativa para embasar estudo no Território da Cidadania Litoral Sul da Bahia, como forma de compreender diversos fatos, diálogos e eventos inesperados e não lineares que são, na maior parte das vezes, ignorados por boa parte da literatura administrativa tradicional, mas que, por outro lado, podem ser analisados à luz do conceito de cidadania deliberativa. A concepção do agir comunicativo foi utilizada por Allebrandt, Benso e Oliveira (2015) para compreender em que medida a comunicação do Programa Territórios da Cidadania propicia espaço de diálogo entre as organizações que buscam, por meio de tal iniciativa pública, realizações sociais, políticas, econômicas, culturais e ecológicas. Villela e Pinto (2009) fazem relação entre o conceito de governança e o de racionalidade comunicativa para abordarem vínculos democráticos em relações sociais que devem ser dialógicas, e não monológicas, quando destinadas ao suprimento de dificuldades encontradas em redes empresariais (e não propriamente em redes do âmbito da gestão social).

O artigo *Três modelos normativos de democracia* (HABERMAS, 1995) é citado em dois trabalhos que também destacam o conceito de cidadania deliberativa, assim como, o de esfera pública. Entre estes está Tenório (1998), que ressalta o modelo de cidadania deliberativa como proposta que Habermas defende (em contraposição aos modelos liberal e republicano), pois, tal concepção de cidadania está assentada no significado de racionalidade comunicativa. É, pois, em tal construto, que Tenório (1998) se apoia para defender a necessidade de uma ação gerencial voltada para o entendimento, de um consenso alcançado argumentativamente, de uma verdadeira gestão social. Peres Júnior, Pereira e Oliveira (2013) utilizam o conceito de esfera pública fazendo comparação com o arcabouço teórico da Teoria da Estruturação, argumentando que a dualidade da estrutura (é ao mesmo tempo meio e resultado da ação) e o reconhecimento da ação humana como intencional, reflexiva e cognoscitiva, fornecem subsídios consistentes para a compreensão de práticas de sistema deliberativo e formação da esfera pública.

A obra *Direito e democracia – entre facticidade e validade* foi citada por Tenório (2005) e Pinho e Santos (2015). Tenório (2005) enfatiza que, diferentemente de um processo centralizador, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, numa perspectiva descentralizadora a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor soluções para os dilemas da sociedade a ponto de essas serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo. O autor resgata também o conceito de sociedade civil, apontando-o como setor relevante na construção da esfera pública democrática, na medida que está apoiada no mundo da vida e, portanto, apresenta maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão.

Pinho e Santos (2015) criticam analogias procedidas por Tenório destacando que dilemas de natureza teórica e política conduzem à constatação de que não existem justificativas teóricas consistentes que fundamentem a associação entre gestão social, emancipação e esfera pública, (particularmente nas adaptações teóricas de democracia deliberativa habermasiana realizadas por Tenório). Para Pinho e Santos (2015), o debate suscitado por Tenório, associando gestão social e esfera pública, indica que, no atual contexto econômico e social brasileiro, a economia é requisito de democracia, em qualquer das duas modalidades, continuando a valer, assim, a clássica formulação de que democracia diz respeito à liberdade e igualdade.

Oliveira, Cançado e Pereira (2010) e Cançado, Tavares e Dallabrida (2013) citam a obra *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa* (HABERMAS, 2003) para alertar a respeito da existência de uma multiplicidade de visões para os significados de público e esfera pública de Habermas, esclarecendo que, somente com o surgimento do Estado moderno, é que as categorias de público e privado passam a ter efetiva aplicação processual jurídica, sendo esse momento um marco no qual o conceito de esfera pública passa a representar uma possibilidade de sistematização da sociedade a partir de uma de suas categorias centrais.

As obras *Teoria e práxis: estudos de filosofia social* (HABERMAS, 1987c) e *A necessidade de revisão da esquerda* (HABERMAS, 1991) são citadas apenas por Tenório (1998). Com relação à primeira obra, Tenório (1998) aborda a proposta de Habermas de elaborar uma teoria da sociedade que, diferentemente da teoria tradicional, positivista, denunciada por Horkheimer, permitiria uma *práxis* social voltada para um conhecimento reflexivo e uma *práxis* política que questione as estruturas sócio-político-econômicas existentes, propondo uma teoria que livre o homem de dogmatismos e que contribua para sua emancipação. Já no que diz respeito à segunda obra, Tenório (1998) menciona o conceito de argumentação como procedimento para solução de problemas que conduzam a convicções,

sendo um tipo de fala em que os participantes tematizam pretensões de validade, duvidosas e que tratam de implementá-las ou de recusá-las por meio de argumentos. Uma argumentação contém razões que estão conectadas de forma sistemática com a pretensão de validade da manifestação ou emissão problematizada e sua força se mede em um contexto dado pela pertinência das razões.

No que concerne à análise da base epistemológica, foi investigada a relação dos artigos com os paradigmas de Burrell e Morgan (1979): Funcionalismo; Interpretativo; Humanismo Radical; Estruturalismo. Há predominância da abordagem interpretativista, presente em 16 artigos. Os outros dois podem ser classificados no paradigma humanista radical e no paradigma estruturalista radical. Para Cançado (2011), o campo de conhecimento da gestão social tem implicações específicas que podem caracterizá-lo e aproximá-lo do paradigma humanismo radical. Este resultado é interessante, pois, apesar de o campo deter aproximações com o paradigma do humanismo radical, os estudos que tratam a respeito de gestão social e cidadania deliberativa têm, na maioria, aproximações com o domínio interpretativista. Este fato pode estar relacionado à própria base dos dois paradigmas, que veem o mundo social em perspectiva nominalista, antepositivista, voluntarista e ideográfica. Outra constatação importante é que os estudos em gestão social fogem ao caráter instrumental, pragmático e funcionalista predominante na Ciência da Administração, conforme atesta Guerreiro Ramos (1981).

O perfil metodológico está esquematizado no Quadro 3 e visou ao delineamento de aspectos da abordagem e das técnicas utilizadas na operacionalização dos estudos. Para possibilitar uma melhor visualização dos resultados, os elementos da categoria estão apresentados no Quadro 3. Todos os trabalhos são qualitativos. Este achado enquadra-se na base epistemológica, uma vez que o paradigma interpretativo assume análises intersubjetivas. Para Creswell (1994), a análise qualitativa é um modelo de desdobramento que ocorre em um cenário natural que permite ao pesquisador desenvolver um nível de detalhe de alto envolvimento nas experiências reais. Assim, a predominância dessa abordagem metodológica evidência uma tentativa de exploração dos fenômenos estudados em maior profundidade.

Quadro 3 – Características observadas para traçar o perfil metodológico dos artigos

Característica observada	Descrição
Abordagem Quantitativo	Estudos que empregam a quantificação tanto na coleta quanto análise dos dados. Centra-se na objetividade e recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc (FONSECA, 2002).

	Qualitativa	A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. A pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais (SILVEIRA; CORDOVA, 2009).
	Misto (quali-quant)	Pesquisas que utilizam as abordagens quantitativa e qualitativa. A utilização conjunta permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente (FONSECA, 2002).
Estratégias de pesquisa	Técnica de coleta de dados	Modelo conceitual e operativo da pesquisa.
	Amostra	Porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (população) estudada (MARCONI; LAKATOS, 2003).
	Coleta de dados	Instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de efetuar a coleta dos dados previstos (MARCONI; LAKATOS, 2003).
	Análise dos dados	Técnicas utilizadas para análise e interpretação dos dados coletados.

Fonte: Resultados da pesquisa.

A abordagem qualitativa está igualmente relacionada ao caráter metodológico ideográfico da gestão social, quando permite que o sujeito-pesquisador revele sua natureza durante a pesquisa. Por essa razão, é factível o entendimento de que procedimento metodológico quantitativo, que se pauta na utilização de métodos das ciências naturais (construções de testes de hipóteses e análise quantitativa de dados), não permite que se percebam nuances da gestão social (CANÇADO, 2011).

Tabela 1 – Perfil metodológico

Característica observada	Descrição		
	Elementos	Frequência	Percentual
Abordagem	Qualitativo	18	100%
	Quantitativo	0	0%
	Misto (quali-quant)	0	0%
	Total	18	100%
Método de coleta de dados	Estudo de caso	6	29%
	Pesquisa documental	6	29%
	Levantamento de campo	2	10%
	Hermenêutica	2	10%
	Pesquisa bibliográfica	2	10%
	História oral	2	10%
	Metodologias participantes	1	5%
	Total	20	100%

Técnicas de coleta de dados	Entrevistas	9	41%
	Questionários	4	18%
	Documentação	4	18%
	Observação	3	14%
	Sensemaking	1	5%
	Grupo focal	1	5%
	Total	22	100%
Técnicas de análise de dados	Análise de conteúdo	7	88%
	Análise intersubjetiva	1	12%
	Total	8	100%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Dos 18 trabalhos, 7 têm abordagem exclusivamente teórica. A presença de muitas pesquisas teóricas em uma ciência deve ser considerada como fator positivo. A metodologia teórica é importante para um campo de pesquisa, uma vez que, por meio dela, a literatura é constantemente revisada, entrelaçada e conseqüentemente desenvolvida a ponto de gerar novos conceitos ou constructos, até mesmo novas teorias. Essa é a realidade do campo gestão social, que, conforme evidenciam estudos atuais, ainda provoca constantes e enriquecedores debates e discussões que buscam a sua institucionalização.

Predominam “Estudo de caso” (6) e “Pesquisa documental” (6). Os demais estão classificados como “Levantamento de campo” (2), “Pesquisa bibliográfica” (2), “Hermenêutica” (2), “História Oral” (2) e “Metodologias participantes” (1). É importante mencionar a presença da hermenêutica como tecnologia de coleta de dados. Nesse método, os processos de compreensão e interpretação são vistos, não como dimensão metodológica que exclui radicalmente uma análise formal ou objetiva, mas, sim, como dimensão, ao mesmo tempo, complementar e indispensável a eles (ALLEBRANDT et al., 2011).

Os sujeitos das pesquisas foram constituídos, principalmente, por atores locais de comunidades e organizações. Há expressiva presença de gestores públicos e de membros de conselhos e colegiados territoriais. A quase totalidade dos trabalhos teórico-empíricos teve como objeto de análise conselhos e colegiados territoriais, entendidos como espaços que permitem a participação da sociedade na elaboração, implementação e controle de políticas públicas. Ao levar em consideração a pluralidade de formas de comunicação, em que as formas de deliberação garantem a participação em igualdade de condições, esses espaços possibilitam a prática da cidadania deliberativa habermasiana (assim entendem os autores).

A técnica de coleta de dados mais utilizada foi a entrevista (9), seguida de questionário (4), documentação (4), observação (3), sensemaking (1) e grupo focal (1). As técnicas de levantamento primário, como entrevista, questionários, observação e grupo focal, somaram 17,

o que mostra que as pesquisas em gestão social, em interface com cidadania deliberativa, têm sido pautadas pela construção do conhecimento baseada em experiências e percepções de diferentes atores e grupos sociais. São estudos que acontecem permeados pela intersubjetividade e interdiscursividade, privilegiando o diálogo e a visão plural, direcionados a processos interativos que pressupõem o movimento dialógico proposto do Tenório (1998).

Há apenas duas técnicas de análise: “Análise de conteúdo” e “Análise intersubjetiva”. Tais procedimentos estão em sintonia com as principais formas de coleta de dados (entrevista, questionário, grupo focal e documento). Apesar da análise intersubjetiva ter sido aplicada em apenas um estudo, ela permeia a maioria dos estudos teórico-empíricos encontrados. A análise de dados intersubjetiva reconhece que o estudo está inserido num contexto social, econômico e histórico que condiciona a interpretação dos dados que, por sua vez, depende do olhar crítico e criativo do pesquisador. É abordagem oposta ao positivismo e ao funcionalismo, que tendem a defender a neutralidade do pesquisador com relação ao objeto pesquisado.

A análise dos resultados dos trabalhos teórico-empíricos traz reflexões acerca de desafios e oportunidades referentes à gestão social, indicando que o processo de cidadania deliberativa habermasiana pode se constituir em estratégia necessária para a institucionalização do campo. Assim, fica claro que o diálogo e a participação dos atores na elaboração e implantação de políticas públicas são imprescindíveis quando se almeja promover transformações em fenômenos sociais.

Os resultados encontrados nos artigos teóricos mostram que o campo da gestão social está em construção e fornece algumas pistas importantes quanto ao caminho da construção do campo. Os autores consideram a gestão social alternativa teórica e prática ao pensamento organizacional hegemônico. Indicam que o tema está fortemente relacionado a temáticas do aparelho burocrático público e ao processo de tomada de decisão que ocorre sob uma esfera (pública) em que interagem sociedade civil e Estado com o objetivo de promover uma administração pública ampliada. Tais espaços só têm significado, na perspectiva da gestão social e da cidadania deliberativa, se os interessados participarem do processo de tomada de decisão. A sociedade brasileira tem (re)criado espaços públicos em que a ação pública se torna possível. Ao sinalizarem que o espaço público constitui uma base para se compreender e consolidar fenômenos no âmbito da Ciência Administrativa, os autores definem o *locus* para a gestão social no conhecimento científico.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta revisão foi sintetizar, em estudos de gestão social no Brasil, a aplicação do conceito habermasiano de cidadania deliberativa. Para tal finalidade, foi traçado o perfil das publicações encontradas especificamente no que se refere a aspectos como distribuição ao longo do tempo, autoria, redes de autores, bases epistemológicas, revistas das publicações e principais referências e citações utilizadas. Foi empregado o protocolo PRISMA para auxiliar no processamento do material coletado e na viabilização das etapas da revisão. As buscas foram realizadas no portal Periódicos Capes com os descritores “Cidadania Deliberativa” e Gestão Social”, conjuntamente, sem restrição do ano de publicação. Posteriormente, a coleta foi confirmada por meio do Google Acadêmico, totalizando 18 artigos após inclusão/exclusão.

Os resultados mostram que nove artigos estão publicados em periódicos com classificação A2, ao passo que os outros nove estão em periódicos com classificação entre B1 a B4. O periódico Cadernos EBAPE.BR foi o que mais publicou artigos com os descritores cidadania deliberativa e gestão social, contabilizando cinco trabalhos. A primeira publicação com os descritores data de 1998 e 2011 é o ano com maior número de publicações (seis). As publicações mais recentes datam de 2015 (três). Predominam análises qualitativas e sete trabalhos são caracterizados como ensaio teórico. Os outros onze são trabalhos empíricos, desenvolvidos principalmente em territórios e conselhos regionais. O autor Fernando Tenório é citado em todos os trabalhos analisados. Além de cidadania deliberativa, outros conceitos de Habermas, como agir comunicativo, racionalidade comunicativa, esfera pública e argumentação, servem de embasamento, relacionados a elementos e perspectivas democratizadores das relações sociais e, especialmente, à busca pela emancipação do homem. Com relação à base epistemológica, predomina a abordagem interpretativista, presente em dezesseis dos dezoito artigos. Outros dois artigos usam o paradigma humanista radical e paradigma estruturalista radical. Os resultados dos trabalhos teórico-empíricos trazem reflexões a respeito de desafios e oportunidades referentes à gestão social, indicando que o processo de cidadania deliberativa habermasiana pode se constituir estratégia necessária para a institucionalização do campo, ao passo que os resultados dos artigos teóricos mostram que o campo da gestão social está em construção e, para tanto, fornecem elementos de referência para a construção do campo. A gestão social se apresenta como “linha de fuga” em relação à hegemonia da tradição positivista centrada na racionalidade instrumental e utilitária do pensamento administrativo. A gestão social, alicerçada no conceito de cidadania deliberativa de Habermas seria o caminho para a emancipação do homem e sua autonomia social, pois, incita um processo de gestão participativo e dialógico, em que o poder decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais.

Como limitação deste exercício de revisão, é oportuno destacar que apenas o conceito habermasiano de cidadania deliberativa foi utilizado como critério de seleção dos trabalhos e, assim, fica aqui a sugestão para estudos futuros a possibilidade de análise de outros conceitos habermasianos associados ao campo da gestão social. Outra possibilidade se refere ao emprego dos conceitos habermasianos em teses e dissertações no Brasil em Administração, exercício que pode ser facilitado pelo uso do Banco Digital de Teses e Dissertações (BDTD) da Capes e que pode revelar se e como Habermas é tomado em outros domínios da Ciência Administrativa para além da gestão social.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, W. M.; GRANJEIRO, R.R. Os Desafios Da Cidadania Deliberativa: um estudo de caso sobre a participação dos jovens do projeto gestão social nas escolas. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 27, n. 2, 2012.
- ALLEBRANDT, S. L. et al. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, 2011.
- ALLEBRANDT, S. L. et al. Participação social no planejamento do desenvolvimento e na elaboração dos orçamentos públicos nos municípios do noroeste colonial gaúcho. **Desenvolvimento Regional em debate**, v. 1, n. 1, 2011.
- ALLEBRANDT, S. L.; BENSO, A.; DE OLIVEIRA, V. G. Interfaces entre a Comunicação e a Gestão Social no Contexto do Desenvolvimento Territorial: um estudo do território da cidadania noroeste colonial do Rio Grande do Sul. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. 1, 2015.
- BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological Paradigms and Organizational Analysis**. London, and Exeter, NH: Heinemann, 1979.
- CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.
- CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 3, 2013.
- CANÇADO, A.C.; TENÓRIO, F.G.; PEREIRA, J.R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BE**, v. 9, n. 3, 2011.
- CARRION, R. da S. M. Gestão social: especificidades e práticas em discussão. In: SILVA, J. G. et al. (Org.). **Tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar**. Vitória: EDUFES, 2007.
- CHASSOT, J. P.; ALLEBRANDT, S. L. Processos de discussão em espaços públicos: a gestão social dos conselhos municipais de desenvolvimento do noroeste colonial do estado do rio grande do sul. PRACS: **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**. v. 8, n. 2, 2016.
- CRESWELL, J. W. **Research design: Qualitative and quantitative approaches**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1994.
- DOWBOR, L. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, E. D. M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999.

- FAHIMNIA, B., SARKIS, J., DAVARZANI, H. Green supply chain management: A review and bibliometric analysis. **International Journal of Production Economics**, v. 162, p. 101-114, 2015.
- FISCHER T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FISCHER, T.; MELO, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V. P. (Ed.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, 2006. p. 13-41.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza: UEC, 2002.
- FRANÇA FILHO, G. C. de. Definido gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008.
- FRANÇA FILHO, G. C. de. **Gestão social: um conceito em construção**. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9., 2003, Salvador. Anais... Salvador: CIAGS/UFBA, 2003.
- FREITAG, B. **A teoria crítica: ontem e hoje**. 5ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- GALVÃO, T. F.; PANSANI, T. S. A.; HARRAD, D. Principais itens para relatar Revisões sistemáticas e Meta-análises: A recomendação PRISMA. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 24, n. 2, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/KUK6Jt>>. Acesso em 13 de junho 2017.
- GOMES, G. da S. et al. Residência Social & EaD: alternativas multireferenciais nos estágios de graduação na UNITINS. In CANÇADO et al. **Os desafios da formação em gestão social**. Palmas-TO: Provisão, 2008b.
- HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**. Crítica de la razón funcionalista. v. 2, Madrid: Taurus, 1987b.
- HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**. Racionalidad de la acción y racionalización social. v. 1, Madrid: Taurus, 1987a.
- HABERMAS, J. **Teoria y praxis: estudios de filosofia social**. Madri: Tecnos, 1987c.
- HABERMAS, J. **La necesidad de revisión de la izquierda**. Madrid: Tecnos, 1991.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova**, n. 36, 1995.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398p.
- IIZUKA, E. S.; GONCALVES-DIAS, S. L. F.; AGUERRE, P. Reflexões sobre o desenvolvimento territorial sustentável, gestão social e cidadania deliberativa: O caso da bacia do rio Almada (BA). **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, 2012.

IZUKA, E. S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; AGUERRE, P. Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida - São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, 2011.

JÚNIOR, M. R. P.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, L. C. Gestão social sob a lente estruturacionista. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 14, n. 6, 2013.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MOHER, D. LIBERATI, A. TETZLAFF, J. ALTMAN, D. G. PRISMA Group. **Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement**. PLoS Med. 2009.

NETO, L. M.; GARRIDO, P.O.; JUSTEN, C. E. Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: proposta pedagógica de fomento às incubadoras sociais. **Cadernos EBAPE.BR**. v. 9, n. 3, 2011.

NUBE DE PALABRAS. Disponível em: <<https://goo.gl/M1vKLP>>. Acesso em 19 de julho de 2017.

OLIVEIRA, C.; PERAFÁN, M. E.; CONTERATO, M. A. Percepção de atores sociais sobre gestão estratégica e gestão social no âmbito da política de desenvolvimento territorial no Brasil. **Desenvolvimento Regional em debate**, v. 3, n. 2, 2013.

OLIVEIRA, V.A. R.; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J.R. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 4, 2010.

PERES JR. R. et al. Abordagens teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratória. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, n. 2, 2014.

PINHO, J. A. G.; SANTOS, M. E. P. Aporias em torno do conceito de gestão social: dilemas teóricos e políticos. **Revista de Gestão USP**, v. 22, n. 2, 2015.

GUERREIRO RAMOS, A. **A Nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1981.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (orgs) **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). In SILVA JR, J. T. et al. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008c.

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

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: uma réplica. In: RIGO, A. S. et al. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008b. 172 p.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado.** 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008a. 190 p.

TENÓRIO, F.G. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, n. 5, 2005.

VILLELA, L. E.; PINTO, M. C. S. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 5, 2009.

ZANI, F.B.; TENÓRIO, F.G. Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, 2011.

ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE OU FORMALIDADE LEGAL: ESTUDO NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO DA PARAÍBA

Jose Idalino da Silva Filho¹

Benedito Manoel do Nascimento Costa²

Francisco Tavares Filho³

Paulo Henrique Leal⁴

Resumo

O objetivo do presente estudo foi verificar se as receitas previstas e as despesas fixadas pela Lei Orçamentária Anual do Estado da Paraíba são condizentes com a sua execução financeira anual. Para isso, foi realizada uma pesquisa de natureza descritiva, documental com abordagem qualitativa, sendo verificadas as variações entre as receitas orçadas e arrecadadas, bem como entre as despesas autorizadas e realizadas para verificação da efetividade do orçamento público. Os dados foram coletados Portal SIAF do Estado da Paraíba, buscando-se verificar todas as receitas orçadas e arrecadadas, bem como todas as despesas autorizadas e realizadas para consecução do objetivo do trabalho. Os resultados evidenciaram que em média, os valores arrecadados das receitas, no período de 2006 a 2015, foram 9,25% menores que os valores totais previstos nos orçamentos. Já em relação as despesas, verificou-se que em média, os totais realizados no período foram 13,83% menores que os valores autorizados nos orçamentos. Além disso, deve-se ressaltar que, durante todo o período analisado, os orçamentos foram superestimados em relação aos valores totais das receitas e das despesas, ou seja, a arrecadação total das receitas e a realização total das despesas tiveram valores inferiores aos totais orçados e autorizados nos orçamentos.

Palavras-chave: Lei Orçamentária Anual. Instrumento de Controle. Administração Direta do Estado da Paraíba.

¹ Graduado em Ciências Contábeis, joseidalinodasilvafilho@conferencia.com

² Mestre em Administração e Controladoria, Professor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, beneditocosta50@gmail.com

³ Mestre em Controladoria e Contabilidade, Professor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, franciscotavares@uern.br

⁴ Mestre em Administração e Controladoria, Professor da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - UNIFESSPA, pa.henriqueleal@gmail.com

BUDGET AS INSTRUMENT OF CONTROL OR LEGAL FORMALITY: STUDY IN THE DIRECT ADMINISTRATION OF THE STATE OF PARAÍBA

Abstract

The aim of this study was to verify whether the planned revenue and expenditure fixed by the Annual Budget Law of the Paraíba State are in line with its annual financial performance. For this, a research of descriptive nature, with qualitative approach was carried out, being verified the variations between the budgeted and collected revenues, as well as between the expenditures authorized and carried out to verify the effectiveness of the public budget. The data were collected from the SIAF Portal of the Paraíba State, seeking to verify all budgeted and collected revenues, as well as all authorized and performed expenses to achieve the objective of the work. The results showed that, on average, revenues from 2006 to 2015 were 9.25% lower than the total values foreseen in the budgets. Regarding expenses, it was verified that, on average, the totals realized in the period were 13.83% lower than the amounts authorized in the budgets. In addition, it should be noted that, throughout the period analyzed, the budgets were overestimated in terms of total revenue and expenditure, that is, the total collection revenue and the total realization of the expenses were lower than the total budgeted and authorized in the budgets.

Keywords: Annual Budget Law. Control Instrument. Direct Administration of the Paraíba State.

1 INTRODUÇÃO

As empresas estão sempre buscando reduzir custos e, conseqüentemente, maximizar os seus lucros. Esta lógica diverge um pouco quando se trata de entidades públicas que apesar de não objetivarem o lucro em si, devem manter o equilíbrio financeiro, ou seja, não devem gastar mais do que a sua arrecadação possa suportar. Para isso, faz-se necessário o uso de um instrumento de planejamento e controle muito utilizado no setor privado: o orçamento.

O orçamento é um instrumento utilizado para materializar o planejamento dado às empresas para lhes conferir um melhor controle de suas finanças, uma vez que através dele é possível discriminar todas as fontes de recursos e a sua aplicação em bens e serviços (HADDAD; MOTA, 2010).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como instrumentos de planejamento para os órgãos governamentais: a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual. No entanto, o orçamento público, conforme o Princípio da Exatidão deve aproximar-se o máximo possível da realidade (GIACOMONI, 2010).

Nesse sentido, Azevedo (2013) constata que, em média, 25% dos totais orçados para os municípios brasileiros tem destinação diferente do que foi inicialmente aprovado no orçamento. Além disso, tem-se o fato dos créditos adicionais utilizados para a realocação desses recursos não terem a mesma transparência dada à aprovação do orçamento. Desse modo, Alves (2012) afirma que o orçamento público transita entre a realidade e a ficção conforme as conveniências das forças políticas, em detrimento à transparência pública.

Dada à importância do controle financeiro, em todos os setores econômicos, e a observância de adotar aspectos condizentes com a realidade, quanto ao desenvolvimento do orçamento de uma organização, esta pesquisa se propõe a investigar o seguinte questionamento: **a previsão de receitas e a fixação de despesas orçamentárias da Administração Direta do Estado da Paraíba são condizentes com a execução financeira anual?**

Para tanto, o presente trabalho teve por objetivo geral **verificar se as receitas previstas e as despesas fixadas pela Lei Orçamentária Anual do Estado da Paraíba são condizentes com a sua execução financeira anual.**

No intuito de alcançar o objetivo geral, são formulados os seguintes objetivos específicos: calcular a variação anual das receitas arrecadadas e das despesas realizadas em relação aos valores orçados e autorizados, respectivamente; Constatar a evolução das receitas e das despesas do período em analogia aos seus valores previstos e autorizados no orçamento;

identificar possíveis contas superestimadas e/ou subestimadas durante o período; calcular a variação média do total das receitas e das despesas no período analisado.

Com a atual crise econômica e política, verificadas no Brasil, tem sido bastante comentado sobre a credibilidade do orçamento ante as supostas “pedaladas fiscais” do Governo Federal e o crime de responsabilidade fiscal (PERES, 2015).

Diante disso, torna-se oportuno um estudo dessa magnitude, tendo em vista que, os órgãos brasileiros de normatização como a Secretaria do Tesouro Nacional e o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) têm editado normas para a implantação de novas regras para a contabilidade aplicada ao setor público, com a convergência para as IPSAS (*International Public Sector Accounting Standard*), resultando na publicação de uma norma de contabilidade específica para o planejamento, a NBCT 16.3 que dispõe sobre o planejamento e seus instrumentos sob o enfoque contábil.

Portanto, esta pesquisa torna-se relevante, uma vez que trata de assuntos como planejamento, execução orçamentária e recursos financeiros públicos, que de modo geral são financiados por toda população, através da cobrança de impostos, taxas e contribuições (SILVA *et al.* 2012).

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1.1 O orçamento público no Brasil e no mundo

Durante séculos, o orçamento constituía-se apenas de procedimentos rudimentares para o controle dos gastos que o Estado ou o monarca realizasse. Naquele tempo, não existia participação alguma da população sobre a destinação do dinheiro arrecadado, tampouco, a preocupação por parte do governante de que a arrecadação através dos tributos fosse convertida na melhoria de vida do povo, mas apenas para manter o alto padrão de vida de seu líder e da nobreza (SILVA, 2008).

Como bem enfatizou Signor (2012), os países que saíram na frente e mais se destacaram no desenvolvimento de técnicas orçamentárias foram a Inglaterra, a França e os Estados Unidos.

Os primeiros registros de orçamento público na Inglaterra constam do século XIII, mais precisamente em 1217, quando o rei João Sem Terra outorgou a Carta Magna que limitou o seu

próprio poder, resultado de desentendimentos entre o Rei, o Papa e os barões ingleses acerca das prerrogativas do soberano (MAIA, 2010).

Então, ocorreu que durante o século XIX, o orçamento público inglês foi sendo aperfeiçoado e valorizado como instrumento básico de política econômica e financeira no país. A trajetória histórica do orçamento inglês tornou-se importante, especialmente porque delineou a natureza técnica e jurídica desse instrumento, bem como, difundiu a instituição orçamentária para outros países (PIRES; MOTTA, 2006).

Assim como aconteceu na Inglaterra, outro país que deu sua contribuição para o processo orçamentário foi a França que, incentivada também pela cobrança abusiva de impostos praticada pelos governantes, fez com que o povo se reunisse para limitar o poder executivo, dando início a utilização das técnicas orçamentárias no país.

Silva (2008) destaca que o processo orçamentário na França foi desencadeado pela Revolução Francesa em 1789, estando presente na constituição que nenhum imposto pode ser cobrado sem o consentimento da nação.

Nos Estados Unidos, as mudanças em favor de um orçamento público começaram a ocorrer em 1765, com a revolta dos colonos americanos de Virgínia contra o Parlamento britânico ante a cobrança de impostos para cobrir os gastos do governo inglês (MAIA, 2010).

Conforme Silva (2008), com a revolução de 1774 foi firmada a Declaração de Direitos do Congresso da Filadélfia, que deu origem a prática orçamentária nos Estados Unidos, na qual ficou estabelecido o princípio que excluía todo imposto interno ou externo que não houvesse o consentimento do povo.

Assim, é possível observar que a criação orçamentária ou mesmo a sua evolução no segmento público sempre esteve muito ligada à participação popular, através de reivindicações de grupos da sociedade que demonstravam sua revolta com a cobrança desproporcional de impostos determinados pelos governantes.

No Brasil, após o seu descobrimento, as relações entre a metrópole e a colônia eram decididas pelo chamado Pacto Colonial, onde existia uma relação exclusiva entre a metrópole e as colônias. Com o crescimento interno e demográfico das colônias, formaram-se grupos sociais descontentes com o Pacto Colonial, estabelecido pela coroa portuguesa, passando a contestá-lo, surgindo, então, a luta pelo controle orçamentário. Entre outras lideranças daquela época, que passaram a contestar a cobrança de impostos, estava a de Felipe dos Santos em 1720, e a de Joaquim José da Silva Xavier, mas conhecido como Tiradentes em 1789 (SILVA, 2008).

Na vigência da Constituição de 1946, precisamente em 1964, foi editada a Lei n° 4.320, de 17 de março, que trouxe muitos benefícios e inovações para a Contabilidade Pública

brasileira e, conseqüentemente, para o processo de elaboração orçamentária. Entre as principais novidades desta lei, destaca-se a implantação do planejamento de longo prazo para as Receitas e Despesas de Capital, estabelecendo para elas a programação trienalmente, bem como, também, a padronização dos orçamentos e balanços patrimoniais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com a anulação da categorização da despesa, que anteriormente era feita de acordo com a sua natureza, em verba, consignação e subconsignação, passando a constituir a obrigatoriedade da classificação funcional-programática, que indica as ações do governo (GIACOMONI, 2010).

Contemporâneo da Constituição de 1967, o decreto lei nº 200 do mesmo ano alterou a forma de atuar da administração pública, passando a instituir normas sucintas a despeito das matérias que envolvem planejamento, orçamento e controle. O referido Decreto criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com a competência de elaborar a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual (PIRES; MOTTA, 2006).

A sétima e atual Constituição brasileira, de 05 de outubro de 1988, enfatizou as ferramentas do planejamento e fiscalização como funções do Estado para controlar a atividade econômica, como é possível observar no artigo 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Assim como ocorreu nas Cartas Magnas dos países pioneiros que necessitaram de vários anos para que o controle orçamentário passasse a ser exercido pelos representantes do povo, no Brasil ocorreu de forma semelhante, passando por diversas etapas até chegar a Constituição de 1988. Para Silva (2008), as etapas da evolução histórica do orçamento são três: conquista da faculdade de votar impostos; conquista da faculdade de discutir e autorizar despesas; periodicidade do orçamento e especialização dos gastos.

Para atender ao requisito do artigo 163, da Constituição Federal de 1988, foi aprovada a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

De acordo com Alves (2012), o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) alterou o perfil da administração pública nas três esferas de governo com o desenvolvimento da programação orçamentária e financeira, especialmente voltada à gestão fiscal das receitas e despesas públicas, passando a exigir mais transparência de gestão do gasto público com a imposição de compromissos, com a execução e o controle orçamentário, dando ênfase ao controle do gasto e do endividamento.

Dessa forma, a LRF tem a pretensão de proibir os entes da Federação, principalmente os Estados e Municípios de gastarem mais do que arrecadam, fortalecendo a intenção orçamentária existente no país, em que, é necessário um planejamento prévio por meio de orçamento.

2.1.2 Planejamento governamental: o orçamento como instrumento de controle para as finanças públicas

O planejamento governamental precede a execução orçamentária, como expõe Silva (2008, p. 33), “O planejamento deve ser anterior à realização das ações do governo, sendo entendido como um processo racional para definir objetivos, determinar os meios para alcançá-los”.

De acordo com a norma NBCT 16.3 (2008), o planejamento pode ser entendido como o processo contínuo e dinâmico voltado à identificação das melhores alternativas para o alcance da missão institucional, incluindo a definição de objetivos, metas, meios, metodologia, prazos de execução, custos e responsabilidades, materializados em planos hierarquicamente interligados.

Assim, o planejamento é indispensável para as finanças públicas, tendo como finalidade traçar os objetivos e metas e definir os meios mais eficientes de realizá-los. Para tanto, conta com os instrumentos de planejamento e orçamentação que, conforme o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 são o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma visão mais vasta e moderna de orçamento, mediante o entendimento de que nele devem ser inseridos todos os projetos e programas do governo federal, inclusive, as políticas públicas a serem desenvolvidas, norteadas toda programação financeira e social do país, considerando que as suas programações e metas servirão como parâmetros para os orçamentos estaduais e municipais se adequarem.

O Plano Plurianual (PPA) faz parte do planejamento estratégico, enquanto que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) estão contidas no planejamento operacional da entidade pública. Para Silva (2008), o planejamento estratégico abrange as diretrizes que associam o presente ao futuro da organização e que vão harmonizando as medidas adotadas em direção a uma situação desejada, já o planejamento operacional refere-se às diretrizes e interações presentes que, baseadas na situação atual da organização e conforme a disponibilização dos recursos, busca maximizar os resultados dentro do período planejado.

Os dispositivos orçamentários são de iniciativa do Poder Executivo, devendo ser enviados ao Poder Legislativo para apreciação e aprovação, cabendo ao gestor, chefe do Poder Executivo, sancioná-los e executá-los, sendo o PPA com vigência de quatro anos e tem função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Quanto à LDO, cabe enunciar as políticas públicas e prioridades para o exercício seguinte e, por último, a LOA tem por finalidade estimar a receita e fixar as despesas programadas para o exercício financeiro (HADDAD; MOTA, 2010).

As peças orçamentárias constituem-se de leis de iniciativa do Poder Executivo, portanto, o PPA é o instrumento orçamentário elaborado de forma regionalizada e indispensável para investimentos públicos de médios e longos prazos e aos programas de duração continuada.

Dessa forma, como descrito no § 1º do art. 167 da Constituição Federal de 1988, “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”. Entende-se, com isso, que todo investimento que estiver sido iniciado em determinado exercício financeiro e com prazo para término em outro, deve ter inclusão obrigatória precedida no PPA.

Com relação à vigência do PPA, pode-se entender que a finalidade em ampliar a vigência do PPA até o primeiro mandato do governo subsequente refere-se à garantia de continuação e conclusão dos projetos iniciados no mandato do governo anterior.

A LDO situa-se em uma posição intermediária entre os planos e metas traçados no PPA e a previsão de receita e fixação de despesa da LOA, tendo vigência anual e formando as metas e prioridades para o ano subsequente.

Como se pode observar, a LDO é um instrumento mediador para a preparação da LOA que deverá ser elaborada anualmente pelo Poder Executivo e enviada ao Poder Legislativo até o dia 15 de abril, para que seja votada e aprovada, sendo então, reconduzida ao Poder Executivo até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa para ser sancionada (MOGNATTI, 2008).

É na LOA onde estão previstas a obtenção das receitas e a respectiva autorização para que as despesas públicas sejam realizadas (GIACOMONI, 2010).

O orçamento anual serve como garantia de que os recursos alocados terão como destino a concretização das metas, que é a execução das políticas públicas. No mesmo entendimento, o § 1º do art. 5º da LRF estabelece que “Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual”.

A Constituição Federal de 1988 dispõe que a LOA compreenderá três tipos de orçamentos. O orçamento fiscal, que referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

2.1.3 O orçamento público versus a realidade

O estudo do orçamento pode ser considerado sob os aspectos objetivo e subjetivo. No aspecto objetivo, designa o ramo das ciências de finanças que estuda a Lei do Orçamento, bem como, o conjunto de normas a que se refere a sua preparação, sanção legislativa, execução e controle. No aspecto subjetivo, constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar, primeiramente, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício (SILVA, 2008).

Para Alves (2012), o orçamento público é efetivo quando retrata a realidade a respeito do gasto público do governo, pois, é considerado um instrumento de definição das possibilidades financeiras da despesa para cada função, programa ou ação de governo.

O autor considera ainda que a efetividade do orçamento ocorre de acordo com sua capacidade de balizar a atuação da gestão pública. Assim, o orçamento pode ser considerado efetivo quando consegue espelhar, de fato, o gasto público que será realizado pela gestão pública.

Esse orçamento é constituído por lei de iniciativa do Poder Executivo que estima a receita e fixa a despesa da Administração Pública (SILVA, 2014). Assim, o orçamento é elaborado por intermédio do Poder Executivo, sendo então, submetido à aprovação do Poder Legislativo em um exercício e passa a vigorar no exercício financeiro subsequente.

Entretanto, o orçamento público até a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 2015, apenas autorizava que a despesa fixada, para determinado período, fosse realizada, não havendo obrigação do gestor em concretizar esse gasto. Contudo, Alves (2012) argumenta que esse procedimento distancia a execução da despesa pública do que foi orçado e prejudica o processo de transparência, tendo em vista que, na medida que a execução da despesa diverge do orçamento, afeta-se a legitimidade da Lei Orçamentária Anual e a transparência do

planejamento da despesa pública. Assim, percebe-se a importância da fidedignidade do orçamento público no país.

Diante disso, a Emenda Constitucional nº 86 acarretou mudanças nos dispositivos Constitucionais dos parágrafos 9, 10 e 11, do artigo 166, ao prever 1,2% da receita corrente líquida para as emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária, destinando metade destes recursos para a área de saúde e, também, proibindo a sua utilização para o pagamento de pessoal ou encargos sociais e tornando a sua execução obrigatória. Dessa forma, a EC nº 86 concretizou a implantação do orçamento impositivo, ou seja, obrigando o Poder Executivo a realizar as emendas parlamentares individuais ao orçamento.

Para Carra (2015), o orçamento considerado impositivo deriva da obrigatoriedade do Poder Executivo realizar as despesas nos limites estabelecidos no orçamento e não apenas nas emendas parlamentares individuais. Por essa razão, a implantação do orçamento impositivo nos moldes da EC nº 86 se mostra falha.

Além disso, o orçamento impositivo aprovado servirá apenas para o Governo Federal, não tendo aplicabilidade imediata para os demais entes da Federação (CARRA, 2015).

Seguindo o mesmo raciocínio, em um trabalho realizado no município de Ijuí/RS, no período de 2006 a 2009, através do estudo dos valores orçados e realizados quanto aos recursos obrigatórios de investimento em saúde e educação, Basso (2012) constatou a impossibilidade de identificar no orçamento prévio o total de recursos de aplicação obrigatória em saúde e educação, uma vez que, os percentuais são calculados apenas sobre os recursos arrecadados, não havendo cálculos percentuais sobre as receitas orçadas, o que demonstra fragilidade no orçamento público.

Por outro lado, Gontijo (2010) faz lembrar que o art. 9º da Lei nº 101, de 2000 (LRF), ao dispor sobre mecanismo do contingenciamento, reforça o caráter discricionário de execução das despesas ‘não obrigatórias’, isso porque esse mecanismo consente que o Poder Executivo limite empenhos e movimentações financeiras em função da receita bimestral não comportar o cumprimento das metas estabelecidas

Gontijo (2010) propõe que o contingenciamento proporciona a flexibilidade necessária para assegurar o cumprimento das metas fiscais fixadas na LDO, porém, pode-se entender que, ocorrendo flexibilidade durante a execução orçamentária, alteram-se os limites orçados.

De acordo com Azevedo (2013), em um estudo sobre o grau de imprecisão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros, utilizando a metodologia proposta pelo Banco Mundial no PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability framework*), chegou à conclusão que a imprecisão orçamentária ocorre em municípios de todos os portes e em todas

as regiões do país, com uma média de execução acima do orçado, em torno de 13% em cinco exercícios observados. Concluiu ainda que essa imprecisão orçamentária não somente é gerada por erros nas estimativas, mas, também pela adoção de estratégias deliberadas de subestimação ou superestimação de receitas e a subestimação de despesas de pessoal, e que cerca de 25% dos totais orçados têm aplicação em destinações diferentes das aprovadas pelo Poder Legislativo.

Porém, Cangirana *et al.* (2010), em uma análise de aderência entre o orçamento previsto e o realizado, concluiu ser satisfatório o nível de aderência do orçamento executado no município de Toledo/PR, no exercício de 2008, sendo que as receitas arrecadas foram superiores às previstas no orçamento e, por fim, destacou a possibilidade do município suportar as despesas correntes e ainda realizar investimentos com apenas a utilização dos recursos não vinculados.

Já em um estudo sobre o orçamento no município de Cosmópolis/SP, com enfoque no equilíbrio das receitas versus despesas no período de 2007 a 2012, Santos e Camacho (2014) concluem que os valores orçados oscilam para um aumento das receitas e despesas.

Em defesa de um orçamento público realista e em conformidade com o princípio da exatidão, Carvalho (2015) enfatiza ser justificável que o orçamento seja apresentado com a maior proximidade possível da realidade, ainda que contenha déficit orçamentário, defendendo, também, que o equilíbrio das contas públicas deva ser perseguido durante todo o exercício financeiro para que, no final deste, o gestor não venha a incorrer em irresponsabilidade fiscal.

Assim, percebe-se a importância de verificar se o orçamento público condiz com a realidade financeira do Estado ou é tido como apenas um instrumento imposto pela legislação do país.

2.2 METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, documental e de natureza qualitativa, tendo em vista que não foram empregados métodos estatísticos para análise dos dados.

Os dados foram coletados em fontes documentais, especificamente do Portal SIAF do estado da Paraíba (www.siaf.cge.pb.gov.br), em que buscou-se verificar todas as receitas orçadas e arrecadas, bem como todas as despesas autorizadas e realizadas para consecução do objetivo geral do trabalho de verificar se as receitas previstas e as despesas fixadas pela Lei Orçamentária Anual do Estado da Paraíba são condizentes com a sua execução financeira anual.

Diante disso, foram verificadas as variações entre as receitas orçadas e arrecadadas, bem como entre as despesas autorizadas e realizadas para verificação da efetividade do orçamento público.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (www.ibge.gov.br), o Estado da Paraíba é constituído de duzentos e vinte e três municípios, tinha uma população estimada, em 2015, de 3.972.202 (três milhões, novecentos e setenta e dois mil, duzentos e dois) habitantes, abrangendo uma área de 56.469,744 Km² (cinquenta e seis mil, quatrocentos e sessenta e nove, setecentos e quarenta e quatro quilômetros quadrados) e a renda domiciliar nominal *per capita* da população, em 2015, era de R\$ 776,00 (setecentos e setenta e seis reais).

A Administração Direta, de acordo com Silva (2014), é composta pela estrutura administrativa dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas federal, estadual e municipal. Ainda em conformidade com o autor, a administração direta na esfera estadual está disposta da seguinte forma:

- a) Poder Executivo, constituído pela Governadoria e Secretarias de Estado;
- b) Poder Legislativo, constituído pela Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas do Estado e Conselho de Contas;
- c) Poder Judiciário, constituído pelo Tribunal de Justiça e Tribunais de Alçada.

Quanto ao orçamento público, determina a Constituição do Estado da Paraíba, em seu art. 166, que o Poder Executivo é a esfera competente para estabelecer, através de leis, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Estado. Já o art. 167 da referida Constituição estabelece a unidade do orçamento anual e a sua composição, de acordo com o que determina o § 5 do artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

A participação da população paraibana na condução das políticas públicas torna-se possível através do Orçamento Democrático (OD), implantado desde 2010 no Estado. De acordo com o Portal do OD (www.paraiba.pb.gov.br/odestadual), por meio deste instrumento os cidadãos são convidados a participarem das decisões do Poder Executivo estadual, sugerindo uma melhor forma de aplicação do dinheiro público em suas obras e serviços.

2.3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste item, são explanados e analisados os dados coletados no portal do SIAF, da Controladoria Geral do Estado da Paraíba, que constam nos documentos: comparativo da receita orçada com a arrecadada e a demonstração comparativa da despesa autorizada com a realizada.

No ano de 2006, foi observado que os valores totais das receitas arrecadadas foram 6,29% menores que os valores totais orçados para o ano. Quanto às suas categorias econômicas, a arrecadação das Receitas Correntes ficou 3,08% abaixo do previsto. Já as Receitas de Capital apresentaram uma grande variação negativa de 52,21%, evidenciando que este percentual deixou de ser arrecadado. O subgrupo Operações de Crédito foi o principal responsável pela ampla variação das Receitas de Capital, já que sua variação correspondeu a -61,35%.

Foi verificado, em relação ao total das despesas em 2006, que houve uma variação negativa de 6,49% dos valores realizados ante as autorizações do orçamento. Já a realização das Despesas Correntes oscilou apenas -3,07% em relação às autorizações, enquanto que as Despesas de Capital oscilaram bem mais, variando -22,84%, sendo seu subgrupo, Investimentos, o principal responsável (-43,48%).

Em 2007, o total das receitas arrecadadas diminuiu 5,69% em relação às orçadas para esse ano, enquanto que as Receitas Correntes, recolhidas aos cofres públicos, diminuiram apenas 3,58% ante ao seu total orçado. No entanto, as Receitas de Capital efetivamente recebidas ficaram distante dos valores orçados, variando 65,85% para menos. Os fatores que contribuíram para a enorme variação das Receitas de Capital foram os subgrupos Transferências de Capital (-100%) e Operações de Crédito (-55,82%).

No mesmo ano, o valor total realizado das despesas diminuiu 8,37% em relação ao total autorizado para o ano. As Despesas Correntes foram realizadas 5,24% a menos que o valor autorizado, porém as Despesas de Capital realizadas oscilaram bem mais em relação aos valores aprovados no orçamento, variando -29,07%, sendo o subgrupo Investimentos (-53,53%) o principal responsável pela variação elevada das Despesas de Capital.

No ano de 2008, os valores arrecadados aos cofres públicos ficaram 9,95% aquém das receitas totais aprovadas no orçamento. Quanto às Receitas Correntes, houve variação negativa de 8,48%. Já as Receitas de Capital obtiveram grande alteração dos valores recolhidos em relação ao orçamento (-24,17%), evidenciando que este percentual deixou de ser arrecadado. Contribuíram para essa variação das Receitas de Capital os subgrupos Outras Receitas de Capital (-100%) e Operações de Crédito (-72,83%).

O total realizado das despesas de 2008 ficou 13,12% abaixo das despesas autorizadas no orçamento. Já as Despesas Correntes realizadas foram 7,16% menores que suas autorizações, porém, ocorreu discrepância na variação das Despesas de Capital de 40,41% para menos, devido, principalmente, à variação elevada dos Investimentos (-56,35%).

Em 2009, as receitas totais arrecadadas diminuiram 12,16% em relação às receitas orçadas para o Estado. Enquanto que as Receitas Correntes e as Receitas de Capital arrecadadas

diminuíram 6,57% e 45,32%, respectivamente, em analogia com seus totais orçados. Desse modo, ocorreu uma elevada variação das Receitas de Capital, devido a todos os seus subgrupos terem variado, significativamente, em relação aos totais orçados.

No mesmo ano, as despesas totais arrecadadas diminuíram 16,31% em comparação com os valores autorizados, evidenciando que este percentual deixou de ser realizado. Quanto às Despesas Correntes e às Despesas de Capital realizadas, houve uma diminuição de 7% e 47,04%, respectivamente, em analogia com seus totais autorizados. A elevada variação das Despesas de Capital sucedeu devido a grande oscilação ocorrida nos Investimentos (-60,31%).

No ano de 2010, identificou-se que o valor total arrecadado das receitas teve redução de 12,02% em relação aos recursos planejados e orçados, sendo esse percentual deixado de ser recolhido aos cofres públicos. As Receitas Correntes arrecadadas obtiveram variação de 3% para menos em comparação com o seu total orçado, porém, as Receitas de Capital arrecadadas variaram 79,47% para menos em comparação com o seu valor orçado. Portanto, todos os seus subgrupos oscilaram significativamente, correspondendo a maior variação negativa dessa receita no período em análise.

O total das despesas realizadas, em 2010, sofreu variação negativa de 12,51% em comparação ao seu valor orçado. Já as Despesas Correntes e as Despesas de Capital realizadas sofreram variações negativas de 4,35% e 43,17%, respectivamente, em analogia com seus totais autorizados. A elevada variação das Despesas de Capital aconteceu devido a grande oscilação ocorrida nos Investimentos (-53,93%).

Em 2011, houve variação negativa de 6,70% das receitas arrecadadas em comparação aos valores orçados para o período. Quanto às categorias econômicas, a arrecadação das Receitas Correntes ficou apenas 0,61% abaixo do previsto. Já as Receitas de Capital obtiveram uma grande variação negativa de 58,71%, ratificando que este percentual deixou de ser arrecadado. No entanto, a elevada variação das Receitas de Capital ocorreu devido a todos os seus subgrupos terem variado, significativamente, em relação aos totais orçados.

No mesmo ano, as despesas totais realizadas tiveram variação negativa de 13,58% em relação ao total autorizado através do orçamento, evidenciando o percentual autorizado, porém, não realizado. As Despesas Correntes e as Despesas de Capital realizadas diminuíram 8,33% e 43%, respectivamente, em analogia com seus totais autorizados. A elevada variação das Despesas de Capital sucedeu devido a grande oscilação ocorrida nos Investimentos (-61,09%).

No ano de 2012, o valor arrecadado das receitas foi 6,31% menor do que o projetado no orçamento. Já as Receitas Correntes e de Capital arrecadadas oscilaram negativamente 0,27% e 50,71%, respectivamente, em relação ao orçamento. Logo, a elevada variação das Receitas de

Capital ocorreu devido a todos os seus subgrupos terem variado, significativamente, em relação aos totais orçados.

Os valores das despesas realizadas em 2012 ficaram 12,84% abaixo dos valores autorizados, enquanto que as Despesas Correntes realizadas variaram -5,44% em analogia as autorizações. Já as Despesas de Capital realizadas sofreram variação de -44,60% em relação as suas autorizações orçamentárias. A elevada variação das Despesas de Capital aconteceu, principalmente, devido a grande oscilação ocorrida nos Investimentos (-60,29%) e nas Inversões Financeiras (-20,97%).

Em 2013, houve uma variação negativa no valor total das receitas arrecadadas de 9,27% em analogia aos valores orçados. Já as Receitas Correntes oscilaram apenas -5,28%, porém, as Receitas de Capital oscilaram -21,53% em relação ao orçamento. Assim, a elevada variação das Receitas de Capital ocorreu devido a quase todos os seus subgrupos terem variado, significativamente, em relação aos totais orçados.

No mesmo ano, as despesas totais realizadas tiveram redução de 18,62% em comparação com as autorizações orçamentárias, ratificando o percentual que deixou de ser realizado. Em relação às Despesas Correntes e de Capital realizadas, houve diminuição 8,33% e 49,59%, respectivamente, em analogia com seus totais autorizados. A elevada variação das Despesas de Capital aconteceu, principalmente, devido a grande oscilação ocorrida nos Investimentos (-60,79%).

Durante o ano de 2014, foi arrecadado um total de 11,26% inferior à previsão orçamentária das receitas. Quanto às Receitas Correntes, estas variaram 5,03% para menos do valor orçado. Por outro lado, as Receitas de Capital tiveram uma elevada variação negativa de 36,83%, sendo o subgrupo Transferências de Capital (-60,05%) o principal responsável por essa oscilação.

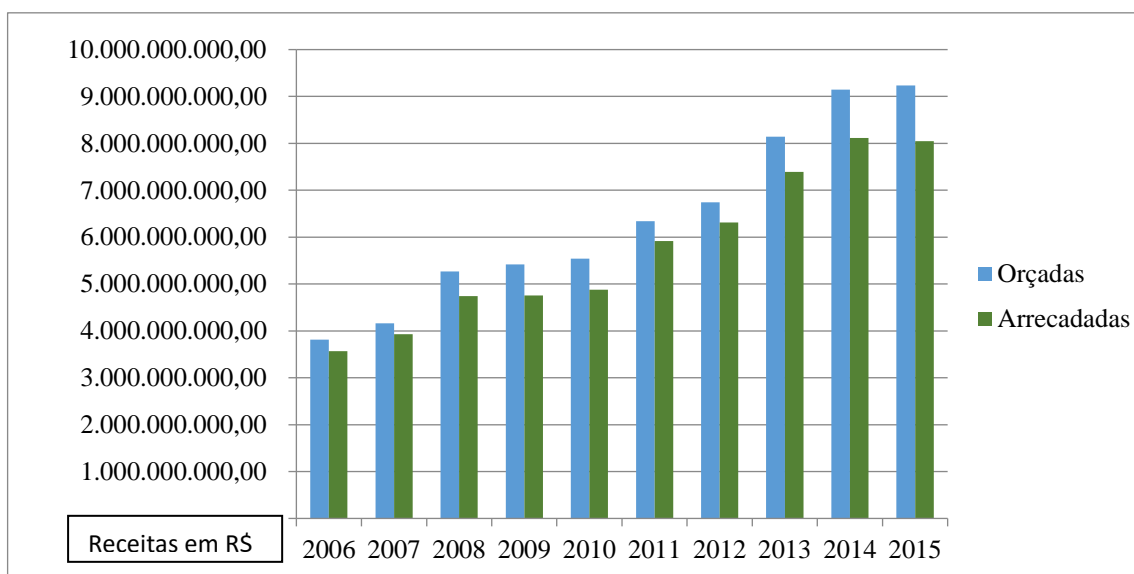
No mesmo ano, as despesas totais realizadas sofreram variação negativa de 14,83% com relação ao total autorizado pelo Poder Legislativo. Já as Despesas Correntes realizadas sofreram variação negativa de 5,78%, porém, as Despesas de Capital arrecadadas sofreram variação significativa de 46,18% para menos, sendo o subgrupo Investimentos (-55,14%) o principal responsável por essa discrepância em relação ao orçamento.

Por último, em 2015 o total das receitas arrecadadas diminuiu 12,88% em relação às orçadas para o ano. Já as Receitas Correntes recolhidas aos cofres públicos diminuíram 6,29% em analogia a estimativa orçamentária. No entanto, as Receitas de Capital arrecadadas ficaram distantes dos valores orçados, variando 56,04% para menos, sendo o subgrupo Transferências de Capital (-78,33%) o principal responsável pela oscilação.

Os valores das despesas realizadas, em 2015, ficaram 13,83% abaixo dos valores autorizados, enquanto que as Despesas Correntes realizadas sofreram variação negativa de 5,33% e as Despesas de Capital realizadas sofreram grande variação, de 49,79% para menos, em analogia as autorizações orçamentárias, sendo o seu subgrupo Investimentos (-64,81%) o fator que mais contribuiu para essa discrepância.

O Gráfico 1 evidencia a evolução das receitas orçadas e arrecadadas do órgão público em estudo, no período de 2006 a 2015.

Gráfico 1 – Evolução das receitas orçadas *versus* receitas arrecadadas

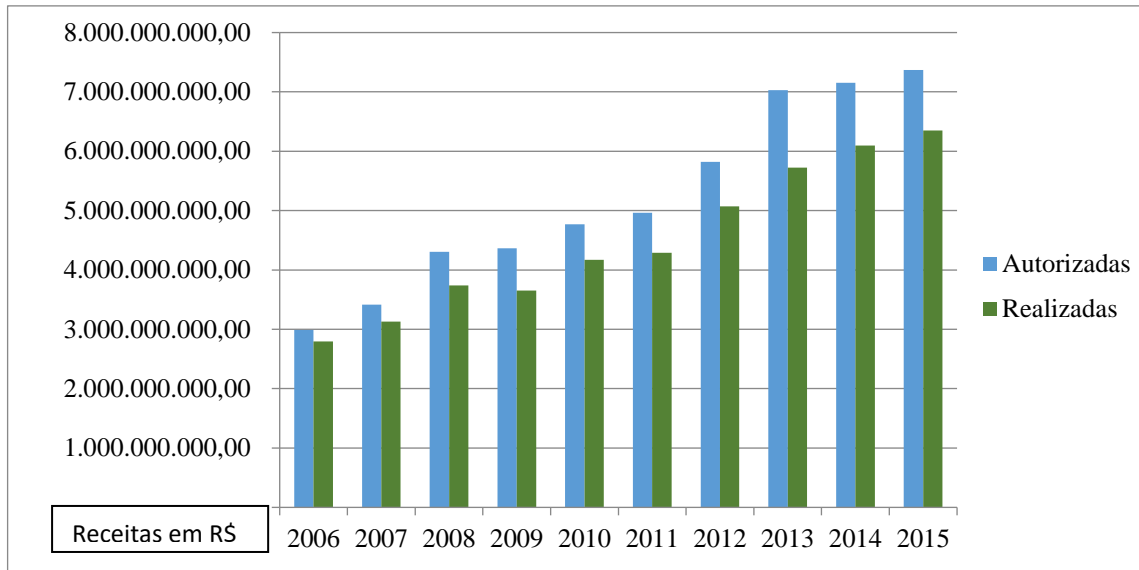


Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Observa-se, através da análise do Gráfico 1, que, durante todo o período, as receitas orçadas superam as arrecadadas, sendo a maior variação verificada no ano de 2015, enquanto que a menor variação do período ocorreu em 2007.

O Gráfico 2 representa um comparativo da evolução das despesas autorizadas e realizadas do órgão público em estudo, no período de 2006 a 2015.

Gráfico 2 – Evolução das despesas autorizadas *versus* despesas realizadas



Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Observando o Gráfico 2, verificou-se que, durante todo o período, as despesas autorizadas superam as realizadas, sendo a maior variação verificada no ano de 2013. Por outro lado, a menor variação do período ocorreu em 2006.

A Tabela 1 evidencia a variação média dos dez anos analisados, quanto às receitas totais e às despesas totais.

Tabela 1 – Variação média das receitas e despesas do período de 2006 a 2015

Ano	Variação Anual das Receitas (%)	Variação Anual das Despesas (%)
2006	-6,29	-6,49
2007	-5,69	-8,37
2008	-9,95	-13,12
2009	-12,16	-16,31
2010	-12,02	-12,51
2011	-6,7	-13,58
2012	-6,31	-12,84
2013	-9,27	-18,62
2014	-11,26	-14,83
2015	-12,88	-13,83
Variação Média do Período	-9,25	-13,05

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Observa-se que, em média, os valores arrecadados das receitas, no período de 2006 a 2015, foram 9,25% menores do que os valores totais previstos nos orçamentos. Já a média das

despesas realizadas, no mesmo período, foi 13,83% a menos de que os totais autorizados nos orçamentos.

Portanto, os resultados obtidos mostram que, durante todo o período analisado, os orçamentos foram superestimados em relação aos valores totais das receitas e das despesas, ou seja, a arrecadação total das receitas e a realização total das despesas foram inferiores aos totais orçados e autorizados nos orçamentos. Destaca-se ainda, que a previsão das Receitas de Capital e a fixação das Despesas de Capital foram muito superiores aos respectivos valores arrecadados e realizados, evidenciando possível dificuldade em projetar o orçamento para esses grupos de contas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo verificar se as receitas previstas e as despesas fixadas pela Lei Orçamentária Anual do Estado da Paraíba são condizentes com a sua execução financeira anual. A partir dos dados obtidos na análise documental foram verificadas as variações das receitas previstas e das despesas fixadas no Orçamento Anual e a execução financeira anual de receitas e despesas, referentes ao período de 2006 a 2015.

A partir da apresentação e análise dos dados é possível perceber que, em média, os valores arrecadados das receitas, no período de 2006 a 2015, foram 9,25% menores que os valores totais previstos nos orçamentos. Durante esse período, a maior variação das receitas totais ocorreu em 2015, com os valores arrecadados 12,88% menores que a previsão orçamentária. Por outro lado, a menor variação das receitas totais ocorreu em 2007, com os valores arrecadados apenas 5,69% menores que os valores orçados.

Com relação à variação entre os valores orçados e arrecadados das categorias econômicas, as Receitas Correntes durante todo o período oscilaram pouco, sendo a maior variação em 2008 e a menor em 2012, com percentuais -8,48% e -0,27%, respectivamente. Por outro lado, houve discrepância durante todo o período analisado entre as Receitas de Capital orçadas e as arrecadadas, sendo a maior em 2010 (-79,47%) e a menor em 2013 (-21,53%). É possível que haja uma maior dificuldade em orçar as Receitas de Capital, tendo em vista que, durante todo o período, praticamente todas as receitas que indicam a origem dos recursos, oscilaram muito, a exemplo das Operações de Crédito e Alienações de Bens.

Quanto às despesas, em média, os totais realizados no período foram 13,83% menores que os valores autorizados nos orçamentos. Evidenciou-se que a maior variação das despesas totais ocorreu em 2013, com os valores realizados 18,62% menores que o autorizado no

orçamento. Já a menor variação das despesas totais ocorreu em 2006, com os valores realizados apenas 6,49% menores que o total autorizado.

Na relação entre os valores autorizados no orçamento e os efetivamente realizados das categorias econômicas, as Despesas Correntes durante todo o período oscilaram pouco, sendo as maiores variações em 2011 e 2013, ambas com percentual -8,33% e a menor variação em 2006 com percentual -3,07%. Porém, houve discrepância durante todo o período, entre as Despesas de Capital autorizadas e as realizadas, sendo a maior em 2015 (-49,79%) e a menor em 2006 (-22,84%). Entre as Despesas de Capital, confirma-se grande variação, em especial no subgrupo Investimentos.

Com isso, torna-se evidente que o tanto as Receitas de Capital quanto as Despesas de Capital distanciaram-se de sua execução orçamentária, durante todos os anos do período analisado, estando sempre em desconformidade com o Princípio da Exatidão, que afirma que as estimativas devem ser tão exatas quanto possíveis para garantir a consistência do orçamento. Essa discrepância ocorrida no Orçamento de Capital pode ser fruto de realocação dos recursos financeiros orçados (AZEVEDO, 2013), bem como, da inexecução de parte da programação de despesas, possíveis com o mecanismo do Contingenciamento (GONTIJO, 2010).

Já as Receitas Correntes e Despesas Correntes aproximaram-se de sua execução orçamentária, durante todos os anos do período, provavelmente, devido tratar-se de recursos com maior possibilidade de arrecadação e de serem destinados a manutenção de serviços públicos já existentes (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2008).

Vale ressaltar que, durante todo o período analisado, os orçamentos foram superestimados em relação aos valores totais das receitas e das despesas, ou seja, a arrecadação total das receitas e a realização total das despesas foram inferiores aos totais orçados e autorizados nos orçamentos.

Portanto, verificou-se que os valores totais orçados, tanto para as receitas quanto para as autorizações das despesas, estão condizentes com os instrumentos de controle financeiro, porém, as suas categorias econômicas, Receitas de Capital e Despesas de Capital, não estão em harmonia com esses instrumentos, constituindo-se em apenas uma formalidade legal para tais receitas e despesas.

O trabalho contribui para a crítica do orçamento público, como instrumento de planejamento e controle da gestão pública e, ainda, para o avanço dos estudos relacionados à contabilidade e à gestão pública, ao identificar práticas associadas ao uso de informações que poderão contribuir para a eficiência e eficácia da gestão dos recursos públicos.

Como limitações deste trabalho, tem-se o fato da análise ocorrer em apenas um órgão, não sendo possível fazer generalizações. Outra questão diz respeito ao período analisado, pois, toda entidade está sujeita a imprevistos e, conseqüentemente, a mudanças nos quantitativos dos recursos disponíveis para a realização de seus gastos e investimentos. Desse modo, as ponderações a respeito deste estudo, ficam restritas a Administração Direta do Estado da Paraíba e ao período 2006-2015. Contudo, este estudo foi realizado utilizando-se das variações entre as receitas orçadas e as arrecadadas e entre as despesas autorizadas e as realizadas, não havendo parâmetros comparativos para os resultados.

Para a realização de futuras pesquisas, sugere-se um estudo sobre a potencialidade de implantação do orçamento impositivo na Administração Direta do Estado da Paraíba.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manuel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. *Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. Brasília: Editora Gestão Pública Editora e Treinamentos Ltda. 2008.

ALVES, Gustavo Henrique Tardelli. *O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: as armadilhas à transparência da despesa pública no Brasil*. 2012. 62 f. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização (Especialista em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília, 2012.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. *Imprecisão na Estimativa Orçamentária dos Municípios Brasileiros*. 2013. 178 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós- Graduação em Controladoria e Contabilidade, Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto, 2013.

BASSO, Cleomar. *Análise Comparativa dos Valores Orçados X Executados nas Áreas de Saúde e Educação do Município de Ijuí/RS no Período de 2006-2009*. 2012. 62 f. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização (Especialista em Gestão Pública Municipal) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (UFRGS), Porto Alegre, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 5 dez. 2014.

_____. *Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm>. Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 31 jan. 2016.

_____. *Presidência da República. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 31 jan. 2016.

CANGIRANA, Juliana Rogéria *et al.* Orçamento Público: Uma análise de aderência entre o orçamento previsto e o realizado. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E

TECNOLOGIA. (SEGET), 7. 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Associação Educacional Dom Bosco (AEDB). 2010.

CARRA, César Augusto. O orçamento impositivo aos estados e aos municípios. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 33, n. 4, p. 73-90, out./dez. 2015.

CARVALHO, Juliano Rizental Rodrigues. *Orçamento Público deficitário: uma realidade possível*. 2015.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Resolução CFC nº 1.130, de 21 de novembro de 2008*. Aprova a NBC T 16.3 – Planejamento e seus Instrumentos sob o Enfoque Contábil. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA. *Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF)*. Disponível em: <<http://www.siaf.cge.pb.gov.br/PORTALSIAF/Portal#>>. Acesso em: 19 mar. 2016.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONTIJO, Vander. Orçamento Impositivo, Contingenciamento e Transparência. Brasília. *Cadernos Aslegis*, n. 39, p. 61-72, jan/abr. 2010.

HADDAD, Rosaura Conceição; MOTA, Francisco Glauber Lima. *Contabilidade Pública*. Florianópolis: CAPES, UAB, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Unidades da Federação*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=pb>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

MAIA, Wagner. *História do Orçamento Público no Brasil*. São Paulo, 2010.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. *Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União*. 2008. 79 f. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização (Especialista em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2008.

PARAÍBA. Constituição (1989). *Constituição do Estado da Paraíba*: Promulgada em 5 de outubro de 1989. João Pessoa: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, 2009. Disponível em: <<http://gestaounificada.pb.gov.br/interpa/pdf/documentos/constituicao-pb.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

PERES, Leandra. O aviso foi dado: pedalar faz mal. *Valor Econômico*, Brasília, 12 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/pedaladas>>. Acesso em: 28 mai. 2016.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Waldir Francelino. A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade. *Revista Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 25, n. 2, maio/ago. 2006.

SANTOS, Luciano Aparecido dos; CAMACHO, Eliane Utrabo. Orçamento Público Municipal: Uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das

receitas x despesas no período de 2007 a 2012. 2014. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, v. 2, n. 2, p. 82-94, mai./ago. 2014.

SIGNOR, Leticia. *Como Surgiu o Orçamento Público?* Breve História de sua Evolução. 2012. 22 f. Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2012.

SILVA, José Antônio Felgueiras da. *Contabilidade Pública*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública*. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

SILVA, Maurício Corrêa da. *et al.* Análises da Execução Orçamentária dos municípios da Região Nordeste, no período de 2000 a 2009. *Revista Registro Contábil*, v. 3, n. 2, mai./ago. 2012.

DADOS ABERTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL – PARA ALÉM DO ACESSO À INFORMAÇÃO

*Reneo Pedro Prediger*⁵

*Sérgio Luís Allebrandt*⁶

*Roseli Fistarol Krüger*⁷

Resumo

O simples acesso à informação, como proporcionado pelos chamados portais da transparência, não é o suficiente para a promoção da transparência governamental. A administração pública mantém sob sua guarda uma grande massa de dados e informações não compartilhadas ou tratadas e disseminadas parcialmente, incorretamente ou, até mesmo, tendenciosas. O tratamento destes dados, a produção de informações, pode ser diferente em diferentes instituições públicas. A necessidade dos cidadãos, organizados ou não, também podem não ser as mesmas. O elemento em comum, que pode atender a diferentes capacidades e expectativas, são os dados brutos produzidos, mantidos e armazenados pelo poder público. A transparência poderia ser abordada, deste modo, por meio da disponibilização destes dados configurando os chamados dados governamentais abertos. O trabalho investiga a disponibilização de dados abertos nos 77 municípios que compõe a Região Funcional de Planejamento 7, no estado do Rio Grande do Sul. Apresenta os elementos históricos, conceituais e teóricos, além da legislação específica, relacionados à abertura dos dados governamentais. Também discute as possibilidades do uso destes dados, associados às Tecnologias de Informação e Comunicação, como instrumentos de promoção e qualificação dos processos de participação e de controle social. Os resultados obtidos mostram que tantos os portais municipais quanto os portais da transparência são semelhantes, quando não iguais, no grupo de municípios. Verificou-se uma única evidência da disponibilização de dados abertos mesmo considerando eventuais diferenças conceituais sobre as formas de disponibilização de dados.

Palavras-chave: Dados abertos. Governo aberto. Transparência. Participação.

⁵ Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, 1982). Doutorando em Desenvolvimento Regional no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUÍ). Professor na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), campus Cerro Largo (RS). Bolsista CAPES/PROSUP. reneo.prediger@gmail.com.

⁶ Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC, 2010). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUÍ), allebr@unijui.edu.

⁷ Mestre em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUÍ). Doutoranda em Desenvolvimento Regional no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUÍ). Bolsista CAPES/PROSUP. rfistarol@gmail.com.

OPEN DATA IN MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION - BEYOND INFORMATION ACCESS

Abstract

Simple access to information, as provided by the transparency portals, is not enough to promote government transparency. Public administration keep under guard a massive amount of data and information that is not shared, or that is treated and partially and incorrectly disseminated, or even that is biased. These data treatment, the information production, may be different in different public institutions. The needs of the citizens, organized or not, may not be the same either. The common element, which can attend different capacities and expectations, are the raw data produced, kept and stored by the public authorities. Transparency could be approached by making available these data, configuring the so-called open government data. This paper investigates the open data availability in the 77 municipalities that compose the Planning Functional Region 7 in the state of Rio Grande do Sul. It presents the historical, conceptual and theoretical elements, as well as specific legislation related to government data opening. It also discusses the possibilities about using these data, associated to Information and Communication Technologies, as instruments of promotion and qualification of the participation and social control processes. The results obtained showed that both municipal portals and the transparency portals are similar, when not equals, in the municipalities group. It was found only one evidence of open data availability even considering occasional conceptual differences about the ways of making data available.

Keywords: Open Data. Open Government. Transparency. Participation.

1 INTRODUÇÃO

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que compreendem os recursos tecnológicos para captura, armazenamento, processamento e disseminação de informações, são viabilizadoras da etapa mais mensurável da história, tanto pelo volume de informações disponíveis quanto pelo crescimento acelerado e rapidez com que é possível obter e compartilhar estas informações (LÓPEZ; SAGOL, 2012). A sociedade cada vez mais produz, consome e é regida por dados. A vida dos indivíduos e das organizações é permeada por dados (GARCIA, 2014). Um exemplo é a rede de comércio Walmart⁸ que, em suas aproximadamente 11000 lojas⁹ em todo o mundo, coleta 2.5 petabytes¹⁰ de dados a cada hora em transações comerciais de seus clientes (BRYANT; KATZ; LAZOWSKA, 2008; MCAFEE; BRYNJOLFSSON, 2012).

As TIC's não são um mundo à parte. Embora muitos possam agir e pensar como tal, os recursos proporcionados por estas tecnologias apenas expandem as ações e os sentidos humanos e oferecem um conjunto muito grande de possibilidades, principalmente aquelas relacionadas ao tratamento e disseminação de informações e à comunicação entre as pessoas. As TIC's, desta forma, são um meio e não um fim em si mesmas.

As Tecnologias de Informação e Comunicação compreendem, por um lado, o uso de computadores, incluindo aqui toda a sorte de dispositivos eletrônicos. Tem-se máquinas de muito grande porte e aparatos quase que miniaturizados. As cenas comuns do dia a dia, nos mais diversos ambientes, são pessoas com seus smartphones, tablets e notebooks. O desenvolvimento destas tecnologias, surgidas na década de 1940, incorporou a partir da década de 1980, o que chamamos de internet. Esta rede de equipamentos, conectados entre si por diversas tecnologias, fornecem recursos e possibilidades, das quais muitas não imaginadas por estudiosos da área.

As aplicações das Tecnologias de Informação e Comunicação podem ser observadas em todas as áreas do conhecimento e da atuação humanas. A Administração Pública é, certamente, uma delas. Os controles contábeis, de recursos humanos, de tributos e as inúmeras atividades legais e burocráticas são áreas onde os recursos computacionais e as TIC's, a exemplo de qualquer tipo de organização, são naturalmente empregadas.

⁸ Rede de lojas com sede nos Estados Unidos da América e presente em 27 países.

⁹ Número obtido em 03/09/2017 no site <http://corporate.walmart.com/our-story>

¹⁰ 1 petabyte corresponde a 1 milhão de gigabytes ou 1 quatrilhão de bytes.

O desenvolvimento das TICs, já incluídas aqui as imensas possibilidades de comunicação decorrentes da internet, trouxeram alguns conceitos novos aplicados à administração pública. A ideia de governo eletrônico, muitas vezes apresentado como e-government ou governo digital, tem inspirado políticos, pesquisadores e administradores públicos a empregarem estes termos como sinônimos de transparência e salto de qualidade no ato de governar (ANJOS; EZEQUIEL, 2011; MARTINUZZO, 2007). Por outro lado, verifica-se uma simples transposição de formas. Os mesmos serviços obtidos presencialmente são agora prestados por meio das TICs, evidentemente que com maior disponibilidade e acessibilidade (GARCIA, 2014). A espetacularização, muitas vezes proporcionada pelo emprego do neologismo e-government, pode ser ilustrada por

Seguindo os passos da iniciativa privada, que investiu fortemente em tecnologia da informação, também os governos de todo o mundo têm concentrado esforços no desenvolvimento de políticas e definições de padrões de comunicação, bem como no uso das novas tecnologias para facilitar o relacionamento com seus diferentes públicos. No Brasil não foi diferente. Especialistas em gestão pública elegeram o “Governo Virtual” como um instrumento de superação do subdesenvolvimento, de redução de custos, de transparência, de oferta de informações e melhores serviços à sociedade. Como uma nova forma de os governos se apresentarem, a virtual, o Governo Eletrônico (e-Gov) passou a ser indicativo de prestação de serviços públicos por meio da Internet. (ANJOS; EZEQUIEL, 2011, p. 60)

A Constituição Brasileira de 1988, as leis da responsabilidade fiscal, da transparência e do acesso a informação claramente impulsionam e incentivam o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação, de forma mais específica a internet, como mecanismo para promoção da transparência na administração pública e no acesso à informação por qualquer cidadão. Contudo, sob o ponto de vista da participação popular, do controle e da gestão social, do emprego efetivo das possibilidades de comunicação entre o poder público e os cidadãos muito pouco tem acontecido. Poucos entes da federação, sejam eles municipais, estaduais ou o próprio governo federal, tem ido além do cumprimento do dever, ao obedecer estritamente a legislação.

A informação é fundamental para o exercício da transparência governamental. Os portais governamentais, tanto por iniciativa do próprio ente público quanto por efeito da legislação relativa à transparência, geralmente apresentam grande volume de informações de natureza contábil, fiscal e financeira. Entretanto, além de estarem publicadas em formatos que dificultam a reutilização, é o “governo quem decide o que e como será visto” (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2011, p. 45). São relatórios padronizados, com linguajar técnico, onde é necessário saber ler e interpretar adequadamente as informações apresentadas. Sabe-se também que, em qualquer comunidade, não são muitos os capazes para tal atividade. Como diz Gisele Craveiro,

entrevistada por Issa (2013, p. 62), “em lugar de serem os portais da transparência, são os portais da opacidade.”

O simples acesso à informação, tal como apresentada, não é o suficiente para a transparência governamental (RIBEIRO; ALMEIDA, 2011). As administrações públicas mantêm sob sua guarda uma grande massa de dados e informações não compartilhadas ou tratadas e disseminadas parcialmente, incorretamente ou, até mesmo, tendenciosas (GARCIA, 2014; ROSA, 2012). O tratamento destes dados, a produção de informações, pode ser diferente em diferentes instituições públicas. A necessidade dos cidadãos, organizados ou não, também podem não ser as mesmas. Assim o elemento em comum e que pode atender a diferentes capacidades e expectativas são os dados brutos produzidos, mantidos e armazenados pelo poder público. A transparência poderia ser abordada, deste modo, por meio da disponibilização destes dados configurando os chamados dados governamentais abertos (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2011).

O objetivo do trabalho é investigar a disponibilização de dados abertos nos municípios dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) que formam a Região Funcional de Planejamento 7 (RFP 7) e suas repercussões na transparência governamental, na participação cidadã e no controle social. A intenção é apresentar e debater, num primeiro momento, elementos históricos, conceituais e teóricos, além da legislação específica, relacionados à abertura dos dados governamentais. Também se pretende discutir as possibilidades do uso destes dados, associados às Tecnologias de Informação e Comunicação, como instrumentos de promoção e qualificação dos processos de participação, de controle e gestão social. Finalmente o trabalho analisará os portais dos 77 municípios que compõem a RFP 7, no estado do Rio Grande do Sul. Esta pesquisa é, desta forma, descritiva e exploratória. O reconhecimento do objeto de estudo foi realizado por meio de levantamento bibliográfico envolvendo tanto os elementos centrais deste trabalho quanto pesquisas semelhantes aplicadas aos portais governamentais dos diversos entes públicos brasileiros. O estudo exploratório foi realizado por meio de observação direta aos portais dos municípios selecionados.

2 O ACESSO A INFORMAÇÃO, OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA E OS DADOS ABERTOS

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada de Lei do Acesso à Informação (BRASIL, 2011) disciplina os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir o acesso à informação previsto em diversos

momentos da Constituição Federal. Alguns dos objetivos desta lei procuram complementar a cultura da transparência e do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação já previstas nas leis complementares 101 (BRASIL, 2000) e 131 (BRASIL, 2009). O inciso V do artigo 3º, contudo, acrescenta um objetivo importante que é o "desenvolvimento do controle social da administração pública".

Estes instrumentos legais, combinados, permitem comportamentos distintos por parte da gestão pública. Imprimem, por um lado, um comportamento ativo ao divulgar espontaneamente, ou por força da lei, as informações de sua competência e, por outro, uma atitude passiva atendendo às solicitações dos cidadãos. De qualquer forma fica evidente que a informação, ou os dados que a compõe, ressaltando-se as exceções previstas nas próprias leis, não são de propriedade ou de uso exclusivo do poder público ou de seus administradores. Cabe ressaltar, ainda, o constante no artigo 5º da lei 12.527 quando estabelece que "É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão." (BRASIL, 2011). A intenção, claramente, é permitir que todos, seja qual for a área de conhecimento, formação ou atuação profissional, sejam capazes de compreender a informação disponibilizada.

Estes instrumentos legais apenas norteiam os entes públicos no sentido de definir claramente o que deve ser tornado público e como devem ser os processos para que isto aconteça. A transparência pública, na legislação, é um objetivo claro, mas que não pode ser alcançado apenas com o cumprimento da lei. Ribeiro (2009, p. 6) coloca que

Entretanto, não se trata unicamente de uma questão de montante de informação veiculado, mas também da forma de sua apresentação, de maneira a atingir um público amplo.

Deve-se propor que o cidadão possa conhecer suas estruturas e suas decisões. Deve haver uma diminuição da opacidade administrativa. O governo não deve apenas promover a transparência pela disponibilidade das informações, mas deve proporcionar que estas informações cheguem aos cidadãos e sejam compreendidas.

Por exemplo, o orçamento e a prestação de contas podem ser disponibilizados integralmente no Portal eletrônico do órgão público. Pela facilidade do acesso via Internet, em tese, qualquer cidadão pode verificar. Contudo, será que o cidadão médio consegue entender os termos técnicos presentes nestes documentos? Esse órgão não será totalmente transparente, pois dispõe os dados, mas não há a compreensão destes por seu público-alvo, ou seja, a sociedade como um todo. O Poder Público mesmo que disponibilize seus dados em um portal não será mais transparente se as informações forem difíceis de encontrar ou não sejam atualizados constantemente.

Diversas pesquisas envolvendo os portais dos diversos níveis de governo, nos âmbitos municipais, estaduais e federal, apresentam de forma bastante evidente um predomínio de

elementos que caracterizam a pura e simples publicidade (ABDALA; TORRES, 2016; CARPES; DAL BIANCO, 2011; CEOLIN; ALMEIDA; ALVES, 2015; HOCH; RIGUI; SILVA, 2013; MARTINS; VÉSPOLI, 2013; MATOS et al., 2010; NAZÁRIO; SILVA; ROVER, 2012; PINHO, 2008; SALES, 2012; SANTOS, 2010; SILVA, 2010). Em uma delas, Ribeiro (2009, p. 5), afirma:

A transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garanta ao poder público uma certa transparência. A diferença é a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente. Não pode ser vista, mas pode ser percebida em uma determinada atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro. É transparente quem remove barreiras ao conhecimento de si pelo outro.

Atingir os objetivos da legislação estabelecida, desta forma, exige mais do que simplesmente tornar públicos um conjunto de relatórios e oferecer mecanismos para acessá-los. Não se pode imaginar que apenas aqueles com algum tipo de formação específica, nas áreas contábeis e administrativas, possam compreendê-los. Não se pode conceber, também, que apenas o poder público seja capaz de produzir informações sobre si mesmo. É fundamental, assim, que a linguagem e os formatos empregados na apresentação destas informações sejam adequada e compreensível a qualquer cidadão ou instituição, pública ou não. Não basta replicar o acesso ao mesmo instrumento tecnológico usado pelos servidores públicos, na execução de suas atividades técnicas, para o público em geral e afirmar que, desta forma, se está sendo transparente.

O Open Data Handbook (ODH), portal que reúne conceitos, exemplos e possibilidades envolvendo dados abertos governamentais mostra que as instituições governamentais coletam quantidades significativas de dados. Dados governamentais, pela legislação, são públicos e, deste modo, podem ser abertos e disponibilizados para que a sociedade possa utilizá-los. Para o ODH “Dados abertos são dados que podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa, sujeitos, no máximo, à exigência de atribuição da fonte e compartilhamento pelas mesmas regras” (OPEN KNOWLEDGE INTERNATIONAL, 2017). Os pontos mais importantes associados a esta definição são:

Disponibilidade e Acesso: os dados devem estar disponíveis como um todo e sob custo não maior que um custo razoável de reprodução, preferencialmente possíveis de serem baixados pela internet. Os dados devem também estar disponíveis de uma forma conveniente e modificável.

Reutilização e Redistribuição: os dados devem ser fornecidos sob termos que permitam a reutilização e a redistribuição, inclusive a combinação com outros conjuntos de dados.

Participação Universal: todos devem ser capazes de usar, reutilizar e redistribuir - não deve haver discriminação contra áreas de atuação ou contra pessoas ou grupos. Por exemplo, restrições de uso ‘não-comercial’ que impediriam o uso ‘comercial’, ou restrições de uso para certos fins (ex.: somente educativos) excluem determinados dados do conceito de ‘abertos’. (OPEN KNOWLEDGE INTERNATIONAL, 2017) (Grifos do autor)

O objetivo da abertura de dados é que a sociedade pode tirar proveito destes dados. Um pressuposto importante é que o ente público que os disponibiliza não pode, não quer ou não tem a capacidade de analisá-los. Colocá-los à disposição da sociedade faz com qualquer pessoa ou organização possa construir sobre eles novas ideias que resultem em novos dados, conhecimentos ou serviços (CONCHA; NASER, 2012). Ramírez-Alujas (2011) complementa que os impulsos ao movimento de dados abertos, por um lado, promovem a inovação pois os dados públicos são catalisadores de novas aplicações e serviços e, por outro, devolvem aos cidadãos seus próprios dados e informações sobre as ações governamentais aumentando, desta forma, a transparência pública. Os dados públicos abertos podem ser considerados como um instrumento para a transparência, a participação e a colaboração, elementos fundamentais dos governos abertos.

Uma outra visão pode ser apresentada a partir dos conceitos defendidos pela comunidade de software livre aplicados aos dados governamentais. A ideia de que os cidadãos possam usar livremente os dados públicos colhidos e divulgados pelos governos. Do mesmo modo que na filosofia “open source” do software livre os cidadãos podem contribuir para o desenvolvimento do próprio conjunto de dados. O valor dos dados está no seu processamento e, por meio de sua abertura, permite diferentes perspectivas contribuindo para o debate democrático (REIS; ARAÚJO; SAMPAIO, 2015).

Uma referência frequente e que possivelmente marca um dos momentos iniciais do movimento de dados abertos foi um encontro realizado em Sebastopol, Califórnia, em dezembro de 2007. O objetivo do encontro foi debater e desenvolver o entendimento de por que os dados abertos são essenciais. Para os ativistas participantes do encontro

[...] a internet é o espaço público do mundo moderno e, por meio dele, os governos tem a oportunidade de melhor entender as necessidades de seus cidadãos e os cidadãos podem participar de forma mais completa em seus governos. A informação torna-se um bem mais valorizado quando é compartilhada e menos valiosa quando é guardada. Os dados abertos promovem mais debate cívico, melhor bem-estar público e um uso mais inteligente dos recursos públicos. (TAUBERER, 2017) (tradução nossa)

No encontro em Sebastopol foram estabelecidos um conjunto de princípios fundamentais para a abertura dos dados governamentais. O respeito a estes princípios pode tornar os governos mais efetivos, transparentes e relevantes para a vida dos cidadãos de suas

comunidades. O portal opengovdata.org (TAUBERER, 2017) apresenta os 8 princípios inicialmente estabelecidos:

- Completos - Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados públicos são dados que não se submetem a limitações válidas de privacidade, de segurança ou de privilégio;
- Primários - Os dados são coletados na sua fonte, com o maior nível possível de granularidade, não estando em formas agregadas ou modificadas;
- Atualizados - Os dados são disponibilizados tão rápido quanto seja necessário para preservar seu valor;
- Acessíveis - Os dados estão disponíveis para o maior escopo possível de usuários e para o maior escopo possível de finalidades;
- Legíveis por máquina - Os dados estão razoavelmente estruturados para permitir processamento automatizado;
- Não-discriminatórios - Os dados estão disponíveis para todos, sem necessidade de registro para acessá-los;
- Não-proprietários - Os dados são disponibilizados num formato sobre o qual nenhuma entidade tem controle exclusivo;
- Livres de licenças - Os dados não estão sujeitos a nenhuma forma de direito autoral, patente, propriedade intelectual ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, de segurança e de privilégio podem ser permitidas.

O Governo Vasco, especifica em seu portal de dados abertos (IREKIA, 2010), que

[...] a informação, da mesma forma que outros insumos ou matérias primas, é um bem que é necessário processar, em torno do qual se pode criar valor econômico e de cuja escassez se derivam relações assimétricas de poder. (tradução nossa).

Gorman (2009) reafirma a ideia de que a informação é um bem público. Para este autor a utilização de dados abertos não os inutiliza para o uso do restante da sociedade e do próprio governo. Davies (2010), por sua vez, complementa dizendo que os dados não são apenas para desenvolvedores pois qualquer cidadão, com qualquer software que lhe for familiar e adequado aos objetivos propostos, pode produzir relatórios ou analisar os dados para tomada de decisão. Para Davies, ainda, os dados abertos provocam mudanças no papel dos atores cívicos ao elaborarem sua própria representação e interpretação dos dados. Finalmente o oferecimento de dados abertos pode produzir inovações no setor público como resultado do trabalho de empreendedores sociais e comerciais.

Os dados governamentais abertos podem ser usados para muitas finalidades. Davies (2010), ao analisar o portal de dados abertos do Governo da Austrália, apresenta cinco diferentes processos pelos quais estes dados podem ser submetidos quando obtidos pela sociedade. Estes processos e os elementos que os constituem, são:

- Dados para fatos – Processos podem pesquisar, navegar e extrair elementos referentes a fatos específicos;
- Dados para informações – Processos podem manipular dados, analisar estatisticamente, promover a contextualização e a visualização, além de produzir relatórios envolvendo um ou mais conjunto de dados;
- Dados para interfaces – Processos podem permitir o acesso e a exploração interativa de um ou mais conjunto de dados, por meio de diferentes interfaces;
- Dados para dados – Processos podem permitir o download de dados submetidos à conversão de formatos, filtragens e combinações com outros conjuntos de dados;
- Dados para serviços – Novos serviços, de parte do poder público ou da própria sociedade, podem ser oferecidos para esta mesma comunidade.

A criação destes processos, ou aplicações, são resultado de um modelo de crowdsourcing¹¹ e ocorrem na própria sociedade. Para Bonina (2015) estas práticas efetivam-se a partir de atores externos ao poder público (Desenvolvedores de software, organizações da sociedade civil e empreendedores), individualmente ou consorciados, e também das próprias agências governamentais, pois a abertura de dados pode contribuir para o surgimento de novas conexões dentro do próprio governo, antes inexistentes.

Uma terceira forma de criação de valor a partir dos dados abertos dá-se por meio da geração de alianças entre o governo e os atores externos para a geração de ideias e implementação de soluções, geralmente materializadas em novos organismos do tipo laboratórios de inovação. Um exemplo com estas características são os eventos do tipo hackathon ou maratonas de programação.

O Brasil iniciou a criação de um portal de dados abertos¹² a partir do ano de 2012. O portal funciona como um grande catálogo que facilita a busca e uso de dados publicados pelos órgãos do governo. Deste modo o portal apenas indexa os conjuntos de dados disponíveis, centralizando as buscas, e remete para o endereço do órgão que o disponibiliza. No caso do Governo Brasileiro o portal faz parte da chamada Infraestrutura Nacional de Dados Abertos

¹¹ Palavra inglesa empregada com o significado de contribuição colaborativa ou colaboração coletiva.

¹² <http://dados.gov.br/>

instituída pela Instrução Normativa Nº 4 de 12 de abril de 2012 a qual contempla “um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de Dados Abertos” (MPOG, 2012).

Diversas unidades da federação também possuem o seu portal como é o caso do Estado do Rio Grande do Sul¹³. O projeto Democracia Digital, da Fundação Getúlio Vargas, apresenta resultados envolvendo a disponibilização de dados abertos em diversos estados brasileiros e em alguns municípios, capitais estaduais ou cidades com população superior a 400 mil habitantes (FGV, 2015). No Brasil não foram encontradas referências envolvendo municípios além destes apresentados pelo projeto Democracia Digital.

3 GOVERNO ABERTO

Um documento do Duque de Lancaster (1993, p. 1), encaminhado ao parlamento Inglês, apresentava na sua introdução:

Um governo aberto é parte de uma democracia efetiva. Os cidadãos devem ter acesso adequado à informação e análises em que se baseiam os negócios do governo. Ministros e funcionários públicos tem o dever de explicar suas políticas, decisões e ações ao público. (tradução nossa)

Calderón e Lorenzo (2010, p. 11) reescrevem este conceito:

Governo Aberto é aquele que realiza um diálogo permanente com os cidadãos, com o objetivo de ouvir o que dizem e solicitam, que toma decisões baseadas em suas necessidades e preferências, que facilita a colaboração destes mesmos cidadãos e funcionários no desenvolvimento dos serviços que presta e que comunica tudo o que decide e faz de uma forma aberta e transparente. (tradução nossa)

Oszlak (2014) reforça a definição ao acrescenta o papel fundamental das Tecnologias de Informação e Comunicação neste processo e Cruz-Rubio ilustra, neste paradigma, o emprego dos chamados dados governamentais abertos.

Uma filosofia político administrativa, um novo paradigma ou modelo de interação política que – baseado firmemente nos valores e princípios de transparência, da democracia participativa e empoderamento cidadão, na prestação de contas, nos dados abertos e no emprego dos avanços tecnológicos, e na organização de governos que promovem a colaboração e interação – constitui-se como uma forma e/ou estratégia para o desenho, implementação, controle e valorização de políticas públicas e para processos de modernização administrativa, tornando o cidadão o centro da atenção e de prioridades, oferecendo assim uma alternativa para a gestão das coisas públicas. (CRUZ-RUBIO, 2015, p. 51)(tradução nossa)

¹³ <http://dados.rs.gov.br/>

O conceito apresentado não é uma simples questão de reforma da burocracia estatal mas mostra que a ideia de Governo Aberto está relacionada à reforma da democracia representativa em direção à uma democracia participativa (CALDERÓN, 2012; OSZLAK, 2016). Ainda “o governo aberto transcende o governo eletrônico em um aspecto crucial: enquanto o governo eletrônico é uma questão de gestão, o governo aberto é uma questão de poder” (OSZLAK, 2016, p. 34).

Quando se fala em Governo Aberto, contudo, faz-se referência a um conjunto de princípios relacionados à melhoria dos níveis de transparência, à tornar mais fácil e simples a participação cidadã e no favorecimento da geração de espaços de colaboração entre os diversos atores para concepção conjunta e coprodução de valor público (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012). Todas as definições coincidem no estabelecimento de uma relação mais estreita entre o estado e os cidadãos onde, além da transparência, a participação e a colaboração agregam duas dimensões fundamentais ao conceito (CONCHA; NASER, 2012).

De acordo com Allebrandt (2010, p. 67) está acontecendo uma “verdadeira reinvenção do governo, especialmente através do estabelecimento de novas formas de relacionamento entre a sociedade e o Estado, novos mecanismos de participação e democracia, novas formas de comunicação mais democráticas e transparentes”. As referências realizadas até o momento em relação à Governo Eletrônico e, principalmente, Governo Aberto estão alinhadas a esta afirmação porque carregam no seu bojo o fato de serem cimentados pela transparência governamental (GARCIA, 2014).

Uma visão relativa à transparência pública, mais tradicional, é aquela que se confunde com o princípio da publicidade (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2011). Os mesmos autores apresentam uma segunda visão em relação à transparência. Ela pode ser comparada ao conceito de accountability que se refere, de maneira geral, à prestação de contas e a responsabilização das decisões e ações dos agentes públicos. Por fim, uma terceira possibilidade é o olhar sobre transparência com o sentido de openness. O termo pode ser interpretado como a abertura para o fornecimento de informação e entendida como o fornecimento livre e universal de informações para os cidadãos (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2011). O conceito está associado à informação disponível e às facilidades existentes para acessá-las. “O governo não deve apenas promover a transparência pela disponibilidade das informações, mas deve proporcionar que estas informações cheguem aos cidadãos e sejam compreendidas” (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2011, p. 52).

Para Garcia (2014) as estratégias que visam o incremento da transparência via disponibilização de dados para a sociedade também contribuem para uma maior participação da mesma. Garcia (2014, p. 76) continua dizendo que

A sociedade descobriu a possibilidade de desenvolvimento de projetos colaborativos em grande escala, baseados na participação de um elevado número de indivíduos e organizações que atuam em conjunto, porém de maneira descentralizada, para conseguir um objetivo (tradução nossa).

A gestão pública participativa deve considerar um novo desenho a partir da universalização da Tecnologias de Informação e Comunicação entre a população, governo e organizações. Novos canais de comunicação, bidirecionais e independentes, ultrapassam as barreiras dos meios de comunicação tradicionais. Garcia (2014, p. 80) complementa

Quem sabe pela primeira vez a cidadania dispõe de vias de comunicação e diálogo que lhe permite organizar-se e expressar seus argumentos para poder ser ouvida como um corpo único por parte das elites governantes, reduzindo as assimetrias informativas e integrando-a ainda mais na estrutura de poder das sociedades democráticas (tradução nossa).

Arnstein, citado por Calderón (2012) define que a participação cidadã se constitui em um elemento de redistribuição do poder. Assim, além do começo e do final do processo político o cidadão pode-se constituir no próprio poder.

4 OS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO

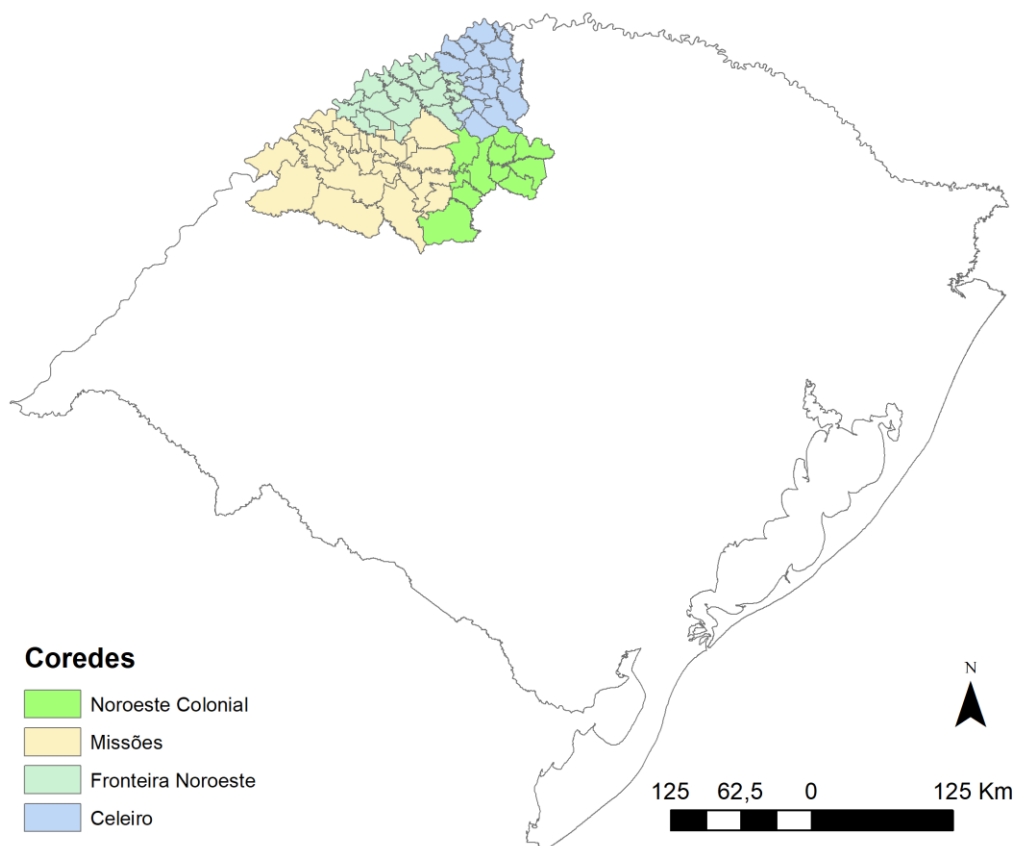
As Regiões Funcionais de Planejamento correspondem ao agrupamento de municípios e Coredes e são utilizadas como referência para “elaboração de vários instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual - PPA e o Orçamento do Estado - LOA e os diagnósticos e estudos prospectivos” (RIO GRANDE DO SUL, 2018). A Região Funcional de Planejamento 7 engloba, como ilustra o mapa da figura nº 1, os Coredes Fronteira Noroeste, Missões, Noroeste Colonial e Celeiro. Nestes 4 Coredes estão incluídos 77 municípios.

A intenção deste trabalho é analisar estes portais sob o ponto de vista da participação popular, do controle social e da disponibilização de dados abertos. Para tanto pretende-se, em primeiro lugar, verificar se estes portais empregam, ao menos de forma adicional, uma linguagem capaz de ser assimilada por quem não seja técnico ou qualificado a compreender os termos e padrões comuns a área fiscal, financeira e contábil. Também é importante observar a organização destes portais no que se refere à localização e apresentação das informações exigidas pelas leis referidas. Assim o acesso aos portais, por meio da navegação em todo o seu

conteúdo, proporcionará uma visão geral, relativa ao cumprimento da legislação e dos elementos que se busca observar.

O segundo ponto da investigação está relacionado à obtenção de dados em formatos outros que não apenas informações dispostas em formato textual. No conjunto de instrumentos legais citados anteriormente encontram-se referências explícitas à possibilidade de manipulação, por ferramentas computacionais diversas, dos dados de responsabilidade do ente público. O Decreto nº 7.185, ao regulamentar a Lei Complementar 101, no inciso II do artigo 4º estabelece que o sistema deve "permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados;". Por sua vez a Lei nº 12.527, no artigo 8º, § 3º, incisos II e III definem, respectivamente, que o portal deve "possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;" e "possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina".

Figura 1 - Municípios da Região Funcional de Planejamento 7 - Rio Grande do Sul - 2018



Fonte: Elaborado pelos autores.

Finalmente este estudo pretende observar que tipo de funcionalidade, recurso ou possibilidade o portal oferece para o cidadão, que o incentive e o instrumentalize à participação. Os cidadãos podem, além de informar-se, intervir na administração, na construção e na avaliação de políticas públicas ou no simples ato de debater sobre assuntos que dizem respeito à comunidade. As respostas para estas questões foram obtidas a partir do site oficial do município e do portal da transparência.

De um modo geral os problemas, ou as virtudes, dos portais são quase que comuns a todos ou, pelo menos, à maioria deles. Se pode verificar, em praticamente todos os municípios, a divisão das responsabilidades de desenvolvimento do portal e do sistema integrado de administração financeira e controle, onde está situado o portal da transparência municipal. Os portais, onde se inclui o acesso à informação, foram desenvolvidos por 14 diferentes empresas de software. Uma destas fornece o software para os portais de 38 municípios.

Com relação ao sistema integrado de administração financeira e controle, onde se encontram as funcionalidades que atendem ao chamado portal da transparência, a concentração é bem mais evidente pois são apenas seis fornecedores sendo que um deles atende a 37 municípios e outro fornece o software para 21 municípios.

a) Organização, linguagem, localização e formato de apresentação das informações

A maioria dos portais tem problemas de organização. Não se trata aqui de aspectos referentes ao layout, a acessibilidade, responsividade ou qualquer outro elemento que caracterize tecnicamente a ferramenta "portal". Refere-se, neste caso, a organização dos menus, dos links inexistentes ou incorretos, da nomenclatura dos elementos e à eventual confusão com termos duplicados ou nominados incorretamente.

Como já especificado anteriormente os portais da transparência são praticamente idênticos. Em um caso são 37 portais municipais. Em outro são 21 portais que oferecem as mesmas funções. De qualquer modo apresentam informações em tempo real e são relativamente abrangentes em termos do conjunto de informações disponibilizadas. A grande dificuldade, entretanto, é que por se tratar de uma extensão do mesmo sistema empregado na administração financeira e fiscal da prefeitura municipal, utiliza uma linguagem e termos excessivamente técnicos. Não se verificam evidências de qualquer iniciativa que contemple àquele cidadão não qualificado tecnicamente para esta área do conhecimento.

A interpretação dada pelos municípios à Lei de Acesso à Informação é bastante superficial. Em todos os casos, é certo, verifica-se a existência de formulário para solicitação de informação. Existem situações, entretanto, onde uma aplicação para

"helpdesk" foi usada para solicitação de informação e denomina cada cidadão de "cliente" e cada pedido de um "ticket". Em outros municípios exige-se cadastramento no sistema com o emprego de senha tanto para a solicitação quanto para consulta. Finalmente, em alguns portais, não existem indícios de que o próprio protocolo seja gerado. De resto, o acesso à informação em praticamente todos os sites, apresentam uma relação de documentos, muitas vezes sem qualquer agrupamento ou ordenação, e que, na maioria das vezes, estão presentes em outras partes do portal.

b) Acesso e manipulação dos dados

O padrão, em todos os portais, é a apresentação das informações em uma página html ou em formato PDF. A legislação, entretanto, especifica que os sistemas devem produzir informações em formatos que possam ser manipulados por outros softwares, sejam de uso genérico como planilhas eletrônicas e editores de texto, sejam desenvolvidos especialmente para alguma análise em particular.

Os portais da transparência analisados permitem a exportação dos resultados das consultas em formatos compatíveis com editores de texto e planilhas eletrônicas. A maioria dos portais permitem, adicionalmente, a exportação em XML, o que poderia facilitar o processamento destas informações por outros softwares, desenvolvidos por terceiros. Contudo não acompanha qualquer documentação ou especificação dos arquivos gerados, o que, de certa maneira, atrapalha a produção de qualquer aplicação específica.

A disponibilização de dados abertos foi percebida em apenas um dos 77 municípios. As evidências, entretanto, apontam para a não observância da maioria dos princípios que regem o movimento para abertura de dados governamentais.

c) Iniciativas para a participação do cidadão

As possibilidades oferecidas para a participação da população quase que inexistem. É correto afirmar que todos os sites apresentam um formulário para a solicitação de informações, por exigência legal. Também a quase totalidade dos portais inclui algum tipo de formulário para contato com o poder público ou a ouvidoria municipal. Um único portal registrou a existência de enquetes no passado. Este trabalho não investigou o uso das redes sociais para a participação da população mas, de qualquer forma, não há qualquer indicação do uso destas no portal municipal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável que os portais das prefeituras municipais, assim como os de todas as outras instituições, evoluíram significativamente. No caso dos portais dos entes municipais é possível afirmar que parte desta evolução é devida a própria evolução tecnológica, considerando aqui os computadores, as ferramentas de desenvolvimento de portais e a própria internet. A legislação Brasileira, no caso a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, fez com que o conjunto de informações disponibilizadas também evoluísse. Pouco se pode perceber, contudo, o interesse particular do poder público municipal em oferecer recursos que incentivem e promovam a participação dos cidadãos e, por consequência, o controle social.

É grande o volume de informações de natureza contábil, fiscal e financeiras existentes. É possível conhecer profundamente a saúde e o comportamento fiscal-financeiro dos entes públicos municipais estudados. É necessário, por um lado, situar-se adequadamente nos formulários que direcionam a busca por informações e, por outro, saber ler e interpretar adequadamente as informações obtidas. Sabe-se também que, em qualquer comunidade, não são muitos os capazes para tal atividade. Assim o cidadão comum depende de interpretações de terceiros para sua informação. As quais, muitas vezes, podem até serem incorretas, parciais ou tendenciosas. É necessário, então, que mais estudos se preocupem com esta temática.

Pouco se pode discorrer, também, sobre os dados de propriedade e responsabilidade dos governos municipais envolvidos neste trabalho. Os princípios estabelecidos para que sejam abertos praticamente não foram observados. A própria legislação, ao referenciar esta possibilidade, cria a expectativa de que os dados do ente público possam ter visões alternativas. As possibilidades de enriquecimento do debate público seriam significativas.

Por último, mas talvez mais significativo, foi a insipiente intenção dos governos municipais no tocante a participação dos cidadãos. Se for considerado o espaço público que a internet possibilita, bem como o conjunto das tecnologias de informação e comunicação, os portais praticamente ignoram estes instrumentos. Existem os formulários, alguns exigidos por lei, que simplesmente reproduzem tecnologias antigas como o papel e a caneta. Governos participativos não podem existir apenas em discursos.

Os portais, de um modo geral, procuram cumprir a legislação. E somente existem em decorrência da legislação e de atos publicitários. A superação destas questões não envolve apenas questões técnicas. É fundamental que as intenções e as práticas políticas vejam que os portais de um ente público podem se constituir, e preconizado por Habermas, na esfera pública, interconectada, dos tempos atuais.

É importante observar que o tema trata dos relacionamentos e implicações do acesso à informação (nas suas diversas possibilidades) e a transparência pública, no caso específico, nos

entes públicos municipais. A transparência associa-se naturalmente aos processos de participação, democracia, cidadania deliberativa, dialogicidade, construção coletiva de saber, proporcionando melhores condições para o exercício do controle social e da gestão social. Em todo este contexto a construção do conhecimento é essencial para a inclusão dos diferentes atores sociais, na construção do pluralismo e da igualdade participativa.

Os processos participativos, de controle e gestão social podem ser qualificados na medida que, tantos os atores sociais que participam destes processos quanto os que pesquisam sobre, tenham acesso e possam expandir o seu próprio conhecimento. A informação relativa aos atos e recursos públicos não é propriedade e privilégio de técnicos e governantes. A disponibilização, ou o esforço para incrementar este movimento de dados abertos, é um caminho para diferentes visões sobre assuntos públicos.

REFERÊNCIAS

- ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. DE O. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, p. 147–158, 2016.
- ALLEBRANDT, S. L. **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**. [s.l.] Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.
- ANJOS, G. M. A. A. DOS; EZEQUIEL, V. DE C. Cidadania Virtual: O espetáculo do Governo Eletrônico. **Estudos de Sociologia**, v. 16, n. 30, p. 59–76, 2011.
- BONINA, C. **Cocreación, innovación y datos abiertos en ciudades de América Latina: lecciones de Buenos Aires, Ciudad de México y Montevideo**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/09/1.-Cocreacion-innovacion-y-datos-abiertos-Bonina.pdf>>.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000.**, 2000.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 131/2009, de 27 de maio de 2009.**, 2009.
- BRASIL. **Lei de Acesso a Informação nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011.**, 2011.
- BRYANT, R.; KATZ, R.; LAZOWSKA, E. Big-Data Computing: Creating Revolutionary Breakthroughs in Commerce, Science and Society. **Computing Research Association**, v. 8, p. 1–15, 2008.
- CALDERÓN, C. Por qué un Gobierno Abierto. In: CONCHA, G.; NASER, A. (Eds.). **El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad**. [s.l.] CEPAL, 2012. p. 27–43.
- CALDERÓN, C.; LORENZO, S. **Open Government. Gobierno Abierto**. [s.l.] Algón Editores, 2010.
- CARPES, E.; DAL BIANCO, C. M. ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Revista de Administração**, v. 20, n. 11, p. 49–69, 2011.
- CEOLIN, A. C.; ALMEIDA, J. A. C. DE; ALVES, M. DO C. M. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate (RDSD)**, v. 1, n. 2, p. 42–59, 2015.
- CONCHA, G.; NASER, A. Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región. **CEPAL - Serie Gestión pública**, v. 74, p. 1–35, 2012.
- CRUZ-RUBIO, C. N. ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. **Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad N°**, v. 8, p. 37–53, 2015.
- DAVIES, T. **Open data , democracy and public sector reform. A look at open**

government data use from data.gov.uk. [s.l.] University of Oxford, 2010.

FGV. **PROJETO DEMOCRACIA DIGITAL Vol. 3: Dados Abertos nos municípios, estados e governo federal brasileiros**. São Paulo: [s.n.].

GARCIA, J. G. Gobierno Abierto: Transparencia, Participación Y Colaboración En Las Administraciones Públicas. **Revista INNOVAR Journal**, v. 24, n. 54, p. 75–88, 2014.

GORMAN, S. Information as a Public Good. **Intergovernmental Solutions Newsletter Transparency and Open Government**, v. Spring 200, p. 9–10, 2009.

HOCH, P. A.; RIGUI, L. M.; SILVA, R. L. DA. DESAFIOS À CONCRETIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA NA INTERNET, À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 1, n. 2, p. 257–286, 2013.

IREKIA. **Portal de Gobierno Abierto del País Vasco**. Disponível em: <<http://www.irekia.euskadi.net>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

ISSA, M. K. **Dados Abertos Governamentais: Implicações e possibilidades em políticas públicas**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013.

LANCASTER, D. O. **Open Government**, 1993. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/2290.pdf>

LÓPEZ, A. C.; SAGOL, C. Datos, colaboración y participación en entornos virtuales. Uso del portal Gobierno local. In: PROGRAMA DE MEJORA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL (Ed.). . **Gestión Municipal y gobierno electrónico. Participación, transparencia y datos abiertos**. Buenos Aires: Ministério del Interior y Transporte, 2012. p. 71–84.

MARTINS, P. L.; VÉSPOLI, B. DE S. O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento. **Revista de Administração da FATEA**, v. 6, n. 6, p. 93–102, 2013.

MARTINUZZO, J. A. Governo Eletrônico no Brasil: Paradigmas Políticos da Gênese. **Informática Pública**, v. 9, n. 2, p. 15–28, 2007.

MATOS, N. B. et al. AVALIAÇÃO DE PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS 30 MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DA REGIÃO NORDESTE. **Recont: Registro Contábil**, v. 2, n. 4, p. 17–35, 2010.

MCAFEE, A.; BRYNJOLFSSON, E. Big Data : The Management Revolution. **Harvard Business Review**, n. October, p. 9, 2012.

MPOG, M. DE P. O. E G. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 4, 12 de abril de 2012. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA.**, 2012. Disponível em: <<http://dados.gov.br/pagina/instrucao-normativa-da-inda>>

NAZÁRIO, D. C.; SILVA, P. F. DA; ROVER, A. J. Avaliação da qualidade da informação

disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, n. 6, p. 180–192, 2012.

OPEN KNOWLEDGE INTERNATIONAL. **Open Data Handbook**. Disponível em: <<http://opendatahandbook.org/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

OSZLAK, O. Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. In: OSZLAK, O.; KAUFMAN, E. (Eds.). . **Teoría y práctica del gobierno abierto : Lecciones de la experiencia internacional**. [s.l.] OEA - Red GEALC, 2014. p. 5–58.

OSZLAK, O. Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. In: PLA, I. L.; PEREZNIETO, J. A. B. (Eds.). . **Gobierno Abierto: el valor social de la información pública**. [s.l.] Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016. p. 23–48.

PINHO, J. A. G. DE. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471–493, 2008.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el inevitable camino que viene. Reflexiones Seminales. **Revista Enfoques**, v. IX, n. 15, p. 99–125, 2011.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. Gobierno abierto es la respuesta : ¿Cuál era la pregunta ? **Más Poder Local**, n. 12, p. 14–22, 2012.

REIS, L.; ARAÚJO, A. C.; SAMPAIO, R. C. **Transparência e Dados Abertos caminham juntos?: Uma análise das iniciativas de cinco capitais brasileiras**. II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. **Anais...2015**.

RIBEIRO, C. J. S.; ALMEIDA, R. F. DE. **Dados Abertos Governamentais (Open Government Data): Instrumento para Exercício de Cidadania pela Sociedade**. XI ENANCIB - Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação. **Anais...Brasília: 2011**.

RIBEIRO, M. M. **Usando a internet para a promoção da transparência: os Portais na América Latina**. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...Salvador: 2009**.

RIO GRANDE DO SUL. **Regiões Funcionais de Planejamento - Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/regioes-funcionais-de-planejamento>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

ROSA, G. H. Del derecho de acceso a la información pública al Open Data. La información como factor de desarrollo de los gobiernos locales. In: MUNICIPAL, P. DE M. DE LA G. (Ed.). . **Gestión Municipal y gobierno electrónico. Participación, transparencia y datos abiertos**. Buenos Aires: Ministério del Interior y Transporte, 2012. p. 49–69.

SALES, T. S. Acesso à Informação , Controle Social das Finanças Públicas e Democracia : Análise dos Portais da Transparência dos Estados Brasileiros Antes e Após o Advento da Lei nº 12 . 527 / 2011. **Direito Público**, v. 1, n. 48, p. 28–48, 2012.

SANTOS, D. G. DO. **A internet como instrumento de controle social: O portal da transparência do Governo Federal.** [s.l.] Universidade de Brasília, 2010.

SILVA, M. P. DA. **FUNCIONALIDADES, LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO SENADO FEDERAL.** [s.l.] Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

TAUBERER, J. **The 8 principles of Open Government Data.** Disponível em: <<https://opengovdata.org/>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, v. 9, n. 1, p. 45–62, 2011.

DEMOCRACIA LOCAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE CAMBUÍ, MG

Rosilene de Lima Machado Silva¹⁴

Virgílio César da Silva e Oliveira¹⁵

Resumo

Esta pesquisa teve como objetivo analisar quais elementos, presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí, MG, potencializam ou limitam a vigência de princípios e práticas democráticos no município, na perspectiva de representantes da população local. Para atingir esse propósito, foi realizada uma pesquisa qualitativa. A coleta de dados se deu por meio de entrevistas, observação não participante e pesquisa documental e os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo. Os resultados evidenciaram elementos que contribuíram para o fomento de princípios e práticas democráticos, tais como a cidadania inclusiva, a pluralidade de atores sociais, a liberdade de expressão, a participação, o entendimento esclarecido e a igualdade de votos. Também foram observados elementos que favorecem a consolidação da democracia local de modo mais perene, como a vontade política, a capacidade administrativa, a autonomia cidadã, a deliberação coletiva e a linguagem simples. Há, contudo, a necessidade de aprimoramento da experiência, principalmente em relação aos prazos da metodologia utilizada e às informações do processo de prestação de contas.

Palavras-chave: Governança Pública. Democracia Local. Orçamento Participativo. Participação Social.

¹⁴ Mestre em Gestão Pública e Sociedade, Universidade Federal de Alfenas, rosiisabelle@hotmail.com

¹⁵ Doutor em Administração, Universidade Federal de Juiz de Fora, virgilio.oliveira@ufjf.edu.br

LOCAL DEMOCRACY AND PARTICIPATORY BUDGET: ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF CAMBUÍ, MG

Abstract

This research had as objective to analyze which elements, present in the processes of conception, implementation and evaluation of the participative budget of Cambuí, MG, potentiate or limit the validity of democratic principles and practices in the municipality, from the perspective of representatives of the local population. To achieve this purpose, a qualitative research was carried out. Data collection was done through interviews, non-participant observation and documentary research, and data were analyzed through content analysis. The results showed elements that contributed to the promotion of democratic principles and practices, such as inclusive citizenship, plurality of social actors, freedom of expression, participation, enlightened understanding and equality of votes. Elements that favor the consolidation of local democracy, in a more definitive way, have also been observed, such as political volition, administrative capacity, citizen autonomy, collective deliberation and simple language. There is, however, the need to improve the experience, especially in relation to the deadlines of the methodology used and the information of the accountability process.

Keywords: Public Governance. Local Democracy. Participatory Budgeting. Social Participation.

1 INTRODUÇÃO

Com a redemocratização do Brasil, processo que teve como instituição central a Constituição Federal de 1988 (CF/88), os direitos civis, sociais e políticos foram restaurados. Restabeleceram-se, entre outros, o direito ao sufrágio universal e à livre associação, bem como viabilizou-se a participação popular em algumas decisões públicas.

Para materializar a participação foram instituídos mecanismos como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, assim como os conselhos gestores de políticas públicas, que foram produto da regulamentação do texto constitucional, cuja missão é efetuar o controle social sobre os atos públicos. Esses instrumentos de participação complementam o sistema político representativo vigente no país.

Nessa conjuntura de redemocratização, despontou outro instrumento de participação: o orçamento participativo (OP). De forma gradual e circunscrita a poucas localidades, o OP tem como propósito aproximar os cidadãos das deliberações que interessam ao todo social – e que serão objeto de atenção estatal, demandando recursos públicos.

O orçamento público contempla todas as ações finalísticas da gestão pública, as quais possuem previsão de execução no exercício financeiro, dependendo da concretização da receita estimada. No orçamento público, todas as despesas de custeio são fixadas a partir de exercícios anteriores e de acordo com o índice inflacionário. Já as despesas de investimentos são fixadas conforme os anseios do Poder Executivo. O orçamento participativo interfere especificamente nas decisões sobre as despesas de investimentos, com o objetivo de aproximar essas decisões da população, contemplando suas prioridades, no limite orçamentário-financeiro do município. Ressalta-se que a CF/88 não instituiu o orçamento participativo como um mecanismo de participação popular. Contudo, há menção de incentivo ao protagonismo social na elaboração dos planos orçamentários na Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 2000, e na Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade), de 2001, por meio da realização de debates, audiências e consultas públicas (Brasil, 2000, 2001).

Todavia, o orçamento participativo vai além do fomento à participação em audiências ou consultas públicas, pois envolve uma metodologia específica e demanda vontade do Poder Executivo em compartilhar autonomia. Por esses motivos, poucos municípios brasileiros aderiram à execução do OP, conforme pode ser constatado na pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP).

A pesquisa da RBOP verificou, em 2012, que apenas 353 municípios brasileiros tiveram experiências ou programas de orçamento participativo, o que configura um percentual de

6,34%, em um universo de 5.565 localidades. Essas 353 experiências estão distribuídas geograficamente da seguinte maneira: 14 municípios na região Norte; 79 na região Nordeste; 09 na região Centro-Oeste; 151 na região Sudeste e 100 na região Sul (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, 2011; RBOP, 2012).

O município mineiro de Cambuí implementou o OP em 2014, por iniciativa do Poder Executivo e com o apoio dos técnicos da Secretaria de Administração e Fazenda da prefeitura. A participação da sociedade foi considerada essencial para o êxito da experiência, que apresentou externalidades positivas. Tal percepção norteou a elaboração do problema desta pesquisa, que pode ser expresso pelo questionamento a seguir: *quais elementos, presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí, potencializaram ou limitaram a vigência de princípios e práticas democráticos no município?* A resposta concebida encontra-se lastrada em revisão de literatura e na análise de evidências empíricas, que foram reunidas por meio de entrevistas com cidadãos engajados no OP, pesquisa documental e observação não participante das etapas da proposição orçamentária.

O objetivo geral deste artigo corresponde à análise dos elementos que favoreceram ou desfavoreceram a democracia local e a posterior discussão dos legados dessa experiência. Seus objetivos específicos são:

- reconstituir os processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí;
- reconhecer elementos associados ao OP de Cambuí que potencializaram ou limitaram a vigência de princípios e práticas democráticos, segundo a percepção de cidadãos;
- discutir a relevância desses elementos para a qualidade da democracia local, considerando, para tanto, suas vertentes liberal-representativa, participativa e deliberativa.

O presente trabalho é relevante, pois foi estudada a implementação do orçamento participativo em um município de pequeno porte, perfil que congrega a maior parte das cidades brasileiras. Assim, boas práticas e obstáculos discutidos poderão inspirar reflexões de políticos e gestores dispostos a conduzir processos participativos, seja o OP ou iniciativa análoga.

Para a área acadêmica, este estudo traz contribuições empíricas, pois associa premissas da teoria democrática à realidade de pequenos municípios. Embora tais premissas tenham validade universal, elas são condicionadas por elementos como cultura cívica, cultura política e escala de aplicação (quantitativo de indivíduos em um arranjo democrático). Na esfera local, esses e outros aspectos podem orientar-se por velhas práticas, personalistas e clientelistas, ou por nortes republicanos, que posicionam o interesse público acima de qualquer particularismo.

Espera-se que o diálogo público estimulado pelo OP favoreça a transição do primeiro cenário para o segundo.

De modo a atingir seus fins, este artigo foi organizado em cinco seções, além desta introdução. A primeira corresponde ao referencial teórico e versa sobre democracia e orçamento participativo. A segunda concentra os procedimentos metodológicos do estudo. A terceira apresenta e analisa evidências empíricas sobre o OP de Cambuí. A quarta responde objetivamente ao problema de pesquisa. A quinta apresenta as referências citadas no texto.

2 DEMOCRACIA LOCAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Como o escopo desta pesquisa abrange a democracia local, potencializada pela participação cidadã no planejamento orçamentário do município de Cambuí, o referencial teórico irá tratar das premissas demandadas por arranjos democráticos, das formas de democracia e da essência do orçamento participativo.

2.1 DEMOCRACIA: PREMISSAS ESSENCIAIS

Touraine (1994, p. 33) descreve a democracia como “o reconhecimento do direito dos indivíduos e das coletividades de serem os atores da sua história e não apenas de serem libertos das suas cadeias”. Para o autor, os indivíduos precisam ter a liberdade de discutir com os governantes em igualdade de direitos e ter a garantia que serão respeitados. Todavia, para que haja a liberdade individual e coletiva é premente que haja a participação dos cidadãos, em sua grande parte, nas decisões sociais e políticas, bem como a livre escolha dos governantes pelos governados, em intervalos regulares.

Tocqueville (2005) discorre sobre os alicerces da democracia em seu livro “A Democracia na América”. Inicialmente, o autor reconhece na soberania do povo o princípio básico da democracia. Na época de seu estudo, anos 30 do século XIX, a vida política e administrativa dos Estados Unidos tinha como base a comuna, que era uma comunidade local, em geral constituída por poucos cidadãos e de território restrito. Ela permitia maior interação entre indivíduos; era permeada pelo espírito de cidadania; fomentava o esclarecimento dos cidadãos; materializava a soberania popular – reconhecida pelos costumes e declarado pelas leis – e, ainda, servia-se da garantia do direito ao voto eleitoral (Tocqueville, 2005). Dahl (2001) faz uma ressalva às afirmações de Tocqueville, pois o sufrágio universal não era estendido a

todos, tendo em vista que excluía-se desse direito as mulheres, os afro-americanos e alguns homens, destituídos de propriedade ou analfabetos.

É evidente que os aspectos essenciais apontados por Tocqueville, embora distantes do presente, são sustentáculos da democracia: a cidadania, o cidadão esclarecido, a participação efetiva, a soberania do povo e o direito de livre escolha dos governantes.

Nesse mesmo diapasão, Touraine (1994) apresenta os elementos fundamentais da democracia sob duas perspectivas: da substância e do procedimento. A primeira refere-se à soberania popular, a qual pressupõe a garantia de direitos fundamentais, a dignidade humana e o exercício irrestrito da cidadania. A segunda trata das regras que garantem a liberdade do debate político, definem relações de poder e estabelecem normas para o funcionamento das instituições.

No mesmo intuito de Tocqueville e Touraine, Dahl (2001) expõe cinco elementos fundamentais para que ocorra o processo democrático: (i) participação efetiva; (ii) igualdade de voto; (iii) aquisição de entendimento esclarecido; (iv) controle efetivo do planejamento e (v) inclusão de adultos.

A participação efetiva acontece quando a concessão de oportunidade é igual e real para todos os cidadãos, tendo como propósito banir a dominação da classe dominante. A igualdade é estabelecida quando os cidadãos têm os mesmos direitos de votar e os pesos de seus votos são idênticos. A aquisição de entendimento esclarecido é um fato quando o cidadão tem a oportunidade de aprender e de se qualificar sobre as questões públicas. O controle efetivo do planejamento abre espaço para que o cidadão possa deliberar sobre as políticas públicas, podendo alterar o que foi estabelecido em círculos restritos. A inclusão de adultos advoga que todos aqueles cognitivamente aptos a participar poderão fazê-lo (Dahl, 2001; Pereira, 2013).

O fato da democracia possuir premissas essenciais não determina que ela apresente, em diferentes momentos históricos, a mesma forma. Um olhar retrospectivo sobre ela, permite o reconhecimento das vertentes liberal-representativa, participativa e deliberativa, que serão objeto de discussão do próximo tópico.

2.2 DEMOCRACIA: VERTENTES LIBERAL-REPRESENTATIVA, PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA

Antes de abordar os fundamentos da democracia liberal-representativa torna-se importante discutir as intenções do liberalismo. O liberalismo é uma doutrina que surgiu em meados do século XVII, na Europa, durante o período do Renascimento, que tinha como

propósito proteger a liberdade individual do poder absoluto, centrado no monarca e na nobreza (Cenci, Bedin & Fischer, 2011).

Nesse ideário, o poder do Estado era limitado aos ditames da Constituição, ou seja, sua ação deveria estar de acordo com a lei e não com o arbítrio do soberano (Bispo Júnior & Gerschamn, 2013). Assim, o Estado liberal deveria ser minimamente interventor e a democracia que o abarca pode ser definida como “uma forma de governo político que equilibra o princípio de um governo limitado com o ideal do consentimento popular” (Heywood, 2010, p. 52).

Sendo assim, foi sob a influência do liberalismo que o voto para a escolha de representantes foi instituído, tendo em vista a impossibilidade da democracia direta, pois, à medida em que a escala de participação ampliava-se, sua viabilidade passou a depender de esforços de engenharia institucional (sendo a representação o mais significativo entre eles).

O governo representativo é superior às outras formas de governo, como a monarquia, a oligarquia e a aristocracia, pois, ainda que a participação não seja necessariamente densa, uma vez que pode se limitar ao rito do voto, ela permite a alternância de governantes e favorece o desenvolvimento dos cidadãos. O engajamento popular na escolha dos representantes confere ao coletivo um caráter menos apático na vida social (Mill, 1878; Macpherson, 1978).

Embora possua os méritos mencionados, a democracia representativa apresenta limitações, pois, nem sempre, os representantes expressam e fazem valer a vontade coletiva. Indo mais além, condutas não probas submetem o sistema político à corrupção, gerando tensões entre governantes e governados (Epstein, 1997; Manin, 1995). Em função de tais descompassos, torna-se importante considerar uma via capaz de diminuir a distância entre sociedade e Estado: a democracia participativa.

A democracia participativa tem como finalidade o fortalecimento do espírito cívico dos cidadãos, pois a participação não se encerra no voto. Ao contrário, ela pode se valer: do envolvimento em associações de qualquer natureza, do exercício do controle social por meio de arranjos institucionais concebidos para esse fim e de consultas sistemáticas que embasam a elaboração de políticas públicas. Desse modo, a democracia participativa retoma os princípios das ágoras gregas, nas quais o interesse coletivo era objeto de apreciação contínua.

Assim, pode-se afirmar que, por meio de espaços públicos – entendendo “público” como algo maior que “estatal” (Keinert, 2007) – a democracia participativa favorece a autodeterminação cidadã, boas práticas vinculadas às culturas cívica e política, a formação de atores sociais coletivos e a defesa de interesses comuns (Wolkmer, 2001).

Em uma perspectiva crítica, Nobre (2004) afirma que não basta o cidadão participar, assim como não é suficiente a simples expansão quantitativa dos meios de participação. É

preciso um comprometimento dos atores sociais, de modo que haja qualificação e efetividade nas interações entre sociedade e Estado. Para tanto, é necessário conhecimento dos assuntos públicos, denso envolvimento em dinâmicas decisórias e predisposição ao compartilhamento de poder.

A qualidade da participação tem inspirado discussões e práticas centradas na comunicação e nas premissas capazes de aprimorá-la. A linguagem, que pode reafirmar posições de poder ou promover o entendimento e decisões qualitativamente melhores, ganha centralidade em uma proposta deliberativa de democracia.

Para compreensão da democracia deliberativa é preciso definir o significado de “deliberar”. Vitullo (2000, p. 189) afirma que a deliberação consiste em “oferecer argumentos e razões para tentar convencer aos outros”. Isto posto, pode-se sustentar que a tomada de decisão no processo deliberativo deve ser precedida de ampla reflexão e debate, que pode gerar teses, antíteses e sínteses valiosas à promoção do bem comum.

Habermas (1995) recorre a duas concepções caras ao processo democrático para lançar luzes sobre a democracia deliberativa: a concepção liberal e a concepção republicana. A democracia deliberativa pode preservar o que há de melhor nas duas concepções, ou seja, preservar o zelo com a liberdade dos liberais e uma orientação para o coletivo, com ganhos de alteridade, do republicanismo.

O processo democrático, segundo a concepção liberal, “é um mecanismo de agregação de interesses e de imposição de fins coletivos à sua execução político-estatal, processo em que Estado (como aparato de administração pública) e sociedade (como sistema estruturado em torno da economia de mercado) são tomados como os dois polos” que devem ser mediados pelo sistema político, responsável por reunir interesses perante o Estado (Nobre, 2004, p. 36).

Na concepção republicana, o sistema político vai além da mediação entre Estado e sociedade. Constitui-se como elemento de formação da sociedade em sua plenitude. A política, para os republicanos, estabelece meios para a prática da reciprocidade entre a comunidade, levando ao surgimento de uma nova fonte de integração social: a orientação para o bem comum, que deve ser alcançada por meio da argumentação. Para o alcance de tal orientação a sociedade civil precisa gozar de autonomia frente aos aparatos estatal e mercadológico, de modo que possa praticar sua autodeterminação (Habermas, 1995).

A partir disso, Habermas (1995, p. 45) propõe um novo modelo de teoria democrática, a teoria deliberativa, baseada “nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua amplitude”.

As críticas dirigidas à democracia deliberativa apontam para alguns de seus aspectos utópicos. Bohman, como citado em Vitullo (2000), afirma que, para que todos possam participar da determinação das pautas e do processo decisório, deve haver igualdade de oportunidades e livre acesso às informações. Cohen, como citado em Vitullo (2000), pontua que todos os participantes devem ter liberdade para inserção de demandas na pauta de deliberação, assim como igualdade de voz, para efetiva formação da razão pública.

Nota-se, portanto, que diferenças econômicas, culturais e de informação devem ser niveladas para a efetiva vigência da democracia deliberativa. A postura daqueles que interagem é fundamental para esse fim, assim como regras e metodologias de arranjos institucionais inovadores, alinhados à deliberação pública. É precisamente nesse aspecto que se destaca o orçamento participativo, que será pormenorizado no próximo tópico.

2.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Após anos de restrições aos direitos fundamentais, impostos pelo regime militar, o Brasil foi redemocratizado. A Constituição Federal de 1988 restituiu direitos políticos e, a partir disso, a cidadania avançou, pois foram potencializados os meios de aproximação dos cidadãos das decisões e dos atos públicos (Carvalho, 2015).

A deliberação do OP, embasada na participação, tem como finalidade destinar recursos para as regiões mais carentes de bens públicos, desde que esses territórios se articulem nos instantes decisórios. Não há garantias que o orçamento participativo, por si só, promova efeitos redistributivos. Todavia, em pesquisas realizadas no contexto do OP de Porto Alegre (RS), há evidências de que a maior parte dos recursos foi investida nas regiões mais necessitadas (Wampler, 2003).

Em paralelo, o orçamento participativo deve ser reconhecido como parte da história brasileira de transformação social, pois ele tem o poder de promover a educação cívica e de delegar poder ao tecido social, para que possa deliberar sobre o bem comum. Como instituição democrática o orçamento participativo é inovador, pois transpõe os limites da representatividade, inserindo os cidadãos, com interesses diversificados, no centro da disputa política. Desse modo, o OP proporciona a deliberação, a negociação (com ganhos de alteridade) e, posteriormente, o controle social esclarecido (Wampler, 2003).

Para a adequada implementação do OP, Avritzer (2003) aponta quatro requisitos essenciais: a vontade política, a densidade associativa, o desenho institucional e a capacidade administrativo-financeira para materialização das proposições. A vontade política vincula-se à

predisposição do Executivo local em partilhar poder e autonomia decisória. A densidade associativa diz respeito à capacidade de mobilização da sociedade civil que, se for débil, esvairá de sentido e de vigor deliberativo o OP. Para que a proposta orçamentária colegiada tenha êxito e perspectiva de continuidade, o desenho institucional deve parametrizar regras de governo, que podem ser construídas coletivamente. A capacidade administrativo-financeira diz respeito aos meios que tornam a deliberação promissora, ou seja, a escassez de recursos e de competência gerencial pode traduzir-se em frustração coletiva, ocasionando descrédito e descontinuidade ao OP (Avritzer, 2003; Wampler, 2003).

Retomando o requisito “desenho institucional”, em função de sua importância, destaca-se o trabalho de Costa (2010), que, após análise empírica de vinte e seis experiências municipais, identificou oito etapas que materializam a metodologia do OP. O Quadro 1 busca sintetizá-las:

Quadro 1 – Etapas de implementação do orçamento participativo

Etapas	Detalhamento
1	Negociação interna: envolve a definição dos responsáveis pela coordenação da experiência, geralmente o Gabinete do Prefeito e uma Secretaria (Governo ou Planejamento, dependendo da estrutura administrativa da Prefeitura) e a definição do Conselho do Orçamento Participativo, formado por membros da sociedade civil
2	Autorregulamentação e legislação: envolve institucionalização do orçamento participativo, ou seja, a sua legalização, por meio de regimento interno ou de lei ordinária
3	Divulgação e mobilização: é o momento de dar publicidade às informações do orçamento participativo à população, por meio de linguagem simples e clara, de modo que haja total entendimento e a maior mobilização possível. Nessa etapa toda a sistematização do orçamento participativo deve ser levada ao conhecimento da população
4	Mapeamento ou divisão do município: consiste no mapeamento dos setores do município, podendo ser aproveitados os grupos articulados já existentes na sociedade
5	Plenárias regionais e temáticas: inicialmente são escolhidos os representantes locais ou regionais, podendo ser delegados ou conselheiros, dependendo da regulamentação, que são incumbidos das tarefas de deliberar sobre as prioridades do município. Após as plenárias de eleição dos representantes, seguem-se as plenárias temáticas, onde são apresentadas e discutidas as questões públicas por temas e prioridades
6	Elaboração da peça orçamentária anual (POA) ou plano de investimento (PI): os representantes, em conjunto com os cidadãos e o governo, discutem as prioridades e as aprovam em plenárias deliberativas. Logo após é elaborado a POA ou o PI, que segue para o Gabinete do Prefeito para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA)
7	Elaboração da LOA: é realizada pelos órgãos técnicos da Prefeitura e, em seguida, é enviada ao Poder Legislativo, para discussão e aprovação até o encerramento da sessão legislativa
8	Execução e fiscalização das demandas: a LOA entra em vigor no mês de janeiro e deve ser executada até dezembro do mesmo ano. Desse modo, na execução orçamentária, cabe ao Conselho do Orçamento Participativo fiscalizar a LOA e cobrar ações, em caso de atrasos nas obras ou corte orçamentário

Fonte: Adaptado de Costa (2010).

O ciclo orçamentário apresentado consolida uma metodologia de interação entre a população e o governo local. Apesar da clareza dos passos, muitas variáveis devem ser acompanhadas, com destaque para o conjunto de expectativas de cidadãos e gestores, como salienta Pires (2001). Por parte da sociedade, a percepção de ausência de efetividade do OP, isto é, da não materialização da deliberação pública, pode ferir de morte a iniciativa e desmobilizar o tecido social. O poder público, por sua vez, não deve esperar – e muito menos fomentar – a docilidade cidadã, em função na nobreza dos fins do OP. Deve, ao contrário, servir-se da contestação pública para reunir insumos para a boa gestão e para o fortalecimento de relações dialógicas com os munícipes.

Concluída a discussão de aspectos essenciais à compreensão da democracia e do OP, a próxima seção irá detalhar a natureza da pesquisa realizada, mencionar os meios para levantamento de informações e a técnica utilizada para análise das mesmas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo é de natureza qualitativa. Ela favorece o entendimento de problemas complexos e, nesse processo, prioriza a perspectiva de sujeitos que interagem diretamente com o objeto de interesse do pesquisador. Este, por sua vez, é o meio-chave de coleta, organização e análise de evidências empíricas (Godoy, 1995a; Richardson, 1999).

O estudo foi restrito ao município de Cambuí e teve como pretensão relacionar vícios e virtudes do OP com aspectos da democracia local. Portanto, a pesquisa pode ser classificada como descritiva (Gil, 2002). Qualifica-se, ainda, como um estudo de caso, pois, segundo Godoy (1995b), há análise em profundidade de um objeto bem delimitado que não pode ser compreendido de forma apartada de seu contexto.

Em relação às técnicas de levantamento de informações, foram utilizadas a entrevista semiestruturada, a observação não participante e a pesquisa documental.

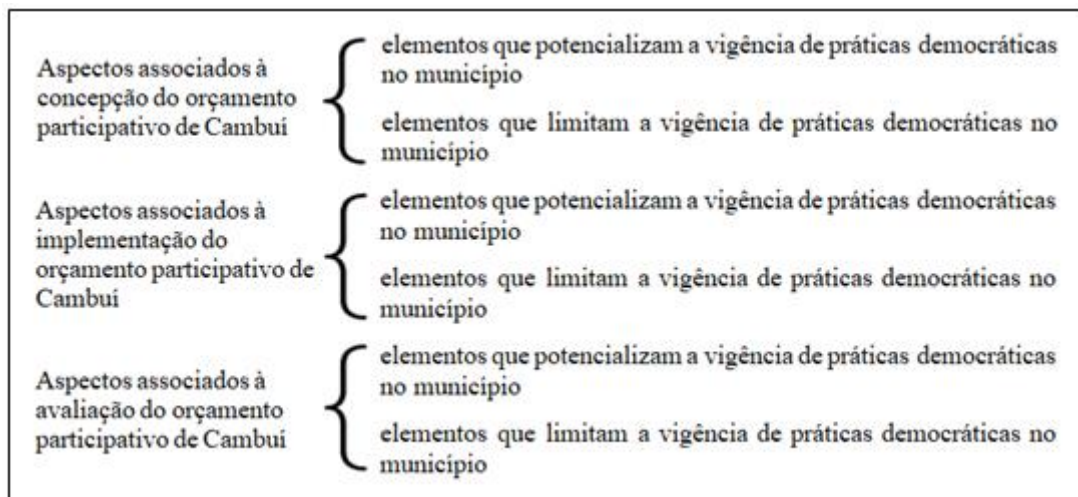
A entrevista é uma interação, que permite a compreensão de significados associados a fatos ou eventos do contexto social (Triviños, 1987). Para a seleção de respondentes foi utilizado o método não probabilístico por julgamento. O critério de escolha dos entrevistados baseou-se no reconhecimento de atores sociais com expressivo engajamento nas rotinas do OP. As entrevistas foram realizadas durante o mês de novembro de 2016 e abarcaram seis representantes da sociedade civil e cinco do poder público. Buscou-se, portanto, relativa paridade entre as classes de atores.

Para a condução da observação não participante, foi realizado um acompanhamento sistemático de seis assembleias, sendo três deliberativas e três de prestação de contas. As assembleias deliberativas foram realizadas nos dias 04/11/2015, 11/11/2015 e 09/02/2016. As demais ocorreram em 12/05/2016, 16/06/2016 e 11/08/2016. Aspectos relevantes para satisfação do problema de pesquisa foram previamente listados, observados e registrados em um caderno de campo.

Na pesquisa documental foram acessadas as seguintes fontes: atas de assembleias, relatórios do OP, registros contábeis da localidade, cartilha sobre o OP e o espaço *online* da iniciativa na página da prefeitura municipal. Não houve qualquer restrição aos documentos solicitados.

Para a organização e interpretação das informações foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Segundo Richardson (1999), ela tem o propósito de extrair aspectos relevantes, portadores de significados, da comunicação humana e deve ser lastreada por conceitos teóricos, de modo que o pesquisador possa ter maior profundidade e clareza em suas inferências. No entendimento de Bardin (2011), é possível organizar as informações coletadas com o auxílio de categorias, que estruturam sistemas de classes. Para esta pesquisa, tal recurso encontra-se detalhado na Figura 1.

Figura 1 – Sistema de classes da pesquisa



Fonte: elaborado pelos autores (2017).

Seguindo a essência da análise de conteúdo, as entrevistas foram gravadas e depois transcritas. As informações, originárias das falas e de documentos, foram organizadas sob o

norte das categorias e interpretadas. Essas ações permitiram a realização de inferências pelos pesquisadores, que serão pormenorizadas a seguir.

4 O OP de cambuí e seu legado à democracia local

O propósito desta seção é apresentar e discutir o resultado da pesquisa empírica, de modo a satisfazer aos objetivos delineados na introdução. Para tanto, o município de Cambuí será brevemente descrito, assim como o OP, a partir de sua metodologia e de suas práticas, que impactaram nas relações democráticas locais.

4.1 O MUNICÍPIO DE CAMBUÍ: ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS E ORÇAMENTÁRIOS

Localizado no Sul do estado de Minas Gerais, microrregião de Pouso Alegre, o município de Cambuí possui território de 244.567 km² e população de 26.488 habitantes, o que determina uma densidade demográfica de 108,31 indivíduos por km² (IBGE, 2011; IBGE, 2016). Nota-se que 84,41% da população está concentrada na zona urbana e 15,59% na zona rural. São alfabetizados 87,47% dos munícipes (Prefeitura Municipal de Cambuí, 2015b).

Destaca-se que a maior concentração do valor adicionado de Cambuí está em serviços (52,34%); indústria (29,44%); administração, saúde e educação públicas e seguridade social (14,90%) e agropecuária (3,32%). O Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes, em 2014, foi de R\$ 753.5 milhões e o PIB per capita de R\$ 26.5 mil. Em 2014, constatou-se 14.330 pessoas ocupadas. O salário médio mensal é de 1.8 salários mínimos (IBGE, 2016).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), de 2010, foi de 0,751, situando o município na faixa de desenvolvimento humano alto. Cambuí ocupa o 38º lugar no ranking mineiro e o 526º no brasileiro. A dimensão que mais contribuiu para o IDHM foi a Longevidade, índice de 0,872, seguida da Renda, índice de 0,722, e da Educação, índice de 0,674 (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2011; IBGE, 2016).

A relação entre receitas e despesas realizadas pelo município de Cambuí, entre 2013 e 2016, encontra-se detalhada na Tabela 1. Observa-se a apuração de *déficit* em 2014 e de *superávit* nos demais.

Tabela 1 – Receitas e despesas realizadas pelo município de Cambuí

Ano	Receita realizada	Despesa realizada	Saldo
2013	40.930.196,78	38.491.634,11	2.438.562,67
2014	45.060.616,25	46.307.673,90	(1.247.057,65)
2015	50.702.905,39	48.159.021,92	2.543.883,47
2016	59.751.578,01	51.382.557,70	8.369.020,31

Fonte: Prefeitura Municipal de Cambuí, 2013a, 2014a, 2015a, 2016a.

O equilíbrio entre receitas e despesas é importante para a gestão e é uma exigência da Lei Complementar nº 101/2000, que buscou ampliar a responsabilidade e a transparência fiscais (Brasil, 2000). Nas Leis Orçamentárias Anuais de Cambuí, dos anos de 2013 e 2014, não houve previsão de execução de orçamento alocado pela via participativa. Já nas LOAs de 2015 e 2016 houve previsão e execução, assim como para o ano de 2017, que excedeu o horizonte deste estudo (Prefeitura Municipal de Cambuí, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

Em 2015 foi previsto o valor de R\$ 1.500.000,00 em um universo de valor inicial da LOA de R\$ 46.120.000,00, o que representou 3,25%. No ano de 2016 foi previsto o valor de R\$ 800.000,00 em um total inicial de R\$ 65.823.000,00, perfazendo 1,22% (Prefeitura Municipal de Cambuí, 2014, 2015, 2016). Dos R\$ 1.500.000,00 previstos para o OP em 2015, foi realizado apenas R\$ 50.013,00. Dos R\$ 800.000,00 previstos para o orçamento participativo de 2016 foi realizado o valor de R\$ 601.036,58. Percebe-se, por meio dessas informações, que houve empenho do poder público em inserir o orçamento participativo na LOA. Entretanto, no primeiro ano de execução (2015), os valores foram inexpressivos. Já no ano de 2016, o percentual de execução foi de 75,13% do total (Prefeitura Municipal de Cambuí, 2015a, 2016a). Após exposição de aspectos socioeconômicos e orçamentários de Cambuí, o detalhamento da metodologia do OP é tarefa indispensável à futura compreensão do legado da experiência à democracia local. O tópico 4.2 dedica-se a essa finalidade.

4.2 A METODOLOGIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CAMBUÍ

O orçamento participativo em Cambuí foi proposta de campanha do candidato do Partido dos Trabalhadores, eleito em outubro de 2012 para o mandato 2013-2016. Em abril de 2014 iniciaram-se os trabalhos voltados à sua implementação. A Secretaria de Administração e Fazenda incumbiu-se das ações iniciais, com o apoio do Gabinete do Prefeito e da Secretaria de Governo, Cultura, Esporte e Lazer (Prefeitura Municipal de Cambuí, 2014b).

O primeiro passo correspondeu à divisão espacial. Bairros próximos e com menor população foram reunidos e bairros com maior população ou mais distantes compuseram setores. Locais públicos para realização de assembleias foram designados e oito etapas foram planejadas. A operacionalização do OP, durante o ano de 2015 que condicionou o orçamento de 2016, correspondeu à materialização dessas oito etapas, sintetizadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Etapas do orçamento participativo de Cambuí (edição 2015)

Etapa	Denominação	Detalhamento
1 ^a	Formação da equipe	Formação da Comissão Executiva do Orçamento Participativo (CEOP), integrada por servidores da prefeitura que acompanharam todas as etapas do OP
2 ^a	Plenárias informativas	Após explicação da metodologia do OP à sociedade, realizada em plenárias informativas pela CEOP, a população elencou as demandas dos bairros. A CEOP expôs o recurso orçamentário disponível para o OP e as datas das plenárias deliberativas
3 ^a	Plenárias deliberativas dos cidadãos	A população realizou a priorização das necessidades, por via consensual. Quando este não foi possível, conduziram-se votações, abertas aos cidadãos maiores de 16 anos. Por setor territorial, foram eleitos representantes para instituição do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Em um segundo momento, a CEOP divulgou os critérios de elegibilidade das obras, a saber: a) atender ao maior número de moradores; b) beneficiar a população de menor renda; c) existência de compatibilidade entre demanda e recurso orçamentário e d) viabilidade técnica e ambiental da ação ligada à demanda
4 ^a	Análise das demandas	Servidores da Secretaria de Obras e Serviços Públicos analisaram as viabilidades técnica e financeira das ações priorizadas por setor
5 ^a	Plenárias deliberativas do COP	A CEOP esclareceu dúvidas técnicas e financeiras sobre as obras e o COP realizou a priorização final de ações (que abarcou todos os setores territoriais), considerando o orçamento disponível e os critérios comunicados na terceira etapa. As escolhas ocorreram por consenso. Quando este não foi possível, realizou-se votação aberta, com explicação das razões das escolhas
6 ^a	Congresso municipal do orçamento participativo	Neste momento, a CEOP apresentou as planilhas de custos das ações priorizadas. O COP e a CEOP sugeriram a ordem de execução das obras. Aprovou-se o documento final do OP, para posterior inserção no orçamento público
7 ^a	Entrega do plano de prioridades ao prefeito	O COP realizou a entrega do Plano de Prioridades do OP ao prefeito municipal, para que o mesmo fosse integrado ao orçamento público do exercício seguinte
8 ^a	Entrega do plano de prioridades aos vereadores	Um representante do COP serviu-se da tribuna livre da Câmara Municipal, a fim de reconstituir as etapas do OP e de entregá-lo formalmente ao presidente da Câmara Municipal

Fonte: Prefeitura Municipal de Cambuí (2014b).

Foram realizadas 22 plenárias informativas, que contaram com a presença de 516 indivíduos e também foram realizadas 22 plenárias deliberativas, que contaram com a participação de 640 pessoas. Destas, 60 foram eleitas representantes titulares e 59 suplentes.

Por ocasião da análise de demandas, todas as obras sugeridas foram viáveis tecnicamente. Algumas, de valor muito alto, mostraram-se inviáveis para apreciação nas plenárias do COP.

A quinta etapa transcorreu em duas fases. Na primeira, participaram 77 representantes, entre titulares e suplentes, a CEOP e o prefeito municipal. Na segunda, foram convidadas duas pessoas da sociedade civil para mediar o processo de escolha das prioridades, de modo que a prefeitura não interferisse. Estiveram presentes 66 representantes, entre titulares e suplentes.

Iniciado o congresso municipal do OP, com a presença de 47 representantes entre titulares e suplentes, os mediadores ressaltaram a importância de se conhecer a realidade e os problemas de todos os 22 setores da cidade. Assim, os representantes poderiam exercitar a alteridade e destacar o que seria, de fato, prioritário para o todo.

Após a realização do OP, foram organizadas seis reuniões de prestação de contas da realização de ações e obras. Também foi disponibilizado um canal de prestação de contas na página da prefeitura na Internet. Para cada ação ou obra realizada foram publicizados valores investidos e fotografias. Entretanto, percebeu-se um esvaziamento das reuniões, pois as três primeiras contaram com a participação de 85 dos representantes, entre titulares e suplentes. Na quarta, na quinta e na sexta registrou-se, respectivamente, 55, 30 e 17 representantes, entre titulares e suplentes.

A concepção, a implementação e a avaliação do OP de Cambuí seguiram os passos inicialmente propostos. Assim, em uma primeira análise, é possível afirmar que a experiência foi exitosa. No entanto, para que esse argumento possa ser efetivamente sustentado, faz-se necessário “olhar com lupa” o OP, isto é, avaliar qualitativamente seu desenrolar e a densidade de suas contribuições à democracia local.

4.3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO LEGADO DO OP DE CAMBUÍ À DEMOCRACIA LOCAL

Pode-se dizer que o orçamento participativo foi uma inovação na gestão pública do município de Cambuí, pois aproximou a dimensão orçamentária da população, estimulou a participação cidadã, impulsionou a deliberação pública e instituiu novos meios de controle social. Contudo, a experiência também apresentou descompassos e a correta análise de seu legado requer o reconhecimento de seus méritos e de suas limitações. Para realizar de modo objetivo esse balanço, evidências empíricas reunidas no Quadro 3 serão pormenorizadas a seguir.

Quadro 3 – Síntese do legado do OP de Cambuí à democracia local

Categories	Detalhes das categorias	Evidências empíricas
Aspectos associados à concepção do orçamento participativo de Cambuí	Elementos que potencializam a vigência de práticas democráticas no município	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vontade política ▪ capacidade administrativa
	Elementos que limitam a vigência de práticas democráticas no município	<ul style="list-style-type: none"> ▪ não envolvimento de segmentos organizados da população na etapa inicial do OP
Aspectos associados à implementação do orçamento participativo de Cambuí	Elementos que potencializam a vigência de práticas democráticas no município	<ul style="list-style-type: none"> ▪ clareza metodológica do OP ▪ esclarecimento da metodologia à população ▪ incentivo à participação popular (cidadania inclusiva) ▪ fomento à formação de razão pública (deliberações consensuais) ▪ aprendizado democrático ▪ linguagem simples, integradora ▪ voto livre e igualitário de munícipes maiores de 16 anos ▪ articulação de participação direta e representação no âmbito do OP ▪ negociação e exercício da alteridade na escolha das prioridades ▪ não interferência do poder público nas deliberações ▪ transparência ao longo do OP e prestação de contas de resultados à população
	Elementos que limitam a vigência de práticas democráticas no município	<ul style="list-style-type: none"> ▪ prazo insuficiente para realização de certas etapas do OP ▪ pouca participação popular em relação ao universo de habitantes da cidade
Aspectos associados à avaliação do orçamento participativo de Cambuí	Elementos que potencializam a vigência de práticas democráticas no município	<ul style="list-style-type: none"> ▪ cuidadosa prestação de contas do poder público à população
	Elementos que limitam a vigência de práticas democráticas no município	<ul style="list-style-type: none"> ▪ complexidade de algumas rotinas, em função da burocracia pública, que depõe contra o processo de <i>accountability</i> ▪ incapacidade financeira, motivada por contingências supramunicipais, parcialmente comunicada à população

Fonte: dados da pesquisa (2017).

Na concepção do orçamento participativo foram apontados dois aspectos favoráveis à democracia local: a vontade do poder público de elaborá-lo e a competência de seus servidores para materializá-lo. De acordo com Avritzer (2008, p. 52), o OP é “uma política fortemente dependente da vontade do governante”. Apesar dessas virtudes, um vício capital foi relatado: o não envolvimento de segmentos organizados da população no processo de planejamento.

Nas rotinas de implementação, a metodologia do OP sustentou boas práticas democráticas, favorecendo a participação plural e articulando engajamento direto e por representação. Nas plenárias deliberativas, critérios balizaram as interações discursivas que, na maior parte das vezes, geraram consensos. Estes, são expressões de exercícios de alteridade e da autodeterminação da cidadania (Lüchmann, 2006). Ainda nesse sentido, destaca-se o emprego de linguagem simples e integradora, requisito indispensável ao aprendizado mútuo e ao entendimento esclarecido de problemas comuns (Dahl, 2001).

O expediente do voto foi empregado em situações em que consensos mostraram-se improváveis. Esse recurso foi facultado nas plenárias deliberativas dos cidadãos e garantido aos representantes eleitos nas plenárias deliberativas do COP. Votações abertas e justificadas, isto é, explicadas e compreendidas coletivamente, ampliaram a percepção de que, em contextos plurais, a identidade supraindividual é formada e fortalecida por meio do respeito aos posicionamentos diferenciados (Mouffe, 2003).

A transparência e a prestação de contas entre representantes e representados foram percebidas como legados do OP à democracia local. Desse modo, a imperatividade (Bobbio, 2000) de mandatos intra-OP foi sedimentada e a desconexão entre bases e esferas decisórias, mal que tende a acometer arranjos representativos (Hirst, 1992), foi mitigada.

Todavia, foram notados como limitações da implementação do OP o prazo curto para realização de suas etapas (especialmente a terceira, a quarta, a quinta e a sexta) e a pouca participação popular em relação ao total de cidadãos. Quanto ao prazo exíguo, a limitação não foi deliberada, para diminuir o vigor participativo. Foi um equívoco de programação. Em paralelo, o *déficit* participativo pode ser creditado à ausência de cultura associativista local, que, segundo Avritzer (2003), debilita a capacidade mobilizatória da sociedade.

Na fase de avaliação foram dignos de nota, positivamente, o zelo com a prestação de contas e, negativamente, ruídos na comunicação entre poder público e população. O rito de processos licitatórios, a complexidade das avaliações técnicas das obras e a incapacidade financeira local, agravada por fatores supramunicipais, impuseram desafios ao intercâmbio de informações, principalmente pela amplitude e pela especificidade do conteúdo a transmitir. Atores diretamente envolvidos com o OP manifestaram frustração em seu desfecho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo a reconhecer a relação entre o OP e a dinâmica democrática da cidade de Cambuí, que, em função de seu porte, aproxima-se do perfil médio das localidades brasileiras,

estabeleceu-se a seguinte questão para nortear este estudo: *quais elementos, presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí, potencializaram ou limitaram a vigência de princípios e práticas democráticos no município?* Com lastro em referencial teórico e em evidências empíricas, algumas constatações puderam ser estabelecidas.

Durante a concepção do OP houve demonstração de vontade política e capacidade administrativa, mas o distanciamento da população reduziu a legitimidade do processo e impediu que contribuições plurais fossem angariadas. A etapa de implementação gerou mais externalidades positivas que negativas às práticas democráticas locais, com ênfase para a cidadania inclusiva, a transparência das ações, o fomento à formação de razões públicas consensuais, o exercício da alteridade e o aprendizado coletivo. Tais aspectos podem aproximar, ainda que timidamente, Cambuí da idealização “comunidade cívica” e podem se contrapor à apatia relativa do universo de cidadãos. Finalmente, a avaliação do OP revelou zelo do poder público para prestação de contas, mas, também, imperícia para comunicação de conteúdos mais complexos.

A compreensão de um contexto singular e microssocial, como no caso de Cambuí, pode favorecer a ação de cidadãos, gestores e políticos dispostos a empreender práticas análogas ao OP. Pode, também, para academia, revelar especificidades desse imenso campo de experimentalismo democrático formado pelos 5.570 municípios brasileiros. Contudo, o estudo realizado possui pequena capacidade de generalização daquilo que foi constatado.

Esse fato e outras lacunas percebidas ao longo da pesquisa, encorajam novos estudos, que podem: a) compreender especificamente o envolvimento popular durante o desenho metodológico do OP; b) avaliar, em uma perspectiva longitudinal, edição e reedições do OP em uma localidade, discutindo a sedimentação de vícios e virtudes ao longo dos anos e c) reconhecer os significados do OP para os gestores locais que, por um lado, passam a dispor do “capital” participação, mas, por outro, lidam com maior complexidade, delegam autonomia aos cidadãos e subordinam-se mais intensamente ao controle social democrático.

REFERÊNCIAS

- Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. (2011). Relatório do desenvolvimento humano de Cambuí. Recuperado de http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/cambui_mg
- Avritzer, L. (2003). O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In Avritzer, L. & Navarro, Z. (Eds.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo (pp. 13-60). Rio de Janeiro: Cortez.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Bispo Junior, J. P. & Gerschman, S. (2013). Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(1), 7-16.
- Bobbio, N. (2000). *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra.
- Brasil. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm
- Brasil. Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. (1990). Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp63.htm
- Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. (2001). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm
- Carvalho, J. M. (2015). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Cenci, A. R., Bedin, G. L. & Fischer, R. S. (2011). Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação econômica. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, 3(4), 77-97.
- Costa, D. M. D. (2010). Vinte anos de orçamento participativo: análise da experiência em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56), 8-28.
- Dahl, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: UnB.
- Epstein, I. (1997). O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. *Estudos Avançados*, 11(30), 273-291.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Godoy, A. S. (1995a). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, 35(2), 57-63.

- Godoy, A. S. (1995b). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20-29.
- Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua nova*, 3(36), 39-53.
- Heywood, A. (2010). *Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo*. São Paulo: Ática.
- Hirst, P. (1992). *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010*. Recuperado de <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2016). *Cidades*. Minas Gerais, Cambuí. Recuperado de <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=311060&search=||info%EFicos:-informa%E7%F5es-completas>
- Keinert, T. M. M. (2007). *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume.
- Lüchmann, L. H. H. (2006). Os sentidos e desafios da participação. *Ciências Sociais Unisinos*, 42(1), 19-26.
- Macpherson, C. B. (1978). *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Manin, B. (1995). As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10(29), 5-34.
- Mill, J. S. (1878). *El gobierno representativo*. Sevilla: Administración.
- Mouffe, C. (2003). Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política & Sociedade*, 2(3), 11-26.
- Nobre, M. (2004). Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In Coelho, V. S. P. & Nobre, M. (Eds.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 21-40). São Paulo: Editora 34.
- Pereira, A. K. B. (2013). *Teoria democrática contemporânea: o conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl* (Dissertação não publicada). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- Pires, V. (2001). *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. São Paulo: Manole.
- Prefeitura Municipal de Cambuí. (2012). *Lei Municipal nº 2.287, de 10 de dezembro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa do município de Cambuí para o exercício financeiro de 2013*.
- Prefeitura Municipal de Cambuí. (2013). *Lei Municipal nº 2.341, de 20 de novembro de 2013. Dispõe sobre o programa de orçamento do município de Cambuí, exercício 2014*.

Prefeitura Municipal de Cambuí. (2013a). Relatório de acompanhamento das receitas e despesas.

Prefeitura Municipal de Cambuí. (2014). Lei Municipal nº 2.423, de 09 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Lei Orçamentária de 2015.

Prefeitura Municipal de Cambuí. (2014a). Relatório de acompanhamento das receitas e despesas.

Prefeitura Municipal de Cambuí. (2014b). Cartilha do Orçamento Participativo (2015). Cambuí, 2014b.

Prefeitura Municipal de Cambuí. (2015). Lei Municipal nº 2.494, de 22 de dezembro de 2015. Estima a receita e fixa a despesa do município de Cambuí para o exercício financeiro de 2016. Prefeitura Municipal de Cambuí. (2015a). Relatório de acompanhamento das receitas e despesas.

Prefeitura Municipal de Cambuí. (2016). Lei Municipal nº 2.545, de 20 de dezembro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do município de Cambuí para o exercício financeiro de 2017. Prefeitura Municipal de Cambuí. (2016a). Relatório de acompanhamento das receitas e despesas.

Putnam, R. D. (2002). Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV.

Rede Brasileira de Orçamento Participativo. (2012). Apresentação da Pesquisa REDEOP Quanti para o 6º Encontro Brasileiro de Orçamento Participativo. Recuperado de https://prezi.com/2vkeyj72_drg/pesquisa-redeop/

Richardson, R. J. (1999). Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas.

Tocqueville, A. (2005). A democracia na América: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes.

Touraine, A. (1994). O que é a democracia? Lisboa: Instituto Piaget.

Triviños, A. N. S. (1987). Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas.

Vitullo, G. O. (2000). Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. *Sociologias*, 2(3), 186-231.

Wampler, B. (2003). Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In Avritzer, L. & Navarro, Z. (Eds.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo* (pp. 61-86). Rio de Janeiro: Cortez.

Wolkmer, A. C. (2001). Do paradigma político da representação à democracia participativa. *Sequência: estudos jurídicos e políticos*, 22(42), 83-98.

ANÁLISE DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO CAMPO DO GOVERNO DE MINAS GERAIS SOB A ÓTICA INTERSETORIAL

Jonathan Henrique Souza¹⁶

Karen Christine Dias Gomes¹⁷

Resumo

As atuais demandas sociais tem se apresentado cada vez mais complexas, exigindo do setor público avanços nas suas tradicionais características de setorialização e especialização. Isso porque, apesar dos problemas sociais manifestarem-se setorialmente, sua solução está na dependência da ação de mais de uma política. Na tentativa de enfrentar esses problemas complexos e multidimensionais, a atuação em redes e, especificamente, a intersectorialidade se inserem na agenda pública e nos debates acadêmicos, em especial no campo das políticas sociais. No Estado de Minas Gerais, a partir de junho de 2016, passou-se a implantar a política pública chamada Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo, cujo objetivo principal é enfrentar a pobreza e promover a inclusão socioproductiva da população do campo. A partir de análise bibliográfica e documental e da observação participante, pode-se afirmar que a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo em Minas Gerais, apesar de se propor a ser uma ação intersectorial ao buscar convergir a atuação de diversos órgãos e entidades da administração pública mineira, não pode ser considerada uma política intersectorial. Isso porque não se verificou um planejamento conjunto das ações, mas sim a consolidação sob um mesmo programa ações que já vinham sendo executadas; a busca de sinergia se dá predominantemente no nível técnico e não nos níveis mais estratégicos, e ainda depende do bom relacionamento interpessoal dos técnicos envolvidos; dentre outros fatores, que não condizem com os apontamentos teóricos sobre o tema.

Palavras-chave: Interssetorialidade. Governança. Políticas Públicas. Minas Gerais.

¹⁶ Especialista em Gestão de Negócios pela UFMG, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, jonathan.hsouz@gmail.com

¹⁷ Mestre em Administração Pública pela FJP, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, karen_chrisd@yahoo.com.br

ANALYSIS OF COUNTRY POVERTY CONFRONTATION POLICY OF THE GOVERNMENT OF MINAS GERAIS UNDER THE INTERSETORIAL OPTICS

Abstract

The current social demands have been increasingly complex, demanding from the public sector advances in its traditional characteristics of sectoralization and specialization. After all, despite the social problems manifested in one sector, its solution depends on the action of more than one policy. In an attempt to address these complex and multidimensional problems, networking and, specifically, intersectorality are embedded in the public agenda and academic debates, especially in the field of social policies. In the State of Minas Gerais, since June 2016, the public policy called Country Poverty Confrontation Policy has been being implemented, whose main objective is to tackle poverty and promote the socio-productive inclusion of the rural population. Based on bibliographical and documentary analysis and participant observation, it can be affirmed that the Country Poverty Confrontation Policy in Minas Gerais, despite being proposed to be an intersectoral action when seeking to converge the performance of various organs and entities of the administration, can not be considered as an intersectoral policy. This is because there was no joint planning of the actions, but only the consolidation, under a single program, of actions that were already being carried out; the search for synergy occurs predominantly at the technical level and not at the more strategic levels, and still depends on the good interpersonal relationship of the technicians involved; among other factors, that do not fit the theoretical notes on the subject.

Keywords: Intersectorality. Governance. Public Policies. Minas Gerais.

1 INTRODUÇÃO

As atuais demandas sociais tem se apresentado cada vez mais complexas, exigindo do setor público avanços nas suas tradicionais características de setorialização e especialização. Isso porque, apesar dos problemas sociais manifestarem-se setorialmente, sua solução está na dependência da ação de mais de uma política. Na tentativa de enfrentar esses problemas complexos e multidimensionais, a atuação em redes e, especificamente, a intersectorialidade se inserem na agenda pública e nos debates acadêmicos, em especial no campo das políticas sociais. Aqui, entende-se intersectorialidade como uma nova lógica para a gestão, buscando superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão na sua totalidade e propondo um modelo de planejar, executar e controlar a prestação de serviços públicos (JUNQUEIRA, 1997; CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003). Nascimento (2010) defende que a interdisciplinaridade ganha força ao passo que os saberes especializados saem de sua pasta de origem e se encontram em um lugar comum. Essa conexão intersectorial é o que possibilita construir políticas inclusivas e articuladas às reais necessidades da população. Além disso, ações intersectoriais demandam estruturas de governança nas quais interesses que poderiam estar em conflito se acomodam de maneira consensual por algum tempo, o que promove o encaminhamento de políticas setoriais e governabilidade do sistema político (MATOS & DIAS, 2013).

No Estado de Minas Gerais, a partir de junho de 2016, passou-se a implantar a política pública chamada Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo, cujo objetivo principal é “enfrentar a pobreza e promover a inclusão socioproductiva da população do campo” (MINAS GERAIS, 2017, p.18), reconhecendo que

a pobreza no campo é um desafio relacionado a diversos setores de políticas públicas, tais como assistência social, educação, saúde, infraestrutura, trabalho e renda, desenvolvimento agrário, entre outros; e produz efeitos sobre várias dimensões relacionadas às condições de vida das famílias afetadas por este problema (MINAS GERAIS, 2017a, p.20).

Nesse contexto, o presente trabalho tem por objetivo geral contribuir para a discussão sobre a intersectorialidade como forma de resolução de demandas sociais complexas e que demandam a atuação conjunta de mais de um setor de governo. Para isso, pretende-se: (i) levantar os principais conceitos e apontamentos teóricos sobre o tema com que o trabalho se identifica; (ii) apontar o contexto institucional em que se desenvolve a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo do Governo do Estado de Minas Gerais; (iii) analisar a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo do Governo do Estado de Minas Gerais sob a ótica intersectorial.

Tem-se como problemas de pesquisa as seguintes perguntas: em que medida a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo em Minas Gerais pode ser considerada intersetorial? Quais as relações de governança e os possíveis conflitos que surgem da implementação dessa política pública?

Para isso, utilizaram-se como técnicas de pesquisa a análise documental tanto bibliográfica quanto os registros oficiais a respeito da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo, com destaque para o sistema de informações “MG Planeja”, que reúne informações gerenciais das políticas públicas do Governo de Minas Gerais e utilizado internamente pelos gestores; a observação participante, já que os autores são servidores efetivos lotados em unidade administrativa do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais responsável por consolidar e contribuir para o planejamento e monitoramento informações de ações prioritárias de governo, dentre elas a política pública aqui analisada; e a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores de áreas estratégicas da Estratégia.

Assim, além da presente Introdução, o trabalho se organiza na Seção 2 – Procedimentos Analíticos, em que são registradas as técnicas de pesquisa científica utilizadas na tentativa de responder os problemas e atingir os objetivos da presente pesquisa; Seção 3 – Intersectorialidade, governança e políticas públicas: conceitos e significados, na qual são discutidos os apontamentos teóricos e legais que possibilitam as análises aqui propostas; Seção 4 – A Estratégia de Enfrentamento à Pobreza no Campo em Minas Gerais sob a ótica intersectorial, em que são registradas as análises realizadas no presente trabalho; Seção 5 – Considerações finais, na qual são sintetizados os resultados obtidos, tecidas algumas conclusões a que se foi possível chegar e sugeridos assuntos para novas pesquisas suscitados pelo trabalho; além da indicação das Referências Bibliográficas utilizadas.

2 TRATAMENTO METODOLÓGICO

A partir da classificação de Gil (2001), citada por Schnitman (2011), pode-se dizer que, no que tange aos objetivos, o presente trabalho se aproxima melhor de uma pesquisa descritiva, já que tem por finalidade observar, descrever e analisar os aspectos relacionados à intersectorialidade na Estratégia de Enfrentamento à Pobreza no Campo em Minas Gerais.

Quanto aos procedimentos, o presente trabalho utilizou a técnica da análise de documentação indireta, a qual, segundo Marconi e Lakatos (2007), tem o “intuito de recolher informações [...] sobre o campo de interesse” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 62) e pode ser feita por meio de pesquisa documental, a partir da qual documentos escritos ou não constituem

fontes primárias de coleta de dados; ou por meio de pesquisa bibliográfica, a qual, como fonte secundária de dados, “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 71). Nesse sentido, foi realizada pesquisa bibliográfica a respeito do quadro teórico em que este estudo se baseia, levantada e apresentada na Seção 3. Já a pesquisa documental se baseou em documentos oficiais que dizem respeito a atos da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, os quais incluíram leis, decretos e resoluções que compõem o aparato institucional-legal do Estado mineiro afeto ao presente trabalho, apresentados também na Seção 3 e na Seção 4. Nesse contexto, se destaca a análise do sistema de consolidação de informações de ações e metas prioritárias denominado MG Planeja (MINAS GERAIS, 2017b). Ressalva-se que, até o momento da elaboração deste trabalho, o acesso ao MG Planeja está limitado a usuários cadastrados que possuam login e senha; os autores do presente trabalho possuem tal acesso e, com as devidas justificativas, é possível conceder acesso semelhante a possíveis interessados, permitindo a verificação e a continuidade das questões aqui propostas, conforme seções a seguir. Os dados das metas e ações registrados no MG Planeja e aqui analisados foram extraídos de relatório disponibilizado pelo próprio sistema em junho de 2017 e se encontram no arquivo pessoal dos autores à disposição.

Em relação à coleta de dados, o instrumento utilizado foi a entrevista, definida por Marconi e Lakatos (2010) como “uma conversa oral entre duas pessoas, das quais uma delas é o entrevistador e a outra o entrevistado, (...) [que objetiva] compreender as perspectivas e experiências dos entrevistados” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 278-279). O tipo e a modalidade da entrevista aqui realizada foi a semi-estruturada focalizada, já que se seguiu a opção em que o entrevistador tem a “liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada”, mas com “um roteiro de tópicos relativos ao problema a ser estudado e o entrevistador tem liberdade de fazer as perguntas que quiser, sobre razões, motivos, esclarecimentos” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 279). Foram selecionados como entrevistados 1 servidor que atua na gestão da Estratégia na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE), 2 que atuam em ações da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE) que compõem a Estratégia e 2 que atuam na coordenação do monitoramento da Estratégia por parte da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG). Ao iniciar a entrevista, foi explicitado aos entrevistados os conceitos de governança e intersetorialidade com que se trabalhava, ou seja, as perguntas foram feitas tendo esses conceitos como base; além disso, foi garantido o sigilo dos entrevistados, com a identificação das falas preservadas ao longo do presente texto, mas a

transcrição dos áudios gravados durante as entrevistas consta dos arquivos pessoais dos autores e encontra-se disponível para consulta, preservando-se aqui também o sigilo.

Com base nos conceitos registrados na Seção 3 e no detalhamento da Estratégia de Enfrentamento à Pobreza no Campos em Minas Gerais apresentado na Seção 4 a seguir, pretende-se responder às seguintes questões: 1. Os órgãos envolvidos participam do planejamento, execução e avaliação da política pública implementada? 2. As ações têm o mesmo objetivo? 3. Há um instrumento que consolida o planejamento, a execução e avaliação da política intersetorial como um todo e de cada ação dos envolvidos? 4. A meta do programa é clara e bem definida para todos os participantes? 5. Cada participante possui metas individuais claras e definidas? 6. Há uma coordenação conjunta dos participantes para gerenciar o andamento da política intersetorial? 7. Há reuniões periódicas do grupo de coordenação da política intersetorial? 8. A política intersetorial possui uma área de abrangência bem definida?

3 INTERSETORIALIDADE, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E SIGNIFICADOS

Os problemas sociais, sendo de naturezas diversas, afetam uma mesma pessoa ou grupo de pessoas, situadas, em geral, no mesmo espaço social. Essa é uma maneira de ver os problemas sociais que ainda não ocasionaram mudanças nas práticas de solucioná-los, pois cada política social tem um olhar próprio de ver os problemas sociais e de encaminhar solução (JUNQUEIRA, 1997, p. 37).

Conforme apresenta Matos e Dias (2013, p. 88), “a administração do tipo burocrática-legal weberiana não consegue adaptar-se de modo flexível às profundas mudanças no contexto político, econômico e social” por se tratar de uma estrutura rígida e de poucas brechas para mudanças estruturais. O modelo vigente criou estruturas hierarquizadas em formato piramidal, introduzindo escalões e departamentos, buscando a especialização dos setores como melhor e mais rápida forma de atender à população. Entretanto, esse modelo engessou a estrutura do Estado, centralizou as decisões, O planejamento, e, como uma forma de cada setor manter domínio sobre seu tema, tendeu-se à ocultação de informações e pouco compartilhamento das mesmas entre os setores (SILVA, 2016; INOJOSA, 1998).

Como possível resposta, entende-se intersectorialidade como uma nova lógica para a gestão, buscando superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão na sua totalidade e propondo um modelo de planejar, executar e controlar a prestação de serviços públicos (JUNQUEIRA, 1997; CKAGNAZAROFF;MOTA,2003). Para este trabalho, será considerado

como intersectorialidade a atuação conjunta de atores governamentais, sejam intergovernamentais como, Ministérios, Secretarias, Fundações, ou intragovernamentais como secretarias, superintendências, diretorias e assessorias, com o objetivo de convergir políticas públicas de forma estruturada, levando em consideração o planejamento e execução conjunta entre os participantes.

A intersectorialidade é um processo complexo de ser implementado por ser uma proposta que tende a agrupar setores que antes estavam separados e que possuíam um modo operante já definido. Com a intersectorialidade, os setores precisam realizar ajustes na forma como executam suas políticas públicas, o que conseqüentemente pode gerar algum conflito. Junqueira (1997, p. 37) expõe que “essa forma [intersectorial] de atuar é nova, por isso deve acarretar mudanças nas práticas e na cultura organizacional que as informam. É um processo que tem riscos em função das resistências previsíveis de grupos de interesses contrariados”. Todavia, há de se ressaltar que o modelo intersectorial não suprime as especificidades dos órgãos envolvidos, pelo contrário, há um respeito pela “individualidade”, ou seja, da especificidade de cada um.

Pode-se dizer que, nas organizações, existem sistemas de valores diferentes, o que acaba por criar um mosaico de realidades organizacionais diferentes (JUNQUEIRA, 1998). Dessa forma, é importante entender não somente os atores envolvidos, sejam eles indivíduos ou uma instituição, e não necessariamente como estão organizados, mas como pensam e agem frente a uma demanda social. De acordo com Silva (2016, p. 30), “para melhor gerir o Estado, então, é fundamental estudar as técnicas de coordenação das políticas públicas multissetoriais ou intersectoriais”. Para Gonçalves e Silva (2015, p. 17) “coordenação seria ordenar em conjunto ou realizar um trabalho ordenado coletivamente”. Portanto, não basta desenvolver um planejamento de atuação intersectorial somente, é necessário desenvolver conjuntamente mecanismos de governanças para a gestão dos envolvidos e das ações que irão compor a política intersectorial. Afinal,

Se a intersectorialidade é a forma pela a qual se busca alcançar melhores resultados frente as demandas sociais, a governança é a noção que pode ajudar no relacionamento entre um órgão e outros em um mesmo projeto, buscando minimizar conflitos e gerenciar os interesses que permeiam a política pública. Dessa forma, pode-se considerar a governança como um fator chave para a intersectorialidade, bem como um dos pontos mais complexos a que compõe (SOUZA, 2017, p.19).

O conceito de governança ainda é difuso no meio acadêmico; contudo, Matos e Dias (2013) apresentam o conceito que será norteador para esta discussão, colocando as estruturas de governança como um arranjo que permite acomodar interesses que poderiam ser conflitantes

a fim de garantir a execução de políticas públicas e a governabilidade do sistema político. Dessa forma, pode-se entender a governança como:

[...] um esforço comum de ação nos processos de políticas públicas através de um sistema integrado de redes em que diversos atores empregam os mais diversos recursos (legais, técnicos, conhecimento, financeiro, etc.) no intuito de se atingir objetivos previamente definidos visando o bem-estar de uma coletividade (MATOS e DIAS, 2013, p. 85).

Como ressalta Gonçalves (2005), a governança se estabelece como meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, resultados esses que não necessariamente dependem de coerção, mas estão muito mais relacionados à coordenação do *stakeholders*. A governança é um elemento crítico para o sucesso do projeto e tal importância se justifica pela capacidade da mesma identificar e gerenciar os interesses dos participantes da intersetorialidade, bem como estabelecer a forma como esses irão se relacionar a fim de alcançar os objetivos desejados. Ressalta-se que problemas de coordenação entre os participantes podem ocorrer, não sendo possível prever e eliminar todos os conflitos. Contudo uma governança bem posta tende a minimizá-los e criar mecanismos para que eles sejam resolvidos.

De acordo com Nascimento (2010), na atuação intersetorial há uma série de possíveis interferências, indo desde o choque de culturas organizacionais a questões políticas – por exemplo, divergências político-partidárias devido aos objetivos postos, bem como a região a ser atendida, podem afetar diretamente a execução de política pública intersetorial e consequentemente seus resultados. Tais divergências podem ter como origem os diferentes interesses que rondam a criação de políticas públicas, principalmente as de caráter intersetorial, uma vez que podem envolver diversas pastas, políticos de diferentes ideologias e interesses; além do mais, os processos de elaboração e de implementação de políticas públicas podem ser influenciados por “mecanismos lobistas para a sua [das políticas públicas] existência e importância” (NASCIMENTO, 2010, p. 102). Além disso, Nascimento (2010) também destaca a influência de uma cultura clientelista e localista na administração pública como fator de desvios no formato mais adequado da execução da política. Sendo assim, “devemos focar na análise dos interesses, pois no âmbito das políticas é comum os interesses individuais se sobreporem aos interesses coletivos” (NASCIMENTO, 2010, p. 106). Logo, é importante ressaltar que a atuação intersetorial não quer dizer, necessariamente, “cooperação, e muito menos coesão entre os atores, por isso é necessário analisar a atuação intersetorial buscando captar também os conflitos e os possíveis pontos de estrangulamento nas relações entre os setores” (NAVARRO, 2011, p. 27).

Conforme aponta Silva *et al.* (2014), é impossível atuar em demandas complexas sem que seja atuando de forma intersetorial. Dessa forma, entende-se que a intersectorialidade deva estar presente também no desenho das políticas públicas de forma a identificar ações que já estão sendo executadas e unificar esforços na perspectiva de criar uma política única para ampliar os resultados. A implementação desse modelo no desenho das políticas públicas tem por objetivo criar uma confluência entre as políticas envolvidas afim de as mesmas caminhem visando resolver o mesmo problema, sendo que faz-se necessário esse desenho conjunto para que os custos sejam racionalizados e, se for o caso, reduzidos eliminando possível duplicação de atividades (OLIVEIRA, 2012).

Para a política de enfrentamento à pobreza no campo aqui analisada, destaca-se o apontado por Bronzo (2010, p. 127): “pobreza envolve uma multiplicidade de dimensões, fatores ou vetores de destituição”; logo, problemas como a pobreza não passam apenas pela natureza econômica, mas envolvem outros fatores, por exemplo, culturais, familiares, individuais e institucionais. A multidimensionalidade da pobreza somada à interação complexa entre os diversos fatores causadores da mesma exigem políticas diversificadas e alinhadas para propiciar prevenção, mitigação e superação da pobreza (BRONZO, 2010).

4 A ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO À POBREZA NO CAMPO EM MINAS GERAIS SOB A ÓTICA INTERSETORIAL

O combate à desigualdade tem por objetivo reduzir a pobreza; contudo, como aponta Amartya Sen, citado por Ferreira e Marin (2016), a pobreza possui múltiplas dimensões e causas, não sendo somente o financeiro, sendo assim, a pobreza multidimensional passa a exigir do Estado novas formas de resposta, uma vez que ela pode ser causada por diversos fatores. E, conforme coloca Bronzo (2010), as múltiplas dimensões dos problemas sociais precisam de respostas diversificadas, políticas que combinem mais do que um setor, logo, a atuação fragmentada não é mais suficiente.

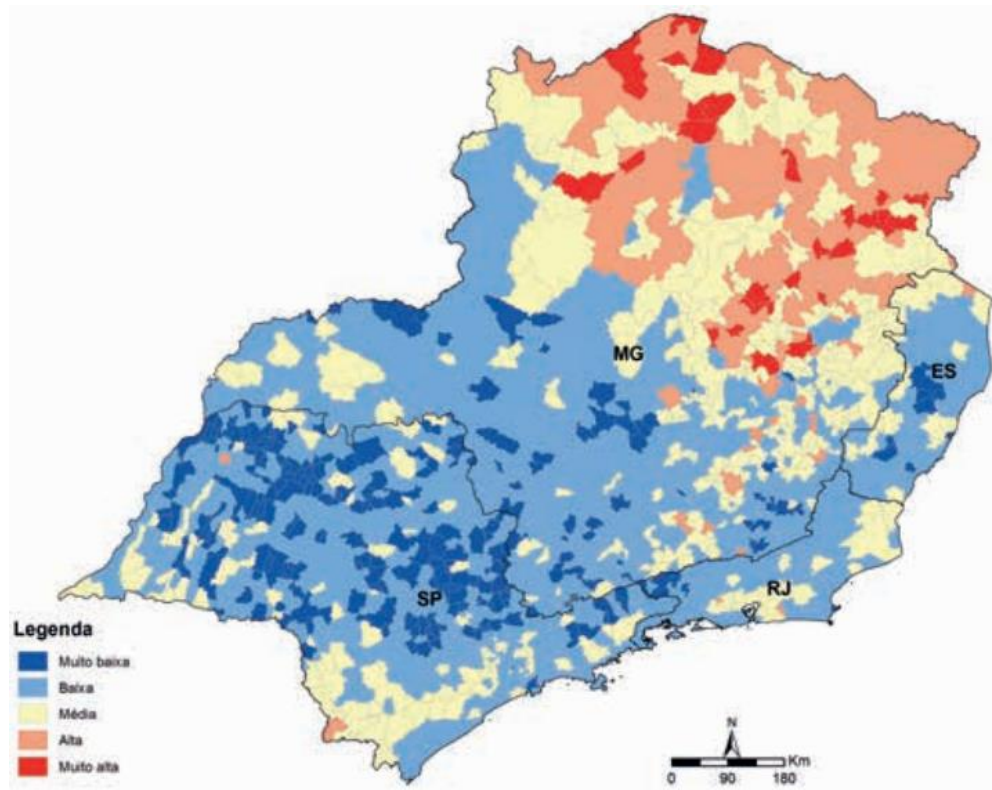
Segundo Pereira e Teixeira (2013),

ao estabelecer a intersectorialidade como um de seus eixos estruturantes, a política de assistência e as demais políticas sociais de caráter integral passaram a enfrentar os obstáculos de um ambiente historicamente setorial, fruto das influências do modelo cartesiano na intervenção estatal, fato esse agravado ainda mais pela cultura política nacional, marcada por ações de caráter clientelista, paternalista e assistencialista (PEREIRA e TEIXEIRA, 2013, p. 122).

No estado de Minas Gerais a secretaria responsável pela assistência social é a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE) e fazem parte de suas atribuições as seguintes atividades: “planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais [...] que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, [...] garantia da assistência social para o enfrentamento da pobreza [...]” (SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017a). Em 29 de junho de 2016, o Governo de Minas Gerais, através da SEDESE, lançou a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo - Novos Encontros, tendo como propósito “integrar e orientar os diversos programas, projetos e ações estaduais voltadas à população rural, em parceria com Municípios e Organizações da Sociedade Civil” (SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017a). Para alcançar seu objetivo de redução da pobreza no campo, o programa tem como principais ações atuar na “[...]ampliação e qualificação do acesso a serviços públicos, benefícios e transferência de renda; da promoção e fortalecimento da segurança alimentar e nutricional; do fomento a oportunidades de geração de renda e de trabalho no meio rural; e da melhoria da infraestrutura rural com foco na elevação das condições de vida e de produção” (SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017b, p. 17). A SEDESE se tornou a secretaria responsável por coordenar e gerenciar o programa, além de estabelecer o modelo de governança e gerenciamento sobre ele.

A Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo tem como público alvo a população do campo em situação de pobreza e vulnerabilidade, os “invisíveis”. Esse termo é dado pela SEDESE àqueles “grupos populacionais que enfrentam maior dificuldade de acesso às políticas públicas” (SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017b, p. 12). Foi feito um recorte regional devido à concentração do público alvo nos territórios de desenvolvimento Alto Jequitinhonha, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte e Vale do Rio Doce, que possuem uma população rural acima de 30%, praticamente o dobro da média nacional (SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017b). Através da Figura I abaixo, é possível identificar que a maioria dos municípios que foram identificados com Índice de Vulnerabilidade Social - IVS média, alta e muito alta estão exatamente na área de atuação da Estratégia.

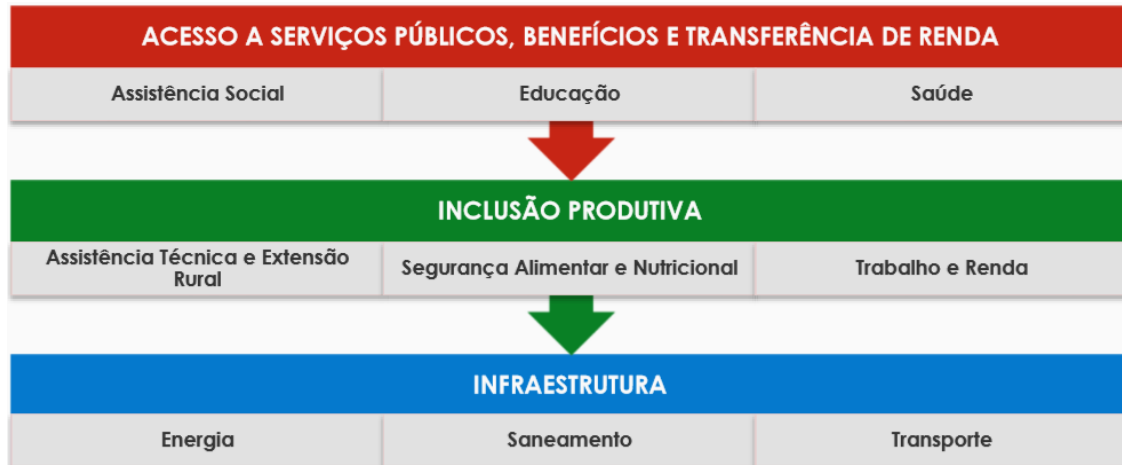
FIGURA I – Índice de Vulnerabilidade Social em 2010 na região Sudeste



Fonte: COSTA e MARGUTI, 2015. p. 66.

A Figura II aponta os três principais eixos de atuação da Estratégia, bem como cada área que os compõe. A incorporação dessa figura no trabalho é importante para a análise sobre como as secretarias se relacionam. Essa distribuição, a partir da ótica intersetorial, pressupõe que haja alguma interação pelo menos nas secretarias que estão no mesmo eixo.

FIGURA II – Eixos da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo



(SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017. P. 12 b)

O Governo de Minas Gerais já atuava com políticas públicas nos territórios que hoje são atendidos pela Estratégia; todavia, os esforços estavam separados e cada secretaria atuando conforme seu planejamento individual. A Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo foi criada com a ideia de promover esse encontro entre as políticas públicas e identificar as oportunidades que poderiam ser criadas com um trabalho conjunto. Dessa forma, a política da Estratégia em si nasce com um caráter intersetorial, uma vez que foi criada para ser esse local onde as políticas do Governo de Minas Gerais iriam conversar. É uma política que em seu escopo nasce como uma política intersetorial, entretanto, conforme a aponta a literatura consultada até aqui, a política pode perder esse caráter intersetorial durante sua implementação.

A Estratégia possui em seu escopo uma série de políticas públicas das diversas secretarias do Governo de Minas Gerais, sendo que ao longo dos seus anos de existência do programa foram acrescentadas novas políticas identificadas como estratégicas para o programa. Portanto, é um programa que está em constante mudança, não no público alvo ou na sua delimitação geográfica, mas na quantidade de envolvidos.

No sistema de consolidação de informações de ações prioritárias, MG Planeja, que contribui para o monitoramento do programa, considerando relatório extraído em junho de 2016, estão registradas 23 ações que o compõem; no documento disponibilizado pela SEDESE, com data de janeiro de 2017, 27 ações são apresentadas como participantes da estratégia. Contudo, é importante registrar que não necessariamente há uma regra de que todas as ações que estão no documento divulgado estejam no sistema, há uma diretriz interna na Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) para que todas as ações que estão no escopo da estratégia sejam acompanhadas via MG Planeja, entretanto há em alguns momentos um desacordo entre

a SEPLAG, SEDESE e o outro órgão envolvido. Tal desacordo surge a partir do momento que o terceiro órgão não tem o interesse em evidenciar sua ação no escopo da meta que compõe a Estratégia, necessitando assim um processo de negociação com cada órgão.

Conforme aponta Silva (2016), é importante para a gestão de programas intersetoriais que se utilize uma ferramenta de organização e que se possibilite uma visão global do que está acontecendo, tanto para os gestores de cada ação quanto para o responsável máximo, seja pelo programa, secretaria e até pelo governo, no caso o governador.

Ao analisar as entrevistas realizadas, é possível concluir que a real atuação intersetorial ainda é incipiente na Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo. Os entrevistados relataram que, embora as ações estejam orientadas para atuarem em conjunto, ao executar as políticas, cada secretaria executa conforme seu planejamento inicial. Embora exista a proposta de uma articulação conjunta, conforme identificado no MG Planeja, as secretarias tendem a executar suas de forma setorializada e informar quais foram os resultados nos municípios da Estratégia, inserindo-os no sistema em ações duplicadas (uma com o recorte do programa e outra para as entregas em todo o estado de Minas Gerais). O Órgão possui uma meta própria com suas ações e apenas replica o monitoramento exclusivamente para os municípios atendidos pela Estratégia na meta 47 – Novos encontros. Logo, é um erro analisar isoladamente apenas a meta do Novos Encontros e não entender o sistema como um todo, uma vez que, ampliando o olhar e observando como os responsáveis preenchem as informações de execução, é possível identificar a falta de intersectorialidade nas ações que compõem a meta 47, já que ela pode ser classificada como uma ação guarda-chuva, porém de caráter regionalizada, reunindo diversos recortes de ações que atendem ao escopo do programa e induzindo ao erro, uma vez que acredita-se que a execução ali informada foi feita alinhada com a estratégia intersectorial.

Essa situação pode ser justificada pelo que foi evidenciado ao longo das entrevistas. A Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo, na visão dos entrevistados, é uma grande carteira de políticas públicas que já eram executadas naquela região, essas que não foram construídas voltadas para a Estratégia, mas que já estavam sendo executadas anteriormente. Cada secretaria, ao ser questionada se havia alguma política naquela área e voltada para o público do campo, fez um recorte de suas políticas e encaminhou para a SEDESE. Um exemplo dessa ação, apontado por um entrevistado, é a ação de educação integral, a qual já atendia às escolas do campo; porém, após ser demandado, fez-se um recorte dentro das escolas atendidas, evidenciando as escolas que são do campo e estão nos territórios atendidos pela Estratégia; após isso, inseriram no MG Planeja como se fosse uma nova ação, porém é a mesma ação de antes com um novo recorte regional. A Secretaria de Educação já atendia a essas crianças e apenas

dividiu sua forma de monitoramento, destacando que a mesma mantém seu planejamento independente da Estratégia. Há outras secretarias que, assim como a de Educação, estão formalmente vinculadas à Estratégia, mas na prática executam seu planejamento sem nenhuma alteração provocada pelo modelo intersetorial.

Foi relatado também que os órgãos finalísticos não têm clareza nas metas que são de sua responsabilidade. Como houve apenas um recorte das ações e não uma construção conjunta ou uma diretriz mais clara sobre o formato da atuação, há uma lacuna de informação a ser preenchida por uma diretriz que seja mais concreta. Esse é um dos motivos que dificulta que os órgãos finalísticos se vejam dentro da estratégia, uma vez que eles estão formalmente vinculados, mas continuam executando as ações que já faziam anteriormente. É entendido que existe uma política intersetorial, contudo a mesma não apresentou até o momento um ganho na efetividade das ações executadas. Há uma expectativa que futuramente exista um ganho, entretanto, foi identificado que a falta dessa percepção de melhora gera um sentimento de frustração nos órgãos finalísticos, uma vez que os servidores responsáveis enxergam a demanda da Estratégia como mais uma dentre as muitas que eles precisam executar. A comunicação entre os órgãos acontece; porém, a governança não se torna efetiva ao ponto de fazer com que as secretarias finalísticas atuem conjuntamente.

Ao longo das entrevistas, pode ser identificado um efeito quanto à governança da SEDESE junto às outras secretarias. Conforme apontado por Bichir (2015) citado por Canato (2016, p. 6), “[...]a partir de pesquisas empíricas, que em alguns casos, arranjos informais de coordenação podem ser mais efetivos do que espaços institucionalizados”, identificou-se que há uma gestão muito mais técnica e informal do que necessariamente um modelo intersetorial forte o suficiente para assegurar as relações entre os órgãos. As relações de articulação que acontecem entre a diretoria que gerencia a Estratégia e as demais secretarias se dá de forma personificada na figura do gerente da ação. Como a cooperação que se estabelece entre as secretarias se dá principalmente mais no nível técnico do que nos níveis estratégicos, a personificação se mostra quando o fator “boa relação” entre os técnicos influencia a adesão das demais secretarias à Estratégia ou não. Portanto, a adesão ao modelo intersetorial posto pela SEDESE está sob interferência de fatores extremamente voláteis, sendo a personificação da política o mais destacado pelos entrevistados.

Outro ponto destacado nas entrevistas é quanto a dois níveis de coordenação e articulação que existem na Estratégia. Uma delas se dá no nível técnico entre os gestores das políticas e outro em um nível estratégico entre os ocupantes de cargos da alta gestão. A primeira governança está ligada à negociação que acontece entre os níveis técnicos, passando pelo

trabalho de sensibilização da importância de aderência a uma estratégia conjunta entre as secretarias, a um acompanhamento das entregas e ações que visam estruturar a atuação integrada. O nível estratégico se concentra na formulação de normas e diretrizes, nas negociações que envolvem uma cooperação maior, até mesmo com municípios atendidos pela Estratégia, bem como atuar na negociação política que influencia o programa. Não há um acompanhamento intenso da alta gestão junto aos técnicos, contudo, como informado, há ciência dos gestores estratégicos de quais ações estão sendo estruturadas pelo nível tático.

O fator político é mais um dos fatores que influenciam diretamente a Estratégia. Foi relatado que alguns gestores que se encontram no nível estratégico entendem que a atuação intersetorial é relevante e pode trazer ganhos, entretanto por razões não identificadas esses gestores preferem não se associar. Essa falta de interesse em alguns casos é vista como disputas internas de poder entre os atores e por fatores políticos, por exemplo, há disputas por poder entre secretarias de diferentes partidos ou ideologias, bem como entre secretarias e movimentos sociais. Essas disputas acabam por influenciar a construção da política, bem como, em alguns casos, a execução da mesma. Há inclusive disputas por protagonismo entre esses atores, disputa essa que se estende para os níveis táticos, sendo que os principais conflitos se dão entre a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESE) e a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SEDA), ambas secretarias discutem os rumos da política e como será feita a execução da mesma. A SEDESE é a responsável por organizar a execução das políticas de enfrentamento a pobreza no campo, porém, entre em atrito com a SEDA ao articular como devem ser executadas políticas que atendem diretamente o pequeno produtor rural. A SEDA tem resistência para aceitar as diretrizes da SEDESE por se ver que como a responsável por gerenciar esse tipo de política e não a Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social, uma vez que ela argumenta ter maior *know-how*. Essa disputa também é motivada pelo fator de “quem está levando a política”, ou seja, qual é a secretaria que está se mostrando para o cidadão, sendo que a SEDA também vê esse lugar, o de levar políticas públicas para o pequeno agricultor, como seu de direito; há uma disputa para ver quem estará ofertando a política, uma vez que isso também é interesse de grupos políticos como forma de aumentar seu capital nas regiões atendidas.

Após analisar todas as entrevistas, é possível identificar que há um esforço por parte dos gestores da SEDESE em estruturar uma política de caráter intersetorial, por exemplo, ao buscar pessoalmente apoio nas secretarias parceiras, ao criar reuniões visando apresentar a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo, dentre outras. Do ponto de vista dos gestores que estão na ponta, é possível identificar que há ainda algumas dúvidas sobre os benefícios da atuação intersetorial, motivo esse que pode ser visto como principal fator para

que as secretarias continuem executando suas políticas de forma fragmentada, apenas segmentando as informações de atendimento ao público específico da Estratégia. Os entrevistados que compõem a área meio acabaram por confirmar muito do que foi apresentado, além de contribuírem com novas informações, destacando tanto o conflito por protagonismo, quanto a estrutura guarda-chuva da Estratégia. Esses profissionais não estão inseridos dentro da política pública, mas ajudam na resolução dos gargalos na medida do possível e no acompanhamento gerencial da Estratégia como um todo e o apoio na consolidação das informações no MG Planeja. Além disso, possuem um papel estratégico na comunicação entre os atores envolvidos na Estratégia, uma vez que, principalmente aqueles que estão vinculados à SEPLAG, tem um trânsito livre entre as diversas secretarias devido à natureza do seu trabalho de monitoramento das ações estratégicas de todo o estado. Esse papel desempenhado pela área meio se mostra fundamental para a implementação da intersectorialidade, uma vez que assume o papel de mediador junto às secretarias, já que o Governo de Minas Gerais ainda vive em um modelo setorializado, o que gera uma disputa pelo protagonismo na execução das ações intersectoriais, como o exemplo da disputa entre SEDESE e SEDA, fato esse que foi destacado nas entrevistas e que mostra o conflito de governança que ainda existe na gestão da Estratégia.

A partir das entrevistas, é possível identificar que não houve um processo de planejamento conjunto das ações, mas sim uma reunião das ações das demais secretarias que já estavam executando suas políticas na região delimitada, sendo feito agora somente uma apuração se a população atendida estava de acordo com o público alvo da Estratégia. Não há um planejamento, execução ou avaliação conjunta das ações que compõem a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo.

Um segundo ponto a ser analisado sob a ótica intersectorial é se as ações têm o mesmo objetivo. Houve um recorte feito para enxergar o público alvo que foi delimitado pela Estratégia, as ações possuem execução nos municípios delimitados pelo escopo do Novos Encontros, porém não é possível afirmar que elas atuam com um mesmo objetivo. Como toda política pública, tem-se o objetivo de melhorar a vida da população, todavia, cada política foi criada com um foco diferente, por exemplo, a política de expansão da educação integral foi criada para o estado de Minas Gerais inteiro, não somente para a região atendida pela Estratégia. A afirmação de que todas as políticas que compõem a carteira da Estratégia têm o foco de reduzir a pobreza no campo é uma inverdade, uma vez que antes da criação da Estratégia essas políticas já estavam atendendo a população da região e não necessariamente com objetivo de reduzir a pobreza no campo.

Quando se faz a pergunta “Há um instrumento que consolida o planejamento, a execução e avaliação da política intersetorial como um todo e de cada ação dos envolvidos?”, a resposta é sim, mas é preciso entender o contexto. O MG Planeja é o sistema responsável por consolidar as informações que compõem a carteira de ações da meta da Estratégia, o Novos Encontros. Contudo, como dito, ele não concentra todas as informações a respeito da Estratégia, há algumas informações que não foram planejadas ainda, seja por dificuldades com o órgão ou pela natureza da própria ação. É possível considerar que há sim um sistema de gestão, mas não é possível considerar que ele é utilizado com o fim de gerenciar a política intersetorial.

O quarto item a ser analisado é se “a meta do programa é clara e bem definida para todos os participantes”. A meta do programa é construída a partir das metas individuais das secretarias que participam da estrutura intersetorial, contudo, como cada secretaria coloca sua meta de forma setorializada, a meta do programa na verdade é uma colcha de retalhos que agrega novas partes na medida que ações vão sendo somadas à Estratégia. Logo, há uma meta para todos, mas ela não repassa sentimento de pertencimento aos envolvidos nem mesmo é clara, uma vez que pode receber novas ações se assim for considerado de interesse dos gestores.

Os participantes possuem metas individuais, contudo são metas que eles mesmos estipularam, não sendo um desdobramento da meta do programa de Enfrentamento da Pobreza no Campo. Logo, por mais que os envolvidos saibam sua meta, seria leviano dizer que esse conhecimento se encaixa no conceito de intersetorialidade, sendo que não foi algo posto após trabalho conjunto de construção da meta global e posteriormente um desdobramento para metas individuais.

A Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo possui um grupo coordenador, sendo ele composto por representantes dos órgãos participantes. Esse grupo gestor tem como função aprovar novas ações para a Estratégia, construção do Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza, balanço das ações e deliberações em geral. Logo, há uma governança minimamente estabelecida. Vale ressaltar que, conforme apresentado por um dos entrevistados, os gestores de níveis mais estratégicos costumam não ir às reuniões do grupo coordenador, sendo uma reunião com a maioria dos presentes representantes do nível tático.

As reuniões do grupo de coordenação costumam acontecer mensalmente e levam as informações a todos envolvidos. Vale ressaltar que a presença de todos é de grande importância, contudo não há nenhuma sanção para os representantes das secretarias envolvidos com a Estratégia que não comparecem às reuniões. Fator esse que é delicado, uma vez que não há uma hierarquia capaz de impor a necessidade da presença dos participantes. Contudo, tais reuniões

têm tido a presença dos técnicos das secretarias envolvidas, mais do que das pessoas que ocupam níveis estratégicos ou políticos.

Por último, a política intersetorial possui uma área de abrangência bem definida? A Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo possui uma delimitação territorial muito clara e amplamente divulgada. Fator esse evidenciado nas fichas de planejamento e nos recortes que as secretarias estão fazendo, afirmação essa baseada na análise documental bem como nas entrevistas realizadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intersetorialidade é uma das formas de conseguir enxergar o cidadão de forma completa, superando o modelo de oferta fragmentada de políticas públicas. Todavia, ainda é preciso percorrer um longo caminho até conseguir consolidar um modelo de construção de política pública intersetorial.

A partir das análises aqui realizadas, pode-se afirmar que a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo em Minas Gerais, apesar de se propor a ser uma ação intersetorial ao buscar convergir a atuação de diversos órgãos e entidades da administração pública mineira, não pode ser considerada uma política intersetorial. Isso porque não se verificou um planejamento conjunto das ações, mas sim a consolidação sob um mesmo programa ações que já vinham sendo executadas; a busca de sinergia se dá predominantemente no nível técnico e não nos níveis mais estratégicos, e ainda depende do bom relacionamento interpessoal dos técnicos envolvidos; dentre outros fatores, que não condizem com os apontamentos teóricos sobre o tema. Evidencia-se que a Estratégia ainda sofre com a fragmentação e uma disposição setorializada das áreas que participam do programa. Além disso, há de se destacar a atitude dos gestores quanto à resistência no compartilhamento de informações. A Estratégia é divulgada pela SEDESE como uma política intersetorial de combate à pobreza rural, contudo, pode-se inferir que o programa tende a ser uma cesta de políticas públicas que já eram executadas anteriormente pelas secretarias que atualmente compõe a Estratégia. Não se trata de uma atuação intersetorial, mas sim de uma estrutura setorializada.

REFERÊNCIAS

- BRONZO, C. (2010). **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo.** Planejamento e Políticas Públicas, n. 35, 119-159. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/200/194>>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- CANATO, P. (2016). **Implementação de projetos intersetoriais: o caso da política municipal da primeira infância da cidade de São Paulo.** I SIPPEDES – Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social. Franca-SP. Disponível em: <http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/iisippedes2016/pamellacanato_saopaulocarinhosa.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.
- CKAGNAZAROFF, I. B., & MOTA, N. R. (2003). **Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais.** Revista E & G Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiae gestao/article/view/94/87>>. Acesso em: 08 jan. 2018.
- COSTA, Marco Aurélio e MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros.** Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.
- FERREIRA, T., e MARIN, S. (2016). **Pobreza multidimensional feminina: Uma aplicação do método alkire foster (af) nas grandes regiões brasileiras nos anos de 2001 e 2011.** Revista Pesquisa e Debate. São Paulo. Vol. 27. Número 1 (49), p. 174-192. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/25564/19261>>. Acesso em: 23 abr. 2018.
- GONÇALVES, A. (2005). **O Conceito de Governança.** Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI) (p. 16). Manaus: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI).
- GONÇALVES, W., e SILVA, T. (2015). **Revisitando o conceito de mecanismo de coordenação: confiança como um mecanismo de coordenação na análise de formas organizacionais plurais no agronegócio.** Revista de Gestão e Organizações Cooperativas - RGC, 15-24. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/rgc/article/view/16334>>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- INOJOSA, R. (1998). Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. Revista de Administração Pública - RAP, 35-48. Disponível em: <http://www.faiarapos.com.br/Material/12_08_17_Servico_Social_Politicass PUBLICAS/2.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- JUNQUEIRA L. A. (1998). **Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, nov./dez.1998, p. 11-22. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7696/6269>>. Acesso em: 15 abr 2018.

JUNQUEIRA, L. A. (1997). **Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade**. Revista Saúde e Sociedade, 6(2):31-46. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v6n2/05.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. (2007). **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. (2010). **Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas.

MATOS, F., & DIAS, R. (2013). **Governança Pública: arranjo de governo**. Campinas, SP.: Editora: Alínea.

MINAS GERAIS. **MG Planeja**. Disponível em: <<http://www.mgplaneja.mg.gov.br/log>>. Acesso em: 17 abr. 2017b.

NASCIMENTO, S. d. (2010). **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 101, p. 95-120. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n101/06.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

NAVARRO, N. (2011). **A Intersectorialidade como Modelo de Gestão das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos**. 166f. São Paulo, São Paulo. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8225>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

OLIVEIRA, R. d. (2012). **Intersectorialidade entre as políticas públicas e seus efeitos na escola pública brasileira**. Congresso Internacional de Pedagogia Social. São Paulo.

Disponível em:

<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000092012000200024&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 abr. 2018.

PEREIRA, K., e TEIXEIRA, S. (2013). **Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social**. Textos e Contextos (Porto Alegre), v. 12, n. 1, p. 114 - 127. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/12990/9619>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

SCHNITMAN, Ivana. (2011). **Módulo de metodologia do trabalho científico**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/50218032/22/CLASSIFICACAO-DA-PESQUISA>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Institucional**. 2017a. Disponível em

<<http://www.social.mg.gov.br/sobre/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo**. 2017b. Disponível em

<<http://social.mg.gov.br/component/gmg/page/3431-estrategia-de-enfrentamento-da-pobreza-no-campo>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

SILVA, R *et al.* (2014). **Painel sobre intersectorialidade: entrevistas e debate com gestores de seis diferentes Ministérios do Governo Brasileiro.** *Ciência e Saúde Coletiva*, 19(11), 4487-4503. Disponível em: <<https://scielosp.org/pdf/csc/2014.v19n11/4487-4503>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

SILVA, R. B. (2016). **Escritório de gerenciamento de projetos para projetos intersectoriais.** São Paulo, São Paulo, Brasil: Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de empresas de São Paulo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17493/Escri%C3%B3rio%20de%20Gerenciamento%20de%20Projetos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

SOUZA, Jonathan. (2017). **Análise da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo do Governo de Minas Gerais sob a ótica intersectorial.** Monografia (Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Negócios) – Faculdade de Ciências Econômicas (FACE/UFMG), Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais, 2017.

GESTÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DO PLANO NACIONAL DE ENERGIA

Josevana de Lucena Rodrigues¹⁸

Resumo

O presente artigo objetiva refletir teoricamente os pressupostos da gestão social, no contexto das políticas públicas, notadamente, a partir do Plano Nacional de Energia, com base no material disponibilizado no site do Ministério das Minas e Energia. Assim, objetiva-se no trabalho, de forma específica: discutir o conceito de gestão social e seu antagonismo com a gestão estratégica e discorrer sobre as possibilidades e desafios da gestão social, a partir do caso de elaboração da política pública brasileira de energia. Desta maneira, o trabalho se divide do ponto de vista metodológico em pesquisa bibliográfica para realizar a discussão entre os conceitos de gestão estratégica e gestão social aplicados a políticas públicas, para daí realizar pesquisa documental, a partir do exposto no site do Ministério de Minas e Energia, por meio da análise de conteúdo. As categorias de análise utilizadas foram: racionalidades, formas de cidadania e visões de gestão. Na primeira categoria, visualizou-se apenas a escolha de temas em que existe predominantemente uma racionalidade instrumental. Na análise da categoria cidadania, o plano demonstrou possuir fragilidades na publicidade do processo de audiência pública. Quanto a categoria visões de gestão, percebe-se claramente que mesmo sendo um instrumento de criação de uma importante política pública, o Plano Nacional de Energia foi realizado por meio apenas da gestão estratégica. A energia é algo que está muito vinculado a questões de mercado, mas em uma democracia melhor consolidada essa diferença seria diminuída proporcionalmente ao nível de participação de diferentes atores da sociedade civil.

Palavras-chave: *Gestão Social; Políticas Públicas; Estratégia; Energia; Racionalidade.*

¹⁸ Mestra em Ciências da Comunicação, Universidade do Estado do Amazonas e Universidade da Amazônia, josevana@gmail.com.

SOCIAL MANAGEMENT IN PUBLIC POLICIES: REFLECTIONS FROM THE CASE OF THE NATIONAL ENERGY PLAN

Abstract

The present article aims to theoretically reflect the social management assumptions, in the context of public policies, notably from the National Energy Plan, based on the material made available on the website of the Ministry of Mines and Energy. Thus, the objective of the study is to discuss the concept of social management and its antagonism with strategic management and discuss the possibilities and challenges of social management, based on the case of the elaboration of the Brazilian public energy policy. In this way, the work is divided from the methodological point of view into a bibliographical research to carry out the discussion between the concepts of strategic management and social management applied to public policies, to carry out documentary research, from the one exposed on the website of the Ministry of Mines and Energy, through content analysis. The categories of analysis used were: rationalities, forms of citizenship and visions of management. In the first category, it was visualized only the choice of subjects in which there is predominantly an instrumental rationality. In the analysis of the citizenship category, the plan has shown weaknesses in the publicity of the public hearing process. Regarding the category of management visions, it is clear that even though it is an instrument for creating an important public policy, the National Energy Plan was carried out through strategic management alone. Energy is something that is very much linked to market issues, but in a better consolidated democracy this difference would be diminished in proportion to the level of participation of different civil society actors.

Keywords: *Social Management; Public policy; Strategy; Energy; Rationality.*

1 INTRODUÇÃO

A gestão social surge no Brasil em resposta a perspectivas neoliberais e relativas ao gerencialismo, duas perspectivas que se assemelham e foram implantadas em países centrais, tais como Inglaterra e Estados Unidos (PAULA, 2005; TENÓRIO, 2008). Desta maneira, a partir da articulação com os teóricos da Escola de Frankfurt, delineou-se uma conceituação que, nos dizeres de Tenório (1998), irá trazer discussões concernentes a outras formas de racionalidade, notadamente contrárias à racionalidade instrumental.

Um dos teóricos mais utilizados será Habermas (2014), pois o conceito de gestão social será desenvolvido a partir da interação entre sociedade-Estado, trabalho-capital, gestão estratégica e gestão social, possuindo como categoria intermediadora destes pares de palavras a cidadania deliberativa, que deve apoiar a “legitimidade das decisões políticas”.

O presente artigo objetiva fazer uma reflexão teórica dos pressupostos da gestão social, no contexto das políticas públicas, a partir do Plano Nacional de Energia. Assim, objetiva-se no trabalho, de forma específica: discutir o conceito de gestão social e seu antagonismo com a gestão estratégica e discorrer sobre as possibilidades e desafios da gestão social, a partir do caso de elaboração da política pública brasileira de energia.

Para isso, a análise se embasa no material disponibilizado no site do Ministério das Minas e Energia, relativo à construção do Plano, que tem validade até 2030 e que partiu de pressupostos tidos como democráticos em sua elaboração, por meio das audiências públicas. Porém, percebe-se que a base de tais reuniões foi a gestão estratégica. Ao longo do tempo, a gestão social tem feito duras críticas a este campo do conhecimento em administração. Assim, pretende-se analisar o que foi apresentado nos relatórios da Comissão Nacional de Energia, aquilo que foi elaborado a partir da construção coletiva, mas partindo das premissas de uma grande estratégia nacional.

Desta feita, o presente trabalho irá se dividir nas seguintes seções: (1) Estratégia Pública ou Políticas Públicas?, no qual se buscou compreender os aspectos centrais das políticas públicas como estratégias de Estado; (2) Em busca de um conceito para Gestão Social: definições e características, em que nos preocupamos em delinear categorias de análise, a partir da teoria da gestão social; (3) Metodologia, em que as categorias de análise e as técnicas utilizadas serão apresentadas; (4) Possibilidades e Desafios da Gestão Social na Elaboração do Plano Nacional de Energia, em que os resultados serão analisados e discutidos; e por fim, (5) Considerações Finais.

2 GESTÃO ESTRATÉGIA E GESTÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS

2.1 ESTRATÉGIA PÚBLICA OU POLÍTICAS PÚBLICAS?

É frequente o uso do termo Políticas Públicas, em detrimento do termo Estratégias Governamentais no campo da Administração Pública. Este movimento, entretanto, não retira da Administração Pública a necessidade de se pensar a respeito das estratégias desenvolvidas neste ambiente. Na verdade, a partir dos anos 1960, com a escola de graduação em políticas públicas da *Harvard School*, que a Administração Pública assume um caráter mais estratégico de gestão pública, conforme pode ser verificado em Stokes (1986) e Moore (1995), citados também por Lynn (2010).

Em seu histórico, muitos serão os críticos dos movimentos de reformas estruturais da Administração Pública ocorridas a partir da década de 1980, na Europa Ocidental e durante os anos 1990 em países como Estados Unidos e Brasil. Em particular no Brasil, o chamado gerencialismo será duramente criticado pelo aspecto de ênfase na eficiência e diminuição da preocupação com o processo humanizado de atendimento no setor público, bem como pela grande ausência de participação popular (Paula, 2007). Isso demonstra a necessidade dessa Administração Pública ser pensada em vários níveis de análise, dos quais todos devem ter perpassado os valores éticos referentes ao *ethos* que ao mesmo tempo que é burocrático, deve ser também democrático (Bowman, 1991; DeLeon; Deleon, 2002).

Para melhor clareza das situações a serem pensadas aqui neste artigo, fizemos a distinção da Administração Pública Brasileira em três grandes grupos de análise organizacional: 1) O Estado Nação; 2) Políticas Setoriais; 3) Nível dos Órgãos, conforme explicaremos abaixo. O Estado Nação está em um nível mais abstrato e se constitui de leis, instituições políticas, governamentais ou não, insere-se o mercado, aspectos culturais e patrióticos, e relação entre nações. Os fenômenos e conflitos vistos desse ângulo assumem um intenso caráter de complexidade, devido a infinidade de fatores, disciplinas e aspectos a serem notados nesse nível, apesar dos estudos centrarem-se em sua maioria no Poder Executivo, também está inserido neste conceito as práticas realizadas nos Poderes Legislativo e Judiciário. Neste nível situamos as interações com campo do conhecimento, tais como Direito Constitucional, Relações Internacionais e massivamente Ciências Políticas.

No nível de Políticas Setoriais, podemos fazer maior distinção de organizações envolvidas no processo, ainda em um sentido bem amplo. Pode-se distinguir a gestão de ministérios, políticas públicas nacionais escritas formalmente, onde são instituídas metas e realizados acordos de cooperação para realizá-las, não podemos dizer aqui que estes espaços serão apenas de formulação de políticas, pois existe um trabalho efetivo de ação, no sentido quase sempre de acompanhamento, avaliação e retorno de parte dos subsídios necessários para a execução das políticas, vista aqui na visão de Mintzberg (1987) como estratégias guarda-chuva. Neste nível melhor situamos os estudos em formulação de Políticas Públicas.

No nível dos órgãos, adentramos nas características mais organizacionais ainda, são as prefeituras, secretarias, universidades públicas, fóruns, gabinetes, empresas públicas. É nesse nível que as políticas ou estratégias de governo deverão ser adotadas e de onde surgirá o aprendizado necessário para a manutenção destas instituições, como também a qualidade ou não dos serviços prestados.

Neste nível, os estudos em Políticas Públicas retornam para um campo específico relacionado à implementação de Políticas Públicas. Pülzl e Treib (2007), ao realizarem revisão teórica sobre esse campo, chamam a atenção para a interseção da administração pública, teoria organizacional, pesquisa em gestão pública e estudos de ciência política, conforme Schofield e Sausman (2004: 235).

O campo da implementação, chamado por nós de “nível dos órgãos”, é onde acontece a mudança entre o planejado e o de fato realizado. Em pesquisa recente, Ferreira e Medeiros (2016) demonstram que a pesquisa da implementação da política pelo servidor no nível de rua é bastante fragmentada, em razão dos pesquisadores tomarem perspectivas entre a escola *top-down* e *bottom-up*. Ainda segundo a revisão de Pülzl e Treib (2007), a escola *top-down*, representada entre outros por teóricos como Van Meter e Van Horn (1975) e Nakamura (1987), traz a necessidade de se confirmar na implementação aquilo que foi estabelecido no planejamento. Enquanto que a escola *bottom-up*, representada por Lipsky (1971) e Ingram (1977), Hjern e Hull (1982), direciona seu olhar para o que acontece na implementação, como o nível da rua tem o mesmo peso do que o alto escalão político.

Concordamos com a perspectiva *bottom-up*, pois quando falamos de políticas públicas e o quanto estratégico estas são, podemos notar que na prática existe uma mitigação dos objetivos iniciais através dessas três escalas principais (Estado-Nação, Política Setorial e Nível dos Órgãos), as quais são fundamentais para se compreender o processo de dissipação dos valores pensados no nível de Estado Nação até que se chegue no nível dos Órgãos. A dificuldade

de se pensar modelos de produção de políticas públicas e estratégias organizacionais que as contemplem se constitui de um problema real e teórico.

Ainda no nível dos órgãos, ressalta-se que este se dividirá em nível estratégico, intermediário e operacional, tornando a aplicação da política pública pelo menos parcialmente reformulada. Para compreender melhor isso, podemos utilizar das contribuições de Mintzberg (1987), utilizando-se de seu arcabouço das estratégias emergentes, onde a estratégia intencionada (política pública) traça um caminho que será acrescido de estratégias emergentes até o ponto de sua realização. Neste ponto será necessária atenção sobre as capacidades organizacionais que já estão desenvolvidas e aquelas que podem ser aprendidas.

Grande crítico do termo política e do não uso do termo estratégia, Mintzberg (1987) traz a lembrança das estratégias que emergem conforme as necessidades. De modo contrário, os estudiosos de políticas públicas irão se utilizar do modelo de ciclo de políticas públicas, ignorando estas estratégias emergentes que surgem nesse processo, constituindo-se para nós grande gap de pesquisa teórica. Conforme observado por Pülzl e Treib (2007), ancorados nos estudos de deLeon (1999) e O'Toole (2000), poucos estudos se voltarão para a proposição de operacionalizações e observações empíricas adequadas às hipóteses criadas no âmbito da implementação das políticas públicas.

Daí nossa pergunta, estas estratégias que emergem desde o nível de Estado-Nação até o nível de cada um dos órgãos que serão de diferentes naturezas, serão estratégicas para quem? É nesse momento que urge se pensar os processos de construção de políticas públicas, bem como o desenho organizacional que as concebe e as recebe, pois apesar de grande parte das políticas públicas serem instituídas *top-down* no Brasil, imagina-se que seja necessário um canal de mão dupla entre órgãos e Estado-Nação.

Longe de adentrarmos nos aspectos referentes a participação popular, que serão mais profundamente discutidos na seção sobre Gestão Social, outra pergunta que se faz iminente nesse processo é: onde estão os registros de aprendizagem dos processos que foram implementados em nível local (*path dependence*)? Por que as melhores práticas não são replicadas? Onde está a fronteira daquela organização pública?

Todas estas perguntas nascem dos estudos em estratégia, mas são pouco visualizados nos estudos de políticas públicas. Aos menos otimistas, poderíamos resumir tudo à falta de vontade política, entretanto acreditamos que existe muito material de conhecimento científico subutilizado ou equivocadamente utilizado na Gestão Pública.

Complementarmente, a Pós-modernidade traz consigo o reconhecimento da necessidade de rápida adaptação a diferentes grupos sociais, com diferentes necessidades, demonstrando o

caráter de heterogeneidade dos serviços ofertados por organizações públicas. Assim, as organizações públicas brasileiras são em sua maioria reconhecidas pela incapacidade de se antecipar aos problemas sociais encontrados.

O que queremos dizer é que o ambiente público precisa ser melhor compreendido a partir de outros aspectos que não apenas da burocracia. Questões sobre controle ainda são importantes, as relações entre estado e direito também. Entretanto, em nível local (ou dos órgãos) existem espaços não ocupados completamente pela legislação e muito mal preenchidos pela teoria de políticas públicas. Assim, propomos que há a necessidade clara de uma avanço nas teorias e técnicas envolvendo a gestão pública e que, baseado no *ethos* público, consiga dar bases para que os gestores públicos e cidadãos possam enxergar estrategicamente suas funções, a partir da análise de seu ambiente, situando-se a frente dos problemas.

A Gestão Social como campo do conhecimento compete diretamente com a Gestão Estratégica que contudo, está no cerne do desenvolvimento das ideias de políticas públicas. A aplicação de técnicas inadequadas à publicização e participação popular ocupa lugar central na crítica proposta pela Gestão Social, compreende-la, no entanto, ainda é um processo, que será mais bem delineado na seção que segue.

2.2 EM BUSCA DE UM CONCEITO PARA GESTÃO SOCIAL: DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS

Segundo os estudos de Paes (2005) e Tenório (2008), a gestão social surge no Brasil como resposta a perspectivas neoliberais e relativas ao gerencialismo, duas perspectivas que se assemelham e forma implantadas em países centrais como Inglaterra e Estados Unidos.

Para Cançado *et al* (2011) existiu um esgotamento na teoria organizacional, que teve início a partir dos anos 80, e que fora prevista por teóricos como Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Motta, havendo uma dificuldade para os estudiosos anglo-saxões em responder a novas proposições sem se utilizar dos mecanismo tayloristas-fordistas.

Desta maneira, a partir da articulação com os teóricos da Escola de Frankfurt, delineou-se uma conceituação que, nos dizeres de Tenório (1998), irá trazer discussões concernentes a outras formas de racionalidade, notadamente contrárias à racionalidade instrumental. Um dos teóricos mais utilizados será Habermas (2014), pois o conceito de gestão social será desenvolvido a partir da interação entre sociedade-Estado, trabalho-capital, gestão estratégica e gestão social, possuindo como categoria intermediadora destes pares de palavras a cidadania deliberativa, que deve apoiar a “legitimidade das decisões políticas”.

Assim sendo, a cidadania deliberativa, ultrapassa os princípios do liberalismo e republicanismo, originando processos de discussão que serão orientados por princípios como o da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Por sua vez, esses processos situar-se-ão na esfera pública, conceituada por Tenório (2005) como sendo o “espaço possível de comunicação e de deliberação entre sociedade civil, Estado e mercado”. A esfera pública localizar-se-á em uma relação direta com a sociedade civil, vista pelo autor como o “núcleo centrado em um conjunto de instituições de caráter não-econômico e não-estatal, que se caracterizam por ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida”.

O mundo da vida é visto a partir da perspectiva de Habermas como sendo um conjunto envolvendo a cultura (conhecimento), a sociedade (ordem legítima) e a personalidade (identidade individual). Assim, o desenvolvimento da razão instrumental influencia o mundo da vida e conseqüentemente as relações entre as pessoas e entre sociedade e estado. É no âmbito da razão instrumental que surge a gestão estratégica, desenvolvida por meio da ação estratégica, que focará no êxito e na competição entre os atores sociais, objetivando chegar a um fim. De maneira contrária, se dará a ação comunicativa, conceituada como uma ação racional voltada para o entendimento. Será nesse segundo contexto, o da ação comunicativa, que se desenvolverá a gestão social.

Em seu primeiro trabalho tratando sobre o tema, Tenório (1995) assim conceitua gestão social: “ação gerencial voltada para o entendimento”. Em 2005, revisitando o conceito, o autor o modifica sutilmente, tratando gestão social como sendo “processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação”.

O autor não explica essa mudança sutil, mas supomos que a ampliação da gestão social de um caráter de ação para um caráter de processo, objetiva que não ocorra o que acontece hoje na gestão pública brasileira, a participação ser realizada apenas pontualmente nos processos de formulação e implantação de políticas públicas. O autor também amplia o conceito de entendimento, no que acreditamos ser um esforço de tornar o conceito mais factual, uma vez que o termo entendimento suporta uma gama grande de conceitos e teóricos. Sobre a inserção do termo “autoridade decisória”, remete não apenas para as questões referentes a tomada de decisão em todo o processo, quanto também às questões referentes à autoridade, como formulação dinâmica de poder compartilhado entre os interessados na ação.

Sem dúvida, Tenório (1995, 2005) é um dos autores que melhor apresenta o conceito de gestão social, entretanto, Pinho e Santos (2014) realizam a crítica a partir de uma análise da produção dos autores em gestão social, relativas a experiências, deslocando o campo teórico

em uma dialogicidade entre os conceitos acima demonstrados e a prática vivenciada no Brasil. De maneira que o autor conclui que a sociedade brasileira não se encontra madura do ponto de vista do processo democrático, o que fragiliza os conceitos ora discutidos.

Não concordamos com esse autor em sua totalidade, mas a análise da prática especialmente no desenvolvimento de políticas públicas poderá ser ilustrativo para a melhor compreensão destes termos. Alves (2017), analisando a efetividade do desenvolvimento territorial através da gestão social, avançando na criação de indicadores, concluiu que especificamente no tocante aos aspectos institucionais, a participação do cidadão na tomada de decisão não resultou em uma ação significativa, sem conseguir atingir mais do que 15% de participação cidadã. Sendo esta o grande desafio dos programas governamentais, mesmo aqueles que propõem participação

2.3 METODOLOGIA E CATEGORIAS TEÓRICAS DE ANÁLISE

Desta maneira, o trabalho se organiza do ponto de vista metodológico, a partir da pesquisa bibliográfica para daí realizar pesquisa documental, a partir do exposto no site do Ministério de Minas e Energia, consolidando uma análise que possibilite realizar a comparação entre gestão social e gestão estratégica, por meio da análise de conteúdo.

Três categorias de análise foram utilizadas: racionalidades, formas de cidadania e visões de gestão. O Quadro 1 demonstra o conceito de cada categoria de análise que estão intimamente relacionadas tanto com a gestão social, quanto com a gestão estratégica. Entretanto, o Plano Nacional de Energia também foi analisado à luz dos próprios conceitos que engendra, de seu delineamento, e das decisões que foram traçadas nele.

Quadro 1 – Categorias de Análise

CATEGORIA	CONCEITOS SUBJACENTES	AUTORES
Racionalidade	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalidade Substantiva • Racionalidade Instrumental • Racionalidade Limitada 	<ul style="list-style-type: none"> • Guerreiro Ramos • Maurício Serva • Herberth Simon • Einsenhardt
Cidadania	<ul style="list-style-type: none"> • Participativa-Deliberativa • Participativa-Consultiva • Participativa-Informacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Tenório • Caçado • Piñeiro-Nebot • ONU
Visões de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão Estratégica Mainstraim • Gestão Estratégica Emergente • Gestão Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Porter • Mintzberg • Tenório

Fonte: Elaborada pela autora.

2.3.1 Racionalidades

Quando das discussões sobre gestão estratégica, um conceito emerge no campo como fundamental para a mudança nas relações entre os participantes do fazer estratégico: a racionalidade. Compreendida até meados dos anos 1960 como uma forma de tomada de decisão coerente e fundamentada, a racionalidade vai ser apresentada por Herberth Simon como de natureza limitada. Os seres humanos não conseguirão acessar toda informação necessária para tomada de decisão, além do fato das limitações cognitivas que cada um possui em menor ou maior grau. Assim, surge a ideia das estratégias emergentes que poderão preencher estas lacunas no planejamento inicial, por exemplo.

No Brasil, os estudos de Guerreiro Ramos apontam para a necessidade de uma racionalidade que fuja à racionalidade instrumental, ou seja, aquela utilizada apenas para fins funcionalistas. De modo que a racionalidade substantiva é apontada como aquela que possibilita maior atenção ao bem-estar dos sujeitos sociais, sendo importante em processos de decisão pública, como foi o fenômeno estudado.

Desta maneira, dentro da categoria analítica racionalidades, procuramos estabelecer quais formas de racionalidade delinearam o fazer dos gestores públicos na confecção do Plano Nacional de Energia.

2.3.2 Cidadania

A segunda categoria de análise se relacionou diretamente com as formas de cidadania, as quais, a partir dos estudos em Gestão Social devem ter caráter não apenas consultivo, mas principalmente deliberativo. A participação de caráter mais informacional surge mais em um contexto superficial, não sendo tão adequada a decisões de caráter permanente. Ela deve compor o quadro dos aspectos cidadãos, que não se restringirão apenas a isso.

Rememorando a ideia de governo na genealogia proposta por Foucault (1991), compreende-se que existe uma mentalidade das organizações públicas em seus processos de “governar”. Nota-se, entretanto, que a preocupação com as questões relativas à população do território surge apenas em meados do século XVIII, quando a ideia de monarquia e Estado absoluto vai aos poucos perdendo a força e os ideais democráticos começam a influenciar a ação do Estado.

Ao mesmo tempo, a até então chamada “arte de governar” começa a ganhar status de ciência, a qual se vincula primeiramente a economia política e posteriormente as ciências administrativas. Neste aspecto, surge também a burocracia através da construção de um saber econômico que permeia ideias de eficiência administrativa e hierarquização de processos.

Acompanhando o desenvolvimento da administração pública, o artigo seminal de Woodrow Wilson, de 1887, contribuiu para a divisão sistêmica de administração e política. Influenciado pelas técnicas da administração científica, a administração pública passou por várias reformas, que paulatinamente retiraram o cidadão da discussão pública empoderada.

No Brasil, após sucessivos períodos em que a democracia não foi o ideal do Estado, iniciou-se a partir dos anos de 1980, movimentos populares para democratização do acesso à formulação e avaliação das políticas públicas. Segundo Paula e Keinert (2016), isso culminou com a Constituição Federal de 1988 – denominada “Constituição Cidadã”.

Entretanto, conforme o tempo avança e o Estado brasileiro se estabiliza, tanto democraticamente, quanto em sua economia. Surge a necessidade de melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos pelo Estado, o que ancorado aos ideais neoliberais, baseia a grande reforma do Estado de 1995, cujo principal mentor foi Bresser-Pereira.

Uma grande crítica a essa reforma foi a diminuição da importância dos espaços de deliberação públicas até então idealizados na Constituição de 1988, em detrimento de maior poderio dos burocratas que tinham maior exigência de competência técnica e administrativa que supostamente os cidadãos não tinham, a não ser que estes se organizassem em organizações não-governamentais, formalmente instituídas, as quais era dado o pressuposto de parceria com o Estado para a realização de serviços públicos.

Acredita-se que foi a partir do emaranhado dessas ideologias que, conforme aponta Dagnino (2005), surge no Brasil uma “confluência perversa” de dois conceitos de participação: (1) a participação se daria como consequência do adensamento da cidadania e da democracia; e (2) a participação se associa a diminuição do papel do Estado e isenção deste como garantidor de direitos.

Esses dois entendimentos são problemáticos para a compreensão do tema. Em que é importante esclarecer a necessidade das garantias constitucionais que darão direito a todos participarem igualmente. Assim, conforme explica Piñedo-Nebot (2004), a necessidade da participação está dirigida por um conjunto de regras de participação direta e também representativa, em instituições cujo regime interno está delineado pelos participantes e com recursos distribuídos, segundo métodos objetivos baseados em critérios gerais, como também em critérios técnicos.

De modo semelhante, o trabalho de diálogos entre Brasil e União Europeia, realizado pelo IPEA (documento eletrônico), esclarece as diferenças entre as duas principais concepções de participação democrática, aquela de viés representativa e a outra de viés direto ou deliberativo, conforme podemos ver no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Diferenças entre perspectivas de participação democrática

CONCEITO	CARACTERÍSTICAS	CRÍTICAS
PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA REPRESENTATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculada a um método político de competição entre os líderes (elite), pelos votos dos indivíduos, em eleições livres e periódicas; • Somente por meio do procedimento eleitoral é que a maioria pode exercer o controle sobre os representantes eleitos, ou seja, não os/as reconduzindo ao mandato político; • A igualdade política seria vinculada ao direito de todos ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes; • O nível de participação da maioria não deve crescer acima do mínimo necessário, a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procura estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo; • Prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social; • Limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva; • Sobretudo em países em desenvolvimento, esconde e mantém estruturas de dominação e opressão forjadas historicamente e perpetradas pelo Estado.
PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DIRETA OU DELIBERATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Não limitada apenas ao voto; • Permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo, uma vez que tomaram parte no processo decisório; • Para que os indivíduos sejam capazes de participar efetivamente do governo de um Estado nacional, as qualidades necessárias a essa participação devem ser fomentadas e desenvolvidas em nível local, por meio da democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Excesso de demandas sociais desestabilizariam o sistema político e sobrecarregariam financeiramente o Estado; • Risco de manutenção de relações clientelistas em uma sociedade sem recursos cognitivos e educacionais à participação.

Fonte: Adaptado de IPEA¹⁹ [recurso eletrônico].

Nesse contexto, dois possíveis conceitos de participação surgem, o primeiro ancorado nas ideias neoliberais, em que o Estado é menor, a burocracia foca na eficiência técnica, ancorada na informação levantada por pesquisa e possui o poder de decisão final, junto aos atores políticos, que são os verdadeiros detentores de poder.

No outro contexto, que defende e fomenta a participação direta, os movimentos sociais e um Estado mais aberto, a participação eletrônica seria a capacidade de utilização das tecnologias para aprimorar as interações com o cidadão, de forma a possibilitar democracia direta, com influência significativa do cidadão na tomada de decisão pública.

Nas duas visões de participação, dois aspectos serão fundamentais para o desenvolvimento de uma participação eletrônica efetiva: informação e poder compartilhados para com o cidadão. Assim, parte-se para o desenvolvimento das bases para a discussão do conceito de participação eletrônica.

¹⁹ O quadro foi retirado de documento oficial do IPEA, a partir de alguns trabalhos relevantes na área, tais como o de Carole Pateman, no livro *Participação e Teoria Democrática* (1992) e Boaventura de Sousa Santos, no livro *Democratizar a democracia* (2002).

2.3.3 Visão de Gestão

Os cidadãos brasileiros têm reconhecidamente problemas no desenrolar das políticas públicas e no atendimento de suas necessidades básicas. Entretanto, o mau atendimento poderá estar na formulação da política pública, como também visão de gestão relacionada a este processo.

Neste artigo, toma-se visão de gestão como um conceito relacionado à capacidade de expansão da fronteira de entrada de conhecimentos no processo de formulação de determinada política pública. Em outras palavras, é como os gestores do processo de formulação de políticas visualizam o conteúdo de entrada para a política.

Quando o foco proposto na formulação da políticas pública, perpassa valores da teoria da gestão estratégica mainstraim, geralmente parte de técnicas já conhecidas da administração empresarial, tais como o *Balanced ScoreCard (BSC)* ou as diretrizes do *Project Management Institute (PMI)*. Do ponto de vista teórico, vai se utilizar também de uma visão estritamente técnica.

Sem dúvida, burocracia gera poder, o burocrata tem conhecimentos que só ele possui, porém, e ao mesmo tempo, ele pode e deve criar pontes dentro da organização e também fora dela. Por isso, pontuamos um estágio aquém da visão de gestão social, que seria a visão de gestão estratégica emergente. Onde a fronteira de entrada de conhecimentos é um tanto quanto mais flexível.

Nesse Segundo conceito subjacente, poderá ser necessária uma mudança de perspectiva, de uma lógica "sistêmico-controladora" à lógica "processual-relacional" (WATSON, 2005). Nesse sentido, é possível retirar algumas problemáticas apontadas pelos estudos em estratégia, tais como capacidades e barreiras de replicação para o início da discussão. Inicia-se a reflexão com o proposto por Mintzberg (1987) para uma reflexão crítica da visão de políticas públicas.

O diferencial entre estes dois primeiros conceitos está que no primeiro a gestão age de forma mais inflexível, onde o alto escalão da organização toma as decisões em detrimento de quem de fato as implementa. O cidadão nem existe no processo. Assim como pode existir uma visão de gestão estratégica emergente que consegue situar os participantes do processo como efetivos colaboradores na tomada de decisão.

Como um continuum, no outro extremo desse processo, a visão de gestão social surge como um espaço continuado de decisões compartilhadas. As audiências públicas seriam o cerne da questão e a abertura de tomada de decisões seriam ampliada, não apenas a fronteira de

abertura para conhecimento é mais porosa e sofisticada, como tem seu alcance ampliado. Enquanto na gestão estratégica emergente são abertas brechas trazidas pelo incompletude de informações. Esses aspectos principais serão mais bem delineados na seção que segue.

2.4 POSSIBILIDADES E DESAFIOS DA GESTÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ENERGIA

Em 2007, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), empresa pública, vinculada ao Ministério de Estado de Minas e Energia, realizou estudo para elaboração do Plano Nacional de Energia (PNE-2030), conforme o site da instituição “o primeiro estudo de planejamento integrado dos recursos energéticos realizado no âmbito do Governo brasileiro”.

A EPE disponibiliza no site da instituição além do plano completo que traça a utilização e as escolhas energéticas brasileiras até o ano de 2030, apresentando também apresentações resumidas dos temas apresentados durante os seminários para construção do plano. Sendo tratados os seguintes temas, conforme a data: Geração Hidrelétrica (18/04/2006); Cenários Macroeconômicos (26/04/2006); Geração Termonuclear (14/06/2006); Carvão Mineral (14/06/2006); Petróleo e Derivados (13/07/2006); Gás Natural (13/07/2006); Eficiência Energética (13/07/2006); Estudos da oferta – Recursos Energéticos: Combustíveis Líquidos (29/08/2006); Projeções do Consumo Final de Energia (21/09/2006); Estratégia para a Expansão da Oferta (22/11/2006).

No delineamento dos objetivos do plano, em virtude do alto grau de investimentos da área de produção energética, parte-se do pressuposto maior da gestão estratégica mainstream: o planejamento em longo prazo. Nesse aspecto, o plano aposta no planejamento de todo o país, sem atentar para aspectos cruciais daquilo que é apresentado pela Gestão Social: a territorialidade.

País de dimensões continentais, o Brasil agrega em torno de grandes urbanas, grande consume energético. Sendo entretanto em áreas remotas e quase sempre rurais que a energia será produzida. Desde campos de energia solar até as impactantes hidrelétricas, a produção de energia ultrapassa os muros das grandes cidades. Não existe em todo plano citações referentes às diferentes territorialidades dentro do Brasil, este por sua vez é visualizado e apresentado como um grande e coeso sistema único que o plano gentilmente iria direcionar para o lugar certo: suas metas.

Em seguida, outro aspecto a ser observado antes de adentrarmos as categorias propostas, é o próprio conceito de Plano Nacional de Energia. Segundo o próprio documento

ele é “composto por estudos que buscam fornecer insumos para a formulação da política energética” (PNE, 2007, p. 09), ele não deveria ser um resumo da própria política energética. Em outro momento, ele é apresentado como relatório de caráter técnico e financeiro. Sabe-se que a própria existência do plano foi um avanço no sistema de gestão pública federal brasileiro, mas estes nuances de um domínio técnico superior aos aspectos democráticos do planejamento público irão ecoar depois em consequências como daquelas pessoas atingidas por barragem, por exemplo.

Na primeira categoria de análise: a racionalidade, podemos iniciar as observações pela escolha dos temas. Em que existe predominantemente uma racionalidade instrumental uma vez que as temáticas são definidas pela alta burocracia da EPE e pela utilização dos termos Cenários Macroeconômicos, Eficiência Energética, Estudos da oferta e estratégia. A escolha dos temas por parte do pessoal técnico da EPE é eminentemente econômico, o que pode ser expresso na análise do seguinte parágrafo presente no Relatório Final PNE-2030 (p. 146-147):

Por óbvio, o desenvolvimento de qualquer potencial hidráulico deve cuidar para que os impactos ambientais provocados sejam mitigados. Além disso, deve-se avançar na direção de fazer com que um aproveitamento desse tipo possa ser um elemento de integração regional. Dito de outra forma, não se pode, liminarmente, descartar o desenvolvimento de um potencial hidráulico com base nos argumentos simplificados que têm sido levantados contra a instalação de usinas hidrelétricas de maior porte. Do contrário, estar-se-á abrindo mão do aproveitamento de um potencial renovável e de baixo custo. **Os impactos ambientais para as gerações futuras devem ser confrontados com os custos futuros mais altos que essas gerações pagarão pela energia,** com os impactos ambientais produzidos pela opção que for escolhida (sim, porque todas as fontes de energia produzem impacto ambiental) e, inclusive, com a eventual escassez futura da energia.

O parágrafo destacado acima coloca claramente a questão econômica acima das questões ambientais e sociais, ele é precedido por um breve texto que defende a diminuição das reservas ambientais na Amazônia, colocando também as áreas indígenas como “áreas de conflito”.

Colocar em primeiro lugar os custos em detrimento dos impactos ambientais para as gerações futuras demonstra o caráter instrumental da racionalidade utilizada no plano. Ao mesmo tempo que remonta a uma racionalidade limitada que não consegue antever problemas de ordem socioambiental pois se centra em aspectos econômicos e financeiros.

A racionalidade substantiva desaparece também na medida que é tomada uma decisão em prol da produção hidrelétrica de energia, as opções mais “limpas” são praticamente descartadas do plano, sendo objeto de pouco ou nenhum estudo, tais como energia solar e energia eólica, com posterior destaque para a energia nuclear.

Ao analisarmos a categoria cidadania, dentro do que preceitua Habermas, buscamos então a cidadania que pode ser dada de maneira liberal, republicana ou deliberativa. Nesse ponto sentimos dificuldades de definir quem participou do processo de decisão para elaboração do plano, logo em seu princípio o plano apresenta uma lista de partícipes da esfera pública, representantes da Empresa Pública de Energia, Ministério das Minas e Energia e das principais universidades brasileiras na área de Ciências Naturais. O relatório coloca os partícipes como sujeitos ocultos do discurso: “O desenvolvimento dos trabalhos foi conduzido incorporando-se a necessária participação de importantes elementos da sociedade, com divulgação pública para esse tipo de estudo e ampla cobertura dos principais meios de comunicação” (SITE EPE).

De forma ilustrativa, ao estudarmos o relatório da consulta pública da União Europeia sobre políticas de energia e climáticas, o documento mostra com clareza a participação dos cidadãos em percentuais:

There was a strong participation from industry associations (41 %), companies (8% with a balanced representation between energy intensive and non-energy intensive firms) and power sector companies (10%) in the consultation. Also civil society, including NGOs (8%), citizens (11%) and trade unions (2%) were well represented. Member States' official replies are considered by the Commission as statements expressed either by central Governments or sent by single national Ministries. Some Member States also underlined that their submission may not fully reflect the final position of their Government.

O documento deixa clara a participação massiva das companhias industriais, que têm interesse econômico direto na produção e no consumo de energia elétrica. O mesmo não ocorre na situação brasileira, demonstrando dificuldades em dar espaço de igualdade para os cidadãos exercerem sua participação e publicizar as ações públicas. O fragmento abaixo do relatório final demonstra isso:

Nessas condições, os estudos do PNE 2030 foram conduzidos incorporando-se a necessária participação de **importantes elementos da sociedade**, com ampla divulgação pública para esse tipo de estudo, com ampla cobertura dos principais meios de comunicação. (PNE, 2007, p. XIX)

O panorama de “seminários” também é representativa da natureza informativa da participação levantada na produção do conjunto de documentos que forma o plano. Primeiro, a natureza consultiva da participação se restringe a quem possui conhecimento técnico especializado, como é destacado na seguinte parte do plano: “Da mesma forma que no trato dos recursos energéticos, os estudos sobre a demanda não prescindiram de ampla discussão junto a **especialistas**, seja na área da macroeconomia e da demografia, seja na área da eficiência e do uso da energia propriamente dito” (PNE, 2007, XX).

Quanto a categoria visões de gestão, os argumentos apresentados em todo o texto do Plano Nacional de Energia possuem características da visão de gestão estratégica *mainstream*, onde um grupo de pessoas qualificadas exerce seu poder de conhecimento, em detrimento de outros aspectos. Mesmo em partes do plano delineadas para discussão de aspectos ambientais, por exemplo, existe um foco ambiental mais voltado puramente à legislação que sempre se encontra em uma balança cujo os aspectos econômico-financeiros pesam bastante, denotando aumento de custos, como podemos visualizar nos seguintes fragmentos:

Esse conjunto de normas reflete uma tendência mundial de aumento da importância da dimensão ambiental nos processos de produção e uso de energia, porém tendem a introduzir custos adicionais para o desenvolvimento de tais atividades. (PNE, 2007, p. 100)

(...)

Considera-se que, no horizonte do estudo, as medidas necessárias para a minimização da geração de gases, despejos líquidos e resíduos sólidos possam ser adequadamente equacionadas. Tais medidas incluem o uso de tecnologias mais eficientes, reciclagem e reutilização de materiais, economia e uso de produtos. Alguns resíduos podem ser aproveitados como matéria-prima ou combustível em outras indústrias, como é o caso da borra oleosa, que pode ser empregada como combustível auxiliar no processo de fabricação de cimento. Os custos associados são considerados no investimento de cada nova planta. (PNE, 2007, p. 101)

Como não fica claro no aspecto ambiental quais especialistas foram ouvidos na confecção do plano e nem o grau de participação de entidades da organização civil que possuem preocupação de ordem ambiental. Especificamente, quando o assunto é Amazônia, apesar dos altos impactos que projetos energéticos podem ter na área, são destacados os custos de transação (nomenclatura comumente usada na teoria da gestão estratégica *mainstream*), conforme podemos ver no fragmento:

A criação de novas unidades de conservação e áreas indígenas não está descartada, o que aumenta potencialmente os custos de transação associados a projetos de aproveitamento hidráulico. (PNE, 2007, p. 52)

Outro ponto de destaque é a tomada de posição em razão do Teorema de Coase (MUNGER, 2008), onde as externalidades das operações e os conflitos podem ser resolvidos na esfera privada pela troca do impacto causado *versus* o recurso necessário para mitigar esse impacto naqueles que foram diretamente atingidos por ele. Isso é visualizado em várias passagens do plano, em que destacamos a seguinte:

A efetiva integração da dimensão sócio-ambiental nos estudos de planejamento, desde os estudos de inventário das bacias hidrográficas,

visando a busca de soluções que **minimizem ou mitiguem** os impactos provocados pelos projetos;

A elaboração dos estudos de impacto sócio-ambiental com a qualidade necessária e de forma articulada com as demais **áreas de planejamento** (por exemplo: **estudos energéticos, de engenharia**, etc.);

O reconhecimento das características específicas dos ecossistemas e das comunidades locais, incorporando tanto as diretrizes e estratégias da área ambiental, bem como as demais políticas públicas para o **desenvolvimento regional**;

A promoção de ampla e permanente articulação com organismos ambientais (MMA, IBAMA, FUNAI, INCRA, órgãos de licenciamento nos planos estadual e municipal, etc.), Ministério Público e **sociedade em geral**;

A busca de soluções alternativas de engenharia para áreas sensíveis (por exemplo: derivações para adução; rebaixamento da cota de reservatórios, **reduzindo a área alagada**; procedimentos operativos especiais; alteamento de torres; **técnicas especiais de construção**, etc.). (PNE, 2007, p. 53)

É tomada pelo órgão e governo federal a única e permanente opção estratégica de utilização de hidrelétricas na Amazônia, com reconhecido impacto ambiental que será diminuído, mitigado, minimizado. Em nenhuma circunstância é dada a opção de outros modelos econômicos de geração de energia.

Depreende-se que em sua visão de gestão, apesar da utilização de audiências públicas (em formato de seminários) não consegue alcançar nem mesmo a visão de gestão estratégica emergente, nem tampouco a visão da gestão social. Em suma, é um plano direcionado e pensado para o mercado de energia, objetivando obter investimentos na área.

Entretanto, os impactos da produção energética serão sentidos por grande parte da população, que deveria ser envolvida em uma gestão mais aberta, transparente e participativa. Ao longo do tempo, os impactos sentidos por populações atingidas pelas escolhas econômico-financeiras de uma década atrás ainda ecoa no desenvolvimento pouco estruturado da região do sudoeste do Pará e no aumento do desmatamento da floresta, só para citar alguns impactos.

Percebe-se claramente que ainda seja um instrumento de criação de uma importante política pública, o Plano Nacional de Energia foi realizado por meio apenas da gestão estratégica, o que foi demonstrado através do desenvolvimento das racionalidades empregadas na construção dos temas e do texto do documento final. A energia é algo que está muito vinculado a questões de mercado, mas em uma democracia melhor consolidada essa diferença seria diminuída proporcionalmente ao nível de participação de diferentes atores da sociedade civil, o que é demonstrado que não ocorreu.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica claro após este breve estudo de caso da elaboração do Plano Nacional de Energia, que são muitos os desafios enfrentados pela Gestão Social, precipuamente, ela envolve o desenvolvimento de outra forma de racionalidade, que requer a desconstrução de paradigmas há muito são utilizados na gestão pública brasileira.

A Gestão Social cria um embate com a Administração Burocrática base de nossas leis quando o assunto é administração pública. Parece necessário ainda maiores estudos no tocante as estruturas formais atuais e as possibilidades engendradas pela Gestão Pública, a fim de que algumas leis brasileiras sejam repensadas.

Ao mesmo tempo, existe um caráter tecnológico no âmbito dos estudos organizacionais que deve ser maior compreendido pela área de Gestão Social, concordamos com Araújo e Boullosa (2015), no sentido da institucionalização precoce da Gestão Social, pois se faz necessário maiores estudos de caso em que seja discutido as possibilidades da Gestão Social, pois ainda que um conceito em construção (PINHO E SANTOS, 2014), a Gestão Social já possui um escopo que se delinea, conforme pudemos ver nas contribuições de Tenório (1998, 2005) e Paula (2005).

Assim, através da dialogicidade entre o construto teórico e a prática administrativa, notadamente no setor público, poderemos melhor visualizar as contribuições e a riqueza de expressões que a Gestão Social poderá realizar no contexto de elaboração e implantação de Políticas Públicas.

O quadro de categorias analíticas apresentadas é só uma reflexão inicial das possibilidades que a gestão social nos dá como ferramental de avaliação da formulação de políticas públicas que devem ser pensadas sobre o ponto de vista do ethos da participação cidadã. Nos dizeres de Piñedo-Nebot (2004, p. 30): “a utilização prolongada do pressuposto de participação cria um contexto favorável para estimular um novo comportamento político, o que supõe um ethos político diferente (...) permitindo uma cidadania mais consciente, mais crítica e mais exigente”. Quanto mais se participa, mais se aprende a participar. Tornar nossos estudos em gestão social ativos na avaliação das ações governamentais pode possibilitar o embasamento crítico necessário à ação.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. **Esfera Pública, esfera social e gestão social:** aproximações epistemológicas e ontológicas. In: 9ª CONFERENCIA REGIONAL DE ISTR PARA A AMERICA LATINA Y CARIBE, 2013, Santiago - Chile. Anais... Santiago: ISTR, 2013.
- ALVES, M. J. **A atuação do programa Territórios da Cidadania no Estado do Maranhão:** uma análise da efetividade em promover o desenvolvimento socioeconômico do Território do Mearim, através da Gestão Social, no período de 2006 a 2012. 141f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.
- BOWMAN, J. S. **Ethical frontiers in public management: seeking new strategies for resolving ethical dilemmas.** San Francisco: Jossey-Bass, 1991.
- BROWN, M.; BRUDNEY, J. Learning organizations in the public sector? A study of police agencies employing information and technology to advance knowledge. *Public Administration Review*, 63(1): 30-43, 2003.
- CANÇADO, 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, set. 2011.
- COMMISSION EUROPÉENNE. **Green Paper 2030:** Main outcomes of the public consultation. 2013. Disponível em: http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm Acesso em 10 jun. 2016.
- DELEON, P. The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research. *Policy Studies Review*, 16: 311-338, 1999.
- DELEON, L.; DELEON, P. The Democratic Ethos and Public Management. *Administration & Society*, v. 34, n. 2, p. 229-250, 2002.
- EPE – Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Nacional de Energia**, 2007. Disponível em: http://www.epe.gov.br/Estudos/Paginas/Plano%20Nacional%20de%20Energia%20%E2%80%93%20PNE/Estudos_12.aspx Acesso em: 10 jun. 2016.
- FERREIRA, V.; MEDEIROS, F. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, 14(3): 776-793, 2016.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- LYNN, L. Jr. Gestão Pública. In G. Peters & J. Pierre (orgs.), *Administração Pública: coletânea*. 33-52, São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.
- MINTZBERG, H. Emergent strategy for public policy. *Canadian Public Administration*, 30: 214-229, 1987.

MOORE, M. A. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

MUNGER, M. **As externalidades e o Teorema de Coase**. Disponível em: <http://www.itr.ufrj.br/neertam/economia-da-poluicao-discussao/ronald-coase-e-poluicao/criticas-ao-teorema/> Acesso em: 23 abr. 2018.

NAKAMURA, R. 1987. The Textbook Policy Process and Implementation Research. **Policy Studies Review**, v. 7, p. 142–154, 1987.

O'TOOLE, L. J. Jr. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, p. 263–288, 2000.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIÑEDO-NEBOT, C. Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos. **Revista Temas para el Debate**, N. 113, Abril, 2004.

PINHO, J.A.G. **Gestão Social: uma análise crítica de experiências brasileiras**. In: Revista do Serviço Público, Brasília, p. 257-179, 2005.

PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing Public Policy. In F. Fisher, G. Miller, & M. Sidney (ed.) **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**, 89-108, Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participative**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHOFELD, J.; SAUSMAN, C. Symposium on Implementing Public Policy. Learning from Theory and Practice Introduction. **Public Administration**, 82, 235-248, 2004.

STOKES, D. Political and organizational analysis in the policy curriculum. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 6, p. 45-55, 1986.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: EBAP/FGV. V2., n.32, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G. **(Re) visitando o conceito de gestão social**. In: Revista Desenvolvimento em Questão. Ijuí, Ed. Unijuí. V.3. n.5. p.101 – 125, 2005.

VAN METER, D.; VAN HORN, C. The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework. **Administration and Society**, v. 6, p. 445–488, 1975.

POLÍTICAS PÚBLICAS INFORMACIONAIS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS NOS PODERES EXECUTIVOS ESTADUAIS²⁰

Suélem Viana Macedo²¹

Josiel Lopes Valadares²²

Gabriela Brandão Lopes²³

Resumo

A fase de implementação das políticas públicas é determinante para o alcance dos seus objetivos. Em uma sociedade que cada vez mais utiliza recursos tecnológicos, a criação de facilidades de acesso e de busca de informação tornou-se uma necessidade. Nesse contexto, este artigo tem como objetivo geral examinar a disponibilidade de dados abertos nos governos estaduais, construindo um panorama geral dessa política informacional nos poderes executivos dos estados brasileiros. O estudo foi realizado de forma qualitativa, por meio da observação de seus Portais de Dados Abertos e Portais da Transparência, e quantitativo, a partir da estatística descritiva. Os resultados permitiram concluir que, apesar dos avanços, a publicação estruturada de arquivos em formatos abertos nos governos estaduais ainda é incipiente. De igual modo, o estudo revelou que a regulamentação local dessa política é pequena e que ainda há pouco suporte ao cidadão que busca pelos dados abertos.

Palavras Chave: Transparência; Acesso à Informação; Implementação.

²⁰ Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro à pesquisa.

²¹ Mestranda em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: susu.viana@hotmail.com.

²² Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA); Professor Adjunto na Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: adm_josiel@yahoo.com.br.

²³ Mestranda em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: gabrielablpes52@gmail.com.

PUBLIC POLICIES IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF GOVERNMENT DATA OPENED ON STATE EXECUTIVE POWERS

Abstract

The implementation phase of public policies is decisive for the achievement of its objectives. In a society that increasingly uses technological resources, the creation of facilities for access and search for information has become a necessity. In this context, this article has as general objective to examine the availability of open data in the state governments, constructing a general picture of this informational policy in the executive powers of the Brazilian states. The study was conducted in a qualitative way, through the observation of its Open Data Portals and Transparency Portals, and quantitative, from the descriptive statistics. The results allowed to conclude that, despite the advances, the structured publication of files in open formats in the state governments is still incipient. Likewise, the study revealed that the local regulation of this policy is small and that there is still little support for citizens who are looking for open data.

Keywords: Transparency; Access to information; Implementation.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TICs) vem proporcionando novas possibilidades de se promover a transparência dos dados públicos. Na administração pública brasileira a informatização das atividades internas do governo e da comunicação com o público externo têm sido realizadas, principalmente, pela construção de portais governamentais eletrônicos que concentram e disponibilizam os dados públicos. A utilização da internet e de suas funcionalidades, deste modo, além de facilitar o acesso às informações que são produzidas, coletadas e armazenadas pelos entes governamentais, permite, também, uma maior abertura do Estado à sociedade, fomentando a participação democrática e cidadã nos assuntos públicos (LEMOS e LÉVY, 2010; VICENTE e SCHEFFER, 2014; PINHO, 2008).

Por ser imprescindível à democracia contemporânea (ANGÉLICO e TEIXEIRA, 2012), inúmeros países aprovaram leis que regulamentaram o acesso às informações públicas. No Brasil, especificamente, o acesso à informação é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, todavia, tal previsão não foi o suficiente para que a cultura do sigilo dos dados públicos fosse superada. Embora possam ser identificadas algumas medidas legais esparsas para fomentar a transparência das ações governamentais no âmbito da administração pública federal, somente com a publicação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), é possível falar em uma política de acesso à informação.

Seguindo o movimento mundial pela disponibilização das informações públicas em formatos abertos, um fator que contribuiu para a aprovação da LAI e que, conseqüentemente, influenciou em seu texto final, foi a Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership – OGP*) firmada pelo Brasil com outros países em setembro de 2011 (BURLE et al., 2015). Seus objetivos, de modo geral, estão relacionados à promoção de incentivos às políticas públicas de transparência, apoio a participação cidadã, implementação dos mais altos padrões de integridade profissional por todas as administrações e ampliação do acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas (CUNHA et al., 2015).

Destaca-se, contudo, que diferentemente da Lei de Acesso à Informação, que busca garantir o direito ao acesso, as diretrizes no âmbito dos Dados Governamentais Abertos, originadas do Governo Aberto, dizem respeito a abertura das informações públicas como um dispositivo para ampliação da fiscalização e participação cidadã (BURLE et al., 2015). Além disso, embora sejam políticas informacionais de âmbito nacional que possuem como foco central aumentar a transparência do governo, é possível observar que as iniciativas relacionadas

à ampliação dos Dados Governamentais Abertos vêm ocorrendo de forma mais visível no nível federal, sendo pouco discutida e divulgada no contexto dos poderes executivos estaduais e municipais.

Assim, levanta-se o seguinte questionamento: De que maneira os poderes executivos estaduais têm implementado a política dos Dados Governamentais Abertos em seus governos? Deste modo, como objetivo geral buscou-se analisar a disponibilidade de dados abertos nos governos estaduais, construindo um panorama geral dessa política informacional nos poderes executivos dos estados brasileiros.

Apesar do acesso à informação não ser um assunto recente, ainda são incipientes as discussões sobre os Dados Governamentais Abertos no Brasil, principalmente, estudos relativos ao âmbito estadual (RIBEIRO, MATHEUS e VAZ, 2010). Acredita-se que a análise desse tema pode indicar áreas que merecem ser priorizadas na gestão pública dos estados, não apenas no sentido reduzir as assimetrias informacionais, mas, também, na promoção de medidas que busquem fortalecer o envolvimento dos cidadãos nas ações governamentais.

2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 6) várias definições de política pública tentam captar a ideia de que a sua produção “é um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições”. Um dos conceitos mais conhecidos é o de Thomas Dye (1972, p. 2), segundo o qual entende-se como política pública “tudo o que um governo escolhe fazer ou deixar de fazer”. Alguns autores, aliás, analisam as políticas públicas como um ciclo deliberativo formado por um processo dinâmico (SOUZA, 2006), chamado ciclo de políticas públicas. Essa ideia vê a política como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios, constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. Dentre suas etapas vale destacar o processo de implementação, que é o foco deste trabalho, fase em que a política sai do papel e é colocada em prática.

O estudo da implementação ganhou destaque no início dos anos 1970, quando autores americanos começaram a dar importância para essa fase do ciclo de políticas públicas, e mais tarde, no final dessa mesma década, quando países europeus também iniciaram a estudar essa fase (HILL e HUPE, 2002; HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Até então, havia um “elo perdido” entre a preocupação com a formulação de políticas e a avaliação dos resultados (RUA,

1997), que está “ancorado em uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de políticas públicas” (SILVA e MELO, 2000).

Segundo Ferreira e Medeiros (2016, p. 777), entende-se a implementação como “a operacionalização de uma decisão política, comumente estabelecida em uma lei, um programa ou mesmo em uma decisão judicial, constituindo-se em uma série de decisões e ações direcionadas a colocar uma decisão de governo em prática”. Nesse sentido, o processo de implementação é a fase do ciclo de políticas públicas que tem como objetivo estabelecer ações para colocar em prática a política pública formulada pelos atores decisores, a fim de permitir o alcance ao público alvo (FREY, 2000).

Na pesquisa empírica realizada na primeira metade do século XX o estudo dos processos pelos quais as políticas são traduzidas em ações foi negligenciado pela literatura. Após Pressman e Wildavsky é que se formaram, a partir de diferentes autores, as duas principais correntes teóricas sobre o tema – *top-down* e *bottom-up* - (HILL e HUPE, 2002). Autores seguidores do modelo *top-down* entendem a implementação, de modo geral, como “um processo de fidelidade aos objetivos dos formuladores das políticas, estando submetida ao controle hierárquico ou ao controle da lei” (FERREIRA e MEDEIROS, 2016, p. 778). Já os filiados à corrente *bottom-up* (HILL e HUPE, 2002) compreendiam a implementação como “um processo de negociação explícita ou implícita entre os membros do órgão público responsável pela implementação, os implementadores da linha de frente” (FERREIRA e MEDEIROS, 2016, p. 778).

O modelo *top-down*, em termos gerais, enfatiza a separação entre a política e a administração, enfocando o controle e a hierarquia, de modo que a implementação começa onde a política acaba (LOTTA, 2014). Assim, a política deve ser feita no topo e executada pelos agentes de acordo com os objetivos inicialmente formulados. Nesta perspectiva, como os planos devem ser implementados exatamente como foram concebidos, não há lugar para o exercício da discricionariedade por parte dos implementadores.

Já o modelo *bottom-up* compreende que o processo de implementação transforma e adapta as políticas originais, de modo que pode haver modificação das intenções ao longo das ações (LOTTA, 2014). Assim, os resultados de sucesso ou fracasso da política não dependem de planos anteriores que foram formulados no topo, mas do processo de implementação. Essa visão enxerga a política pública como flexível e apta a se adaptar a possíveis alterações que podem justamente levar a diferentes resultados.

De acordo como Ollaik e Medeiros (2011) por meio de instrumentos governamentais, como as regras, as políticas públicas são estruturadas, na tentativa de pautar o comportamento

dos atores, os recursos a serem utilizados e o modo de utilização desses pelos envolvidos quanto ao alcance dos objetivos inicialmente pretendidos. Todavia, independentemente do modelo adotado, a maior preocupação nos estudos de implementação tem sido compreender as razões das diferenças entre a política formulada e a política que é efetivamente realizada (FERREIRA e MEDEIROS, 2016; SUBIRATS, 2006). Isso ocorre devido ao fato de muitas vezes os resultados de determinadas políticas não corresponderem ao que foi projetado no momento em que foram formuladas.

No que se refere à política de acesso à informação no Brasil, como será possível visualizar com maior riqueza de detalhes na próxima seção, a sua implementação está relacionada à formulação de leis de nível federal que estabelecem normas relativas à disponibilização dos dados públicos aos cidadãos, cabendo aos estados e municípios regulamentarem a matéria em suas unidades federativas. Assim, a disposição em informar e o compromisso com o cumprimento das exigências legais por parte dos líderes dos governos é importante quando se pensa em uma política pública de verdadeiro acesso à informação. Aliás, não só isso pode interferir na implementação da política, fatores como a adequação, suficiência e disponibilidade de tempo e recursos, bem como à compreensão e especificação de seus objetivos, podem fazer com que os resultados não sejam aqueles esperados (SUBIRATS, 2006).

Para Platt Neto *et. al* (2007, p. 77) “mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população”. Deste modo, deve-se ter em mente que uma política pública não sai do papel de forma automática e que, embora a norma constitua um importante instrumento para a sua implementação, ela representa apenas um ponto de partida, e não um fim em si mesma. Uma política de transparência pública precisa se abrir para uma relação direta com o cidadão ou com as organizações da sociedade para que seja possível apurar responsabilidades e promover sanções se for o caso.

3 TRANSPARÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO NO BRASIL

A transparência das informações públicas ganhou maior expressão social na última década do século XX, quando passou a ser incorporada à agenda política governamental internacional e nacional (PAES, 2011; HEALD, 2003). Segundo Cruz *et al.* (2012), a transparência na gestão pública contempla a disponibilidade de informações e o controle social

exercido pela sociedade, de forma que o acesso deve processar-se de maneira ampla, a fim de que o controle possa atuar de maneira eficaz.

Na visão de Filho (2005), para a implementação de uma política de transparência deve haver uma disposição da administração pública em se abrir. Tal processo envolve tanto a transparência quanto o aumento da permeabilidade do Estado por meio de mecanismos que garantam que as demandas da sociedade possam influenciar a atividade pública. O passo seguinte seria o efetivo envolvimento e participação da sociedade na gestão pública. A promoção da transparência, nesse sentido, é considerada como um dos fatores que consolidam a *accountability*, pois além de facilitar o controle social e fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade (GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012; PINHO, 2008), contribui para a garantia de melhores resultados das políticas públicas, bem como estimula o cumprimento das decisões adotadas pelos governantes.

Quando se fala em transparência na administração pública brasileira pode-se dizer que por diversos anos perdurou a cultura do segredo (OLIVEIRA JUNIOR, JORDÃO e CASTRO JUNIOR, 2014). As alterações legislativas mais consistentes vinculadas à publicidade ocorreram após a Constituição Federal de 1988, que ampliou os controles internos e externos da gestão pública, bem como positivou a publicidade como princípio constitucional, instituindo o direito ao acesso às informações públicas (BERNARDES, SANTOS e ROVER, 2015).

Todavia, a previsão constitucional acerca desse direito não foi o suficiente para que o sigilo dos dados públicos fosse superado. Tal fato, por conseguinte, estimulou a promulgação da Lei Complementar nº. 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), cuja finalidade era institucionalizar a responsabilidade na gestão fiscal e instigar a ação planejada. Posteriormente, a referida lei teve, por meio da Lei Complementar nº 131/09 (BRASIL, 2009), acréscimos quanto à divulgação de seus dados, sendo estabelecida a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária, criando os conhecidos Portais da Transparência.

Segundo Michener (2010) a disseminação da política pública de acesso a informação no mundo ganhou destaque entre 1999 e 2009 por pressão internacional. Mendel (2009) também afirma que a popularização de Leis de Acesso à Informação está ligada, além da ação das organizações internacionais, às ondas de democratização e à evolução e popularização da tecnologia da informação, que abriu novas possibilidades devido à existência de instrumentos facilitadores do fluxo e disponibilização de informação.

O Brasil, antes mesmo da regulamentação do acesso à informação em 2011, já fazia parte de acordos da OEA, da OCDE, da ONU/UNODC, além de receber as recomendações de

diversos fóruns e organizações internacionais, como o PNUD, Banco Mundial e da UNESCO. Além disso, firmou uma cooperação técnica em 2010 sob o nome “Política Brasileira de acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã” (TATEMOTO, 2016, p. 66).

Além de parcerias como a citada acima, a política de dados abertos no Brasil teve um marco importante em setembro de 2011, quando o país, junto a outros sete, tornou-se membro fundador da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership - OGP*). Trata-se de um movimento mundial pela disponibilização das informações públicas em formatos abertos, a fim de permitir o livre acesso, bem como a reutilização, modificação ou compartilhamento das mesmas para qualquer finalidade (OPENGOVDATA, 2017; ROBINSON et al., 2009).

Nessa perspectiva, em razão da necessidade de fixar-se procedimentos para a disponibilização e acesso às informações públicas, concretizando os pactos aos quais o Brasil se submeteu (MENDEL, 2009), em 18 de novembro de 2011 promulgou-se a Lei nº. 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI). A referida norma garantiu o acesso irrestrito a todo documento ou informação produzida ou custodiada pelo Estado, desde que não tenha caráter pessoal ou que não esteja, legalmente, protegida por sigilo. Além disso, o seu art. 8º prevê um rol mínimo, não taxativo, de informações que os entes públicos devem, obrigatoriamente, divulgar na *internet*.

Seguindo o movimento *Open Government Data* (dados governamentais abertos), em relação ao formato dos dados disponibilizados, a Lei de Acesso à Informação, a fim de possibilitar a reutilização dos dados em aplicativos e plataformas externas às páginas dos órgãos públicos, também estabeleceu a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos; o acesso automatizado por sistemas externos em formato aberto, estruturados legíveis por máquina; a garantia de autenticidade e integridade da informação e a atualização das informações disponíveis para acesso.

Em termos conceituais, dados abertos refere-se a disponibilização de informações na Internet de forma que essas possam ser reutilizáveis por terceiros (EAVES, 2009). No mesmo sentido, para o W3C (2009) Dados Governamentais Abertos (DGA) são a publicação e disseminação das informações do setor público na web, compartilhados em formato bruto e aberto, compreensíveis logicamente, de modo a permitir sua reutilização em aplicações digitais desenvolvidas pela sociedade.

Conforme definido por um grupo de especialistas do OpenGovData em 2007 (OPEN GOV DATA, 2017) para os dados serem considerados abertos eles devem ser: a) completos, não estando sujeito a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso; b)

primários, devendo ser apresentados tais como os coletados na fonte; c) atuais; d) acessíveis, com o maior alcance possível de usuários e para o maior conjunto possível de finalidades; e) compreensíveis por máquinas, de modo a possibilitar processamento automatizado; f) não discriminatórios, ou seja, sem exigência de requerimento ou cadastro; g) não proprietários, de modo que nenhuma entidade detenha controle exclusivo; e h) livres de licenças.

Embora trata-se de uma política de nível nacional, no âmbito do governo federal brasileiro é possível visualizar com mais clareza iniciativas relacionadas à abertura das informações públicas. Aliás, a partir da Parceria para Governo Aberto, o Portal de Dados Abertos do governo federal e a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) ajudaram a promover a política pública dos dados abertos no Brasil. Além disso, recentemente, o governo federal aprovou o decreto nº. 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a política de dados abertos do poder executivo federal.

No que se refere à implementação e manutenção de iniciativas de dados abertos focadas no usuário, Sucha, Grönlund e Janssen (2015) afirmam que o desenvolvimento de campanhas de comunicação e sensibilização do cidadão, a promoção de eventos que estimulem o desenvolvimento de novas formas de utilização dos dados disponibilizados e a manutenção de um sistema de suporte ao cidadão que seja capaz de orientá-lo em caso de dúvidas são medidas que também podem ajudar a dar a sustentabilidade às iniciativas de dados abertos.

Para Angélico (2012, p. 25) a transparência “tem relação com fluxo de informação, mas também com qualidade da informação (melhorar a compreensão) e com o uso dessa informação (favorecer a *accountability*)”. Dessa forma, a partir da informação disponível e clara, o cidadão pode acompanhar melhor os atos da administração pública. Portanto, além de disponibilizar os dados públicos, é imprescindível a existência de canais de interlocução dos cidadãos com o governo, para que a demanda por responsabilização ou por justificativa possa ser apresentada.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA, COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

Considerando que o objetivo dessa pesquisa é examinar a disponibilidade de dados abertos nos governos estaduais brasileiros, este trabalho pode ser caracterizado como um estudo de casos múltiplos, de caráter exploratório. Quanto à natureza, adota-se a forma qualitativa e quantitativa. No tocante aos fins, trata-se de uma pesquisa descritiva, por expor características

de determinada população ou fenômeno (GIL, 2002). O objeto de análise do presente estudo foi os poderes executivos dos vinte e seis estados brasileiros e do Distrito Federal.

A técnica de coleta de dados empregada foi a observação dos Portais de Dados Abertos e do Portal da Transparência dos governos analisados. A fonte principal utilizada são dados primários coletados a partir de um modelo de análise que, seguindo os estudos de Cunha *et al.* (2015) contém quatro dimensões, incluindo as informações gerais de identificação do site observado, que é a primeira delas. A segunda dimensão está relacionada à política de dados abertos. Buscou-se identificar a existência de uma política de dados abertos no governo pesquisado, verificando se há uma regulamentação específica já definida. Também foi observado se a unidade de análise disponibiliza um catálogo de dados abertos. A terceira dimensão, por sua vez, diz respeito às facilidades ofertadas pelos portais aos cidadãos. Por fim, a quarta dimensão identificou quais áreas ou grupos temáticos da gestão pública ofertam dados abertos em cada governo pesquisado. As dimensões mencionadas e suas respectivas variáveis encontram-se delimitadas no constructo seguinte:

Quadro 1 - Modelo de análise

Constructo Disponibilização de Dados Abertos	
Dimensões	Variáveis
Identificação de arquivos em formato aberto	Existência de um portal específico para disponibilização de dados abertos
	Divulgação de arquivos em formatos abertos em seus portais de transparência
	Sistematização dos dados abertos em abas próprias dentro dos portais de transparência
Política de dados abertos	Existência de uma política de dados abertos e de uma regulamentação específica já definida
	Disponibilização de um catálogo de dados abertos
Facilidades do Portal	Divulgação dos aplicativos criados a partir dos dados disponíveis
	Existência de interligação direta entre os portais pesquisados e outros portais de dados abertos/transparência do governo analisado
	Existência de interligação direta entre os portais de dados abertos/transparência e o portal principal do governo analisado
	Hospedagem dos dados abertos em site do próprio governo
Identificação das áreas Temáticas	Identificação das áreas que ofertam dados abertos em cada governo pesquisado

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Cunha *et al.* (2015).

Vale ressaltar, a propósito, que neste estudo foram considerados dados abertos os arquivos fornecidos com as extensões CSV, XML, JSON e ODF. Não se enquadraram na análise

os documentos nos formatos XLS e PDF, pois eles não são acessíveis por máquinas e não possuem um formato não proprietário (CUNHA *et al.*, 2015).

Para identificação das *homepages* dos governos analisados foi utilizada a plataforma de busca online do Google (<http://www.google.com.br>), adotando-se como expressão padrão “Dados Abertos do estado de [nome do estado]” ou, caso o portal não fosse encontrado, por meio dos termos “Portal da Transparência do estado de [nome do estado]”. Identificada a existência do Portal de Dados Abertos no governo pesquisado, prosseguiu-se com o preenchimento do instrumento de coleta.

Nos casos em que não foram encontrados portais específicos foi feita a análise dos Portais da Transparência de cada estado, onde verificou-se a existência de um local específico para a hospedagem dos dados abertos. Nos portais em que não foram localizadas abas em que os dados abertos estivessem sistematizados investigou-se a presença de arquivos no formato aberto de modo geral. Em ambos os casos realizou-se a coleta dos dados por meio do preenchimento do instrumento de pesquisa elaborado conforme o modelo de análise constante no quadro 1. Nos estados em que identificou-se Portais de Dados Abertos, também analisou-se a presença de sistematização dos dados em questão em seus Portais da Transparência.

A pesquisa empírica ocorreu entre os meses de outubro e novembro de 2017. Os dados provenientes da observação dos *sites* foram tabulados e consolidados em planilha de Excel. Técnicas básicas de estatística descritiva como análise de frequência foram realizadas com o auxílio do *software* IBM SPSS Statistics 20.0®.

Por meio de uma escala nominal, foi atribuído a cada uma das variáveis contidas nas três primeiras dimensões o valor 01 (não), quando não constatada a presença do item analisado no site consultado, valor 2 (incompleto), caso o item avaliado não estivesse inteiramente presente e o valor 3 (sim) para as hipóteses em que os sites apresentaram exatamente a informação que se buscava. A tabulação das variáveis da quarta dimensão, que referem-se a identificação das áreas da gestão pública que ofertam dados abertos em cada governo pesquisado, foi realizada a partir da observação e descrição dos grupos temáticos encontrados em cada site analisado. Os resultados provenientes da análise dos dados são apresentados na seção seguinte.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES

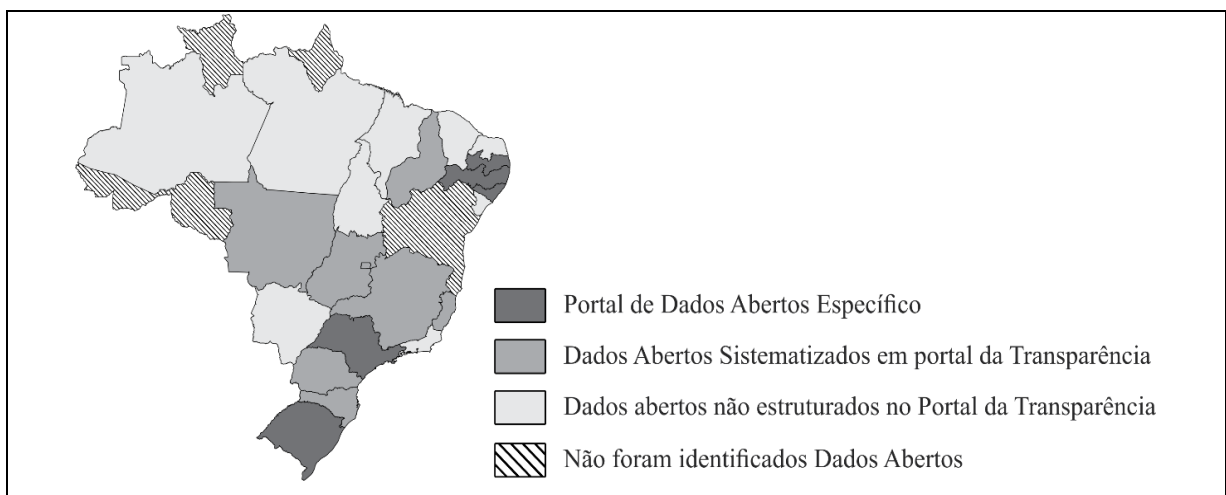
5.1 DISPONIBILIZAÇÃO DE ARQUIVOS EM FORMATOS ABERTOS

A primeira dimensão analisada no trabalho foi composta por duas variáveis que buscaram identificar a existência de um portal específico para disponibilização de dados abertos e/ou a divulgação dos mesmos em seus Portais da Transparência. Analisando os resultados, observou-se uma tendência de liberação de dados governamentais em formato aberto pelos estados brasileiros. Dentro do universo pesquisado, os arquivos em formato aberto estão presentes em 81,5% dos governos pesquisados. Apenas nos estados do Acre, Amapá, Bahia, Rondônia e Roraima não foi identificada a disponibilização de dados abertos, seja em portal específico ou no Portal da Transparência.

Contudo, as iniciativas de sistematização dos dados abertos em portais exclusivos ou em abas próprias dentro dos Portais da Transparência ainda são pequenas. Foram encontrados apenas cinco governos (18,5% do total) com Portal de Dados Abertos, sendo eles o de Alagoas, Pernambuco, Paraíba, São Paulo e Rio Grande do Sul. Outros oito (29,5% do total) apresentaram dados abertos sistematizados em uma aba específica do Portal da Transparência. Todos que apresentaram portal próprio também disponibilizaram seus dados em formato aberto em seus Portais da Transparência.

Em relação à distribuição geográfica, a região norte foi a que apresentou piores resultados, sendo que dos sete estados, em quatro deles não foi encontrado nenhum tipo de arquivo disponibilizado em formato CSV, XML, JSON e ODF e nos outros três foram localizados dados abertos não estruturados no Portal da Transparência. A Figura 1 permite visualizar de forma mais detalhada a distribuição geográfica das iniciativas estaduais de disponibilização de Dados Abertos:

Figura 1 - Estados com arquivos em formato aberto



Fonte: Elaborado pelos autores conforme dados da pesquisa.

Os resultados apresentados evidenciam que somente 48% das unidades federativas analisadas oferecem dados em formato aberto em portais próprios ou de forma estruturada nos portais da transparência. Esse panorama torna-se mais crítico quando se analisa a região do norte do país, onde não há sequer sistematização dos dados abertos disponibilizados. A região nordeste, por outro lado, mostrou um resultado até então inesperado. Dos cinco estados que possuem portais específicos de dados abertos, três deles estão localizados na região.

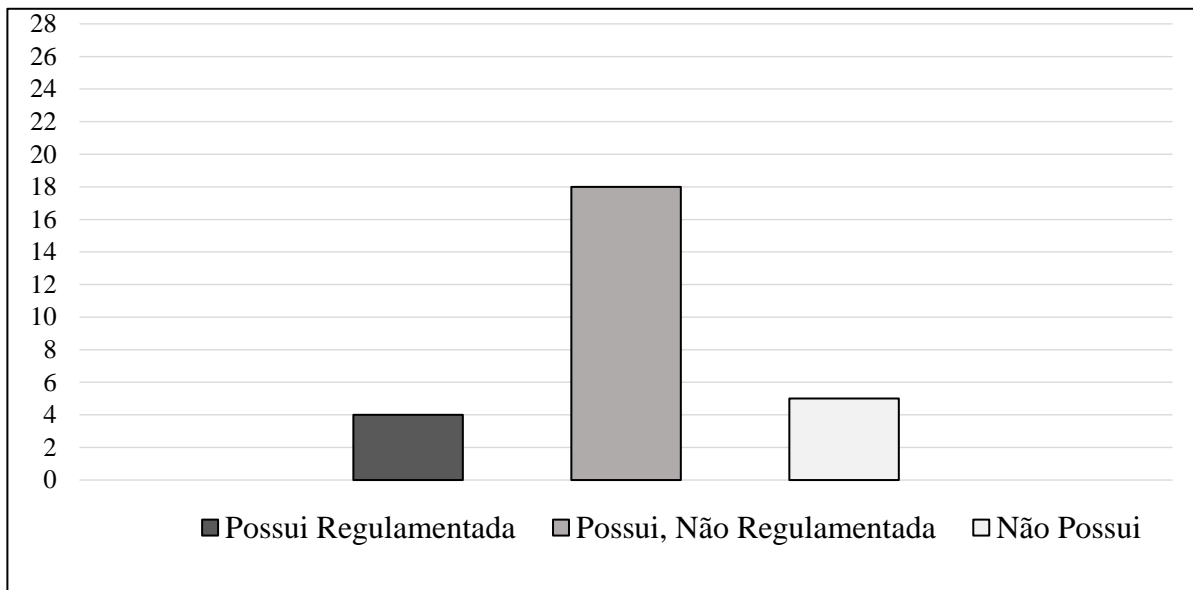
Estudos como os de Zuccolotto e Teixeira (2014) apontaram que a transparência nos estados brasileiros é influenciada pelas suas condições fiscais, bem como por suas condições socioeconômicas. Segundo os referidos autores, tais evidências indicam que estados com melhores condições fiscais possuem mais condições de estruturar seus sistemas de informações para seus cidadãos e de investir em burocracias e carreiras especializadas na prestação de contas. Nesse contexto, como o presente estudo se restringe à pesquisa dos sites dos estados brasileiros, um trabalho que também incluía a análise das condições socioeconômica e fiscais pode ajudar a explicar as razões da região norte estar tão desigual do restante do Brasil.

5.2 A POLÍTICA DE DADOS ABERTOS NOS ESTADOS

A segunda dimensão do instrumento de coleta analisou se os estados, além de divulgarem os dados em formato aberto, também regulamentaram de forma específica a política de dados governamentais abertos. Além disso, foi observado se a unidade de análise disponibiliza um catálogo de dados abertos.

Conforme pode ser visualizado no Gráfico 1, dos vinte e sete governos analisados em apenas quatro deles identificou-se uma regulamentação específica de uma política de dados abertos, sendo eles o Distrito Federal, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo (14,8% do total). Rio Grande do Sul e São Paulo possuem um Portal próprio de Dados Abertos, já o Distrito Federal e Minas Gerais oferecem uma aba específica em seus Portais da Transparência. Os cinco estados em que não foram encontrados nenhum tipo de arquivo disponível em formato aberto, também não possuem uma norma específica.

Gráfico 1 - Regulamentação da Política de Dados Abertos nos Estados.



Fonte: Elaborado pelos autores conforme dados da pesquisa.

A maioria dos estados (66% do total) divulgam dados em formato aberto em seus sites, entretanto, não possuem uma regulamentação específica dessa política. Todos os governos, incluindo aqueles onde não foram encontrados arquivos disponíveis em formato aberto, regulamentaram a Lei de Acesso à Informação em seus estados por meio de lei ou de decreto. Conforme mencionado anteriormente, a Lei de Acesso à Informação, que teve influência do movimento *Open Government Data* em seu texto final, disciplina no artigo 8º que as informações divulgadas pelos entes públicos devem possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações. Apesar disso, muitos estados ainda disponibilizam seus dados em PDF e XLS, ou apenas na interface da página, impossibilitando, inclusive, o *download* dos mesmos.

Segundo Cunha et al. (2015), a regulamentação da política de dados abertos é um indicio de melhor institucionalização do setor. Isso se deve ao fato de que, estando regulamentada por lei, a política de dados abertos passa a ter maior estabilidade frente a novas gestões e alterações de conjunturas políticas locais. Três exceções, contudo, devem ser destacadas, os estados de Alagoas, Pernambuco e Paraíba, que embora não tenham regulamentado a política de dados abertos, possuem portais específicos estruturados e ainda disponibilizam outros tipos de arquivos em formatos abertos em seus Portais da Transparência.

Como apenas quatro estados possuem uma regulamentação específica, o que é importante quando se pensa em implementação de uma política pública, algumas observações verificadas nestes governos serão destacadas. O Distrito Federal, instituiu a política de dados

governamentais recentemente, por meio do Decreto nº. 38.354, de 24 de julho de 2017, que é bem similar ao instrumento normativo que regulamentou a matéria em nível federal. O governo do Rio Grande do Sul também regulamentou a política neste mesmo ano, através do Decreto nº. 53.523. Além de ser bem estruturado, o portal deste estado informa uma série de aplicativos que podem ser utilizados pelo cidadão, oferecendo, ainda, um manual e cartilha sobre dados abertos. Diferentemente do Distrito Federal e Minas Gerais o Rio Grande do Sul possui um portal próprio de dados abertos.

O governo de Minas Gerais estabeleceu os conceitos e diretrizes, no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional, em matéria de dados abertos governamentais através da Resolução CGE N° 020, de 06 de agosto de 2014. Aliás, na referida resolução definiu-se o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais como o sítio eletrônico de referência para a busca e o acesso aos dados abertos do governo. Todavia, os Portais de Dados Abertos identificados neste estudo, diferentemente dos Portais da Transparência, possuem informações em formatos abertos que vão além do que determina a lei que disciplina estes últimos. Já o estado de São Paulo chamou a atenção por ter implementado a política em 2010, por meio do Decreto nº. 55.559, que instituiu o Portal do Governo Aberto de SP, antes mesmo da publicação da Lei de Acesso à Informação.

Segundo Cruz et al. (2012), para que a transparência seja efetiva é necessário que a disponibilização dos dados relativos às contas públicas seja de fácil acesso pelos cidadãos. Nesse sentido, a disponibilização de um catálogo de dados abertos em portais que reúnem uma grande quantidade de arquivos em formatos abertos também reflete a implementação da política em questão, uma vez que organiza todos os dados ofertados ao cidadão em áreas que possuem assuntos em comum, facilitando a identificação das informações que se pretende divulgar.

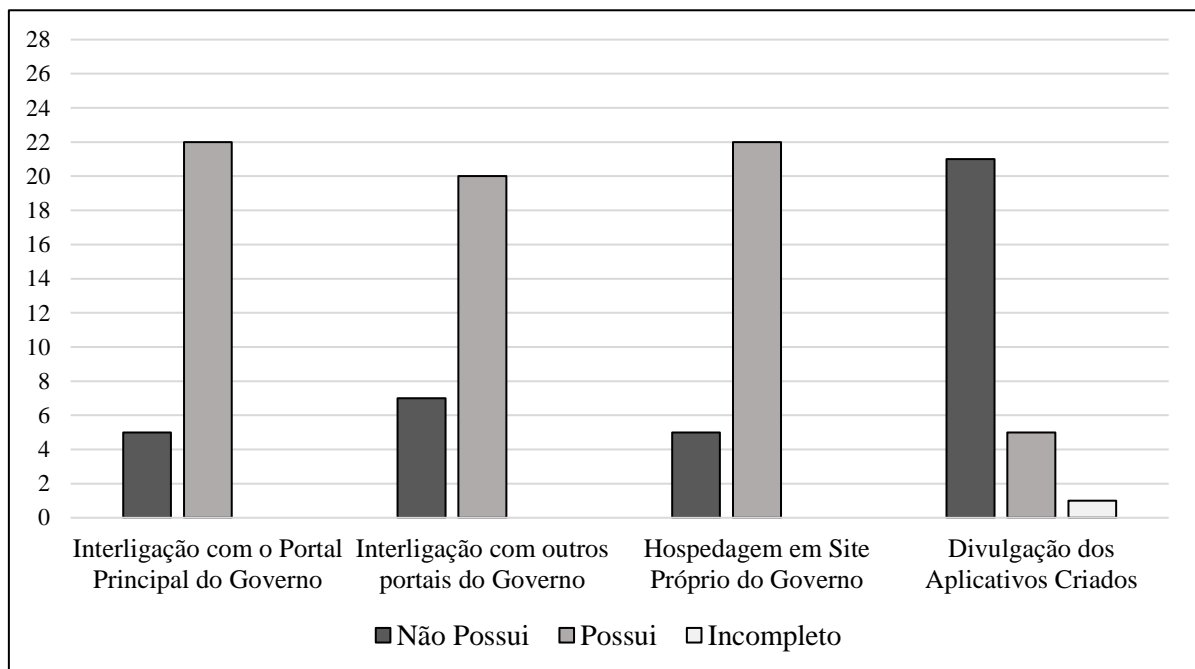
Na amostra desta pesquisa, os cinco estados que possuem portais específicos contam com esse recurso. Do restante, apenas oito governos (29,5% do total) oferecem esse tipo de organização, sendo que eles também disponibilizam suas informações em abas específicas de seus Portais da Transparência, com exceção do Estado de São Paulo, que embora tenha um Portal de Dados Abertos, em seu Portal da Transparência não foi identificado um campo próprio para os arquivos em formato aberto.

Observou-se, dessa forma, que há pouco suporte ao cidadão que busca pelos dados nos governos estaduais. A política de dados abertos está disponível em 81,5% dos portais visitados e nem todos possuem catálogo de dados abertos, presente em 48% dos governos estaduais, percentual idêntico ao de poderes executivos que disponibilizam dados em formato aberto em portais próprios ou de forma estruturada nos Portais da Transparência.

5.3. FACILIDADES DOS PORTAIS ANALISADOS

Estabeleceu para a dimensão “Facilidades do Portal” um conjunto de quatro variáveis buscando identificar a existência de relação entre os portais pesquisados e os portais principais dos governos em questão, bem como a interligação dos mesmos a outros portais de dados abertos (como, por exemplo, a interconexão com portais de dados abertos dos Poderes Legislativos e Judiciários), a hospedagem dos dados abertos em site do próprio governo e a divulgação dos aplicativos criados a partir dos dados disponíveis. Os resultados estão expressos no Gráfico 2 apresentado a seguir:

Gráfico 2 - Presença de mecanismos de incentivos ao uso de Dados Abertos nos Estados



Fonte: Elaborado pelos autores conforme dados da pesquisa.

Vinte e dois portais (81,5%) apresentaram um link para o internauta se conectar diretamente ao portal principal do governo estadual em questão. Em relação aos links de interconexão entre o Portal de Dados Abertos ou Portal da Transparência e outros portais que disponibilizam informações ao cidadão, o percentual foi de 74,1%. Investigando se os dados disponibilizados eram hospedados no próprio site do governo, viu-se que todos que oferecem informações em formato aberto atendem a tal facilidade.

Quanto à divulgação dos aplicativos, o incentivo governamental ao uso dos Dados Abertos tem como objetivo principal o aumento do envolvimento da sociedade com a

administração pública. É por meio da promoção dos dados ofertados que os governos conseguem incentivar demais atores a fazerem um uso ampliado dos dados disponibilizados como, por exemplo, desenvolverem aplicativos que se baseiem nos arquivos colocados à disposição do cidadão. Deste modo, os dados disponibilizados de forma gratuita a partir de organismos públicos podem ser usados para projetos da sociedade civil ou integrados em novos produtos, aplicativos ou serviços (KLEIN, LUCIANO e MACADAR, 2015).

Caso sejam criados aplicativos que se baseiem nos dados em formato aberto disponibilizados pelos governos, sua divulgação nos Portais de Dados Abertos e da Transparência é importante pois informa aos internautas toda a oferta de aplicativos que têm a característica de lidarem com serviços e dados públicos. Entre os portais investigados apenas cinco estados, sendo eles Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Santo Paulo e Espírito Santo, disponibilizaram em seus portais os aplicativos desenvolvidos. No portal do governo do Pernambuco existe uma aba específica para aplicativos, mas ela não possui nenhuma informação inserida.

Uma questão importante a ser considerada nos resultados apresentados é que o poder público comumente realiza a divulgação desses softwares fora dos portais investigados. Sendo assim, uma vez que a pesquisa se limitou a análise dos portais de Dados Abertos e da Transparência, é de se esperar que alguns aplicativos não tenham sido identificados neste trabalho.

5.4 IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS

Por fim, foi realizada uma análise qualitativa a fim de detectar quais áreas dos poderes executivos pesquisados dispunham de arquivos em formato aberto, verificando, assim, as áreas que são priorizadas pela administração pública. Os dados financeiros e orçamentários, como receitas, despesas, transferências, convênios, pessoal, contratos e licitações, são os mais divulgados em formato aberto tanto nos portais próprios quanto nos Portais da Transparência. Nos estados em que os dados não estão sistematizados, os arquivos em formato aberto encontrados se restringiram basicamente a informações financeiras como despesas e receitas que, inclusive, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser obrigatoriamente disponibilizadas. Já nos governos em que há uma aba específica no Portal da Transparência foi possível identificar um catálogo maior de dados em formato aberto.

Aliás, observou-se, também, que os estados que possuem Portal de Dados Abertos são os que disponibilizam maiores variedades de informações em formatos abertos. Em governos como o de Alagoas, Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul foi encontrado um conjunto de dados relativos aos assuntos constantes no quadro abaixo:

Quadro 2 - Conjuntos de dados encontrados nos portais analisados

Áreas temáticas			
Agropecuária	Caracterização Territorial	Cidadania	Ciência, Tecnologia e Inovação
Cultura e Esporte	Demografia	Desenvolvimento Social	Economia
Educação	Finanças	Geociências	Gestão Pública
Infraestrutura	Meio Ambiente	Recursos Hídricos	Publicações
Saúde	Segurança Pública	Trabalho	Turismo e Urbanismo
Habitação	Sociedade	Transporte e Lazer	Negócios
Participação Social	Saneamento	Justiça	Indicadores Sociais
Comércio	Serviços	Administração Pública	Direitos Humanos

Fonte: Elaborado pelos autores conforme dados da pesquisa.

A partir dessa análise verificou-se que os governos estaduais que não possuem uma política específica regulamentada, mas que organizam seus arquivos em formato aberto em portal próprio, tendem a divulgar informações que vão além dos dados financeiros e orçamentários. Por outro lado, de modo geral, não foi identificado um esforço dos estados em oferecer aos cidadãos dados, em formatos abertos ou não, que não sejam aqueles exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A propósito, a análise da forma como o direito ao acesso à informação foi implementado no país desde a Constituição Federal de 1988 demonstra como essa política foi imposta de cima para baixo, segundo os parâmetros do modelo *top-down*. Entender essa política como o simples atendimento de uma lei, entretanto, restringe a compreensão da essência do que realmente é a transparência. Uma política de transparência, por melhor que ela seja quanto à clareza e qualidade das informações, tende ao fracasso se não existirem canais de interlocução entre o Estado e a sociedade articulados com ela. Como mencionado, uma política não sai do papel sozinha e, muitas vezes, para isso, seus beneficiários devem ter uma participação ativa.

Além disso, sem desmerecer as exceções encontradas, por mais que a lei federal seja apenas um ponto de partida, nos estados em que a política dos dados abertos foi instituída localmente observou-se uma maior estruturação das informações disponibilizadas, o que remete ao modelo da corrente *bottom-up*. Entender o processo de formulação dessa política nestes estados e o papel dos implementadores ajudaria a compreender melhor o que favoreceu a sua regulamentação local.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa, seguindo os estudos de Cunha *et al.* (2015), teve como objetivo examinar a disponibilidade dos dados abertos nos governos estaduais, construindo um panorama geral dessa política informacional nos poderes executivos brasileiros. A análise empreendida revelou que, embora haja inúmeros avanços desde 2015, quando foi realizado o último estudo, a publicação de dados governamentais em formato aberto no Brasil ainda é incipiente. Ainda existe muito a ser feito, principalmente, na região norte do país, que apresentou os piores resultados. De 2015 para cá o percentual das unidades federativas brasileiras que disponibilizam dados em formato aberto de forma estruturada aumentou de 29,6% para 48%.

Os resultados obtidos continuam apontando que os dados orçamentários e financeiros são os mais divulgados em formato aberto, provavelmente como um reflexo da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação. Quanto a regulamentação da política, foi possível observar os dois extremos. De um lado, como uma lei local pode influenciar positivamente na forma como as informações são ofertadas ao cidadão e, por outro, como apenas a disposição do governo em informar pode ser igualmente suficiente, independentemente de uma regulamentação específica ou própria.

No que se refere ao suporte ao cidadão que busca pelos dados e à divulgação de mecanismos de incentivo ao uso de dados abertos, como os aplicativos, os estudos evidenciaram que os estados brasileiros estão começando, ainda de forma bem pequena, a promover o uso dos dados abertos. Mais do que simplesmente disponibilizar os arquivos em formato aberto, incentivar os usos dos mesmos pode transformar os dados governamentais abertos em uma ferramenta de gestão acessível a todos.

Por ser uma política recente, os dados governamentais abertos ainda são poucos estudados, nesse sentido, a pesquisa oferece contribuições práticas pra o campo da administração pública brasileira. Conforme Cunha *et al.* (2015) a compreensão e

implementação efetiva dessa política depende do amadurecimento político e social que se espera acontecer pouco a pouco ao longo dos anos. Amadurecimento esse, não apenas dos entes governamentais, mas também do próprio cidadão como participante ativo do processo político e das decisões públicas. Como contribuição acadêmica, os resultados complementam os estudos anteriores.

Assim, acredita-se que o conhecimento do panorama dos governos estaduais no país pode ajudar no estabelecimento de diretrizes que contribuam para o avanço dessa política. Destaca-se que este estudo examinou os sites em um ponto no tempo. Deste modo, os resultados apresentados são baseados na disponibilidade das informações no momento da coleta. Para pesquisas futuras sugere-se a investigação de dados abertos em municípios de estados específicos, ou mesmo, de todo o Brasil. Uma outra sugestão é incluir a análise das condições socioeconômica e fiscais dos entes estudados. A inserção de portais do legislativo e do judiciário também pode complementar o estudo e ajudar a entender melhor essa política.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2012.

ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, 10(21), 7-27, 2012.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 761-792, 2015.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05/05/2000. Acesso em: 30 maio 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28/05/2005. Acesso em: 30 maio 2017.

BRASIL. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07.06.2010**. Acesso em: 30 maio 2017.

BURLE C, VENTURINI J, BARROS M, CÓRDOVA Y. Os degraus da implementação efetiva no Brasil: como as regulamentações locais de acesso à informação impactam na implementação de portais de dados abertos e transparência Paper presented at: **ConDatos**, Santiago do Chile; set. 2015.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. De S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1. pp. 153-176, 2012.

CUNHA, M. A. V. C. da; ROSINA, M. S. G.; TEIXEIRA, M. A. C.; SILVA, A. P. da; LAZZARI, E. A.; SILVA, M. C. F. da; KAROLCZAK, R. M.; CANTONI, S. L.; COELHO, T. R.; SILVA, T. A. B.; SPINOLA, L.; MARINHO, L.; SCHELIGA, N. R. Dados abertos nos municípios, estados e governo federal brasileiros. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/>>. Acesso em: 28 ago 2017.

DYE, T. D. (1972). Understanding public policy. **Englewood Cliffs, N.J.**: Prentice-Hall.

EAVES, D. The three laws of open government data. Eaves.ca. 30 set. 2009. Disponível em: <<https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>>. Acesso em: 28 agosto 2017.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR [online]**. 2016, vol.14, n.3, pp.776-793. ISSN 1679-3951.

FILHO, A. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: X Congresso CLAD, 18-21 oct, 2005, Santiago, Chile. **Anais**. Santiago: CLAD, 2005.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; WELCH, E. W. Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 562-571, 2012.

HEALD, D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. **Public Administration**, [S.l.], v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

HILL, M.; HUPE, P. Implementation public policy. London: **Sage Publications Ltd.**, 2002. 226.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KLEIN, R. H.; LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. Grau de Transparência de Dados Abertos Governamentais do Site dados.rs.gov.br. **Revista Economia & Gestão**, v. 15, n. 41, p. 256-285, 2015.

LEMOS, A.; LÉVY, P. **O futuro da internet: em direção a uma ciber democracia planetária**. São Paulo: Paulus, 2010.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 188-208, 2014.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, G. **The Surrender of Secrecy - Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws In Latin America**. Tese de Doutorado - Graduate School of The University of Texas at Austin, 2010.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; JORDÃO, C. S.; CASTRO JÚNIOR, J. L. P. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 1, p. 25-47, 2014.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. Instrumentos Governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 1943-1967, nov./dez. 2011.

OPEN GOV DATA. Eight principles of open government data. 2017. Disponível em: <http://resource.org/8_principles.html>. Acesso em: 28 agosto 2017.

PAES, E. B. A construção da lei de acesso à informação pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, 2011, 62(4), 407-423.

PINHO, J. A. G. de; Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.471- 493, maio/jun. 2008.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Revista de Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

ROBINSON, D., YU, H., ZELLER, W. P., E FELTEN, E. W. “Government Data and the Invisible Hand”, **Yale Journal of Law and Technology**. 2009, 11(1).

RUA, M G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Brasília: ENAP, 1997.

SILVA, P, L, B; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **NEPP/Unicamp** – Caderno, 48, 2000.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: Saraiva, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (Orgs). Políticas públicas: Coletânea, v. 2. Brasília, **ENAP**, 2006.

TATEMOTO, L. C. B. **Lei de acesso à informação e sua implementação nos executivos estaduais** [manuscrito] / Leticia Caroline Barche Tatemoto. 2016. 123 f.

RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R.; VAZ, J. C. Dados Governamentais Abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. In: **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, v. 9, p. 45-62 (2010).

VICENTE, E. F. R.; SCHEFFER, E. D. O. Governança e Internet: um estudo de caso sobre a divulgação de dados da Administração Pública sob a ótica dos princípios da governança pública-[doi: 10.5102/un.gti.v.3i2.2412](https://doi.org/10.5102/un.gti.v.3i2.2412). 2014. **Universitas: Gestão e TI**.

W3C. (2009). Manual dos Dados Abertos: governo. Traduzido e adaptado de <http://opendatamanual.org>. Disponível em: <[http://www.w3c.br/pub/Materiais/ Publicacoes w3c/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf](http://www.w3c.br/pub/Materiais/Publicacoes/w3c/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf)>. Acesso em 09 out. 2017.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, set.-dez. 2014.

GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE CATADORES: A POSIÇÃO DUAL DOS CATADORES NO PROJETO CATA RUA EM SÃO PAULO – SP

Karine Sousa Julião¹

Erica Aparhyan Stella¹

RESUMO

Os atores sociais podem assumir diferentes papéis na implementação de políticas públicas. Este trabalho tem como objetivo compreender o papel do catador enquanto beneficiário e executor do Projeto Cata Rua (São Paulo-SP). O referencial teórico está sistematizado em dois eixos: arcabouço legislativo brasileiro de manejo de resíduos sólidos; e conceitos de participação social e governança na gestão social. Nos procedimentos metodológicos, foram utilizadas as técnicas de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com catador-educador e técnicos da ITCP-USP e do Cata Sampa. Os resultados mostram que o Cata Rua é um projeto que avança na noção de governança e participação dos catadores na gestão de resíduos sólidos. A metodologia empregada pelo Projeto coloca o catador em uma posição dual: por um lado, o catador tem a experiência da atividade de catação, por outro lado, ele torna-se uma burocrata de implementação de política pública no nível de rua. A natureza da política de gestão de resíduos sólidos constrangeu o Projeto em busca de uma gestão de governança. Reconhece-se, mesmo assim, desafios para uma governança mais interativa e democrática, sobretudo, pela ausência dos poderes públicos locais.

Palavras-chave: catadores de materiais recicláveis; Cata Rua; governança; participação.

¹ Universidade de São Paulo (USP). karinejuliao@outlook.com. erica.stella@usp.br.

GOVERNANCE AND SOCIAL PARTICIPATION IN THE WASTE PICKERS POLICY: THE DUAL POSITION OF THE WASTE PICKERS IN THE CATA RUA PROJECT IN SÃO PAULO – SP

ABSTRACT

Social actors can assume different roles in the implementation of public policies. This paper aims to understand the role of the taster as beneficiary and executor of the Cata Rua Project (São Paulo-SP). The theoretical framework is systematized in two axes: Brazilian legislative framework for solid waste management; and concepts of social participation and governance in social management. In the methodological procedures, documentary research techniques and semi-structured interviews were used with taster-educator and technicians from ITCP-USP and Cata Sampa. The results show that Cata Rua is a project that advances the notion of waste collectors' governance and participation in solid waste management. The methodology employed by the Project places the collector in a dual position: on the one hand, the taster has the experience of the catapult activity, on the other hand, he becomes a bureaucrat of public policy implementation at the street level. The nature of the solid waste management policy constrained the Project in pursuit of governance management. However, challenges to a more interactive and democratic governance are recognized, especially by the absence of local public authorities.

Keywords: waste pickers; Cata Rua; governance; participation.

1 INTRODUÇÃO

Os atores sociais podem assumir diferentes papéis na implementação de políticas públicas. Este artigo tem como objetivo compreender o papel do catador enquanto beneficiário e executor do Projeto Cata Rua na região metropolitana de São Paulo (SP). O Cata Rua é um projeto voltado para catadores autônomos com o objetivo de sensibilizá-los para o trabalho coletivo em empreendimentos econômicos solidários, bem como aproximá-los de serviços públicos de proteção social. Esse projeto foi executado por uma parceria entre Instituto Cata Sampa, ITCP-USP e ITCP-FGV e financiado pelo governo federal.

A formação histórica do catador enquanto ator político tem início na década de 1990, quando os catadores passam a se organizar em torno do trabalho coletivo, e culmina na fundação do MNCR em 2001, que constitui a instância de representação política dos catadores organizados e que passa a articular as demandas desse segmento em relação ao poder público. Nesse momento, tem início a interação com o Estado, a partir da qual o catador constrói sua identidade enquanto catador organizado em cooperativas e associações, o que, entretanto, nega suas origens fragmentárias e ingovernáveis, nega um estilo de vida irregular e informal (SOUZA, 2013), próprio dos catadores avulsos, que coletam de maneira individualizada e que, geralmente, estão associados às ruas e aos lixões, encontrando-se em situação de extrema vulnerabilidade social.

Com a vitória de Lula (PT) à presidência em 2002, as pautas dos catadores alcançaram o governo federal. Assim, é possível observar que o aparato jurídico ganha corpo ao longo dos dois mandatos de Lula, culminando na sanção e regulamentação da Lei nº 12.305, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) em 2010. Paralelamente a esse processo é possível observar o surgimento de políticas públicas federais de apoio aos catadores em diferentes ministérios do governo federal; entretanto, verifica-se também a ausência de políticas que atendam aos catadores autônomos.

Os resultados do trabalho foram analisados com base em duas matrizes teóricas: governança e participação. Optou-se por pelo conceito mais relacional de governança, como uma forma de gestão de política públicas mais democrática e deliberativa. A participação foi concebida como condição necessária para dimensão estrutural da governança.

2 O ARCABOUÇO JURÍDICO DA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

A Lei nº 12.305 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e o Decreto nº 7.404 que a regulamenta foram promulgados em 2010. Essa política foi fruto de lutas e demandas da sociedade civil, com destaque para o MNCR, bem como de debates e negociações entre diversos atores (FREITAS et al., 2017; TEODÓSIO et al., 2016) e nela é possível observar grande complexidade socioambiental, econômica e de gestão pública, uma vez que, para além do âmbito da gestão integrada de resíduos sólidos, trata-se de uma política de saneamento ambiental e de sustentabilidade urbana, que também abarca a inclusão social e econômica dos catadores (VILLAC, 2014).

A PNRS trouxe importantes avanços para a temática da gestão de resíduos sólidos no Brasil, estabelecendo disposições gerais, princípios e objetivos, instrumentos, e diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos. Com a promulgação da PNRS, a gestão dos resíduos passa a ser de responsabilidade tanto dos geradores de resíduos, quanto do poder público; note-se, entretanto, que os municípios mantiveram a titularidade dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (CIPRIANO, 2016), serviços dentre os quais estão os sistemas de coleta seletiva, nos quais os catadores podem operar.

À medida que a PNRS prevê metas nos planos nacional e estaduais para a eliminação e recuperação de lixões com a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis presentes nesses espaços (BRASIL, 2010b), ela não só incentiva o aumento da reciclagem e da destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos, como possibilita a geração de renda em situações mais dignas para os catadores. Entretanto, transcorridos sete anos da promulgação dessa lei, a eliminação dos lixões ainda é uma realidade distante.

A despeito de todos os avanços presentes na PNRS, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos – instrumento importante para o planejamento das ações do governo federal – ainda não foi aprovado. A inexistência de um plano nacional não apenas desestimula a elaboração dos planos estaduais e municipais pela ausência de parâmetros nacionais, como afeta a implementação e o monitoramento da PNRS pela ausência de prioridades, metas e indicadores (TCU, 2016 apud FREITAS et al., 2017).

Teodósio et al. (2016), por sua vez, apontam a falta de controle social sobre as dimensões econômica, social e ambiental da gestão de resíduos sólidos urbanos, bem como a falta de transparência em relação à realidade financeira dos serviços municipais de limpeza urbana e em relação aos vínculos entre os prestadores desses serviços e as prefeituras; são desafios cuja superação, segundo esses autores, permitirá avanços na implementação da PNRS. Ademais, os catadores – verdadeiros protagonistas da implementação dessa política – ainda não

alcançaram a posição e o reconhecimento devidos pelos serviços ambientais que prestam à sociedade. Nesse sentido, os autores atentam para a seguinte possibilidade: a despeito do protagonismo dos catadores na agenda ambiental e no processo que culminou na sanção da PNRS, eles correm o risco de serem expulsos ou de ocuparem posição secundária na reciclagem devido ao aumento da complexidade institucional dos arranjos de governança originados pela própria PNRS (TEODÓSIO et al., 2016).

Cabe ainda realizar uma distinção sobre as duas dimensões nas quais se pode falar em termos de políticas de catadores: em primeiro lugar, há a gestão dos resíduos sólidos em si, na qual os catadores – sejam eles individuais ou organizados – se inserem através da coleta seletiva – seja ela formalizada ou não junto às prefeituras. Em segundo lugar, há as políticas públicas (tanto no nível federal, quanto no municipal) de apoio ao trabalho dos catadores, ou seja, aquelas que têm os catadores como público beneficiário e que contribuem para a melhoria de suas condições de trabalho e de vida.

3 GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Governança é um conceito que vem sendo utilizado de maneira recorrente nos estudos de políticas públicas. Com o reconhecimento dos potenciais que envolvem a ampliação do número de atores envolvidos na gestão das políticas públicas, a discussão de governança ganha destaque, indicando a relevância de articular diferentes saberes e experiências em função da melhoria da ação pública e da constituição de processos decisórios (FREY, 2004).

Como outros termos que são chaves de análises em pesquisas no Campo de Públicas, o termo é polissêmico e propício a confusão quanto a sua semântica (CARRION e COSTA, 2009). Neste estudo, optou-se pelos conceitos de governança que se centram no aspecto relacional das ações de interesse pública, isto é, que descentralizam o conceito da ação governamental e da característica exclusiva de melhoria do seu desempenho. Reconhece-se, assim, a limitação da ação governamental e a mudança do conceito para uma abordagem de natureza compartilhada e interinstitucional, envolvendo atores do poder público, do setor privado e do terceiro setor (FREY, 2004).

Para Esteve (2009), a governança não é uma função do governo, mas constitui uma maneira de governar característica do governo relacional. A governança, nesse sentido, provoca uma reestruturação na forma de governar e é adequada para o contexto atual de sociedade em rede e de escassez de recursos. O conceito engloba a noção de gestão de recursos, a dinâmica

de normatização, mas dentro de uma lógica de cooperação com a sociedade e de cooperação entre os entes governamentais.

Segundo Esteve (2009), o governo local é o mais propício a governança. No entanto, a opção pela governança como forma de governo exige imprescindíveis reestruturações organizacionais e lideranças abertas e conscientes da relevância e necessárias relações do setor público com demais atores.

Klaus Frei discute como matriz de análise o conceito de governança interativa. O autor apresenta o conceito com um avanço de concepções da boa governança. Frey (2004) considera que conceito ligados à noção de bom governo e o conceito de governança participativa apresentam em comum o enfoque dado à necessidade de expandir o nível de articulação entre os diversos atores sociais. Para a governança interativa, para além de se preocupar com o estabelecimento de soluções para problemas de interesse público, o poder público deve se ater a como governar as interações.

A ideia de governar interações pode se referir “a coordenação das relações entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil (CARRION e COSTA, 2009, p. 3)”. Isso vai ao encontro da discussão de governança territorial realizada por Dallabrida (2015), que pontua que deve se ponderar a articulação entre os diversos atores sociais, econômicos e institucionais dentro de redes de “poder socioterritorial”, formadas a partir de dinâmicas territoriais particulares. Na lógica de governança territorial, os processos de articulação devem buscar uma natureza mais colaborativa e democrática, com maior protagonismo da sociedade, porém, respeitando o papel insubstituível do Estado.

Dallabrida (2015) alerta o desafio de superar a imprecisão do conceito de governança no debate teórico. Já em termos práticos, o desafio é traçar sua aplicação de maneira democrática, cidadã e participativa. No que se refere às políticas públicas, um ponto relevante é refletir em seu próprio desenho o necessário equilíbrio entre setor público, mercado e sociedade civil. Dallabrida (2015) ainda avança, ressaltando a importância de vínculos de cooperação e de coordenação horizontal e vertical entre os atores.

Milani (2008) concorda com Dallabrida com a permanência da centralidade do governo. O autor relaciona o termo governança com pressupostos da democracia deliberativa, indicando:

Existe uma maior complexidade do sistema de decisão sobre o fazer política: a decisão não é mais exclusivamente governamental; o governo é central, mas é menor que os chamados sistemas de governança. Existe distribuição de poder no processo de decisão entre diversos atores; há um intenso processo de negociação e definição das regras para a tomada de decisões; cria-se a necessidade de descentralizar as decisões e os recursos; a participação social

é central, mas a capacidade de participação dos atores é diferenciada (Milani, 2008, p. 558).

Junto com a discussão de governança em políticas pública, aparece o debate da participação social. A participação é condição necessária para construção de governança na gestão pública. Segundo Frey (2004), a participação não vem mais sendo discutida apenas nas literaturas de movimentos sociais e seus efeitos democratizantes. A literatura de administração pública e análise de política pública cada vez mais estão se apropriando da temática.

Com base em Milani (2008), a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade cível pode se dar em três frentes: a) participação no controle da qualidade dos serviços públicos prestados; b) participação na determinação de prioridades de bens públicos futuros; c) participação por meio da politização das relações sociais nos espaços públicos de negociação para a formulações de políticas públicas. A terceira forma de participação é mais desafiadora, uma vez que envolve de fato deliberação.

Para Frey (2004, p. 122), a participação estabelece a dimensão estrutural dos modos de governança, que podem tender mais ao tipo da autogovernança, da governança hierárquica ou da co-governança, que corresponde a sistemas intermediários de maior ou menor grau de verticalização estrutural.

Cançado, Tenório e Pereira (2011) trazem o conceito interessante de participação periférica, que é definida como o processo através do qual sujeitos, que desconhecem determinados processos e regras, constroem a legitimidade de sua participação com o auxílio de membros mais experientes da comunidade. O conceito vai além da observação, englobando a dimensão prática.

Por fim, é necessário reconhecer, que formas de gestão mais colaborativas envolvem processos decisórios mais complexos. Estratégias de governança e participação exigem métodos de interação específicos; profissionais com capacidade de orientação e coordenação das diferentes visões, interesses e demandas dos atores, liderança facilitadoras, condições de *accountability* e espaços de deliberação efetivos (ALMEIDA, 2014).

4 METODOLOGIA

O objeto desse trabalho consiste no Projeto Cata Rua, implantado na Região metropolitana de São Paulo durante o período que vai do final de 2011 ao início de 2017. O

trabalho possui abordagem qualitativa, por meio das técnicas de análise documental e entrevistas semiestruturadas.

As entrevistas foram realizadas com atores vinculados diretamente a implementação do Projeto Cata Rua, quais sejam: sujeitos membros do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) em São Paulo e membros ligados à época a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP-USP). Foram realizadas um total de cinco entrevistas, sendo duas no MNCR e três na ITCP-USP.

É importante destacar que não se realizou nenhuma entrevista com membros da ITCP-FGV. A justificativa é que o recorte de análise do trabalho correspondeu ao período e aos atores que participaram da implementação do Projeto. Os documentos apontam e os relatos das entrevistas confirmam que a ITCP-FGV participou apenas do período de formulação dos Projeto Cata Sampa e do início da implementação, não participando do processo como um todo. Da mesma forma, também não se entrevistou atores das prefeituras municipais, uma vez que eles não foram agentes implementadores.

5 A IMPLANTAÇÃO DO PROJETO CATA RUA EM SÃO PAULO

O Projeto Cata Rua foi fruto de uma conjuntura favorável não só às políticas públicas federais de apoio aos catadores, como também às políticas federais de economia solidária. Assim, dois processos distintos contribuíram para o surgimento do Cata Rua: a efervescência de políticas federais de apoio aos catadores e a articulação local, na cidade de São Paulo, entre o MNCR, representado pelo Instituto Cata Sampa, e duas incubadoras universitárias, a ITCP-FGV e a ITCP-USP, articulação essa que decorreu, por sua vez, de uma política federal de economia solidária.

Em setembro de 2011, é lançado o Edital de Chamada Pública SENAES/MTE n.º 004/2011, fruto de uma parceria entre Senaes/MTE e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, lançado no primeiro governo da Presidente Dilma Rousseff. Uma vez que essas políticas federais de apoio aos catadores eram coordenadas pelo CIISC, havia a clareza no governo federal de que embora elas existissem em grande número, “[...] em sua maioria chegam apenas aos grupos de catadores organizados, principalmente nos que constituem cooperativas.” (BRASIL, 2011). Nesse sentido, o edital 004/2011 se destaca pela atenção que deu aos catadores avulsos, de modo que a identificação, sensibilização e mobilização desses catadores aparecia como o primeiro objetivo específico da política e, além disso, os catadores avulsos e em situação de extrema

pobreza deveriam constituir, no mínimo, 70% dos beneficiários diretos da política (BRASIL, 2011).

No momento em que é lançado o edital 004/2011 de abrangência nacional, ITCP-FGV, ITCP-USP e Cata Sampa já atuavam conjuntamente. Foi então formulada a proposta do Projeto Cata Rua pelo Cata Sampa e pela ITCP-FGV, que convidaram a ITCP-USP para a implementação do projeto. É importante retomar aqui duas questões: o processo de formulação dessa proposta não está no escopo deste artigo; ainda na fase inicial de implementação do projeto, a ITCP-FGV passou por um processo de reestruturação interna, o que resultou na saída dessa incubadora do Cata Rua. Assim, as análises aqui desenvolvidas dizem respeito principalmente à atuação dos formadores da ITCP-USP.

O Cata Rua visava à organização dos catadores individuais em empreendimentos econômicos solidários (EES) na região metropolitana de São Paulo, em particular, na microrregião do Alto Tietê, no município de Guarulhos e nas regiões Sul, Leste e Central do município de São Paulo (INSTITUTO, 2011). Assim, seus objetivos foram:

Figura 1 - Objetivos do Projeto Cata Rua

Objetivo geral: Fomentar EES de catadores de materiais recicláveis em rede.	
Objetivos específicos	
Objetivo específico 1	Identificar, sensibilizar e mobilizar catadores de materiais recicláveis desorganizados.
Objetivo específico 2	Realizar formação política, assessoria técnica e incubação de EES de catadores.
Objetivo específico 3	Realizar 03 seminários de integração entre 800 catadores de materiais recicláveis.
Objetivo específico 4	Estruturação e fortalecimento de EES de catadores.

Fonte: INSTITUTO, 2011. Elaboração própria.

A formação das duplas de campo, que atuavam em diferentes municípios da região metropolitana de São Paulo, teve por objetivo a interação entre perfis distintos. Em primeiro lugar, o catador-educador, que já atuava na capacitação de seus pares a partir da metodologia “de catador para catador” desenvolvida pelo MNCR; nesse sentido, o projeto destaca que o catador-educador pertence ao mesmo grupo social que os beneficiários do projeto, possuindo as mesmas vivências que estes. Em segundo lugar, estavam os formadores (ou técnicos) das ITCPs, que contribuíam com suas experiências em economia solidária. É importante notar que

compunham também a equipe técnica do projeto profissionais com experiência em gestão de projetos e em processos jurídicos e contábeis, acionados conforme eram identificadas as demandas das cooperativas acompanhadas (INSTITUTO, 2011).

As duplas de campo e os técnicos do Cata Sampa constituíam o Conselho Gestor, que se reunia quinzenalmente na sede do instituto (que era a entidade proponente do Cata Rua, logo, responsável por sua coordenação), e era realizado o planejamento conjunto do projeto. Conforme avançava a implementação, passaram a ser definidos nessas reuniões os cronogramas de formações junto às cooperativas que seriam acompanhadas, bem como os conteúdos dessas formações e quais seriam os temas prioritários. É importante notar que os catadores conduziram esses planejamentos, uma vez que já possuíam acúmulo em relação às formações em cooperativas de catadores e, assim, conseguiam estabelecer de maneira mais adequada quais eram os temas prioritários. Desse modo, foi estabelecida uma sistemática comum a todas as duplas de campo, que ainda assim possuíam alguma liberdade para planejar como essas formações e seus conteúdos seriam por elas trabalhados junto às cooperativas (metodologias de formação, desenvolvimento de oficinas, dinâmicas de grupo etc.).

Por fim, destaca-se que o principal desafio do Cata Rua foi o mapeamento e a sensibilização dos catadores avulsos, que trabalham nos lixões, nas ruas e nas regiões centrais das cidades. São catadores cuja principal preocupação é a coleta e a venda imediata, ainda que em piores condições em relação aos preços de venda, ou seja, trata-se da venda que garante a subsistência diária, o alimento diário. Assim, trata-se de um público altamente marginalizado, explorado e que se encontra em uma situação de grande vulnerabilidade social. Além disso, esses catadores apresentaram grande resistência à interação e desconfiança em relação à atuação das duplas de campo do Cata Rua (da mesma forma que apresentam desconfiança e resistência à interação com outros tipos de agentes do poder público) e que, assim, demonstraram menos interesse nas aproximações e nas sensibilizações propostas pelo projeto. O fato de as duplas de campo serem formadas por um catador-educador e um formador das incubadoras contribuiu para facilitar essas aproximações, embora o catador-educador entrevistado também tenha apresentado esse como o maior desafio enfrentado pelo projeto.

6 O CATADOR-EDUCADOR E A DIMENSÃO RELACIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO CATA RUA

No cotidiano de trabalho das duplas de campo as tarefas de ambas as incubadoras, ITCP-USP e ITCP-FGV, eram as mesmas; nesse sentido, embora as entrevistas realizadas no âmbito

desta pesquisa não tenham abarcado os formadores da ITCP-FGV, isso não se coloca como um problema às análises desenvolvidas; ainda assim, é importante pontuar que, uma vez que foram realizadas entrevistas apenas com formadores da ITCP-USP, as análises que seguem trazem a perspectiva desses formadores.

O Cata Sampa conta com a atuação de um pequeno grupo de técnicos que não são catadores e que são contratados para auxiliar nos processos de gestão das ações desenvolvidas pelo instituto. Nesse sentido, a técnica entrevistada nesta pesquisa esclarece que os catadores que atuam no instituto são responsáveis pelas capacitações e pelas gestões administrativa e financeira, sendo o papel dos técnicos dar suporte a esses processos. Uma vez que o Cata Sampa era o responsável formal pela execução do projeto, havia uma hierarquia natural e compreensível entre Cata Sampa e ITCP-USP. Entretanto, embora essa hierarquia possuísse um sentido dentro da estruturação do projeto, houve relatos de formadores da ITCP-USP no sentido de que havia uma expectativa por maior integração nos processos de planejamento e na construção da implementação que, como descrito anteriormente, foram conduzidos pelos catadores-educadores. Ainda assim, há nesses relatos o reconhecimento de que os formadores da incubadora aprenderam muito com os catadores não apenas nas dinâmicas enquanto duplas de campo, como também em relação aos conteúdos e modos de trabalho ao longo dos processos formativos junto às cooperativas.

O papel da ITCP-USP foi associado à tradução de linguagens. Em primeiro lugar, foi relatada a necessidade de intermediários entre linguagem pragmática da execução do projeto e uma reflexão política mais ampla sobre economia solidária e, dentro dela, a autogestão; nesse sentido, a incubadora se propunha a sempre manter no horizonte das formações a dimensão política da atuação dos catadores na cadeia produtiva da reciclagem. Foi também associado ao papel da ITCP-USP o “enlace” entre as demandas das cooperativas e os princípios da economia solidária e da autogestão. Em segundo lugar, foi relatada a necessidade da tradução entre a linguagem da burocracia estatal e a linguagem dos catadores, seja enquanto executores do projeto, seja como público-alvo. Nesse sentido, a incubadora assumia tarefas burocráticas relacionadas à própria execução e implementação do projeto (como controle de atas de formação, sistematização das ações, maior estruturação dos planejamentos etc.), quanto tarefas relacionadas às demandas das cooperativas acompanhadas em suas relações com as prefeituras. Nos momentos iniciais de aproximação das duplas de campo às cooperativas que seriam acompanhadas no âmbito do Cata Rua, os catadores-educadores desempenharam um importante papel como a “porta de entrada” dos formadores da incubadora nessas cooperativas. Isso se dava no sentido de conquistar a confiança dos catadores cooperados e demonstrar quais

seriam os benefícios das formações. Contribuía para isso o fato de que esses catadores-educadores vivenciaram as diferentes experiências da catação, das ruas e lixões à organização coletiva em empreendimentos, passando pela presidência destes e chegando aos quadros de liderança do MNCR. Essas trajetórias de luta e de militância eram conhecidas pelos cooperados, e essas lideranças do MNCR desfrutavam do respeito das bases.

Em particular, foi destacada a atuação das lideranças femininas do MNCR. O ambiente da catação é extremamente árduo e hostil, e as mulheres que assumem posições de liderança – tanto dentro de suas cooperativas, quanto nos quadros do MNCR – assumem uma postura de autoridade muito mais rigorosa frente às cooperativas, o que decorre de seus próprios históricos de atuação nessa atividade, que é repleta de adversidade. De maneira geral, os formadores da incubadora acreditam que as aproximações conduzidas pelos catadores-educadores foram extremamente importantes para a realização do projeto. Os catadores das bases estabeleciam relações de confiança no projeto e, então, davam maior importância às formações, pois reconheciam a legitimidade do catador-educador que as estavam conduzindo. Estabelecia-se empatia entre as duplas de campo (burocratas de nível de rua) e os catadores cooperados (beneficiários da política pública).

Por fim, as entrevistas revelaram que tanto os catadores-educadores, quanto os formadores da incubadora avaliavam que não havia hierarquia nas duplas de campo, nas quais as relações eram horizontais e dialogadas. Nesse sentido, havia também a compreensão de que os conhecimentos dos dois membros das duplas de campo tinham a mesma importância para os trabalhos e se complementavam. Tanto Cata Sampa quanto ITCP-USP relatam a riqueza das trocas de conhecimentos e dos aprendizados mútuos propiciados pelo projeto. Por um lado, os catadores-educadores traziam seus saberes práticos sobre a realidade da catação, seja nas ruas ou nas cooperativas, e apresentavam um olhar mais atento às demandas imediatas das bases. Por outro lado, os formadores da incubadora traziam saberes teóricos e técnicos, trabalhavam com temas como economia solidária e autogestão, bem como facilitavam os processos contábeis e jurídicos por terem maior familiaridade com essas linguagens.

Para os formadores da incubadora, compreender quais eram os diferentes papéis e contribuições de cada membro da dupla para a realização dos trabalhos de campo não foi um processo automático e demandou tempo. Assim, se por um lado ficou claro que a contribuição da ITCP-USP era atuar nos processos – fossem eles relativos à burocracia do próprio Cata Rua ou relativos às demandas das cooperativas acompanhadas –, isso criava, por outro lado, a sensação da atuação dos formadores como “tarefeiros”, ou seja, como executores de tarefas, o que acabava por diminuir o potencial de contribuição da ITCP-USP para discussões políticas

mais amplas, especialmente no âmbito da economia solidária. Nesse sentido, é possível observar a importância do ajuste de expectativas entre os diferentes atores sociais envolvidos na execução de uma ação conjunta. Embora os atores envolvidos tivessem clareza de seus papéis, isso não impediu a projeção de expectativas em relação aos potenciais de atuação no projeto.

É possível observar que a atuação da ITCP-USP era marcada por uma tensão, associada aos próprios objetivos dessa organização. O projeto político pedagógico da ITCP-USP enquanto um programa de extensão universitária estabelece momentos para estudos dentro da rotina de trabalho dos formadores, o que ocorre nos GEPEMs, que são espaços para reflexões sobre questões políticas e sobre a atuação da incubadora e de seus parceiros. Assim, os objetivos da ITCP-USP incitavam a atuação de seus formadores no sentido da formação política dos grupos sociais com os quais trabalhavam; por outro lado, a contribuição dos formadores da incubadora no Cata Rua estava associada à execução de processos. Nesse sentido, esses formadores buscavam formas de conciliar a formação política e a realização de tarefas no âmbito do Cata Rua.

As lideranças do MNCR, ou seja, os catadores-educadores, por sua vez, demonstravam maior preocupação e envolvimento com demandas e questões pragmáticas do cotidiano de trabalho das cooperativas. Com os avanços da implementação do Cata Rua, os formadores da incubadora foram se apropriando dos diferentes contextos e dinâmicas das cooperativas (que apresentam grande heterogeneidade de organização) e foram ganhando maior autonomia dentro do projeto. Assim, embora no começo da implementação os catadores-educadores sempre acompanhassem as formações nas cooperativas, com o passar do tempo, surgiram situações em que esses catadores, justamente por serem também lideranças políticas do MNCR, precisavam responder a outras demandas do movimento social e, assim, não conseguiam comparecer às formações, que eram então assumidas pelos formadores da incubadora, sem que houvesse prejuízos às ações realizadas.

Dentre os principais aprendizados que o Cata Rua permitiu àqueles que o implementaram, foi citada a observação de que os diferentes grupos sociais envolvidos nessa política pública vivenciaram os processos de maneiras diferentes e sob tempos diferentes. Enquanto as incubadoras se colocam de maneira mais aberta à interação, os catadores – tanto aqueles que estão nas bases organizadas, mas principalmente aqueles que estão nas ruas e nos lixões – nem sempre estão abertos à essa interação e muitas vezes expressam claramente suas desconfianças em relação às intenções da universidade ou do poder público.

Nesse sentido, uma experiência importante foi a superação de preconceitos, principalmente aqueles que vinham dos catadores em relação às incubadoras. Não só os relatos dos formadores, como também o do catador-educador apontam para o receio, uma certa falta de afinidade e mesmo o preconceito que os catadores – bem como outros grupos populares – têm em relação à universidade, em relação àqueles que, por terem maior escolaridade, supostamente ocupam uma posição socialmente superior. A extensão universitária parte de um posicionamento segundo o qual a universidade deve efetivamente contribuir para a sociedade na qual se insere e, assim, propõe a construção coletiva de conhecimentos e de práticas que irão contribuir para essa sociedade. Assim, o Cata Rua permitiu que os catadores envolvidos no projeto – tanto nas lideranças, quanto nas bases – entrassem em contato com essa outra face da universidade, que se coloca em posição de igualdade em relação aos saberes populares e que os valoriza.

Em relação aos diferentes tempos vivenciados pelos atores envolvidos, tanto o catador-educador, quanto a técnica do Cata Sampa relataram que a rotatividade dos formadores das incubadoras (ITCP-USP e ITCP-FGV, com o agravante de que esta saiu do projeto durante sua execução) gerava incômodos e minava as relações de confiança entre as organizações que implementavam o projeto, bem como minava as relações de confiança que as cooperativas acompanhadas construía com as incubadoras. Já os formadores da ITCP-USP relataram os diferentes tempos envolvidos na implementação do projeto. Embora as formações e assessorias às cooperativas tenham sido executadas, elas ocorriam em uma velocidade diferente (mais lenta) da velocidade em que surgiam demandas das cooperativas (mais rápida). Outro descompasso se dava entre os tempos da burocracia estatal e as demandas materiais das cooperativas e, nesse sentido, foi citada a demora para que equipamentos previstos pelo projeto para as cooperativas chegassem de fato até elas, o que teve impacto sobre os resultados do projeto.

Por fim, o resultado principal do Cata Rua diz respeito à posição dual que o catador assume em relação à política pública: enquanto beneficiário e enquanto burocrata de nível de rua na implementação. Nesse sentido, a entrevista com o catador-educador revelou que quando o catador está nas ruas ou nas cooperativas, logo, quando está na posição de beneficiário da política, ele não se importa com as formações e as enxerga como uma “perda de tempo”, não reconhece sua importância. Entretanto, quando o catador assume posições de liderança, quando assume a posição de catador-educador, como ocorreu no Cata Rua, ele compreende a função dessas formações dentro do projeto político do movimento social, compreende a contribuição dessas ações para a melhoria das condições de trabalho e de vida dos catadores.

Assim, é possível observar que o catador-educador demonstra a vivência e o conhecimento da postura e do julgamento que os catadores avulsos e das bases têm em relação às políticas públicas, o que se deve justamente ao seu passado nas ruas e nas cooperativas. Com base nessa vivência, o catador-educador elabora sua forma de se comunicar – e estabelece inclusive a prioridade dos conteúdos que serão comunicados – com os catadores que são beneficiários de uma maneira mais adequada a essa realidade aparentemente “menos interessada” dos catadores que estão nas ruas e nas bases, o que demonstra uma sensibilidade única em relação aos beneficiários da política pública. Essa posição dual do catador-educador contribui, portanto, para a efetividade das formações e, conseqüentemente, para a própria política pública que está sendo implementada.

7 GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO NO DESENHO E EXECUÇÃO DO PROJETO CATA RUA

Conforme explicitado, o Cata Rua tem como principal público-alvo catadores avulsos. Segundo relatos dos entrevistados, catadores avulsos estão, na sua grande maioria, em situação de rua e isso mostrou-se como o primeiro desafio do projeto. Estudos sobre políticas públicas para poluição de rua revelam a complexidade de formular e implementar políticas para este público.

Serafino e Luz (2015) indicam que para enfrentar esta complexidade, são necessárias ações integradas e políticas intersetoriais. Por outro lado, os autores mostram, no nível local, “a frágil intersetorialidade entre as políticas e a fraca integração entre os serviços da cidade, que inviabilizam um atendimento satisfatório e a concretização de direitos sociais (SERAFINO e LUZ, 2015, p. 74)”.

Os propositores do Cata Rua tinham consciência que ações direcionadas aos catadores devem incidir por diversas frentes. Estava na justificativa do projeto a articulação do Cata Rua com outros programas governamentais. Entretanto, as entrevistas revelam a dificuldade que a equipe de execução do projeto teve de tornar concreta articulação do Cata Rua com outras políticas, como o Programa Bolsa Família (PBF), Programa Universidade Para Todos (PROUNI), Minha Casa, Minha Vida. Isso se dá, sobretudo, pela dificuldade de evidenciar os catadores como público prioritário de políticas sociais e cadastrá-los no Cadastro Único do Governo Federal.

A equipe realizou visitas às prefeituras para mostrar que a profissão catador constava no CadÚnico, e, por isso, era prioridade. A resposta que obtiveram foi que o fato dos catadores

possuírem renda, mesmo que muito baixa, os desqualifica para participação no Cadastro. A meta do projeto era o cadastro de 800 catadores, mas a equipe conseguiu alcançar menos do que 200 cadastros. O não cadastramento impossibilita o acesso do catador às demais políticas sociais.

Entende-se que políticas assertivas para catadores avulsos exigem o diálogo entre ações intersetoriais e estratégias de governança, o que implica conhecer as realidades dos atores envolvidos com as políticas a partir de suas reais necessidades, a fim de que a política seja realizada com os catadores, e, não somente, para os catadores. Isso “impõe desafios a gestores e técnicos, para gerir ações de forma coletivas, para aglutinar aspirações, valores e estratégias, enfatizando as diferenças, relações e potencialidades dos sujeitos, dando-lhe visibilidades na invisibilidade da rua (SERAFINO e LUZ, 2015, p. 83)”.

As relações informais com prefeituras e organizações da sociedade civil não estavam claramente previstas no escopo desenhado pelo projeto, mas foram primordiais para sua execução. De acordo com os entrevistados, no entanto, as relações com as 15 prefeituras envolvidas com o Cata Rua não foram homogêneas. Na maioria dos governos municipais a equipe do projeto não conseguiu estabelecer um diálogo mais aberto, mas houve também situações de diálogo mais próximo e de escuta dos interesses.

Cada cidade tem sua dinâmica e cada prefeitura estabelece uma visão, um grau de relevância para a pauta dos catadores na agenda governamental e uma perspectiva de gestão de seus resíduos sólidos. Neste sentido, é necessário considerar que o Estado, as prefeituras, o mercado, as cidades não são monolitos. Eles obedecem a lógicas territoriais e relacionais que especificam cada realidade.

Isso vai ao encontro da discussão de governança territorial realizada por Dallabrida (2015), que pontua que se deve ponderar a articulação entre os diversos atores sociais, econômicos e institucionais dentro de redes de “poder socioterritorial”, formadas a partir de dinâmicas territoriais particulares. Na lógica de governança territorial, os processos de articulação devem buscar uma natureza mais colaborativa e democrática, com maior protagonismo da sociedade, porém, respeitando o papel insubstituível do Estado.

Percebe-se na fala dos entrevistados vinculados ao MNCR a consciência de que o Cata Rua e outras políticas ganham vida a partir da interação entre os atores. Logo, não só com as prefeituras houve heterogeneidade nas relações, mas com as próprias cooperativas envolvidas e os atores vinculados ao mercado que apareceram no decorrer da execução do projeto.

Dallabrida (2015) alerta o desafio de superar a imprecisão do conceito de governança no debate teórico. Em termos práticos, o desafio é traçar sua aplicação de maneira democrática,

cidadã e participativa. No que se refere às políticas públicas, um ponto relevante é refletir em seu próprio desenho o necessário equilíbrio entre setor público, mercado e sociedade civil. Dallabrida (2015) ainda avança, ressaltando a importância de vínculos de cooperação e de coordenação horizontal e vertical entre os atores.

Estratégias de governança e participação envolvendo poder público, mercado e sociedade civil, de uma maneira geral, não apareceram claramente no desenho do escopo do projeto, que se centralizava em mapear os catadores avulsos e mobilizar articulações com cooperativas organizadas. No entanto, nota-se nas falas dos entrevistados que a própria arena instalada da política de resíduos sólidos constrangeu a execução do Cata Rua para ações de conexão com os governos locais e busca de novos mercados para os catadores.

De acordo com relatos de membros do MNCR, o principal desafio com o setor público foi a visão das prefeituras em relação à atividade realizadas pelos catadores. Houve avanços com a PNRS quanto ao espaço dos catadores na gestão dos resíduos, mas na percepção deles, ainda é predominante no poder público a visão que o catador avulso é um problema de política pública, e não uma solução para a política de gestão de resíduos sólidos. O catador, por vezes, também entra em um campo de disputa entre os interesses do mercado junto ao setor público.

Mudar a visão hegemônica do setor público passa por mudar a visão geral da sociedade sobre a atividade de catação. A situação comum é que catadores trabalhem na rua por uma questão de subsistência. A luta do Movimento é que a catação possa ser encarada de fato como profissão, e isso passa por diversas mudanças nas condições de trabalho. Transformações estas que vão além de ações isoladas dos catadores.

As falas dos entrevistados não apresentam consenso quanto à capacidade que o Cata Rua teve de melhorar a articulação dos catadores com os atores do mercado, nem mesmo quanto à forma que aconteceram as articulações pontuadas. Alguns indicam que o projeto não conseguiu atingir novos mercados para as cooperativas, focalizando no objetivo de mapear catadores avulsos e possibilitar sua conexão com as cooperativas.

Outros apontam que o Cata Rua conseguiu estabelecer novos laços com possíveis compradores, surgindo situações em que atores vinculados ao mercado foram em busca de parcerias com as cooperativas acompanhadas. Havia neste momento, cálculos de benefícios no estabelecimento de relações, que eram realizados pelas cooperativas, com a ajuda do Movimento.

O Relatório de prestação de contas aponta que o setor público era visualizado como um demandante de serviços das cooperativas. A conexão entre mercado e prefeituras fortaleceria os laços entre catadores e poder público local. No entanto, as negociações entre prefeituras e

cooperativas não avançaram o suficiente para que fosse estabelecida a contratação de organizações de catadores como prestadores de serviços. Novas articulações com empresas se tornam ainda mais necessárias no cenário apontado, para diluir a dependência, ou de fato, a ausência do poder público.

Um dos pontos mais relevantes do desenho do Projeto Cata Rua foi a metodologia adotada para sua execução. A metodologia em dupla de campo, formada por um catador e um técnico da ITCP-USP possibilitou a efetiva participação e protagonismo do catador no Projeto. A posição dual do catador, com sua bagagem na catação e como um burocrata de nível rua no processo de implementação, junto ao auxílio dos técnicos, permitiu a consolidação da sua saída da posição de apenas receptor de política pública. Foi consenso entre os entrevistados a grande importância e inovação da metodologia.

De acordo com Bortoli (2015), a participação dos catadores avulsos em políticas públicas avançou desde sua instituição enquanto movimento social, o que resultou, sobretudo, no envolvimento de um maior número de organizações e sujeitos. No entanto, Bortoli (2015) adverte que a efetiva participação ainda enfrenta obstáculos para sua consolidação, estando bastante restrita à natureza formativa dos catadores.

Mesmo sendo um projeto de pequena abrangência, o Cata Rua se apresenta como um novo momento rumo a consolidação da participação. Ele pode servir de base para outras experiências de ação pública que pretendem ter os catadores como atores centrais, pensando estratégias de participação que vão além da consulta do público-alvo, que envolve, assim, mecanismos de troca de conhecimentos, colaboração e tomada decisão compartilhada. Entretanto, a aplicação de uma metodologia participativa não exclui outras ações relativas à produção, necessárias para a inclusão dos catadores, como as apontadas por Bortoli (2015, p. 4-5).

Enquanto o desenho da política de resíduos sólidos e a arena da política constroem as relações entre os atores para uma estrutura de governança, o desenho também permite a formação de uma cadeia de intermediários entre os recursos do governo federal que têm os catadores como público-alvo e os próprios beneficiários.

No primeiro momento, pode-se pensar que os entraves nos recursos estão relacionados às relações interfederativas entre o governo federal e os governos estaduais e municipais. Por um lado, isso pode ser real em contextos de programas que envolvam diretamente os entes governamentais. Por outro, em contextos que os recursos são difundidos por meio de editais abertos do governo federal, como o caso do Projeto Cata Rua, os entraves acontecem na atuação

de outros atores. Os próprios entrevistados não conseguem identificar quem são estes atores e onde acontecem os embargos.

Na fala de um dos entrevistados vinculados à ITCP-USP aparece o conceito de atravessador de política pública. O termo se refere exatamente aos atores que fazem o papel de intermediários entre a esfera governamental detentora de recursos e os beneficiários de políticas públicas. No que diz respeito ao Cata Rua, a percepção do entrevistado é que o desenho da política de resíduos sólidos deveria estabelecer uma relação mais direta entre o Estado e os catadores.

Relações de governança e participação exigem transparência no que se refere a quais atores estão envolvidos, suas responsabilidades, os benefícios e o ônus que podem acarretar, e os resultados alcançados pela articulação entre os diferentes atores. Cada ator tem seus interesses nos espaços decisórios e em espaços que buscam construir um modelo de governança democrática. A institucionalização de regras, de um desenho de política pública ou projeto, que deixe claro os meios e a forma de colaboração dos indivíduos e instituições facilita o desenvolvimento de uma implantação de ação pública mais democrática.

No Cata Rua, o MNCR foi essencial para o empoderamento dos catadores, sobretudo, dos catadores que se tornaram implementadores de políticas públicas no nível local. Como no Brasil, a maioria das políticas públicas são voltadas para catadores em cooperativas, a articulação enquanto movimento social dá legitimidade aos catadores na articulação com o Estado e os atores do mercado.

O projeto teve bastante êxito em relação ao mapeamento dos catadores avulsos. A meta inicialmente planejada era o mapeamento de 540 catadores. No final da execução do Cata Rua, foram mapeados 1.199 catadores. O Relatório de Execução Final do Projeto revela que muitos catadores experimentaram o trabalho em cooperativas, mas alguns voltaram a suas atividades individuais. Em um município, os catadores avulsos se organizaram em forma de cooperativa. Há de se destacar que o vínculo dos catadores a cooperativas é de interesse do movimento, uma vez que sua identidade se constrói a partir do catador organizado, como ilustra o grito do MNCR, “o catador organizado jamais será pisado”. O mapeamento dos catadores também beneficia o poder público. Saber os perfis dos sujeitos, suas condições de vida e características socioeconômicas permite a construção de políticas públicas focalizadas e mais assertivas em relação ao público-alvo. No caso do Cata Rua, trata-se, em sua maioria, de um público-alvo que ainda é uma incógnita para o Estado: moradores de rua.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Cata Rua é um projeto que avança na noção de governança e participação dos catadores na gestão de resíduos sólidos. A metodologia empregada pelo Projeto coloca o catador em uma posição dual: por um lado, o catador tem a experiência da atividade de catação, por outro lado, ele torna-se uma burocrata de implementação de política pública no nível de rua.

A dualidade retira o catador da posição de apenas receptor de política pública, e consolida sua posição de centralidade na política de gestão de resíduos sólidos. Dentre uma participação consultiva ou deliberativa (MILANI, 2008), pode-se afirmar que o Cata Rua avança para uma participação deliberativa. O Catador constituiu uma liderança da execução do Projeto.

A natureza da política de gestão de resíduos sólidos constrangeu o Projeto em busca de uma gestão de governança. O Cata Rua envolveu fortes interações entre catadores avulsos, cooperativas, o MNCR, incubadoras atores do mercado e prefeituras municipais. Reconhece-se, mesmo assim, desafios para uma governança mais interativa e democrática, sobretudo, pela ausência dos poderes públicos locais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. A. de. **Gestão democrática na formação de políticas públicas**. 2015. 201 f.; Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2014.
- BORTOLI, M. A. **Políticas de inclusão produtiva e catadores de materiais recicláveis**. In: Jornada Internacional Políticas Públicas, 7.; 2015. Anais... São Luís: Universidade Federal do Maranhão.
- BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de janeiro de 2010. **Regulamenta a Lei no 12.305**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010a.
- _____. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos**; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010b.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Nacional de Economia Solidária. Edital de Chamada Pública SENAES/MTE n.º 004/2011 “**Fomento a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação Atuantes com Resíduos Sólidos Constituídas por Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis**”. Brasília: DF, 2011.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, artigo 1, Rio de Janeiro, set, 2011.
- CARRION, R. M.; COSTA, P. de A. Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis. In: Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, 27.; 2009. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009.
- CIPRIANO, T. Juridificação dos resíduos no Brasil. In: PHILIPI Jr., Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPÍNOLA, Ana Luiza Silva (Orgs.). Direito ambiental e sustentabilidade. Barueri, Manole, p.155-205, 2016.
- DALLABRIDA, V. R. **Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática**. Análise Social, 215, 1 (2.º), 2015.
- ESTEVE, J. M. P. **Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades**. Tradução João Carlos Vitor Garcia. Belo Horizonte, 2009.
- FREITAS, L. C. de; BESEN, G. R.; JACOBI, P. R. Panorama da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: resíduos urbanos. In: BESEN, G. R.; JACOBI, P. R.; FREITAS, L. C. de (Orgs.). Política nacional de resíduos sólidos: implementação e monitoramento de resíduos urbanos. São Paulo: IEE USP: OPNRS, 2017.
- FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedad**, n. 5, out., 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de Pesquisa: Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos**. Brasília, IPEA, 2012.

INSTITUTO REDE DE BASE ORGÂNICA CATA SAMPA. Relatório de Execução Final do Convênio 765250-2011. Anexo IV. São Paulo, 2017.

_____. **Formulário para Apresentação do Projeto Básico “Inclusão produtiva através de capacitação e organização de catadores de materiais recicláveis em situação de extrema pobreza”**. Anexo II. São Paulo, 2011.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.3, maio/jun, p. 551-79, 2008.

SERAFINO, Irene. LUZ, L. C. X. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate. **R. Katál.**, v. 18, n. 1, p. 74-85, jan./jun, 2015.

SOUZA, R. A. O lixo e a conduta humana: gestão dos insuportáveis na vida urbana. Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Assis, 2013.

TEODÓSIO, A. S. S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; SANTOS, M. C. L. **Reciclagem no Interstício das Relações Intersetoriais: a Política Nacional de Resíduos Sólidos e os desafios para a inclusão social e produtiva dos catadores**. In: SANTOS, M. C. L. dos S. (Coord.); WALKER, S.; GONCALVES-DIAS, S. L. F. (Colaboração). **Design, Resíduo & Dignidade**. São Paulo: Editora Olhares, p.233-269, 2014.

_____. Procrastinação da política nacional de resíduos sólidos: catadores, governos e empresas na governança urbana. **Ciência e Cultura**, v. 68, p.30-33, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Análise da forma de institucionalização e normatização da PNRs**. Relatório de Levantamento, TCU, 2016.

VILLAC, T. A Construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: SANTOS, M. C. L. dos S. (Coord.); WALKER, S.; GONCALVES-DIAS, S. L. F. (Colaboração). **Design, Resíduo & Dignidade**. São Paulo: Editora Olhares, p.149-159, 2014.

DA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO DELIBERATIVO À EMERGÊNCIA DO COMUM URBANO EM REGIÕES METROPOLITANAS

Maria Claudia Bentes Albuquerque²

Mário Vasconcellos Sobrinho³

Resumo

Este artigo propõe uma discussão sobre os espaços deliberativos em regiões metropolitanas e sua transfiguração em um comum urbano. O objetivo geral consiste em analisar a relação entre a concepção de espaço deliberativo presente nos pressupostos da Gestão Social e o espaço de decisão, no nível das regiões metropolitanas, regulamentado pela Lei n. 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole). Visa-se responder ao seguinte problema: Em que medida os espaços deliberativos em criação nas regiões metropolitanas podem ser considerados como construções de um comum urbano? A metodologia é baseada em abordagem qualitativa, de caráter analítico e exploratório. Aplicam-se as técnicas das pesquisas bibliográfica e documental para levantamento de materiais teórico-conceituais e normativos. A organização e a análise dos materiais coletados foram realizadas pela técnica do mapeamento cognitivo. Quanto aos resultados alcançados, observou-se que o espaço de decisão, na escala das regiões metropolitanas, caracteriza-se como um comum urbano, portanto não dependente de estruturas formais para o exercício da cidadania política, perspectiva essa que diverge do disposto nos artigos 6º, I; 7º, I e V, e 8º do Estatuto da Metrópole. Em sentido oposto, no campo da Gestão Social, o Estado desaparece como principal figura da ação na esfera pública. A participação praticada pela via da Gestão Social não ocorre por mera formalidade, já que não se presta a legitimar decisões tomadas por representantes governamentais e/ou agentes do mercado. Conclui-se que a Gestão Social pode contribuir para a democratização dos processos deliberativos previstos na Lei n. 13.089/2015, no nível das regiões metropolitanas.

Palavras-chave: Gestão Social; Espaço Deliberativo; Comum; Região Metropolitana; Estatuto da Metrópole.

²² Advogada, Mestra em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia pela Universidade Federal do Pará, Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Pará, Professora da Faculdade Integrada Brasil Amazônia. E-mail: mariaclaudiabentes@gmail.com.

³ Economista, PhD em Estudos do Desenvolvimento pela Swansea University com Pós-doutorado em Gestão Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Professor da Universidade Federal do Pará e Professor Titular da Universidade da Amazônia. E-mail: mariovasc@ufpa.br.

FROM THE CONSTRUCTION OF THE DELIBERATIVE SPACE TO THE EMERGENCE OF THE URBAN COMMON IN METROPOLITAN REGIONS

Abstract

This article proposes a discussion about the deliberative spaces in metropolitan regions and their transfiguration in a common urban. The general objective is to analyze the relationship between the deliberative space conception present in the Social Management assumptions and the space of decision at the level of the metropolitan regions, regulated by Law no. 13,089/2015 (Metropolis Statute). It is intended to answer the following problem: To what extent can deliberative spaces in creation in the metropolitan regions be considered as constructions of a common urban? The methodology is based on a qualitative, analytical and exploratory approach. Bibliographical and documentary research techniques are used to collect theoretical-conceptual and normative materials. The organization and analysis of the collected materials were performed by the technique of cognitive mapping. Regarding the results achieved, it was observed that the space of decision, on the scale of the metropolitan regions, is characterized as a common urban, therefore not dependent on formal structures for the exercise of political citizenship, a perspective that differs from the provisions of articles 6, I; 7th, I and V, and 8th of the Metropolis Statute. In the opposite direction, in the field of Social Management, the State disappears as the main figure of action in the public sphere. The participation practiced by the Social Management route does not occur by mere formality, since it does not lend itself to legitimizing decisions made by governmental representatives and/or agents of the market. It is concluded that Social Management can contribute to the democratization of the deliberative processes foreseen in Law n. 13,089/2015, at the level of metropolitan regions.

Keywords: Social Management; Deliberative Space; Common; Metropolitan Region; Metropolis Statute.

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileiro, intensificado a partir da segunda metade do século XX, provocou aumento demográfico, expansão geográfica e reestruturação de tecidos urbanos aglomerados pelo fenômeno da conurbação, modificando relações sociais, econômicas e dinâmicas territoriais. Com a institucionalização das regiões metropolitanas, demandas inerentes aos municípios interligados passaram a exigir o compartilhamento de responsabilidades, no que diz respeito ao planejamento e à execução de políticas públicas e ações de interesse comum.

As regiões metropolitanas apresentam importante papel na promoção de desenvolvimento urbano integrado, visto que apresentam potencial para favorecer mecanismos institucionais de governança metropolitana, cooperando, assim, para a superação de limites espaciais e de instâncias político-administrativas.

Apesar da relevância do debate sobre governança interfederativa, as decisões relativas ao que é comum aos municípios congregados evocam a necessidade de superação de perspectivas liberais de planejamento e de gestão urbanos em direção ao pleno desenvolvimento da região metropolitana, em bases democráticas e sustentáveis.

O comum em uma região metropolitana, assim como em qualquer organização social, surge dos movimentos sociais e das ações democráticas (DARDOT; LAVAL, 2017), isto é, das práticas de comunalização alinhadas com uma finalidade social, indo além, portanto, de critérios patrimonialistas fornecidos pelo Direito e da perspectiva econômica de Ostrom (2011) sobre gestão coletiva de recursos de propriedade comum.

Com efeito, este artigo propõe uma discussão sobre os espaços deliberativos em regiões metropolitanas e sua transfiguração em um comum urbano. Parte-se da compreensão de que, à luz da Gestão Social, a esfera pública corresponde ao campo de intermediação entre sociedade, Estado e mercado no qual, por meio da participação, desenvolve-se o procedimento da prática da cidadania deliberativa (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015), sendo, portanto, um conceito mais amplo do que espaço de decisão.

Tendo em vista o exposto, considera-se pertinente realizar uma aproximação entre pressupostos da Gestão Social, constructos da teoria do Comum e os elementos normativos presentes na Lei n. 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), a fim de identificar pontos de interseção relevantes à efetivação da governança metropolitana sob uma nova racionalidade de ação e discurso, que resgate a atividade instituinte e as instituições estatais dos seus limites burocráticos e as submeta à atividade social e à participação cidadã.

O referencial teórico, em relação ao termo espaço deliberativo é formado por Cançado, Pereira e Tenório (2015); Tenório (2016) e Tenório (2012), ao passo que o debate sobre o comum tem alicerce na perspectiva ampliada e crítica de Dardot e Laval (2017).

O objetivo geral consiste em analisar a relação entre a concepção de espaço deliberativo presente nos pressupostos da Gestão Social e o espaço de tomada de decisão, no nível das regiões metropolitanas, regulamentado pelo Lei n. 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole). Busca-se identificar pontos de divergência e/ou convergência entre os elementos teóricos da Gestão Social e a norma jurídica selecionada. Visa-se responder ao seguinte problema: Em que medida os espaços deliberativos em criação nas regiões metropolitanas podem ser considerados como construções de um comum urbano?

A metodologia é baseada em abordagem qualitativa, de caráter analítico e exploratório. Aplicam-se as técnicas das pesquisas bibliográfica e documental para levantamento de materiais teórico-conceituais e normativos. A organização e a análise dos materiais coletados foram realizadas pela técnica do mapeamento cognitivo.

Na primeira seção, discorre-se acerca da Gestão Social, de modo a evidenciar sua visão sobre o espaço deliberativo e de que modo essa concepção pode contribuir para a realização de cidadania política e emancipação. Na segunda seção, são expostos os fundamentos da teoria do comum, os quais são aproximados dos elementos formadores da Gestão Social e cotejados, na terceira seção, com a concepção de espaço de decisão que decorre de dispositivos legais do Estatuto da Metrópole.

2 O ARCABOUÇO TEÓRICO-NORMATIVO DA PESQUISA

A presente pesquisa trabalha na interseção de três concepções distintas. O arcabouço a seguir apresentado é formado por um encadeamento lógico de pressupostos da Gestão Social, por constructos da teoria do comum e pela dimensão legal do Estatuto da Metrópole. As teorias tomadas em conjunto com a norma jurídica servem como lente e fio condutor para a discussão proposta sobre a natureza dos espaços deliberativos em regiões metropolitanas.

2.1 A GESTÃO SOCIAL E SUA CONCEPÇÃO DE ESPAÇO DELIBERATIVO

Os primeiros estudos desenvolvidos no Brasil sobre Gestão Social são atribuídos ao professor Fernando Tenório, que tem pesquisado sobre o tema desde o início da década de 1990 (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 103-104).

Gestão Social diz respeito a um campo do conhecimento científico ainda está em construção no Brasil e na América Latina, consistindo em uma modalidade de gestão realizada pela sociedade e para ela, que surgiu em oposição à gestão tecnocrática e centralizada no Estado (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 104). Trata-se de uma ação gerencial dialógica que visa a promoção do bem-estar social, na qual a autoridade decisória é compartilhada entre múltiplos atores sociais, por meio de arranjos institucionais deliberativos (TENÓRIO, 2012, p. 28).

A qualificação do termo “gestão” pelo adjetivo “social” traduz o espírito do modelo gerencial, compreendido como aquele em que todos podem falar e ser ouvidos em um processo decisório intersubjetivo desprovido de coerção (TENÓRIO, 2016, p. 13). A Gestão Social é definida como um espaço de intermediação entre o Estado, sociedade e mercado, em que o procedimento da prática da cidadania deliberativa é a participação (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 110).

O *modus operandi* da Gestão Social não visa a anulação de disputas de interesses entre os atores sociais envolvidos no processo decisório, entretanto os conflitos são compreendidos como partes da aprendizagem democrática e inerentes à interação social. Isso porque o território de desenvolvimento e cidadania “[...]é fruto de relações de conflito, competição, cooperação e reciprocidade entre atores, interesses e projetos de natureza social, política e cultural” (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2009, p. 270). Com efeito, segundo Vasconcellos Sobrinho e Vasconcellos (2012, p. 310), “as ações coletivas podem ser criadas a partir de acordos e princípios negociáveis, uma vez que conflitos sempre existirão, particularmente em áreas de histórico domínio de poder político”.

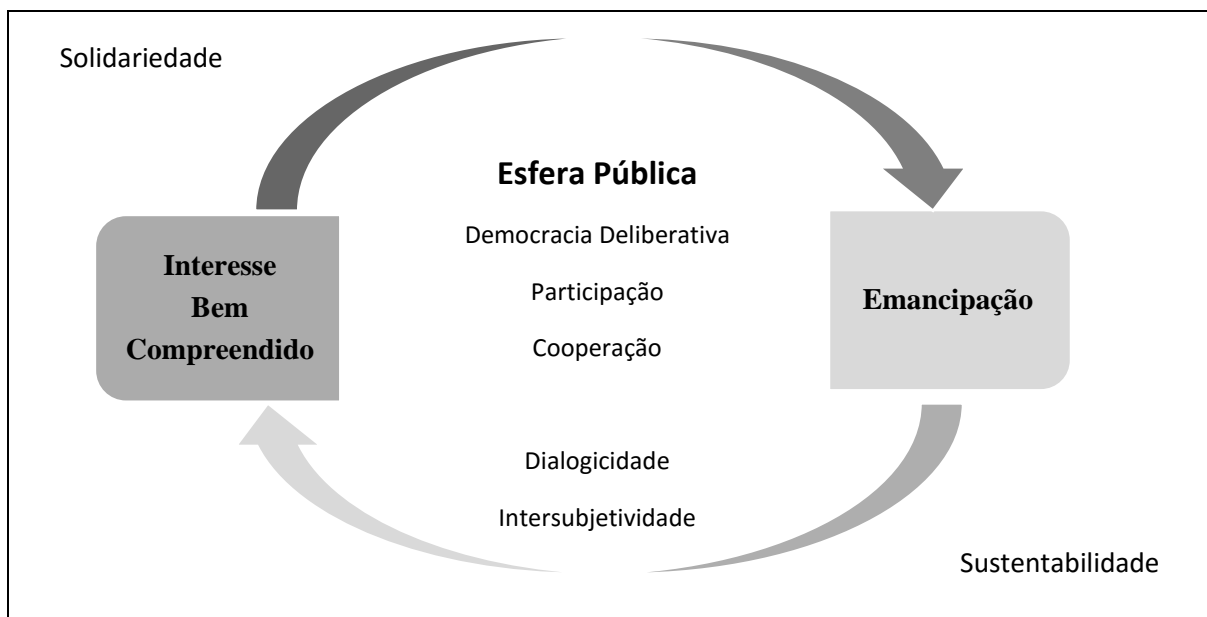
Para que o processo deliberativo seja operacional no plano estratégico, inclusive em condições não ideais, o Estado necessita descentralizar o poder decisório, proporcionar a criação de novas estruturas comunicativas e promover competências específicas, a fim de que o cidadão possa participar ativamente das ações de planejamento, decisão e controle de políticas públicas. A descentralização torna-se, então, uma prerrogativa do cidadão (TENÓRIO, 2016, p. 83).

Segundo Sachs, Lopes e Dowbor (2012, p. 259), a participação política demanda “[...]um denso sistema de acesso público e gratuito à informação necessária”, a fim de que a sociedade se torne protagonista do desenvolvimento territorial. As habilidades pressupostas para a deliberação coletiva são fundadas na teoria da ação comunicativa de Habermas (1992), que visa resgatar a racionalidade humana por meio do entendimento mútuo e do diálogo intersubjetivo, mediante uma aproximação entre razão e ética (CANÇADO, SAUSEN,

VILLELA, 2013, p. 81-82), segundo critérios de justiça e verdade (VASCONCELLOS SOBRINHO; CANÇADO; VASCONCELLOS; RIGO, 2016, p. 3).

A Gestão Social é, assim, caracterizada pela tomada de decisão coletiva, destituída de coerção, alicerçada na inteligibilidade da linguagem e da informação, na dialogicidade, no entendimento esclarecido como processo, na transparência como premissa e na emancipação como escopo (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 131). Nesse modelo, é compreensível que a ação decisória ocorra de forma mais demorada e complexa do que na chamada gestão estratégica – modelo que visa a competição, a eliminação de concorrentes e a maximização do lucro no menor tempo possível (TENÓRIO, 2016, p. 14) – em virtude da quantidade de atores sociais envolvidos no processo dialógico e no fato de que este tem amparo na sustentabilidade e na solidariedade, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Categorias teóricas da Gestão Social



Fonte: ALBUQUERQUE, 2016.

Cançado, Sausen e Villela (2013, p. 83) entendem que “[...]a gestão social só se torna possível na esfera pública”, noção essa que não se confunde com os espaços acenados pelo Estado (SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014, p. 37). Esfera pública pode ser conceituada como um “[...]espaço no qual as pessoas apresentam suas inquietações por meio do entendimento mútuo” (TENÓRIO, 2016, p. 16), sendo, portanto, um espaço propício ao debate, à comunicação e à deliberação entre sociedade, Estado e mercado. É na esfera pública que se pode contribuir, por intermédio da cidadania deliberativa, para a emancipação das

“[...]relações de discriminação e exploração social” (TENÓRIO, 2016, p. 17). Fischer et al. (2006) acreditam que a Gestão Social também tem potencial para ser praticada na esfera privada.

No modelo focado na sociedade, a cidadania deliberativa é entendida como aquela que vai legitimar as decisões tomadas coletivamente, no bojo de processos dialógicos, os quais são “[...]orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2016, p. 16). Cidadania e participação constituem direitos das pessoas à decisão e à construção coletiva do seu destino, o que pressupõe espaços adequados para comunicação, discussão e deliberação (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 103).

Na Gestão Social, o Estado desaparece como figura principal da ação praticada na esfera pública. Ele continua tendo o dever de garantir liberdades fundamentais e igualdade de oportunidades, mas passa a compartilhar o poder decisório com a sociedade (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 94), mediante mecanismos de democracia deliberativa.

O Interesse Bem Compreendido se torna, dialeticamente, um ponto de partida e uma consequência da ação racional substantiva, sendo potencializado à medida em que permite a emancipação da sociedade em relação ao Estado e ao mercado. Ele surge quando o indivíduo se sente motivado a defender interesses coletivos e se dedica a cooperar para o bem comum. À medida que assume compromissos e responsabilidades perante a sociedade, o cidadão participa do desenvolvimento territorial e promove o seu próprio bem-estar. Com efeito, o Interesse Bem Compreendido é um instrumento de solidariedade à serviço da sustentabilidade (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 140).

A Gestão Social é alvo críticas relacionadas à escalaridade para participação direta, as quais colocam em discussão se a teoria teria aplicabilidade restrita ao nível micro ou se ela teria a possibilidade de ser praticada também no nível macro (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 194).

Considera-se, neste trabalho, que a participação é uma experiência democrática que conduz à inovação no modo de formular, implementar e controlar políticas públicas, servindo à construção do interesse coletivo, mediante direito de expressão, proposição e debate conferidos a todos os atores sociais, que podem exercê-la de maneira presencial, na micro escala – em conselhos municipais, comitês gestores, movimentos sociais, colegiados de órgãos públicos, audiências públicas, assembleias, comissões, conferências etc. – ou de forma virtual, em macro escala, através, por exemplo, do uso de eficientes ferramentas de tecnologia da informação e de arranjos interfederativos de governança (ALBUQUERQUE, 2016).

Em qualquer caso, o processo e o resultado dependem de uma ação racional alicerçada no agir comunicativo, que visa o entendimento mútuo entre os atores sociais heterogêneos, em prol da realização de objetivos comuns. Com efeito, o processo de tomada de decisão coletiva é horizontal e despido de coerção, repleto de intelegibilidade e transparência, o que gera confiança recíproca, aprendizado mútuo e impulsiona a cooperação espontânea. Nessa perspectiva, os elementos dialogicidade (capacidade de dialogar) e intersubjetividade (capacidade de compreender o diálogo) provocam um remodelamento da esfera pública por meio da democracia deliberativa, já que não pode haver efetiva participação social sem comunicação (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 157).

O fim da Gestão Social é a emancipação do ser humano (TENÓRIO, 2016, p. 14). Busca-se a realização do interesse comum e a libertação da sociedade das forças do Estado e do mercado, os quais tendem a impor a gestão centralizada e as instâncias representativas liberais como as únicas ferramentas políticas, em detrimento da participação deliberativa e do sistema de controle social (SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014, p. 36).

Veja-se, a seguir, de que forma a concepção de espaço deliberativo que emerge da Gestão Social aproxima-se do princípio político do comum, a partir dos aportes teóricos fornecidos por Dardot e Laval (2017), orientando o caminho para a construção de uma nova alternativa política que se opõe à apropriação privada e estatal do espaço deliberativo.

2.2 ESPAÇO DELIBERATIVO: UM COMUM POLÍTICO

Na obra intitulada “Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI”, publicada originalmente em 2017, o filósofo Pierre Dardot e o sociólogo Christian Laval esclarecem que a reivindicação do comum emerge da coalizão de mobilizações políticas, das lutas sociais e culturais de resistência ao sistema econômico dominante e ao Estado empresarial, sobretudo dos movimentos altermundialistas, tendo adquirido maior força nas últimas duas décadas, embora tenha iniciado nos anos 1990 (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 16-17).

A obra parte dos estudos empíricos desenvolvidos por Ostrom (2011) sobre gestão de recursos de propriedade comum (*commons*), reconhecendo a sua importância para o questionamento da racionalidade neoliberal e da gestão centralizada no Estado. Também tem como ponto de partida as reflexões teóricas de Hardt e Negri, as primeiras sobre o comum em termos mais abstratos, que propiciaram o surgimento de um novo regime de práticas, lutas, instituições e pesquisas.

Nesse sentido, a obra “Comum” se propõe a examinar, em profundidade, o significado político dos movimentos, das lutas e dos discursos contemporâneos que se opõem à lógica do neoliberalismo e ao discurso focado na tipologia de bens, presente na economia política contemporânea, que tem Ostrom (2011) como expoente, buscando a criação de novas formas democráticas.

A mudança terminológica de “bens comuns” para “comum” coloca em evidência que eles não são apenas recursos naturais, podendo corresponder a relações sociais entre indivíduos, isto é, a espaços institucionais dotados de regras de fato – não são as regras formais estabelecidas pelo Estado – praticadas por um conjunto de indivíduos que necessitam organizar as suas atividades, independentemente da submissão estrita à lei de reprodução do sistema econômico dominante.

Dardot e Laval (2017) iniciam a sua linha argumentativa pela análise histórica do surgimento do comum, evidenciando em que medida as concepções apresentadas por economistas, filósofos, juristas e militantes são limitadas, já que conduzem a uma imprecisa compreensão de que se trata de algo externo ao ser humano e às suas relações sociais. Após demonstrar o que se entende por comum, situando-o no campo do direito e das instituições, os autores expõem a importância da refundação do conceito, visando com isso traçar as bases de uma “política do comum”.

Nessa perspectiva, o comum não se restringe à classificação econômica de bens, tampouco se confunde com uma forma de propriedade “coletiva” que redundou apenas no capitalismo de Estado. Noutros termos, ele não está atrelado à ideia de copertencimento, copropriedade ou copossessão, mas deve ser pensado enquanto co-atividade, pois somente a atividade prática humana pode instituir coisas comuns e gerar novos sujeitos coletivos.

Trata-se, portanto, de um princípio político (princípio geral de reorganização da sociedade), com forte valor crítico, oriundo de múltiplas fontes teóricas, pelo qual se constitui comuns (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 52-53), sejam eles recursos (coisas ou conjunto de coisas) ou espaços (físicos ou virtuais) como é o caso dos espaços deliberativos, não redutíveis aos bens comuns. Esse princípio surge no cerne de todos os movimentos sociais, propiciando uma articulação que não se opõe ao que é público, quanto à destinação social, mas não pode ser entendido em termos de forma jurídica de propriedade, uma vez que o comum reflete a dimensão do que é inapropriável e indisponível (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 270).

A teoria do comum, ao refutar o naturalismo e o essencialismo, ressalta o caráter construído do comum, o qual não é decretado “de fora para dentro”, nem mesmo resulta da simples junção de decisões individuais tomadas isoladamente. Ele deriva de um processo social

(DARDOT; LAVAL, 2017, p. 167), de práticas coletivas e de lutas políticas, ocorridas com conflitos de interesses sociais, que dão origem a instituições e coproduzem regras de direito, refundando toda a organização da sociedade, por isso tão importante quanto defendê-los para e reforçar a instituição já efetuada é promovê-los e instituí-los, mediante a contestação dos fundamentos do direito de propriedade (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 271).

O comum, em outras palavras, não diz respeito a uma gestão pacífica que serve ao consenso e não se presta a legitimar processos de privatização. O respeito às instituições e regras de direito criadas resulta do engajamento prático que une o coletivo, e não de coerções morais, religiosas ou jurídicas.

Para Dardot e Laval (2017, p. 245), “[...]se o comum tiver de ser instituído, ele só poderá sê-lo como inapropriável – em hipótese alguma como objeto de um direito de propriedade”. A instituição do comum em uma comunidade política, baseada na deliberação coletiva, decorre da atividade contínua e constante de pôr em comum (capacidade de deliberação), prática (instituição) que tem o pertencimento como consequência da participação.

É a deliberação coletiva acerca do bem político, realizada com liberdade e igualdade de condições, que produz o comum político, por meio da participação ativa dos cidadãos integrantes do processo decisório. É por essa razão que a política do comum constitui “[...]objeto, princípio e centro de gravidade, qualquer que seja sua escala” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 252).

O agir comum é um agir instituinte, uma práxis emancipadora que gera coobrigação como resultado do compartilhamento de uma atividade e da coprodução de normas jurídicas aplicáveis a todos os participantes do processo deliberativo. O comum é, a um só tempo, qualidade do agir e aquilo que é instituído pelo agir, por esse motivo o direito derivado do agir comum tem a natureza de um direito comum, construído pela sociedade e para a sociedade, podendo ser utilizado como base para processos deliberativos e organização política em qualquer escala. Nesse sentido:

“A política do comum é sempre transversal às separações instituídas, ela efetiva uma exigência democrática ao mesmo tempo generalizada e coerente: é literalmente ‘por toda parte’, em todos os domínios, que os homens agem em conjunto e devem ter a possibilidade de participar das regras que os afetam, do governo das instituições nas quais atuam, vivem e trabalham. Essa política do comum não é exclusividade das pequenas unidades de vida e trabalho, separadas umas das outras. Ela deve permear todos os níveis do espaço social, do local ao mundial, passando pelo nacional” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 486).

A nova razão política proposta pela teoria do comum pretende conduzir à transformação da sociedade por meio de um projeto que apresenta nove diretrizes voltadas à construção de

uma democracia dos comuns, modelo que requer a subordinação do Estado, do mercado e da propriedade privada ao princípio político do comum (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 619).

2.3 A CONCEPÇÃO DE ESPAÇO DE DECISÃO À LUZ DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

A Lei n. 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), quatorze anos depois da entrada em vigor do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), estabeleceu as diretrizes, a estrutura institucional e os instrumentos político-jurídicos para governança de regiões metropolitanas e realização de competências comuns previstas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. Trata-se de uma lei federal concebida, aprovada e aplicada no campo do Estado, portanto sem uma experiência prática de construção coletiva da regra de direito.

A norma jurídica⁴ deu densidade ao conteúdo do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que trata da Política Urbana brasileira, na medida em que regulamentou, a partir dos eixos temáticos da Lei n. 10.257/2001, que a gestão metropolitana deve ser norteadada por alguns princípios por ela estabelecidos no artigo 6º, a saber: prevalência do interesse comum sobre o local; compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; autonomia dos entes federativos; observância das peculiaridades regionais e locais; gestão democrática da cidade; efetividade no uso dos recursos públicos e busca do desenvolvimento sustentável.

Considera-se como função pública de interesse comum a política pública ou ação nela incluída cuja realização por parte de um município, de forma isolada, não seja viável ou gere impacto nos municípios limítrofes. A concepção legal de governança interfederativa é restrita ao compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes federativos conturbados, para organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

A operacionalização da região metropolitana (aglomeração urbana que configure uma metrópole) requer a realização da gestão plena, entendida na lei como a condição da região metropolitana que apresenta formalização e delimitação decorrentes de lei complementar estadual; estrutura de governança interfederativa própria e plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado por lei estadual (artigo 2º do Estatuto da Metrópole).

Na dimensão da norma jurídica, a governança interfederativa das regiões metropolitanas necessita de uma estrutura formada por instância executiva (composta pelos representantes do

⁴ A Lei n. 13.089/2015 regulamentou o Estatuto da Cidade. Tem base no inciso XX do artigo 21; inciso IX do artigo 23 e inciso I do artigo 24; bem como no §3º do artigo 25 e no artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas); instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (artigo 8º do Estatuto da Metrópole).

Para realização da governança metropolitana, podem ser utilizados instrumentos jurídico-políticos como plano de desenvolvimento urbano integrado, planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas, zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, parcerias público-privadas interfederativas e compensação por serviços ambientais ou outros serviços que podem ser prestados pelo município à região metropolitana (artigo 9º do Estatuto da Metrópole).

Para tanto, conforme demonstrado no Quadro 1, o artigo 7º do Estatuto da Metrópole⁵ faz referência ao artigo 2º do Estatuto da Cidade e cria diretrizes específicas aplicáveis ao planejamento e à gestão dos municípios que formam regiões metropolitanas, considerando os problemas comuns que as afetam e que, por isso mesmo, demandam solução compartilhada e interfederativa, em bases democráticas e sustentáveis.

A partir das diretrizes demonstradas no Quadro 1, a aplicação da Lei n. 13.089/2015 deve ser coordenada pelos entes federativos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, através de um subsistema de planejamento e informações metropolitanas que assegure a participação da sociedade civil nos termos previstos, anteriormente, pelo Estatuto da Cidade. Percebe-se, nesse sentido, uma evidente limitação ao exercício democrático, pois a participação social no nível metropolitano fica restrita à sociedade civil, o que restringe a liberdade de participar e gera desigualdade de condições para participar. O mecanismo burocrático do Estatuto da Metrópole fragiliza os pressupostos democráticos, pois apenas favorece que a decisão sobre assuntos compartilhados pelos municípios congregados permaneça centralizada no Estado, por meio dos representantes que são indicados pelas instituições por ele criadas e mantidas. Nesse sentido, a participação social ocorre apenas de maneira instrumental e acaba servindo ao propósito de legitimar decisões emanadas de agendes detentores de poder político e econômico. Com efeito, a efetividade da norma limita-se ao alcance de objetivos meramente formais, não servindo, do ponto de vista crítico, à promoção de mudanças substanciais na sociedade.

⁵ De acordo com a norma, é preciso observar as especificidades dos municípios que compõem a unidade territorial urbana, em relação à população, à renda, ao território e às características ambientais.

Quadro 1 - Diretrizes gerais do Estatuto da Metrópole

Art. 7 ^o , inciso	Diretrizes do Estatuto da Metrópole
I	Implanta�o de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às fun�oes públicas de interesse comum.
II	Estabelecimento de meios compartilhados de organiza�o administrativa das fun�oes públicas de interesse comum.
III	Estabelecimento de sistema integrado de aloca�o de recursos e de presta�o de contas.
IV	Execu�o compartilhada das fun�oes públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa.
V	Participa�o de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da presta�o de serviços e na realiza�o de obras afetas às fun�oes públicas de interesse comum.
VI	Compatibiliza�o dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa.
VII	Compensa�o por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município � unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Fonte: Lei n. 13.089/2015, art. 7^o.

Nos moldes do  2^o do artigo 12 da Lei n. 13.085/2015, no processo de elabora o e no acompanhamento da aplica o do plano de desenvolvimento urbano integrado devem ser promovidas: audiências públicas com a participa o de representantes da sociedade civil e da popula o, precedidas de ampla divulga o nos municípios integrantes da região metropolitana, consoante critérios a serem fixados pela instância colegiada deliberativa da estrutura de governança metropolitana, mas com observância   legisla o em vigor; a publicidade dos documentos e das informaçoes produzidos e o acompanhamento por parte do Ministério Público.

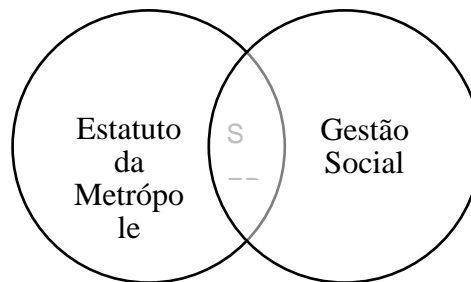
A despeito do texto legal referir-se   participa o da popula o e não obstante tenha empregado a terminologia “deliberativa” para qualificar a instância colegiada da estrutura da governança metropolitana, o fato   que a norma jurídica continua sendo restritiva   capacidade de agir e de instituir da sociedade, uma vez que mant m a centralidade das decisões em uma institui o governamental, repleta de desafios impostos pela burocracia, pelo exercício da participa o cidadã direta e pelas questões afetas ao problema da representa o da sociedade civil.

Veja-se, a partir de agora, como a dimensão do direito sobre governança se relaciona com os campos teóricos debatidos alhures.

2.4 APROXIMANDO TEORIA E DIREITO

Ao se analisar os elementos formadores da Gestão Social e as categorias normativas presentes no Estatuto da Metrópole, discutidas nas seções anteriores, observa-se uma confluência em apenas duas dimensões: dimensão temporal e espaço. As variáveis sustentabilidade (S) e esfera pública (EP), representadas no centro do Gráfico 2, emergem como pontos de interseção entre os dois campos pesquisados.

Gráfico 2 - Elementos teórico-normativos convergentes



Fonte: Elaboração própria, 2018.

A convergência teórico-normativa é melhor demonstrada no Quadro 2, abaixo.

Quadro 2 - Dimensões da Gestão Social e do Estatuto da Metrópole

Dimensão	Lei n. 13.089/2015	Gestão Social
Ponto de partida	Participação social por meio da sociedade civil	Participação deliberativa de múltiplos atores sociais
Racionalidade	Controle estatal da organização, do planejamento e da execução de funções públicas federativas	Dialogicidade
Tomada de decisão	Interfederativa / democracia representativa	Coletiva, sem coerção / Entendimento
Transparência	Informações publicizadas	Informações disponíveis e inteligíveis
Espaço	Esfera pública	Esfera Pública
Finalidade	Planejamento e gestão de regiões metropolitanas e	Interesse Bem Compreendido / Bem-estar coletivo
Método	Positivismo jurídico	Teoria Crítica
Concepção de estrutura organizacional	Autonomia de entes federativos e descentralização do poder	Heterarquia
Modus operandi	Estrutura formal para governança metropolitana	Cooperação
Benefícios	Desenvolvimento urbano integrado	Melhoria na qualidade de vida

Dimensão temporal	Sustentabilidade	Sustentabilidade
Amplitude da ação	Preocupação com espaços urbanos	Preocupação geral com o contexto
Visão	Relação entre Poder Público e sociedade civil	Intersubjetividade
Foco	Organização administrativa / Instituições públicas e privadas	Sociedade / Organizações / Instituições
Consequência	Planejamento, ordenamento territorial e gestão plena	Emancipação

Fonte: Elaboração própria, 2018, com base em Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 117).

A partir do Gráfico 2 e do Quadro 2, pode-se constatar que, apesar do intuito comum (sustentabilidade), do ponto de vista da Gestão Social, a estrutura de governança metropolitana pretendida pelo Estatuto não é capaz de promover a deliberação coletiva, na esfera pública, uma vez que a instância representativa é limitada, obstando, na prática, a participação de múltiplos atores sociais e a cooperação espontânea, para além da realização aparente dos propósitos do federalismo cooperativo.

O espaço de tomada de decisão referido na norma jurídica não corresponde ao sentido de espaço deliberativo que emerge dos pressupostos da Gestão Social, visto que não é despido de coerção, sobretudo estatal. Ademais, a publicidade formal de informações não garante a inteligibilidade dos dados, mas apenas franqueia o acesso aos interessados.

Interessante notar que o espaço destinado ao debate e à deliberação na esfera pública (audiência pública) depende da regulamentação por critérios a serem criados pela própria instância deliberativa, o que afasta o caráter da espontaneidade e da intersubjetividade, fragilizando a práxis social. A rigor, o modelo legal para tomada de decisão parte de interesses comuns à região metropolitana, mas não é capaz de conduzir a sociedade à emancipação das amarras do Estado, do mercado e da propriedade privada, como almeja proporcionar a Gestão Social.

Conclui-se, então, que a Gestão Social, enquanto teoria e prática emancipadora, apresenta potencial para propiciar a realização das diretrizes encartadas na Lei n. 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), podendo ser utilizada como fundamento teórico para governança e desenvolvimento metropolitanos, por meio da ampliação do sentido e do alcance de democracia proporcionado pela racionalidade fundada no agir comunicativo e na deliberação coletiva. É precisamente neste ponto que a convergência teórica ora comentada revela interface com a teoria do comum.

A teoria do comum, na perspectiva de Dardot e Laval (2017), aproxima-se bastante dos pressupostos da Gestão Social, na medida em que o comum corresponde ao ponto de partida que dá amparo à deliberação coletiva sobre questões compartilhadas na esfera pública, em sentido ampliado, a partir do que se pode promover a emancipação das amarras do Estado, do mercado e da propriedade privada.

Tanto a Gestão Social quanto a teoria do comum compreendem o conflito como inerentes às relações humanas e às lutas sociais, de maneira que, na racionalidade de ambas, a decisão pela formação de consenso e a coerção são refutadas. Ademais, é interessante perceber como nas duas teorias a confiança mútua e a comunicação entre os múltiplos atores sociais envolvidos no processo deliberativo são características essenciais para propiciar a participação democrática e a cooperação espontânea.

As duas abordagens teóricas visam a transformação da sociedade pela práxis que reconhece nela própria a capacidade de agir, de instituir, de deliberar coletivamente e de respeitar as instituições e as regras de direito comunalizadas, para além da racionalidade neoliberal, de concepções naturalistas e tradicionais sobre direito de propriedade.

O entrelaçamento da Gestão Social, da teoria do comum e do Estatuto da Metrópole conferem um redirecionamento para a práxis instituinte e para as instituições no nível metropolitano, a partir de um princípio geral (o princípio político do comum) que pode orientar os processos de tomada de decisões sob uma nova racionalidade. Somente assim o espaço deliberativo pode transfigurar-se em um comum urbano, para além do intuito legal de simples realização das chamadas “funções públicas de interesse comum”, as quais são estabelecidas pelo Estado e permeadas de influências do modelo neoliberal de planejamento e gestão urbanos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se na pesquisa que o espaço de tomada de decisão, na escala das regiões metropolitanas, caracteriza-se como um comum urbano, portanto não dependente de estruturas formais para o exercício da cidadania política. Essa visão teórica diverge do disposto nos artigos 6º, I; 7º, I e V, e 8º do Estatuto da Metrópole, na medida em que conduz a uma ampliação da definição de comum, demandando a inclusão de elementos de democracia deliberativa não adotados pela norma jurídica.

Em sentido oposto, no campo da Gestão Social, o Estado desaparece como principal figura da ação na esfera pública. Permanece tendo o dever de promover igualdade de oportunidades e direitos sociais, mas passa a compartilhar o poder de decisão com a sociedade.

A participação praticada pela via da Gestão Social não ocorre por mera formalidade, já que não se presta a legitimar decisões já tomadas por representantes governamentais ou agentes do mercado.

A ação racional substantiva visa o entendimento mútuo entre atores sociais heterogêneos. Com efeito, em termos teóricos, o processo de tomada de decisão coletiva é horizontal e despido de coerção, repleto de intelegibilidade e transparência da informação, o que produz confiança recíproca, aprendizado mútuo e impulsiona a cooperação espontânea em direção à emancipação e à construção de uma sociedade mais justa.

Nessa perspectiva, os elementos dialogicidade e intersubjetividade promovem um remodelamento da esfera pública por meio da democracia deliberativa, isto é, da valorização da cidadania política. Conclui-se que o conteúdo axiológico da Gestão Social, notadamente em relação ao elemento espaço deliberativo na esfera pública, compreendido como um tipo de comum, diverge do sentido de espaço de tomada de decisão presente na Lei n. 13.089/2015. Infere-se, a partir desta constatação, que a Gestão Social pode contribuir para democratização dos processos de tomada de decisão previstos na Lei n. 13.089/2015, no nível das regiões metropolitanas, no sentido da promoção do desenvolvimento sustentável. Em outras palavras, a Gestão Social pode ser adotada como base teórica para governança das regiões metropolitanas brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes. **Gestão social de bens comuns urbanos no contexto da cidade justa, democrática e sustentável: o caso da orla do Portal da Amazônia, em Belém, Pará.** Dissertação de Mestrado em gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Belém: Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, 2016.
- BRASIL. **Lei n. 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Estatuto da Metrópole. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- _____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jan 2015.
- CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social: epistemologia de um paradigma.** 2. ed. Curitiba: CRV, 2015.
- CANÇADO, Airton Cardoso; SAUSEN, Jorge Oneide; VILLELA, Lamounier Erthal. **Gestão Social versus gestão estratégica.** In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Gestão Social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial.** Rio de Janeiro, Editora FGV, 2013, p. 15-99.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI.** Tradução Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- _____. Propriedade, apropriação social e instituição do comum. In: **Tempo Social Revista de Sociologia** da USP, v. 27, n. 1, p. 261-274.
- FISCHER, Tânia et al. Perfis visíveis na Gestão Social do desenvolvimento. In: **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, out. 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6859/5432>>. Acesso em 25 mai. 2016.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa.** Madrid: Taurus, 1992.
- OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.** 29 ed. Nova York: Cambridge University Press, 2011.
- SACHS, Ignacy; LOPES, Carlos; DOWBOR, Ladislau. Crises e oportunidades em tempos de mudança: documento de referência para as atividades do Núcleo Crises e Oportunidades no Fórum Social Mundial Temático – Bahia. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR., Jeová Torres (Orgs.). **Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações.** Ijuí: Editora Unijuí, 2012, p. 227-272.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. In: **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, jan-mar 2014, 35-47.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social, um conceito não idêntico? ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR., Jeová Torres (Orgs.). **Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: Editora Unijuí, 2012, p. 23-35.

_____. Gestão Social: conceito. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares (Orgs.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**, v. 3, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 13-34.

_____. Gestão Social: conceito. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares (Orgs.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**, v. 3, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 13-34.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. In: **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, jul./ago. 1997, Rio de Janeiro, p. 101-125.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; CANÇADO, Airton Cardoso; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque; RIGO, Ariadne Scalfoni. Common Resources Management and Social Management: theoretical and conceptual distinctions and approaches. In: **Anais da International Conference of the International Society for Third Sector Research**. Ersta Sköndal University College, Stockholm, Sweden, 28 de junho a 1º de julho de 2016.

Disponível em:

<http://c.ymcdn.com/sites/www.istr.org/resource/resmgr/Stockholm_Abstracts/Emerging_2016_Abstracts.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque; SOUZA, Carlos Augusto. Participação e Governança Urbana. In: VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; ROCHA, Gilberto de Miranda; LADISLAU, Evandro (Orgs.). **O desafio político da sustentabilidade urbana: gestão socioambiental de Belém**. Belém: NUMA/UFPA/EDUFPA, 2009, p. 31-51.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque. Gestão participativa, parceria e conflitos por poder no contexto de programas para o desenvolvimento na Amazônia. In: CANÇADO, Airton C.; SILVA JUNIOR, Jeová Torres; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: Inijuí, 2012, p. 295-324.

_____. Participação e desenvolvimento territorial: reflexões a partir do programa Proambiente. In: ROCHA, Gilberto de Miranda; MAGALHÃES, Sônia Barbosa; TEISSERENC, Pierre (Orgs.). **Territórios de desenvolvimento e ações públicas**. Belém: EDUFPA, 2009, p. 261-290.

A GESTÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: O CASO CONAE

Cristina Camila Teles Saldanha⁶

Luana Jéssica Oliveira Carmo⁷

Patrícia Albuquerque Gomes⁸

Lílian Bambirra de Assis⁹

Resumo

Este artigo teve como objetivo investigar como ocorre a gestão social na formulação de políticas públicas da área de educação por meio da participação social.. Para tanto, o referencial teórico abordou sobre a gestão social e a participação social para a tomada de decisão sobre políticas públicas educacionais. A pesquisa constitui-se em um estudo de caso e foram entrevistadas 10 pessoas que participaram das etapas preparatórias para a II CONAE, sendo 4 representantes de diferentes entidades e 6 sem representação vinculada. Na apresentação e análise de dados foram levantadas as percepções dos entrevistados em relação à gestão social e a participação social, com o foco na II CONAE. A metodologia contemplou, além de entrevistas semiestruturadas, desenhos elaborados pelos próprios entrevistados sobre participação social. Como resultados observou-se que os entrevistados têm uma noção de participação social muito relacionada ao equilíbrio entre o Estado e sociedade para a definição de políticas públicas e que isso é um reflexo da democracia. Entretanto, com os dados coletados percebeu-se que a gestão social ainda se encontra em processo de construção, e vencer certos traços históricos característicos da sociedade brasileira é um desafio para que essa gestão social se torne efetivamente ativa e emancipadora.

Palavras-chave: Gestão Social. Participação Social. Setor Público. CONAE.

⁶ Mestranda em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP-MG). cristina.c.t.saldanha@gmail.com

⁷ Mestranda em Administração pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). luanajeoli@gmail.com.

⁸ Mestranda em Administração pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). paty_gomes89@hotmail.com.

⁹ Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora permanente do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG) vinculada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA). lilian@dcsa.cefetmg.br.

THE SOCIAL MANAGEMENT IN CONSTRUCTION OF EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES: THE CONAE CASE

Abstract

This article aimed to investigate how social management occurs in the formulation of public policies on education area through social participation. For this purpose, the theoretical framework has addressed social management and social participation for decision making on educational public policies. The research consisted of a case study and 10 people were interviewed who participated in the preparatory stages for the II CONAE, 4 representatives of different entities and 6 without associated representation. In the presentation and analysis of data, the interviewees' perceptions regarding social management and social participation were raised, focusing on the II CONAE. The methodology contemplated, in addition to semi-structured interviews, drawings elaborated by the interviewees themselves on social participation. As results it was observed that the interviewees have a notion of social participation very related to the balance between the State and society for the definition of public policies and that is a reflection of the democracy. However, with the data collected it was noticed that social management is still in the process of construction, and overcoming certain historical traits characteristic of Brazilian society is a challenge for this social management to become effectively active and emancipating.

Keywords: Social Management. Social Participation. Public Sector. CONAE.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo pretende investigar como ocorre a gestão social na formulação de políticas públicas da área de educação a partir de formatos deliberativos. A gestão social envolve um processo gerencial em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (TENÓRIO, 2005) e esses se articulam em prol da realização de políticas públicas.

De acordo com França-Filho (2003), a Gestão social pode ser entendida por duas frentes: a da problemática de sociedade (nível macro) que se relaciona às necessidades e demandas do social. A Gestão social pode ser vista também como um *modus operandi*, (nível micro) como um modo de orientação para a ação. Ou seja, a gestão social pode ser entendida como processo e como fim.

Como o nível local é a esfera de excelência da atuação da gestão social (PINHO, 2010), buscou-se entender essa gestão social por meio da CONAE (Conferência Nacional da Educação), que além de ocorrer em certas localidades, dando abertura a participação social, também se justifica nas duas frentes da gestão social, conforme defendido por França Filho (2003), pois aborda a questão da educação em um nível macro, como uma demanda social ampla, mas também evidencia a forma em que se conduziu o processo, um *modus operandi* participativo.

A CONAE enquanto uma instância participativa institucionalizada resulta da participação social, evidenciada na relação entre Estado e sociedade no processo de construção de políticas públicas educacionais. Os modelos de participação social no Brasil ainda são relativamente novos haja vista que emergiram com a redemocratização da política brasileira (AVRIZTZER, PEREIRA, 2005), ainda com muitos desafios para superar. Apesar das primeiras conferências nacionais de educação e de saúde datarem de 1941, essas não poderiam se configurar como um instrumento de participação social por não abranger a sociedade como todo e se restringirem à especialistas (CUNHA, 2012). Contudo, mesmo com avanços como a coprodução de bens públicos (JACOBI; GUNTHER; GIATTI, 2012; SALM; MENEGASSO; RIBEIRO, 2007), a participação social apresenta alguns problemas como as desigualdades na participação entre os atores, o conflito de interesses; a divisão de poder, a falta de continuidade das ações (MILANI, 2008; MARSCHALL, 2004) dentre outros dilemas detectados nas etapas constitutivas da II CONAE.

Portanto, o presente artigo foi desenvolvido a partir do referencial teórico sobre a gestão social e a participação social, apresentando os principais estudos teóricos sobre a temática. Consequente, a metodologia de pesquisa é esclarecida, caracterizada como um estudo de

natureza qualitativa pela análise do estudo de caso da II CONAE cujas técnicas de pesquisa foram entrevistas semiestruturadas e a construção de desenhos, sendo essa uma técnica diferenciada por capturar impressões não dimensionadas nas falas verbalizadas (VERGARA, 2012). Por fim, a análise dos dados obtidos e as principais conclusões acerca da gestão social e da participação social na conferência são expostos. Conclui-se que a gestão social e a participação social ainda é um processo em andamento.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A GESTÃO SOCIAL

A cada dia, o debate sobre a gestão social tem ganhado destaque no Brasil. A construção desse campo no cenário brasileiro vem ocorrendo desde a abertura democrática e a consolidação de políticas públicas e sociais, que tem privilegiado os espaços de participação social. Essa abertura tem permitido a entrada de diversos atores da sociedade civil, bem como de setores privados e públicos, propiciando a articulação de experiências sociais e produtivas, ou seja, uma articulação intersetorial. O chamado terceiro setor aparece então como uma alternativa que pode trazer inovações ao articular-se com o Estado e assegurar a participação dos cidadãos (DOWBOR, 1999, 2010).

A chamada administração pública societal busca ampliar a participação dos atores sociais na definição de políticas públicas, desmonopolizando o poder do Estado e dando maior abertura ao controle social. Mesmo com alguns registros de experiências fragmentadas no Brasil desde a década de 1960, a evidência de formatos que abrigavam a participação social se instaurou e ganhou importância política na década de 1990, com a defesa de intelectuais de esquerda e lideranças do Partido dos Trabalhadores, que se opunham a implantação da reforma gerencial do Estado (PAES DE PAULA, 2005).

A dimensão social deixa de ser um complemento aos processos econômicos para se tornar um dos componentes essenciais da conjuntura social e econômica. Afinal, para um bom desenvolvimento econômico, é preciso um intenso desenvolvimento da área social. O que há de novo é a compreensão de que o equilíbrio entre polos distintos (social/econômico) depende de articulações sociais mais complexas (DOWBOR, 2010).

Nesse contexto, surgem algumas questões, como o que é gestão social? E qual gestão não é social? Toda gestão supõe o “social”, o que traz certo dilema para o entendimento do que

seria a gestão social como alguma coisa diferenciada das demais formas de gestão (FRANÇA FILHO, 2003).

Sobre a definição conceitual sobre o que é gestão social, existe certo consenso entre os autores em afirmar que é um conceito ainda em construção (FRANÇA FILHO, 2008; DOWBOR, 2010; ARAUJO, 2012; GUERRA; TEODÓSIO, 2015; PAIVA *et al.*, 2018).

França Filho (2008) alerta que por este motivo, é preciso tomar cuidado para evitar a banalização do termo ao considerar tudo o que não é gestão burocrática, centralizadora, pautada na racionalidade estratégica e instrumental como gestão social. Muitas vezes os conceitos relacionados à gestão social advêm de diferentes perspectivas ontológicas e epistemológicas (PAIVA, *et al.*, 2018).

Assim, a gestão social é concebida como um campo interdisciplinar, já que tem sido alimentado por vários saberes, definições e práticas, sendo mais bem entendido como um conceito construído por muitas disciplinas (GUERRA; TEODÓSIO, 2015; ARAUJO, 2012).

As tendências recentes da gestão social trazem à tona a necessidade de reconsiderar as formas de organização, a redefinição entre o político, o econômico e o social, e o desenvolvimento de investigações entre diversas disciplinas, dando voz aos diversos atores, sejam eles estatais, empresariais ou comunitários (DOWBOR, 2010). Tenório (2005) destaca que o adjetivo “social” após a palavra “gestão” demonstra o local privilegiado de relações sociais onde todos tem o direito a fala, sem nenhum tipo de coação.

Para Tenório (2005), a lógica da gestão social está em inverter alguns pares de palavras, como representado a seguir: “Estado- Sociedade” para “Sociedade-Estado”; “Capital – Trabalho” para “Trabalho – Capital”. Segundo o autor, aparentemente a inversão dessas palavras não causa alteração, no entanto, ele explica que a gestão social propõe que a sociedade e o trabalho devem vir antes do Estado e do capital, invertendo uma lógica que se manifesta rígida há muito tempo (TENÓRIO, 2005). Dessa forma, é preciso lembrar que a atividade econômica é um meio e que o bem estar social é o fim (DOWBOR, 2010).

Nessa lógica, Paes de Paula (2005) compara a vertente societal com a gerencial, evidenciando que a gerencial se baseia em questões administrativas para reorganizar o aparelho do Estado, enquanto a vertente societal se volta para a participação social com o objetivo de estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento do país, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.

Assim, a gestão social é entendida por Tenório (2005) como o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. Essa ação pode ocorrer em qualquer tipo de sistema social, seja público, privado ou de ONGs.

Mesmo com as tentativas em se definir o que é gestão social, percebe-se que esse conceito ainda carece de alguns contornos mais precisos, entretanto, é um conceito polissêmico que desafia o entendimento tradicional de gestão, normalmente relacionado a produtividade, desempenho e controle (MENDONÇA; GONÇALVES-DIAS; JUNQUEIRA, 2012).

Todavia, mesmo que o conceito ainda não se apresente delineado, o que se percebe é que a gestão social tem se consolidado enquanto prática. Carrion e Calou (2008, p. 17) citados por Pinho (2010) afirmam que com a noção de gestão social, o Estado não perde sua centralidade, mas deixa de ter o monopólio do poder, já que este passa a ser dividido com a sociedade civil, que passa a participar da tomada de decisão (PINHO, 2010).

A dificuldade em se definir um conceito para gestão social está para Pinho (2010) na inadequação do termo para designar a sua prática e seus objetivos. Para o autor, o termo “social” é muito convencional, carregado de ambiguidades. Com esse questionamento, Pinho (2010) sugere então a nomenclatura “gestão emancipadora” como a mais adequada, já que visa a emancipação das classes subordinadas.

A gestão social deve ser entendida em dois níveis de análise ou percepção: de um lado, aquela que associa a uma problemática da sociedade (nível societário); de outro, aquele que está relacionado a uma modalidade específica de gestão (nível organizacional) (FRANÇA FILHO, 2003).

No nível da problemática da sociedade, compreende-se que a sociedade possui demandas e necessidades do social. Nisso, se confunde um pouco com as políticas públicas e o papel do Estado que possui a atribuição (não exclusiva) de atender às demandas do social. Entretanto, o termo gestão social sugere que, para além do Estado, essa gestão das demandas sociais pode ser dar por meio da própria sociedade. O autor defende que essa forma de gestão pela sociedade por meio de mecanismos de auto-organização é mais uma forma de reforçar a democracia, e não de retirar responsabilidades do Estado (FRANÇA FILHO, 2003).

Como foi dito, a gestão social pode ser pensada também em outro nível, mais micro que o primeiro, o nível organizacional. Esse se trata de um *modus operandi*. Dentro desse nível, desdobram-se duas formas: a gestão estratégica privada e a gestão pública. Sendo que a privada corresponde aquela que tem sua atuação em meio ao mercado, enquanto a gestão pública se refere àquela praticada no seio das instituições públicas (FRANÇA FILHO, 2003).

A gestão social é então o espaço que não é gestão pública e nem de mercado. Este é o espaço próprio da chamada sociedade civil, portanto uma esfera pública de ação que não é estatal. As organizações atuando neste âmbito, sobretudo associações, não perseguem objetivos econômicos (FRANÇA FILHO, 2003). Como registros desse formato participativo, têm-se os

Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo (PAES DE PAULA, 2005).

Enquanto a gestão estratégica foca no indivíduo, a gestão social coloca em evidência o coletivo, o diálogo (TENÓRIO, 2005). O sujeito mediador é então um sujeito coletivo, imbuído de subjetividade, crítica e reflexão de si mesmo (GUERRA; TEODÓSIO, 2015).

O nível local é a esfera de excelência da atuação da gestão social (PINHO, 2010). Uma das vantagens disso é a possibilidade em integrar os diferentes setores e articular diversos atores (DOWBOR, 2010). Entretanto, uma das críticas em relação a essa atuação nível local é a dificuldade em transformar algo mais sistêmico, nas palavras de Pinho (2010), a atuação local não conseguirá ferir se quer o modelo hegemônico de poder (neoliberal).

Mesmo que a vertente societal proporcione a co-gestão e a participação social nas decisões políticas, um de seus maiores desafios é conseguir desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública (PAES DE PAULA, 2005).

Outro desafio da gestão social está normalmente ligado à sua operacionalização. O mundo das organizações que atuam no campo social ainda permanece marcado pelas tradicionais práticas de poder despóticas que valorizam o clientelismo. Por isso, é necessário uma postura que valorize e se comprometa efetivamente com o social (FRANÇA FILHO, 2003).

Dowbor (2010) ainda enfatiza que a dificuldade de operacionalização da gestão social está relacionada à grande extensão do Brasil e ao peso das heranças tradicionais conservadoras presentes no cenário político. Muitas vezes, as políticas sociais precisam ser dialogadas entre o governo central e os governos locais. É nesse sentido que Paes de Paula (2005) menciona ser necessária uma amarração a um projeto político mais abrangente entre Estado e sociedade, justamente para retirar esse caráter fragmentado das experiências de gestão social (PAES DE PAULA, 2005).

Foi possível perceber que o conceito que mais se destaca quando se trata da gestão social é a participação social. Isso pode ser visto pela definição de Tenório (2015) sobre a gestão social ser:

[...] o conjunto de processos sociais no qual a ação gerencial se desenvolve por meio de uma ação negociada entre seus atores, perdendo o caráter burocrático em função da relação direta entre o processo administrativo e a múltipla participação social e política (TENÓRIO, 2015, p. 01).

Em países como o Canadá, a área social é gerenciada como bem público, de forma descentralizada e intensamente participativa (DOWBOR, 2010). No entanto, de acordo com Pinho (2010), no cenário brasileiro não se vê essa participação social ativa e intensa. Isso ocorre tanto por questões históricas, ao considerar que o Estado sempre teve papel decisivo, quanto por características próprias da sociedade civil. Isso pode ser explicado pela decadência no acesso à educação, o que resulta em um elevado índice de analfabetismo e analfabetismo funcional. Esse aspecto dificulta a compreensão de processos complexos de discussão e o debate que são necessários para viabilizar a participação popular (PINHO, 2010).

Nesse embate, o próximo tópico vem apresentar de forma mais aprofundada sobre a participação social.

2.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO – A TOMADA DE DECISÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

A participação da sociedade civil na formulação, na implementação e no controle/avaliação das políticas públicas somente foi possível com a redemocratização do país. A Constituição de 1988 foi um marco para inserção de novas instâncias participativas na Administração Pública (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

O padrão de participação vigente no século XX se transformou após a passagem da Constituição de 1988 “entre um padrão de ação coletiva contestatória e anti-institucional e a formação de espaços institucionalizados para a participação ampliada” (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p.16). Portanto, nota-se que a democracia brasileira foi o elemento chave para a participação, pois antes a atuação era marginalizada, devido ausência de elementos democráticos e a repressão impossibilitava o reconhecimento dessas organizações e associações pelo governo, não sendo institucionalizadas.

Até o início dos anos 1980, as políticas públicas eram excludentes, com centralidade decisória (FARAH, 2001). Houve a superação de um estilo de governar autoritário e centralizado proveniente do racionalismo burocrático e do regime militar, superação essa motivada por aspectos sociais, políticos e institucionais, como os movimentos voltados para o fortalecimento da democracia e a demanda dos cidadãos por serviços públicos de qualidade (THOMAS, 1995). Logo, a participação da sociedade civil no ciclo de políticas públicas é resultado da conquista social contra regimes autoritários (COSTA *et al.*, 2005).

O cidadão ao ser consciente de sua função enquanto sujeito social reconhece seu papel na sociedade e se torna atuante, dentro da concepção de cidadania deliberativa. Os cidadãos não

mais se restringem a representações tradicionais como “eleitores” ou “contribuintes” (TENÓRIO, 1998) nem são mais meramente o “alvo”, a “meta” ou o “avaliador de resultados” de políticas públicas (SILVA; LIMA; GOMIDE, 2017).

Segundo Bloch e Balassiano (2000), a relação entre Estado-sociedade deve ser reconfigurada, pois a representação social, sem a participação, não atende às demandas da sociedade civil. Consequentemente, a democracia não se restringe ao regime político, essa também esta relacionada ao direito de participação da sociedade civil na esfera pública, sendo possível superar a democracia representativa e atingir maior divisão do poder (BLOCH; BALASSIANO, 2000; DANIEL, 1994). Dessa forma, a população assume uma postura “mais ativa e solidária nos destinos de sua comunidade” (TENÓRIO, 1998, p. 19) principalmente a partir da década de 1990 quando houve a institucionalização da consulta à sociedade civil organizada em processo de formulação de políticas públicas, inclusive a nível local (MILANI, 2008).

Nessa conjuntura, a participação social é fundamental em processos de tomada de decisão na construção de políticas públicas educacionais. Em seu estudo realizado em 10 países latino-americanos e europeus, Milani (2008) verificou as experiências de participação social nos governos locais dessas localidades. Mesmo em contextos políticos e democráticos mais consolidados, como é o caso alemão, a pesquisa de Milani (2008) demonstrou que tanto na Europa como na América Latina há crise na democracia representativa com relação à confiabilidade dos cidadãos nas instituições políticas e na capacidade da administração pública em oferecer serviços de qualidade a população.

Embora a democracia e a administração pública nos países latino-americanos serem reflexo das experiências europeias e norte-americanas, Lavalle, Houtzager e Castelo (2006) mencionados por Milani (2008) indicam o oposto em que as práticas de participação social em experiências adotadas no hemisfério sul são analisadas por aqueles presentes no hemisfério norte, vide o autor espanhol Ramió (2015) que analisou a necessidade de institucionalização e a inovação pública na América Latina.

Portanto, a participação social é vista como um princípio organizativo central ou princípio político-administrativo apregoado desde organizações internacionais voltadas ao desenvolvimento como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, dentre outras, até nos governos locais, além de ser uma reivindicação dos movimentos sociais (MILANI, 2008).

Conforme Kliksberg (2005), em instituições internacionais teve como tendência utilizar a participação enquanto estratégia, sendo que a partir de 1996 o Banco Mundial traçou diretrizes

de apoio àqueles que utilizarem métodos de participação da sociedade civil no desenvolvimento. Com o início da reforma gerencial do Estado tiveram alternativas para enfrentar os dilemas acerca da necessidade de políticas públicas mais efetivas e por maior controle democrático como a descentralização, a gestão por resultados, a maior responsabilização dos gestores públicos, o controle social e dentre esses, os dispositivos de participação social (MILANI, 2008).

Segundo Milani (2008), as transformações nas sociedades políticas decorrentes das reformas governamentais remontam a uma crise dupla em termos de governabilidade – na capacidade de formular, gerir e implementar as políticas públicas – e de governança, devido a carência de legitimidade do Estado. Dessa forma, a participação social refere-se a prática de incluir os cidadãos e as organizações da sociedade civil no processo decisório de políticas públicas (MILANI, 2008).

Todavia, a participação social defronta certos limites. Apesar do incentivo a participação de atores sociais diversificados, essa participação não ocorre equitativamente, como será demonstrado entre os participantes da CONAE. Além disso, a consulta a atores não governamentais no processo de tomada de decisão se restringe a antes e depois das negociações, no “durante” não se concretiza. Além disso, a participação pode “aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais” (MILANI, 2008, p. 555).

Outros modelos de reforma da administração pública visam a resignificação do conceito de público e a primazia do aspecto político perante o econômico cujo embasamento está no fomento à participação dos diferentes atores. A produção do bem público não é mais monopólio estatal, o que remete a ideia da formação do público não estatal. Isso denota redes de governança cujo papel do governo ainda é central em termos de coordenar a ação dos demais atores (MILANI, 2008). No relacionamento entre Estado e sociedade, a coprodução do bem público é quando o governo e os cidadãos se unem na produção de serviços que visam atender ao interesse público e possibilitar a construção da democracia, tendo como premissa a participação social (JACOBI; GUNTHER; GIATTI, 2012). De acordo com Roberts (2004), a coprodução do bem público também é uma forma de compartilhamento de poder, logo cabe aos administradores públicos propiciar que os cidadãos sejam ouvidos, com seus interesses discutidos não somente nas eleições (SALM; MENEGASSO; RIBEIRO, 2007).

Na democracia representativa, a atuação da sociedade civil não se restringe a cobrança somente em período eleitoral sendo que governos atuam sem constrangimentos durante os mandatos. A democracia representativa é cercada pelo controle social (MILANI, 2008). Contudo, Milani (2008) cita uma crítica crucial salientada por Souza (2001): “como promover

a democratização das políticas públicas via participação da sociedade civil em espaços de escassa infraestrutura cívica e cidadã?” (MILANI, 2008, p. 557).

Milani (2008) ainda atenta que a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil deve ir além das discussões e tais atores não estatais precisam de garantias de que aquilo que foi discutido e decidido resulte em implementação das políticas públicas de fato. O trabalho de Milani (2008) aponta para dois questionamentos principais, embora tal estudo pondere a sobre participação social na formulação de políticas públicas locais, as indagações feitas pelo autor são pertinentes para compreender a participação dos diferentes atores na Conferência Nacional de Educação. O primeiro é sobre “quem participa”, ou seja, qual o perfil da participação, se é individual ou coletivo, se envolve interesses corporativos, se há diversidade de atores, etc. O outro é relativo a “existência de desigualdades na participação”, isto é, como é o processo de formação do interesse coletivo, quais as relações de interesse envolvidas, se é um processo simplesmente consultivo ou deliberativo, dentre outros. Para Marschall (2004), o nível de engajamento dos cidadãos não é suficiente para uma participação ativa – a relação entre Estado e sociedade deve-se basear em parceria para facilitar a continuidade das ações.

3 METODOLOGIA

Este estudo se trata de uma pesquisa qualitativa e objetivou investigar como ocorre a gestão social na formulação de políticas públicas da área de educação a partir de formatos deliberativos. Para Denzin e Lincoln (2006) o termo qualitativo designa uma ênfase na qualidade das entidades, sobre os processos e os significados que não podem ser medidos de forma experimental. Ou seja, a pesquisa qualitativa volta-se para uma realidade que não pode ser quantificada. De acordo com Rey (2005), na epistemologia qualitativa a preocupação central é a legitimação do singular como instância de conhecimento. Essa legitimação está relacionada ao valor teórico da subjetividade no estudo do homem, da cultura e da sociedade.

Chizzotti (2006) afirma que a pesquisa qualitativa se interessa em interpretar os sentidos dos fatos a partir do significado que as pessoas atribuem ao que falam e a seus atos. Nessa abordagem, o pesquisador acredita que o mundo deriva da compreensão que as pessoas constroem no contato com a realidade das diferentes interações humanas e sociais.

A coleta de dados foi feita a partir de entrevistas individuais semiestruturadas com auxílio de um roteiro de questões distribuídas entre os seguintes blocos temáticos: sobre a Conferência Nacional de Educação; participação social e seus desafios; a coprodução do bem

público e as perspectivas das diretrizes educacionais. Além das entrevistas, foi utilizada a construção de elementos iconográficos por meio de desenhos, como forma de representação dos sentidos e significados dos entrevistados em relação à coprodução do bem público. O objetivo da representação de imagens é conferido pela demonstração de sentidos, indicação de significados, identificação de papéis no processo e compreensão de perspectivas. De acordo com Vergara (2012), essa técnica permite acessar dimensões emocionais, psicológicas e políticas que não seriam possíveis com técnicas convencionais escritas e orais.

Os sujeitos desta pesquisa são dez participantes da CONAE, que atuaram diretamente na organização das atividades relacionadas à II CONAE, em 2014, ou que representaram a sociedade civil em uma das etapas de discussão, sejam fóruns ou conferências municipais e estaduais. Dos dez sujeitos de pesquisa, três entrevistados participaram também da I CONAE, em 2010. Entre os entrevistados têm-se profissionais de educação, professores, alunos, gestores de educação, indivíduos da sociedade civil e educadores populares. Para manter o anonimato, os entrevistados serão tratados como E1 a E10.

Para a análise dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo, que consiste em um conjunto sistematizado de procedimentos e técnicas de análise dos relatos, cujos objetivos de descrição permitem a inferência de conhecimentos por meio de indicadores quantitativos ou qualitativos (BARDIN, 2011). Os desenhos elaborados pelos entrevistados foram analisados conforme a sua própria interpretação e em relação às temáticas abordadas no trabalho.

4 APRESENTAÇÃO DO CASO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 O CASO CONAE

A CONAE enquanto uma instância de participação representa o esforço para promover maior interatividade entre Estado e sociedade na construção de políticas públicas na área educacional. As conferências nacionais configuram-se também como um ícone de participação social, devido ao grande número de cidadãos e movimento sociais envolvidos nas etapas das esferas municipais, estaduais e nacional e também aos temas inseridos na discussão da esfera pública (DA SILVA, 2009). Tal como evidenciado por Avritzer e Pereira (2005), a institucionalização dos instrumentos de participação social como conferências, conselhos, orçamentos participativos, dentre outros, somente foi possível com a redemocratização e pela promulgação da Constituição Federal de 1998. Entretanto, a realização de conferências nacionais não representa uma novidade na democracia brasileira, sendo instituídas as

conferências de saúde e de educação em 1937 e convocadas em 1941¹⁰, durante o governo do presidente Getúlio Vargas. Essas conferências “antigas” eram compostas por especialistas ou indivíduos de notório saber, diferentemente dos formatos atuais quem contam com participantes das organizações da sociedade civil (CUNHA, 2012).

Neste contexto, surgem espaços democráticos voltados para a construção de políticas públicas, tal como a I CONAE (Conferência Nacional de Educação), ocorrida entre 1º de março e 1º de abril de 2010, em parceria com sistemas de ensino, Congresso Nacional, sociedade civil e órgãos educacionais. Estes setores participaram, em 2009, de conferências municipais, intermunicipais e estaduais para elaborar o Documento Final da CONAE 2010, base do dispositivo legal PL 8.035/10 – PNE (Plano Nacional de Educação).

De acordo com a definição oficial mencionada por Farias, Silva e Lins (2012), as conferências se configuram como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública, com caráter consultivo ou deliberativo. As conferências podem ser convocadas por decreto, lei, resolução do respectivo Conselho e portaria do ministério a que se refere ou interministerial (República Federativa do Brasil, SG-PR/SNAS, 2014 citado por FARIAS; SILVA; LINS, 2012).

A I CONAE ocorreu entre 1º de março e 1º de abril de 2010, em parceria com os sistemas de ensino Congresso Nacional, sociedade civil e órgãos educacionais A fim de dar prosseguimento às proposições e debates, a realização em 2014 da II CONAE foi aprovada pelo Fórum Nacional de Educação e tem como perspectivas a organização da educação e consolidação do novo PNE, que reúne estratégias e ações para as políticas de Estado da educação básica à superior (Documento Referência CONAE 2014, 2013). O PNE abrange 20 metas para a década 2014-2024 que objetivam: a universalização do ensino até 2016 o para alunos de 15 a 17 anos, a alfabetização de todas as crianças até o terceiro ano do ensino fundamental, a inclusão dos alunos com deficiência, a elevação da escolaridade média da população, a criação de plano de carreira para os professores, a valorização salarial dos docentes até 2020, a alfabetização de jovens e adultos até 2024, dentre outras (BRASIL; MEC/ SASE, 2014).

Segundo Da Silva (2009), a deliberação por meio de representantes, tanto do governo quanto da sociedade civil, insere as conferências no âmbito da democracia participativa e do

¹⁰ BRASIL. Decreto nº 6.788, de 30 de Janeiro de 1941. Convoca à 1ª Conferência Nacional de Educação e a 1ª Conferência Nacional de Saúde e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 1 fev. 1941, Seção 1, p. 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-6788-30-janeiro-1941-331348-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

sistema descentralizado, existente a partir da Constituição de 1988, e possibilita a coprodução entre Estado e sociedade civil com a finalidade de contribuir para o fortalecimento e adequação de políticas públicas específicas.

Os esforços na formatação da conferência se devem à mobilização, representação e diálogo social, além da integração entre as diversas formas de ação, segundo Faria, Silva e Lins (2012). Os autores afirmam ainda que esta construção é bastante dinâmica e por isso configura-se como um desafio. Ademais, a integração entre participação, representação e deliberação pode gerar tensões, o que exige que a coordenação seja realizada de forma cautelosa e tornam as conferências um objeto de estudo peculiar, visto que esta integração ainda enquadra-se em diferentes esferas, da municipal e estadual até a nacional (FARIA, SILVA E LINS, 2012).

Assim, a CONAE é organizada e configura-se como um espaço democrático para a elaboração de políticas públicas de educação escolar no Brasil, por meio da participação da sociedade civil na elaboração do PNE. Num contexto democrático, a concepção da educação não deve evidenciar-se somente por índices, mas por uma melhoria de sua qualidade, o que inclui a participação social (Documento Referência CONAE 2014, 2013).

4.2 O QUE É A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Com relação à participação social, foi indagado aos entrevistados qual seria o seu entendimento sobre esse tema. Esta questão foi a primeira a ser questionada, com a finalidade de compreender o entendimento dos entrevistados sem que eles recebam influências das demais perguntas. Dessa forma, as respostas se concentraram em torno de uma ideia principal: viabilizar o contato entre Estado e sociedade para o alcance de um objetivo comum. É o que Dowbor (1999, 2010) afirma sobre o terceiro setor evidenciar uma articulação entre o Estado e a participação dos cidadãos.

A ideia central extraída das entrevistas pode ser exemplificada por meio dos relatos abaixo:

A participação social é uma é uma forma de relacionar os envolvidos em busca de um objetivo comum, que é a educação de qualidade para todos, mesmo com jogo de interesses (E1).

É quebrar a distância e promover o desenvolvimento com a contribuição das pessoas e dar a todos a oportunidade de falar, para ter voz e vez, algo que já foi negado à sociedade no passado (E7).

Quando um grupo de pessoas se reúne e a sociedade começa a discutir, revelando seus valores para entender o que é direito. O cidadão que tem a

oportunidade de participar da formulação de políticas públicas passa a ter uma visão de mundo, acreditando no futuro (E8).

Foi verificado a partir das descrições que os entrevistados compreendem a participação social como um espaço para a adequação das políticas públicas, equilibrando a influência tanto do Estado quanto da sociedade, e todos possuem o direito a ter voz. É o que diz Jacobi, Gunther e Giatti (2012) e Paes de Paula (2005) sobre esse tipo de relacionamento entre Estado e sociedade para a coprodução do bem público. É preciso que o governo e os cidadãos se unam na produção de serviços que visam atender ao interesse público e possibilitar a construção da democracia, tendo como premissa a participação social.

Como a entrevista foi semi-estruturada, o entrevistador teve liberdade em questionar sobre a participação social nas etapas da CONAE, e a resposta foi que tal participação consiste em um espaço democrático de discussões, trocas e aprendizados. Teixeira, Souza e Lima (2012) corroboram com a ideia de que a participação é aberta ao público, mas ressaltam que, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados escolhidos no âmbito das conferências do nível anterior possuem poder de voto. Segundo os entrevistados, a escolha de delegados não limita a participação social na conferência, uma vez que levar todos os envolvidos para as etapas estaduais e a nacional seria inviável em decorrência do grande número de participantes.

No entanto, para haver uma participação social ativa é necessário que as discussões e as decisões acordadas CONAE sejam continuadas em ações e assim resultem em implementação das políticas públicas (MARSCHALL, 2004; MILANI, 2008). As deliberações da CONAE visavam a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) e também ali foi apresentado a proposta de construir um sistema nacional de educação que articule as três esferas de governo. Essas metas não foram concretizadas e isso foi justificado por um dos entrevistados pela ausência de cobrança por parte da população.

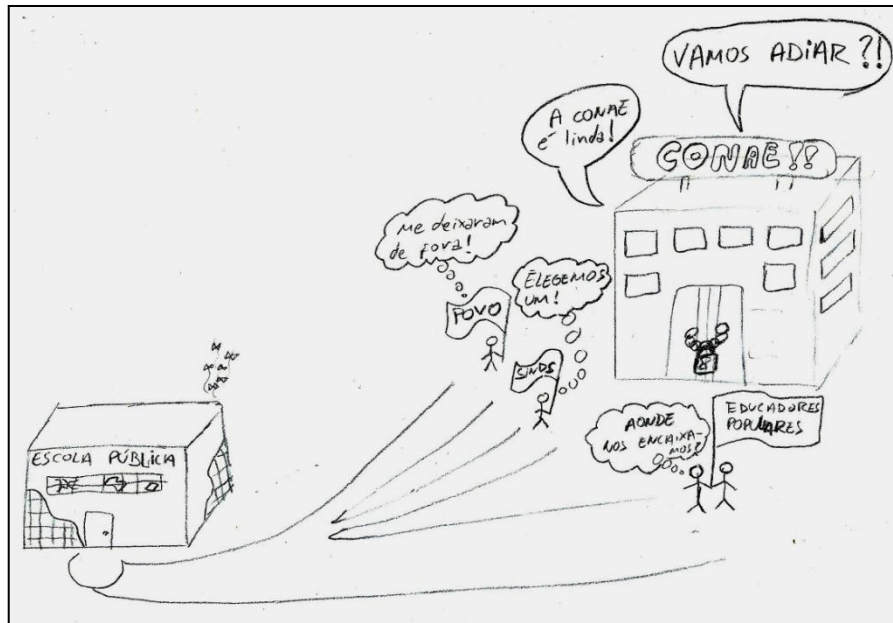
O que dificulta é cobrar dos representantes que votem o PNE mais rápido possível e que façam com que seja colocado em prática. O interesse comum ultrapassa as questões políticas. O grande interesse em pauta é a educação de qualidade e alguns representantes parecem se esquecer disso (E1).

4.3 REPRESENTAÇÕES E PERCEPÇÕES DOS ENTREVISTADOS

As percepções dos entrevistados sobre a CONAE se concentraram em viabilizar o contato entre Estado e sociedade para alcance de um objetivo comum – uma educação de qualidade. Em relação às vantagens dos moldes da conferência, todos os entrevistados afirmaram que ela é um passo importante na consolidação da democracia no Brasil.

Como afirma Da Silva (2009), o potencial das conferências nacionais em se tornarem verdadeiros espaços democráticos é forte. Pela análise dos desenhos foi possível perceber como os entrevistados se sentem em relação a participação social na CONAE.

Figura 2 - Desenho Entrevistado E10



Fonte: dados da pesquisa

Ao interpretar o desenho, o Entrevistado E10 disse sentir que falta espaço para os educadores populares, vinculados ao Projeto Mova Brasil que tem como um de seus objetivos reduzir o analfabetismo no Brasil. Destacou também que os sindicatos monopolizam a eleição dos delegados, o que inviabiliza que o cidadão sem entidade representativa seja eleito; que os gestores recebem um número maior de vagas para se elegerem e que a participação de estudantes é quase nula no quadro de delegados.

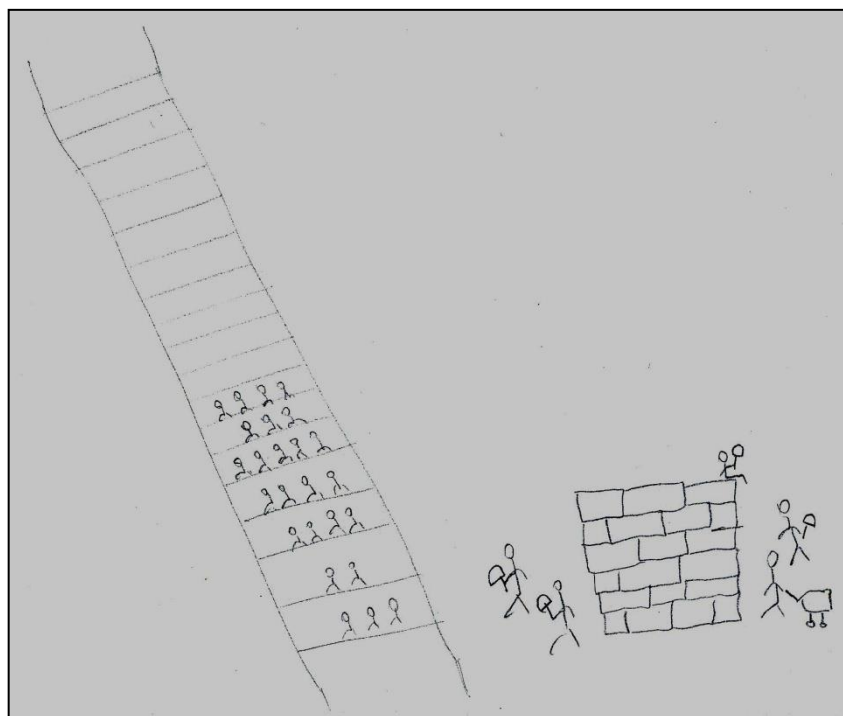
O desenho ainda fornece outras informações que merecem destaque, como a precariedade da escola pública, o cadeado na porta do prédio representativo da CONAE e a diferença de tamanho das estruturas, o que nos leva a acreditar que o entrevistado enxerga a CONAE como algo grandioso e onipotente, com grande potencial de promover melhorias na educação brasileira, mas que ainda restringe a participação efetiva de alguns membros sociais.

As representações expõem vários aspectos que devem ser considerados. Na Figura 1, tem-se a escola pública, pequena e que se apresenta deteriorada. Os representantes saem dela e seguem em direção a CONAE, o que é evidenciado pelos caminhos. Quando chegam lá se deparam com um prédio grande e bonito, o que representa uma diferença de realidades. As falas

dos balões mostram que a opinião dos participantes é muito divergente em relação à CONAE. Vencer essas desigualdades é para Dowbor (2010) um desafio na realidade brasileira, muito arraigada às heranças tradicionais conservadoras presentes no cenário político.

Já na Figura 2, é possível observar que tanto a participação social quanto a gestão social, ainda são processos em construção (FRANÇA FILHO, 2008; DOWBOR, 2010; ARAUJO, 2012; GUERRA; TEODÓSIO, 2015; PAIVA *et al.*, 2018) e que ainda faltam muitos degraus a se alcançar e que algumas pessoas estão trabalhando para isso.

Figura 3 - Desenho Entrevistado E9



Fonte: dados da pesquisa

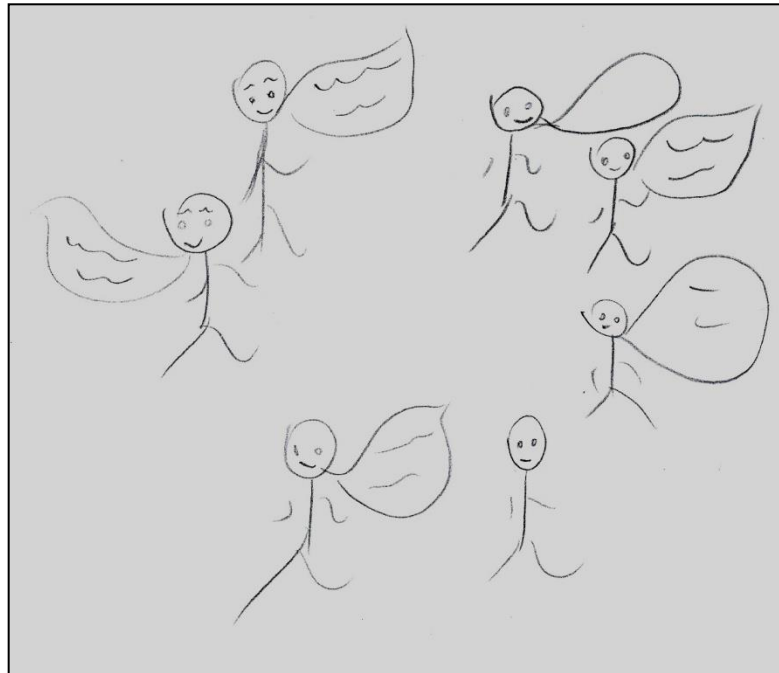
Quanto ao desenho do Entrevistado E9, esse é consonante com a ideia de participação de todos na construção das políticas públicas. Com as palavras do entrevistado:

Momento de construção da educação do país, passos para um futuro com dignidade. Significa a possibilidade de participação popular, ou seja, o exercício da cidadania por meio de propostas que chegam à instância de gestão. É a escalada de um processo em construção (E9).

O Entrevistado E7 também coaduna com a ideia de haver a participação coletiva, inclusive em sua representação iconográfica demonstra tal ideia.

Nas etapas da CONAE todos têm a oportunidade de se expressar. Sinto-me satisfeita com o modelo da conferência, pois a produção participativa gera benefícios a quem mais precisa e isto é muito importante no Brasil, que é um país extremamente desigual (E7).

Figura 4 - Desenho Entrevistado E7

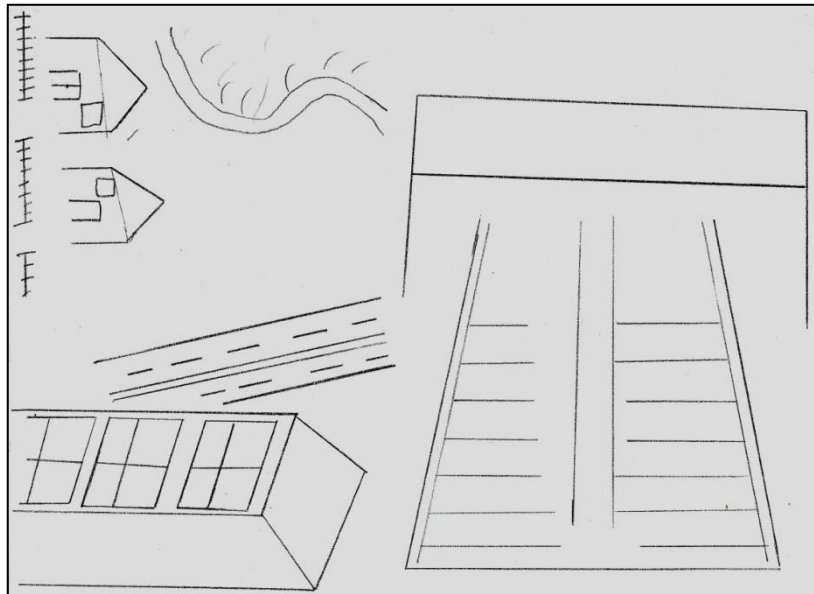


Fonte: dados da pesquisa

Entretanto, o Entrevistado E9 relatou o fato de que os delegados do interior de Minas Gerais tentavam isolar os delegados da capital mineira, alegando que em Belo Horizonte as solicitações referentes à educação já têm sido atendidas. O entrevistado se mostrou irritado com tal situação, mas ressaltou que uma possível causa do preconceito dos delegados do interior em relação aos da capital mineira decorra do fato de que os recursos referentes às solicitações da área educacional sejam maiores em Belo Horizonte.

Essa narrativa demonstra a diferença entre os atores e a desigualdade na participação. A distinção entre delegados de Belo Horizonte em detrimento dos delegados dos demais municípios do interior de Minas Gerais, e o fato desses últimos terem se aliado para ir contra os primeiros denota a formação de interesses corporativistas, como evidenciado por Milani (2008).

Figura 5 - Desenho do Entrevistado E4



Fonte: dados da pesquisa

Para E4,

O principal benefício em possibilitar a participação social na construção de uma política pública é que cada pessoa e lugar possuem uma peculiaridade, sendo que o retorno das pessoas torna o processo de planejamento da educação mais fácil e melhor. Este é um passo para a consolidação da democracia, pois nada mais justo do que trazer a sociedade para falar sobre o que está certo (E4).

O relato do entrevistado está de acordo com o que Costa *et al* (2005) fala sobre a participação da sociedade civil nos processos de definições de políticas públicas estar relacionado a conquista da democracia e ao combate aos regimes autoritários.

A opinião do Entrevistado E4 ainda corrobora com as tendências recentes de gestão social segundo Dowbor (2010), em que o bem público é realizado de forma interativa com o cidadão, que é chamado para participar dos assuntos públicos. E4 destacou o fato de não haver limitador ao acesso de moradores, tanto de áreas rurais quanto urbanas, ao auditório onde foi realizado o encontro da etapa micro em um município do interior de Minas Gerais, bem como oferecera um auxílio de custo, o que possibilitou uma maior diversidade de atores durante a conferência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O formato de participação sugerido pela CONAE refere-se a uma nova proposta de tomada de decisão no setor público, ainda em construção. Pelos dados coletados percebeu-se que mesmo se tratando da participação social, não há como se livrar da força de grupos privilegiados de acordo com sua representatividade junto ao detentor de mais poder. Questiona-se então o porquê de não acontecer o que Tenório (2005) aborda sobre todos terem direito a fala, sem nenhum tipo de coação. Será que o Brasil ainda não está preparado para essa “gestão emancipadora”, conforme propõe Pinho (2010)?

Talvez a explicação para essa percepção de desigualdade no poder de fala dos participantes possa ser explicada pelo que Pinho (2010) afirma sobre o cenário brasileiro ainda não estar preparado para uma participação social intensa, por questões históricas da sociedade, acostumada com o Estado tendo o papel decisivo e monopolizador. Além disso, o próprio sistema educacional brasileiro não estimula essa participação ativa da sociedade, o que dificulta o entendimento de processos complexos de discussão que são necessários para viabilizar a participação popular (PINHO, 2010).

A partir de redemocratização, os dispositivos de participação social foram institucionalizados pela Constituição Federal de 1988 (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Dessa forma, a representação tradicional pela via eleitoral em que os interesses dos cidadãos somente são discutidos no período de eleições ou considera-los como meros contribuintes (TENORIO, 1998; SALM; MENEGASSO; RIBEIRO, 2007) não atende mais as demandas da população por serviços de melhor qualidade e por transparência das ações governamentais.

Consequentemente, a reconfiguração da relação entre Estado e sociedade representa um novo formato de gestão em que os cidadãos estão inseridos dentro do ciclo de políticas públicas, não como o alvo ou avaliador das políticas, mas sim como contribuintes no processo. O relacionamento entre Estado e cidadãos vai além do caráter consultivo e deliberativo das conferências, incluindo a uma coprodução do bem público.

Contudo, a participação social possui limitações, principalmente nas diferenças de participação dos diversos atores envolvidos (MILANI, 2008). Na II CONAE foi possível identificar o conflito de interesses entre os delegados das cidades do interior de Minas Gerais e os delegados da capital mineira devido a questões referentes à acessibilidade de recursos.

Outro desafio foi a continuidade das ações acordadas na II CONAE, como a execução das propostas da PNE. Metas como universalização do ensino, inclusão social dos alunos portadores de necessidades especiais e alterações na carreira dos professores ainda são objetivos distantes. Para uma participação ativa, aquilo que foi deliberado na conferência deveria repercutir em ações pautadas na parceria entre o Estado e cidadãos, e em última instância na

implementação de políticas públicas, no caso, educacionais (MARSCHALL, 2004; MILANI, 2008).

Com a coleta e análise dos dados, foi possível observar que realmente a operacionalização desses formatos ocorre de forma fragmentada e que ainda hoje não se vê a concretização dos resultados dessas conferências. Percebe-se então que ainda é necessário que a gestão social assuma um caráter mais sistêmico (PINHO, 2010; PAES DE PAULA, 2005) para se tornar efetivamente uma forma de política que articule diversas dimensões (social, política, institucional, administrativa e financeira) e traga resultados.

Além disso, as limitações verificadas, como a disputa entre os delegados, demonstraram que traços clientelistas e outras heranças tradicionais conservadoras (FRANÇA FILHO, 2003; DOWBOR, 2010) ainda atrapalham uma gestão social efetiva que se volte à esfera social, deixando de lado esses interesses políticos.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. *Teoria e Sociedade*. Número especial: Instituições Híbridas e participação no Brasil e na França. Belo Horizonte: UFMG, 2005. pp. 16-41.
- BLOCH, R. A.; BALASSIANO, M. A democratização da gestão pública: as relações entre gestor, inovação e porte demográfico do município. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 145-164, jan./fev. 2000.
- BRASIL. Ministério da Educação - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE). *Planejando a próxima década – Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2014. 63p.
- CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. Editora Vozes. Petrópolis, RJ, 2006.
- Conferência Nacional de Educação. *Documento Referência*. Brasília, 2013. 100 p.
- COSTA, A. C. R. et al. Construção democrática de princípios e políticas de desenvolvimento humano: uma experiência no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), 2005. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 1, p. 103-122, jan./fev. 2005.
- CUNHA, E. S. M. Conferências de Políticas Públicas e inclusão participativa. *Texto para Discussão 1733*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- DANIEL, C. Gestão local e participação da sociedade. In: Villas-Bôas, Renata (org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994.
- DA SILVA, E. R. A. *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre avanços e desafios no período de 2003-2006*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, n. 1378, fev. 2009.
- DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. S. (Orgs.). *Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed Bookman, p. 15-41, 2006.
- DOWBOR, L. Brasil: Tendencias de la gestión social. *Nueva Sociedad*, n. 187, 2010.
- DOWBOR, L. Tendências da gestão social. *Saúde e sociedade*, v. 8, n. 1, p. 3-16, 1999.
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível de governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.
- FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7, p. 249-284, jan./abr. 2012.

- FRANÇA FILHO, G. C. Gestão Social: Um Conceito em Construção. In: IX Colóquio Internacional Sobre Poder Local - *II Colóquio Internacional El Análisis De Las Organizaciones Y La Gestión Estratégica: Perspectivas Latinas*. Salvador-Bahia-Brasil, 16 a 18 de Junho de 2003.
- GUERRA, J.; TEODÓSIO, A. S. S. Dialogismo e Reflexividade: uma análise da contribuição dos Centros e Programas de Estudos de Gestão Social no Brasil. *Revista de Ciências da Administração*, v. 17, 2015.
- JACOBI, P. R.; GÜNTHER, W. M. R.; GIATTI, L. L. Agenda 21 e Governança. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 26, 2012.
- KLIKSBERG, B. *Gestão Pública e Participação*. Salvador: FLEM, 2005.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis, novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006.
- MENDONÇA, P. M. E.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão Social: notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 46, n. 5, 2012.
- MARSCHALL, Melissa J. *Citizen participation and the neighborhood context: a new look at the coproduction of local public goods*. *Political Research Quarterly*, v. 57, n. 2, p. 231-244, Jun. 2004.
- MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.
- PAIVA, A. L. *et al.* Em Busca das Práticas: Contribuições Epistemo-metodológicas das Teorias da Prática aos Estudos da Gestão Social. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 10, n. 1, 2018.
- 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 Agenda*. Recife: UNIVASF. 2010.
- RAMIÓ, C. Tensores reaccionarios a combatir y tensores progresistas a incentivar para lograr la institucionalización e innovación pública en América Latina. *Reforma y Democracia*, n. 61. CLAD, p. 5-42, fev. 2015.
- REY, F. G. *Pesquisa Qualitativa e Subjetividade: os processos de construção da informação*. São Paulo: Thompson Learning, p. 29-78, 2005.
- ROBERTS, N. Public deliberation in a age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*, vol. 34, n 4, p. 315-353, 2004.
- SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. *Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público a partir das Tipologias de Participação*. EnANPAD, 2010. Rio de Janeiro. Set/2010.

SILVA, T. S.; LIMA, A. A. T. F. C.; GOMIDE, C. S. A. Inovação na Administração Pública: Um Meta Estudo dos Anais do Enanpad . *Revista Capital Científico - Eletrônica*, v. 15, n. 1, p. 1-19, 2017. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/45048/inovacao-na-administracao-publica--um-meta-estudo-dos-anais-do-enanpad---/i/pt-br>>.

SOUZA, C. A nova gestão pública. *Gestão pública: desafios e perspectivas*. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2001. p. 38-62., 2001.

TEIXEIRA, A. C. T.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura Das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais. *Texto para discussão 1735*. Ipea: Rio de Janeiro, 2012.

TENÓRIO, F. G.. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n.5, p. 7-23, out/dez 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7754/6346>>.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o conceito de gestão social. *Desenvolvimento em questão*, v. 3, n. 5, 2005.

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: uma réplica. *Revista ADM. Made: Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial*, Rio de Janeiro, ano 9, v. 13, n. 2, p. 1-4, maio/ago. 2009.

TENÓRIO, F. G. *Gestão social: metodologia, casos e práticas*. Editora FGV, 2015.

THOMAS, J. C. *Public participation in public decisions: new skills strategies for public managers*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1995.

VERGARA, S. C. Construção de Desenhos. In: VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de Pesquisa em Administração*. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012. p. 42-54.

COPRODUÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS: POSSIBILIDADES ANALÍTICAS DE INTERAÇÃO DOS CONCEITOS

Vera Regina Oliveira- EACH/USP

Patricia Maria E. Mendonça- EACH/USP

Resumo

O artigo explora os laços entre os conceitos de coprodução de serviço público e gestão democrática das escolas públicas através do estudo de duas escolas no estado de São Paulo, Brasil. Gestão Democrática é um conceito que aparece nas políticas educacionais, utilizado para promover participação e engajamento na gestão escolar. Na institucionalização da educação, requer que as escolas tenham diferentes espaços de participação: conselhos escolares, associação de pais e mestres, e grêmios estudantis. A coprodução e a gestão democrática se reúnem na medida em que o cidadão e usuário do serviço público adquire um papel além do seu alcance tradicional e, nesse sentido, ambos conceitos podem representar uma ruptura com o sistema anterior. Este estudo compara a ocorrência dessas iniciativas em duas escolas públicas do estado de São Paulo, analisando a relação entre espaços formais de gestão democrática e coprodução. Apesar de um quadro legal que estimule o envolvimento dos cidadãos nas escolas, esses são ainda mais formais e sem participação real; a coprodução ocorre fora dessas instâncias formais de participação e sujeita a condições favoráveis em termos de abertura dos funcionários públicos para mudar ou como resultado do movimento dos estudantes.

Palavras-Chave: Coprodução. Educação. Gestão Democrática. Participação. Gestão pública.

COPRODUCTION AND DEMOCRATIC MANAGEMENT IN SCHOOLS: ANALYTICAL POSSIBILITIES OF INTERACTION OF CONCEPTS

Abstract

The article explores the links between the concepts of Co-production of public service and democratic management of public schools by studying two schools in the state of Sao Paulo, Brazil. Democratic Management (*Gestão Democrática*) is a notion appearing in education policies and used to promote participation and engagement in school management. On policy documents it requires schools to have different spaces of participation: school's councils, parents association and student unions. Co-production and Democratic Management congregate in that the citizen and user of public service acquires a role beyond their traditional scope, and in that sense both can represent a disruption to the previous system. This study compares the occurrence of these initiatives in two public schools in the state of Sao Paulo, analyzing the relationship between formal spaces of democratic management and co-production. Despite a legal framework that stimulates citizen involvement in the schools, those are still mostly formal and without real participation; co-production occurs outside these formal instances of participation, and subject to favorable conditions in terms of civil servants' openness to change or as a result of students' movement.

Keywords: Co-production. Education. Democratic Management. Participation. Public Management.

1 INTRODUÇÃO

O conceito da gestão democrática é resultado de uma visão da escola na qual esta tem uma função essencial no desenvolvimento do envolvimento cívico dos alunos. Ela aparece nas políticas educacionais, utilizada para promover a participação e o engajamento na gestão escolar. Sua regulamentação demanda a criação de diferentes espaços de participação nas escolas: conselhos escolares, associação de pais e mestres, e grêmios estudantis.

A educação no Brasil, ainda que grandemente centralizada e hierárquica ao longo de sua história, tem nas últimas décadas se alterado, com a criação de diversas regulamentações que propiciam o quadro para o gerenciamento democrático. Neste contexto, a decisão foi explorar a possibilidade de coprodução nas escolas públicas do estado de São Paulo, analisando a dinâmica de relacionamento entre funcionários, pais e estudantes a partir das categorias de coprodução. Considerou-se também a idéia de gestão democrática nas escolas, seu quadro e componentes em comparação com o conceito de coprodução, especialmente dada a importância do último na organização formal da estrutura de participação nas escolas públicas.

A coprodução e a gestão democrática se reúnem na medida em que o cidadão, enquanto usuário do serviço público, adquire um papel para além de seu status de receptor de serviços, passando a atuar como co-produtor.

O objetivo do artigo é, por meio do estudo de caso comparativo, analisar a possibilidade da Coprodução em duas escolas estaduais de São Paulo. A coleta de dados se deu a partir de entrevistas abertas, análise documental e pesquisa bibliográfica.

Foram investigadas duas escolas de ensino médio do estado de São Paulo. A escolha se deu com base no acesso ao campo e disponibilidade de tempo e recursos da pesquisa. Uma escola de ensino médio localizada em bairro central da cidade de Diadema (aqui denominada escola X), e outra localizada no Grajaú (Escola Y), na zona sul da cidade de São Paulo.

Foram realizadas entrevistas com gestores, professores e alunos das escolas selecionadas. As entrevistas foram realizadas com roteiro de perguntas abertas, porém seguindo uma ordem pré-estabelecida (Godoi & Mattos, 2006) que permitiram catalogar as respostas dentro de categorias de análise. Também foram feitas observações em reuniões e outras atividades nas escolas.

Ao entrevistar diretores, professores, e alunos o objetivo foi alinhar as experiências e impressões destes às categorias consideradas essenciais dentro da coprodução. O mapeamento de recursos, a quebra de barreiras entre funcionários públicos e a comunidade que recebe o serviço, a criação de sentimento comunitário e laços de empatia, dentre outros. Para além dessa

caracterização, entender os modos como a gestão escolar tem evoluído e o papel do cidadão na entrega desse serviço público, as expectativas mútuas e resultados concretos.

Os resultados indicam que apesar de um quadro legal que estimula o envolvimento dos cidadãos nas escolas por meio de estruturas formais e orientações da gestão democrática, o processo ainda se mostra desafiador. A coprodução ocorre fora dessas instâncias formais de participação, e sujeita a condições favoráveis em termos de abertura dos funcionários públicos para mudar, ou como resultado do movimento dos estudantes.

As recentes mudanças propostas no sistema educacional aumentaram o envolvimento dos alunos nas escolas; no entanto, é necessário aumentar a identidade e a solidariedade coletiva para estimular a coprodução, e também é necessário promover mudanças na forma como os funcionários públicos e a comunidade escolar percebem seus respectivos papéis na gestão pública.

2 O CONTEXTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS ESTADUAIS PAULISTAS

A gestão democrática entende que a participação social na escola constitui-se em uma parte essencial desse processo de formação cidadã, constituindo-se na “educação não-formal” (Gohn, 2006) que alunos – e comunidade escolar – podem e devem ter.

A criação de esferas de participação dentro das escolas, que se inicia antes mesmo da redemocratização e que ainda hoje se encontra em expansão, traz uma nova dinâmica para a gestão escolar. Esse processo é reforçado com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases - LDB- de 1996.

A gestão democrática tem como essência a ideia da participação popular de cidadãos no governo, como uma forma de democracia direta; essa forma de democracia direta coexiste com a democracia indireta, realizada por meio da eleição, que constitui nosso governo (Gadotti, 2014).

Ao consistir em participação popular, certos princípios devem ser considerados. Primeiramente, a participação das pessoas, irrestrita; em segundo lugar, a autonomia na tomada de decisões; a descentralização de esferas de poder.

Cabe considerar, a partir dessa análise, como esses princípios são efetivados na gestão escolar. A gestão democrática aplicada à gestão escolar resulta na tentativa de alterar padrões de relacionamento, tomada de decisão e centralização de poder pré-estabelecidos e construir um novo ambiente, que propicie aos alunos o aprendizado democrático em seu cotidiano. Essa

iniciativa passa por, inicialmente, estabelecer linhas de comunicação entre gestores, professores, servidores, pais e alunos. A comunicação é essencial para início de discussões e um processo dialético que levará à criação de uma cultura de participação.

Essa comunicação pode ser realizada por meio de canais de comunicação oficiais (reuniões de escola, informativos, comunicação em classe) ou por meio de instâncias formais que representem alunos, pais e professores. Essas instâncias podem ser o Grêmios Estudantil, Associação de Pais e Mestres, Conselho de Classe, e Conselho de Escola.

Paro (2001) considera que há seis questões principais dentro da gestão democrática: as normas da gestão democrática, as condições de trabalho na escola, a autonomia da unidade escolar, a participação da comunidade na gestão escolar, a formação profissional dos dirigentes da escola, e a escolha dos dirigentes escolares.

A gestão democrática possui assim um contexto maior, abarcando desde a gestão pedagógica e financeira da escola, até sua autonomia e a formação dos professores. Não há gestão democrática de fato sem esses fatores, uma vez que a inexistência desses inviabiliza o ciclo em que professores e diretores são formados e preparados para ter uma maior autonomia em relação à secretaria de educação e diretorias regionais, respondendo, porém, e atuando junto com demais funcionários da escola, pais e alunos. Isso rompe com a hierarquia tradicional de resposta na educação pública, fazendo com que a escola crie um elo de ação, prestação de contas e responsabilização maior com sua comunidade.

A aplicação prática do conceito de gestão democrática, entretanto, é difícil. O autoritarismo presente na política brasileira, entrecortado por governos democráticos, deixou profundas marcas na interação entre governo e sociedade. Estabeleceu-se uma relação entre sociedade e burocracia na qual o distanciamento e hierarquização predominaram; o agente público como detentor do poder, e o cidadão como recipiente das políticas (Gomide et al., 2007).

Para a educação brasileira, esse movimento representou o estabelecimento de uma estrutura técnico-burocrata e a formulação de um sistema administrativo nacional para a educação e a organização de sistemas estaduais de ensino (Leite, 2007).

A Educação é parte da agenda nacional, porém a divisão de competências entre União, Estados e Municípios, assim como a vinculação de verbas, altera-se ao longo do tempo, de uma perspectiva mais técnica e burocrática, estabelecendo legalmente as práticas então existentes de alocação financeira e responsabilidade, para uma ordenação que estabelece maior descentralização e autonomia para a criação de sistemas de ensino estaduais e municipais.

A partir de 1980, com a redemocratização e as tentativas de reforma administrativa na década de 90 (Klering, Porsse & Guadagnin, 2010) surgem duas tendências principais de administração pública: são reforçados os controles, desde o acesso à carreira pública até os procedimentos e responsabilização do servidor público; e é incentivada a participação social em esferas de implementação de política.

Esse cenário ocorre de modo paralelo na educação. A participação da comunidade na gestão escolar acontece simultaneamente a uma maior autonomia financeira, administrativa e mesmo pedagógica da escola.

A Constituição Federal de 1988 distribuiu as competências entre União, Estados, Distrito Federal, e Municípios no que diz respeito à educação. O papel assumido pela União constitui-se em organizar o sistema (incluindo o Plano Nacional de Educação), provendo apoio técnico e financeiro; Estados e Municípios assumem, respectivamente, o ensino fundamental e médio, e ensino fundamental e educação infantil.

É importante considerar que a LDB-96 estabelece as normas gerais de participação, porém os Estados e Municípios são encarregados de transcrever os princípios em formulações institucionais, o que gera diferentes interpretações em termos do que seria gestão democrática e autonomia.

Assim como a LDB-96, o PNE 2014 determina, no art. 9º, que “Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública”. E estabelece a Meta da Gestão Democrática:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

A gestão democrática enfrenta desafios em duas principais frentes: garantir que a participação não seja apenas nominal; e garantir que a gestão participativa responda às demandas sociais.

Enquanto objeto do estudo, as escolas públicas estaduais paulistas passaram por um período de mudanças recentes importantes. Em 2013 a Secretaria de Educação de São Paulo publicou “A nova estrutura Administrativa da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo: por uma gestão de resultado com foco no desempenho do aluno”, documento de planejamento norteador das políticas de educação estadual.

Ao entender que a escola é o local de aprendizado, o qual pode ser medido em termos de desempenho estudantil, temos um entendimento de educação ligado à ideia de resultados

mensuráveis. O que não é mencionado nesse texto, entretanto, são outras das finalidades da educação, presentes na ideia de gestão democrática e nos PNEs, de criação para a sociedade, para o exercício da cidadania.

Outro ponto importante incluído na legislação paulista é a necessidade de que o regimento de cada unidade escolar seja apreciado pelo conselho da escola e pela Delegacia de Ensino regional, algo que pode comprometer sua autonomia. Por outro lado, as normas estaduais também reforçam a obrigatoriedade da existência de mecanismos de participação da comunidade escolar (Decreto Nº 57.141 de 18 de julho de 2011).

A Lei estadual Nº 14.689, de 04/01/2012 criou o Programa “Aprimoramento da Gestão Participativa”, que teve como objetivo assistir as Associações de Pais e Mestres- APMs- e estabelecer sua estrutura administrativa.

O Grêmio é uma das principais ferramentas para maior participação dos alunos na escola pública. Essa participação foi regulamentada na Lei Federal 7.398, de 04/11/85 a qual sanciona a organização de entidades representativas estudantis. Em São Paulo foi 15.667 de 12 de janeiro de 2015, a qual “*dispõe sobre a criação, organização e atuação dos grêmios estudantis nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio públicos e privados*”.

Além destes documentos constam ainda a Lei Complementar 444/85, de 27 de dezembro de 1985, a qual regulamentou o magistério paulista e organizou o sistema de educação no Estado, estabelecendo desde os critérios de admissão na carreira docente, deveres e direitos dos professores, e critérios e competências, dentre outros, do assim chamado “conselho de escola”, órgãos colegiados dentro das unidades escolares, instituídos no artigo 95.

Artigo 95 - O Conselho de Escola, de natureza deliberativa, eleito anualmente durante o primeiro mês letivo, presidido pelo Diretor da Escola, terá um total mínimo de 20 (vinte) e máximo de 40 (quarenta) componentes, fixado sempre proporcionalmente ao número de classes do estabelecimento de ensino.

O artigo 95 estabelece duas mudanças principais em relação aos poderes e composição tradicionais dos conselhos existentes até então: o conselho de escola é deliberativo, e seus membros são eleitos. A formação do conselho de escola pressupõe que 50% de seus membros sejam pais e alunos, com direito a voto, e com poder de decisão sobre a escola.

Em termos práticos, a autonomia para administrar questões financeiras e de recursos humanos é restrita devido à própria estrutura do sistema no qual a maior parte do orçamento e de recursos humanos é vinculada à diretoria de ensino e Secretaria Estadual de Educação (Oliveira, 2007).

Assim como a LDB-96 a Lei 14.660 do estado de SP associa a gestão democrática com a busca por maior qualidade da educação, e inclui como princípio a valorização do docente – um dos requisitos para a gestão democrática.

Em 2015 mais de cem escolas no Estado de São Paulo foram ocupadas por alunos e professores, em reação à proposta reestruturação promovida pelo governo do Estado. Anunciada em 23 de setembro de 2015, a reorganização escolar promovida pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo propunha a separação das escolas estaduais de acordo com o ciclo do ensino, a saber: Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II, Ensino Médio), medida que já seria válida para o ano letivo de 2016.

Essa medida, porém, causou reações negativas por parte de alunos, pais e professores. Essa reclamação se deveu não somente à transferência dos alunos para outras escolas¹¹, mas também ao fechamento previsto de 93 escolas, as quais seriam utilizadas para outros fins. No dia 14 de novembro foi organizado um “plantão” nas escolas para tirar dúvidas de pais e alunos, e no dia 01 de dezembro de 2015 a SEE-SP publicou o decreto que autorizou a transferência de funcionários de escolas, como parte da reorganização.

A ocupação das escolas atraiu atenção da mídia, e estudantes e professores realizaram protestos no centro de São Paulo. Como resultado das ocupações de 2015, um novo Secretário da Educação do Estado de São Paulo foi nomeado, o jurista José Renato Nalini, em substituição a Herman Voorwald, que havia sido Secretário desde 2010. A proposta de reorganização foi pausada e desde então não foi retomada, e esse movimento inspirou outros similares em Goiás e no Rio de Janeiro, dentre outros.

3 COPRODUÇÃO

A Coprodução de bens ou serviços públicos, definida como a entrega conjunta de bens ou serviços por usuários e profissionais (Pestoff & Bradsen, 2013). A Coprodução passa a ser estudada e definida em meio a um contexto de reformulação do papel do Estado, em suas competências e em termos de áreas de intervenção, e paralelamente a um questionamento em termos de relação Estado e Sociedade no que tange à participação da sociedade em suas decisões (Ostrom, 1996), incluindo questionamentos em termos de transparência e responsabilização da gestão pública.

¹¹ Segundo dados da Secretaria de Educação de São Paulo 311 mil alunos teriam de mudar de escola, do total de 3,8 milhões de alunos matriculados. Dos professores, foi estimado que cerca de 74 mil professores seriam impactados pela mudança dos ciclos

A Coprodução possui diversos componentes necessários. O conceito de co-participação está imbuído pela ideia de participação, necessária para que esta ocorra e fator que desencadeia ou estimula outras das características da coprodução. A questão da participação da sociedade no Estado adquire diferentes conotações teóricas; a amplitude do conceito de participação e de suas possibilidades será reduzida, nessa pesquisa, para sua manifestação dentro da coprodução, na entrega institucionalizada de bens ou serviços públicos.

Ostrom define coprodução como “(...) o processo por meio do qual recursos utilizados para prover um bem ou serviço são contribuídos por indivíduos que não estão na mesma organização (...). Essa definição considera o aspecto de recursos investidos por indivíduos na entrega dos serviços, o que conversa com o papel da coprodução para Ostrom, que aponta a ocorrência concomitante da coprodução com a decadência da ideia do Estado de Bem-Estar Social; a coprodução geraria, ainda, uma maior eficiência do gasto público e eficácia na atuação governamental.

Sua análise, sob o ponto de vista econômico, considera a progressão desse modelo associada à Nova Gestão Pública, quando com a progressiva redução do Estado tem-se a atuação do cidadão ocupando esses espaços, em sistema de parceria na entrega dos serviços.

Joshi e Moore (2004) definem a coprodução institucionalizada como “*provisão de serviços públicos (incluindo regulação) através de relacionamentos regulares e de longo prazo entre agências estatais e grupos organizados de cidadãos, onde ambos fazem contribuição substancial de recursos*”. Bovaird critica essa definição pelo foco em agências estatais, e sugere a definição da coprodução de usuários e comunidade como:

“provisão de serviço por meio de relacionamentos regulares e de longo prazo entre provedores profissionais de serviço e usuários de serviço ou outros membros da comunidade, onde todos fazem contribuições substanciais de recursos” (Bovaird, 2007).

Essa definição é interessante por abarcar elementos da função econômica da coprodução, mas estabelecendo a importância de relacionamentos entre profissionais e usuários dos serviços.

A coprodução, assim, é considerada como qualquer bem ou serviço, público ou privado, que seja entregue por meio de esforço conjunto entre provedor e usuário. Essa definição abrange desde casos de coprodução no setor privado¹² até o estabelecimento de relações e arranjos coprodutivos na gestão pública e, como argumentado nessa pesquisa, pelo funcionamento dos

¹² Exemplificado pelo auto-serviço no varejo, check-in nos aeroportos e vários outros.

conselhos de escolas na rede pública estadual brasileira, realizando a administração disciplinar e de recursos das unidades escolares.

A coprodução pode ser considerada uma nova fase na entrega de serviços públicos, e um novo paradigma para a interação entre Estado e Sociedade. Pestoff (2009) enumera quatro modelos de provisão de bens e serviços públicos: Burocrata, modelo tradicional de entrega racional-legal; Nova Gestão Pública, modelo que estabelece critérios de desempenho e diminuição do papel do Estado na entrega de serviços públicos; o modelo participativo, no qual cidadãos e agentes profissionais são envolvidos no processo de entrega de políticas e serviços sociais; e o modelo de mercado, o qual daria maior poder ao cidadão por meio de escolhas na entrega do serviço público.

Ao discutir a coprodução são levantadas questões referentes ao controle por parte de sociedade e de funcionários que lidam diretamente com o público e ou na entrega do serviço ou bem a ser coproduzido, e reforça a importância da reciprocidade nessa relação.

O *think-tank* NEF (New Economics Foundation), publicou “In this together – Building knowledge about Co-Production” (NEF, 2014) para discussão e análise da coprodução, considerando estudos de caso de coprodução na Inglaterra. O trabalho considera que é essencial para o estabelecimento da coprodução que ocorram mudanças estruturais, desde o modo como o orçamento é definido e gerenciado, dando maior poder aos cidadãos, até questões de avaliação de performance e treinamento de profissionais do setor público. Como explicitado no texto:

“...rather than simply replicating specific ‘coproduction practices’, such as approaches to working with patients or learners, we argue that accelerating coproduction rests some more structural changes to: *budgets*, with more control passed down to individual users and frontline professionals; *support for civic society and mutual help*; *performance regimes*; and *professional training and culture*.” (New Economics Foundation, 2014).

À medida em que a coprodução “abre” o setor público para a atuação conjunta com usuários do serviço, deve haver uma mudança de mentalidade e práticas que permitam a este efetivamente atuar dentro da organização. Essa mudança, uma radical mudança em relação à estrutura que considerava o cidadão como cliente ou recipiente do serviço, com sua opinião sendo considerada somente após a entrega do serviço e como medida de satisfação, passa a ser empoderado.

Essa mudança pode encontrar resistências internas, desde como funcionários lidam com esse novo balanço de poder e responsabilidades, até resistências estruturais na forma de regras orçamentárias, estruturas de responsabilização, e avaliação de impacto. Daí a importância de reavaliar as próprias bases da entrega do serviço público para efetivamente implementar coprodução.

Reavaliar como o orçamento é planejado e executado para garantir maior poder de decisão aos cidadãos, e considerar ainda contribuições financeiras no contexto da coprodução não exclui a importância de outros tipos de contribuição por parte de cidadão, incluindo contribuições ao atuarem em certas funções dentro da estrutura pública e ao dividirem conhecimentos, criando uma rede de apoio para a coprodução.

Pestoff (2009), ao estudar a atuação de pais na entrega de serviços para crianças, como creches e escolas, elencou diversos modos como o processo pode ocorrer, dentre os quais se sobressaem a participação econômica, política, cooperativa e social.

A participação econômica no artigo de Pestoff é definida como a doação de dinheiro, produtos ou tempo para as escolas dos países estudados¹³. A participação econômica pode consistir de uma ou mais das modalidades acima, especialmente em caso de países com deficiência na provisão de serviços e bens, quando a atuação dos pais adquire uma importância maior ao complementar os serviços estatais. Pestoff considera que em alguns dos casos estudados a contribuição de dinheiro e tempo ou produto é esperada por parte da comunidade como um todo, atuando de modo cooperativo na entrega desses serviços.

A participação política pode ser indireta, representativa ou corporativista, agindo dentro das escolas na orientação ou consulta das decisões, as quais são tomadas pelos agentes profissionais. A participação por cooperações ou associações implica no envolvimento no gerenciamento e manutenção da instituição, entretanto em funções não-pedagógica, de modo a complementar e auxiliar a entrega dos serviços, porém sem substituir o profissional. Por fim, a participação social age de modo a criar organizações de pais, e sua organização de eventos que congreguem a comunidade escolar (Pestoff, 2009).

Esses exemplos ilustram a diversidade de interações entre a comunidade beneficiada e os provedores do serviço; interações estas que, no contexto da coprodução, ocorrem na entrega do serviço público.

As relações entre profissionais e usuários podem assumir diferentes aspectos, conforme tipificado por Bovaird (Bovaird, 2007), variando desde a entrega tradicional de serviços públicos até a atuação autônoma de comunidades. Antes de analisar, entretanto, esse modelo, cabe retomarmos a ideia do cidadão dentro da coprodução, e os fatores que motivam a sua participação na entrega de serviços públicos e em organizações comunitárias ou associações. Ao trazer o cidadão para a entrega de políticas públicas (Verschuere, Bradsen & Pestoff, 2012), a literatura de coprodução aborda três princípios-chave: que a população efetivamente participe

¹³ Alemanha, Bélgica, Bulgária, Espanha, França, Inglaterra, Itália, e Suécia.

da política pública; que essa participação seja representativa da população local; que sua participação não seja nominal e implique em resultados concretos.

Deve-se considerar o limite para considerarmos certos serviços como provendo valor público ou privado; a educação sendo um dos exemplos maiores dessa discussão. A alegação de que seria um valor privado, ao beneficiar o indivíduo que recebeu esta educação e somente ele – não um valor geral. Essa discussão assume importância a partir dos desdobramentos entre tipo de valor e incentivos à participação e à organização cidadã, momento em que adquire maior importância também se nos referimos a cidadãos ou clientes (Alford, 2002)

No trabalho publicado pelo NEF(2014) são elencados seis princípios da coprodução, os quais foram considerados na análise das escolas em São Paulo:

- 1- Reconhecer pessoas como recursos: usuários e comunidade são considerados recursos, com o entendimento de que todos tem algo a contribuir;
- 2- Aprimoramento a partir de capacidades existentes nas pessoas: reconhecer as contribuições individuais e trabalhar para melhorar capacidades individuais;
- 3- Mutualidade e Reciprocidade: estimular o engajamento a partir de relações de reciprocidade, trabalhando a ideia de incentivos para ação;
- 4- Redes de apoio: redes de relacionamento pessoal e profissional que apoiam a troca de conhecimento e mudanças nas estruturas existentes;
- 5- Diluir barreiras: diluir a diferenciação entre responsabilidades de funcionários e usuários, repensando o modo como serviços são pensados e entregues;
- 6- Facilitar ao invés de entregar o serviço: criar a mudança no serviço público que permita ao funcionário atuar como intermediador na entrega do serviço público, aceitando e estimulando a mudança de padrão de relação entre funcionário e usuário.

4 GESTÃO DEMOCRÁTICA E COPRODUÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS PAULISTAS

O Estado de São Paulo possui 5.300 unidades escolares de Educação Básica que respondem à Secretaria Estadual de Educação. Essa rede é responsável por mais de 4 milhões de alunos, 250 mil professores, e 65 mil servidores públicos¹⁴. É um dos Estados com melhor índice do IDEB¹⁵, e o Estado o Brasil com o maior investimento per capita em estudantes.

¹⁴ Dados do Censo escolar 2014

¹⁵ Fonte: IDEB (www.ideb.inep.gov.br)

Entretanto São Paulo foi recentemente o palco de movimentos de ocupação escolar, com alunos e professores demonstrando insatisfação com a situação atual da educação e os planos dos governos estadual e federal para a mesma.

Para verificar a relação entre a gestão democrática e a coprodução nas escolas selecionamos duas escolas. Os critérios de seleção foram ser escolas com ensino médio, onde se poderia verificar melhor a participação e envolvimento dos alunos; e acesso às escolas, o que foi dificuldade pois o período de coleta se deu logo após as ocupações.

A primeira escola se localiza no município de Diadema, região metropolitana de São Paulo. Esta escola (denominada aqui escola X) possui cerca de três mil alunos, com as opções de Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II e Ensino Médio, se encontra próxima a meios de transporte e com uma boa estrutura, com quadras e salas em bom estado. A maior parte dos alunos mora próximo à escola, motivo pelo qual muitos dos alunos entram na escola no Ensino Fundamental I, com seis anos de idade, e permanecem até a conclusão do Ensino Médio. A escola possui estrutura com diretora, dois vice-diretores, coordenador de sala, conselho de escola, associação de pais e mestres, e grêmio escolar. Em 2015 e em 2016 a escola foi ocupada pelos alunos.

A segunda escola, para fins dessa dissertação referida como “Y”, está localizada na Zona Sul do município de São Paulo, no distrito do Grajaú. A escola tem cerca de dois mil alunos, entre Ensino Fundamental II, Ensino Médio, e Ensino de Jovens e Adultos, em três turnos (manhã, tarde e noite). No período da manhã estudam os alunos do Ensino Médio, à tarde os alunos de Ensino Fundamental II, e à noite do Ensino de Jovens e Adultos (EJA) e Ensino Médio. É considerada uma escola de “passagem”; por estar localizada em área central do bairro e próximo a diferentes meios de transporte, a escola tem uma alta demanda de alunos da região, e grande parte dos seus alunos moram em outros bairros.

As duas escolas possuem, até um certo ponto, um perfil similar: possuem Ensino Fundamental e Ensino Médio, separados em turnos, e consideradas bem localizadas em suas respectivas regiões, com competitividade entre familiares para matricularem suas crianças nas mesmas. Visitando as escolas, é possível reparar que a escola X em Diadema, possui uma infraestrutura mais reformada, com mesas externas, salas e instalações. A escola Y, no Grajaú, possui uma boa infraestrutura, porém tem uma área menor, com problemas mais aparentes em termos de conservação do imóvel. As duas escolas possuem estrutura administrativa similar, e ambas abrem aos finais de semana para receber projetos ligados ao Programa “Escola da Família”, programa criado em 2003 pela Secretaria de Estado de Educação de São Paulo, que visa abrir escolas aos finais de semana para projeto que promovam o convívio da comunidade.

Na escola Y observou-se que as estruturas formais de gestão democrática (conselho de escola, APM e Grêmio) encontram-se em funcionamento, porém as reuniões e atividades tem predominantemente um caráter formal. Na percepção da vice-diretora, isso se deve em certa medida ao desejo, principalmente dos pais, de evitar assumir maiores responsabilidades. Como grande parte dos alunos mora em outros bairros, ela entende que não necessariamente é conveniente para parentes e alunos atuarem fora do horário previsto dentro da escola. Segundo a vice-diretora da escola Y:

“Não muito grande (o envolvimento dos pais na escola). Porque o que acontece: eu já trabalhei em escola que é do bairro, que era assim, a favela em volta e a escolinha lá no meio. Então mesmo ali você tem dificuldade no envolvimento dos pais, mas se você consegue desenvolver uma atividade, você consegue fazer eles virem pra escola. Já numa escola de passagem é mais difícil. Apesar que o Fundamental 2, o envolvimento é grande. Reuniões de pais são cheias. Entendeu? Já no ensino médio não são tanto”.

Alunos e professores se envolvem em projetos ad-hoc, com apoio das lideranças da escola, tais como: comissão de formatura, projeto com biblioteca, mentoria e compostagem.

No projeto da comissão de formatura foi verificada a preocupação com a diversidade de envolvimento, buscando nos voluntários um misto de alunos com boas notas, notas ruins, bom e mau comportamento, extrovertidos e introvertidos, de modo a ter uma comissão que fosse mais representativa do grupo como um todo. Já no projeto de mentoria, os alunos buscam identificar colegas com facilidade com certas disciplinas, destacando a preocupação de mapear e identificar recursos disponíveis.

Na construção de redes, há uma preocupação de que o Grêmio busque se engajar com representações estudantis formais de outras escolas, com apoio da direção. Observa-se nesta escola um papel importante das lideranças, diretora e vice, em estabelecer um sentimento comunitário, além de valorizar as estruturas de gestão democrática, porém, com a necessidade de criar projetos para que o engajamento aconteça. É nestes projetos que se dá a coprodução.

Já a escola X, em Diadema, foi ocupada pelos alunos. Possui um histórico de utilização formal das estruturas de gestão democrática, tendo a última gestão do Grêmio, inclusive, recebido apoio da diretoria com indicação de alunos. As estruturas da gestão democrática eram percebidas como cerimoniais, e vistas, de acordo com os alunos entrevistados, como agregando pouco para que de fato ocorresse coprodução nestes espaços. Os alunos que participaram da ocupação se mobilizaram e ganharam a eleição do Grêmio, passando a ter um papel mais ativo na escola, propondo diversos projetos e iniciativas, muitas vezes não apoiados pela diretoria.

Uma das motivações para o grupo de alunos que participou da ocupação concorrer à eleição foi o fato da diretoria não apoiar a proposta de realização de cursinho popular aos sábados, alegando questões logísticas e de disponibilidade de funcionários, assim como a percepção desses alunos em relação ao modelo de grêmios então existente na escola. Nas palavras de um dos alunos:

“A gente não queria usar aquele modelo burocrático (...) nosso foco sempre foi ter um grêmios mais livre. Então a nossa ideia é realmente quebrar com toda essa burocracia e fazer uma coisa que nem a gente fazia na ocupação. A gente precisa fazer alguma coisa? Precisa. Tem gente pra fazer? Tem. Tem gente que quer fazer? Tem. Então a gente vai lá e faz.”

O grupo venceu as eleições para o Grêmios, e uma vez empossados, e usando também as reuniões do conselho de escola, conseguiram que o cursinho fosse autorizado a funcionar dentro da escola, passando a ter o auxílio de um vice-diretor responsável pela Escola da Família. Além disso, o novo Grêmios, passa a se articular com movimentos sociais e ONGS, ao invés de outros Grêmios, como na escola Y. Esta articulação encontrou na estrutura formal do Projeto Escola da Família um *locus* para mobilização. O espaço foi utilizado para debates sobre temas atuais, e proposição de iniciativas paralelas com outras escolas.

Além da falta de apoio da diretoria, na Escola X, havia maior reticência dos professores/funcionários às mudanças. Neste sentido, a existência de estruturas formais e a sua tomada pelos proponentes dos projetos, permitiu que as iniciativas de coprodução passassem a acontecer. Apesar do Grêmios ter tido um papel importante na proposição de projetos, foi possível perceber durante as entrevistas que APM e conselho de escola são mais considerados enquanto instâncias para negociação e entrega de serviços na escola do que o grêmios.

Podemos verificar que na escola Y, projetos ad hoc são gatilhos para que ocorra coprodução, além do papel de apoio da diretoria. As estruturas formais da gestão democráticas são usadas também para promover estes projetos, mas as iniciativas não nascem a partir da sua existência. Na escola Y, as estruturas formais da gestão democrática foram importantes para permitir que a coprodução ocorresse nos projetos propostos. No entanto, foram apenas meios para que a coprodução pudesse ocorrer, uma vez que os alunos passam a reconhecer e então disputar esse espaço de outra forma após a ocupação.

Mesmo com a institucionalização da Gestão Democrática, por meio da CF-88, LDB-96 e leis estaduais, que regulamentaram o grêmios estudantil, associação de pais e mestres, conselhos de escola, e demais criaram instâncias, a sua prática é ainda muito cerimonial.

Isto é corroborado pelos achados desta pesquisa, bem como por uma pesquisa, realizada pela Secretaria de Educação do estado de São Paulo entre novembro de 2016 e janeiro de 2017, com uma amostra de quase 500.000 alunos, funcionários, professores, pais e gestores de escolas. A pesquisa teve 448.593 mil respondentes, dos quais 71% alunos (destes 44% estudantes do Ensino Médio) e 13% professores. 92% destes respondentes não participam de grêmios, 89% não participam da associação de pais e mestres, e 83% não participam do conselho de escola. Resultados não surpreendentes que refletem o desafio de mudar nossa tradição de relacionamentos hierarquizados e compartimentalizados dentro da escola.

Apesar desse dado, há aspectos positivos no levantamento. Na questão sobre o que é gestão democrática, 31% dos respondentes consideram que é o “diálogo constante dentre todos da escola” e 14% “participação de todos nas decisões e melhorias da escola” e 11% consideram que é o envolvimento em grêmios, APM, conselho. Temos assim uma maioria dentro das escolas que entende os componentes da gestão democrática e que considera, ainda, a gestão democrática como algo que pode contribuir para melhorar a escola, por meio do envolvimento maior do aluno na escola e estudos (66%) e melhor desempenho do aluno (com 61% das respostas). Essas respostas são uma sinalização positiva quando sobreposta à categoria de percepções de alunos e funcionários, que se liga ao estabelecimento de uma cultura coprodutiva dentro das escolas, quando pensamos na construção de significados e identidades ligados ao conceito de participação e atuação conjunta na gestão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A coprodução, e assim como a gestão democrática, dependem de fatores estruturais: existência de espaços de diálogo, compartilhamento de decisões e descentralização, existência e aproveitamento de capacidades dos atores envolvidos na comunidade escolar.

Conforme escrito por Rich (1981) a coprodução, apesar de não exigir uma organização, é estimulada por esta, facilitando a coordenação entre cidadãos e funcionários. O conceito de gestão democrática, ao supor uma estrutura organizacional com componentes comuns à coprodução (participação, atuação conjunta de funcionários e usuários) pressuporia uma facilitação ao processo de coprodução, porém a liderança da escola e outros fatores tem sido essenciais nesse desenho.

Apesar da coprodução poder ocorrer independente de estruturas formalísticas, APM, grêmios e conselho da escola, a gestão democrática proporciona não somente canais facilitadores

para a coprodução, ao estimular a participação (um componente essencial da coprodução). Os meios estão criados, cabendo a cada escola ativá-los de maneiras diferentes.

Salm e Menegasso (2010) consideram as diferentes possibilidades para coprodução: individual, coletiva ou grupal. Um dos fatores a serem considerado é de onde vem a demanda, se da pessoa, do Estado, ou de ambos. O que foi visto, por meio da análise das entrevistas, é que a coprodução no Brasil tem se mostrado um misto.

A coprodução ocorre por uma demanda dos alunos, usuários desse serviço, que desejam o benefício de uma melhor biblioteca, ou uma melhor infraestrutura na escola, e que, portanto, atuam junto com a direção da escola para tanto. E ocorre também estimulada pelo Estado que, em um contexto de redução orçamentária, passa a utilizar o recurso valioso de alunos e pais para manter o nível de entrega do serviço e que, ainda, regulamenta como essa entrega conjunta pode ocorrer a partir das instâncias criadas pela gestão democrática.

O outro lado desse papel do Estado no desenvolvimento de iniciativas Coprodutivas é que o potencial de contribuição de alunos e familiares é frequentemente considerado de modo secundário em relação ao papel de funcionários, especialmente do (a) diretor (a) da unidade escolar.

A percepção de alunos sobre seu papel na escola é, ainda, comumente restrita a uma posição similar à de clientes dentro da ideia de gestão pública. A Coprodução implica uma mudança de mentalidade e práticas que permitam a este efetivamente atuar dentro da organização.

Esse processo de mudança pode encontrar resistências, seja sob a forma de apatia de pais e familiares e estudantes, ou ativa por resistências funcionários e professores. Essa mudança de perspectiva em relação ao aluno – a perspectiva de que este pode ter uma voz no desenho das decisões – se mostrou tímida, com entrevistados reconhecendo a importância dos alunos, porém no contexto pedagógico ou de atividades diretamente ligadas a seu aprendizado.

Outro fator é que, por se desenvolver em um ambiente primariamente hierárquico, a coprodução nesses casos é conduzida por “líderes”. A partir do que foi pesquisado, há evidências de componentes pessoais na criação de iniciativas coprodutivas: há um líder no processo, seja o diretor da escola ou um aluno ou grupo de alunos que lideram a busca por mudanças. Seria importante estudar até que ponto essas iniciativas se tornam parte da cultura da escola, e continuam para além da coordenação de seus criadores.

O tema da coprodução se mostra com amplas possibilidades de pesquisa. Em um contexto de redução orçamentária no Ministério da Educação e de uma reforma educacional

que traz novo desafios à gestão escolar, especialmente em relação ao Ensino Médio, a coprodução representa um potencial de colaboração que não deve ser subestimado.

Isso se conecta com o conceito de criação de um ethos coprodutivo, Fatores para essa criação seriam o estabelecimento de redes dentro e fora da escola, assim como estímulos organizacionais e mudança de padrões de relacionamento que trouxessem a diluição em termos de responsabilidades entre funcionários e usuários da escola, num processo de apropriação do espaço público.

A coprodução é um conceito comparativamente novo na agenda de pesquisa em políticas públicas no Brasil, e sua existência pode ser por vezes considerada improvável dado o histórico de relações entre governo e cidadãos no Brasil. Porém a coprodução, ao trazer um quadro referencial no qual Estado busca por inovações, e em meio a uma efetiva mudança de perspectiva dos cidadãos em relação ao Estado, se mostra como uma alternativa para a inclusão e o empoderamento da população.

REFERÊNCIAS

- Alford, J. (2002). Why do Public Sector Clients Co-produce? Toward a Contingency Theory. *Administration & Society*, 32-56.
- BRASIL. (1934). Constituição (1934). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado.
- Brasil. (1988). Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado. Fonte:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2014). Plano Nacional de Educação - PNE. Ministério da Educação.
- Co-production Self-assessment Framework: a working reflection tool for young people and practitioners. (s.d.). NEF .
- Educação, S. d. (15 de fevereiro de 2017). Secretaria da Educação. Fonte:
<http://www.educacao.sp.gov.br/faq/faq.asp?pesq=1&intCodassun=953&intClass=18&intAgrup=18>.
- Foundation, N. E. (2008). Co-production: A manifesto for growing the core economy. NEF.
- Gadotti, M. (1997). O Processo Político Pedagógico da Escola na Perspectiva de uma Educação para a Cidadania.
- Gadotti, M. (2014). Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional. Fonte: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: conae2014.mec.gov.br/artigos.
- Godoi, C. K., & Mattos, P. L. (2006). Pesquisa Qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: C. K. Godoi, A. B. Silva, A. Schmidt, & C. A. Godoy, *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos* (pp. 301-321). São Paulo: Saraiva.
- Gohn, M. d. (2006). Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. p. 27-38.
- Gomide de Souza, C. B., Corrêa, L. F., Lofrano, R. C., & Turqueti, A. d. (2007). A Normatização da Educação no Brasil e a Nova LDB. In: A. P. Rescia, C. B. Gomide de Souza, J. A. Gentilini, & R. Ribeiro, *Dez Anos de LDB: contribuições para a discussão das políticas públicas em educação no Brasil*. Araraquara: Junqueira Martins Editores.
- Joshi, A., & Moore, M. (abril de 2004). Institutionalised Co-production: Unorthodox public service delivery in challenging environments. *The Journal of Development Studies*, pp. 31-49.
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (s.d.). Ministério da Educação. Fonte:
<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>
- New Economics Foundation. (2014). In This Together: Building Knowledge about Co-production.

New Economics Foundation. (s.d.). Commissioning for outcomes and co-production: A practical guide for local authorities.

New Economics Foundation. (s.d.). Co-production Sel-assessesment Framework: a working reflection tool for young people and practitioners.

Oliveira, C. d. (2007). Democratização da Educação: acesso e permanência do aluno e gestão democrática. In: A. P. Rescia, C. G. Souza, J. Gentilini, & R. Ribeiro, Dez Anos de LDB: contribuição para discussão das políticas em educação no Brasil (pp. 93-103). Araraquara: Junqueira & Marin.

Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction Synergy and Development. *World Development*, 1073-1087.

Ostrom, E., & Davis, G. (1991). Public Economy Approach to Education Choice & Co-Production. *International Political Science Review*, 12, 313-335.

Paro, V. H. (1992). Gestão da Escola Pública: Participação da Comunidade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 255-290.

Paro, V. H. (2001). O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: Paulo, E. d. (1985). Lei Complementar nº 444/85. Secretária de Educação do Estado de São Paulo. Acesso em junho de 2015, disponível em http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/comSE31_03_86.htm

Pestoff, V. (2009). Citizens and Co-production of Welfare Services: Childcare in eight European countries. In: V. Pestoff, & T. Brandsen, *Co-Production: The Third Sector and the Delivery of Public Services* (pp. 11-29). Londres e Nova York: Routledge.

Pestoff, V., & Brandsen, T. (2013). *Co-production: The Third Sector and the Delivery of Public Services*. London and New York: Routledge.

Salm, J. F., & Menegasso, M. E. (2010). Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público a partir das Tipologias de Participação. XXXIV Encontro da ANPAD (pp. 1-17). Rio de Janeiro: EnANPAD.

Secretaria de Educação - Governo do Estado de São Paulo. (2017). Questionário de Gestão Democrática - relatório de resultados. São Paulo.

Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (18 de julho de 2012). *Co-production: The State of the Art in Research*. Voluntas.

Werle, F. O. (2003). *Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica*. Rio de Janeiro: Lamparina Editora.

DESAFIOS DE UMA GESTÃO PÚBLICA INCLUSIVA: O CASO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR

Luciano Lamounier¹

Cíntia Rodrigues de Oliveira Medeiros²

Cristiane Betanho³

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as interpretações de servidores públicos sobre o processo de recepção, integração e desenvolvimento profissional de pessoas com deficiência (PcD) no ambiente de trabalho de uma instituição federal de ensino superior. Para tanto, foi realizada análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas com seis servidores com deficiência e representantes da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas, das Divisões de Provimento e Capacitação de Pessoal, bem como do Centro de Ensino em Educação Especial. Algumas reflexões para a Gestão de Pessoas são apresentadas nas considerações finais.

Palavras-chave: Pessoa com Deficiência. Pcd. Interpretação. Ambiente de Trabalho.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, Administrador, luciano@ufu.br.

² Doutora, Professora da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, cintia@ufu.br.

³ Doutora, Professora da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, crisbetanho@ufu.br.

CHALLENGES OF AN INCLUSIVE PUBLIC MANAGEMENT: THE CASE OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN A FEDERAL INSTITUTION OF HIGHER EDUCATION

Abstract

This research aims to analyze the interpretations of public employees on the process of reception, integration and professional development of people with disability (PwD) in the work environment of a federal institution of higher education. For that, we present a content analysis of semi-structured interviews carried out with six disabled employees and representatives of the Office of Personnel Management, Personnel Training and Qualification Divisions, as well as the Center for Special Education. Some reflections on People Management are presented as final considerations.

Key words: People With Disability. Pwd. Interpretation. Work Environment.

1 INTRODUÇÃO

A presença de pessoas com deficiência (PcD) no ambiente laboral é gradativamente mais percebida na atualidade brasileira, apesar dos indicadores ainda serem insatisfatórios. Por consequência, a diversidade tem recebido atenção de pesquisadores que tratam dos desafios enfrentados por pessoas categorizadas em determinados grupos nos diversos processos do mundo organizacional (LOPES; MEDEIROS, 2017). Essas diferenças podem ser claramente notadas em dados relacionados à colocação profissional da PcD.

O Portal Brasil (BRASIL, 2016) indica que, de acordo com o censo populacional realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aproximadamente 24% da população brasileira possuía algum tipo de deficiência, representando cerca de 45 milhões de pessoas com deficiência, sendo sua inserção no mercado de trabalho constatada de forma crescente: aumento de 5,75% do número de empregos para PcD entre 2014 e 2015. Outros dados relevantes demonstram que, segundo o Ministério do Trabalho, em sua Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) ano base 2015, 259 mil homens e 144,2 mil mulheres com deficiência atuavam formalmente.

Porém, apesar de estímulos como a Lei Federal nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (PALÁCIO DO PLANALTO, 2017), criada para aumentar a inserção de PcD no mercado de trabalho reservando-lhes de 2 a 5% das vagas, o Portal Brasil registrou reclamações de empresas sobre os custos de adaptação dos ambientes físicos e sobre a falta de qualificação profissional, negligenciando o quantitativo de 9,3 milhões de PcD que se encaixavam na Lei de Cotas (Lei nº 8.213/1991), contra 827 mil oportunidades de emprego então disponíveis (BRASIL, 2016). Tal fato nos remete à observação de que mesmo pessoas bem qualificadas podem ser vistas em balcões de estabelecimento comercial ou mesmo trabalhando como autônomos por não conseguirem vencer a barreira para a profissionalização como resultado de diferença significativa: a deficiência, historicamente associada a desvantagens nas corporações (FERNANDES; DENARI, 2017).

Neste cenário, considerando a necessidade de ampliar a discussão teórica acerca do estigma que pessoas com deficiência física enfrentam em seu ambiente de trabalho (GOFFMAN, 1988) e, também, de analisar a atuação (ou omissão) das organizações a esse respeito (LINSTED; MARÉCHAL; GRIFFIN, 2014), pretende-se abordar a forma com que uma instituição federal de ensino superior, denominada aqui de Universidade Alfa (UniAlfa), conduz o tema no ingresso de servidores com deficiência, com o objetivo de explorar as

interpretações desses servidores sobre o processo de recepção, integração e desenvolvimento profissional.

Para tanto, este estudo se propôs a realizar pesquisa qualitativa, com entrevistas semiestruturadas aplicadas a servidores com deficiência da instituição para avaliar sua interpretação quanto ao problema apresentado, bem como de representantes da equipe de Gestão de Pessoal.

Este trabalho está dividido em três seções, incluindo esta introdução. No tópico Desenvolvimento temos o aporte teórico acerca das condições de trabalho da PcD e das políticas públicas relacionadas, além de aspectos metodológicos, informações relevantes sobre a instituição e resultados dos principais pontos identificados nas entrevistas. Por fim, apresentamos breves considerações finais com reflexões sobre o estigma.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 REFERENCIAL TEÓRICO

Historicamente, a valorização temporal de padrões estético-corporais específicos vem reforçando a lacuna de oportunidades entre as pessoas com deficiência e aquelas sem deficiência. Alguns recortes são possíveis na linha do tempo das sociedades: a Grécia Antiga é famosa pela glorificação do corpo; na Renascença o corpo era objeto de estudos, sendo manipulado e dominado; na fase da Revolução Industrial, o corpo era moldável e explorado em movimentos disciplinados para acumulação de capital; na sociedade contemporânea, por sua vez, o corpo é o próprio objeto de consumo, induzindo as pessoas à máxima valorização da aparência (LOPES; MEDEIROS, 2017).

Este tipo de constatação pode ser relacionado ao apontamento de Freitas (2015) ao indicar que as atuais iniciativas empresariais com características assistencialistas para ampliação da participação da PcD no mercado de trabalho apresentam maior proximidade com o cumprimento de obrigações de cunho legal quanto à responsabilidade social, associadas ao ganho de imagem, do que a efetiva valorização desta minoria como diferencial no ambiente organizacional.

Assim, a negligência à situação da PcD, significando o *dark side* imbuído nas fronteiras das empresas (LINSTEAD; MARÉCHAL; GRIFFIN, 2014), é justamente o comportamento anormal ou desviado do que deveria ser: o acolhimento do indivíduo nos diversos ambientes em conformidade com o direito da pessoa natural, sem ignorar suas características

estigmatizantes (GOFFMAN, 1988) ou menosprezar sua capacidade cognitiva. É responsabilidade da organização o desenvolvimento de ações específicas para o acolhimento da PcD como membro efetivo do grupo, resguardando-lhe o direito à informação e à participação (FREITAS, 2015).

No Brasil o atendimento a pessoas com deficiência começou na época do Império com perfil médico-assistencialista, com a fundação de duas instituições em 1854 e 1856: o Imperial Instituto dos Meninos Cegos (atual Instituto Benjamin Constant) e o Instituto dos Surdos-Mudos (atual Instituto Nacional da Educação dos Surdos – INES), respectivamente. No entanto, a efetiva movimentação em prol das PcD teve início somente no final da década de 1980 e na década de 1990, com a abertura da economia nacional para o cenário global, quando as PcD se organizaram em defesa de igualdade social e civil em função da pressão de organismos internacionais e movimentos sociais (CARVALHO-FREITAS; MARQUES, 2007).

A busca por espaço e afirmação de direitos tomou forma em terras brasileiras, com participação de diferentes segmentos sociais, a partir de organização coletiva como fonte de empoderamento para suas conquistas, constitucionalmente reconhecidas a partir de 1988 (DE SOUZA BORGES; PEREIRA, 2016) e pela criação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispondo sobre o apoio às pessoas com deficiência e sua integração social; sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde; e disciplinando a atuação do Ministério Público, dentre outras providências (PALÁCIO DO PLANALTO, 2017).

Além do marco legal estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e da supracitada Lei nº 7.853/1989, a legislação nacional contém os seguintes atos normativos acerca das pessoas com deficiência (PALÁCIO DO PLANALTO, 2017), dentre outros:

1. Lei nº 8.213/1991 (Lei de Cotas) - dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências;
2. Decreto nº 3.298/1999 - regulamenta a Lei nº 7.853/1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências;
3. Lei nº 10.048/2000 - dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências;
4. Lei nº 10.098/2000 - estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências;

5. Decreto nº 3.956/2001 - promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as PcD;
6. Decreto nº 5.296/2004 – conhecido como o decreto da acessibilidade, regulamenta as Leis nº 10.048/2000 e 10.098/2000;
7. Decreto nº 6.949/2009 - promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em março de 2007;
8. Decreto nº 7.612/2011- institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite;
9. Lei nº 13.146/2015 - institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência);
10. Decreto nº 8.725/2016 - institui a Rede Intersetorial de Reabilitação Integral e dá outras providências.

Estruturando a luta por melhores condições para PcD, instrumentos legais ganharam peso ao longo do tempo a exemplo da aprovação da Convenção Internacional da Organização das Nações Unidas dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CDPD – em 2006, que altera significativamente o conceito de deficiência cujo teor inicial, contido na Lei nº 8.742/1993, definia a PcD como incapacitada para a vida independente e para o trabalho. A nova redação dada ao seu parágrafo 2º pela Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, trouxe inovação na busca por igualdade de oportunidades, corroborando para gradativa virada paradigmática do viés assistencialista para uma visão associada a direitos humanos (DE SOUZA BORGES; PEREIRA, 2016):

§2º Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (PALÁCIO DO PLANALTO, 2017).

Embora o Estado avance nas questões dos direitos da pessoa com deficiência, a legitimação destes demandará ressignificação, pela sociedade, de concepções diversas sobre deficiência (CARVALHO-FREITAS; MARQUES, 2007), principalmente no que tange a aspectos alusivos à autoestima, qualidade de vida, oportunidades de desenvolvimento profissional e integração social no trabalho (ABREU; DE MORAES, 2012). Isso porque a sociedade inclusiva existe se a diversidade humana for compreendida, garantindo às PcD condições para vida autônoma e independente, quebrando estigmas presentes no cotidiano (MENDES; DE PAULA, 2008).

Resgatando os números do censo IBGE 2010, retomados, inferimos que estes certamente refletem no quantitativo crescente de PcD atuando no serviço público, uma vez que a Lei de Cotas também faz distinção de vagas em concursos. Neste sentido, a alegada falta de qualificação profissional (BRASIL, 2016) deve ser repensada, pois a PcD deve atender todos os requisitos de conhecimento para respectiva aprovação em processos seletivos e de desempenho das suas funções como qualquer candidato.

As Instituições Federais de Ensino (IFE) assim como a UniAlfa, integrantes do serviço público federal, têm participação de PcD em seu quadro de servidores, atuando em diversas áreas, onde enfrentam tensões cotidianas em função de estigmas, os quais, segundo Goffman (1988), podem ser definidos como atributos depreciativos, também relacionados à identidade do indivíduo, pois o corpo é fonte de estigma e sofrimento psicológico nas interações correntes (FERNANDES; BARBOSA, 2016), uma vez que “um indivíduo desempenha um papel e implicitamente solicita de seus observadores que levem a sério a impressão sustentada perante eles.” (GOFFMAN, 2002).

O termo estigma tem origem grega e, inicialmente, referia-se a sinais corpóreos evidenciando algo de extraordinário ou mau sobre o status moral de quem os apresentava: cortes ou queimaduras avisavam que o portador era escravo, criminoso ou traidor, ou seja, pessoa que deveria ser evitada em lugares públicos (GOFFMAN, 1988). Já na contemporaneidade, o autor confirma que o termo é aplicado para características observáveis e interpretadas como sinal de falha, que gera aflição ou motivo de vergonha ao indivíduo.

Porém, outra vertente para o estudo da estigmatização no aspecto profissional seria a inclusão, onde pode-se verificar, analogamente, a abordagem da organização multicultural ao se referir a corporações que valorizam a diversidade e estão dispostas a se envolver e encorajar sua disseminação no meio institucional, cada vez mais heterogêneo em sua formação e cujos potenciais benefícios são a criatividade, inovação e melhor distribuição de oportunidades voltadas às minorias (COX JR., 1991). Liderança, treinamento, pesquisa, avaliação da cultura e das práticas de gestão de pessoas, bem como o acompanhamento são componentes chave para a transformação de organizações tradicionais em multiculturais (COX; BLAKE, 1991). Quanto maior o envolvimento empresarial contra a intolerância a discriminações de todos os tipos, maior é o impacto na luta contra o preconceito, proporcionando a construção de espaço de convivência livre de violência física e simbólica associada às diferenças das minorias (FREITAS, 2015).

Neste cenário, as instituições públicas de ensino superior que fomentam o conhecimento, a disseminação da cultura e formação de cidadãos críticos, deveriam trabalhar

as seis dimensões abaixo visando resultados mais satisfatórios em ações inclusivas (COX JR., 1991), por meio de estratégias que perpassam aspectos relacionados a treinamento comportamental, de solução de problemas e conflitos, treinamento de línguas (Libras), desenvolvimento de ambiente flexível e tolerante a diferenças etc:

1. Aculturação: tratamento de diferenças;
2. Integração estrutural: presença de pessoas de grupos diferentes, aqui determinados pelos grupos dos “normais” e dos estigmatizados, segundo Goffman (1988);
3. Integração informal: reconhecimento das relações estabelecidas informalmente;
4. Viés cultural: preconceito e discriminação;
5. Identificação organizacional: reconhecimento como parte, membro da equipe;
6. Conflitos intergrupais: tensão e conflitos interpessoais.

Além de garantir determinações legais, algumas implicações positivas pela contratação de PcD e conseqüente presença da diversidade podem ser percebidas no ambiente laboral (FLEURY, 2000) e também por meio de seu gerenciamento, dentre as quais destacam-se (COX; BLAKE, 1991):

1. Aquisição de recursos [humanos]: possibilidade de recrutamento de pessoas de alto nível de desempenho nos grupos de minoria;
2. Criatividade: a diversidade de perspectivas favorece a criatividade;
3. Solução de problemas: heterogeneidade de visões produz melhores perspectivas e decisões mais acertadas;
4. Flexibilidade: a diversidade pode proporcionar ambiente mais fluido, menos determinista e menos padronizado, criando flexibilidade para enfrentar situações adversas.

Não obstante, há que se mencionar a existência de cenário contraditório na sociedade brasileira, que se imagina não preconceituosa, culturalmente plural, mas que age de forma estratificada com diferenciação ao acesso das minorias às oportunidades educacionais e de trabalho, tornando a definição de legislação específica em condição essencial para o êxito de programas que visem melhorar a representação numérica e promoção de relações trabalhistas mais justas (FLEURY, 2000). O caráter legal na luta contra a estigmatização pode provocar mudanças para a consciência cidadã de forma a respeitar os direitos de segmentos desfavorecidos da população (FREITAS, 2015).

2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa, que está em construção, é de caráter qualitativo, sendo classificada como aplicada por visar descobrir soluções ou oportunidades imediatas relacionadas ao problema identificado; descritiva ao apresentar a composição do quadro de servidores da UniAlfa com deficiência e exploratória ao analisar o processo de estigmatização que as PcD sofrem no ambiente organizacional (COOPER; SCHINDLER, 2011).

Os dados cadastrais dos servidores com deficiência foram obtidos por meio de relatório do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE – mediante prévia liberação da Diretoria de Pessoal em respeito à Lei da Transparência, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (PALÁCIO DO PLANALTO, 2017), e compromisso de não identificação de nenhum dos envolvidos.

Já as interpretações acerca do processo de recepção, integração e desenvolvimento profissional da PcD na instituição foram coletadas por meio de entrevistas pessoais, semiestruturadas por roteiros definidos para cada perfil de entrevistado, abrangendo gestores da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas, das áreas de Provento e Capacitação de Pessoal, bem como do Centro de Ensino em Educação Especial e, principalmente, servidores técnico administrativos em educação (TAEs) com deficiência. Esses últimos foram selecionados inicialmente por conhecimento pessoal dos autores e, em seguida, por indicação dos entrevistados no curso do processo conforme metodologia *snowball* – bola de neve (BIERNACKI; WALDORF, 1981; RITCHIE; LEWIS, 2003).

Ao longo deste trabalho foram priorizadas, como objeto de estudo, as informações de 47 TAEs ativos com deficiência. Isto se justifica pelo fato de desempenharem funções importantes nos diversos níveis de gestão da Universidade e, também, em virtude da maioria dos trabalhos acadêmicos se restringirem a análises de alunos e docentes, relegando os técnicos administrativos a segundo plano (DO CARMO; MEDEIROS; LOEBEL, 2015).

Outro fator relevante para a escolha do público a ser pesquisado foi a dinâmica bastante distinta do concurso público prestado e tipo de atividade desempenhada pelo candidato a docente. O professor tem autonomia para definir a metodologia da sua aula, o que supostamente proporciona melhor ambientação; já o técnico administrativo em educação tem rotinas de trabalho fixadas em procedimentos administrativos nem sempre flexíveis.

Além disso, enquanto a seleção do TAE é de ampla concorrência, no sentido de que o indivíduo se candidata a vagas com perfis diversos e requisitos pré-definidos, com possibilidade de alocação em quaisquer *campi* e/ou setores dentro da instituição, o concurso do professor é focado à medida que o indivíduo se candidata a determinada vaga em curso, faculdade ou instituto específicos, enfim, na unidade acadêmica de seu interesse. Apesar do processo seletivo

ter etapas diferenciadas, o candidato à docência pode obter vasto conhecimento do local onde trabalhará em caso de aprovação.

Portanto, foram entrevistados servidores com deficiência que entraram recentemente na UniAlfa (até 05 anos de ingresso), buscando a compreensão acerca da interpretação dos mesmos sobre o processo de recepção, integração e desenvolvimento profissional. Importante registrar que o público de aposentados com deficiência não foi avaliado pois o cerne da pesquisa manteve-se no ingresso e acolhimento da PcD na instituição.

As entrevistas (autorizadas pelos entrevistados), agendadas em horários e locais adequados à disponibilidade dos envolvidos, foram gravadas e transcritas para composição do material. Não há divulgação de qualquer nome dos entrevistados por questões éticas.

As entrevistas dos gestores tiveram duração média de 32 minutos e 09 segundos, sendo 10 minutos e 47 segundos a de menor duração e 01 hora, 14 minutos e 24 segundos a entrevista de maior duração, totalizando 02 horas, 08 minutos e 35 segundos de gravação.

Foram entrevistados 06 (seis) servidores, com duração média das entrevistas da ordem de 29 minutos e 25 segundos. A entrevista de menor duração foi de 13 minutos e 40 segundos e a entrevista de maior duração foi de 53 minutos e 03 segundos, totalizando 02 horas, 56 minutos e 29 segundos de gravação.

A tabela seguinte ilustra a composição do público de servidores técnico administrativos com deficiência e a duração das respectivas entrevistas.

Tabela 1 - Informação sobre entrevistados e duração das entrevistas (ordem crescente de data de ingresso)

Gênero	Ingresso	Tipo de deficiência	Duração
M	10/2013	Monoparesia	00:23:57
M	05/2014	Parcialmente surdo	00:53:03
F	06/2014	Tetraparesia	00:26:13
M	05/2015	Baixa visão	00:35:17
M	09/2015	Deformidade congênita ou adquirida	00:24:19
M	07/2016	Paralisia cerebral	00:13:40

Fonte: base de dados do Sistema SIAPE.

Durante as entrevistas foram utilizados termos “pessoa com deficiência” e “pessoa com necessidade especial” para proporcionar aproximação do entrevistado, mantendo a conversação de forma a utilizar a mesma terminologia que o interlocutor.

O processo de análise do conteúdo das entrevistas foi conduzido pela categorização das informações (definição, consequência e solução). Por categorização entende-se o processo de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e reagrupamento, associação de caracteres comuns aos elementos avaliados (BARDIN, 2016), permitindo a consolidação das informações obtidas.

2.3 RESULTADOS

2.3.1 A Universidade Alfa e seu quadro de servidores com deficiência

A Universidade Alfa é uma fundação pública, integrante da Administração Federal Indireta, vinculada ao Ministério da Educação. É referência em ciência e tecnologia de ampla região do Brasil Central e tem duas Resoluções do seu Conselho Universitário, datadas do ano de 2014, orientando ações relacionadas a pessoas com deficiência.

Da primeira destacam-se as metas 17, 18, 21 e 25 abordando ações sobre acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades de superdotação; ampliação da política de acessibilidade e de cidadania para estudantes em situação de deficiência; adequação do Sistema de Bibliotecas para o atendimento especializado aos deficiências visuais em parceria com o CEEE (Centro de Ensino em Educação Especial); instalação de pisos táteis nas calçadas, corrimões e rampas nos blocos; adesão ao “Programa Incluir” do MEC para captar recursos para adaptação dos banheiros e instalações às pessoas com deficiência; instalação de travessias elevadas e adequação das vagas de estacionamento para idosos e deficientes.

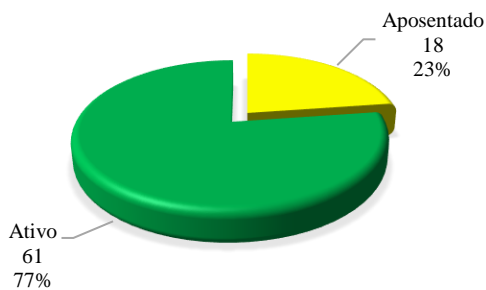
Já a segunda Resolução contempla propostas mais relacionadas a procedimentos, como: melhoria nas condições de aplicação de provas dos processos seletivos de ingresso na Universidade; ações relativas à acessibilidade e à permanência dos servidores com deficiência; oferta de ações de capacitação para a inclusão dos servidores com deficiência no ambiente universitário; criação de programas de acessibilidade à infraestrutura e aos equipamentos destinados às PcD; aprimoramento da mobilidade, da acessibilidade e do trânsito nos *campi* da UniAlfa.

O quadro funcional da instituição, em outubro de 2017, de acordo com registros do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, era composto por 5.126 servidores, sendo 1.998 servidores aposentados e 3.128 servidores ativos permanentes

(doravante denominados apenas pelo termo ativos). Deste montante, havia 79 pessoas com deficiência.

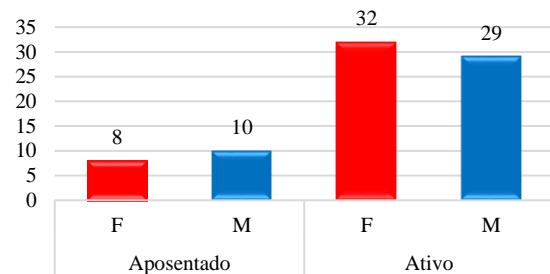
Uma análise da base de dados permite verificar a distribuição das 79 PcD atuantes na UniAlfa, sendo maior a participação dos servidores ativos, com 77% de representatividade, contra 23% dos aposentados (Gráfico 1). O Gráfico 2 ilustra o comportamento deste mesmo público em relação ao gênero, onde percebe-se certo equilíbrio entre o feminino e masculino tanto no grupo de aposentados (8 mulheres e 10 homens), quanto no grupo de ativos (32 mulheres e 29 homens).

Gráfico 1 - Situação Funcional das 79 PcD.



Fonte: o autor.

Gráfico 2 - Gênero por Situação Funcional das 79 PcD.

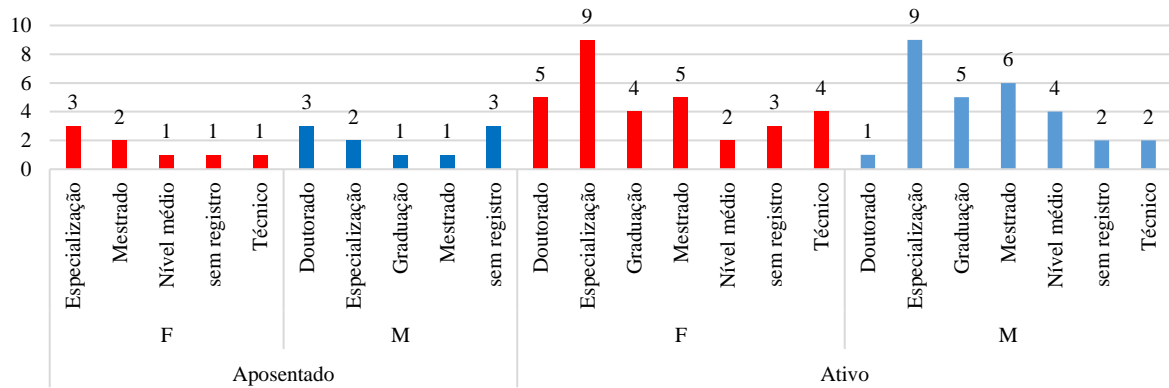


Fonte: o autor.

O Gráfico 3 relaciona dados sobre a situação funcional, gênero e titulação reconhecida no SIAPE para os envolvidos, ou seja, a escolaridade de cada PcD com impacto financeiro na folha de pagamento dos servidores em questão (retribuição por titulação dos docentes e incentivo à qualificação dos técnicos administrativos em educação - TAEs).

Dos 79 indivíduos observados no Gráfico 3, apenas 09 não têm titulação reconhecida e 46 apresentam título de especialista, mestre ou doutor, representando 58,2% das PcD.

Gráfico 3 - Titulação reconhecida no SIAPE por Gênero e Situação Funcional das 79 PcD



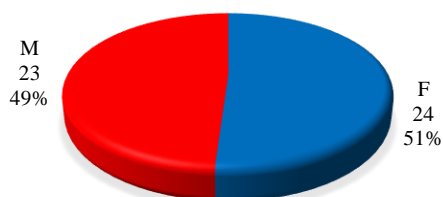
Fonte: o autor.

Mister apontar a ocorrência de 06 PcD com doutorado, 11 com mestrado e 18 especialistas entre as 61 em atividade na UniAlfa, representando 57,4% deste grupo em oposição à falta de qualificação sugerida por empresários que não cumprem a Lei de Cotas. Distinção merece ser feita para a quantidade superior de PcD do gênero feminino com doutorado (05 mulheres e 01 homem), pois há equilíbrio nas titulações mestrado e especialização.

A partir do Gráfico 4, apresentam-se informações apenas dos 47 TAEs ativos com deficiência física, público alvo deste estudo. Neste gráfico, observa-se equilíbrio entre o número de pessoas do gênero masculino (24) e feminino (23).

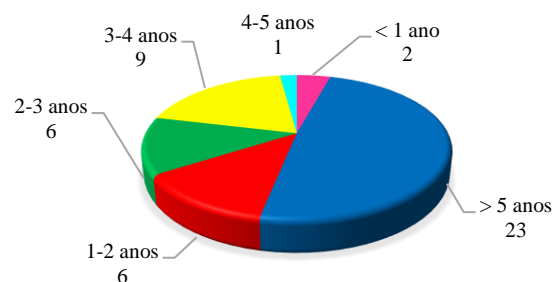
Por sua vez, o Gráfico 5 ilustra o tempo de serviço na UniAlfa destas mesmas 47 PcD, destacando-se a ocorrência de 23 servidores com mais de 05 anos de casa, dentre os quais é possível encontrar três pessoas entre 23 e 25 anos de trabalho, quatro pessoas entre 31 e 39 anos e uma pessoa com 40 anos de trabalho na instituição. Apesar disso, o foco das entrevistas semiestruturadas permaneceu nos servidores empossados nos últimos cinco anos (2013 a 2017).

Gráfico 4 - Gênero dos 47 TAEs ativos.



Fonte: o autor.

Gráfico 5 - Tempo de serviço dos 47 TAEs.

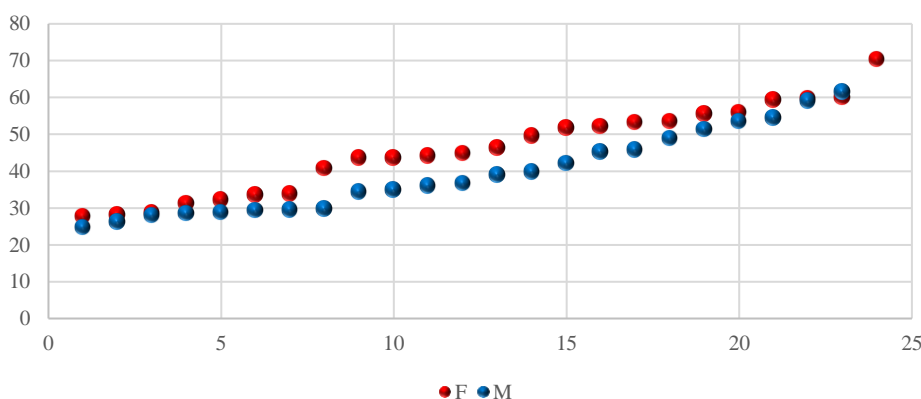


Fonte: o autor.

O Gráfico 6 permite visualizar a distribuição das PcD por idade e gênero. Percebe-se que o comportamento do gráfico é semelhante entre os gêneros apesar da idade média dos homens ser menor, 40 anos (mínima 25; máxima 62), enquanto que a idade média das mulheres é 46 anos (mínima 28; máxima 70).

Esta relação pode ser reflexo do comportamento do trabalhador ao se inserir no mercado: o homem geralmente busca trabalho mais cedo na iniciativa privada. Esta probabilidade pode ter efeito nas servidoras que estão na carreira há mais tempo, uma vez que os dados de homens e mulheres se aproximam entre os mais jovens, provavelmente pela atual e crescente atratividade da carreira pública. Porém, estas hipóteses não são objeto de investigação no presente estudo.

Gráfico 6 - Idade por gênero



Fonte: o autor.

A título de conhecimento, os 47 TAEs apresentam as seguintes deficiências, em ordem crescente de incidência:

Tabela 2 - Características das PcD ativas na UniAlfa

Tipo de Deficiência	Quantidade
Paraplegia	1
Paralisia Cerebral	1
Tetraparesia	1
Paraparesia	1
Cegueira	1
Monoplegia	1
Surdez	1
Deficiência Múltipla	2
Deformidade Congênita ou Adquirida	3
Portador de Surdez Bilateral	3

Tipo de Deficiência	Quantidade
Parcialmente Surdo	4
Portador de Baixa Visão	7
Mobilidade Reduzida, Permanente ou Temporária	7
Portador de Visão Parcial	7
Monoparesia	7

Fonte: base de dados do Sistema SIAPE.

Em relação aos cargos ocupados, a Tabela 3 indica concentração em Assistentes em Administração (21, sendo apenas 05 sem titulação superior ao requisito do cargo reconhecida no SIAPE) e Auxiliar em Administração (09, todos com titulação superior ao requisito do cargo reconhecida no SIAPE).

Tabela 3 - Distribuição das PcD por cargo público

Cargo	Quantidade
Assistente de Laboratório	1
Desenhista-Projetista	1
Enfermeiro	1
Servente Limpeza	1
Técnico de Laboratório	1
Técnico de TI	1
Técnico de Enfermagem	4
Auxiliar em Enfermagem	7
Auxiliar em Administração	9
Assistente em Administração	21

Fonte: base de dados do Sistema SIAPE.

2.3.2 A interpretação dos servidores com deficiência

Os servidores com deficiência (congenita ou adquirida) entrevistados da Universidade Alfa indicaram que já tiveram experiência profissional anterior à atual, tanto na esfera pública quanto privada, e registraram relação da sua opção pelo serviço público com a estabilidade alcançada após estágio probatório em detrimento da concorrência e das condições de trabalho incertas para PcD na iniciativa privada.

Então, nas instituições privadas, nas experiências que eu tive, eu fui bastante negligenciado nessa coisa de pessoa com deficiência, porque no meu primeiro emprego eles me cobravam, né... assim... produtividade como cobravam produtividade de qualquer outra pessoa ali. [...] No meu segundo vínculo na iniciativa privada eu fui negligenciado de outra forma, porque eu fui contratado como pessoa com deficiência [...] a minha chefia não me demandava responsabilidades das atribuições do meu cargo. [...] E depois eu fui para um outro vínculo na esfera pública de professor... aí eu acho que eu fui negligenciado da mesma forma como eu fui no meu primeiro emprego, que

existia cobrança, mas não existia tanta adaptação ali, tanta equidade. [...] eu acho que desde o concurso... é... eu já via vantagem em relações às outras experiências que eu tive... é... toda a questão da estabilidade que o serviço público que oferece pra gente, que eu acho que isso é comum de todo mundo. (Entrevistado 2).

Então, eu tenho uma lesão medular há 10 anos e antes disso eu trabalhava no serviço privado. Trabalhava em gráfica, trabalhei em várias gráficas. [...] Depois eu sofri o acidente, tive a lesão medular e fiquei muito tempo sem movimento algum no corpo e depois fui adquirindo alguns movimentos. E aí eu comecei a estudar para o concurso quando estava terminando a faculdade. [...] e esse é meu primeiro serviço público. [...] Com certeza, estabilidade... pra mim, com deficiência, com a minha graduação seria, acho que quase impossível me manter no serviço privado... como eu falei, eu sou formada em marketing e lá fora é muito difícil esse... esse ramo é... é pra leões mesmo. (Entrevistado 3).

A qualidade de vida da pessoa com deficiência depende da estabilidade financeira para fazer tratamentos, acompanhamento médico, exames, pra evitar que a deficiência leve a outras dificuldades... e também existe uma outra dimensão de satisfação pessoal com o trabalho. [...] Quando um deficiente presta um concurso ele busca 2 coisas: a estabilidade e a satisfação de buscar fazer o que você gosta. (Entrevistado 4).

Desemprego... porque lá fora eu tentei diversas vezes em empresa particular... não contratam, ainda mais que era época de crise quando eu entrei aqui. Empresa particular não estava contratando, muito menos um deficiente. Então eu vi que o único modo de eu conseguir um emprego seria tentando concurso. (Entrevistado 5).

Os entrevistados se mostram satisfeitos com o ambiente de trabalho e atividades desempenhadas, citando que o processo de recepção após aprovação no concurso público foi bem conduzido, respeitando suas características físicas no momento de definição do seu local de exercício. Entretanto, os entrevistados destacaram que foram abordados por equipe multidisciplinar apenas durante o processo de recepção e integração para validação da sua condição física, conforme dispositivos legais. Segundo eles, esta comissão seria responsável pelo seu acompanhamento profissional durante todo o estágio probatório, o que efetivamente não ocorreu.

Na posse também o pessoal foi, foi bem gentil, trabalhou na minha área, procurou ver quais eram minhas necessidades e, com o passar do tempo, me colocaram no setor que eles acharam ser o melhor pro meu trabalho. (Entrevistado 1).

Então, foi supertranquilo, eles deram total atenção... explicaram tudo... me explicaram sobre a equipe multiprofissional que até então eu sabia, mas só teoricamente, na prática é um pouco diferente. [...] nossa, gostei muito... fui muito bem recebida. [...] trabalhei no setor [...] por umas duas semanas e depois eu fui pro setor [...], que eu adoro, trabalho até hoje. [...] Olha... eu acho que da equipe multiprofissional eu acho que foi só no comecinho... porque a gente tem as avaliações da chefia, né... periodicamente... essa eu acho que não é feita pela equipe multiprofissional... acho que foi só no início. (Entrevistado 3).

Eu sinto falta de acompanhamento... de saber se tem mais gente como eu... como elas estão... trocar informações, compartilhar ideias e sentimentos. (Entrevistado 4).

Em relação ao encaminhamento para os setores de trabalho (integração), a maioria dos entrevistados não percebeu que a instituição preparou a chefia e colegas a fim de recebê-los adequadamente. Afirmaram que a adaptação foi gradativa, com indicação de aspectos que deveriam ser ajustados para suas necessidades como, por exemplo, equipamentos de informática, disposição de mesa, acessibilidade, etc.

[...] eu tive que dar um feedback para essa chefia do que que eu precisava que... que esse setor fosse adaptado, tanto em infraestrutura quanto em pessoal para... mais infraestrutura, pessoal não tão explicitamente... é... para eu conseguir executar esse trabalho da melhor forma, né... foi uma “pós-preparação”, não sei se isso existe, né... não foi uma preparação. (Entrevistado 2).

Aqui eu cheguei aqui e ninguém sabia de nada. Aí eu tive que explicar toda situação pro coordenador, pro diretor. Foi tudo tranquilo, eles entenderam muito bem, fizeram de tudo pra ajudar. Mas não teve nenhum aviso prévio não. Cheguei aqui e ninguém sabia de nada não. (Entrevistado 5).

Apesar de ocorrerem situações em que colegas ou pessoas que demandam serviços dos entrevistados manifestarem alguma forma de desconforto em requerer algum serviço das PcD, por desacreditarem da sua capacidade de realização, eles se mostraram assertivos ao afirmar que já aprenderam a lidar com os fatos e que tratam estas situações com naturalidade. Porém, este sentimento não é unânime entre as demais PcD da universidade, conforme relato de uma entrevistada: algumas PcD se sentem mal ou constrangidas nas situações em que outras pessoas não reconhecem sua competência laboral. Vale destacar que todos os entrevistados afirmaram a existência de bom relacionamento interpessoal nas suas equipes de trabalho.

Pra mim já está naturalizado, né... já tá meio que normal. Mas sempre acontece situações que são bem chatas... assim... que eu já tô acostumado a lidar com isso, mas eu vejo que o incômodo maior é das pessoas que não estão acostumadas a conviver com pessoas com deficiência. (Entrevistado 2).

Então... com relação ao público, eu vejo assim algumas negativas... eu vejo pessoas que estão sempre lá na [...] mas nunca me procuram... sabe?... assim... já teve vezes da pessoa passar pela minha sala e procurar o vizinho, sabe?... o colega da sala ao lado... mas eu não me importo com isso não... eu lido muito bem com isso. (Entrevistado 3).

As PcD entrevistadas percebem, claramente, a ocorrência de benefícios em função das políticas públicas inclusivas ao passo que ampliam as suas condições de pleitear vagas nos concursos, uma vez que as várias formas de deficiência enfrentadas podem realmente limitar seu acesso à formação escolar e diversos recursos. Neste ponto, fazem crítica à efetividade das políticas existentes, apontando distanciamento entre teoria e prática e, também, à falta de

comunicação no ato da posse na UniAlfa sobre direitos previstos na Lei nº 8.112/1990, a exemplo do seu artigo 98, dispondo sobre a concessão de carga horária reduzida sem impacto redutor na remuneração mensal. Além disso, indicam falta de conhecimento de políticas inclusivas internas voltadas ao servidor com deficiência, sentindo-se negligenciados em relação aos demais membros da comunidade acadêmica.

[...] dentro da Universidade que você tem uma demanda, você tem um volume de demanda maior do que a disponibilização de benefícios e equipamentos para essas pessoas... [...] CEEE é uma instituição voltada para área de educação, de formação e atendimento para os alunos... se esses recursos estão disponibilizados integralmente para alunos, a demanda de servidor vai ficar meio que desamparada, né... foi essa a dificuldade que eu encontrei, ou seja, não tinham equipamentos e recursos suficientes para atender aluno e servidor. (Entrevistado 2).

Com certeza, é muito mais difícil pra gente o acesso a um monte de coisas... é... como por exemplo, a lei de cotas... eu acho que é super importante... eu apoio... e mesmo antes da minha lesão eu já apoiava e hoje eu vejo com propriedade isso, né... entrei lá através de cotas e eu acho que realmente tem que ter sim políticas públicas voltadas pra pessoas com deficiência, porque realmente nosso acesso às coisas é muito mais difícil. (Entrevistado 3).

Com relação às vantagens, eu creio que sim, né... pelo fato da, do órgão, da, é... a possibilidade de você ter um horário especial, né [...] lá fora isso não tem. Se você é um portador de deficiência ou se você tem um familiar isso não te dá um direito de você ter um horário diferenciado, então, assim, eu vejo que aqui, no setor público, isso é um diferencial... realmente a gente não pode desconsiderar. (Entrevistado 6).

Os entrevistados reconhecem diferentes níveis de complexidade das deficiências dos servidores e acham que este fator deveria ser levado em conta nas diversas ações institucionais, inclusive para promover seu desenvolvimento profissional, entendido como aspecto falho pelos entrevistados: não há acompanhamento distinto do seu desempenho, as avaliações são semelhantes para todos os servidores.

Eu acho que... assim... as avaliações tanto de desempenho, de mérito, quanto de estágio probatório, que elas levam em consideração uma série de variáveis, né... de aspectos que você tem que cumprir e a chefia vai te avaliar naquilo... ali dentro não, eu não vi que não existe nada... é... nada “équo”... né, assim não tem equidade, por exemplo, assim pra uma pessoa que não tem deficiência e para uma pessoa que tem deficiência. Eu nunca tive problema com este tipo de avaliação, eu sempre percebi que nessas avaliações as minhas chefias levaram isso em consideração, mas eu acho que é muito importante que exista uma avaliação específica sim. (Entrevistado 2).

Então o concurso é uma solução que eu encontrei também pra... buscar as minhas expectativas de trabalho, entendendo as minhas limitações e sem .. é... desconsiderar os outros tipos de deficiência... porque gera uma concorrência entre quem devia se ajudar. [...] não existe uma deficiência menos... ou mais do que a outra... (Entrevistado 4).

2.3.3 O desafio da equipe de gestão de pessoas da Universidade Alfa

Em relação ao momento de recepção do servidor na instituição, a representante entrevistada da área de provimento indica que seguem o procedimento estabelecido em legislação pertinente (art. 37 da Constituição Federal de 1988, § 2º do art. 5º da Lei nº 8.112/1990 e Decreto nº 3.298/1999), com regras disponibilizadas no item 3 dos editais de concursos públicos para vagas de técnicos administrativos em educação.

Após aprovação, o provável novo servidor passa por avaliação de equipe de perícia médica da Diretoria de Saúde do Servidor para validação dos documentos comprobatórios da deficiência apresentada pelo novato. Depois deste primeiro contato, a equipe multiprofissional entrevista o candidato para obter mais informações sobre as restrições apresentadas em conformidade com o cargo a ser ocupado, uma vez que podem existir restrições severas e casos em que a deficiência não implica em restrição a locais de lotação. Para os casos mais graves, a equipe multiprofissional, juntamente com a área de provimento, tem a tarefa de preparar os setores para recepção da PcD. Este processo geralmente é imperceptível para o iniciante, pois tem caráter preliminar e objetivo de ampliar as chances de sucesso da PcD no trabalho, minimizando prováveis barreiras à sua inclusão no grupo.

[...] uma candidata tetraplégica que a gente teve unir esforços de todas as áreas da universidade, inclusive a prefeitura de *campus*, porque não tinha acessibilidade [...] foi um ensinamento pra todo mundo [...] dá até motivação pras outras pessoas, né? (Gestor Entrevistado 2).

Segundo relato de representante entrevistado da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas, a instituição percebe que tem cumprido o rito de recepção e acolhimento, mas deixa a desejar no sentido de criar condições para que as pessoas possam, de fato, atuar e realizar seu trabalho da melhor forma possível: as políticas públicas favorecem a entrada da PcD no serviço público federal, mas sua efetividade depende das condições oferecidas ao servidor com deficiência para pleno desenvolvimento de seu potencial.

Eu acho que a gente ainda precisa caminhar muito, evoluir muito. De fato, hoje essa realidade da inclusão de pessoas com deficiência, ela está aí... já existe, inclusive a possibilidade da reserva, e tudo mais. Mas eu acho que a instituição, ela precisa avançar muito no sentido de... acho que nem tanto da recepção, do acolhimento... isso eu acho que está sendo feito... mas de criar condições pra que essas pessoas de fato possam atuar e realizar o seu trabalho da melhor maneira possível. (Gestor Entrevistado 1).

Este entrevistado considera extremamente importante que a universidade tenha ações e políticas institucionais duradouras, com estrutura adequada para o indivíduo com deficiência que chega na UniAlfa. Reconhece a importância do acompanhamento do desenvolvimento

profissional e indica que há falha neste processo. Considera como muito relevante a interpretação da PcD sobre as ocorrências cotidianas, pois a instituição pode achar que faz algo concreto, porém sem reconhecimento pelos maiores interessados. Além disso, chama a atenção para o fato da crescente possibilidade de ingresso de PcD na UniAlfa, com necessidades específicas e demanda por acolhimento adequado.

Tanto o representante da pró-reitoria, quanto das áreas de provimento e capacitação consideram como grave a falha dos apontamentos cadastrais. Indicam que o quantitativo de 79 pessoas com deficiência não reflete a realidade e se mostram preocupados com as consequências da invisibilidade, ou seja, mascara a situação concreta e reduz chances de sucesso em propostas de ações de melhoria.

[...] às vezes a gente vai numa leitura fria do sistema, mas de repente, você vai ter determinados servidores que estão sofrendo com alguma dificuldade e que em tese não estão listados ali. Num universo de pessoas com necessidades e que a instituição não está dando o devido amparo... nem sabe que ela está ali... que tem essas dificuldades. (Gestor Entrevistado 1).

Ao ser entrevistada, a representante da área de capacitação indica que a instituição oferece curso de Libras para servidores, mas a demanda se justifica pela carga horária refletida nos critérios de progressão na carreira funcional e não pela intenção do treinando em contribuir com o processo de inclusão da PcD no ambiente de trabalho. Além disso, a equipe não faz nenhum acompanhamento da efetividade de treinamentos realizados ou verificação da eficácia do conteúdo ministrado ao ser aplicado (se aplicado) no dia-a-dia.

Os cursos que nós oferecemos, são os cursos de Libras. Nós oferecemos e depois não há essa verificação de como isso foi implantado no setor, isso não acontece. Não tem essa política aqui. Nós oferecemos o curso e o servidor volta pro trabalho dele. [...] nós fazemos uma avaliação de reação no final do curso pro servidor responder o que ele achou daquele instrutor, se o curso foi válido pra ele... algumas pontuações são feitas, mas não sobre qual o impacto desse curso no trabalho deles. Isso não é verificado... de repente é uma coisa que a gente pode começar a pensar. (Gestor Entrevistado 3).

Já a representante entrevistada do CEEE, área com alta demanda de atividades relacionadas à pessoa com deficiência na UniAlfa, indica que o setor foi criado para atender legislação com foco no público discente, sendo 140 (cento e quarenta) o número de alunos atendidos no primeiro semestre de 2017. Não há registro do número de servidores atendidos, mas ela acredita que exista cerca de 60 (sessenta) servidores cadastrados em sua base de dados, o que pode ser reflexo da resistência das próprias PcD em se identificar até mesmo por não quererem ser tratados com caridade.

Quando acionado, o CEEE consegue dar suporte aos servidores, proporcionando instrução sobre acessibilidade, tipos de equipamentos disponíveis, agendamento de

atendimento por parte dos 09 intérpretes lotados no setor. Destaca-se o fato de que a prioridade é o atendimento do intérprete para atender o aluno em sala de aula de graduação e pós-graduação, sendo as outras demandas supridas em regime de escala.

A estrutura do CEEE é muito reduzida, contando com 02 servidoras além dos 09 intérpretes de Libras. Mesmo assim, o setor consegue intervir em algumas situações relacionadas a ajustes em infraestrutura/acessibilidade, inclusive visitando obras em andamento na Universidade.

Nós temos que ser tratados como núcleo de acessibilidade. As ações mais difíceis são as atitudinais [...] Nós lidamos com gente, com gente diferente [...] Eu e minha colega, que é cega, vamos até as obras e fazemos sugestões de melhorias para as reformas e construções. [...] A prioridade é quem? A prioridade tem que ser o ser humano. (Gestor Entrevistado 4).

Todos os entrevistados reconhecem que a participação do sujeito com deficiência na definição de normas e/ou políticas é fundamental, pois conseguem opinar com propriedade sobre a causa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo trouxe à luz as experiências sociais e laborais de pessoas com deficiência (PcD) no ambiente de trabalho em uma instituição federal de ensino superior, pretendendo obter a interpretação destes em relação ao processo de recepção, integração e desenvolvimento profissional ao qual estão submetidos enquanto servidores públicos.

Os atores envolvidos, servidores e gestores da área de Pessoal da instituição, foram entrevistados segundo a perspectiva de Goffman (1988), considerando a necessidade de ampliar a discussão teórica acerca do estigma que deficientes físicos enfrentam em seu ambiente laboral na esfera pública.

Durante a fase de levantamento de dados, constatou-se que o cadastro da instituição não contempla todo o quantitativo de pessoas com deficiência, condenando-os a uma condição de invisibilidade relativa, ao passo que a equipe completa não é considerada para ações e investimentos apropriados.

Apesar disso, resultados indicam que os servidores entrevistados estão satisfeitos em seu ambiente de trabalho, mesmo criticando a efetividade das políticas públicas existentes por seu distanciamento da realidade por eles vivenciada. Pontuam negativamente o acompanhamento diferenciado para seu desenvolvimento profissional, afirmando não existir forma de avaliação consistente e condizente com suas características estigmatizantes. Os

gestores, por sua vez, reconhecem falha no cuidado que a situação requer e apontam necessidade de maior aproximação entre os envolvidos para planejamento assertivo.

Portanto, a conduta da universidade é aqui entendida como omissa – *dark side* (LINSTED; MARÉCHAL; GRIFFIN, 2014) – em função da falta de monitoramento acurado das atividades cotidianas das PcD, a fim de proporcionar-lhes condições adequadas para seu aprimoramento e crescimento profissional.

Diante do exposto, embora o Estado avance nas questões dos direitos da pessoa com deficiência, fica evidente a necessidade de mudança de paradigma nas relações interpessoais na UniAlfa de forma a promover a empatia entre os servidores, trazendo novo significado para concepções sobre deficiência (CARVALHO-FREITAS; MARQUES, 2007).

Assim, não há outra medida a não ser constatar como imprescindível a aplicação de novo olhar para a pessoa com deficiência. Sua experiência de vida lapidou seu amadurecimento e desenvolvimento pessoal, impondo-lhe condições que marcam seu potencial criativo e flexível nos diversos momentos de interação com outras pessoas. Sua contribuição ao convívio social não pode ser minimamente negligenciada em função de preconceitos ou inércia dos responsáveis na esfera política e/ou privada.

Finalizando, vale destacar que a relevância do conteúdo apresentado consiste, primordialmente, na possibilidade de se ouvir o que os sujeitos do estigma têm a dizer sobre seu cotidiano e manifestar sua impressão sobre os fatos que os atinge em uma organização. Como este artigo ainda está em construção, próximos passos relacionam-se à exploração textual das categorias da análise de conteúdo: a abominação do corpo, culpas, coletividade. Estudos futuros podem ultrapassar a amostra deste artigo, ampliando a observação dos servidores sem deficiência em relação às considerações das PcD, com foco na proposição de ações gerenciais para melhoria nas [inter]relações humanas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. V.; DE MORAES, L. F. R. A qualidade de vida no trabalho de pessoas com deficiência: um estudo de caso em uma grande empresa do setor metalúrgico. *GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 10, n. 1, p. 84–104, 2012.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BIERNACKI, P.; WALDORF, D. Snowball Sampling: Problems and Techniques of Chain Referral Sampling. *Sociological Methods & Research*, v. 10, n. 2, p. 141–163, 1981.
- BRASIL. *Cresce número de pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/09/cresce-numero-de-pessoas-com-deficiencia-no-mercado-de-trabalho-formal>>. Acesso em: 16 set. 2017.
- CARVALHO-FREITAS, M. N.; MARQUES, A. L. A diversidade através da história: a inserção no trabalho de pessoas com deficiência. *Organizações & Sociedade*, v. 14, n. 41, p. 59–78, 2007.
- COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. *Métodos de pesquisa em administração*. 10. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.
- COX JR., T. The Multicultural Organization. *Academy of Management Executive*, v. 5, n. 2, p. 34–47, 1991.
- COX, T. H.; BLAKE, S. Managing Cultural Diversity: Implications for Organizational Competitiveness. *Academy of Management*, v. 5, n. 3, p. 45–56, 1991.
- DE SOUZA BORGES, J. A.; PEREIRA, A. C. C. O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 4, p. 555–574, 2016.
- DO CARMO, E.; MEDEIROS, C. R. de O.; LOEBEL, E. Novatos motivados e veteranos acomodados: representações sociais de técnicos-administrativos sobre a atuação no trabalho. *ReCaPe - Revista de Carreiras e Pessoas*, v. v, n. 3, p. 348–360, 2015.
- FERNANDES, A. P. C. dos S.; DENARI, F. E. Pessoa com deficiência: estigma e identidade. *Revista da FAEEBA-Educação e Contemporaneidade*, v. 26, n. 50, p. 77–89, 2017.
- FERNANDES, L.; BARBOSA, R. A construção social dos corpos periféricos. *Saude e Sociedade*, v. 25, n. 1, p. 70–82, 2016.
- FLEURY, M. T. L. Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas Brasileiras. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 3, p. 18–25, 2000.
- FREITAS, M. E. Contexto , Políticas Públicas e Práticas Empresariais no Tratamento da Diversidade no Brasil. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, v. 4, n. 3, p. 87–135, 2015.
- GOFFMAN, E. *A representação do eu na vida cotidiana*. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GOFFMAN, E. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

LINSTEAD, S.; MARÉCHAL, G.; GRIFFIN, R. W. Theorizing and researching the dark side of organization. *Organization Studies*, v. 35, n. 2, p. 165–188, 2014.

LOPES, V. R.; MEDEIROS, C. R. de O. Estigmas da obesidade no contexto das organizações: abominação, fracasso e incapacidade. *Organizações em Contexto*, v. 13, n. 25, p. 21–49, 2017.

MENDES, B. C.; DE PAULA, N. M. A Hospitalidade, o Turismo e a Inclusão Social para Cadeirantes. *Turismo em Análise*, v. 19, n. 2, p. 329–343, 2008.

PALÁCIO DO PLANALTO. *Legislação: conheça o material legislativo produzido no Brasil*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>. Acesso em: 16 set. 2017.

RITCHIE, J.; LEWIS, J. *Qualitative research practice: a guide for social science students and researchers*. London: Sage Publications, 2003.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PRÁTICA DE (E PARA) JUSTIÇA SOCIAL: DIÁLOGOS POSSÍVEIS NA POLÍTICA DE CIÊNCIA & TECNOLOGIA?

*Diana C. Rodrigues*⁴⁵

*Luciana R. Ferreira*⁴⁶

*Mário Vasconcellos Sobrinho*⁴⁷

Resumo

Neste artigo, buscamos discutir práticas de avaliação em políticas e programas públicos de ciência e tecnologia (C&T) sob um enfoque de justiça social. Partimos de uma perspectiva de avaliação enquanto prática social, direcionando atenção analítica aos seus aspectos interativos, contextualmente situados e potencialmente contestáveis (DAHLER-LARSEN, 2012; SPINK, 2001). Nossa preocupação está nos efeitos constitutivos de sistemas de avaliação com predominância de formatos gerencialistas ou tecnocráticos sobre os valores democráticos e de justiça social na sociedade. Para orientação da pesquisa empírica, seguimos um percurso metodológico qualitativo, com ênfase na pesquisa documental, auxiliada por entrevistas. Analisamos o caso do fomento estadual à C&T no Pará, no contexto subnacional brasileiro. O foco esteve sobre três práticas de avaliação identificadas na fundação estadual de amparo à pesquisa, quais sejam: (1) avaliação de propostas de projetos e eventos de C&T para seleção de fomento; (2) avaliação de projetos e eventos fomentados; e, (3) avaliação institucional anual. Nas práticas avaliativas estudadas foi possível corroborar substancial centralidade em membros da comunidade de pesquisa (seja por elaboração direta ou hierarquicamente subordinada), mencionada na literatura (DAGNINO, 2007; VELHO, 2011). Este cenário dificulta um debate mais amplo na sociedade sobre valor público da C&T, pautado por processos de democratização, com a inclusão e valorização da participação de outros atores sociais. Acreditamos que tal mudança precisa encontrar espaço de reflexividade e construção entre os membros da própria comunidade de pesquisa, pelo engajamento para transformação de práticas sociais em seus cotidianos do fazer científico e do fazer da política de C&T.

Palavras-chave: Política Pública. Política de Ciência e Tecnologia. Avaliação de Programas. Justiça Social.

⁴⁵ Mestre em Administração, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia. E-mail: diana_rodrigues@yahoo.com.

⁴⁶ Doutora em Educação, docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia. E-mail: luciana.ferreira@unama.br.

⁴⁷ Doutor em Estudos do Desenvolvimento, docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia. E-mail: mario.vasconcellos@unama.br.

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES AS SOCIAL JUSTICE PRACTICES: POSSIBLE DIALOGUES IN SCIENCE & TECHNOLOGY POLICY?

Abstract

This article aims to discuss evaluation practices based on a social justice perspective for policies and programs on Science and Technology (S&T). Our start point is the concept of evaluation as a social practice, specifically focusing analytical attention to interactive aspects, which are contextually situated and potentially debatable. The main concern is regarding constitutive effects that managerialist or technocratic evaluation systems have on values such as democracy and social justice in our society. The empirical research was guided by a qualitative methodology, focusing on documental research and aided by interviews. The analysis investigated state funding options to S&T in Pará, within the Brazilian subnational context. The core object was 3 evaluation practices identified in the state foundation dedicated to fostering research, namely: (1) assessment of proposals for S&T projects and events to be selected for funding; (2) assessment of funded projects and events; and (3) annual institutional assessment. The evaluation practices studied have confirmed a substantial centralization in the research community members (found either in directly related by peer review or hierarchically subordinated to them), as mentioned in the field literature. This situation hinder a broader debate in society about S&T public value based on democratization processes, such as inclusion and participation of other social actors. We believe such change needs to be carried out in a space of reflection and construction among said research community members. They need to be engaged in transforming these social practices in their everyday lives, both through research itself and through S&T policies.

Keywords: Public Policy. Science and Technology Policy. Program Evaluation. Social Justice.

1 INTRODUÇÃO

Nosso objetivo é discutir práticas de avaliação em políticas e programas públicos sob um enfoque de justiça social. Especificamente, analisaremos práticas avaliativas da política de ciência e tecnologia (C&T) no governo estadual do Pará, no âmbito de estudos subnacionais brasileiros. Partimos de uma perspectiva social e histórica da avaliação, pela qual a entendemos enquanto prática social, direcionando atenção analítica aos seus aspectos interativos, contextualmente situados e potencialmente contestáveis (DAHLER-LARSEN, 2012).

Compreendemos a avaliação de políticas e programas públicos é intrinsecamente vinculada a noção de justiça social e com efeitos constitutivos sobre valores democráticos em sociedades (DAHLER-LARSEN, 2012), seja por relacionar-se a um debate público sobre quais e como benefícios e custos de programas governamentais são distribuídos pela e para sociedade (EVERITT, 1996; HOUSE, 2005); seja, conseqüentemente, pela necessidade de inclusão em tais exercícios avaliativos de uma pluralidade de atores desta sociedade (EVERITT, 1996; GREENE, 2006; DAHLER-LARSEN, 2015).

Contudo, diversos autores (EVERITT, 1996; HOUSE, 2005; FARIA, 2005; DAHLER-LARSEN, 2012) têm expressado preocupação com uma predominância de formatos gerencialistas ou tecnocráticos de avaliação de programa e políticas públicas. Estes modelos, sob uma orientação de tendência neoliberal e de uma justiça social utilitarista, têm privilegiado discursos de eficiência e produtividade, em geral enquadrando-os como critérios “técnicos” e “objetivos”; e, deste modo, negligenciando análises sobre questões distributivas, enquanto expressões de elementos fundamentalmente políticos do processo de avaliação, e vinculados à efetividade de políticas públicas.

Ao revisar a literatura sobre a governança da política de C&T, identificamos que o ator político predominante tem sido a comunidade de pesquisa (DAGNINO, 2007). A racionalidade científica preponderante nesta comunidade de pesquisa tem mantido sistemas de avaliação de programas e políticas centrados principalmente na análise por pares (VELHO, 2011), e em um conjunto de indicadores com enfoque científico e econômico, sob forte influência internacional (BOZEMAN; SAREWITZ, 2011).

Do ponto de vista democrático e da perspectiva de justiça social, este cenário da política de C&T nos é preocupante por promover pouca permeabilidade à participação de uma maior diversidade de atores sociais. Outrossim, se a agenda da inovação tecnológica empresarial, que tem tomado contornos discursivos e institucionais de maior monta na área (DIAS, 2012; CARLOTTO, 2013) tenta enfrentar este insulamento, o faz na direção da centralidade da

empresa como ator focal dos processos de inovação, legitimando o mercado como elemento articulador e distributivo principal.

Para discutir empiricamente práticas avaliativas na política de C&T, nos baseamos no caso do fomento público estadual à C&T no Pará. O Pará, apesar de apresentar indicadores de C&T periféricos nacionalmente, mantém uma posição de liderança na região Norte brasileira, região com menores indicadores nacionais. Tal condição periférica e potencialmente ambígua de posições no contexto subnacional, nos pareceu interessante para discussão da avaliação de políticas de C&T como prática para justiça social.

Seguimos uma orientação metodológica qualitativa, com ênfase na pesquisa documental, auxiliada por entrevistas com atores envolvidos em práticas de avaliação estudadas. Analisamos três práticas de avaliação identificadas no fomento estadual à C&T no âmbito de uma fundação de amparo à pesquisa estadual, quais sejam: (1) avaliação de propostas de projetos e eventos de C&T para seleção de fomento; (2) avaliação de projetos e eventos fomentados; e, (3) avaliação institucional anual. A coleta de dados documentais foi realizada de junho de 2017 até abril de 2018 com foco no horizonte temporal do período do plano plurianual (PPA) 2012-2015. Nossa abordagem analítica buscou evidenciar as práticas de avaliação enquanto um conjunto de processos interativos e princípios, em vez de um conjunto de técnicas e ferramentas (GREENE, 2006).

Além desta primeira seção introdutória, o artigo está organizado em três (3) seções subsequentes. A segunda seção, logo a seguir, refere-se a discussão sobre avaliação de política de C&T e justiça social baseada em uma revisão de literatura, a qual construímos em três passos: (2.1) uma breve contextualização de trajetórias socio-históricas das práticas de avaliação de política e programas públicos em perspectiva internacional e brasileira; (2.2) uma apreciação sobre as implicações de práticas sociais de avaliação de políticas e processos democráticos; e por fim, os principais formatos de avaliação de políticas de C&T são colocados em cotejo com práticas democráticas de avaliação.

Posteriormente, na terceira seção, realizamos a análise das três práticas de avaliação mencionadas no âmbito do fomento público à C&T no Pará, mediante a conjuntura da política de fomento à C&T no estado do Pará e de sua fundação estadual de amparo à pesquisa (FAPESPA) no período em estudo. Então, finalizamos o artigo com algumas considerações sobre as práticas de avaliação identificadas, suas proximidades e distanciamentos aos principais formatos encontrados na política de C&T na literatura, bem como implicações em relação a possibilidades e limites de diálogos democráticos na avaliação de políticas.

2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA E JUSTIÇA SOCIAL

Para construirmos nossa abordagem sobre o tema de avaliação de políticas de C&T sob um enfoque de justiça social, optamos por iniciar com uma contextualização sociohistórica da constituição de processos avaliativos em programas e políticas públicas, seguida de uma discussão sobre abordagens democráticas de práticas avaliativas, intencionalmente privilegiada dentre outras, por entendermos ser um meio de favorecer o direcionamento do debate a questões relacionadas à justiça social.

Somente após percorrermos esse caminho é que adentraremos especificamente na avaliação de políticas de C&T. O motivo desta trajetória proposta é, em certa medida, contrapormos uma perspectiva mais geral sobre práticas avaliativas, incluindo suas abordagens democráticas mais aplicadas em políticas sociais, às práticas de avaliação no âmbito da política de C&T. Para, a partir deste percurso, sensibilizarmo-nos a perceber às singularidades e semelhanças das práticas avaliativas pesquisadas da política de C&T.

2.1. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PRÁTICA SOCIAL

Dahler-Larsen (2012) propõe a existência de três formas usuais de conceber a avaliação programas e políticas públicas: conceitual, pragmática e sociohistórica. A primeira forma de definir avaliação tem como foco seu conteúdo conceitual e analítico, buscando responder a que corresponde a essência da atividade avaliativa e seus elementos básicos (DAHLER-LARSEN, 2012). Nesta categoria estariam definições clássicas sobre avaliação, como a de Scriven (1991) centrada na noção que avaliação corresponde ao processo analítico de atribuir valor ou mérito a algo.

Ao lado desta definição abrangente de avaliação, desincorporada de um objeto específico, considerável esforço foi realizado em termos de conceber bases metodológicas e sistemáticas para condução destes exercícios analíticos. O que originou a proposição de distintos desenhos de métodos de pesquisa avaliativa no âmbito de programas e políticas públicas, que Dahler-Larsen (2012) expressa enquanto concepções de avaliação focadas em métodos.

Outra forma de aceção da atividade de avaliação mencionada por Dahler-Larsen (2012) foi aquela baseada em seu caráter pragmático, com foco na delimitação de propósitos. Este tipo de definição é associada a abordagem como a de Patton (1997) direcionada para a

caracterização dos distintos usos e finalidades a que uma avaliação pode ser dirigida, e a influência destas finalidades sobre o desenho da avaliação. Entre os propósitos ressaltados por Patton (1997) em sua definição de avaliação estão o julgamento conclusivo sobre programas, a melhoria de efetividade de programas, geração de informação para tomada de decisão, e o aumento de entendimento e aprendizado sobre o programa.

O enfoque sobre os propósitos, explícitos ou implícitos, de uma avaliação de programa ou política pública é relevante também por implicar que os usos são necessariamente definidos por atores sociais implicados. Estejam estes atores em posição privilegiada de influenciar o processo de avaliação de acordo com os propósitos que atendam a seus interesses, valores ou necessidades; ou possam estes atores, mediante o acesso às avaliações realizadas, fazer uso destas para finalidades diversas daquelas originalmente pretendidas.

Entre diferentes usos de avaliações, pode-se destacar entre aqueles indicados na literatura o (1) uso instrumental para informar a tomada de decisão (PATTON, 1997; FARIAS, 2005) e o (2) conceitual correspondente a aprendizados e novos entendimentos sobre o programa por parte das equipes implementadoras representam finalidades (PATTON, 1997; FARIAS, 2005), que tendem a ser os usos mais explicitados e comportam uma visão mais racional à avaliação.

Contudo, outros usos também devem ser reconhecidos como o (3) uso simbólico que busca legitimação para manutenção do *status quo* por meio da realização ritualística de processos de avaliação, mesmo que não se tenha intenção de informar decisões ou promover quaisquer mudanças (DAHLER-LARSEN, 2012). E (4) usos ditos políticos relacionados à utilização da avaliação seja enquanto instrumento de persuasão a favor de posições já assumidas por tomadores de decisão do programa; seja para nutrir processos de “esclarecimento” de formadores de opinião e de *advocacy coalitions*, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações em determinado programa ou política (FARIAS, 2005).

Neste sentido, o desenvolvimento das atividades de avaliação de programas e políticas é marcado por uma multiplicidade de definições, métodos, e propósitos, os quais, no entanto, guardam relação com o contexto social, político econômico e cultural em que emergem. Compreender o significado de uma atividade de avaliação posta em prática em uma determinada realidade sociohistórica é a terceira forma de concepção de avaliação mencionada por Dahler-Larsen (2012), e a que procuraremos adotar neste artigo.

Por um lado, nesta perspectiva, definições, métodos e usos de avaliação são produtos ou práticas advindas de construções sociais em um dado momento histórico, assim, sujeitas a

distintas forças sociais e a possibilidades de mudanças no decorrer do tempo (DAHLER-LARSEN, 2012).

Entender a avaliação de programas e políticas enquanto prática social para Spink (2001) é reconhecer que diferentes grupos sociais e profissionais podem selecionar critérios bastante distintos para atribuir valor a algo, bem como escolher fazer tal atribuição utilizando procedimentos igualmente diversos. Deste modo, a atribuição de valor (avaliação) torna-se uma produção social e intersubjetiva (SPINK, 2001).

Ao seguir esta abordagem, a compreensão sobre as práticas sociais avaliativas de políticas públicas e suas dimensões básicas requer a análise de como estas tornam-se demandadas, formatadas e moldadas pelas relações e estruturas sociais, econômicas e organizacionais em que se situam.

Por outro lado, sendo as avaliações de programas e políticas práticas sociais, estas também produzem efeitos constitutivos na sociedade. Uma avaliação ao promover e buscar legitimar determinados valores, classificações, medidas e indicadores sobre uma ação pública acaba por socialmente produzir significados e rótulos pelos quais nos propõe a ler e interpretar as práticas e pessoais sob processo de avaliação. Por conseguinte, avaliações estabelecem enquadramentos de conteúdo, prazos, formas de interação e identidade social envolvidos no programa ou política pública (DAHLER-LARSEN, 2012).

Tais efeitos da avaliação sobre os programas e políticas públicas também foram ressaltados por Greene (2015), para quem a avaliação constitui-se enquanto uma intervenção na esfera pública. Esta autora destaca três formas pelas quais esta intervenção ocorre, de modo que a abordagem estabelecida de uma avaliação de política pública influência sobre: (1) quem participa das práticas avaliativas, (2) qual o escopo e conteúdo focal (questões centrais) das práticas avaliativa, e (3) quais as relações sociais e formas de interação estabelecidas entre os participantes nas práticas avaliativas.

Assim, compartilhamos do entendimento proposto por Carvalho (2003) que a avaliação é parte constitutiva do processo de política pública. A avaliação configura-se como atividade que ocorre constantemente ao longo do processo de política pública, sobrepondo-se e influenciando sobre a definição de agenda, a formulação, a implementação e a verificação de seus produtos e impactos.

Ao considerarmos que a avaliação de programas e políticas como intervenção sociohistórica, constituída e constitutiva de relações e estruturas sociais, está terá distinções em suas práticas tanto no decorrer do tempo, quanto entre diferentes domínios de políticas públicas e suas comunidades políticas.

Vários autores buscaram reconstituir trajetórias de práticas avaliativas em programas e políticas públicas (GUBA; LINCOLN, 1989; HOUSE, 2005; DAHLER-LARSEN, 2012). Dahler-Larsen (2012) propôs a existência de três dinâmicas sociohistóricas na constituição de práticas de avaliação dentro da noção de modernidade. O primeiro contorno que toma forma a avaliação no projeto de sociedade moderna na leitura deste autor era caracterizado por pressupostos de racionalidade, individualismo e autonomia na tomada de decisão e linearidade de processos. Enraizado em uma crença otimista nas possibilidades de melhorias sucessivas na sociedade com a ideia de progresso direcionado por uma produção de conhecimento por meio de um método científico que forneceriam questões e respostas técnicas e objetivas (primado da razão livre de valores) que reduziriam às questões e respostas políticas, vistas como marcadas pelo subjetivismo.

Esta configuração de práticas avaliativas incorpora os movimentos das três primeiras gerações elaboradas por Guba e Lincoln (1989) e o processo de institucionalização de avaliações enquanto procedimentos formais em programas e políticas ocorrido originalmente na década de 1960 nos Estados Unidos da América (HOUSE, 2005). A pesquisa avaliativa, sob predomínio de métodos experimentais e *quasi*-experimentais, era considerada instrumento à tomada de decisão de formuladores de políticas e equipes de alta gestão pública (HOUSE, 2005).

No entanto, por um lado, um conjunto de frustrações às promessas deste modelo racionalista de avaliação se avolumou principalmente quanto a reflexão que a utilização instrumental dos resultados das avaliações para a suposta melhoria de tomada de decisão demonstrava-se escassa, e cercada de conflitos, sendo frequentemente obstruída (FARIAS, 2005; DAHLER-LARSEN, 2012). Por outro lado, uma visão com maior preocupação sobre os princípios democráticos relacionadas a ideia de pluralismo de valores, incrementalismo e imperfeição de processos de democratização também levantou questionamentos ao potencial autoritário e de reprodução de desigualdades das práticas avaliativas (DAHLER-LARSEN, 2012).

Para além do campo das pesquisas avaliativas, Dahler-Larsen (2012) relaciona estes questionamentos ressoando no âmbito mais geral da ideia de modernidade reflexiva e do reconhecimento da complexidade na sociedade contemporânea. Este contexto emerge outro conjunto de configuração de práticas avaliativas que assume uma postura de maior reflexividade científica e sociopolítica, na qual inclui-se a ideia da quarta geração de avaliação de Guba e Lincoln (1989).

As práticas de avaliação tornam-se uma interface entre produção de conhecimento científico e processo político, na qual a possibilidade de controvérsia e contestação torna-se regra nas distintas dimensões de uma avaliação. Neste contorno prevalece uma pluralidade de abordagens analíticas e metodológicas de práticas avaliativas dentro de perspectivas contingenciais de adoção de abordagens de acordo com fatores contextuais; de necessidades, interesses e valores dos atores sociais implicados (inclusive do próprio avaliador); do estágio de desenvolvimento e escopo do programa; e de mudanças no decorrer do tempo do programa e de suas avaliações anteriores (CHEN, 1996; CARVALHO, 2003; DARHLE-LARSEN, 2012; GREENE, 2015).

Ao mesmo tempo, o avanço da institucionalização das avaliações em políticas públicas direciona uma certa dispensa de uma lógica avaliativa consequencialista, apoiada pelos supostos benefícios de sua utilização do modelo racionalista, para uma lógica convencionalista em que a prática avaliativa torna-se esperada socialmente e regulada enquanto necessária em uma sociedade plural e marcada por incertezas características de realidades complexas (DAHLER-LARSEN, 2012).

Contudo, Dahler-Larsen (2012) e House (2005) apontam que esse pluralismo no campo da avaliação tem declinado a partir dos anos 2000, com a amplificação do sentido de risco nas sociedades, a retomada de posturas mais conservadoras, e a ampla disseminação da perspectiva da Nova Gestão Pública. Este contorno da avaliação tem implicado em um *neorigorismo*, com uma retomada de abordagens de controle gerencialista, de orientação *top-down*, e de forte padrão quantitativista, consolidados em sistemas de avaliação, denominados pelo autor de “máquinas de avaliação”.

Para Dahler-Larsen (2012) esse contorno representa em retorno a um modelo de ênfase racionalista e tecnocrata que tendem a conduzir a uma *accountability* de viés de micro nível (atomizado), com uma perda de compreensão de macro processos sociais, onde há um considerável risco dos agentes de operarem uma substituição cognitiva de uma busca de criação de sentido e solução coletiva a um problema social, para um atendimento a indicadores *proxy* de desempenho individual. Deste modo, o autor alerta para uma possível armadilha desse contorno de confundir o que é medido (e promovido) enquanto efetividade, e o que é legítimo, enquanto valores socialmente construídos e desejáveis.

Se, entretanto, fizemos um recorte desta trajetória mais ampla e abstrata das práticas de avaliação de políticas públicas para o contexto da América Latina, e mais especificamente para o Brasil, encontraremos que pesquisas avaliativas começam a ser desenvolvidas a partir da

década de 1980, mas de forma ainda incipiente e desigual entre diferentes domínios de políticas públicas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Como em outros políticos temas emergente no período (como descentralização e participação social) no país, avaliação emerge no horizonte da redemocratização e da ascensão dos pressupostos neoliberais. De modo que, em torno da construção regulatória e de práticas avaliativas haviam tanto grupos comprometidos com a valorização do exercício democrático e de experiências deliberativas de participação nas políticas públicas como recurso a ampliação dos direitos de cidadania social; quanto grupos focados na necessidade de obtenção de eficiência governamental e de controle de gastos públicos.

É na década de 1990, então, que ocorre a institucionalização de práticas avaliativas de programas e políticas públicas no país, em geral, com predominância de instrumentalização voltada à agenda de reforma do Estado, justificada pela necessidade de “modernização” da administração pública, conforme perspectiva da Nova Gestão Pública (FARIAS, 2005). Essa implantação de sistemas de avaliação também contou, conforme realça Farias (2005) com a indução de agências multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Organização das Nações Unidas, seja por meio de assistência técnica, financiamento ou exigências contratuais.

Tal processo de institucionalização da chamada “função avaliativa”, portanto, ocorre tardiamente no Brasil em relação aos países de capitalismo avançado, e fortemente associado a reforma neoliberal do Estado. Assim, a política de avaliação no país tende a reunir características de concepção gerencialista, cujo foco estava direcionado à redução de gastos públicos e a melhoria da eficiência e da produtividade pública nos moldes de empreendimentos privados, promovendo a responsabilização dos gestores e uma visão do cidadão revestida de consumidor (FARIAS, 2005).

2.1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADA À DEMOCRATIZAÇÃO

A análise da avaliação enquanto uma prática situada sociohistoricamente implica a recusa de pressupostos convencionais de racionalidade livre de valores, autonomia decisória/individualismo metodológico, e linearidade do processo. Isso implica também que o exercício da avaliação de políticas públicas em si torna-se uma prática potencialmente controversa e contestável, enraizada no contexto sociopolítico, e com efeitos constitutivos imprecisos na sociedade.

Greene (2006) realiza uma revisão de legados de práticas de avaliação democraticamente orientadas pela qual identificada quatro abordagens raízes: a avaliação democrática, avaliação democrática deliberativa, avaliação participativa, e avaliação crítica.

A primeira destas perspectivas de avaliação democrática, foi vinculada a proposta de Barry MacDonald's cujo aspecto democrático ressaltado estava na ampliação do público para o qual a avaliação produzia conhecimento e dava acesso ao mesmo. A preocupação deste legado era que a produção e acesso ao conhecimento das práticas avaliativas estava restrita aos tomadores de decisão, formuladores de políticas e especialistas, havendo necessidade de incorporar questões e interesses dos cidadãos em geral, e estabelecer meios de disseminar os resultados avaliativos para o conjunto destes cidadãos (GREENE, 2006).

A segunda contribuição de prática democraticamente orientada indicada por Greene (2006) foi a desenvolvida por Ernest House. A autora destaca que o carácter democrático destacado deste legado foi a natureza deliberativa ampla do processo de avaliação, devido a compreensão que interesses, necessidades e valores de grupos sociais em desvantagem na sociedade somente seriam efetivamente contemplados no processo avaliativo se esses fossem incluídos e participassem da tomada de decisões no âmbito deste. No bojo desta proposta está a ideia que o exercício de práticas de avaliação nos moldes democrático deliberativo possa promover (e objetiva) efeitos mais amplos de democratização na sociedade, do que centrado no processo avaliativo em si (GREENE, 2006).

A terceira abordagem assinalada por Greene (2006) foi a da avaliação participativa, cujo foco está voltado para a noção de *stakeholder* e para os microprocessos dialógicos, políticos e de empoderamento que têm espaço no processo de participação de diferentes indivíduos no grupo constituído para construção da avaliação. Para a autora, a prática avaliativa está centrada no processo e na experiência de construção de conhecimento e emancipação dos indivíduos cujas vidas são afetadas pelo programa ou política. Em sentido similar, Saul (1998) expressa a avaliação participativa enquanto habilitadora de aprendizado e emancipação dos atores incluídos, por meio da construção de uma consciência crítica da situação da política pública e proposição de alternativas e melhorias.

O quarto legado de orientação democrática vem de estudos de avaliação crítica que enfatizam o direcionamento de conteúdos e processos de avaliação para a reflexão sobre injustiças e desigualdades estruturais na sociedade, com vistas a contribuir para transformações sociais nestas (GREENE, 2006). O foco desta abordagem está em compreender como aspectos de clivagens sociais (como classe, gênero, origem étnica/cor, orientação sexual, deficiências,

entre outras) intervêm em práticas avaliativas, nos programas e políticas em avaliação e nos contextos mais amplos em que estes operam (EVERITT, 1996).

Embora essas quatro perspectivas ressaltem aspectos distintos relacionados a ideias democráticas, é possível identificar uma preocupação comum entre elas em promover alguma forma de justiça social e equidade. Princípios de justiça social são fundamentais para orientar avaliações sobre a distribuição de custos e benefícios de um programa ou política pública entre os membros de uma sociedade (HOUSE, 2005). Para House (2005) exames substantivos de programas e políticas públicas envolvem concepções de direitos e deveres sociais, necessidades e méritos em uma sociedade, os quais, por sua vez, são diretamente associados a princípios de justiça social.

Portanto, concepções de avaliação e de justiça social são articuladas (por vezes somente implicitamente ou não conscientemente) de forma a habilitar a atribuição de valor a programas e políticas públicas na sociedade. Abordagens de avaliação orientadas democraticamente tendem a tratar mais explicitamente os princípios e normas de justiça social incorporados em seus critérios e processos avaliativos e, portanto, também propiciar possibilidades de diálogos entre atores sociais com diferentes concepções de valores de justiça social.

Como nos lembra Spink (2001) a atribuição de valor é um processo social e intersubjetivo. Portanto, importa ao resultado (valor atribuído) quem serão os sujeitos incluídos ou excluídos, e como o processo avaliativo se dará, seja em termos de modos de interação do desenho da prática avaliativa, seja considerando-se as relações e estrutura social constituídas no contexto geral de vida destes sujeitos. Isso porque avaliações democráticas buscam estabelecer critérios de pluralidade e alteridade, sem, contudo, ignorar as diferenças de poder e outras assimetrias entre os participantes (SPINK, 2001).

Assim, práticas de avaliação democráticas tendem a incorporar uma pluralidade de valores de múltiplos posicionamentos sociopolíticos e representações de mundo, sem, contudo, eliminar as tensões e ambiguidades entre estes (DAHLER-LARSEN, 2012). Ao reconhecer a existência desta multiplicidade de valores, que Greene (2015) considera que os valores democráticos seriam os mais defensáveis ou de primazia, uma vez que nos habilitam a lidarmos nas práticas avaliativas com um variado portfólio de posições sociopolíticas e concepções de justiça social dos membros de uma sociedade, com um potencial (não necessariamente realizado) de questionar o *status quo*.

O caráter permanentemente incompleto do alcance da ambição democrática em nossas sociedades empresta similar sentido às propostas de avaliações democráticas, para as quais

Dahler-Larsen (2012) prefere denominar de processos democratizantes em avaliações, de modo a destacar a ideia de constante construção inacabada sobre estas.

2.2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA E A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO CIENTÍFICA

A institucionalização da C&T enquanto um domínio explícito de política pública ocorre a partir do término da II Guerra Mundial atribuída a emergência de uma percepção pública da ciência baseada na crença que os avanços do conhecimento científico poderiam ser o motor para o progresso ao superar limitações e resolver problemas das sociedades (VELHO, 2011).

Concernente a tal movimento de institucionalização, Neal, Smith e McCormick (2008) mencionam um duplo enfoque de orientação ao escopo do domínio desta política pública: a da Ciência para Política (*Science for Policy*) e a da Política para a Ciência (*Policy for Science*). A primeira faceta confere um sentido de política meio à C&T, ao focar no uso do conhecimento científico para melhorar a tomada de decisão pública e superar problemas em outras áreas de políticas e de interesses públicos, como saúde, meio ambiente e energia. Esta faceta conferia, assim, um valor público à C&T, o qual justificava a segunda face que corresponde à aplicação da política para regular, financiar e supervisionar a condução da ciência, para que gerasse os benefícios públicos esperados à sociedade.

Velho (2011) propõe que as distintas conformações que a política de C&T assumidas desde sua institucionalização aos dias atuais em termos de foco, instrumentos e formas de gestão estão associadas com o conceito predominante de ciência e dos moldes do fazer científico e tecnológico nos distintos períodos. Esta associação remete a forte influência de racionalidade e modelos cognitivos da comunidade científica e de pesquisadores nos processos de políticas de C&T (DAGNINO, 2007).

Em termos internacionais, os contornos das práticas de avaliação na política de C&T até a década de 1970 eram centrados na comunidade de pesquisa e ocorria em nível micro, sendo seu padrão mais difundido a revisão por pares, principalmente em dois momentos: *ex-ante* pela análise e seleção de propostas de projetos; e *ex-post* na análise de publicações geradas (VELHO, 2011).

Neste desenho, a comunidade científica gozava de considerável autonomia para distribuição de fundos e direcionamento de temas e prioridades, na esteira de uma concepção de ciência enquanto instituição regida por um *ethos* científico próprio, que seria capaz de prover

um conhecimento verificado (objetivo e neutro de valores) à sociedade (SISMONDO 2010; VELHO, 2011).

Embora as décadas de 1960 e 1970 tenham sido palco para diversos questionamentos sobre a visão ingênua e unicamente positiva dos impactos da C&T na sociedade⁴⁸ e, portanto, estabelecendo um contexto de problematização e reflexividade da relação entre C&T e sociedade, mudanças mais expressivas nas práticas avaliativas da política de C&T foram ocorrer a partir de 1980.

No entanto, cabe reconhecer que as iniciativas regulatórias, principalmente nos EUA, a partir da década de 1960 para o estabelecimento de práticas avaliativas em políticas públicas também aplicaram-se aos arranjos da política de C&T (GODIN, 2003). Contudo, dada a posição de poder que a comunidade de científica apresentava na configuração desta política específica, este impulso avaliativo teve um impacto reduzido e foi direcionado para composição de relatórios institucionais periódicos e estudos para construção de indicadores elaborados por pesquisadores, que eram pertencentes a própria comunidade científica, mantendo, assim, substancial compatibilização ao *status quo*.

Na década de 1980, a vigorosa emergência neoliberal e processos de reformas amplas de Estado, focados no aumento da preocupação com eficiência e controle de gastos públicos, e medidas de desempenho fez avançar os requisitos regulatórios e normativos a favor da implantação de outras práticas avaliação e a montagem de sistemas de avaliação no âmbito da política C&T (SHAPIRO; KUHLMANN, 2003).

Ao mesmo tempo, mudanças normativas e conceituais operaram também na própria concepção da política de C&T, constituindo a perspectiva que Velho (2011) denominou da “ciência como fonte de oportunidade estratégica”. No horizonte do fortalecimento da ideologia neoliberal e aprofundamento dos processos de globalização e financeirização houve uma intensificação de constrangimentos sobre o Estado e os setores produtivos da economia para acelerar o retorno sobre os investimentos de capital, os quais são impelidos, entre outras estratégias, a buscar reduzir, assim, as dimensões temporais e espaciais entre a produção de conhecimento científico e tecnológico e sua apropriação por meio de inovações tecnológicas (DAGNINO, 2008).

O contorno da política de C&T volta-se para a promoção de inovações tecnológicas, como fator crítico para a competitividade e o crescimento econômico. Se por um lado, esta nova

⁴⁸ Entre os questionamentos estavam a intensificação da poluição e degradação ambiental por diversos produtos e intervenções tecnológicas, o desenvolvimento e uso de armas químicas em conflitos de guerra, o avanço do desemprego pela intensificação tecnológica industrial.

conformação reestabelece o valor público da C&T, por outro lado, tende a direcionar seus processos mais diretamente para atores empresariais, enquanto *locus* privilegiado da inovação tecnológica nos moldes da literatura da economia da inovação e dos sistemas de inovação (VELHO, 2011; CARLOTTO, 2013).

Em termos de práticas e sistemas de avaliação, a revisão por pares ainda mantém-se principalmente nas avaliações de propostas e publicações, porém outras práticas principalmente baseadas em sistemas de indicadores de produtividade e desempenho passaram a ser estabelecidas. Bozeman e Sarewitz (2011) identificam dois polos de construção de indicadores enquanto instrumentos avaliativos no processo de políticas de C&T:

- Um polo de indicadores científicos com destaque para análises bibliométricas, com enfoque na produtividade e redes de colaboração;
- Outro polo de indicadores econômicos enraizado no vínculo entre ciência, desenvolvimento tecnológico e industrial, e crescimento econômico.

Visto que tais indicadores econômicos ou científicos estão baseados, em geral, em produtos discretos (publicações, patentes, etc) ou cálculos monetários não dão conta de retratar valores públicos mais amplos e principalmente substantivos que podem advir da C&T. Apesar de reconhecer a relevância de indicadores científicos e econômicos como partes legítimas à leitura da política de C&T, Bozeman e Sarewitz (2011) ressaltam o *gap* da capacidade avaliativa desenvolvida para analisar os impactos em termos de valor público da C&T e, nesta direção também contemplar não somente questões focadas na noção de eficiência econômica, mas também da distribuição destes valores públicos gerados frente a população.

Neste sentido, Bozeman e Sarewitz (2011) alertam que valores públicos adquirem uma articulação pervasiva, porém volátil ao longo do processo da política de C&T. São comumente articulados e reforçados enquanto justificativas em instância de configuração de agenda e orçamento governamental para o domínio da C&T e na formulação de políticas. Contudo, uma vez definidos os programas e assegurados os recursos, iniciando-se o processo de implementação, os interesses e valores tornam-se mais estreitos e os valores públicos tendem a sofrer uma atrofia ao perder espaço de atenção cognitiva de pesquisadores e serem deslocados frente a objetivos concorrentes, como aqueles de produtividade científica estritamente concebidos nos indicadores constituídos.

Uma forma de evitar que valores públicos sejam subvertidos durante o processo de política de C&T, Bozeman e Sarewitz (2011) propõe o desenvolvimento de uma prática avaliativa neles baseada. Entretanto, a análise de resultados sociais e públicos da C&T são, em geral, sobredeterminados por outros elementos sociais, econômicos, políticos e culturais,

implicando em considerável complexidade e potencial contradição, por exemplo, ao ter efeito positivo em uma dimensão analítica, e negativo em outra, ou ainda efeitos divergentes em uma mesma dimensão para diferentes pessoas (BOZEMAN; SAREWITZ, 2011).

Esta condição complexa e possivelmente contestável da discussão de valores públicos da política de C&T, habilita-se como favorável a uma prática avaliativa de inclinação democratizante e com enfoque de justiça social, pelo seu maior potencial de avaliação distributiva. Bozeman e Sarewitz (2011) em algumas experiências de casos em que foi aplicado o mapeamento de valor público como prática avaliativa de pesquisas de C&T, os critérios de valor público funcionaram como heurísticas para deliberação coletiva sobre o valor do conhecimento pelo desenvolvimento de distintas cadeias de valor a este relacionadas.

Embora esta prática avaliativa baseada no mapeamento de valores públicos apresente-se como uma perspectiva de justiça social no horizonte da política de C&T, a preponderância dos processos avaliativos nesta política permanece mais próximo da noção de máquinas de avaliação de Dahler-Larsen com o aprofundamento de indicadores de desempenho de ênfase em métricas científicas e econômicos individuais e coletivos.

No Brasil, a governança da política de C&T em geral, e as práticas avaliativas consequentemente, mantém-se sob forte predominância da comunidade de pesquisa (DAGNINO, 2007). Sob significativa influência internacional, a constituição de sistemas de indicadores de C&T no âmbito nacional iniciou na década de 1990, localizado principalmente em duas agências de fomento federais (CAPES e CNPq), e passou a ganhar força a partir da década de 2000 contando com esforços também angariados pela pasta ministerial de C&T (VIOTTI; MACEDO, 2003), conquanto no decorrer do tempo venha a sofrer momentos de instabilidade.

3 AVALIAÇÃO NA POLÍTICA ESTADUAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA NO PARÁ.

A política de C&T no Brasil se institucionalizou na década de 1950, com a constituição de uma estrutura legal e institucional à área e mediante iniciativas predominantemente centralizadoras pelo governo federal, principalmente no decorrer da ditadura militar (DIAS, 2009). Embora alguns estados tivessem criado ou mantidos estruturas estaduais de fomento e pesquisa, um impulso à descentralização da política de C&T passa a correr principalmente por meio da indução federal à constituição de estruturas institucionais estaduais de financiamento e gestão, nas décadas de 1980 e 1990.

Por este artigo, nos propomos a discutir práticas avaliativas no contexto subnacional brasileiro, de forma a contribuir para construção de conhecimento neste contexto ainda pouco estudado na política de C&T. Especificamente, analisamos práticas avaliativas no caso da política estadual de C&T do Pará, região Norte do país. O Pará, apesar de apresentar indicadores de C&T periféricos nacionalmente, mantém uma posição de liderança na região Norte brasileira, região com menores indicadores nacionais. Tal condição periférica e potencialmente ambígua de posições no contexto subnacional, nos pareceu interessante para discussão da avaliação de políticas de C&T como prática para justiça social.

Examinamos três práticas de avaliação identificadas no fomento estadual à C&T no âmbito de uma fundação de amparo à pesquisa estadual, quais sejam: (1) avaliação de propostas de projetos e eventos de C&T para seleção de fomento; (2) avaliação de projetos e eventos fomentados; e, (3) avaliação institucional anual. O foco temporal referiu-se ao período do plano plurianual (PPA) 2012-2015.

A estrutura institucional estadual de C&T no Pará é relativamente recente, sendo que sua fundação de amparo à pesquisa (Fundação Amazônia Paraense de Amparo a estudos e Pesquisa – FAPESPA) foi criada no ano de 2007. No período de 2012 a 2014, os dispêndios estaduais em C&T foram respectivamente de: R\$182.889.000 (2011); 238.707.000 (2012); 199.703.000 (2013); e, 211.880 (2014)⁴⁹.

A seguir, faremos uma descrição das práticas avaliativas sob análise e teceremos algumas considerações em cotejo à discussão de processos democratizantes e justiça social na avaliação de políticas públicas.

3.1 AVALIAÇÃO DE PROPOSTAS DE PROJETOS E EVENTOS DE C&T PARA SELEÇÃO DE FOMENTO

A prática avaliativa de propostas de projetos e eventos corresponde a uma avaliação *ex ante* com o objetivo de selecionar projetos científicos, tecnológico e/ou de inovação (CT&I) adequados ao financiamento público de acordo com termos gerais dos critérios e regras estabelecidos no edital de chamamento.

A FAPESPA foi responsável pelo lançamento de 48 editais próprios de fomento à CT&I de 2012 a 2015, conforme constantes em seu site institucional (www.fapespa.pa.gov.br), com

⁴⁹ Dados referentes a 2015 não estavam disponibilizados no material consultado (FAPESPA, 2017).

uma frequência anual relativamente irregular (6 em 2012; 12 em 2013; 22 em 2014; e 8 em 2015).

O processo de avaliação destes editais conforme documentações analisadas (editais, formulários de avaliação e atas de reunião de comitês de avaliação) seguiram no período um procedimento de relativa padronização que consistia em 3 fases principais:

- (1) Análise de enquadramento aos requisitos básicos do edital realizado por servidores em cargos administrativos da fundação;
- (2) Análise de mérito Ad Hoc realizada por pesquisadores doutores por meio de preenchimento de formulário eletrônico, o qual continha entre 5 a 8 critérios de análise guias e um campo aberto para parecer final. Os critérios-guias de análises eram similares como mérito e relevância da proposta, avaliação do coordenador e equipe do projeto, e impactos e resultados esperados.
- (3) Julgamento das avaliações por comitê, cuja formação, em geral, era mista, contemplando gestores e servidores da Fundação e pesquisadores doutores convidados. Esta fase consistia em avaliar os pareceres, covalidar ou consensuar pontuação final a cada proposta e ranqueá-las de acordo com a disponibilidade orçamentária do edital.

A análise de mérito revela-nos seguindo um modelo de revisão de pares convencionalmente encontrado na política de C&T, em geral corroborado pelo comitê de avaliação, cuja maioria dos membros tendia a ser também de pesquisadores, estivessem estes enquanto convidados, ou enquanto exercendo cargos de gestores da Fundação.

Diante do exposto, o processo de avaliação e seleção de propostas encontrava substancialmente centrado em um modelo cognitivo e de execução direta da comunidade científica. Embora, consideremos a comunidade científico um ator legítimo a participar deste processo, não podemos ignorar o fato deste assumir uma posição dominante a ponto de inviabilizar a implicitamente a participação de outros atores por estarem fora do modelo cognitivo aplicado de avaliação, independente do direcionamento de valores públicos e públicos alvos dos editais.

A possibilidade de abertura a participação de outros atores, seja nas fases já estabelecidas, seja pela inclusão de fase suplementar com dinâmica específica, não pode ser *a priori* renunciada como inviável ou inapropriada. Como no caso de edital lançado para desenvolvimento de tecnologias assistiva com foco estava voltado ao atendimento de necessidade de pessoas com deficiência, idosos e com mobilidade reduzida. Tal direcionamento nos sugere a plausibilidade, por exemplo, de participação de entidades sociais ou associações civis de apoio a estes públicos alvos, que agregaria conhecimento social prático de atendimento a necessidades e valores a estes engajados.

3.2 AVALIAÇÃO DE PROJETOS E EVENTOS FOMENTADOS

A prática avaliativa sobre projetos e eventos fomentados referia-se a uma avaliação *ex post* com o objetivo de assegurar o cumprimento de obrigações de ênfase jurídico-administrativa advindas do financiamento público dos projetos e eventos via contrato ou convênio.

De forma geral, os financiamentos concedidos pela Fapespa eram objeto de celebração de Instrumento de Concessão e Aceitação de Apoio Financeiro (ICAAF) ou convênio. O coordenador do projeto ou evento, e o representante da instituição de vínculo deste, comumente era o responsável pelo cumprimento das obrigações vinculadas a instâncias regulatórias de concessão e uso de recursos públicos, principalmente a realização e encaminhamento da prestação de contas e relatório de execução final à FAPESPA.

Contudo, conseqüentemente a FAPESPA também mantinha obrigações vinculadas de análise desta prestação de contas e relatório de execução, com emissão de laudo conclusivo, sujeito a auditorias de órgãos de controle ou cofinanciadores. Tais procedimento no período em estudo eram realizados por servidores da Fundação, e submetidos à diretoria. Além da análise dos documentos encaminhados, o procedimento de avaliação poderia eventualmente envolver visitas técnicas e de fiscalização nos locais de execução.

A principal preocupação deste processo avaliativo relatado por gestor do período relacionava a assegurar a moralidade administrativa e positiva legal, notadamente no que se refere à probidade na utilização dos recursos prestados contas. A análise da execução científica, tecnológica ou inovativa, preponderantemente realizada com base em relatório de execução emitido, tinha por premissa identificar produtos discretos relatados (número de artigos, dissertações, teses, livros, patentes, entre outros) e, quando o caso, compará-los aos previstos. Neste procedimento de avaliação examinado entendermos que, do ponto de vista da prestação de contas, a prática avaliativa está amparada em marcos regulatórios gerais da Administração Pública, com regulamentos e manuais específicos no âmbito da FAPESPA, que seguem uma lógica de ênfase burocrata de efetividade da responsabilização formalista dos gastos de recursos públicos.

Do ponto de vista da análise da execução, enquanto esperada vinculada à produção ou aplicação de conhecimento científico, tecnológico ou de inovação, consideramos que o procedimento não alcança uma avaliação qualificada ou substantiva dos resultados e impactos gerados pelo projeto ou evento financiado. Talvez esteja mais próximo de um cumprimento

acessório à prestação de contas pela conferência de coerência formal de etapas e resultados previstos no projeto a etapas e resultados indicados no relatório. O valor substantivo da produção ou aplicação de CT&I financiado fica além do alcance do procedimento em vigor, como também qualquer vinculação desta à possibilidade de apreciação ou debate público. Em certa medida, a análise de mérito, pelo menos, da produção científica fica na primazia de avaliação em outras instâncias, como as bancas de defesa, os pareceristas e editores *journals* que avaliam no modelo da revisão por pares os produtos científicos formalmente quantificados. Deste modo, implicitamente a prática avaliativa da Fundação acata ou confia no julgamento por pares presente na geração dos produtos mencionados.

3.3 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL ANUAL

No site da FAPESPA, foram localizados 3 relatórios institucionais de gestão (2012, 2013 e 2015) no período em foco. Apesar de ter ocorrido certa modificação na forma/estrutura de apresentação dos relatórios ao longo do período, estes trazem informações gerais sobre a estrutura, propósitos e organização interna das funções da Fundação, além de breves textos ou listagens sobre editais lançados, estudos e projetos financiados.

A elaboração dos relatórios foi realizada internamente e seu conteúdo tem um enfoque sobre o funcionamento interno da fundação, inclusive de explicações sobre funções meios e com alguns destaques para projetos ou produtos de sua função finalística. Os projetos e produtos em destaques, assim como diferentes critérios de listagens exibidas são distintos a cada ano. Em geral, as informações são descritivas e ilustrativas dos fomentos ou projetos financiados, e não há recurso analíticos sofisticados ou uso de indicadores de desempenho científicos bibliométricos ou econômicos.

Podemos compreender que a elaborações destes relatórios segue uma lógica convencionalista ou ritualística de avaliação (DAHLER-LARSEN, 2012), sendo realizada não necessariamente para atender um propósito instrumental de informar a tomada de decisão ou de gerar aprendizado sobre programas ou políticas, mas em virtude de ser uma atividade socialmente esperada de ser cumprida por uma entidade pública governamental, compondo assim um portfólio de ações de atendimento a *accountability* e controle social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos de avaliação de políticas públicas enquanto práticas sociais são construídos a partir de pilares normativos (modelos cognitivos e valores) dos atores políticos e regulatórios do contexto sociopolítico. Neste sentido, as práticas avaliativas identificadas e brevemente analisadas no âmbito do fomento à C&T no Estado do Pará demonstraram aderência aos preceitos regulatórios em vigor, e atendem ao modelo cognitivo de seu ator predominante, a comunidade de pesquisa, para avaliação de propostas e de projetos de C&T. Entretanto, do ponto de vista da constituição de práticas democratizantes, considerando os diversos aspectos possíveis realçados (foco em valores e interesses de cidadãos para debate público informado, promoção de práticas deliberativas, participação para emancipação ou enfoque de redução ou superação das clivagens e desigualdades sociais) as limitações são expressivas.

Verificamos que as práticas avaliativas examinadas nas políticas de C&T estadual no Pará estavam centradas em membros da comunidade de pesquisa, seja por sua elaboração direta, seja por execução de servidores hierarquicamente subordinados àqueles). Entendemos que um debate sobre valor público direcionado a um enfoque de justiça social nos processos avaliativos da política de C&T requer a adoção de práticas democratizantes, com a inclusão e valorização da participação de outros atores sociais, além dos próprios cientistas. Acreditamos que tal mudança precisa encontrar espaço de reflexividade e construção entre os membros da própria comunidade de pesquisa, pelo engajamento à transformação de práticas sociais em seus cotidianos do fazer científico e do fazer da política de C&T.

REFERÊNCIAS

- BOZEMAN, Barry; SAREWITZ, Daniel. Public Value Mapping and Science Policy Evaluation. *Minerva*, vol. 49, n. 1, 2011.
- CARVALHO, Sonia Nahas. Avaliação de Programas Sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo Em Perspectiva*, vol. 17 n. 3-4, 2003.
- CARLOTTO, M. C. Da promoção do conhecimento científico à inovação tecnológica: novos discursos sobre a ciência. In: *Veredas da mudança na ciência brasileira*. 1. ed. [s.l.] Editora 34, 2013. p. 59–131.
- DAGNINO, Renato. *Ciência e tecnologia no Brasil: o processo decisório e a comunidade de pesquisa*. Campinas: Editora Unicamp, 2007.
- DAHLER-LARSEN, Peter. *The Evaluation Society*. Stanford: Stanford University Press, 2012.
- DIAS, Rafael B. (2012). *Sessenta Anos de Política Científica e Tecnológica no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp.
- EVERITT, Angela. Developing Critical Evaluation. *Evaluation*, vol. 2, nº 2, 1996.
- FARIAS, Carlos A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, vol. 20, nº. 59, 2005.
- GREENE, Jennifer C. Evaluation, Democracy, and Social Change. In: SHAW, Ian F.; GREENE, Jennifer C.; MARK, Melvin M. *The SAGE Handbook of Evaluation*. 2006.
- GREENE, Jennifer C. Evaluation as a Socio-Political Intervention. *Spazio Filosofico*, 2015.
- HOUSE, Ernest. Qualitative Evaluation and Changing Social Policy. In: LINCOLN; DENZIN. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, 2005.
- NEAL, H. A.; SMITH, T. L.; MCCORMICK, J. B. Science Policy Defined. In: *Beyond Sputnik: U.S. Science Policy in the Twentieth-Century*. The University of Michigan Press, 2008.
- PATTON, Michael. *Utilization-Focused Evaluation*. SAGE, 1997.
- SCRIVEN, Michael. *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park (CA): Sage, 1991.
- SISMONDO, S. *An Introduction to Science and Technology Studies*. 2a ed. [s.l.] Wiley-Blackwell, 2010.
- SPINK, Peter. *Avaliação Democrática: Propostas e práticas*. Coleção ABIA: Fundamentos de Avaliação nº 3. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2001.

VELHO, Léa. Conceitos de Ciência e a Política Científica, Tecnológica e de Inovação.
Sociologias, vol. 13, n. 26, 2011.

DIALOGICIDADE EM ESPAÇOS DE AÇÕES PÚBLICAS: RELAÇÕES DO ESTADO E SOCIEDADE NO CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MUNICÍPIO DA AMAZÔNIA

*Fabício Noura Gomes*⁵⁰

*Ana Maria Albuquerque Vasconcellos*⁵¹

*Mário Vasconcellos Sobrinho*⁵²

Resumo

O presente estudo tem como objetivo analisar o processo de controle Social (CS) do Programa Bolsa Família (PBF), no contexto amazônico. Especificamente, o estudo analisará a relação entre os atores do Estado e sociedade no conselho de assistência social a partir da dialogicidade. O trabalho utiliza o conceito de dialogicidade no processo de interação dos atores sociais para o entendimento e opinião, necessário na gestão de programas e políticas públicas. A abordagem metodológica consiste na análise documental das normativas, leis e decretos que regem o Programa Bolsa Família – PBF, além de entrevistas semiestruturadas com atores do Estado e sociedade, tendo como suporte o *software Atlas ti* para tratamento de dados. Os resultados apontam que o controle social do PBF em nível local cria amarras mais robustas contra desvio de recursos e disfunções da administração pública. Porém, evidências demonstram algumas disfunções quanto aos deveres que preconizam a participação da sociedade nos conselhos, como desentendimento do papel do conselheiro que, conseqüentemente, impacta no controle social da gestão do PBF negativamente.

Palavras-chave: Democracia, espaço de ação público, dialogicidade, controle social.

⁵⁰ Mestre, Professor da Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA, fabricao.noura@ufra.edu.br

⁵¹ Doutora, Professora da Universidade da Amazônia – UNAMA, anamaria.vasconcellos@unama.br

⁵² Doutor, Professor da Universidade Federal do Pará – UFPA/UNAMA, mariovasc@ufpa.br

DIALOGICITY IN SPACES OF PUBLIC ACTIONS: STATE AND SOCIETY RELATIONS IN THE SOCIAL CONTROL OF THE FAMILY BOLSA PROGRAM IN MUNICIPALITY OF AMAZONIA

Abstract

The present study aims to analyze the Social Control (CS) process of the Bolsa Família Program (PBF), in the Amazonian context. Specifically, the study will analyze the relationship between the actors of the State and society in the council of social assistance from the dialogue. The work uses the concept of dialogue in the process of interaction of social actors for the understanding and opinion, necessary in the management of public policies and programs. The methodological approach consists of documentary analysis of the norms, laws and decrees that govern the Bolsa Família Program - PBF, in addition to semi-structured interviews with state and society actors, supported by Atlas ti software for data processing. The results indicate that the social control of the PBF at the local level creates more robust moorings against resource misalignment and public administration dysfunctions. However, evidences show some dysfunctions regarding the duties that advocate the participation of the society in the councils, like disagreement of the role of the adviser that, consequently, impacts in the social control of the management of the PBF negatively.

Keywords: Democracy, space for public action, dialogicity, social control.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo analisar o processo de Controle Social (CS) da gestão do Programa Bolsa Família (PBF), no contexto local do programa na Amazônia brasileira, particularmente no município de Castanhal, estado do Pará. Especificamente, o estudo analisa aspectos relacionais entre os atores do Estado e sociedade no conselho de assistência social, a partir da dialogicidade.

Segundo Jaccoud, (2009) Melo, Silva e Almeida (2018), o Brasil é constitucionalmente um Estado democrático, o que compreende que a gestão de políticas e programas públicos não pode ser atribuída apenas aos governos local, regional e nacional. De acordo com os autores, a participação social, como no controle social de políticas e programas públicos, é a institucionalização do debate da sociedade civil nos espaços de ações públicas, visando controlar e deliberar em políticas e programas públicos.

De acordo com Jaccoud (2009), Matos e Ferreira (2017) o controle social da gestão pública com participação de atores da sociedade, é uma prática de gestão que compõe mecanismos de avaliação e controle precursores de efetivos resultados de políticas e programas públicos, apresentando-se como ação impeditora da burocratização, clientelismo, ineficiência ou mesmo formas de corrupção que moldam as políticas públicas brasileiras.

Os autores argumentam que os conselhos devem ser uma arena de debates públicos, espaços de ações públicas, que imbricam sociedade e Estado para acompanhamento, avaliação e controle da política e programa público. Esse controle social deriva da inserção de atores da sociedade civil nestes conselhos.

Neste sentido, na busca por compreender como acontece participação da sociedade civil no controle social da gestão dos programas e políticas públicas, como nos conselhos, este trabalho propõe analisar a participação da sociedade civil pelo conceito de dialogicidade.

Dialogicidade é o exercício do saber comunicar a partir da lógica da razão comunicativa pelo diálogo entre atores sociais e não, somente, na razão instrumental como ferramenta de gestão, tecnicista (TENÓRIO, 2009; HABERMAS, 2014; CANÇADO, PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

A dialogicidade é uma forma de ação, um diálogo construtivista, que acontece entre os atores sociais através da comunicação, é preposição que converge “para a ressignificação de uma sociedade emancipada” (SCHÜTZ, 2016, p. 31), é uma ampliação do diálogo, amparada no direito de todos se manifestarem como pensam sobre assuntos de interesses coletivos. Estas ações dialogadas acontecem em espaços de ações públicas.

A proposta deste estudo é investigar e discutir as relações dialógicas entre os atores da sociedade e do Estado na tomada de decisão para controle social da gestão do Programa Bolsa Família – PBF. O controle social do PBF é uma prerrogativa de vários conselhos que compõe o grupo gestor do programa. No entanto, este trabalho vai focar o conselho de assistência social em nível local.

O PBF é um programa nacional de transferência de renda mínima para famílias pobres, que tenham renda *Per capita* de R\$ 70 a R\$ 140, e extremamente pobres com renda *Per capita* até R\$ 70 ao mês (BRASIL, [20--]b). Sua gestão, determinada na Lei 10.836/2004 (regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004), prevê envolvimento dos atores da sociedade civil nos processos de tomada de decisão em âmbito local.

Nas diretrizes que regem o programa, o Estado preconiza gestão descentralizada e compartilhada entre a união, estados, distrito federal e municípios, de forma intergovernamental (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011), contudo, o programa contém metas específicas quanto a participação da sociedade no âmbito da gestão, que inclui a promoção de ações entre Estado e sociedade na prestação dos serviços, no acompanhamento dos beneficiários e no controle social (SANTOS 2011).

De acordo com Brasil ([20--]a), a relação entre Estado e sociedade, descrita na Lei que regulamenta a gestão do PBF (10.836/2004) é voltada ao controle social, desenvolvimento das famílias beneficiárias e participação comunitária (Art. 8º); complementaridade e sinergia das ações do Poder Público na esfera pública local (Art. 4º), e; integração com órgãos e instituições de todos os níveis, governamentais e não governamentais (Art. 14º).

O Art. 29º descreve que a relação entre os atores do Estado e sociedade, devem ser pautadas no respeito e paridade nos processos de controle social da gestão do PBF.

A partir destas considerações, fica claro que os objetivos da Lei que regulamenta a gestão do PBF e seus devidos mecanismos de controle social (10.836/2004), é criar um contexto de relações entre Estado e sociedade para gestão do programa e integração de atores sociais governamentais e não governamentais, bem como o controle a partir da sociedade.

Empiricamente, o estudo se concentra no controle social, conselho de assistência social, da gestão do PBF no município de Castanhal, localizado na Amazônia paraense. É um município situado na região metropolitana de Belém, capital do estado. Tem população de cerca de 195 mil habitantes, de acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2017).

A cidade tem uma posição geográfica privilegiada no mapa do Pará, sendo cortada pela rodovia federal BR-316, uma importante rota para o escoamento da produção. Além disso, está

a pouco mais de 60 quilômetros de distância do porto, aeroporto e da Alça Viária, pontos importantes de escoamento de produção.

A economia é baseada em serviços e comércio, no entanto conta com participação de 30% de participação da indústria, além de forte negócio agropecuário no PIB municipal. O PIB é de mais de 3 bilhões de reais, com PIB *per capita* de mais de 16 mil reais (IBGE, 2015), que apesar ser alto, não reflete a realidade do IDH: 0,673 (PNUD, 2010). Da população total, cerca de 50% são beneficiários de programas sociais do governo federal, como PBF (BRASIL, [20--]c).

2 CONTROLE SOCIAL E OS CONSELHOS NA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF

O objetivo principal da administração pública é, ou deveria ser, atender os interesses da coletividade, logo, o controle das ações de gestão da coisa pública se torna imprescindível para alcance desta meta. A participação da sociedade no controle social da gestão de políticas e programas públicos é uma das formas mais legítimas do Estado democrático de direito que, “apesar de dissociado de hierarquias funcionais, sofre prejuízos de representação, especialmente em órgãos colegiados, em face de interferências político partidárias” (MELO; SILVA; ALMEIDA, p. 1, 2018)

Guizardi (2004); Jaccoud (2009); CONASS (2011); e Rolim (2013), Matos, Ferreira (2017) e Melo, Silva e Almeida (2018), argumentam que participação social, como no controle social da gestão de políticas e programas públicos, é a institucionalização do debate da sociedade civil nos espaços de ações públicas, visando controlar e deliberar em políticas e programas públicos. Para os autores os espaços de participação social promovem transparência da gestão pública, seja na visibilidade das ações, ou mesmo na democratização do sistema decisório.

Segundo Mesquita (2010) e Brasil (2012) Matos, Ferreira (2017) o controle social – CS, pode ser compreendido como um acompanhamento efetivo da sociedade na gestão de políticas e programas públicos, como o Programa Bolsa Família – PBF, contribuindo para maior transparência das ações do Estado bem como possui caráter inclusivo garantindo acesso de grupos vulneráveis da população brasileira aos programas sociais.

A operacionalização do CS, no caso do PBF, é feito pela composição dos inúmeros conselhos que estão inseridos nas secretarias de educação, saúde e assistência social. No entanto o conjunto das diretrizes em Lei que regem a gestão do programa permite existir um órgão

independente, grupo gestor, que é responsável direto pelo CS do PBF (MESQUITA, 2010; BRASIL, 2012).

Como atribuição, CS deve acompanhar as políticas e programas objetivando garantir resultados mais efetivos relacionados aos objetivos da ação pública (MELO; SILVA; ALMEIDA, 2018). O CS é ferramenta de gestão para “fiscalizar a execução das ações e a ampliação os recursos públicos, (...) avaliar a prestação de contas dos gestores” (JACCOUD, 2009, p. 80; MESQUITA, 2010).

O CS é formado por instancias de membros do Estado e da sociedade, que são os conselhos (MESQUITA, 2010; LICIO; MESQUITA; CURRALEIRO, 2011). Segundo Brasil (2012) características do CS é de paridade entre os membros compõe as instâncias, a intersetorialidade, a garantia da participação social, com seus representantes escolhidos com autonomia em relação aos dirigentes públicos locais, relacionando maior expressão e visibilidade das demandas sociais, que acaba por promover igualdade social e equidade nas políticas e programas públicos (JACCOUD, 2009; ROLIM, 2013).

O CS deve possuir caráter permanente, com funções de planejar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão do PBF (JACCOUD, 2009; BRASIL, 2012; FIGUEIREDO; SANTOS, 2014). Sendo, também, ação impeditora da burocratização, clientelismo, ineficiência ou mesmo formas de corrupção que moldam as políticas públicas brasileiras (JACCOUD, 2009; FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

No caso deste trabalho, o CS a partir do conselho de assistência social. Estes conselhos “passam a ser entendidos, sobretudo, como parte do processo de gestão das políticas sociais.” (JACCOUD, p. 80, 2009). Além disso os conselhos são instrumentos importantes de representatividade da sociedade no Estado democrático (MELO; SILVA; ALMEIDA, 2018) Os conselhos têm sido dotados de diversas atribuições como a de deliberar sobre as diretrizes, atividades, operações, estratégias, assim como expressar as demandas prioritárias, articulando os atores relevantes para defesa de direitos básicos (JACCOUD, 2009; MESQUITA, 2010). O Quadro 1 apresenta um resumo dessas atribuições.

Atribuição do Conselho no CS do PBF	Característica
CADÚnico	<ul style="list-style-type: none"> • Observar se as famílias pobres e extremamente pobres que residem no município foram cadastradas; • Verificar se as áreas mais carentes do município foram priorizadas no cadastramento;

	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar se os dados cadastrados refletem a realidade de vida das famílias inscritas; • Observar quais os meios adotados pelo poder público local para realizar o cadastramento e verificar a veracidade das informações; e • Verificar se existe alguma rotina de atualização cadastral.
<p>Gestão dos benefícios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Observar se as famílias pobres e extremamente pobres cadastradas no Cadastro Único já foram beneficiadas pelo PBF; • Avaliar, periodicamente, a relação de beneficiários do PBF; e • Acompanhar os atos de gestão de benefícios (bloqueios, desbloqueios, cancelamentos, reversão de cancelamentos) do PBF e dos Programas Remanescentes, via Sistema de Gestão de Benefícios (módulo de consulta).
<p>Condicionalidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar, acompanhar e fiscalizar: • Se a Prefeitura tem assegurado a prestação de serviços públicos de educação e saúde para que as famílias tenham condições de cumprir as condicionalidades; • De que maneira a Prefeitura realiza a apuração do controle da frequência escolar e do acompanhamento das condicionalidades de saúde; • Se a coordenação municipal tem cumprido os prazos de transmissão dos dados do controle das condicionalidades; • O resultado e as repercussões do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades; e • Se a gestão municipal tem algum mecanismo de acompanhamento das famílias que não conseguem cumprir as condicionalidades, identificando os motivos para o descumprimento e buscando soluções.
<p>Fiscalização</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidiar a fiscalização da gestão do PBF: • Processo de cadastramento; • Gestão de benefícios; • Acompanhamento das condicionalidades; e • Articulação de programas complementares. • Comunicar à SENARC a existência de eventual irregularidade na gestão do PBF,

	após tê-la comunicado ao gestor municipal e esta não ter sido sanada em tempo hábil. De acordo com a gravidade e consistência da denúncia, a SENARC deverá acionar a Rede Pública de Fiscalização.
Programas complementares	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas que favoreçam a emancipação das famílias beneficiárias do PBF; • Divulgar junto à população local os programas que são complementares ao PBF e estão sendo desenvolvidos no município; e • Identificar as potencialidades para a criação e implementação de programas próprio, observadas as características do município e as necessidades da população em situação de maior vulnerabilidade.

Quadro 1: Atribuições das Instancias de Controle Social – ICS

Fonte: Adaptado de Brasil (2004)

Contudo, outras instâncias do Estado, além do poder público local são responsabilizados no apoio as instituições que formam o CS da gestão do PBF. O governo Federal, dentre as responsabilidades, deve orientar os estados e municípios sobre a relevância de atuação do CS, mantendo o banco de dados com informações das instâncias e seus membros atualizado, bem como capacitar, orientar, informar e criar indicadores de resultados. Os estados da federação devem fortalecer, desenvolver e monitorar o CS nos municípios (BRASIL, 2004). O Quadro 2 detalha o grupo de responsabilidades do município.

Nível do Estado	Atribuição
Município	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar e formalizar a indicação da ICS e dos seus membros e providenciar a manutenção das suas informações cadastrais junto ao MDS; • Promover a interlocução entre o gestor municipal e a ICS, procurando estabelecer uma relação de parceria entre o poder público e a sociedade; • Assegurar adequada infra-estrutura para atuação da ICS;

	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilizar informações relativas à gestão local do PBF para que a ICS possa realizar o acompanhamento do Programa; • Divulgar à população local o papel e a relevância da ICS; e • Providenciar o credenciamento dos membros da ICS ao módulo de consulta do SIBEC.
--	---

Quadro 2: Atribuições do nível local de governo no CS do PBF

Fonte: Adaptado de Brasil (2004)

No nível local é importante notar que as responsabilidades do governo são mais importantes por tratar diretamente com o beneficiário, a sociedade local.

A legislação que ampara as configurações do CS seja através dos conselhos já existentes na esfera pública local, ou mesmo novas instâncias criadas a partir de leis municipais, tem estabelecidas as relações intersetoriais bem como a inclusão da sociedade civil organizada. No Quadro 3, uma síntese das leis que fundamentam o CS do programa.

Leis, Portarias, Normas e Decretos	Descrição
Lei nº 10.836 de 09/01/04	Estabelece que o controle social deverá ser realizado em âmbito local por um conselho ou comitê (orientação de formação do CS nos: Art. 5º; 8º e 9º)
Decreto nº 5.209 de 17/09/04	Estabelece as normas de acompanhamento, controle social e fiscalização para o PBF. Em especial se destaca o Art. 29, pelo fato de ser explícita a necessidade de paridade entre os membros do Estado e sociedade.
Portaria 246/MDS de 20/05/05	Cria os instrumentos necessários para a adesão dos municípios ao PBF vinculada a criação ou designação de órgão de controle social.
Instrução Normativa nº1 de 20/05/05	Divulga as orientações para a constituição, formalização e atuação das Instâncias de Controle Social a partir das Lei 10.836 de 09/01/04 e o Decreto nº 5.209 de 17/09/04.

Quadro 3: Leis que fundamentam CS do PBF

Fonte: adaptado de Brasil (2004)

O quadro acima normatiza o CS da gestão do PBF, com participação da sociedade nos conselhos. Contudo, as leis que fundamentam o CS da gestão não estabelecem um rito de integração da sociedade em que o estado esteja isento de qualquer contaminação do processo de escolha dos conselheiros.

Vários estudos discutem que os conselhos são uma arena de debates, espaços de ações públicas, imbricando sociedade e Estado para acompanhamento e controle social de políticas e programas públicos, numa espécie de relações de interorganizações (GUIZARDI, 2004; JACCOUD, 2009; CONASS, 2011; ROLIM, 2013; MATOS; FERREIRA, 2017). O papel dos conselhos no CS “é fundamental para democratizar e republicanizar a esfera local” (MESQUITA, p. 80, 2010).

Neste conceito, os conselhos que compõe o CS da gestão do PBF, ocorrem, principalmente, em nível local como um espaço da trama de interesses de ações coletivas, mesclando organizações distintas cooperantes em complementaridade, numa complexa relação de fluências verticais e horizontais (FISCHER; FADUL; FACHIN, 2002; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Contudo, Jaccoud (2009) e Mesquita (2010) argumentam que, quando a paridade dos atores que compõe estes espaços não é respeitada, o conselho passa ser um *locus* técnico da gestão, podendo ocorrer incompatibilidade entre o rigor técnico e burocrático nos debates da política pela sociedade. Para Mesquita (2010, p. 80) podem existir dois fatores preponderantes para falhas no CS:

- O primeiro – cooptação dos membros do conselho por parte do Estado, inclusive por nomeação, o que pode comprometer a atuação dos conselheiros;
- O segundo – falta de informação, de maneira sistemática, tanto sobre a população beneficiária, mas principalmente sobre o funcionamento do próprio Programa, compromete a participação da sociedade.

Neste sentido, considerando os estudos de Guizardi (2004), Jacooud (2009), Mesquita (2010), CONASS (2011), Cançado; Tenório; Pereira, (2011), Rolim (2013), Fischer e Melo (2014), Matos, Ferreira (2017) e Melo, Silva e Almeida (2018), é possível afirmar que os conselhos são parte da gestão, objetivando planejar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão do PBF, evitando disfunções do programa, bem como sendo instrumentos de arenas para diálogo entre os atores do Estado e sociedade.

Logo, para buscar compreender como acontece participação da sociedade civil no Controle Social – CS da gestão dos programas e políticas públicas a partir do conselho de

assistência social, este trabalho propõe analisar a partir do conceito teórico da dialogicidade habermasiana.

3 AGIR COMUNICATIVO: DA DIALOGICIDADE AO ENTENDIMENTO

O pensamento dialógico advém da teoria do agir comunicativo, que estuda os conceitos da racionalidade de ação como instrumento de personificação social no conhecer, falar e agir (HABERMAS, 2012). Por sua vez, contribui para construção teórica da gestão social, justamente por integrar a sociedade às deliberações de programas e políticas públicas, na esfera pública, a partir dos espaços de ações públicas para entendimento dos atores (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

O agir comunicativo fundamenta-se na compreensão da sociedade racionalizada pelo diálogo como ação, em um complexo conjunto de interseções que se empenham em “explicar o mundo como um todo” (HABERMAS, p. 19, 2012), a compreensão do homem pelo homem para o entendimento mútuo (HABERMAS, 1989), como proposta de racionalidade fundamentada na intersubjetividade e interação humana (HABERMAS, 1988).

Para Habermas (1988), é o paradigma da comunicação que embasa a relação do sujeito solitário com outros sujeitos como atores comunicativos por meio da linguagem natural, abandonando a figura egocêntrica.

Segundo Fiorati (2014), a teoria habermasiana do agir comunicativo, que apoia a dialogicidade, é uma proposição contrária a racionalização do paradigma da consciência tecnocrática. É a racionalidade a partir da linguagem como instrumento de promulgação do conhecimento, com acesso aos conteúdos do pensamento e suas subjetividades que conduzem as ações humanas. É uma crítica da ideologia e da cultura da sociedade tecnocrática.

As raízes epistemológicas da teoria do agir comunicativo advém da escola de Frankfurt com a teoria crítica, de autores como Theodor Adorno e Max Horkheimer, como principais representantes do posicionamento crítico (FIORATI, 2014). Segundo Fiorati (2014), a teoria crítica vituperava a racionalidade instrumental como modelo de dominação, irracionalmente estabelecida, para operar e manter forças de relações produtivas e alienadas.

Segundo Fiorati, nos trabalhos de 2010, 2012 e 2014, a teoria crítica é uma inversão conceitual de que ciência e técnica poderiam ser um fator emancipatório da sociedade. Contudo, são transformados em forças de repressão, alienação e exploração do homem pela opressão e violência. Habermas atrela a teoria crítica à razão pela consciência a partir da linguagem como critério de racionalidade (FIORATI, 2014).

Para Habermas (1988), a posição crítica da teoria do agir comunicativo tem apoio no fato da atual sociedade ser colonizada pela fusão entre técnica e ciência como sistemas de dominação decorrentes do intervencionismo do Estado, que reivindica os movimentos da sociedade e manutenção dos modos de produção do capital.

Neste sentido, ciência e tecnologia passam a prestigiar as forças de coesão ideológicas que dominam e mantem os processos de despolitização das massas e ocultação da violência social subjacentes ao modo de existência imposto (ZATTI, 2016; FIORATI, 2014).

Assim, Habermas (1988), argumenta que o Estado determina suas ações decisivas pela lógica técnica e científica e não pela prática, propondo uma perspectiva de desenvolvimento social pelo progresso tecnicista, que acabam por ocultar os verdadeiros sentidos de interesse no funcionamento do sistema estabelecido para sociedade, tornando-se imunes a qualquer contestação.

Para Tenório, (2009), Habermas, (2014), Cançado, Pereira, Tenório, (2015), o tecnicismo é um modelo de gestão excludente e arbitrária, que leva em consideração apenas a instrumentalização das ações de gestão como razão, por conta das raízes voltadas ao modelo de gestão estratégica que não compreende as particularidades dos atores sociais locais no âmbito da gestão pública.

De acordo com Habermas (1988; 2014), a ideologia tecnocrática apresenta questões de práticas que sempre vão tentar excluir o debate público dos temas vigentes que interessam a sociedade. Tal exclusão produz resultados significativamente negativos, como a promoção da razão instrumental em detrimento da consciência humana (HABERMAS, 1988; 2014).

Contrariamente a proposta tecnocrática, a conscientização pautada na comunicação a partir da linguagem, contrapõe a instrumentalização da sociedade (HABERMAS, 1988). Contudo, para o autor, o conceito do agir comunicativo a razão passa a ser prática nas interações dialogicamente construídas pelos atores sociais. São trocas compartilhadas, subjetivamente, pelas interações da linguagem.

Essa racionalidade permite construção intermitente de propostas sociais, dialogicamente instaurados pela coletividade, em que os atores do discurso tem a mesmo estatuto de validação. É promoção dos projetos e programas públicos-sociais livre de coações por parte de qualquer outro ator, seja ele do Estado e/ou sociedade, pois de outra forma, colocaria os consensos sociais em risco, contrapondo o “processo civilizatório apoiado em valores de solidariedade social” (FIORATI, pg, 447, 2014).

Habermas (1968) defende que a comunicação é uma capacidade de todo o agente humano adulto, e que tal capacidade propõe a compreensão por parte do receptor, para

concordância mútua em um ambiente de discursão, onde pode haver conflitos e discordância em inúmeros assuntos. A capacidade de comunicar-se tem natureza intersubjetiva e dialógica pressupondo compreensão e entendimento humanos (HABERMAS, 1968).

Para Habermas (1988), o agir comunicativo, é a produção de ações comuns, entre seres racionais, guiados por interações sociais intersubjetivas que geram consensos humanos, em reciprocidade.

A participação de um ator no processo dialógico, só poderá ser chamado racional, se os participantes preencherem as condições de alcançar a compreensão dos outros participantes a fim entender o ilocutório sobre algo no debate em questão. A teleologia do agir comunicativo somente alcançará seu ápice de intervenção eficaz no mundo, na paridade dos atores durante o processo de entendimento construído pela dialogicidade (HABERMAS, 2012).

Para autores como Aragão (2002) Zatti (2012) e Fiorati (2014), Habermas entende ser necessário para a dialogicidade teoricamente acontecer, a existência de condições para situação de fala entre os atores, tal como assimetria de posições e discurso, igualdade de chances, livres de coações, ou mesmo restrições aos interesses de qualquer participante. Um espaço de ações circunstancialmente dialógicas, ou seja, paritárias.

Porém, Habermas (2012) destaca que pode haver situações restritivas quanto ao consenso ou efeito desejado, por conta das razões de assumir diferentes papéis no acordo pragmático para ter esclarecido a discordância entre os participantes, pois o ator deve ensejar seus argumentos, clarificadamente motivados, do qual intenta promover o convencimento de seus interlocutores à verdade das declarações de suas propostas afim de um acordo racionalmente motivado.

Por sua vez, o que caracterizará a racionalidade de uma expressão linguística é o fato de suas pretensões serem suscetíveis à crítica (HABERMAS, 2012). Porém, Habermas (1988) determina que o processo de comunicação mediado pela linguagem compreende três critérios universais pelo qual a validade das pretensões pode ser confrontadas:

- a veracidade da afirmação: o mundo entendido na totalidade de fatos que podem ser verificados;
- (b) correção normativa: relação do mundo dos atores, entendimento que todas as relações interpessoais legitimamente reguladas, e;
- (c) autenticidade e sinceridade: o mundo subjetivo nas experiências do atore, locutor, em quais ações somente ele tem o privilégio e que deve ser respeitado.

Diante dos argumentos presentes é possível compreender o agir comunicativo como modelo conceitual que contrapõe o tecnicismo científico, sob forma de orientação de relações

entre atores para entendimento pela linguagem coletiva, construídos e dedicados à práxis social, com transparência, direitos igualitários e paritariedade na fala nas tomadas de decisão que compõe solidariedade humana nas ações na rés pública. O Quadro 4 é síntese da epistemologia da teoria do agir comunicativo habermasiano.

Teoria	Autor	Conceito	Base conceitual
Agir comunicativo	Habermas (1988; 1989; 2012)	Ação para o entendimento humano pelo diálogo	Escola de Frankfurt e da teoria crítica (Theodor Adorno e Max Horkheimer)
	Aragão (2002); Zatti (2012); Fiorati (2014)	Processo civilizatório em valores de solidariedade social	Habermas (1988; 1989)

Quadro 4: Síntese teórica do agir comunicativo.

Fonte: Adaptado de Habermas (1988; 1989; 2012), Aragão (2002), Zatti (2012) e Fiorati (2014).

O cerne do processo teórico do agir comunicativo é a dialogicidade, que presume mecanismo de interação dos atores sociais nos espaços públicos para o entendimento e opinião, necessários para emancipação da sociedade (CANÇADO; VILLELA; SAUSEN, 2013; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

A construção epistêmica da dialogicidade enumera uma gama diversificada de autores em diversas áreas do conhecimento, que contribuem para formação do conceito de maneira mais completa. Nas ciências sociais e aplicadas, Fernando Tenório (2005) compreende dialogicidade como as interações relacionais de diálogo socializado, sem nem uma forma de coesão, em que todos tem direito a fala.

Já Cançado, Pereira e Tenório (pg, 157, 2015), determinam dialogicidade como “um diálogo no sentido amplo, em que todos falam, ouvem e consideram que os outros dizem”, classificando como a capacidade de comunicar-se e se deixar entender por outras pessoas. Estes pensadores acreditam que as relações entre inúmeros atores sociais em espaços públicos para gestão de políticas e programas pelo entendimento através da fala, é contraproposta à como gestão estratégica (TENÓRIO, 2015; CANÇADO, PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

Dialogicidade é o exercício do saber comunicar a partir da lógica do agir comunicativa pelo diálogo entre atores sociais (TENÓRIO, 2009; HABERMAS, 2014; CANÇADO, PEREIRA; TENÓRIO, 2015). Ou seja, é uma forma de ação, um diálogo construtivista, que acontece entre os atores sociais através da comunicação. É preposição que converge “para a ressignificação de uma sociedade emancipada” (SCHÜTZ, 2016, p. 31). A dialogicidade

considera os inúmeros atores nos espaços de ações públicas como sujeitos fundamentais para gestão pública (TENÓRIO, 2009; HABERMAS, 2014; CANÇADO, PEREIRA, TENÓRIO, 2015).

Compreende-se como dialogicidade, o processo de interação dos atores sociais em espaços públicos para o entendimento e opinião, necessário na gestão de programas e políticas públicas para emancipação democrática da sociedade (CANÇADO, VILLELA; SAUSEN, 2016; CANÇADO, PEREIRA; TENÓRIO, 2015), pressupondo relação entre múltiplos atores que chegam ao entendimento através do agir comunicativo (HABERMAS, 2014).

Assim, dialogicidade deverá exprimir comunicação entre atores de forma interativa com uma ideia ou assunto central comum (HYCNER, 1995). Essa lógica podem ser as relações entre os atores do Estado e sociedade no CS da gestão do PBF. Porém, acredita-se que a dialogicidade possa representar interesse mutuo em resolver questões públicas em qualquer esfera (HABERMAS, 2014).

Assim, para autores como Tenório (2009); Habermas (2014); Cançado, Pereira, Tenório (2015); Schütz, (2016) a dialogicidade entre Estado e sociedade no controle social da gestão de programas e políticas públicas, propõe que a sociedade deixe de ser, apenas, o ator impactado, passando para ator responsável pela construção da política, da concepção de ação pública até a gestão da política.

Determinadamente, a forma de gestão com participação da sociedade pelo diálogo é inclusiva e corrobora para construção de consensos e normas, fundamentados sobre pilares democráticos, sem coerções ou violência, no intuito de compartilhar subjetividades dos atores em cada discurso a partir da linguagem para condução de políticas e programas públicos a partir da sociedade (HABERMAS, 2012).

4 CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO DO PBF: AS RELAÇÕES DIALÓGICAS E O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESPAÇO PÚBLICO LOCAL

Os relatos a seguir são resultantes da triangulação dos conceitos discutidos neste trabalho, dialogicidade em espaços de ação pública, com a realidade local. Tem o intuito de analisar conselho de assistência social do PBF, discutindo quais fatores estão presentes nas relações entre os atores da sociedade e Estado no CS da gestão do PBF

O PBF foi aderido no município pesquisado no ano de 2004 e na mesma época o conselho de assistência social foi fundado passando a promover a avaliação de controle da gestão do PBF. O conselho de assistência social conta com 5 membros conselheiros do Estado

e 5 da sociedade como titulares, assim como o mesmo número de suplentes. Os conselheiros da sociedade possuem vínculo com alguma entidade da sociedade civil organizada. Cabe ressaltar a ausência da representação de beneficiários do programa no conselho.

Alguns elementos foram claramente detectados na análise dos conteúdos das entrevistas. A dialogicidade apresenta proposta de entendimento para interação dos atores da sociedade e Estado (CANÇADO; VILLELA; SAUSEN, 2013; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015), contudo, empiricamente o conselho de assistência social apresentou alguns elementos que podem prejudicar a relação dialógica entre os atores, pois, se o diálogo se apresenta como algo de amplo sentido (CANÇADO, PEREIRA; TENÓRIO, 2015), presume-se que os atores compreendem o que está sendo debatido nas reuniões do conselho de assistência social. No entanto, quando os atores foram questionados sobre a compreensão do papel do conselheiro, houveram as seguintes afirmações:

“Fui convidada a participar do conselho e nem sei como isso funciona, mas sou conselheira. Na verdade, ainda nem participei de nada, pois tenho que aguardar eles (prefeitura) me chamarem.” (sociedade).

“não sei nem como funciona e nunca fui a nem uma reunião” (sociedade).

“não existe o treinamento para o conselheiro saber o que deve ser feito e as informações devem ser buscadas sempre por nossa conta” (sociedade).

“olha, eu tive uma ou duas capacitações nestes muitos anos e tudo que aprendi foi por conta própria” (sociedade).

As entrevistas demonstram, claramente, a falha no compartilhamento da informação aos atores da sociedade, quer sejam atores novos nos processos de CS da gestão do programa, ou mesmo atores mais antigos que já conhecem as atribuições do conselheiro ou mesmo os tramites do conselho. Não existe compreensão onde não se sabe o vai ser tratado.

No mesmo quesito de compartilhamento de informação para os conselheiros, em especial os membros da sociedade, um técnico do programa fez a seguinte afirmação:

“Existe a acolhida de orientação de informações para a população. A acolhida de cada ator da sociedade é pessoal, de tal forma que o membro da sociedade vem até coordenação e a mesma oferece as informações pertinentes, novas e antigas, do papel do conselheiro no controle social da gestão do PBF. Porém, necessita-se de conhecimento maior do membro que participa do conselho. No entanto, percebe-se que esse membro precisa ter um perfil e conhecimento de seu papel. O que seria uma participação um pouco tímida dos membros da sociedade.” (Estado).

A “acolhida” é um momento que o novo conselheiro recebe do Estado as informações sobre o papel e atribuição do conselheiro dentro do CS da gestão do PBF, porém essa pesquisa não verificou, como funciona esse processo. Contudo, ambos os atores concordam que deve haver um esforço maior das partes interessadas no processo de CS da gestão:

“Deve haver mais investimento, em capacitação dos membros, seja por parte do Estado oferecer a capacitação dos papéis de cada ente e mesmo a sociedade querer ser capacitada” (Estado).

“é necessário capacitar o conselheiro para ele saber seu papel no CS da gestão do PBF” (sociedade).

Considerando um dos os três critérios universais da linguagem para comunicação a “veracidade da informação” (HABERMAS, 1988), alguns atores da sociedade não compreendem os elementos que tangem o CS do PBF. o que é fundamental para entender a totalidade dos fatos que podem ser verificados (HABERMAS, 1988).

Por outro lado, a paridade também pode ser considerada prejudicada quando apenas alguns atores do processo de CS tem acesso as informações do conselho. Esse acontecimento gera desfavorecimento para a dialogicidade, pois limita os atores que desejam ensinar seus argumentos de forma clara para que todos os outros compreendam e construam decisões (HABERMAS, 2012). Assim, o ator da sociedade pondera que:

“todas informações devem ser buscadas. Se eu quiser saber de algo, vou com a presidente peço que ela mande a ordem para eu saber das informações, do contrário, vou aguardar as pautas que são no momento da reunião” (sociedade).

“se depender deles (prefeitura) querem que a gente aprove tudo na hora à toque de caixa” (sociedade).

Essas evidências da falta de acesso as informações, seja da compreensão do papel do conselheiro para o CS da gestão do PBF, ou do conhecimento das atribuições do conselho, ou qualquer outra informação importante, pode ocasionar ausência de paridade entre os atores, prejudicando a teleologia da ação comunicativa, a dialogicidade (HABERMAS, 2012).

Além disso, disfunções como burocratização, clientelismo, ineficiência ou mesmo formas de corrupção que moldam as políticas públicas brasileiras, podem ser ocasionadas pela falta de conhecimento do conselheiro (JACCOUD, 2009; FIGUEIREDO; SANTOS, 2014; MATOS; FERREIRA, 2017).

As entrevistas podem estar demonstrando uma disfunção do papel do conselho, como um *locus* técnico da gestão, onde ocorre incompatibilidade entre o rigor técnico e burocrático, em detrimento aos debates da política pela sociedade (MESQUITA, 2010), somente pela falta de informação de forma sistemática.

Outras análises mostram algumas falhas quanto a assiduidade nas reuniões por parte de membros do Estado e sociedade. Esse fato pode ocasionar total ausência de dialogicidade. Tanto os atores do Estado quanto a sociedade tem a mesma afirmação:

“isso é um caso sério, pois eles marcam algumas reuniões sem avisar oque compromete outros compromissos. Mas se tem alguém que se compromete

com o conselho é os membros da sociedade, pois muitas vezes os membros do Estado não vão e depois nem sabem que houve reunião” (sociedade).

“muitas pessoas não comparecem o que fica difícil o trabalho do conselho” (Estado).

“as pessoas do governo quase não estão presentes, faltam muito. Mas poxa, lá discutimos assuntos de minha comunidade e meu bairro e a prefeitura quase não vai. Mas eu gostaria que melhorasse e que as pessoas do governo fossem lá ver o que é um conselho e o que realmente significa, pois eles (governo) não vão e isso deixa a gente bem triste. A prefeitura quase não se importa e muitos da sociedade não tem interesse” (sociedade).

Essa afirmação, da falta de dialogicidade pela ausência dos conselheiros nas reuniões, interfere nas interseções comunicacionais que são base da dialogicidade (HABERMAS, 2012), simplesmente pelo fato dos atores não se permitirem comunicar, por não comparecerem as reuniões.

Contudo, há aspectos positivos quanto a dialogicidade, no que diz respeito aos debates. Quando questionados sobre o aproveitamento das contribuições dos membros da sociedade durante as reuniões que ocorreram, os atores da sociedade e Estado afirmaram que existe um canal de diálogo, por menor que seja:

“já fui escutado sim, não em todos os momentos, mas teve casos em que visitamos uma entidade que promove ações paralelas ao programa em que não havia acessibilidade e propomos na reunião que obras fossem feitas e eles acataram”. (sociedade).

“temos escutado todos os membros nas reuniões de gestão do conselho” (Estado).

“Nós discutimos muitas coisas com relação ao CS da gestão do programa e, eu anoto tudo pelo fato de ter mais de 10 anos de conselho e saber como funciona tudo. Depois em casa eu analiso o que deve ser feito e elaboro minha opinião para falar na próxima reunião” (sociedade).

Ainda considerando o conselho como uma arena de debate para dialogicidade entre Estado e sociedade (GUIZARDI, 2004; JACCOUD, 2009; CONASS, 2011; ROLIM, 2013; MATOS; FERREIRA, 2017), um dos atores da sociedade fez a seguinte afirmação:

“o governo sempre puxa a “sardinha” para seu lado. Outro dia houve um debate sobre um recurso do IGD⁵³. O governo propôs uma distribuição dos recursos do IGD, mostrando no quadro tudo que o secretario queria, enquanto tinham várias entidades na fila para receber os recursos. Foi bem complexo o negócio e não foi assim como eles queriam não. Falamos das entidades que estavam a tempos aguardando o recurso e foi repensado o repasse” (sociedade).

⁵³ Índice de Gestão Descentralizada: um índice governamental do PBF que considera alguns aspectos condicionantes. Quando estas condicionalidades são alcançadas, o município recebe recursos financeiros como bônus de gestão para aplicar em programas paralelos ou mesmo na estruturação das secretarias municipais e conselhos. Quanto maior o índice, maior o recurso. O índice vai de 0 a 1. O teto do recurso, por município, é de acordo com o número de beneficiários cadastrados e efetivos no programa.

Neste contexto um conselheiro do Estado fez a seguinte afirmação:

“a reprogramação do saldo do IGD é um pouco desgastante por que a sociedade não compreende a questão do investimento e por isso este não entende as questões do investimento do recurso” (Estado).

Fica explícito a preposição tecnocrática do ator do Estado quanto ao debate em torno do recurso advindo do IGD. Porém, para a ressignificação da sociedade pela dialogicidade (SCHÜTZ, 2016) o caminho para o entendimento passa por debates sobre os pontos de vistas distintos entre estes atores. Este fator, na pesquisa, aproximou o conceito teórico com a realidade.

Contudo, quando o ator da sociedade foi questionado se a sociedade está satisfeita com o papel do Estado dentro nas relações do CS da gestão do PBF, a resposta foi um tanto enfática:

“a sociedade está muito cansada! Ninguém quer saber mais de conselho, por isso tantas ausências! Estão desacreditados com relação ao Estado! Não confiam mais por que o governo faz coisas que casam e não tem mais confiança no conselho. As conferências⁵⁴ são uma vergonha por que as pessoas não acreditam mais no governo” (sociedade).

Essa afirmação suscita uma reflexão ainda não discutida, conceitualmente, pela dialogicidade, a falta de confiança. Pois, a dialogicidade é o exercício do saber comunicar a partir da lógica do agir comunicativo para diálogo entre atores sociais, de forma livre (TENÓRIO, 2009; HABERMAS, 2014; CANÇADO, PEREIRA; TENÓRIO, 2015). Uma construção entre a coletividade. No entanto, como construir consensos em um ambiente de falta de confiança?

Considerando todo o exposto, os resultados evidenciam que, mesmo com um tempo considerável de existência do conselho de assistência social, cerca de dez anos, os processos dialógicos entre os atores ainda está em consolidação.

Contudo, importa reafirmar que CS deve acompanhar as políticas e programas públicos com objetivo de garantir resultados mais efetivos relacionados da ação pública (MELO; SILVA; ALMEIDA, 2018). Pois é uma ferramenta de gestão para “fiscalizar a execução das ações e a ampliação os recursos públicos, (...) avaliar a prestação de contas dos gestores” (JACCOUD, 2009, p. 80; MESQUITA, 2010).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁵⁴ Conferências públicas de prestação de contas aberto a sociedade e os editais de escolha dos conselheiros para compor os conselhos do programa.

Nos aspectos que condicionam as relações entre Estado e sociedade no controle social da gestão de políticas e programas públicos, como no conselho de assistência social no município de Castanhal – PA, apresentam elementos que aproximam em alguns momentos e se distanciam em outros, do conceito da dialogicidade.

Um dos elementos encontrados na pesquisa que distanciam a realidade do conceito é a informação como fator de embasamento do ator para o debate no conselho. Fica claro que sem informação, necessária para compreensão de papéis dos atores sociais nos processos de CS da gestão do PBF, ou qualquer outra forma de CS da gestão pública, é complexo estabelecer a dialogicidade entre o Estado e a sociedade.

As informações do papel do conselheiro, das ações do Estado como no direcionamento do recurso público, das atribuições do conselho, do raio de ação no PBF, entre outras informações, são fundamentais para estabelecimento da dialogicidade entre os atores da sociedade com o Estado. De outra forma, não vão existir argumentos por parte destes conselheiros.

Outro elemento, desta vez que aproxima do conceito, diz respeito a participação efetiva da sociedade nos debates nas prestação de contas assim como no redirecionamento de recurso advindo do IGD. Neste quesito, a teoria é se mostra claramente no comportamento de atores do Estado e sociedade que afirmam que os recursos não são destinados sem, antes, debaterem o assunto até esgotarem todas as posições.

Contudo, mesmo que os debates se assemelhem a conflitos, são estes que constroem consensos. Não há possibilidade de construção de consensualidades, entre atores sociais e do Estado, sem que todos os envolvidos sejam escutados com atenção considerando os pontos de vista distintos. No debate, é natural discordâncias, porém não devem se consideradas disfuncionais do ponto de vista dialógico, mas parte do processo de amadurecimento, constantemente. Neste contexto, para os debates serem mais construtivistas, é necessário criação de modelo para ambientação dos novos membros conselheiros quanto a tomada de informação.

Uma constatação interessante da pesquisa está relacionada ao fator confiança. Mesmo os atores da sociedade não terem confiança no Estado, sabem da necessidade do diálogo e continuidade do trabalho junto ao conselho. Considerando a questão, sugestivamente, as próximas pesquisas podem analisar se existem níveis e/ou tipologias da dialogicidade entre Estado e sociedade em políticas e programas públicos.

REFERENCIA

ARAGÃO, Lúcia Maria Paixão. **Habermas: filósofo e sociólogo do nosso tempo**. Tempo brasileiro, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

_____. – Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Bolsa Família. [20--]a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Programa Bolsa Família: Orientações para acompanhamento das ações do Programa Bolsa Família. **Brasília: Coleção Olho Vivo no dinheiro público**, 2012.

_____. – Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Condicionalidades. [20--]b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. – Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Cadastro Único: relatório. [20--]c. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Cadastro Único](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Cadastro%20%C3%9Anico)>. Acesso: 20 fev. 2018.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos Ebape. br**, v. 9, n. 3, 2011.

_____. PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: epistemologia de um paradigma. 2. ed - **Curitiba: CRV**, 2015.

_____. VILLELA, Lamounier Erthal; SAUSEN, Jorge Oneide. gestão social e gestão estratégica: reflexões sobre as diferenças e aproximações de conceitos/social management and strategic management: reflections on the differences and approaches of concepts. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 10, n. 3, p. 69, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE - CONASS. Relatório consolidado para a 14ª. Conferência Nacional de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2011. 36 p.

FIGUEIREDO, Vanuza Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. **Revista contabilidade e controladoria**, v. 6, n. 1, 2014.

FIORATI, R. C. *A organização dos serviços extra-hospitalares de saúde mental, o projeto terapêutico e a inserção da reabilitação psicossocial*. 2010. 242 f. Tese (Doutorado em Saúde Mental)-Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

_____. As atividades terapêuticas em dois serviços extra-hospitalares de saúde mental: a inserção das ações psicossociais. *Cadernos de Terapia Ocupacional*, São Carlos, v. 20, n. 2, p. 207-215, 2012.

_____. A contribuição da hermenêutica crítica de Jürgen Habermas para a Terapia Ocupacional Social/The contribution of the critical hermeneutic of Jürgen Habermas to social occupational therapy. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, v. 22, n. 2, 2014.

FISCHER, T. M. D. FADUL, Élvi Florence. FACHIN, Roberto. Capacitação avançada em regulação: desafios institucionais às interorganizações do setor de energia elétrica no Brasil e alternativas críticas à retórica da competência. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 3, p. 485-507, 2002.

_____, MELO, Vanessa Paternostro. Organizações e interorganizações na gestão do desenvolvimento sócio-territorial. **Organizações & Sociedade**, v. 11, 2014.

GUIZARDI, Francini Lube et al. Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferências nacionais de saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 14, p. 15-39, 2004.

HABERMAS, Jürgen. Tradução: MORÃO, Artur. **Técnica e ciência como ideologia**. Lisboa: Portugal, 1968.

_____. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1988.

_____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. Teoria do agir comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalidade social / tradução Paulo Astor Soethe – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

_____. Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa / tradução Denilson Luís Werle. – 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HYCNER, Richard. *De Pessoa a Pessoa: psicoterapia dialógica*. São Paulo: Summus. 1995
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. Cidades 2017.
Disponível em: <www.ibge.gov.br> .Acesso em: 25 jan. 2018.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. **Concepção e gestão**, 2009.

LICIO, Elaine Cristina. MESQUITA, Camile Sahb, CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a Coordenação Intergovernamental do Programa Bolsa Família. **RAE**. São Paulo, v. 51. n. 5, p. 458-470, set/out. 2011.

MATOS, Teresa Cristina Coelho; FERREIRA, Maria D.'Alva Macedo. Participação social e luta anticorrupção na gestão pública: ganhos e limitações (Social participation and anti-corruption fight in public management: gains and limitations). **Emancipação**, v. 17, n. 2, p. 274-287, 2017.

MELO, Maria Anáber; SILVA, Silva; ALMEIDA, Elayne Cristina dos Santos Almeida. O controle das contratações públicas pelos cidadãos: uma análise da representatividade e atuação dos cidadãos no conselho de alimentação escolar–CAE, da rede estadual de Sergipe. **Semana de Pesquisa da Universidade Tiradentes-SEMPESq**, n. 18, 2018.

MESQUITA, Camile Sahb. O Programa Bolsa Família: Uma análise de seu impacto e alcance social. 2010.

ROLIM, Leonardo Barbosa et al. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. **Saúde em debate**, v. 37, p. 139-147, 2013.

SANTOS, Natalia Navarros dos. **A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: O caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo/FVG. 2011.

SCHÜTZ, Jenerton Arlan. Convergências de Freire e Habermas para (re) pensar a educação. **Maiêutica-Ciências Humanas e Sociais**, v. 2, n. 1, 2016.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re) visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em questão**, v. 3, n. 5, 2005.

_____. Gestão Social: uma réplica. **Revista ADM. Made**, v. 13, n. 2, p. 1-4, 2009.

_____. **Gestão Social: metodologia, casos e práticas**. Editora FGV, 2015.

ZATTI, Vicente. A questão da técnica e ciência em Jürgen Habermas La cuestión de la técnica y la ciencia en Jürgen Habermas The Issue Of Technique And Science In Jürgen Habermas. **31volumen 11**, 2016.

ACULTURAÇÃO EM GESTÃO SOCIAL VIA APRENDIZAGEM EM COMUNIDADES DE PRÁTICA: A EXPERIÊNCIA DE ORGANIZAÇÃO DO I FESTIVAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE VOLTA REDONDA – RJ

*Luís Henrique Abegão*⁵⁵

*Thais Soares Kronemberger*⁵⁶

*Josinete Maria Pinto*⁵⁷

*Bárbara Cunha Ferreira de Oliveira*⁵⁸

Resumo

O presente relato sintetiza a experiência do Fórum de Economia Solidária de Volta Redonda na condução, em conjunto com a gestão pública municipal, ao longo do ano de 2017, do processo coletivo de construção do I Festival de Economia Solidária de Volta Redonda e do desdobramento dele decorrente: um projeto de política pública de economia solidária para o município. Os processos de construção do Festival e do projeto de política pública, além de estarem imbricados, foram conduzidos segundo as diretrizes da gestão social, tanto no que se refere às suas finalidades, por expressarem interesses sociais manifestos do movimento local de economia solidária, como na forma como se deu sua organização, a partir da instituição de um espaço público compartilhado, onde os atores presentes – representantes da gestão pública municipal, de empreendimentos econômicos solidários e de entidades de apoio – exercitaram a concretização de objetivos traçados coletivamente, a partir de uma dinâmica participativa, dialógica e democrática. O relato destaca dois momentos do processo: i) a organização do Festival e a elaboração do projeto de política pública de economia solidária, descrevendo as abordagens utilizadas na condução dos trabalhos; e ii) após a realização do Festival, a dinâmica de avaliação do trabalho e a percepção quanto à aculturação dos participantes em gestão social. Percebe-se que, para além dos resultados concretos, o processo de construção do Festival e do projeto de política pública via comunidades de prática trouxe como ganhos subsidiários relevantes a vivência da gestão social e a aprendizagem social no campo da economia solidária.

Palavras-chave: Gestão Social. Aprendizagem Social. Comunidades de Prática. Política Pública; Economia Solidária.

⁵⁵ Doutor, Universidade Federal Fluminense, lhabegao@id.uff.br

⁵⁶ Doutora. Universidade Federal Fluminense, thaiskron@yahoo.com.br

⁵⁷ Especialista em Gestão Pública Municipal, Universidade Federal Fluminense, josinetemp@yahoo.com.br

⁵⁸ Bacharel de Administração Pública, Prefeitura Municipal de Volta Redonda, barbara.oliveira@epdvr.com.br

ACCULTURATION IN SOCIAL MANAGEMENT THROUGH LEARNING IN COMMUNITIES OF PRACTICE: THE EXPERIENCE OF ORGANIZING THE I SOLIDARITY ECONOMY FESTIVAL OF VOLTA REDONDA - RJ

Abstract

The present report synthetizes the experience of the Solidarity Economy Forum in Volta Redonda, in the conduction of the collective elaboration process of the I Solidarity Economy Festival of Volta Redonda, in partnership with municipal public administration, as well as an unfolding event: a public policy project of solidarity economy for the city. Besides being imbricated, the elaboration processes of the Festival and public policy Project, were conducted in accordance with the guidelines of social management in regards to its goals – for the fact of expressing manifested social interests of social economy – as well as in regards to the ways of its organization, starting with the establishment of a shared public space where present players – representatives from municipal public administration, solidarity economy entrepreneurs and support entities – exercised the realization of collective drawn goals as from participative, dialogical and democratic dynamics. The report highlights two diferent moments in the process: i) organization of the Festival and solidarity economy public policy Project, describing approaches used in the conduct of works; ii) after the Festival, the dynamics of work evaluation and perception regarding participants' acculturation in social management. It is noticed that, in addition to the concrete results, the process of making the Festival and the public policy via communities of practice aggregated, as substantial subsidiary returns social management experience and social learning in the field of solidarity economy.

Keywords: Social management. Social Learning. Comunities of Practice. Public Polities Solidarity Economy.

1 INTRODUÇÃO

Este relato inicia-se com a apresentação de um breve histórico, de modo a situar a experiência de realização do I Festival de Economia Solidária de Volta Redonda num contexto mais amplo de mobilização social, o que explica, em certa medida, o esforço de condução do processo como uma dinâmica de gestão social.

Volta Redonda passa a ter um importante papel de articulação da economia solidária no Sul Fluminense quando a Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), provocada pelo Movimento de Economia Solidária – ainda incipiente como articulação regional naquele momento –, aceita o desafio de organizar a II Conferência Regional de Economia Solidária do Médio Paraíba, em abril de 2010.

Em 2012, o próprio Movimento, com o apoio do Grupo PET Gestão Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), vinculado ao Programa de Educação Tutorial da Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC) – que assumiu a partir daquele momento um papel de articulador da economia solidária na Região –, realiza em Volta Redonda a II Plenária de Economia Solidária do Médio Paraíba, como etapa preparatória da V Plenária Nacional organizada pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

Como forma de dar continuidade a essa mobilização e colocar em prática as diretrizes concebidas pela V Plenária, propõe-se a realização do Seminário de Economia Solidária do Médio Paraíba (SESMEP), com o objetivo de mobilizar trabalhadores e trabalhadoras da economia solidária e outros atores sociais como gestores públicos, entidades de apoio e movimentos sociais para que constituam uma rede colaborativa para o fortalecimento da economia solidária na Região.

O primeiro SESMEP foi realizado em Pinheiral, com apoio da gestão municipal, em abril de 2013. Em agosto do mesmo ano realizou-se a segunda edição do seminário, na UFF em Volta Redonda, ambos tendo como tema principal a construção de uma política pública de economia solidária na Região.

Essa articulação do Movimento de Economia Solidária respaldou a realização da III Conferência Regional de Economia Solidária do Médio Paraíba em Volta Redonda, com apoio da gestão municipal, em março de 2014, como etapa da III Conferência Nacional de Economia Solidária (III CONAES).

Vale dizer que nessa ocasião já estava em implantação na UFF a InTECSOL – Incubadora Tecnológica de Empreendimentos de Economia Solidária do Médio Paraíba, que,

além de seu trabalho de assessoria junto aos empreendimentos econômicos solidários (EES), passou a colaborar na mobilização e articulação social no campo da economia solidária.

Em dezembro de 2014 foi realizado o III SESMEP, novamente em Volta Redonda, com o objetivo de discutir possíveis desdobramentos a partir das diretrizes retiradas da III CONAES. No IV SESMEP, realizado em agosto 2016, onde se discutiu os rumos da economia solidária após o impeachment da Presidenta Dilma, foi instituído, por aclamação da assembleia, o Fórum de Economia Solidária de Volta Redonda (FESVR), que reúne representantes de empreendimentos econômicos solidários, de entidades de apoio, da gestão pública municipal e de outros movimentos sociais, com o propósito de discutir e formular estratégias para o fortalecimento da economia solidária em Volta Redonda.

A primeira iniciativa do FESVR foi a apresentação da proposta de realização de um Festival de Economia Solidária para aprovação no âmbito do orçamento municipal de Volta Redonda para 2017.

Uma vez contemplada pelo orçamento municipal, a proposta foi apresentada pelo FESVR, logo após o primeiro turno das eleições municipais, aos dois candidatos que disputaram o segundo turno, com o propósito de obter o compromisso de ambos quanto à realização do Festival. Logo após a posse, ainda em Janeiro de 2017, o então prefeito recebeu os representantes do FESVR e, além de garantir a realização do Festival, propôs que, concomitante à organização do evento, fosse elaborada uma proposta de política pública de economia solidária para o município, que deveria ser apresentada logo após o encerramento do Festival.

Para a execução das duas ações – Festival e proposta de política pública – constituiu-se, por decreto, um comitê composto por representantes da gestão pública municipal, de empreendimentos econômicos solidários e de entidades de apoio e fomento. Todavia, em razão do volume de trabalho e do número de pessoas que foram sendo envolvidas no processo de construção do Festival, decidiu-se por dar uma atenção destacada à preparação da proposta da política pública de economia solidária, cujo trabalho inicial de pesquisa e sistematização de temas contemplados pela proposta foi conduzido como uma atividade da disciplina Tecnologia Social do curso de Administração Pública da UFF.

No âmbito da experiência ora relatada, uma atenção especial é dada às dinâmicas de aprendizagem associadas à organização do Festival e à formulação do projeto de política pública de economia solidária. Tomando como referência o artigo de Schommer e França Filho (2008) – Gestão Social e Aprendizagem em Comunidades de Prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação –, no qual os autores exploram as conexões

conceituais entre gestão social e aprendizagem em comunidades de prática, o relato explora as diferentes dinâmicas de aprendizagem em três espaços que podem ser vistos como comunidades de prática, sendo o FESVR a comunidade perene onde se dá o engajamento político no campo da economia solidária, e outras duas comunidades de participação periférica a ele associadas: o comitê de organização do Festival e a Universidade, na mobilização de alunos vinculados à disciplina Tecnologia Social do curso de Administração Pública para a condução do processo de elaboração do projeto de política pública de economia solidária.

Portanto, além dos resultados objetivados pelo Festival e pelo projeto de política pública de economia solidária, a concretização dos mesmos deu-se em espaços públicos compartilhados e convergentes, que propiciaram aprendizados relevantes aos participantes, tanto no que se refere à economia solidária em si quanto à dinâmica da gestão social na condução democrática e participativa dos processos coletivos, na medida em que os próprios representantes da gestão pública avaliaram como algo inovador no município.

Nesse contexto, o objetivo do relato consiste em descrever as diferentes dinâmicas de organização do trabalho e de aprendizagem nas comunidades de prática referidas e registrar a percepção de alguns atores sociais participantes quanto à relevância da gestão social na condução de ações de interesse social e na proposição de políticas públicas, como se deu na experiência de construção do Festival.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 GESTÃO SOCIAL EM COMUNIDADES DE PRÁTICA

Segundo Tenório (2005, p. 102), a gestão social configura-se como o

...processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]. O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

Evidenciam-se na gestão social os aspectos da intersubjetividade, da dialogicidade, da democracia e da participação em processos coletivos de tomada de decisão. Aspectos esses que questionam a perspectiva tradicional de gestão ao apostar numa dinâmica gerencial cujos resultados transcendem ao dado objetivo da decisão coletivamente construída, ao contribuir para a emancipação dos participantes, em boa medida favorecida pelo próprio processo de aculturação promovido pela gestão social.

Nesse sentido, a gestão social possui uma dimensão política intrínseca, ao pressupor o desenvolvimento de ações no âmbito de uma esfera pública onde o poder é compartilhado. Isso pode se dar em dois níveis de análise, como citado por Schommer e França Filho (2008), sendo um o nível societário, onde o que está em questão é uma problemática da sociedade, e o nível organizacional, onde a gestão social se expressa como uma modalidade específica de gestão.

Segundo os autores, a gestão social no nível organizacional manifesta-se em organizações que têm como espaço de atuação a sociedade civil, ou seja, agem em “...uma esfera pública de ação que não é estatal (SCHOMMER e FRANÇA FILHO, 2008, p. 68). Em tais organizações o objetivo econômico é visto apenas como um meio para que seus objetivos sociais sejam concretizados. Sendo assim, pode-se dizer que os empreendimentos econômicos solidários são esferas públicas onde a gestão social deve ser adotada como prática, na medida em que se organizam para a defesa dos interesses sociais dos seus associados e da comunidade da qual fazem parte, segundo os princípios da economia solidária. Além do mais, a autogestão como modelo de gestão dos EES pressupõe abertura ao diálogo e decisão coletiva e democrática.

No nível societário a gestão social alinha-se à gestão pública, por ter como foco de ação as demandas sociais, as quais devem ser respondidas por políticas públicas, que, na concepção da gestão social, necessitam ser construídas a partir do diálogo com a sociedade. No entanto, a prática da gestão social no nível societário pode acontecer em espaços autônomos organizados pela sociedade civil com o objetivo de responder às suas próprias demandas, muitas vezes não atendidas, plena ou satisfatoriamente, pelo Estado. Isso não quer dizer que não haja articulações interorganizacionais, as quais podem envolver relações com esferas governamentais inclusive.

O Festival de Economia Solidária representou esse lócus interorganizacional para a prática da gestão social, configurando-se como uma esfera pública que teve na inclusão participativa o critério privilegiado não só para a organização do evento em si como para a elaboração de uma política pública municipal no campo da economia solidária. Essa esfera pública, no entanto, é resultado do exercício da gestão social em nível societário no Fórum de Economia Solidária de Volta Redonda.

A compreensão de esfera pública adotada parte da teoria habermasiana ao defini-la como uma rede de comunicações, de posições de opiniões, onde os fluxos comunicacionais originados na sociedade civil são filtrados e sintetizados, a ponto de condensarem-se em opiniões públicas relacionadas a temas específicos. Para tanto, os problemas sociais que repercutem nas condições de vida dos indivíduos são assimilados e canalizados pelos fluxos de comunicação para a esfera pública (HABERMAS, 2003).

A esfera pública funciona como uma estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida. É caracterizada como um espaço compartilhado intersubjetivamente, através das relações interpessoais que surgem no momento que os participantes tomam posição diante das falas, das posições colocadas pelos demais participantes (HABERMAS, 2003).

Segundo Habermas (2003), a esfera pública é um espaço político e funciona como uma caixa de ressonância onde os problemas oriundos do mundo da vida a serem trabalhados pelo sistema político ganham eco. “Nesta medida, a esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém sensíveis, no âmbito de toda a sociedade” (HABERMAS, 2003, p. 91). A função exercida pela esfera pública direciona-se para a percepção e a identificação dos problemas da sociedade, além da problematização, a ponto de serem colocados em evidência pelo sistema político, lócus do processo de tomada de decisão.

Sustentado em tal discussão, pode-se dizer que o I Festival de Economia Solidária de Volta Redonda constituiu uma esfera pública que permitiu o encontro dos participantes do poder público e da sociedade civil no processo de discussão para a organização do evento em si e para a elaboração de uma política pública, além de ter reunido as condições para que as decisões alcançadas acontecessem em prol do bem-estar social. Aberto à população e acessível à participação dos cidadãos, o Festival também se tornou um espaço para a comunicação, a expressão de reivindicações e o desenvolvimento de sujeitos políticos (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Para Schommer e França Filho (2008), a gestão social manifesta-se na esfera pública com uma dinâmica de comunidades de prática, em que a tomada de decisão coletiva alinha-se a princípios como: democracia deliberativa, racionalidade substantiva e dialogicidade. Para os autores, “as comunidades de prática podem ser definidas como grupos de pessoas que interagem regularmente, engajadas mutuamente em atividades compartilhadas, orientadas por um senso de propósito comum, de empreendimento coletivo (apud KIMBLE e HILDRETH, 2004).

Como o FESVR, constituído a partir das mobilizações de atores sociais interessados pela economia solidária via SESMEPs, Schommer e França Filho (2008, p. 75) destacam que “as comunidades de prática surgem naturalmente nos contextos de interação social, desenvolvendo um domínio de conhecimento que lhe é próprio, o qual constitui o núcleo do engajamento de seus membros e da identidade da comunidade” (apud WENGER, 1998).

Portanto, como o próprio conceito sugere, nas comunidades de prática o conhecimento é compartilhado e valorizado em seu caráter relacional, dinâmico e associado à prática. Isso suscita um ambiente de aprendizagem bastante distinto dos espaços convencionais, exigindo uma abordagem social da aprendizagem, cuja principal característica é o seu aspecto coletivo.

As comunidades de prática, por serem os espaços privilegiados para a vivência da abordagem social da aprendizagem, que pressupõe o desenvolvimento do conhecimento de forma dialógica, coletiva e socialmente referenciada, ensejam a possibilidade do exercício da gestão social, na medida em que compartilham os mesmos princípios.

Soma-se a isso o fato das comunidades de prática estarem abertas à inclusão de novos atores, numa dinâmica que, para alguns autores citados por Schommer e França Filho (2008), é denominada de participação periférica. Segundo os autores:

ao comentar a ideia de legítima participação periférica em comunidades de prática, percebe-se outra relação com a noção de gestão social, em que se valoriza o processo, as maneiras como são tomadas as decisões e conduzidas as ações. Nessa concepção, mais importante do que ensinar gestão social, seria permitir acesso a recursos e oportunidades de aprendizagem, como acesso à estrutura das práticas de trabalho, chance de participar de decisões, de entrar em contato e compartilhar práticas com pessoas com distintos conhecimentos, com legitimidade para isso. O aprendiz ocupa diferentes papéis e responsabilidades no âmbito de um amplo espectro de situações de aprendizagem, entre a periferia e o centro de uma comunidade (SCHOMMER e FRANÇA FILHO, 2008, p. 75).

Compreendendo, portanto, os processos de organização do Festival e proposição da política pública de economia solidária como comunidades prática e a efetiva abertura de tais esferas públicas à participação periférica, e considerando a dinâmica de gestão social que as sustentou, a aprendizagem social proporcionada pelas experiências não se limitou apenas a uma maior compreensão a respeito da economia solidária como viabilizou uma aculturação em gestão social.

2.2 ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO CAMPO POLÍTICO E SOCIAL

A economia solidária manifesta-se na organização coletiva de trabalhadores na condução de uma atividade econômica que pode ser de produção, de prestação de serviço, de comercialização, de consumo, de finanças ou cultural. Mas, o que garante à economia solidária seu caráter singular é a condução da atividade econômica pelos próprios trabalhadores, de forma autogestionária, isto é, eles são os proprietários dos meios de produção, tomam decisões coletivamente e compartilham os resultados entre todos de forma justa. Isso exige, portanto, uma racionalidade econômica particular, na qual o valor não se expressa como lucratividade e sim como cooperação.

A economia solidária questiona, portanto, o *modus operandi* capitalista da produção, comercialização e consumo baseado na lucratividade, na concorrência e na propriedade privada. Trata-se de uma economia que busca o desenvolvimento local, ampliando as capacidades

territoriais, incentivando a geração de trabalho e renda, contribuindo assim para a transformação social.

A economia solidária vai mais além das atividades econômicas autogestionárias conduzidas coletivamente pelos trabalhadores. Ela é também um jeito de viver, do bem viver, que implica na cooperação, no respeito à diversidade, no envolvimento com a comunidade, no comércio justo, nas finanças solidárias, na preocupação pelo desenvolvimento local, pelo meio ambiente e pela sustentabilidade.

Portanto, a dimensão social da economia solidária extrapola os ganhos promovidos diretamente aos trabalhadores organizados de forma autogestionária, tanto no que diz respeito a inserção dos mesmos no mundo do trabalho quanto na potencial melhoria nas condições e relações de trabalho e na qualidade de vida. Como o foco não está na competição e na lucratividade e sim na cooperação, os princípios da economia solidária jogam luz em aspectos que são pouco ou superficialmente valorizados na perspectiva capitalista, como o respeito à diversidade, o desenvolvimento local, a sustentabilidade, a preocupação com o meio ambiente e a valorização das culturas e comunidades tradicionais. Além disso, ao propor mecanismos de finanças solidárias, como os bancos comunitários e suas moedas sociais, a economia solidária propõe, em paralelo ao sistema financeiro, soluções que não são concentradoras de riqueza.

Na perspectiva política por sua vez, a economia solidária compreende um movimento social que vem se organizando desde o final da década de 1990 em fóruns municipais, regionais, estaduais e no Fórum Brasileiro de Economia Solidária como instância de representação em nível nacional. Inclusive, a construção de uma política pública, induzida pela Secretaria Nacional de Economia Solidária, a partir de sua criação em 2003, se deu em diálogo permanente desta Secretaria com o FBES.

Essas características alinham a gestão dos empreendimentos econômicos solidários e as práticas organizativas do movimento de economia solidária à gestão social, na medida em que ambas adotam a construção coletiva baseada na dialogicidade e na democracia como princípio.

Como mencionado anteriormente, Volta Redonda conta com o Fórum de Economia Solidária como órgão de representação do movimento de economia solidária e do qual participam membros dos empreendimentos econômicos solidários, representantes de entidades de apoio, como a Incubadora Tecnológica de Empreendimentos de Economia Solidária do Médio Paraíba (InTECSOL) da UFF, gestores públicos de várias secretarias, dentre outros segmentos e movimentos sociais que buscam discutir ações voltadas ao desenvolvimento da economia solidária na cidade e região.

A instituição desse Fórum foi um importante passo na ascensão do tema dentro do município, visto que inseriu no debate representantes da gestão pública municipal e possibilitou a ampliação da discussão de estratégias para o fortalecimento da economia solidária em âmbito regional. Foi a partir das reuniões mensais do Fórum que o I Festival de Economia Solidária de Volta Redonda foi idealizado, e que serviu de espaço de discussão sobre a construção da política pública de economia solidária para o município.

Dessa forma, considerando a existência de um movimento crescente e que vem ganhando força na sociedade, sobretudo na sua articulação em fóruns, plenárias, conselhos gestores e conferências, que resultaram na construção do Plano Nacional de Economia Solidária e do Plano Estadual de Economia Solidária do Rio de Janeiro, torna-se imprescindível que a temática seja acolhida pelos gestores públicos de Volta Redonda.

2.3 AS COMUNIDADES DE PRÁTICA ASSOCIADAS À EXPERIÊNCIA DO FESTIVAL

Neste item serão apresentadas as três comunidades de prática associadas à experiência ora relatada, sendo o Fórum de Economia Solidária a comunidade perene e indutora das esferas públicas onde se deram a organização do Festival e o desenvolvimento da proposta de política pública de economia solidária, sendo estas comunidades temporárias, mesmo considerando a possibilidade de realização de novas edições do Festival.

A apresentação das três comunidades de prática enfatiza as dinâmicas utilizadas na construção coletiva das ações e a preocupação em conduzi-las segundo os princípios da gestão social, de modo que o processo de aprendizagem coletiva proporcionado em tais comunidades permita aos participantes uma compreensão mais ampliada sobre a própria economia solidária, mas que também promova uma aculturação em gestão social em razão das práticas coletivas de organização do trabalho, discussão de ideias e tomada de decisão.

2.3.1 Fórum de Economia Solidária de Volta Redonda

O Fórum é resultante de um processo de cerca de quatro anos de mobilização, articulação e construção política envolvendo EES, gestores públicos, entidades de apoio e outros movimentos sociais com o propósito de fortalecer a economia solidária na Região do Médio Paraíba, dando-lhe maior visibilidade e discutindo com os atores participantes a necessidade de políticas públicas voltadas para este campo.

Na Região do Médio Paraíba, a economia solidária ainda se revela bastante incipiente. No que se refere à capacidade organizativa do próprio movimento, a região conta com apenas dois fóruns municipais de economia solidária instituídos, sendo que o de Pinheiral, mesmo com o seu pioneirismo, encontra-se desarticulado, restando portanto o de Volta Redonda em atividade. Além disso, não há nos municípios da região políticas públicas ou estruturas governamentais dedicadas à economia solidária. No máximo o que houve até então foi a presença de uma Coordenação de Economia Solidária vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Pinheiral, durante a última gestão (2013 – 2016), órgão extinto com a mudança de governo.

Há, porém, um contexto favorável ao diálogo com o movimento de economia solidária por parte do governo municipal de Volta Redonda, empossado em 2017. Essa abertura ao diálogo permitiu, para além da realização do Festival, a proposição de uma política pública de economia solidária e a contratação pela Prefeitura das cooperativas de catadores de materiais recicláveis do município para a prestação dos serviços de coleta seletiva, triagem e destinação de resíduos sólidos, sendo que esta última ação não é objeto deste relato, apesar de também ter constituído uma esfera pública para a construção coletiva do contrato e das condições para a prestação dos serviços, envolvendo as cooperativas, gestores públicos municipais, o FESVR, a Universidade e as Defensorias Públicas Estadual e da União.

O Fórum é a instância de representação e ação política do movimento e congrega diferentes atores interessados no desenvolvimento da economia solidária. Realiza reuniões ordinárias mensais e sua dinâmica de funcionamento incorpora práticas adotadas pela economia solidária, sendo algumas atípicas a outras esferas públicas com propósitos semelhantes, como é o caso das dinâmicas de acolhimento, também conhecidas como místicas no âmbito da economia solidária. Esta prática tem como objetivo acolher os novos participantes e criar um ambiente que favoreça as relações interpessoais e o diálogo. Além de espaço de deliberação coletiva quanto às ações práticas a serem conduzidas, o Fórum promove momentos de formação aos participantes em temas convergentes à atuação do Movimento de Economia Solidária. As reuniões do Fórum são sempre encerradas com uma rápida avaliação, momento em que os participantes destacam as questões que consideraram mais relevantes

As diretrizes iniciais para a atuação do Fórum foram retiradas das deliberações dos SESMEPs. Inclusive a ideia do Festival de Economia Solidária figurava entre essas propostas, tendo sido selecionada para ser apresentada ao orçamento de Volta Redonda para 2017, como uma das primeiras iniciativas do FESVR.

Acrescentando ao breve relato apresentado na introdução a respeito da mobilização do Fórum para garantir o compromisso do futuro gestor quanto à realização do Festival, vale mencionar que, no momento em que os candidatos a prefeito habilitados para o segundo turno foram procurados pelos representantes do FESVR, foi solicitado a ambos a adesão a uma carta de compromissos formulada pelo Fórum, que apresentava o movimento de economia solidária e suas reivindicações, com destaque para o Festival, como proposta já aprovada pelo orçamento, e para a situação das cooperativas de catadores de materiais recicláveis, em razão do descumprimento por parte do município das prescrições da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Assim como a carta de compromissos foi construída coletivamente, a reunião com os candidatos também contou com participação de representantes de EES – em especial das cooperativas de catadores –, da Universidade e da própria gestão pública.

Em janeiro de 2017, o prefeito recém empossado recebeu os representantes do FESVR, aprovando a realização do Festival e solicitando o desenvolvimento da proposta de política pública de economia solidária. As duas ações foram objeto de um decreto, assim como a constituição e composição de um comitê, com representantes de EES, do FESVR, de entidades de apoio, gestores públicos e representantes de outros movimentos sociais, encarregado oficialmente pela condução das duas iniciativas.

O Fórum, portanto, é visto como a comunidade de prática perene, da qual outras iniciativas derivam, podendo resultar em novas esferas públicas cujas dinâmicas ensejem outras comunidades de prática. O FESVR é um espaço de aprendizagem coletiva que promove a troca de saberes entre os atores participantes, além de ser um espaço de deliberação política do movimento de economia solidária. A gestão social, mesmo não estando presente de forma explícita ou sendo trabalhada como tema de formação, sustenta a dinâmica coletiva do Fórum, que tem por princípios a participação periférica, o diálogo e a decisão democrática.

2.3.2 Festival de Economia Solidária de Volta Redonda

Tendo como diretriz a construção coletiva do Festival e a condução compartilhada do processo entre FESVR e gestão pública, deliberou-se de início que seria necessário empreender um esforço de sensibilização e mobilização tanto dos gestores públicos como dos EES. Para estes últimos, a estratégia de aproximação e envolvimento adotada foi a da realização de um mapeamento dos empreendimentos econômicos solidários de Volta Redonda.

A SENAES, entre 2009 e 2013, realizou, em parceria com o FBES, o segundo Mapeamento da Economia Solidária. O objetivo foi identificar os EES, suas características e

necessidades, atualizando os dados do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES). Essas informações contribuem para a construção de políticas públicas de apoio e fomento aos EES e ao desenvolvimento da economia solidária nos municípios, nos estados e em nível nacional. Os dados do SIES revelam a quantidade de EES, os tipos de produção urbana e rural e a importância dos mesmos para a economia, considerando as realidades regionais e culturais e as diversas formas de transformações sociais que estes provocam pelo país.

Volta Redonda, recebeu a equipe do segundo mapeamento, sob coordenação da Universidade Federal de São João Del Rey/MG, quando foram identificados 20 (vinte) empreendimentos econômicos solidários no município.

Para atualizar os dados locais e prospectar novos EES, foi constituída uma equipe para o mapeamento e elaborado um roteiro para as entrevistas. Como resultado, foram registrados quinze empreendimentos de artesanato, cinco de alimentação, três cooperativas de catadores de resíduos sólidos e dezoito grupos culturais, o que soma um total de 41 empreendimentos com características diversas, alguns mais alinhados outros mais distantes dos princípios da economia solidária. O que chamou a atenção no mapeamento é que a maioria dos grupos identificados produz de forma individual, mas comercializa de forma coletiva, o que os aproxima do princípio da autogestão, pilar central da economia solidária. Além disso, a maioria é composta por mulheres.

Os desafios suscitados pelo mapeamento apontam para a necessidade de: i) implantação de uma política pública municipal que responda adequadamente a cada um desses segmentos de produtoras e produtores organizados na perspectiva da economia solidária; ii) articulação em rede desses produtores e produtoras para a comercialização de seus produtos; iii) promoção de mecanismos de compra coletiva de insumos, favorecendo a prática do preço justo sem risco de perda para o produtor; iv) abertura de espaços públicos de comercialização com condições de trabalho dignas para os produtores e produtoras; e v) mobilização dos grupos mapeados para que se somem à construção do Movimento de Economia Solidária, articulado via FESVR.

O mapeamento resultou na presença efetiva de empreendimentos, sobretudo dos segmentos de artesanato e alimentação, nas reuniões de organização do Festival, nas quais seus representantes puderam participar das decisões sobre o espaço de comercialização e outros aspectos do evento. A participação nas reuniões e no Festival propiciou aos empreendimentos que não conheciam com propriedade a economia solidária, apesar de alinhados aos seus princípios, uma formação mínima na área. Além do mais, a vivência das práticas de gestão

inclusiva, democrática e dialógica fortalecem o exercício da autogestão no âmbito dos próprios empreendimentos.

Quanto ao envolvimento dos gestores públicos do município na construção coletiva do Festival, logo no início de 2017 o FESVR deliberou que seria realizado um trabalho de sensibilização com os mesmos, conduzido por uma comissão de quatro membros do Movimento de Economia Solidária, que iriam dialogar com os gestores e demais técnicos das secretarias envolvidas na construção do Festival. As pastas foram definidas em uma reunião do Fórum, na qual também foi discutido o decreto de nomeação do comitê responsável pela realização do Festival e elaboração da proposta de política pública de economia solidária.

A comissão de sensibilização foi constituída por dois representantes de EES, uma gestora pública e um membro de entidade de apoio. Nos diálogos com cada gestora ou gestor público foi discutida a convergência entre a temática da pasta e a economia solidária. Houve também a entrega de material informativo, como cartilhas e os planos nacional e estadual de economia solidária. Aproveitou-se, ainda, para explicar como seria o trabalho dos dois representantes da secretaria, indicados pelo decreto, durante a organização em si do Festival.

Os gestores e técnicos envolvidos cuidaram dos processos licitatórios dos itens alinhados às suas pastas, a partir das decisões sobre os mesmos tomadas de forma democrática nas reuniões de organização Festival. Os gestores e técnicos também: i) participaram dos processos de formação que ocorreram ao longo do processo; ii) mobilizaram todos os setores obrigatoriamente envolvidos em eventos dessa magnitude; iii) providenciaram itens de infraestrutura para os quais não se teve tempo hábil para licitação; iv) estiveram presentes e atuantes nos três dias de Festival e v) participaram do encontro de avaliação do evento reservado aos gestores, sendo a reunião com este segmento a com o maior número de presentes.

Constatou-se que a maioria dos secretários das pastas envolvidas no Festival já tinha ouvido falar de economia solidária, mas nunca tinha trabalhado neste campo e desconhecia alguns temas como, por exemplo, o das finanças solidárias, assim como não tinha uma compreensão clara das variadas manifestações da economia solidária e das possibilidades de atuação prática no âmbito das políticas públicas locais. É um campo novo para o município, como política pública, e o Festival foi considerado pelos gestores uma inovação com um enorme potencial de geração de novos projetos.

Destaca-se também a ação de sensibilização junto ao poder legislativo municipal, refletida na realização da audiência pública na Câmara de Vereadores de Volta Redonda em 16 de agosto de 2017, tendo por finalidade a discussão de políticas públicas em economia solidária.

Esta audiência foi organizada pela Frente Parlamentar de Economia Solidária da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) em parceria com o FESVR.

As reuniões de organização do Festival eram quinzenais no início do processo e passaram a ser semanais nos dois meses que antecederam a realização do evento. A dinâmica das reuniões espelhou a do FESVR. Na medida do possível foram incorporados: a mística de acolhimento, o momento de formação, o espaço de discussão e deliberação coletivas e a breve avaliação de encerramento.

Uma contribuição relevante, sobretudo no início do processo, foi a participação dos discentes do Grupo PET Gestão Social na organização e registro de informações dos grupos temáticos – infraestrutura, comunicação, comercialização, cultura e formação – que foram criados para dar maior agilidade ao processo. O trabalho dos discentes consistiu em controlar o cronograma das atividades e atualizar os registros para que as informações fossem compartilhadas nas reuniões gerais de organização do Festival. Destaca-se que parte dos alunos envolvidos nessa atividade também estavam matriculados na disciplina Tecnologia Social e, portanto, também participaram da elaboração da proposta de política pública de economia solidária.

A aprendizagem coletiva permeou todo o processo na comunidade de prática constituída para a organização do Festival, tendo sido facilitada pela proposta metodológica de condução das reuniões, que, para além dos espaços dedicados à formação, possibilitou a vivência da gestão social, nos seus aspectos de participação inclusiva, abertura ao diálogo e decisões democráticas. Para tal, contribuíram não só a dinâmica específica da discussão e tomada de decisão coletivas, mas também a mística de acolhimento, com seu despertar da intersubjetividade.

Os três dias de Festival compreenderam atividades de formação, que ocorreram no Instituto de Educação Manuel Marinho, reunindo mesas redondas, rodas de conversa e oficinas sobre temas como: política pública de economia solidária, perfil dos empreendimentos econômicos solidários, finanças solidárias, circuitos curtos agroalimentares, redes de cooperativas de catadores de materiais recicláveis e saúde mental na economia solidária. No segundo e terceiro dias foram realizadas rodas de conversa sobre política pública de economia solidária como espaços para contribuição dos participantes na construção da proposta para Volta Redonda. Além dessas atividades de formação no colégio, destinou-se um espaço na Praça Brasil para algumas oficinas, algumas delas conduzidas por EES.

O Festival também reuniu um conjunto expressivo de grupos culturais da região com as mais variadas manifestações, como jongo, maracatu, dança cigana, dança circular, capoeira,

teatro, poesia e diversos gêneros musicais. Muitos grupos aceitaram a proposta de realizar, além da apresentação no palco, um cortejo pelas ruas próximas da Praça Brasil como forma de envolver os munícipes na atmosfera do Festival e da Economia Solidária, convidando-os a participar do evento.

O terceiro eixo de ação do Festival reuniu 18 empreendimentos na área de comercialização, entre artesanato, alimentos processados e orgânicos da agricultura familiar. O desenho da área de comercialização e a definição dos espaços para cada empreendimento foram decididos coletivamente. Apesar de alguns conflitos pontuais, o grupo conseguiu chegar a um consenso sem prejuízos à realização do evento. Para que os participantes pudessem conhecer minimamente as práticas das finanças solidárias, o Festival adotou uma moeda social, o Arigó, que serviu para intermediar as vendas durante o evento.

2.3.3 A Política Pública Municipal de Economia Solidária

Dentro da lógica da administração pública, o Estado possui a função de formular políticas públicas que atendam as demandas sociais e, com isso, induza um desenvolvimento que vise à promoção das capacidades humanas e não se limite ao âmbito econômico. Para que essa transformação se concretize é fundamental que o Estado, como formulador de políticas e principal financiador do desenvolvimento, insira em sua agenda um novo projeto de sociedade como o da economia solidária.

A realização do I Festival de Economia Solidária do Município de Volta Redonda em 2017 resultou na elaboração de uma minuta do projeto de lei da política municipal de economia solidária cuja metodologia adotada legitimou o diálogo, o processo de discussão e a intersubjetividade na sua operacionalização. Tais preceitos configuram a gestão social enquanto forma de gestão democrática e participativa que legitima a sociedade civil como protagonista do processo decisório (TENÓRIO, 2008).

O processo de construção da política pública de economia solidária teve início no Fórum de Economia Solidária de Volta Redonda. As reuniões mensais que antecederam ao Festival de Economia Solidária possibilitaram que tanto demandas do público da economia solidária fossem captadas quanto propostas de geração de trabalho e renda fossem construídas no âmbito deste espaço público de discussão.

Outro fator prévio ao Festival consistiu na participação dos discentes do curso de bacharelado em administração pública – modalidade presencial – inscritos no segundo semestre de 2017 na disciplina Tecnologia Social na realização de pesquisa documental no tema da

economia solidária, que abrangeu: o Plano Estadual da Economia Solidária do Rio de Janeiro; o Projeto de Lei que dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária, os empreendimentos econômicos solidários e cria o Sistema Nacional de Economia Solidária; os documentos gerados pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária; o Plano Plurianual Participativo de Volta Redonda (2018-2021); bem como demais projetos e políticas públicas municipais no campo da economia solidária.

Com base na discussão de tais materiais, foi construído um documento com propostas de ações no campo da economia solidária, distribuídas em oito eixos: 1. Institucional: que propôs a criação de marcos e instrumentos legais, além de arranjos institucionais, como a conferência municipal de economia solidária, o conselho municipal de economia solidária, o plano municipal de economia solidária e a política pública municipal de economia solidária, com a criação de um fundo municipal exclusivo para a área; 2. Formação e Comunicação: na promoção de cursos de extensão, oficinas, fóruns que promovam a conscientização, a mobilização e a qualificação no campo da economia solidária, sobretudo na autogestão; 3. Educação e Cultura: que propôs ações interdisciplinares e integradoras entre a economia solidária, educação básica e projetos de cultura local; 4. Esporte e Lazer: com eventos esportivos já presentes no calendário anual de Volta Redonda, discutiu-se a integração dos empreendimentos econômicos solidários do município e dos catadores de materiais recicláveis como fornecedores de produtos e serviços durante a realização dos eventos; 5. Comercialização: considerado um dos eixos estratégicos para a geração de renda torna-se imprescindível que haja a implantação de espaços itinerantes e circuitos de comercialização em locais de grande circulação, a criação de um selo municipal para os produtos oriundos da economia solidária e ações de fomento ao comércio justo e solidário; 6. Resíduos Sólidos e Sustentabilidade: constitui um eixo de atuação que buscou privilegiar o público dos catadores de materiais recicláveis com ações já presentes no PPA participativo de Volta Redonda, como: criação de projetos e programas direcionados ao catador em áreas, como: saúde, educação, formação técnica e qualificação profissional; criação de um comitê de acompanhamento do plano municipal de resíduos sólidos para o exercício do controle social e da efetiva geração de trabalho e renda aos catadores; investimento na logística para a coleta seletiva baseada na implantação de Pontos de Entrega Voluntária (PEV) de materiais, dentre outros; 7. Finanças Solidárias: estabelecida, principalmente, na criação de um banco comunitário em Volta Redonda e no estímulo a utilização da moeda social; 8. Inclusão Produtiva: considerado um eixo transversal aos demais anteriormente citados; destaca-se pela proposta de criação de um Centro de Referência em Economia Solidária no município que promova a formação

continuada; a orientação técnica aos empreendimentos econômicos e solidários; além de constituir-se como um espaço permanente de comercialização.

As propostas acima foram discutidas durante o I Festival de Economia Solidária de Volta Redonda em duas rodas de conversa realizadas nos dias 10 e 11 de novembro de 2017 direcionadas ao debate da política pública municipal de economia solidária. As rodas de conversa contaram com a participação de docentes e discentes da UFF, de representantes do poder público municipal e estadual e, principalmente, de membros de empreendimentos econômicos solidários de diversos segmentos de Volta Redonda e de municípios da região do Médio Paraíba.

Além dos eixos acima mencionados, o processo de discussão durante as rodas de conversa possibilitou o acréscimo de mais algumas linhas de atuação no campo da economia solidária: saúde e segurança alimentar e nutricional, com foco no público da agricultura familiar; direitos da mulher, com ênfase no empoderamento econômico, ações de formação e comercialização e programas e projetos de apoio socioeconômico; direitos humanos, com olhar para a necessidades de públicos específicos, como usuários da rede de atenção psicossocial; egressos do sistema penitenciário e público LGGBTIs.

Após a realização do Festival, um grupo de trabalho com membros da Universidade, da Secretaria de Planejamento e Modernização da Gestão da Prefeitura Municipal de Volta Redonda e de lideranças do movimento da economia solidária foi formado com o propósito de sistematização das propostas e finalização do texto da minuta do projeto de lei da política pública municipal em economia solidária de Volta Redonda.

No texto final, as diretrizes, princípios e objetivos preconizados pela política municipal de economia solidária de Volta Redonda integram-se às estratégias gerais de inclusão social e produtiva de públicos prioritários; geração de trabalho e renda a partir da promoção de atividades econômicas coletivas e autogestionárias; incentivo aos empreendimentos econômicos solidários e sua integração em redes de cooperação na produção, comercialização e consumo de bens e serviços; desenvolvimento territorial sustentável compreendido em sua multidimensionalidade (VOLTA REDONDA, 2018, Parágrafo Único).

Destaca-se que a política pública de economia solidária elaborada tem na participação da sociedade civil organizada, especialmente, do Movimento de Economia Solidária, seu principal instrumento de gestão pública municipal. Para tanto, foi proposta a criação do conselho municipal e da conferência municipal de economia solidária. O primeiro definido como órgão colegiado e deliberativo, paritário em sua composição, com representação do Estado e da Sociedade, sendo responsável por definir as ações da economia solidária no

município, além de atuar na implementação, controle, acompanhamento, monitoramento e avaliação da política pública de economia solidária. O segundo compreendido como um fórum de debate para a construção da política, sendo reconhecido como um espaço público de reivindicação, de mobilização e de construção das ações que integrarão o Plano Municipal de Economia Solidária.

Ainda no âmbito da gestão pública municipal, reconhece-se como estratégico para a permanência da política pública de economia solidária, a criação de uma secretaria municipal dedicada ao estabelecimento de uma estrutura administrativa responsável pela execução da política pública de economia solidária no município (VOLTA REDONDA, 2018, Art. 15º). Dentre os objetivos propostos pela política municipal de economia solidária de Volta Redonda destacam-se:

- contribuir para a concretização dos preceitos constitucionais que garantam aos cidadãos o direito a uma vida digna;
- fortalecer e estimular o associativismo e o cooperativismo que se caracterize como empreendimento da economia solidária;
- contribuir para a geração de riqueza, melhoria da qualidade de vida e promoção da justiça social;
- contribuir para a promoção do trabalho decente no âmbito dos empreendimentos econômicos solidários;
- apoiar a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis, organizados em cooperativas, na gestão e execução da coleta seletiva no município, estimulando a colaboração por parte da população;
- efetivar a desburocratização, adaptação, flexibilização de exigências da burocracia pública municipal, inclusive de ordem fiscal, de forma a viabilizar a atividade econômica dos empreendimentos de economia solidária, em consonância com o projeto de modernização da gestão municipal;
- apoiar ações que aproximem consumidores e produtores, impulsionando na sociedade reflexões e práticas relacionadas ao consumo consciente e ao comércio justo, inclusive por meio de campanhas educativas;
- promover a integração, interação e intersectorialidade das políticas públicas que possam fomentar a economia solidária (VOLTA REDONDA, 2018, Art. 7º).

No que concerne a organização da política municipal de economia solidária de Volta Redonda deliberou-se pelos seguintes eixos de ações: I. educação, qualificação, assistência

técnica e formação social e profissional; II. finanças solidárias e serviços de crédito; III. produção, comercialização, comércio justo e solidário e consumo responsável; IV. articulação de empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação; V. pesquisa e desenvolvimento e apropriação adequada de tecnologias; VI. ações intersetoriais e transversais e inserção de ações de economia solidária em áreas como: cultura, saúde, educação, meio ambiente, ação social, desenvolvimento econômico e turismo, políticas públicas para mulheres, idosos e direitos humanos, juventude entre outras (VOLTA REDONDA, 2018, Art. 8º).

Como parte da estruturação da política pública municipal de economia solidária foi proposto um centro público de economia solidária que pudesse reunir ações educativas, de assistência técnica e de assessoria aos empreendimentos econômicos solidários, além de constituir-se como um espaço de comercialização.

O financiamento da política seria oriundo da criação de um fundo municipal de economia solidária vinculado à secretaria municipal de economia solidária com dotação orçamentária, estrutura de organização e de funcionamento definidas em legislação específica (VOLTA REDONDA, 2018, Art. 29º). A administração do fundo municipal seria competência de um comitê gestor (VOLTA REDONDA, 2018, art. 29º § 2º) e sua supervisão realizada pelo conselho municipal de economia solidária (VOLTA REDONDA, 2018, art. 31º).

Uma das atribuições do fundo municipal de economia solidária diz respeito a destinação de recursos para financiar a constituição de bancos comunitários, além de promover o acesso a serviços de finanças e de crédito (VOLTA REDONDA, 2018, art. 11º).

De forma geral, pode-se dizer que o processo de construção da política pública municipal de economia solidária de Volta Redonda foi resultado da participação de diversos segmentos seja do poder público seja da sociedade civil no âmbito de espaços públicos que permitiram a construção da política e de sujeitos políticos. Soma-se a isso, o diálogo e a troca de saberes como elementos presentes na interação entre os participantes cujo objetivo estava na formação do campo da economia solidária tanto na dimensão societal quando na esfera estatal.

2.4 AVALIAÇÃO DO PROCESSO

A avaliação do Festival foi organizada em três momentos: um dia somente com os gestores públicos envolvidos no processo; outro com o FESVR e demais participantes que contribuíram para a realização do evento; e o terceiro dia com os artistas que participaram do festival. A opção por essa divisão foi de caráter eminentemente prático, tendo possibilitado, no entanto, a percepção da ótica particular de cada segmento a respeito do processo.

O objetivo da avaliação foi o de identificar as principais contribuições, bem como as dificuldades observadas durante o processo de organização e realização do Festival, buscando-se registrar os indicativos que permitam um aperfeiçoamento na próxima edição do evento. Como forma de sistematização, a avaliação foi dividida pelos seguintes eixos: i) educação e formação; ii) comercialização; iii) infraestrutura; iv) comunicação e v) cultura. Como o intuito deste relato é dar ênfase ao processo de aprendizagem coletiva e aculturação em economia solidária e gestão social, destacam-se a seguir algumas observações resultantes do processo de avaliação.

No que diz respeito à dinâmica das reuniões de organização do festival, a mística de acolhimento chamou a atenção de algumas pessoas, sobretudo dos gestores, por ser algo inusitado para muitos. No entanto, destacaram a sua contribuição para a condução de processos democráticos de discussão e decisão coletivas, na medida em que promovem a intersubjetividade.

Os momentos de formação em economia solidária durante as reuniões também foram destacados como relevantes pelos participantes. Para os gestores públicos e EES prospectados pelo mapeamento, a compreensão do que é economia solidária descortinou possibilidades de novas práticas e projetos, tendo contribuído para isto não só a aprendizagem coletiva ao longo do processo como o mapeamento para os EES e a sensibilização para os gestores. Como indicativo da relevância e do potencial dessa formação, no Encontro de Gestores para o Plano Estratégico Municipal, vários gestores que antes não conheciam a economia solidária a incorporaram às propostas apresentadas nos grupos de trabalho destinados à construção de um planejamento de longo prazo para o município.

O reconhecimento quanto à importância da aculturação em economia solidária por meio do aprendizado coletivo fez com que muitos apresentassem proposta para a continuidade desse processo formativo durante a avaliação, como: a formação em economia solidária dos gestores públicos, por meio de cursos de extensão oferecidos por universidades locais; a oferta de oficinas sobre economia solidária dentro de algumas secretarias municipais estratégicas, para envolvimento de um maior número de trabalhadores da gestão pública neste campo, destacando a capilaridade que o tema pode ter junto aos CRAS - Centros e Referência em Assistência Social e escolas públicas municipais, por exemplo; a criação de cartilhas informativas, além de vídeos curtos, para difusão junto à população de forma geral.

O aspecto da participação periférica como característica das comunidades de prática da economia solidária também foi ressaltado em observações nos encontros de avaliação. Isso pode ser exemplificado em sugestões como: a inserção de ações de economia solidária em

outros eventos organizados pela prefeitura e não só no Festival; o desenvolvimento de ações de economia solidária nas escolas, para o exercício da autogestão por parte das crianças e adolescentes; a aproximação da economia solidária a outros temas relevantes, com foco em mulheres, direitos humanos, permacultura, pedagogias alternativas, moda justa, entre outros, como forma inclusão de novos atores e maior difusão da economia solidária.

A respeito da aculturação em gestão social a partir do processo de construção coletiva na comunidade de prática da organização do Festival, que é o propósito central deste relato, destaca-se a fala um do funcionário da Secretaria de Saúde, que participou durante todo o processo e que está há mais de 20 anos na gestão municipal, como forma de ilustrar a contribuição da prática da gestão social: “nunca vi um processo de organização como este, em que tantas pessoas, tão distintas e de diferentes organizações participam juntas em prol de algo”.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este relato procurou, a partir da descrição dos processos de construção do I Festival de Economia Solidária de Volta Redonda e da elaboração da proposta de política pública municipal de economia solidária, apresentá-los como comunidades de prática, destacando seu potencial de aprendizagem social e de participação periférica. Considera-se ainda que a dinâmica em tais comunidades de prática tem na gestão social a diretriz, por compreender a participação inclusiva de novos atores, as relações pessoais baseadas na intersubjetividade, a discussão coletiva com respeito à dialogicidade e a deliberação democrática de ideias.

Nesse sentido, considera-se que o processo de aculturação promovido aos participantes de tais comunidades de prática, tanto no que diz respeito à economia solidária quanto à própria gestão social, propiciou uma: visão mais ampla sobre a economia solidária e suas potenciais aplicações em outros campos; experiência efetiva das potencialidades da gestão social na condução de projetos coletivos interorganizacionais; maior sensibilidade com respeito à consideração da diversidade nas iniciativas sociais; percepção da importância dos processos de sensibilização e mobilização para o bom desempenho dos projetos coletivos; e, por último, compreensão de que a aprendizagem coletiva se dá na junção entre reflexão e ação, subjetividade e objetividade.

REFERÊNCIAS

CANÇADO, A.C.; PEREIRA, J.P.; TENÓRIO, F.G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: CRV, 2013.

FRANÇA FILHO, G. C. Definido gestão social. In: SILVA JR, J. T.; MÁISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FUNG, A; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.

GAVENTA, J. **Towards participatory local governance: six propositions for discussion**. Sussex: Ford Foudation, 2001.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, volume II, 2003.

SCHOMMER, P.C.; FRANÇA FILHO, G. C. Gestão Social e Aprendizagem em Comunidades de Prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA JR, J. T.; MÁISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

SOUZA-SILVA, J.C.de; DAVEL, E. **Da ação à colaboração reflexiva em comunidades de prática**. Anais do X Colóquio Internacional sobre Poder Local: desenvolvimento e gestão social de territórios. Salvador, 11 a 13 de dezembro de 2006.

TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: uma perspectiva conceitual**. Revista de Administração Pública, 1998: 32(5), 7-23.

_____. **(Re)Visitando o Conceito de Gestão Social**. Desenvolvimento em Questão, 2005: 3(5), 101-124.

_____. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. Ensaio de gestão social**. 3.ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijui, 2008.

VOLTA REDONDA. Minuta do Projeto de Lei da Política Municipal de Economia Solidária. Dispõe sobre os empreendimentos econômicos solidários e a Política Municipal de Economia Solidária de Volta Redonda e dá outras providências. Janeiro de 2018. Texto original.

WENGER, E. Communities of practice and social learning systems. *Organization*, 2000: 7(2), 225-46.

COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA INTERNACIONAL

*Érica Aline Ferreira Silva*⁵⁹

*André Spuri Garcia*⁶⁰

*José Roberto Pereira*⁶¹

*Lucas Canestri de Oliveira*⁴

Resumo

A coprodução do bem público pressupõe um processo participativo permanente da sociedade nas decisões políticas de governo e abertura do governo para o diálogo com a sociedade, no sentido de realizar e alcançar o bem comum. O engajamento cívico proporciona à sociedade maior interação com a coisa pública e, a partir disso, o cidadão passa a fazer parte das discussões políticas promovidas no âmbito dos entes federados, ou seja, município, estado e união. Diante do cenário de pouco engajamento cívico da sociedade brasileira que, em muitos casos, o aparato burocrático sobressai sobre as reais necessidades sociais, é importante conhecer como esta temática vem sendo abordada no campo científico para, posteriormente, explorá-la. Assim, como a coprodução do bem público é abordada na literatura internacional? O objetivo é identificar e analisar as tendências de produção acadêmica em coprodução do bem público. A pesquisa foi realizada por meio de uma análise bibliométrica a partir da busca por artigos científicos indexados na base Web of Science e o gerenciamento de dados por meio dos softwares Microsoft Excel® e CiteSpace. Foram considerados apenas documentos em formato de artigo científico e em todos os anos disponíveis na base, não delimitando nenhuma área específica. Ao final da filtragem, como resultado, encontraram-se 119 artigos. As redes geradas no CiteSpace permitem melhor compreensão do cenário internacional sobre coprodução, destacando principais autores e referências, países, categorias e palavras-chaves. Por fim, trata-se de um campo que está se fortalecendo e novas pesquisas são propostas.

Palavras-chave: Engajamento Cívico. Participação. Administração Pública.

⁵⁹ Mestre em Administração, Doutoranda em Administração – Universidade Federal de Lavras, ferreiraerica@posgrad.ufla.br

⁶⁰ Mestre em Administração, Doutorando em Administração – Universidade Federal de Lavras, andrespurigarcia@gmail.com

⁶¹ Doutor em Sociologia, Professor Titular – Universidade Federal de Lavras, jrobertopereira2013@gmail.com

⁴ Mestre em Administração, Doutorando em Administração - Universidade federal de Lavras, canestri@gmail.com

COPRODUCTION OF THE PUBLIC GOOD: AN INTERNATIONAL BIBLIOMETRIC ANALYSIS

Abstract

The coproduction of the public good presupposes a permanent participatory process of society in the government policy decisions and opening of the government for the dialogue with the society, in the sense of realizing and achieving the public good. Civic engagement provides society with greater interaction with public affairs and, from this, the citizen becomes part of the political discussions promoted within the federated entities, that is, municipality, state and union. Faced with the scenario of little civic engagement of Brazilian society, which in many cases, the bureaucratic apparatus stands out about the real social needs, it is important to know how this theme is being approached in the scientific field and later to explore it. So, how is the coproduction of the public good dealt with in the international literature? The objective is to identify and analyze the trends of academic production in coproduction of the public good. The research was performed through a bibliometric analysis from the search for scientific articles indexed in the Web of Science database and data management through the software Microsoft Excel® and CiteSpace. Only documents in scientific article format and in all the years available in the database were considered, not delimiting any specific area. At the end of the filtering, as a result, 119 articles were found. The networks generated in CiteSpace allow a better understanding of the international scenario on coproduction, highlighting main authors and references, countries, categories and keywords. Finally, it is a field that is strengthening and new research is being proposed.

Keywords: Civic Engagement. Participation. Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

A participação do cidadão na administração pública é fundamental para desenvolver e promover ações em prol do bem comum. O engajamento cívico proporciona à sociedade maior interação com a coisa pública e, a partir disso, o cidadão passa a fazer parte das discussões políticas promovidas no âmbito dos entes federados, ou seja, município, estado e união. Para que isso seja possível é necessário incentivar a participação. Em busca de discutir os processos e atender as demandas, o trabalho em conjunto pode proporcionar grandes diferenças na vida da comunidade. Este processo participativo é conhecido como coprodução do bem público.

Esta ação visa articular os atores envolvidos para uma tomada de decisão conjunta, na qual os cidadãos se envolvem em questões e ações dialógicas. Como forma de satisfazer os anseios da sociedade, a gestão pública se fundamenta em práticas e tendências para uma gestão reflexiva e participativa, no intuito de romper com aspectos autoritários marcados pela história do país (PAES DE PAULA, 2005).

Diante do cenário de pouco engajamento cívico da sociedade que, em muitos casos, o aparato burocrático sobressai sobre as reais necessidades sociais, é importante conhecer como esta temática vem sendo abordada no campo científico para, posteriormente, explorá-la. Assim, o problema de pesquisa deste artigo é: Como a coprodução do bem público é abordada na literatura internacional? Diante disso, o objetivo é identificar e analisar as tendências de produção acadêmica em coprodução do bem público. A pesquisa será realizada por meio de uma análise bibliométrica a partir da busca por artigos científicos indexados na base *Web of Science*.

As relações entre Estado e sociedade, na perspectiva da temática, são complexas e, na maioria das vezes, cabe ao Estado ser protagonista da ação, enquanto a sociedade atua como uma receptora passiva. Contudo, ao trabalhar a coprodução do bem público este cenário muda. Assim, buscar o fortalecimento do campo pode ser de grande relevância para a inversão do protagonismo entre os dois setores, no sentido de colocar a sociedade a frente da elaboração, implementação, execução e avaliação dos processos presentes na administração pública.

Em consonância com o conceito de Estado republicano de Bresser-Pereira (2004; 2009), Denhardt (2012, p. 23) ressalta que a “administração pública está interessada na gestão de processos de mudança que visem lograr valores societários publicamente definidos”. No sentido desses valores republicanos, o papel do cidadão deve ser discutido amplamente, não se relacionando apenas às questões individuais. Destaca-se também que, para Keinert (2007), o grande desafio da administração pública é o de romper com as dicotomias, deixando de lado

a ideia que primeiro se refaz o pacto Estado-sociedade para depois pensar-se no operacional. Assim, a busca pela emancipação social se torna uma ação necessária no âmbito das relações entre Estado, mercado e sociedade civil, e o indivíduo passa a ser coprodutor de bens e serviços em prol do interesse público.

O envolvimento da sociedade depende também da abertura que é ofertada, da forma que as informações são dispostas e das ações que permeiam o relacionamento Estado-Sociedade. Espera-se que as ações advindas do serviço público sejam acessíveis a toda a população, não apenas de forma transparente uma vez que, prezar pela transparência do serviço público, é fazer jus ao espaço que cabe a cada um e que nada deve substituí-lo. Para Schommer et al. (2011), o compartilhamento de práticas presentes na coprodução torna os cidadãos corresponsáveis pelas políticas públicas.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em outras quatro seções. A seguir será tratada a apresentação teórica das principais características da coprodução do bem público. Na terceira seção, os procedimentos metodológicos, relatando como a pesquisa bibliométrica foi realizada. Na seção quatro os resultados e discussões, destacando os pontos mais relevantes presentes nos artigos encontrados com a busca, bem como nas redes geradas. Por fim, as considerações finais, limitações e futuras pesquisas.

2 COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO

O engajamento cívico é, em termos gerais, o envolvimento da população nas decisões da administração pública. No Brasil, historicamente, predominou o Estado na relação com a sociedade como consideram, dentre outros autores, Carvalho (2007) e Andrade, Castro e Pereira (2012). Ao tratarem da cidadania e do papel da administração pública nesse processo, os autores consideram que no Brasil predomina o “Estadocentrismo”, e que ao invés de se tratar de uma prática de cidadania deve-se considerar esse papel como o de “Estadania”, pois destaca-se a primazia do Estado como ator protagonista na estruturação da vida social, cabendo aos atores não-estatais um papel de coadjuvantes destituídos de agência.

Contudo, a organização e atuação da sociedade nos últimos anos no Brasil tem se transformado na direção de democratizar as relações entre os setores e de fortalecer o seu papel nas decisões públicas, estimulando a participação da população na gestão pública. Neste sentido, esse protagonismo se fortalece com o argumento de Tenório (2007, p. 26), qual seja

Gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática (combinação de competência técnica com atribuição

hierárquica), monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. (...) No processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva (TENÓRIO, p. 26, 2007).

Desta forma, busca-se inserir a sociedade nas discussões públicas por meio de um processo dialógico, sem coerção. Essa ideia corrobora com a noção de um sistema coprodutivo. Ostrom (1996, p. 1073) chama a atenção que a “coprodução implica que cidadãos podem desempenhar um papel ativo na produção de bens e serviços públicos”. Para Schommer et al. (2011, p. 40), “entende-se produção do bem público como estratégias de produção de bens e serviços públicos em redes e parcerias, contando com engajamento mútuo de governos e cidadãos, individualmente ou em torno de organizações associativas ou econômicas”.

Neste sentido, para Netto, Salm e Burigo (2014, p. 170) “o modelo da nova gestão pública utiliza estratégias de coprodução para tornar os serviços públicos mais eficientes, principalmente na relação entre custo e benefício”. O intuito é trazer o cidadão para as discussões de forma a tornar os resultados mais eficientes e que atendam, de fato, aos anseios da sociedade.

Em suma, a coprodução dos serviços públicos a partir da complementaridade dos modelos e da proposta de administração pública pode ocorrer (1) por meio da organização burocrática em que haja a gestão participativa obtida por meio de estruturas de consentimento; (2) por meio das organizações sociais com características isonômicas; (3) por meio de comunidades engajadas com a produção do bem público; (4) por meio da responsabilidade social das empresas, quando elas produzem um bem público, fato amplamente ignorado pelos estudiosos da administração pública; e (5) por meio do cidadão, em seu papel de ser político, produzindo o bem público (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 112).

Segundo Netto, Salm e Burigo (2014), a prestação dos serviços públicos na lógica desta nova gestão sustenta a coprodução por meio de premissas que orientam tal modelo, principalmente, nos predicados da democracia e do interesse público no ato de servir ao cidadão. Além disso, vale discutir também a influência de conceitos como participação, cidadania e transparência no engajamento cívico. Salm e Silva (2015, p. 146) complementam que “esses conceitos também são relevantes porque a sociedade democrática caracteriza-se pela participação política de seus membros e enseja o controle social e a transparência dos órgãos públicos”.

Habermas (2003, p. 9) propõe uma sociologia reconstrutiva da democracia, tendo como premissa que “o modo de operar de um sistema político, constituído pelo Estado de direito, não pode ser despido de fundamento, nem mesmo em nível empírico, quando não se leva em conta a dimensão de validade do direito e a força legitimadora da gênese democrática do direito” (HABERMAS, 2003, p. 9). Complementa-se, ainda, que um processo democrático deve gerar a legitimidade através de um procedimento de formação da opinião e da vontade que garante (a) publicidade e transparência para o processo deliberativo, (b) inclusão e igual oportunidade para a participação, e (c) uma pretensão justificada para resultados obtidos através da troca de argumentos (HABERMAS, 2008, p. 11).

No âmbito das relações públicas é importante compreender também a ideia de interesse como norte a atender as necessidades da sociedade, Cabral (2012, p. 4) define esta questão como

O atributo, ou valor, gerador de atitudes e comportamentos sociais que proporcionam o compartilhamento explícito das representações dos indivíduos acerca de seu bem-estar e da reprodução coletiva local desse bem-estar. O interesse público está infundido em bens que podem ser qualificados como públicos à medida que seu consumo ou apropriação é um ato de fruição local que propicia a coesão e a inclusão sociais. Os assuntos que afetam o interesse público interferem autônoma e indistintamente na vida das pessoas, atingindo-as direta ou indiretamente, como fato atual ou potencialidade na perspectiva de alterar, a despeito das reações ou motivações do indivíduo, a sua relação com o ambiente, com outros indivíduos, com o trabalho, ou com os produtos da vida social.

Segundo Bresser-Pereira e Grau (1999), não existe o interesse público de forma absoluta e, portanto, autoritária. Pode-se afirmar que há uma forma relativa, a qual ocorre por meio do consenso que vai se formando sobre o que constitui uma moral comum. A participação e a cidadania também influenciam neste processo e visam promover o papel de cada cidadão, reforçando suas obrigações frente à administração pública. Neste contexto, as relações passam por um processo de transformação. Segundo Amorim (2007, p. 12), isso ocorre “nas relações sociais, com o fortalecimento de organizações sociais e comunitárias e com o surgimento de novos estilos de gestão pública e de ação coletiva, que possibilitem a inclusão da população nos processos políticos decisórios”.

O envolvimento da sociedade depende também da abertura que é ofertada, da forma que as informações são dispostas e das ações que permeiam o relacionamento Estado-Sociedade. Prezar pela transparência do serviço público é fazer jus ao espaço que cabe a cada um e que nada deve substituí-lo. Diante da complexidade dessas ações

A estratégia de coprodução do bem público, a partir da complementaridade dos modelos e da proposta, requer atividades de coordenação política além da

atividade usual de coordenação na organização burocrática pública. Também a liderança da rede que coproduz o bem público, interagindo em todos os espaços da sociedade politicamente articulada, tem atribuições mais complexas do que aquelas exercidas no âmbito da burocracia (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 112).

O processo para a concretização dessas mudanças advém de ações inovadoras atuando com uma sociedade ativa do cumprimento de seu papel. Entretanto, para Paes de Paula (2005), o que tem se observado neste cenário é uma manutenção dos arranjos institucionais que foram impostos pela última reforma do Estado, o que reflete apenas em uma reprodução de práticas gerencialistas na gestão pública. Cabe ao gestor conseguir quebrar essas barreiras do funcionalismo público e ser capaz de colocar em prática o paradigma social, uma vez que “o papel do administrador público é dar apoio à criação e à manutenção do discurso autêntico, por meio do qual serão ouvidos e levados em conta os valores de uma multidão de cidadãos públicos” (DENHARDT, 2012, p. 245).

No sistema democrático brasileiro o governo atua por meio do voto. Torna-se necessário inverter essa lógica de atuação do governo, colocando os movimentos sociais, as organizações não governamentais e formas associativas representativas da sociedade civil como protagonistas das ações públicas. Cumpre lembrar aqui o relevante papel que tem no Brasil o Ministério Público, ao defender a sociedade dos interesses privados que insistem a tomar conta do Estado. O grande desafio é, segundo Andrews (2011, p. 141), “equilibrar adequadamente a eficiência do sistema com a legitimidade da ação do Estado, evitando que a juridificação de procedimentos deliberativos resulte na burocratização da participação”.

Sendo assim, o valor das pessoas deve ser medido por suas ideias e opiniões conscientes e não apenas pelo seu voto. Contudo, vale ressaltar que

As dificuldades ou limites para a implementação de experiências participativas são gritantes, haja vista a combinação de elementos perversos e constrangedores, tais como: as desigualdades sociais, as culturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, além da complexidade dos aparatos institucionais (LÜCHMANN, 2002, p. 38).

Frente a este cenário complexo, Denhardt (2012) chama a atenção para a natureza aparentemente paradoxal da construção teórica, envolvendo administração e política, eficiência e responsividade, fato e valor, autonomia e responsabilidade, teoria e prática. A constante busca por respostas nos leva, segundo o autor, a entender que não há respostas e “na melhor das hipóteses, existem apenas perguntas e orientações – esperamos que elas ao menos sejam as perguntas e as orientações corretas” (DENHARDT, 2012, p. 286).

Para Schommer et al. (2011), o compartilhamento de práticas presentes na coprodução torna os cidadãos corresponsáveis pelas políticas públicas. A fim de compreender a forma como

esta coprodução pode ocorrer no serviço público, este estudo se fundamenta na análise das produções acadêmicas a nível internacional, destacando os principais países, autores, palavras-chaves, categorias, dentre outros fatores que demarcam o campo.

3 METODOLOGIA

O estudo se propõe a realizar uma bibliometria de artigos científicos. Segundo Ramos-Rodríguez e Ruiz-Navarro (2004), a análise bibliométrica se fundamenta em instrumentos sistematizados para encontrar padrões nas publicações. A busca é feita por meio de técnicas quantitativas, as quais analisam a produção acadêmica diante de um cenário pré-definido, podendo ser caracterizado pelas citações, autorias, palavras-chaves, periódicos, evolução, dentre outras opções.

Prado et al. (2016) apresentam um *framework* de análise bibliométrica (Quadro 1), a fim de organizar e sistematizar passo-a-passo da coleta dos dados, bem como da análise. Este *framework* será utilizado – com adaptações – neste estudo.

Quadro 1 - Framework de análise bibliométrica

1	Operacionalização da Pesquisa	1	Escolha da(s) base(s) científica(s) ou periódicos	
		.1	1	Delimitação dos termos que representam o campo
2	Procedimentos de busca (filtros)	.2	2	<i>Title</i> (termo do campo) <i>AND</i> topic (direcionamento)
		.1	2	Filtro 1: Delimitação em somente artigos
		.2	2	Filtro 2: Todos os anos
		.3	2	Filtro 3: Todas as áreas
		.4	2	Filtro 4: Todos os idiomas
		.5	3	Download das referências
3	Procedimentos de seleção (Banco de dados)	.1	3	Download das referências para utilização no <i>CiteSpace</i>
		.2	3	Importação dos dados para <i>software</i> de análise
		.3	4	Eliminação dos artigos duplicados no banco de dados
4	Adequação e organização dos dados	.1	4	Eliminação de artigos por meio de leitura flutuante
		.2	4	Eliminação por meio da análise da polissemia dos termos
		.3		

	4	Busca dos artigos completos em .pdf
	.4	
§ Análise da produção Científica	5	Análise do volume das publicações e
	.1	tendências temporais
	5	Análise das referências e artigos mais citados
	.2	
	5	Análise dos periódicos
	.3	
	5	Análise da autoria
	.4	
5	Análise das categorias (áreas) das publicações	
.5		
5	Análise das palavras-chave	
.6		
5	Descrição, estudo das relações e tendências	
.7		

Fonte: Adaptado de Prado et al. (2016).

Conforme o *framework* de análise bibliométrica apresentado, o primeiro procedimento para a operacionalização da pesquisa foi a escolha da base *Web of Science*. A escolha da base se justifica pela sua relevância. Além disso, a escolha por uma única base permite a padronização dos resultados. Para a busca utilizou-se a expressão entre aspas no campo ‘título’, ou seja, o termo deveria constar no título do artigo – entendendo que dessa forma o artigo possui a temática como central em seu desenvolvimento, da seguinte forma: TI: coproduce* OR coproduction OR co-production*) AND TS: (public_service* OR public_good* OR public_sector* OR public_administration* OR civil_society* OR social_participation* OR deliberation*.

Foram considerados apenas documentos em formato de artigo científico e em todos os anos disponíveis na base até 2017 (início de dezembro). Ademais, não foi delimitada nenhuma área específica. Ao final da filtragem, como resultado, encontraram-se 119 artigos. No procedimento de seleção do banco de dados, os dados foram gerenciados e analisados por meio dos softwares *Microsoft Excel®* e *CiteSpace* (CHEN, 2004). O primeiro passo foi o *download* das referências. Em seguida, *download* dos arquivos por meio de uma planilha eletrônica para utilização do *Microsoft Excel®*. Por fim, *download* do arquivo utilizado no *CiteSpace*. A partir disso, geraram-se as redes via *CiteSpace*, as quais proporcionam uma análise da produção acadêmica por meio de tendências de publicações, crescimento das publicações, dentre outros (CHEN, 2004; PRADO et al., 2016). Além das redes foi gerada, inicialmente, uma tabela para iniciar as discussões e apresentar o campo de estudo em foco.

Por fim, a análise da produção científica proposta por Prado et al. (2016) se expõe por meio da análise do volume das publicações, principais autores, referências mais citadas,

categorias, palavras-chave e países de origem. Diante disso, a bibliometria permite duas análises, a saber: *research front* (frente de pesquisa) e *intellectual basis* (base intelectual). A frente de pesquisa consiste na análise bibliométrica dos artigos encontrados na busca. Por sua vez, a base intelectual consiste em analisar os autores e trabalhos mais referenciados pelos artigos da busca.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para Whitaker (1980), o primeiro trabalho desenvolvido na área de coprodução, a participação cidadã é comumente vista como tentativa de influenciar a formulação de políticas públicas. No artigo, o autor argumenta que os cidadãos também podem e exercem influências importantes sobre a política por meio da participação na execução de programas públicos.

Segundo Whitaker (1980), esta questão é, particularmente, o caso dos serviços humanos onde a mudança no comportamento do cliente é o ‘produto’ que deveria ser entregue. Os cidadãos coproduzem serviços públicos, solicitando assistência de agentes de serviços, cooperando na execução de programas de agência, bem como negociando para redirecionar as atividades dos agentes. A participação cidadã na prestação de serviços é, de fato, muitas vezes crítica para o sucesso do programa.

Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) discutem o estado da arte na pesquisa sobre coprodução de serviços públicos. Segundo os autores, entende-se por coprodução, de forma bastante restrita, o envolvimento de cidadãos e grupos individuais na prestação de serviços públicos. Para Parks et al. (1981), o conceito de coprodução de serviços públicos capturou uma atenção crescente como um meio potencial de aumentar a eficácia e a eficiência de um governo local. No artigo, os autores exploram o conceito de coprodução em um esforço para aprimorar a definição deste e adicionar rigor à compreensão dos efeitos da coprodução na prestação de serviços locais e nos processos pelos quais a atividade coprodutiva ocorre.

Brudney e England (1983) buscam definir coprodução de uma maneira útil para os decisores políticos, como também para os acadêmicos que se dedicam às implicações do conceito. Segundo os autores, as atividades coprodutivas dos cidadãos ou a ‘produção do consumidor’ são esforços voluntários de indivíduos ou grupos para melhorar a qualidade e/ou a quantidade de serviços que recebem (BRUDNEY; ENGLAND, 1983).

Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) destacam o conceito fundamentando-se nos seguintes questionamentos: Quais são os motivos da coprodução? Como a coprodução pode ser organizada de forma eficaz? Quais são os efeitos da coprodução? Por outro lado, Brudney e

England (1983) complementam o entendimento a partir de três principais linhas de pesquisa que emergem da literatura de acordo com a natureza dos benefícios alcançados: individual, grupal e coletivo.

Para melhor compreensão das referências mais citadas, a Tabela 1 apresenta uma sistematização deste conteúdo.

Tabela 1 - Referências mais citadas

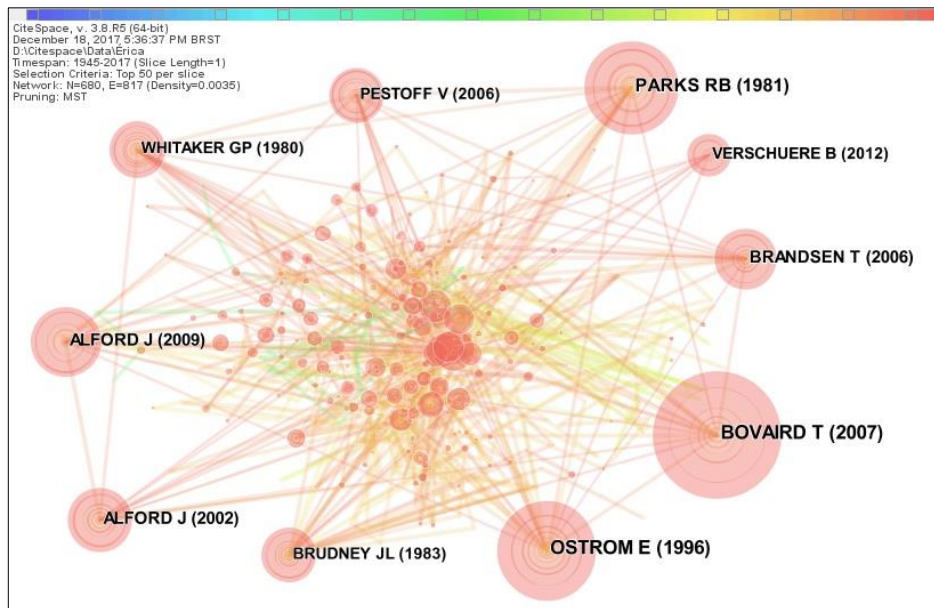
Título	Autores	Fonte
Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations	Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordon P. Whitaker, Rick Wilson (1981)	Policy Studies Journal
Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services	Bovaird, T. (2007)	Public Administration Review
Co-Production: The State of the Art in Research and the Future Agenda	Verschuere, B., Brandsen, T., Pestoff, V. (2012)	Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations
Co-Production, The Third Sector and the Delivery of Public Services	Brandsen, T., V. Pestoff. (2006)	Public Management Review
Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development	Ostrom, E. (1996)	World Development
Toward a definition of the co-production concept	Brudney, J., England, R. (1983)	Public Administration Review
Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory	Alford, J. (2002)	Administration & Society
Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production	Alford, J. (2009)	Basingstoke: Palgrave Macmillan
Co-Production: Citizen Participation in Service Delivery	Whitaker, G. (1980)	Public Administration Review
Citizens and Co-Production of Welfare Services: Childcare in Eight European Countries	Pestoff, V. (2006)	Public Management Review

Fonte: Elaborado pelos autores.

A sistematização das referências mais citadas oferece um panorama inicial do campo estudado, complementando-se com a rede de referências presente na Figura 1. As referências

mais citadas constituem a base intelectual de um determinado campo, pois são estas as obras que fundamentam teoricamente os artigos que são produzidos. Além desta análise, algumas questões mais específicas serão abordadas por outras redes geradas no *CiteSpace*, o que promoverá as discussões que este artigo propõe por meio da bibliometria.

Figura 1 - Referências mais citadas



Fonte: Elaborado pelos autores.

Pela rede exibida na Figura 1 nota-se uma forte inter-relação entre os autores referenciados, fato que reforça o campo de coprodução. Em especial, os trabalhos de Bovaird (2007), Parks et al. (1981) e Ostrom (1996) contribuem de forma significativa para as discussões. Neste sentido, faz-se necessária uma análise destes trabalhos.

Segundo Ostrom (1996), a coprodução é um processo através do qual os insumos de indivíduos que não estão ‘dentro’ da mesma organização são transformados em bens e serviços. A autora fornece uma breve visão geral da teoria da coprodução e sua relevância para a compreensão dos dois casos que são apresentados em relação ao Brasil e a Nigéria. Para Ostrom (1996), o intuito principal é tratar de funcionários públicos que desempenham um papel importante no contexto abordado por ela. No Brasil, os funcionários públicos incentivam ativamente um alto nível de contribuição dos cidadãos para a produção de infra-estrutura urbana. Por outro lado, na Nigéria, os funcionários públicos desencorajam as contribuições dos cidadãos para a educação primária.

Bovaird (2007) parte de uma reflexão a respeito do papel da formulação de políticas e da prestação de serviços no domínio público. Para o autor, a elaboração de políticas não é mais vista como um processo puramente *top down*, mas sim como uma negociação entre muitos sistemas de políticas que se interagem. Do mesmo modo, os serviços não são mais simplesmente entregues por profissionais e gerentes em órgãos públicos, mas coproduzidos pelos usuários e suas comunidades.

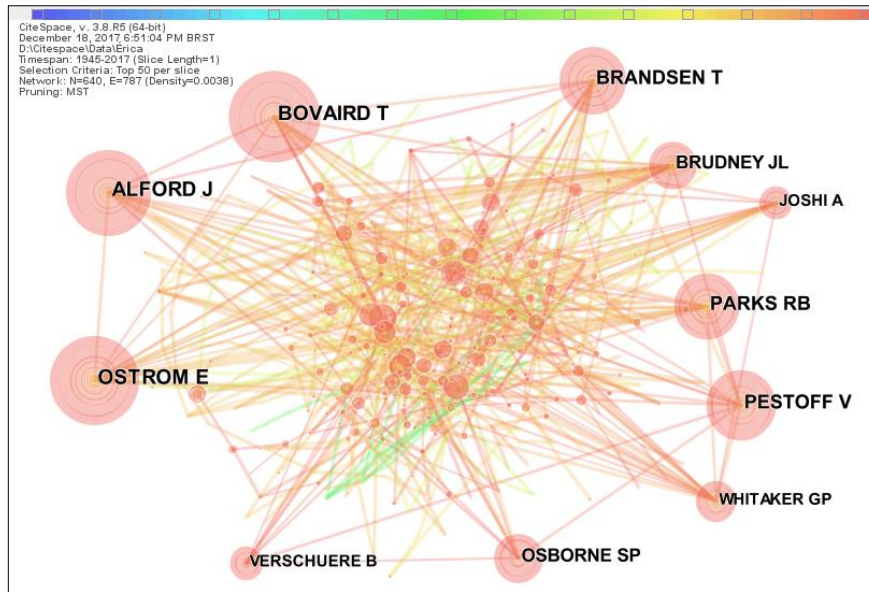
O estudo desenvolvido por Bovaird (2007) sugere que as concepções tradicionais de planejamento e gerenciamento de serviços estão agora desatualizadas e precisam ser revisadas para levar em consideração o potencial da coprodução como mecanismo de integração e incentivo à gestão de recursos e serviços. É importante compreender o papel emergente da coprodução do usuário e da comunidade, bem como as diferentes formas de coprodução que se desenvolveram na prática em vários estudos de caso sobre a melhoria radical dos serviços públicos locais.

Segundo Parks et al. (1981), em muitos casos a produção do consumidor é um complemento essencial para os esforços dos produtores regulares. Assim, sem as atividades produtivas dos consumidores, nada de valor irá resultar. Isso parece ser característico da produção de serviço público. Para os autores, a coprodução envolve uma mistura dos esforços produtivos dos produtores regulares e consumidores. Essa mistura pode ocorrer diretamente, o que envolve esforços coordenados no mesmo processo de produção, ou indiretamente por meio de esforços independentes e relacionados de produtores regulares e produtores de consumo.

Parks et al. (1981) ressaltam, ainda, que se ocorrer a coprodução, ocorre como resultado de influências tecnológicas, econômicas e institucionais. A tecnologia determina se existem funções de produção para um serviço no qual as atividades regulares e de produtor de consumo contribuem para o resultado. Considerações econômicas determinam se é eficiente para misturar atividades regulares e produtoras a fim de produzir o serviço. As considerações institucionais determinam se a mistura apropriada é permitida em situações em que a coprodução seja tecnicamente viável e economicamente eficiente, além se a mistura é desencorajada onde é ineficiente.

Estas e outras contribuições se fortalecem pela relação dos autores mais citados, conforme Figura 2.

Figura 2 - Autores mais citados



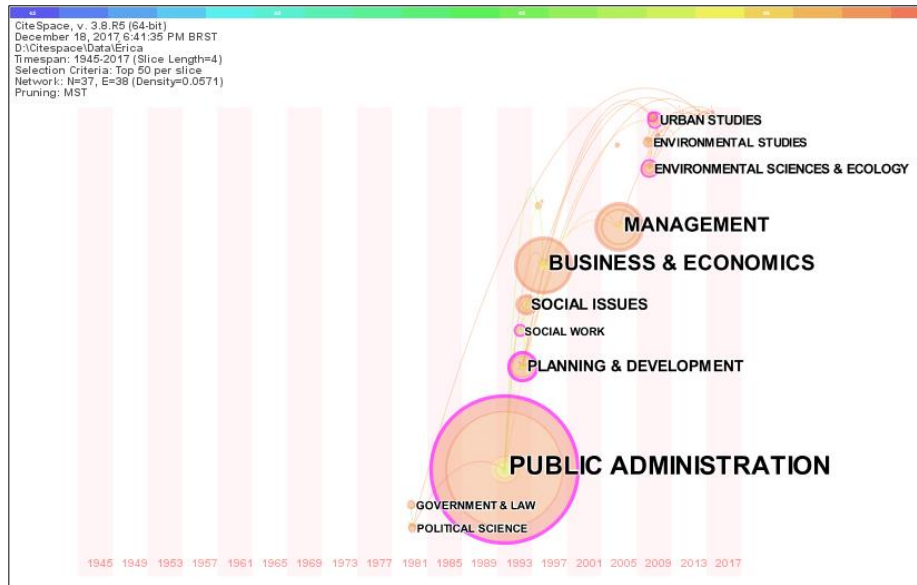
Fonte: Elaborado pelos autores.

Para melhor compreender o campo, Joshi e Moore (2004) abordam o conceito institucionalizado de coprodução como a prestação de serviços públicos (amplamente definidos, para incluir a regulamentação) através de uma relação regular em longo prazo entre agências estatais e grupos organizados de cidadãos, nos quais ambos fazem contribuições substanciais de recursos.

Alford (2002) parte de uma reflexão mais crítica, indagando por que os clientes do setor público coproduzem? E, por meio desse questionamento, o autor direciona seu trabalho a uma conceituação dos fatores que induzem a coprodução do cliente. Para isso, são apresentados no contexto australiano quatro estudos de caso do setor público. Assim, argumenta-se que os clientes não são simples maximizadores de utilidade, mas os recursos são motivados por uma mistura complexa de elementos não-materiais, dos quais Alford (2002) propõe uma teoria de contingência.

A figura 3 mostra as categorias da *Web Of Science* nas quais os artigos são classificados. Em outras palavras, esta análise mostra em quais campos de conhecimento uma determinada temática vem sendo tratada. No cenário da coprodução de serviços públicos fica evidente a forte participação da temática na administração pública, negócios, economia e gestão como um todo.

Figura 3 - Categorias



Fonte: Elaborado pelos autores.

O campo da coprodução é representado, em sua essência, pela administração pública. Segundo Osborne, Radnor e Strokosch (2016) a coprodução é uma das temáticas centrais para a reforma das políticas públicas em todo o mundo. Diante de um cenário marcado pela reforma do serviço público, planejamento e prestação de serviços efetivos, os autores afirmam que a coprodução ainda é pouca formulada. É preciso promover discussões e conhecimentos sobre a temática em prol do desenvolvimento de formulação e implementação de políticas públicas.

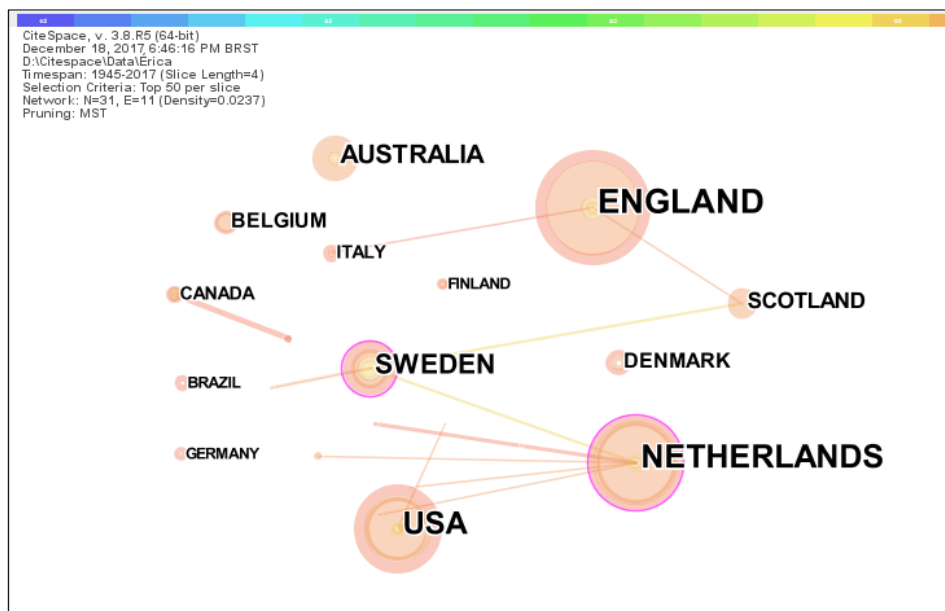
Além disso, outras categorias se demonstram representativas como planejamento e desenvolvimento, estudos voltados para a área urbana, meio ambiente, problemas sociais, dentre outros. Becker, Naumann e Moss (2017), por exemplo, trabalharam sob a ótica da coprodução e bens comuns no cenário urbano, mais especificamente, Berlim e Hamburgo, Alemanha. O intuito dos autores foi explorar novas geografias de coprodução emergentes em políticas de energia urbana. Assim, os autores analisaram os processos de remunicipalização dos serviços urbanos, envolvendo o restabelecimento da propriedade pública com uma forte agenda democrática e ecológica para o governo da infra-estrutura energética, se fundamentando em estudos de caso das cidades alemãs. Os autores buscaram formas de entender esses desenvolvimentos que transcendem em binários convencionais, como a propriedade pública *versus* a propriedade privada ou o consumidor *versus* o produtor.

Durose et al. (2017) também desenvolvem o trabalho na coprodução de serviços públicos, oferecendo rotas baseadas em teoria e conhecimento para evidenciar a coprodução. O objetivo dos autores foi conhecer organizações comunitárias e prestadores de serviços em pequena

escala que experimentam a coprodução, metodologicamente. Segundo Durose et al. (2017), essas abordagens têm o potencial de promover a inovação e a experimentação de escala e podem ser utilizadas para avaliar o potencial desse serviço, bem como o compartilhamento de dados, dentre outros.

As categorias reforçam as discussões que são tratadas na literatura e que essa revisão bibliométrica buscou conhecer. Uma gama de alternativas existe para incrementar o estudo e conhecer afundo o campo da coprodução, seus diálogos e aplicações. Muitos trabalhos são desenvolvidos sob a temática e, a nível internacional, os estudos estão mais presentes na Inglaterra, seguida dos países baixos e Estados Unidos, conforme Figura 4.

Figura 4 - Países

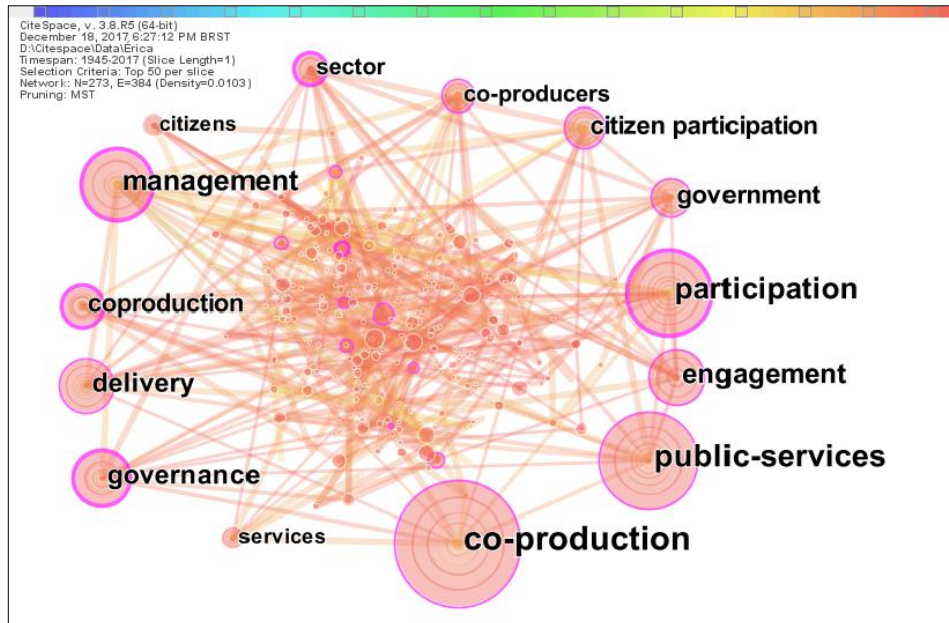


Fonte: Elaborado pelos autores.

Observa-se que a Inglaterra é o país mais representativo para a temática, contudo, no que tange a rede de relações os países baixos estão mais fortalecidos. Nota-se também certa ligação com os Estados Unidos, contudo, este ponto ainda precisa ser fortalecido de uma forma geral.

Por fim, apresentam-se as principais palavras (Figura 5) que estão presentes nas buscas e, por meio delas, o campo da coprodução se reforça em relação aos serviços públicos, à participação, ao engajamento, a gestão.

Figura 5 - Palavras-chave



Fonte: Elaborado pelos autores.

Para Brandsen e Pestoff (2006) a pesquisa sobre gestão pública tem aumentado a atenção para o terceiro setor, em especial, para o papel na prestação de serviços públicos. Pela rede apresentada na Figura 5 nota-se a forte representação dos serviços públicos para o campo estudado. Segundo os autores, a evidência disso é o aumento do número de publicações sobre o tema, bem como um número crescente de sessões e trabalhos em algumas conferências acadêmicas. No entanto, Brandsen e Pestoff (2006) ressaltam que ainda falta uma compreensão empírica abrangente do que acontece quando o terceiro setor é atraído para prover serviços públicos.

Em relação à participação, O'Brien et al. (2017) discutem o que motiva os constituintes a participar no cenário de programas que envolvem a coprodução de serviços governamentais. O estudo compara duas perspectivas sobre tal questão: o modelo tradicional de público como cidadão trata a participação em função de uma disposição geral que se estende a muitas formas de participação cívica e política como, por exemplo, voluntariado e votação; e o modelo de público como parceiro, que argumenta que um determinado programa pode confiar em qualquer um dos diversos tipos de motivações humanas, dependendo da natureza específica da participação necessária.

Os autores utilizaram sistemas que fornecem uma linha direta e ferramentas *on-line* para solicitar serviços governamentais não emergenciais. Assim, segundo O'Brien et al. (2017) as atividades civis e a votação previam uma maior probabilidade de geração de relatórios em

bairros não residenciais (por exemplo, trabalho). Essa dicotomia destaca a distinção entre os dois modelos na conceitualização das motivações para a participação na coprodução. O artigo explora como estender essa lógica à avaliação da participação, divulgação e disparidades no acesso por meio de programas.

Mais voltado para a ótica de gestão, Alford (2009) explora em seu livro como as organizações governamentais precisam de seus clientes para contribuir com o tempo e o esforço, a fim de coproduzir serviços públicos. Além disso, o autor trata também como as organizações podem obter melhor esse trabalho, fornecendo um bom atendimento ao cliente e atraindo suas necessidades intrínsecas e valores sociais.

A temática tratada é ampla e nota-se como o campo pode ser abordado em diferentes setores. O processo coprodutivo discutido neste trabalho se caracteriza, basicamente, segundo Netto, Salm e Burigo (2014) pelo envolvimento de organizações sejam elas formais, públicas, privadas e/ou organizações não governamentais, bem como grupos da comunidade e cidadãos, os quais compartilham entre si responsabilidades e poder na produção dos serviços públicos. E este conjunto de palavras visa reforçar o elo entre a coprodução e a prestação de serviços públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo da coprodução do bem público é vasto e diversos questionamentos e aplicações podem ser promovidos. Os estudos tendem a uma ótica voltada mais para administração pública, entretanto, pesquisas com foco nos negócios, na gestão e na economia também são encontradas. Devido a pluralidade do termo, diferentes campos são explorados e alguns autores reforçam isso. A prática de um sistema coprodutivo fortalece a gestão e os estudos desenvolvidos na área contribuem significativamente para a consolidação desta base.

No que tange a participação ativa na coprodução de bens e serviços, é preciso que alguns pontos sejam superados. Deste modo, o fortalecimento da opinião pública e sua capacidade de influenciar uma decisão política serão capazes de reduzir os erros e manipulações existentes no regime democrático brasileiro, impedindo a legitimação de um poder absolutista disfarçado como poder democrático.

A administração pública no Brasil tem potencial para superar determinados costumes e se abrir para uma nova forma de gestão. Capacidade de se desenvolver profissionalmente e socialmente, promovendo grandes impactos sociais. O papel do cidadão deve ser discutido, então, em seu caráter comunicativo, de forma que possa participar e representar sobre questões

de valores e não apenas relacionadas às preferências. Este cidadão se encontra imerso em um recorte histórico complexo e incerto, o qual necessita de um norte frente às transformações do mundo contemporâneo.

As discussões promovidas na literatura internacional sobre a temática foram demonstradas por meio da análise bibliométrica proposta neste trabalho. Por meio da sistematização das redes, questões pontuais como a análise das principais categorias, autores, países, bem como das próprias palavras-chave que acentuaram a construção teórica foram demonstradas. Ficou claro que a temática é ampla e por mais que fortes características estejam voltadas para o setor público, é possível discutir coprodução em diversas áreas e segmentos. Estes dados complementam a proposta do artigo, uma vez que sua premissa foi analisar a coprodução do bem público.

A nível internacional, 119 trabalhos discutem a temática. No entanto, a busca se restringiu ao campo 'título' e, aqueles artigos que tratam de coprodução, mas não possuem a temática no título do artigo, não entraram no filtro. Essa é uma limitação do trabalho. Outra limitação é que a análise bibliométrica focou em apenas uma base de pesquisa.

Como forma de ampliar a pesquisa sugere-se que novas buscas sejam feitas e que o campo de pesquisa na base indexada seja ampliado, a fim de abranger trabalhos que não apresentem 'coprodução' no campo do título, mas que tratam em sua análise a temática. Outra sugestão para pesquisas futuras é explorar novas bases indexadas. Para complementar o estudo, uma busca a nível nacional também pode ser feita. Assim, é possível analisar o que vem sendo discutido no Brasil sobre coprodução do bem público e criar um quadro e/ou esquema comparativo, destacando semelhanças e divergências da temática.

Por fim, trata-se de um campo amplo tanto nas pesquisas, como nas alternativas de aplicação e discussão. Coproduzir serviços não cabe apenas à ótica do setor público. Organizações privadas e de outra natureza podem investir nesta prática como forma de criar um ambiente mais aberto de trabalho e parcerias. Os indivíduos de um determinado ambiente é parte integrante do todo e a prática de engajá-los nos processos da organização promovem uma gestão menos engessada e mais susceptível às mudanças, inovações e desafios a fim de melhor gerir seus recursos em prol do público, da sociedade e/ou qualquer ator que o trabalho seja direcionado.

REFERÊNCIAS

- ALFORD, J. Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production. **Basingstoke: Palgrave Macmillan**, 2009.
- ALFORD, J. Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory. **Administration & Society**, v. 34, n. 1, pp. 32–56, 2002.
- ANDRADE, D. M.; CASTRO, C. L. C.; PEREIRA, J. R.. Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira? **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 46, n.1, pp. 177-190, 2012.
- ANDREWS, C. W. **Emancipação e legitimidade**: uma introdução à obra de Jürgen Habermas. São Paulo: Editora Unifesp, 2011.
- BECKER, S.; NAUMANN, M.; MOSS, T. Between coproduction and commons: understanding initiatives to reclaim urban energy provision in Berlin and Hamburg. **Urban Research & Practice**, 2017.
- BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, pp. 846 –60, 2007.
- BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. ‘Co-Production, The Third Sector and the Delivery of Public Services’. **Public Management Review**, v. 8, n. 4, pp. 493–501, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **O surgimento do Estado republicano**. Lua Nova, São Paulo, n. 62, pp. 131-150, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 15-48, 1999.*
- BRUDNEY, J.; ENGLAND, R. Toward a definition of the co-production concept. **Public Administration Review**, pp. 59-65, 1983.
- CABRAL, E. H. S. Desenvolvimento e terceiro setor: possibilidades globais e escolhas locais. *Revista CIRIEC BRASIL*, Salvador, v. 1, n. 1, 2012.
- CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- CHEN, C. Searching for intellectual turning points: Progressive knowledge domain visualization. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 101, 1, pp. 5303-5310, 2004.
- DENHARDT, R. **Teorias da Administração Pública**. SP, Cengage Learning, 2012.
- DUROSE, C.; NEEDHAM, C.; MANGAN, C.; REES, J. Generating ‘good enough’ evidence for coproduction. **Evidence and Policy**, v. 13, n.1, 2017.

HABERMAS, J. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. **Líbero**, Ano XI, n. 21, pp. 9-21, 2008.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, vol II. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003. 354p.

JOSHI, A; MOORE, M. Institutionalised co-production: Unorthodox public service delivery in challenging environments. **Journal of Development Studies**, 2004.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. 2. ed. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2007.

LÜCHMANN, H. H. L. Democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de pesquisa**, n. 33, pp.1-46, 2002.

NETTO, L. M.; SALM, V. M.; BURIGO, V. A Coprodução dos Serviços Públicos: Modelos e Modos de Gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, pp. 164-178, 2014.

O'BRIEN, D. T.; OFFENHUBER, D.; BALDWIN-PHILIPPI, J.; SANDS, M.; GORDON, E. Uncharted Territoriality in Coproduction: The Motivations for 311 Reporting. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 2, pp. 320–335, 2017.

OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; STROKOSCH, K. Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?. **Public Management Review**, v. 16, 2016.

OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**. v. 24, n. 6, pp.1073-1087, 1996.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PARKS, R. B.; BAKER, P. C. ; KISER, L.; OAKERSON, R.; OSTROM, E.; OSTROM, V.; PERCY, S. L.; VANDIVORT, M. B.; WHITAKER, G. P.; WILSON, R. Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. **Policy Studies Journal**, v. 9, n. 7, pp.1001 – 1011, 1981.

PESTOFF, V. Citizens and Co-Production of Welfare Services: Childcare in Eight European Countries. **Public Management Review**, v.8, n. 4, pp. 503–519, 2006.

PRADO, J. W.; ALCANTARA, V. C.; CARVALHO, F. M.; VIEIRA, K. C.; MACHADO, L. K. C.; TONELLI, D. F. Multivariate analysis of credit risk and bankruptcy research data: a bibliometric study involving different knowledge fields (1968-2014). **Scientometrics**, v. 106, pp. 1007-1029, 2016.

RAMOS-RODRIGUEZ, A. R., RUÍZ-NAVARRO, J. Changes in the intellectual structure of strategic management research: a bibliometric study of the Strategic Management Journal, 1980-2000. **Strategic Management Journal**, v. 25, n. 10, pp. 981-1004, 2004.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, pp. 68-96, 2009.

SALM, J. F.; SILVA, M. H. da. A Inserção Social dos Programas Stricto Sensu em Administração das Universidades Públicas e a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. 41, pp. 143-155, 2015.

SCHOMMER, P.C.; MORAES, R.L.; NUNES, J.T.; CLAUDINO, J. **Pesquisa - Observatórios Sociais voltados à cidadania e à educação fiscal no Brasil: estrutura e atuação**. Relatório técnico. Florianópolis; Itajaí: UDESC/ESAG e OSI, 2011.

TENÓRIO, F. G. A. (Coord). **Gestão Social: metodologia, casos e práticas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007. 136p.

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-Production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 23, n. 4, pp. 1083–101, 2012.

WHITAKER, G. Co-Production: Citizen Participation in Service Delivery. **Public Administration Review**, v. 40, 1980.

OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS EM NATAL: UM OLHAR ACERCA DA RELAÇÃO COM OS ESPAÇOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

*Lindijane de Souza Bento Almeida*⁶²

*Raquel Maria da Costa Silveira*⁶³

*Glenda Dantas Ferreira*⁶⁴

*Thaysa Thyanne Belo Costa*⁶⁵

Resumo

O presente artigo analisa a atuação dos movimentos sociais urbanos de Natal/RN nos espaços de participação social. Objetiva-se demonstrar como se dá a atuação dos movimentos sociais urbanos de Natal/Brasil nos espaços institucionalizados de participação social. Parte-se do pressuposto de que, principalmente após a Constituição Brasileira de 1988, com a criação de diversos canais abertos à população, os movimentos sociais vêm ocupando assento nos espaços institucionalizados o que, por um lado, proporciona a coparticipação dos atores na construção do bem comum e, por outro, pode arrefecer a luta social. A fim de realizar a pesquisa proposta, buscou-se, inicialmente, identificar os principais espaços institucionalizados de participação em Natal, selecionando-se para, o presente estudo, o Conselho da Cidade do Natal e neste a atuação do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) como única entidade e movimento social com assento permanente no conselho. Por meio de entrevistas semiestruturadas com os conselheiros e acompanhamento das reuniões ocorridas no ano de 2017, buscou-se conhecer como esse movimento atua nesse espaço e como influencia no processo de produção das políticas públicas locais.

Palavras-chave: Participação Social. Movimentos Sociais. Espaços Institucionalizados de Participação. Políticas Públicas.

62Doutora em Ciências Sociais, Docente do Departamento de Políticas Públicas da UFRN, almeida.lindijane@gmail.com.

63Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN), Doutoranda em Ciências Sociais (UFRN), raquelmcsilveira@hotmail.com.

64 Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UFRN), Docente do Departamento de Gestão Pública da UFPB, glenda.dgp@hotmail.com.

65 Mestranda em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (UFRN), thaysa_belo15@hotmail.com.

THE URBAN SOCIAL MOVEMENTS IN NATAL: A LOOK AT THE RELATIONSHIP WITH THE INSTITUTIONALIZED SPACES OF SOCIAL PARTICIPATION

Abstract

This article analyzes the performance of the urban social movements of Natal / RN in the spaces of social participation. It aims to demonstrate how the actions of the urban social movements of Natal/Brazil take place in the institutionalized spaces of social participation. It is assumed that, mainly after the Brazilian Constitution of 1988, with the creation of several channels open to the population, social movements have been occupying a place in the institutionalized spaces which, on the one hand, provides the participation of the actors in the construction of the common good and, on the other hand, can cool the social struggle. In order to carry out the proposed research, we initially sought to identify the main institutionalized spaces of participation in Natal, selecting for the present study, the City Council of Natal and in this the action of the Movement of Fight in the Neighborhoods, Villages and Favelas (MLB) as sole entity and social movement with permanent seat in the council. Through semi-structured interviews with the advisors and follow-up of the meetings held in 2017, we sought to know how this movement operates in this space and how it influences the process of producing local public policies.

Keywords: Social Participation. Social Movements. Institutional Participation Spaces. Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, grande parte da literatura sobre sociedade civil tem se dedicado a estudar a participação de ativistas de movimentos sociais em espaços de formulação e implementação de políticas públicas, a exemplo de conselhos gestores. O caso brasileiro chama a atenção pelo fato de que, os movimentos sociais constituíram-se enquanto atores centrais na criação e na consolidação da arquitetura participativa nas mais diversas áreas de políticas públicas.

Nesse contexto, surge o desafio desses atores disputarem no interior das arenas de participação seus interesses e projetos (MIGUEL, 2014). Para tanto, tais atores “modificaram suas formas de atuação, construíram novas demandas, buscaram qualificação, alteraram suas relações com a base, forjaram novos padrões de liderança, intensificaram o diálogo e os trânsitos com o campo político-institucional” (TATAGIBA, 2011, s/p).

É sob esse prisma de investigação que se busca aqui, para além de analisar a atuação dos movimentos sociais urbanos de Natal/RN nos espaços de participação, analisar a influência desses atores sociais no processo de produção das políticas públicas.

O presente artigo tem como objetivo demonstrar como se dá a atuação dos movimentos sociais urbanos de Natal/Brasil nos espaços institucionalizados de participação social. Parte-se do pressuposto de que, principalmente após a Constituição Brasileira de 1988, com a criação de diversos canais abertos à população, os movimentos sociais vêm ocupando assento nos espaços institucionalizados o que, por um lado, proporciona a coparticipação dos atores na construção do bem comum e, por outro, pode arrefecer a luta social.

A fim de realizar a pesquisa proposta, buscou-se, inicialmente, identificar os principais espaços institucionalizados de participação em Natal, selecionando-se para o presente estudo o Conselho da Cidade do Natal por se constituir como um órgão colegiado, de natureza permanente, deliberativa e consultiva, que discute questões amplas e diversas relacionadas às políticas de desenvolvimento urbano sustentável. Tal conselho congrega gestores municipais de áreas diversas, organizações da sociedade civil (como federações e sindicatos), além de movimentos sociais e representantes territoriais. A sua composição destaca o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) como única entidade e movimento social com assento permanente no conselho. Nesse sentido, o MLB foi o movimento social estudado. Por meio de entrevistas semiestruturadas com os conselheiros e acompanhamento das reuniões ocorridas no ano de 2017, buscou-se conhecer como esse movimento atua nesse espaço e como influencia no processo de produção das políticas públicas locais. Foram entrevistados cinco conselheiros,

sendo um representante do poder legislativo, dois do poder executivo, um do segmento acadêmico e um representante do MLB.

2 OS MOVIMENTOS SOCIAIS E AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

No Brasil, a construção de arenas de participação tem sido um processo intenso de busca pela aproximação entre atores sociais e estatais (ABERS; VON BULOW, 2011). Ao longo dos últimos anos, grande parte da literatura sobre sociedade civil tem se dedicado a estudar a participação de ativistas de movimentos sociais em espaços de formulação e implementação de políticas públicas, a exemplo de conselhos gestores, conferências e orçamentos participativos (ABERS; VON BULOW, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; TATAGIBA, 2011; TRINDADE, 2017).

O caso brasileiro chama a atenção pelo fato de que, os movimentos sociais constituíram-se enquanto atores centrais na criação e consolidação da arquitetura participativa nas mais diversas áreas de políticas públicas no país. Como aponta Tatagiba (2011, s/p, grifo da autora), “em estreita conexão com atores da arena política-institucional, os movimentos sociais apostaram na luta “por dentro do Estado” como estratégia de transformação social”.

Para Almeida e Tatagiba (2012), é fundamental reconhecer que:

Os atores da sociedade civil não são portadores de uma racionalidade imparcial como se encarnassem, em si, o “bem comum” ou o “interesse público”. Eles são, ao contrário, portadores de concepções “situadas” e “parciais” do que deve ser o “bem comum”, na maior parte do tempo, conflitantes e até mesmo antagônicas entre si (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 75).

Com isso, ao levar em consideração o crescente interesse em participar de processos decisórios sobre políticas públicas, “os ativistas, frequentemente, cruzam a fronteira entre o Estado e a sociedade, trabalhando em alguns momentos em organizações da sociedade civil e em outros momentos em órgãos estatais”, buscando-se, portanto, utilizar o Estado como plataforma a fim de garantir maior visibilidade e eficácia as suas demandas (ABERS; VON BULOW, 2011, p. 66).

O fato é que, apesar da característica central dos movimentos sociais basear-se na ação coletiva de confronto (TRINDADE, 2017), os movimentos sociais, em especial os mais organizados, relacionam-se com instituições políticas por meio de vários canais e espaços de

participação. Esses atores têm concentrado seu repertório⁶⁶ para além do confronto direto com as autoridades, têm buscado, também, influenciar decisões sobre políticas públicas por meio do envolvimento em instituições participativas⁶⁷. Tal atuação tem permitido aos movimentos sociais realizar negociações públicas junto às autoridades, bem como mobilizar o poder judiciário (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; TRINDADE, 2017).

Como chama a atenção Castells (2013, p. 158), os movimentos sociais contam com uma "autocomunicação de massa, baseada em redes horizontais de comunicação multidirecional, interativa, na internet; e, mais ainda, nas redes de comunicação sem fio, atualmente a principal plataforma de comunicação em toda parte".

Nesse sentido, segundo Tatagiba (2011, s/p), devido a sua capacidade de combinar diferentes formas de atuação, os movimentos sociais da contemporaneidade tornaram-se muito mais flexíveis com relação as suas táticas. E, baseados nessa capacidade, as decisões estratégicas além de dilemáticas, nas palavras de Tatagiba, "resultam de um jogo complexo no qual intenções, recursos, oportunidades e posições relacionais aparecem como determinantes da ação" (TATAGIBA, 2011, s/p).

De acordo com Trindade (2017), embora as fronteiras existentes entre os movimentos sociais e os grupos de interesse regulares no sistema político tornem-se, muitas vezes, quase imperceptíveis, é visível a maior permeabilidade que as instituições públicas oferecem aos grupos de interesse e aos partidos políticos. À guisa de reflexão, o autor nos faz a seguinte colocação: "Basta refletirmos, a título de exemplo, sobre quem tem mais capacidade para pautar os rumos da política habitacional no Brasil: as grandes construtoras imobiliárias ou os movimentos populares de moradia" (TRINDADE, 2017, p. 121).

Do outro lado, o protesto acaba sendo o principal recurso daqueles grupos que não têm acesso regular e privilegiado aos canais decisórios mais relevantes, porém, como ressalta Trindade (2017) "Isto não significa que os ativistas não tenham acesso aos canais decisórios ou

⁶⁶ Embora a noção de repertório tenha sofrido mudanças, o conceito convencional reflete o esforço de Tilly em estabelecer uma relação entre cultura e ação política. Significa, de modo geral, um conjunto de formas de ação por meio das quais as pessoas se manifestam coletivamente (TILLY, 1995).

⁶⁷ Uma primeira abordagem quanto ao conceito de IPs, foi esboçada por Avritzer (2008, p. 45), na qual pode-se entender instituições participativas como "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas". Uma segunda abordagem em torno deste conceito parte do estudo de Pires e Vaz (2010, p. 15), os quais propõem o uso do conceito de "institucionais participativas como conceito abrangente que permita concebermos e analisarmos conjuntamente os diferentes processos institucionais por meio do qual cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas" (PIRES; VAZ, 2010; BORBA 2011).

que estejam totalmente isolados do sistema político, mas ter acesso não significa ter acesso regular, e muito menos privilegiado” (TRINDADE, 2017, p. 122, grifo do autor).

Nesse sentido, Abers, Serafim e Tatagiba (2014), utilizando-se do conceito de repertório empreendido por Tilly, propõem o conceito de repertório de interação para investigar a realidade da mobilização coletiva no país a partir da relação entre Estado e sociedade. Tal ampliação conceitual permitiu às autoras incorporar a diversidade de estratégias utilizadas pelos movimentos sociais no Brasil.

Dessa forma, ao analisarem o contexto brasileiro, as autoras ressaltam que ao longo dos últimos anos, buscou-se, por parte dos ativistas, construir e fortalecer espaços de participação formalizados, como também, experimentar outros canais de negociação e colaboração entre Estado e sociedade, como novas formas de negociação em outros espaços, entre governantes e representantes dos movimentos sociais, para além de protestos (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). De acordo com as autoras, as instituições participativas formais, como conselhos gestores e conferências, constituem-se enquanto fundamentais em diversas áreas das políticas públicas. E, dessa maneira, “o mote da “participação da sociedade” abriu espaços para a combinação mais criativa de diferentes práticas e rotinas, ampliando as chances de acesso e influência dos movimentos sobre o Estado” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 326).

Historicamente, conforme Abers, Serafim e Tatagiba (2014), a literatura internacional a respeito da ação coletiva tem focado na relação entre Estado e sociedade sob a ótica do conflito, explicando-se, portanto, o lugar do protesto como componente central do repertório dos movimentos sociais. Contudo, a despeito das relevantes contribuições que essa literatura tem trazido, como apontam Abers e von Bulow (2011), o caso brasileiro a desafia, chamando a atenção para o fato da contínua atuação dos movimentos sociais por dentro do Estado e do aparato estatal (ABERS; VON BULOW, 2011).

Nesse sentido, Abers e von Bulow (2011) pontuam o fato de que “não só é relevante teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado”, mas também “como os movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal” (ABERS; VON BULOW, 2011, p. 78). Dando continuidade ao debate, Abers, Serafim e Tatagiba (2014), identificam um conjunto de rotinas comuns⁶⁸ de interação entre Estado, sociedade e movimentos sociais, caracterizada tanto por aspectos marcadamente conflituosos, como pela aproximação entre esses atores: protestos e ação direta; participação institucionalizada; política de proximidade; e ocupação de cargos na burocracia.

68 Para maior detalhamento das quatro rotinas identificadas no estudo, ver Abers, Serafim e Tatagiba (2014).

No que tange a protestos e à ação direta, as autoras explicam que, historicamente, ao expressar suas demandas, os movimentos sociais pressionam atores estatais a negociar por meio da demonstração de sua capacidade de mobilização. Para além da marcha, modo exemplar de protesto, as autoras chamam atenção para outros meios pelos quais os movimentos buscam publicizar conflitos. Com relação a isso, Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 332) identificam dois tipos de rotinas de protesto e ação direta: “protesto para abrir ou restabelecer negociação” e “protestos como parte do ciclo de negociação”.

Quanto à interação baseada na participação institucionalizada, de acordo com as autoras, essa rotina caracteriza-se pelo “uso de canais de diálogo oficialmente sancionados que são guiados por regras previamente definidas”, caracteriza-se ainda “por reuniões públicas e documentadas, que tem o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, P. 332). No Brasil, predominam três modelos de participação institucionalizada, o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências.

Com relação à política de proximidade, destaca-se que essa forma de interação funciona através de contatos pessoais entre atores sociais e estatais. Atores específicos aos quais lhes são conferidos certo nível de prestígio tal que lhes possibilita prescindir das mediações institucionais que possuem acesso (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, P. 332).

No que se refere à quarta rotina de interação entre Estado e movimentos sociais, ou seja, a ocupação de cargos na burocracia, as autoras apontam que “para alguns movimentos sociais brasileiros, ocupar posições no governo é uma estratégia comum para o avanço de seus objetivos”, ora devido ao fato de que, tal ocupação “gera efeitos de retroalimentação sobre outras rotinas de interação”, como por exemplo, “movimentos sociais têm mais oportunidades de envolver-se na política de proximidade quando seus colegas ocupam cargos no governo” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 333).

Diante do exposto e a partir de um balanço geral, ressalta-se, também, o outro lado da moeda, ou seja, alguns estudos têm apontado para os riscos ou desvantagens do investimento feito pelos movimentos sociais ao trilharem o caminho da participação institucional. Conforme destacam Giugni e Passy (1998 apud Tatagiba, 2011, s/p), algumas consequências da cooperação dos movimentos com o Estado podem resultar, por exemplo, na pressão quanto à profissionalização dos movimentos; moderação dos objetivos; dificuldade em manter a mobilização das bases; perda de visibilidade pública; e fragmentação interna.

Em seus estudos, Tatagiba (2011) aponta que, na prática, o uso de uma determinada forma de ação em muito se deve ao contexto no qual as organizações desses movimentos atuam. Nesse sentido, como ressalta a autora:

a existência de uma política pública que incorpora a participação popular no seu processo de planejamento e implementação tende a empurrar as organizações – até mesmo as mais “radicais” – a diferentes formas de negociação com o Estado; enquanto, pelo contrário, uma política pública menos permeável à influência dos atores sociais tende a empurrar as organizações – até mesmo aquelas que se inclinaram a uma atuação mais “propositiva” – a diferentes formas de ação direta (TATAGIBA, 2011, s/p).

Portanto, percebe-se que em resposta a mudanças no cenário político, ou seja, a maior ou menor abertura do Estado para a atuação dos movimentos nos processos decisórios de políticas públicas, os movimentos sociais modificam sua forma de agir, revendo, assim, suas estratégias de interação com o Estado.

Em se tratando da política urbana no país, ao longo dos anos de 1998 e 2001, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR) concentrou esforços no acompanhamento do processo de tramitação e discussão do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), que instituiu um conjunto de diretrizes e instrumentos direcionados ao planejamento e à gestão das cidades.

Na prática, o Estatuto da Cidade incorporou princípios e instrumentos discutidos ao longo das últimas duas décadas. Em seu art. 2º, o Estatuto da Cidade recupera a proposta de gestão democrática das cidades, a qual deve ser garantida por meio da “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (CARDOSO, 2012, p. 40).

O fato é que os conselhos gestores, assim como outras formas de participação na gestão das políticas públicas, inauguraram a prática de novas formas de representação política (BORBA; LUCHMANN, 2010). São, portanto, instituições fundamentais na atuação política, com reconhecimento legal e político institucional, criadas para discutir, formular e acompanhar as ações e políticas de diferentes setores das políticas públicas.

Diante do exposto, busca-se aqui analisar a atuação dos principais movimentos sociais urbanos de Natal/RN em instituições participativas e a influência desses atores sociais sobre a política urbana da capital potiguar.

3 O CONSELHO DA CIDADE E O CONTEXTO DE NATAL/RN

As reflexões anteriores foram fundamentais no delineamento de questões importantes no debate acerca da relação Estado e Sociedade na contemporaneidade. Parece ser consenso que a partir da redemocratização a participação da sociedade civil no processo de gestão e de controle das políticas públicas, por meio dos conselhos setoriais, ganhou relevo.

A despeitos dos avanços que foram obtidos ao longo da década de 1990, foi somente no início dos anos 2000 que as mudanças relacionadas aos arranjos de gestão em torno das políticas de desenvolvimento urbano passaram a apresentar mudanças significativas (CASTRO et al, 2011, p.3). Com relação a isso, os autores destacam que:

A partir de 2003, podemos perceber mudanças significativas nos arranjos de gestão em torno da política de desenvolvimento urbano, já que os conselhos envolvendo políticas urbanas eram inexistentes em grande parte dos municípios e não havia nenhum conselho de âmbito nacional ligado a esta temática. A criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das Cidades, em 2003, e a institucionalização do Conselho das Cidades, em 2004, deram início a um processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano envolvendo conferências municipais e estaduais, e a adoção de estruturas normativas representativas, em acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos nacionais pela reforma urbana. No entanto, resta saber, em que medida esse processo efetivamente altera os processos de tomada de decisões vinculados às instituições democráticas liberais clássicas (em especial, o poder executivo e o legislativo).

Parece ser inegável a relevância do questionamento final feito pelos autores. Torna-se necessário ampliar e de fortalecer as reflexões e as análises acerca do funcionamento e da dinâmica de atuação dos espaços formais de participação, e dos representantes da sociedade civil e do poder público, nesses espaços à luz de um conjunto de marcos regulatórios, e de que forma esses têm sido transformados em realidades concretas.

Nesse sentido, a análise focará na experiência do Concidade/Natal. Porém, antes de contextualizá-lo, é importante ressaltar que ele faz parte de uma estrutura mais ampliada que se relaciona com uma legislação federal, mais especificamente, o Conselho da Cidade (Concidade). Criado, em nível nacional, segundo o decreto presidencial que nº 5.031 de abril de 2004, posteriormente reformulado pelo decreto nº 5.790 de maio de 2006, o Concidade é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tendo por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de acompanhar e avaliar a sua execução.

Em sua composição, conforme art. 4º do decreto nº 5.790/2006, se encontram representantes do poder público federal; do poder público estadual; do distrito federal ou de entidades civis de representação do poder público estadual e do distrito federal; do poder

público municipal ou de entidades civis de representação do poder público municipal; de entidades dos movimentos populares; representantes de entidades empresariais e de trabalhadores; além daquelas notadamente profissionais, acadêmicas e de pesquisa e representantes de organizações não governamentais.

O conselho discute temáticas relacionadas ao desenvolvimento urbano, contando com o assessoramento de comitês técnicos nas áreas de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana, além de planejamento e gestão do solo urbano.

A partir dessas diretrizes gerais, o Conselho Nacional elaborou orientações gerais para a criação dos conselhos municipais, destacando a necessidade de construção de uma rede de conselhos municipais, necessária para garantir a estruturação mínima à constituição do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, que articula as instâncias de participação social das cidades entre as três esferas de governo.

A criação dos conselhos municipais deve obedecer à estrutura da composição dos membros do Conselho Nacional, respeitando os segmentos e a proporcionalidade definida pelas Conferências Nacionais das Cidades, constante no Regimento Interno do Conselho das Cidades, considerando-se, de forma geral, as peculiaridades locais. (CONSELHO NACIONAL DA CIDADE - CONCIDADE, s/d).

Nesse contexto e sob tais orientações foi criado o Conselho da Cidade do Natal (Concidade Natal), instituído pela Lei Complementar Municipal nº 082, de 21 de junho de 2007 (Plano Diretor de Natal) e regulamentado pela Lei Municipal nº 6.013, de 09 de dezembro de 2009. Trata-se de um Órgão Colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, possuindo natureza permanente, deliberativa e consultiva, integrante do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município do Natal.

O objetivo do conselho consiste na fiscalização, no estudo, na análise, na proposição e na aprovação de políticas, de planos e de programas para o desenvolvimento urbano sustentável da cidade. Tal entidade exerce o controle social, com participação popular no âmbito da política urbana, estimulando e promovendo a compatibilização e a integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano, em consonância com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade).

Conforme a lei municipal nº 6.013 de 09 de dezembro de 2009, o conselho é composto por 52 membros, os quais se distribuem conforme o quadro que segue:

Quadro 1 - Composição do Conselho da Cidade do Natal

REPRESENTANTES TERRITORIAIS (14)	
Quantidade de Membros	Entidade
2	Representantes dos bairros de Igapó, Lagoa Azul e Nossa Senhora da Apresentação;
2	Representantes dos bairros de Pajuçara, Potengi, Redinha e Salinas;
2	Representantes dos bairros de Areia Preta, Cidade Alta, Mãe Luíza, Praia do Meio, Ribeira, Rocas e Santos Reis;
2	Representantes dos bairros do Alecrim, Bom Pastor, Dix-Sept Rosado, Lagoa Seca, Nazaré, Nordeste e Quintas;
2	Representantes dos bairros de Candelária, Lagoa Nova, Nova Descoberta, Barro Vermelho, Petrópolis e Tirol;
2	Representantes dos bairros de Neópolis, Pitimbu, Ponta Negra e Capim Macio;
2	Representantes dos bairros de Cidade da Esperança, Cidade Nova, Felipe Camarão, Guarapes e Planalto
REPRESENTANTES SETORIAIS (38)	
24	Membros do Poder Executivo Municipal
2	Câmara Municipal de Vereadores
1	Organizações Não Governamentais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
1	Representante indicado pelas organizações representativas das pessoas portadoras de necessidades especiais;
3	Universidades
1	Representante indicado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte;
1	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Natal - SINSENAT;
1	Representante indicado pelas entidades representativas do movimento estudantil legalmente reconhecidas
1	Representante da Federação dos Conselhos Comunitários de Natal – FECNAT
1	Representante da Federação Estadual dos Conselhos Comunitários e Entidades beneficentes do RN;
1	Representante da Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM;
1	Representante do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018.

A composição acima delineada demonstra que a despeito de vários segmentos serem representados no conselho estudado, somente um movimento social possui representação no Concidade Natal. Deve-se destacar que a representação se dá por um movimento social específico, não havendo alternância entre os demais movimentos relacionados à política urbana, como ocorre no Concidade Nacional. No caso deste, a previsão é de representação de “entidades dos movimentos populares” (art. 4º, IV, Decreto Federal nº 5.790 de 25 de maio de 2006), de forma que vários movimentos podem participar das discussões.

Considerando a representação específica do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas no Concidade Natal, torna-se necessário, antes de estudar a sua atuação, apresentar o movimento e os principais aspectos de sua luta.

O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) iniciou a sua articulação local em abril de 2004 (GUIMARÃES, 2013). A luta desse movimento se relaciona com a discussão em torno da reforma urbana e do direito à moradia. De uma forma geral, questiona a propriedade privada que caracteriza o modo de produção capitalista. O principal meio de mobilização deste movimento são as ocupações, consideradas como um instrumento educativo que desperta atenção para a necessidade de organização, ao passo em que desenvolve, entre os seus membros, o espírito de coletividade.

A forma de mobilização do MLB, portanto, segue a lógica da estratégia desse movimento em escala nacional. Recentemente, dois acampamentos ganharam destaque na mídia local: a ocupação de terreno da Rede Ferroviária em 2015 e de área em Zona de Proteção Ambiental por 280 famílias em 2016. Nesse sentido, conforme Guimarães (2013, p. 121-122):

Nessa direção de construção da hegemonia, a retórica das lideranças do MLB no que concerne às estratégias adotadas pelo movimento no seio da luta política inspiram e sugerem ainda ação imediata e confronto direto. Na trajetória particular deste movimento, estratégias como ocupação/acampamento foram sendo construídas como ações intrínsecas à sua atuação política, a partir da realização de discussões periódicas nas comunidades sobre a situação daqueles que não possuem casas, seguido de levantamento das pessoas dispostas a integrar e realizar a ocupação, isto é, concordando em ocupar e acampar, literalmente, em alguma área da cidade como meio de pressionar e agilizar a conquista de casas.

Em pesquisa anterior, que conferiu destaque à atuação do MLB, esse movimento demonstrou apresentar intenções de rompimento com o *status quo*, sinalizando para a perspectiva de construção de uma nova sociabilidade. Conforme observado, tratava-se de um movimento plural desde a sua concepção, de forma que, em seus debates, toca em temáticas diversas em prol da construção de uma cidade socialmente justa. A pesquisa demonstrou não possuir uma bandeira única (ALMEIDA et al., 2017).

A partir da caracterização exposta, torna-se essencial realizar o estudo acerca da atuação do MLB no âmbito do Concidade Natal, sendo este o único movimento social com representação no Conselho em estudo.

4 O MLB E A SUA ATUAÇÃO NO CONCIDADE NATAL

Antes de adentrar na análise mais específica acerca do MLB no âmbito do Concidade-Natal, entende-se ser fundamental entender, sob a perspectiva dos entrevistados, a lógica e a dinâmica de funcionamento do referido conselho.

De acordo com o entrevistado C (representante do executivo municipal), uma das características principais do conselho é a diversidade de interesses que permeiam as suas discussões:

Existem interesses diversos em torno do Concidade. Há interesses dos proprietários de terras na cidade, que tentam, de alguma forma influenciar o conselho. E conseguem. Em contraponto a isso, há uma resistência muito forte do próprio município a esses interesses que são contrários aos interesses da cidade. A cidade, às vezes ganha, às vezes perde.

De modo específico, no que se refere às reuniões um dos conselheiros entrevistados (B - representante das universidades) observou que são:

Confusas e nem sempre produtivas, muitas vezes devido a problemas na condução dos trabalhos. Falta compreensão dos representantes institucionais e também da sociedade civil sobre a função do conselho na estrutura de gestão do planejamento municipal. (...) Como a composição é fortemente institucional (46%), a participação da sociedade civil, expressa por diferentes segmentos sociais (representantes empresarias, ONGs, acadêmicos (onde me incluo) e territoriais, entre outros) nem sempre consegue se articular para afirmar suas posições.

O que se pode observar, a partir das falas dos conselheiros entrevistados, é que esse cenário vai na contramão da natureza originária do Concidade, na medida em que o mesmo foi constituído para ser um espaço de participação efetiva e de fortalecimento da relação Estado e Sociedade, particularmente no que tange às questões do desenvolvimento urbano.

Por outro lado, a quase inexistência de contestação em relação a esse contexto, seja por parte de representantes do executivo municipal, seja por parte de representantes da sociedade civil organizada também favoreceu a permanência de práticas que tendem a inibir o fortalecimento dos espaços, dos canais e dos instrumentos de participação.

Como primeira conclusão preliminar, pode-se dizer que as entrevistas realizadas e a observação das reuniões indicam a existência de avanços e limites no funcionamento do Concidades/Natal enquanto espaço de participação, o que, de certa forma, corrobora, em nível local, com constatações feitas por Castro et al (2011, p. 6-7) em relação ao Concidades em nível nacional. Com relação a isso, os autores afirmam:

que o incipiente modelo de governança democrática instituído é atravessado de incertezas quanto ao seu futuro, entre a reprodução dos antigos processos decisórios, marcados por velhas práticas clientelistas e novas práticas empreendedoras, e a construção de uma nova dinâmica de participação, fundado na gramática política do universalismo de procedimentos (NUNES,

1997), expresso no ideário da reforma urbana e do direito à cidade (SANTOS JUNIOR, 2009).

Evidenciou-se a relativa permanência da reprodução de práticas decisórias tradicionais, de um lado, e a premente necessidade de se estabelecer novas dinâmicas que reconfigurem a participação social no processo de produção de políticas públicas, de outro (CASTRO et al, 2011).

Deve-se, assim, ter em conta que espaços de participação, como o Concidades/Natal, precisam respeitar a autonomia, as especificidades e as diversidades dos órgãos e das entidades que o compõem, em particular porque a estrutura-base do Concidades foi concebida para congregar e privilegiar o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação da política de desenvolvimento urbano, isso de maneira continuada e plural.

A despeito desse desenho proposto para o Concidade, o qual, aparentemente, confere igualdade a todos os que nele tem assento, as observações da dinâmica de funcionamento do Concidade/Natal revelaram que, por vezes, os interesses individuais ou de grupos se travestem de interesses coletivos (da cidade), gerando, na maioria das vezes, uma retração na estruturação de avanços que são necessários ao fortalecimento do processo de desenvolvimento urbano. Sendo assim, parece ser inegável que existe uma necessidade de revisão (ou releitura) das estratégias e diretrizes da própria atuação dessas entidades e, também, do poder público nos espaços de participação.

Outra questão importante a ser tratada, e que interessa de modo mais próximo e particular ao objeto do presente estudo refere-se aos movimentos sociais urbanos no contexto do Concidade/Natal. Com relação a isso, os entrevistados foram questionados acerca de como os representantes da sociedade civil, de modo geral, e dos movimentos sociais, de modo particular se colocam diante de questões relacionadas ao direito à cidade. E se, na avaliação dos entrevistados, a atuação desses movimentos ocorre em uma perspectiva mais direcionada para a sua área de atuação ou se dá no sentido de contribuir para a construção de um debate mais ampliado sobre o processo de desenvolvimento urbano sustentável da cidade.

Com relação a isso, o entrevistado A afirmou que: *“A atuação e participação dos movimentos sociais ainda é tênue, vejo como reflexo da sua estruturação local, em processo de organização e enfrentamentos cotidianos”*. Já o entrevistado C afirma, de maneira enfática, o que segue: *“Direito à cidade? A maioria ali nem sabe o que é isso. Estão a passeio ou porque foram indicados pela gestão. (...) votam no que mandarem votar. O movimento social que, em tese participa do conselho, ainda não vi. Devem participar apenas quando a pauta lhes é interessante”*.

No que se refere à participação de representantes de movimentos sociais enquanto fator que contribui para o processo de produção de políticas públicas, de um lado, e, de outro, como elemento que auxilia no fortalecimento dos próprios movimentos, o entrevistado A afirmou que eles:

Ainda estão se fortalecendo e buscando ocupar espaços. No ConCidade/Natal a contribuição é com a presença nas reuniões, alguns questionamentos e sempre acompanhando as votações com atenção ao que agregue os seus interesses na cidade. Sempre procuramos indicar alguém de movimento social para compor as comissões técnicas, pois acreditamos ser importantes eles estarem presentes nas discussões específicas de temas ligados às questões voltadas ao direito à cidade.

Com relação a isso, o entrevistado C afirma que os movimentos sociais *“Deveriam [participar], mas na prática não é o que acontece. O movimento social que tem alguma força aqui é o MLB. (...) Fazem uma crítica ou outra”*. Ainda pensando na relação entre movimentos sociais e políticas públicas no contexto do ConCidade/Natal, o entrevistado B disse que:

Os movimentos sociais não têm apresentado pautas relevantes e de modo sistemático ao conselho que possam fortalecer ou ampliar o debate sobre o desenvolvimento da cidade, faltam iniciativas e articulação política. As discussões ali pautadas, em sua maioria, têm sido provocadas pelo executivo municipal.

Complementa dizendo que a participação dos movimentos sociais ainda não contribui para o processo de produção de políticas públicas. Porém, o entrevistado B afirma: *“acredito que pode acontecer. Falta formação política (institucional e de base popular) sobre o papel do Conselho na gestão do território e da sua inclusão no processo de produção da política pública”*.

De acordo com a entrevistada A, o fato de a atuação do movimento social ainda não ser ideal no espaço de participação estudado, guarda relação com o desconhecimento técnico acerca de algumas temáticas discutidas. Por outro lado, quando o tema tratado é a habitação, as contribuições, pautadas na vivência do movimento, são de grande valia. Assim afirmou a entrevistada ao realizar um paralelo entre a atuação do MLB no ConCidade, que discute temáticas abrangentes, e no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (Conhabins):

Quanto ao ConCidade/Natal percebo uma atuação mais tênue, tendo em vista as matérias abordadas (ex.: ZPAs) não serem do domínio de informação dos integrantes do movimento no conselho. Porém eles sempre procuram acompanhar a discussão de perto dos membros integrantes que se alinham com a posição de cunho eminentemente voltados para a parcela da população de interesse social. No tocante a atuação do MLB no CONHABINS é de grande importância quanto aos esclarecimentos sobre os assentamentos precários, no que concerne as especificidades (população residente, tipo de material dos barracos, dentre outros), assim como a

facilitação quanto ao acesso para as visitas da equipe técnica da SEHARPE nos levantamentos in loco.

A fim de compreender a visão do próprio MLB em relação à sua participação no conselho, buscou-se realizar entrevista com um de seus representantes em nível local (entrevistado D). No mesmo sentido, o representante do movimento reconheceu a limitação da sua atuação:

[...] É, exatamente. Sempre tentamos pedir ajuda aos universitários para poder nos explicar: isso aqui é bom? num é? Como é que nós podemos fazer? Porque a gente tem um linguajar mais popular. Então agente tenta pedir auxílio aos especialistas para nos ajudar no debate interno do conselho, para não ser só desbravar isso evita que agente possa ajudar pouco a sociedade.

No que tange ao Concidade, de forma específica, o representante do movimento destaca que a discussão de temáticas abrangentes são um limitante para a participação efetiva do MLB:

O [conselho] de habitação ele tem muita proximidade com os movimentos de moradia, com o MLB. A pauta do conselho sem o MLB não tem como porque ele está ligado intrinsicamente com uma proximidade maior. A gente está muito próximo a secretaria de habitação [SEHARPE] quando é preciso agente bota pressão. O [conselho] das cidades ele é um pouco mais pulverizado.

Dessa forma, se por um lado, os movimentos vêm buscando utilizar o Estado como plataforma a fim de garantir maior visibilidade e eficácia as suas demandas (ABERS; VON BULOW, 2011), por outro, a sua atuação pontual guarda relação com a necessidade de fortalecimento dos próprios movimentos sociais de Natal. Como afirmou a entrevistada A, a atuação desses movimentos ainda é inconstante e pautada em interesses restritos o seu interesse imediato:

Os movimentos sociais em Natal ainda são bastantes reduzidos e inconstantes. Apenas o MLB apresenta uma consistência, entretanto a atuação ainda é focada apenas nas ações definidas pelo poder público, no tocante aos empreendimentos do PMCMV.

No mesmo sentido, reconheceu o representante do movimento em análise:

Exatamente isso, eles atuam de forma espontânea e momentânea. Não tem atuação, não tem uma pauta, não tem uma sequência. Então são muito pontuais, na verdade, muito localizados. Então, tem um problema como teve em ponta negra que fazer aquele negócio de ligar o saneamento lá para dentro do mar, então houve toda aquela movimentação e aí depois?

Para o entrevistado D, a despeito do reconhecimento da importância da atuação em conselhos, é essencial o fortalecimento da atuação fora dos canais institucionalizados de participação, visto que, na composição do conselho o poder público ainda detém grande quantidade de representantes:

Não é apenas o conselho, o conselho é um espaço importante pra que se ocupa ele, mas com a mobilização fora do conselho. Dentro do conselho só [somente] não resolve o problema, porque o poder público tem uma quantidade de votos significativo.

Como estudado anteriormente, a composição do Concidade Natal espelha a diversidade proposta pelo Concidade Nacional. Apesar da afirmação do entrevistado D, a sociedade civil possui 24 assentos reservados à sua representação, mesma quantidade de representantes do poder municipal. O fato é que, como reconheceu o entrevistado, a articulação é essencial para as discussões no âmbito do conselho:

Segmentos, então segmentos populares junto com segmentos dos empresários, chegamos num pacto e conseguimos caminhar. A questão da MCMV a mesma coisa. Então nós conseguimos fazer alguns pactos nesse sentido. Mas os blocos existem e o poder público tende a está aonde a pressão for maior. Se a pressão vem da sociedade civil, mais especificamente do segmento popular, a tendência é ele ir. Se esse movimento de classes estiver enfraquecido o outro lado leva a parada.

O representante do movimento considera, portanto, importante manter-se um repertório de interação diversificado, o qual abranja a participação institucional, os protestos e a ocupação de cargos na burocracia pública (ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014).

Entretanto, é preciso considerar o papel desempenhado pela participação institucional. Ao estudar a relação entre conselhos gestores na política social urbana e a participação população, Gohn (2002) destaca uma questão fulcral para a compreensão do conteúdo prático dessa relação, qual seja: a da qualidade da participação. Na visão da autora essa qualidade:

[...] pode ser mensurada pelo grau de informação (ou de desinformação) contido nas opiniões dos participantes. Assim como os movimentos sociais dos anos 1970/80, os novos experimentos participativos desempenham também um papel educativo entre seus participantes, à medida que fornecem informações, capacitam-nos à tomada de decisões e desenvolvem uma sabedoria política. Eles contribuem para o desenvolvimento de competências e habilidades a partir das experiências que vivenciam. Nesse sentido contribuem para o desenvolvimento político dos indivíduos (GONH, 2002, p. 20).

Entretanto, para o entrevistado E (representante do legislativo municipal), no caso em estudo, a existência de um assento destinado ao movimento não vem se constituindo como um espaço de fortalecimento de sua atuação ou que contribua para o desenvolvimento político dos que dele participam:

De nenhum modo essa participação de representantes dos movimentos sociais tem contribuído para o fortalecimento dos movimentos, a menos se houvesse uma sintonia entre esses com reuniões prévias de preparação das demandas e formas de atuação, o que não ocorre, nesse contexto é imperceptível qualquer tipo produção de políticas públicas mais gerais.

O representante do movimento (entrevistado D), entretanto, reconhece a importância da participação do movimento no conselho em estudo:

Igual aquele negócio dos vereadores. “ah não gosta de política, não gosto de política” tá certo, mas querendo ou não a decisão é na câmara municipal, na assembleia legislativa ou na câmara federal. Então você tem que de alguma forma está participando desse debate. Então, esse fortalecimento... esse debate do conselho acabou nos fortalecendo, tanto local como nacionalmente. Por que inclusive teve, particularmente eu, tive que me debruçar um pouco mais a estudar, a estudar a cidade, a estudar as leis do Estatuto das cidades.

Gohn (2002) apresenta, do ponto de vista teórico-analítico, uma leitura valiosa que serve para iluminar caminhos para a compreensão de experiências concretas que, no caso da experiência do Concidade/Natal, os conselheiros entrevistados reconhecem a ausência do papel educativo, sobretudo no que concerne às questões político-institucionais inerentes ao próprio conselho, e que, esse conhecimento se some a outros anteriores que, via de regra, é constituído por experiências e trajetórias associativistas. Ter-se-iam, portanto, contribuições oriundas de diferentes realidades que se fossem exploradas de modo mais sistemático e formativo contribuiriam de modo efetivo no processo de produção de políticas públicas.

O presente estudo confirmou os resultados obtidos em pesquisa anterior (ALMEIDA, 2017), a qual caracterizou o MLB como um movimento sem bandeira única, o qual tem o direito à habitação como prioridade, mas busca, igualmente, o rompimento com o status quo. Nesse sentido, o entrevistado D questionou o contexto da cidade, expressando:

Pra quem é a cidade? Pra que serve a cidade? Vamos ter, manter, essa política da cidade excludente? Vamos ter os grotões na periferia e o centro sem ter uma ligação... Como é que você institucionamente um conjunto habitacional, por exemplo, lá nos Guarapes, no fim do mundo e você não tem o transporte, você não tem a questão do saneamento, você não tem a questão da educação, do lazer. Então pra quem serviu aquele conjunto habitacional? Ah vamos dar casa para o povo. Certo. Mas as áreas urbanas centrais da cidade quem está disputando elas? Qual a política e qual o papel que esse conselho poderia debater na questão das áreas urbanas centrais?

Entretanto, o estudo expôs as fragilidades e desafios da atuação de movimentos sociais em espaços institucionalizados de participação. Salienta-se que ao estudar a experiência do Concidade/Natal resta clara a necessidade de lançar luz sobre a sua agenda de discussão, assim como dos conteúdos daquilo que é deliberado no âmbito do referido conselho, na medida em que isso marca, de forma expressiva, os padrões de inserção e de atuação da sociedade civil e do poder *público em torno da política de desenvolvimento urbano*.

Com relação à dinâmica de participação social e aos modelos de planejamento do desenvolvimento urbano, a preocupação central que recai sobre o funcionamento e a dinâmica do Concidades/Natal, de modo mais particular, é que o mesmo permaneça reproduzindo e

estimulando o predomínio de uma cultura urbanística tecnocrática que reflete os interesses de indivíduos ou grupos específicos que orientam suas estratégias de ação com base no paradigma da cidade-mercado⁶⁹. Tal paradigma se contrapõe ao paradigma da cidade-direito⁷⁰ de intervenção pública, sendo que esse para ser efetivado é necessário tanto a incorporação do planejamento politizado quanto dos pactos socioterritoriais (Castro et al, 2011). Na realidade, observa-se uma disputa, por vezes velada, entre esses dois paradigmas, com a prominência do paradigma da cidade-mercado, o qual tem produzido significativos impactos na estruturação do planejamento urbano da cidade, o qual tem se distanciado cada vez mais da ideia de cidade-direito e de um efetivo desenvolvimento de um modelo de gestão democrática da cidade que vá além da institucionalização de “assentos” para a sociedade civil organizada nos seus conselhos.

Enfim, ainda permanece o desafio de construção de uma esfera pública efetiva no que tange à participação social no processo de produção de políticas públicas na área de desenvolvimento urbano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa abordou a discussão acerca da atuação dos movimentos sociais urbanos nos espaços de participação social. Em Natal, conforme já constatado em pesquisa anterior (ALMEIDA, et al, 2017), a atuação dos movimentos sociais, de uma forma geral, se caracteriza como algo inconstante. No que tange aos espaços institucionalizados de participação, foi possível constatar uma atuação tênue desses movimentos, voltada, muitas vezes, à discussão de sua temática específica, o que se relaciona também à ausência de conhecimento técnico em relação a outros temas. A participação dos movimentos nos espaços de participação, portanto, ainda não vem contribuindo efetivamente para o desenvolvimento político dos indivíduos (GONH, 2002).

⁶⁹Segundo Castro et al (2011, p. 14-15), “No paradigma da cidade-mercado, onde se situam as estratégias de empresariamento urbano, *city marketing*, e certos modelos de planejamento estratégico (Harvey, 1996; Vainer, 2000, Sánchez, 2001), a política urbana é transformada em relações de mercado, no qual ganha quem tem maior poder para impor os lucros e os custos da ação do poder público. Nessa concepção, a participação estaria fundada no reconhecimento dos agentes como clientes-consumidores, portadores de interesses privados, impedindo a construção de uma esfera pública que seja a expressão do interesse coletivo”.

⁷⁰ De acordo com Castro el (2011, p.15): “O outro paradigma que denomina-se da cidade-direito, na verdade, está em construção, tanto no seu aspecto teórico como na práxis sociopolítica. Em gestação em um largo conjunto de experiências, sejam essas locais, estaduais ou nacionais, este paradigma afirma o papel central do poder público no planejamento urbano e o seu compromisso com o enfrentamento dos mecanismos de produção de desigualdades e exclusão decorrentes da vigência da dinâmica do mercado no uso e ocupação do solo urbano e do controle do poder político pelos históricos interesses patrimonialistas.”

O movimento estudado demonstrou conhecer a importância desses espaços, mas destacou a necessidade de se garantir um repertório de interação diversificado (ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014), bem como de que sejam fortalecidos os laços e as articulações com os demais segmentos da sociedade civil.

Considerando o pressuposto que guiou a presente pesquisa, confirma-se que a existência de assentos nos espaços institucionalizados ocupados por movimentos sociais proporciona a coparticipação dos atores na construção do bem comum, entretanto, não contribui com o fortalecimento da luta social, na medida em que a atuação permanece limitada, seja pela ausência de conhecimento, seja pelos interesses pontuais que cercam essa luta.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

_____; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, 2011.

ALMEIDA, L. S. B.; FERREIRA, G. D.; SILVEIRA, R. M. C.; COSTA, T. T. B. . A primavera de junho na cidade do sol: os movimentos sociais urbanos em Natal/RN. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017.

CASTRO, Rafaelle Monteiro de; FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; CARDOSO, Adauto Lucio. Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades. In: Anais do 35º Encontro Anual da ANPOCS. 35º Encontro Anual da ANPOCS. GT: Controles democráticos e legitimidade. Caxambu – Minas Gerais, 2011.

CONSELHO NACIONAL DA CIDADE - CONCIDADE. **Orientações para a criação dos Conselhos da Cidade nos municípios**. S/d. Disponível em: http://www.paranagua.pr.gov.br/plano_diretor/+%20MINIST%C3%89RIO%20DAS%20CIDADES/Orientaes_para_a_criacao_dos_Consehos_da_Cidade_nos_municipios.pdf.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole* n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

GUIMARÃES, Maria Clariça Ribeiro. **Movimentos sociais e organização popular em Natal-RN: enquanto morar for privilégio**. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2013.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, v. 84, p. 353-64, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

TATAGIBA, Luciana. **A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo**. In A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. IPEA/PRODEP, 2011.

AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA DA INTEGRAÇÃO DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: A APLICAÇÃO DA METODOLOGIA ATAIRU COMO POSSIBILIDADE⁷¹

*Fabrcio Nascimento da Cruz*⁷²

Resumo

O artigo apresenta uma metodologia que busca efetivar diferentes nveis de escuta e coprodução de percursos avaliativos aplicáveis a programas, políticas ou projetos que se desafiam a integrar tecnologias digitais na educação pública. Produto tecnológico desenvolvido ao longo da pesquisa intitulada “O futuro chegou! E agora?”, no âmbito do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, a metodologia Atairu prevê a experimentação de um conjunto de intervenções, com viés participativo, que defende fundamentalmente o caráter transversal e multidimensional das avaliações e o fortalecimento das capacidades institucionais locais na autogestão de processos que permitam aos sujeitos das comunidades escolares ou de redes de ensino, desenharem e implementarem avaliações contextualizadas, geradoras de dados confiáveis, uteis e relevantes, capazes de ativar processos dinâmicos de aprendizagem social, tendo como foco o impacto positivo das tecnologias digitais nas políticas educacionais, visando a efetiva integração das referidas na cultura escolar, e sobretudo na aprendizagem das novas gerações.

Palavras-chave: Avaliação Participativa. Tecnologias Digitais. Políticas Públicas. Educação.

⁷¹ O presente artigo é um recorte da dissertação de mestrado intitulada “O futuro chegou! E agora? Avaliação participativa do impacto das políticas educacionais suportadas por novas tecnologias: desafio para um município baiano”, de autoria de Fabrcio Nascimento da Cruz, defendida no Programa de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS/UFBA), em dezembro de 2016.

⁷² Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Diretor Executivo da Atairu - Gestão e Inovação Social. fabcruz83@gmail.com.br | fabrcio@atairu.net.br

PARTICIPATORY ASSESSMENT OF DIGITAL TECHNOLOGIES INTEGRATION IN EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES: THE POTENTIAL OF ATAIRU METHODOLOGY APPLICATION

Abstract

The article presents a methodology that seeks to affect different levels of listening and coproduction of evaluative paths applicable to programs, policies or projects that challenge to integrate digital technologies in public education. Technological product developed throughout the research is entitled, "The future has arrived! And now? ". Within the framework of the Interdisciplinary Center for Development and Social Management of the Federal University of Bahia, the Atairu methodology foresees the experimentation of a set of interventions with participatory bias. It fundamentally supports the transversal and multidimensional character of the evaluations, and the strengthening of local institutional capacities in the self-management of processes that allow the subjects of the school communities or of educational networks to design and implement contextual evaluations to generate reliable, useful and relevant data capable of activating dynamic processes of social learning. It focuses on the positive impact and effect of digital technologies on educational policies, aiming at the effective integration of those in the school culture, and especially in the learning of the new generations.

Keywords: Participatory Evaluation. Digital Technologies. Public Policy. Education.

1 INTRODUÇÃO

A presença das tecnologias digitais em contextos educacionais tem sido cada vez difundida como possibilidade de influência direta em mudanças positivas em políticas públicas, em comunidades escolares e conseqüentemente no melhor desempenho acadêmico dos estudantes. Esse movimento demonstra que aquilo que a algumas décadas era uma tendência, atualmente é uma realidade e encontra diferentes interfaces com atual paradigma técnico e científico – com diferentes denominações: Sociedade Informática (SCHAFF, 1995), Sociedade em Rede (CASTELLS, 1999), Sociedade da Informação (TAKAHASHI, 2000), Cibercultura (LÉVY, 1999) – responsável atualmente por conformar novas arquiteturas e configurações da sociedade contemporânea, afetando assim, as dimensões sociais, política, econômicas e culturais.

Esse novo cenário, fruto da evolução da informática, microeletrônica e telemática (HETKOWSKI; LIMA JUNIOR; NOVAES, 2012) baseia-se em pressupostos de inovação e modernidade, e no contexto educacional amplia os questionamentos acerca da sua estrutura, funcionamento e métodos de ensino, e como mecanismo para impulsionar a melhoria dos índices educacionais.

Para conectar de forma efetiva as ações de fomento da cultura digital no âmbito das políticas públicas educacionais precisa-se, porém, de gestores públicos, privados e sociais, dispostos a investirem em infraestrutura e a articularem as competências técnicas, sociais e políticas presentes em seus contextos de atuação, de modo garantir a implementação e a avaliação de ações que alinhem suas agendas públicas aos desafios globais do desenvolvimento que também impactam na dinâmica dos territórios.

Importa salientar que a maioria destas iniciativas não apresentam consistência teórico-metodológica suficientes, e geralmente são associadas à baixa adesão e ao baixo domínio instrumental dos atores sociais envolvidos, reverberando nas situações listadas a seguir, que serviram de pressupostos da pesquisa:

- as Secretarias Municipais de Educação (SME) aderem à tendência da inclusão das TIC na educação pública, entretanto não incorporam tais componentes nos marcos legais das escolas da rede de ensino (componentes curriculares, projeto político pedagógico, etc.);
- a falta de expertise na condução dessas iniciativas tenciona as SME's a estabelecerem novas parcerias para as etapas de implantação e avaliação;

- as SME's e comunidades escolares não dispõem de métodos e instrumentos elaborados autonomamente e que permitam a avaliação de impacto das ações envolvendo o uso das tecnologias digitais na educação;
- em decorrência da ausência de sistemáticas de avaliação próprias, os profissionais da educação vinculados às SME's têm dificuldades de perceber os resultados e impactos das políticas e programas implementados; e
- as avaliações, quando ocorrem, são conduzidas por atores externos ao final dos projetos, sem um plano de monitoramento contínuo.

O presente artigo tecnológico apresenta resultados da pesquisa “O futuro chegou. E agora?”, realizada no Programa de Pós-graduação Desenvolvimento e Gestão Social, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, realizada na rede pública educacional do município Valença, no período de julho/2015-agosto/2016, que adotou como eixo conceitual a avaliação de impacto de políticas públicas e o Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) como método de investigação, que resultou no desenvolvimento da Atairu, uma proposta de tecnologia de gestão social dedicada à avaliação de programas, políticas e projetos comprometidos com a integração das tecnologias na educação.

A pesquisa revelou a inexistência de uma cultura de avaliação das TIC nas escolas públicas, e permitiu coletar variadas percepções dos impactos de diferentes atores que contribuíram com respostas à seguinte questão: Como os profissionais da educação e comunidades escolares avaliam o impacto do uso das tecnologias digitais na educação pública do segundo ciclo do ensino fundamental (6º ao 9º ano) no município de Valença-BA?

No itinerário foram entrevistados 20 indivíduos (entre formuladores, implementadores e destinatários), cujas visões foram estruturadas em DSC e destes emergiram as Representações Sociais (RS) úteis à estruturação e à mediação de avaliações participativas, como o desafio para influenciar na conformação de uma cultura de avaliação em escolas ou redes de ensino na implementação de programas e projetos públicos que aliam uso das tecnologias na educação.

Os referenciais teóricos e práticos foram criteriosamente selecionados com a intenção de fomentar o diálogo, a reflexão, a produção e a circulação de conhecimentos sobre a integração e uso qualificado das tecnologias na educação, e contribuem com o fortalecimento das competências locais em diferentes âmbitos de gestão de uma dada política, programa ou projeto.

Os resultados parciais da pesquisa lastream a formatação progressiva da metodologia Atairu, de avaliação participativa do impacto das tecnologias digitais na educação pública [Atairu – MAPI - TecEdu], que abrange seis categorias tratadas como o mesmo grau de

relevância - (1) Pessoas e Propósito, (2) Tecnologias, (3) Infraestrutura, (4) Conexões, (5) Processos, e (6) Planejamento - com o mesmo grau de relevância, facilmente adaptada a processos de diagnóstico, planejamento, implantação e no desenho de metodologias de avaliação.

Com abordagens ativas, integrativas e transdisciplinares, que serão detalhadamente apresentadas nas seções seguintes, a Atairu pretende engajar os distintos atores na construção colaborativa de dados que permitam avaliar criticamente as mudanças significativas, resultantes do novo paradigma tecnológico emergente, bem como decidir proativamente sobre futuras ações.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 REFERENCIAL TEÓRICO

As políticas públicas são construtos sociais que carregam conceitos, significados e significâncias, estruturas, funcionamento e resultados que refletem a dinâmica social e especificidades dos processos sociais inerentes aos seus ciclos. Para Secchi (2010) as políticas públicas são diretrizes elaboradas para enfrentar um problema entendido como coletivamente público. De modo complementar Boneti (2007) as compreende como o resultado da dinâmica do jogo de forças estabelecido nas relações de poder envolvendo grupos econômicos/políticos, classes sociais e organizações da sociedade civil.

Em se tratando das políticas públicas educacionais, percebe-se que estas têm sido marcadas pelo estímulo à integração do ensino com o uso de modernas tecnologias, considerando-as importantes componentes para resolução dos problemas educacionais (MORAN, 2000; SANCHO, 2006; KENSKI, 2007) ou para potencializar ações objetivando a melhoria da educação. Essa dinâmica influenciou o desenho e a condução, em todo território nacional, sobre essa temática, por atores de diferentes setores da sociedade (poder público, empresas e organizações da sociedade civil). Em contraponto, faz-se necessária a problematização sobre as dificuldades de os profissionais envolvidos em perceberem os reais impactos das mesmas nas comunidades escolares onde atuam.

Segundo Pretto (2013), o paradigma tecnológico vigente demanda o investimento em formação tecnológica para apropriação dos códigos, além de contribuir com a formação de cidadãos plenos e competentes para ingressarem no mundo do trabalho. De acordo com Bonilla e Souza (2011, p. 101) se impõe como desafio para superação dos obstáculos ainda presentes

nos contextos educacionais, especialmente os ligados à formação para o uso das TIC, o “exercício da liberdade e da experimentação das possibilidades propiciadas pelas TIC”, incluindo a coletivização de descobertas, práticas e aprendizagens, formas colaborativas de interação, bem como a multiplicação de ideias com conteúdos significantes para os sujeitos do espaço escolar.

De modo complementar, Sancho (2006, p. 30), defende que é na dimensão do planejamento e gestão da escola que estão os fatores críticos de sucesso destas iniciativas, desde que atentem para o “conhecimento do contexto social do ensino”, para os processos de tomada de decisões sobre a estrutura da escola, para o currículo vigente, para as interações entre os membros da comunidade escolar, para os recursos necessários e alternativas para adquiri-los, e sobretudo para o desenvolvimento pessoal e profissional dos envolvidos.

Adentrando no universo da avaliação de políticas públicas, especificamente as que fomentam a integração das tecnologias na educação, registra-se a ausência, e, portanto, a necessidade de incorporação, de estudos de viabilidade prévios à implantação, bem como de rotinas de monitoramento, para correção, em tempo hábil, de possíveis disfunções e o suprimento da carência de instrumentos e políticas internas de avaliação. Deste modo, Costa (2011) aponta que a falta de diagnósticos sobre a situação da exclusão e da inclusão digital prejudica a criação de políticas públicas para a área, resulta em duplicidade de ações e onerando os cofres públicos. Ademais, Pretto (2013) e Bonilla e Souza (2015) sinalizam como dificuldade para a condução das referidas, o viés instrumentalizante, centrado nos equipamentos e dispositivos, geralmente compactadas em soluções fechadas.

Segundo Blasis (2013) no contexto educacional três importantes dimensões avaliativas integram a rotina das redes e comunidades escolares, são elas: (i) realizadas em larga escala, verificando a aprendizagem dos estudantes das redes de ensino; (ii) a traduz o compromisso coletivo da escola com o progresso de cada turma ou aluno; e (iii) a feita pela escola, com fins de diagnóstico, acompanhamento e intervenção em contextos de aprendizagem de cada estudante. A autora defende, porém, a necessidade de diálogo e articulação entre as dimensões avaliativas citadas, para que a partir dos dados gerados sejam compartilhados sentidos que possam ser convertidos em intervenções comprometidas com a qualidade da educação.

Numa visão macro, apesar dos receios que possuem a maioria dos gestores públicos, nota-se no Brasil uma crescente demanda por avaliação das políticas públicas, como forma de ampliar o conhecimento dos seus resultados e para dar suporte à tomada de decisão e prestação de contas com base nas dimensões da efetividade, da eficácia e da eficiência, do desempenho e da *accountability* da gestão pública (RAMOS E SCHABBACH; 2012, p.1273).

Nessa conjuntura, a avaliação assume diferentes perspectivas e motivações. Ala-Harja e Helgason (2000, p.10) situam-na como uma prática constituída por “análises sistemáticas e de aspectos importantes de um programa e de seu valor, de modo a fornecer conclusões confiáveis e utilizáveis”. Complementando tal perspectiva, Ramos e Shabbach (2012), Mokate (2002), Chaves (2014), Johnson e Silva (2014) destacam que a avaliação pode conduzir à melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle social sobre a efetividade da ação do Estado. Reforçando as perspectivas apresentadas, Thoenig (2000, p.54) que entende a avaliação como um caminho para o aperfeiçoamento da capacidade de aprender como um processo de “conduzir mudanças bem-sucedidas e definir resultados alcançáveis nos campos da eficiência e eficácia públicas”.

Independentemente da tipologia (diagnóstico, monitoramento, resultados ou impacto) ou do desenho de sua aplicação, faz-se mister reforçar que a avaliação no âmbito das políticas públicas, deve ocorrer em todo o seu ciclo, servindo para fins analíticos ou decisórios (Cotta, 2000; Chaves, 2014; Thoenig, 2000), não devendo se limitar às etapas subsequentes à implementação do programa ou de revisão periódica de uma política. Ou seja, sua condução deve ser transversal e ajustada às necessidades e possíveis usos por parte dos sujeitos implicados, objetivando a evidenciar as mudanças ocasionadas pelas políticas públicas na vida dos seus destinatários.

Dentre as diversas abordagens, ganha cada vez mais notoriedade as avaliações de impacto. Estas recorrem à aplicação de modelos experimentais ou quase-experimentais, com enfoque quantitativo e para fins de comparabilidade (Ramos; Schabbach, 2012; Viana; Amaral, 2014), entretanto, estas podem ser conciliadas vieses qualitativos que analisam profundamente as mudanças contextuais em virtude das políticas ou programas implementados, como é o caso da visão defendida por Roche (2000, p.37) que situa a avaliação de impacto como a “análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – nas vidas de pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações”.

Podemos afirmar que na contemporaneidade a avaliação se converte em ferramenta indissociável do sucesso da gestão pública (JOHNSON e SILVA, 2014). Contudo, em que pese o reconhecimento de sua importância, é necessário assegurar ações efetivas que conduzam a apropriação de conhecimentos e práticas por parte dos atores institucionais corresponsáveis pela sua execução ou acompanhamento, evitando que em alguns contextos sua condução seja transferida para consultores externos, evitando-se assim a ausência de uma cultura de avaliação própria do setor em tela (JANNUZZI, 2011; BRANDÃO, ET AL, 2004). Além disso, é importante combinar metodologias que ampliem a participação dos envolvidos, numa

perspectiva participativa, dialógica e compartilhada com os diferentes atores envolvidos (THOENIG, 2000; FURTADO, 2012; BOULLOSA, RODRIGUES, 2014; AMARAL, VIANA, 2014).

Conforme afirma Furtado (2012), os modelos participativos de avaliação devem ser socialmente construídos através de ações continuadas, e não apenas em momentos episódicos coordenados, eles engajar os atores em todas as etapas de um ciclo de avaliação, de modo que estes sintam-se aptos a contribuir e manifestar suas posições e valores.

Nessa direção, cabe citar Viana e Amaral (2014, p.32) que afirmam ser um grande “trunfo da avaliação participativa, a possibilidade de desencadeamento de um processo de aprendizagem social”, situação que para Roesh (2002, p.164) é definida como um processo de “emancipação dos sujeitos e comunidades”. Por sua vez, Mokate (2002) ressalta que ações de monitoramento e avaliação permitem enriquecer os processos dinâmicos de aprendizagem coletiva sobre o contexto de atuação, sobre a operação das políticas, necessidades de eventuais ajustes. Adicionalmente, cabe citar Brandão, et al (2005, p.369), que reforçam a noção de aprendizagem social e organizacional como resultados dos processos avaliativos, uma vez que tem a força de criar “espaços privilegiados para que a prática dos sujeitos seja conceituada e para que seus pressupostos e conceitos sejam revisitados e, muitas vezes, negociados e revisados”.

2.2 PESQUISA DE CAMPO

Nesta seção apresenta-se o campo social, o método DSC e as técnicas usadas na pesquisa realizada entre julho/2015 e agosto/2016.

2.2.1 Campo Social

Optou-se como campo social o município de Valença-BA, que possui a maior e mais complexa rede de escolas públicas do Território Baixo Sul da Bahia, com 170 unidades, sendo 148 escolas públicas ofertantes de todas as etapas da educação básica, atendendo a mais de 14 mil estudantes (VALENÇA-BA, 2015), e que por meio de investimentos próprios ou de parcerias buscam ampliar o acesso às tecnologias digitais na rede municipal de educação.

2.2.2 Abordagem e Método

A pesquisa teve uma abordagem qualitativa que segundo Minayo (1994) lida com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis; e como método, o Discurso do Sujeito Coletivo - DSC (LEFEVRE e LEFEVRE, 2012; 2014), uma vez que por meio deste formam-se painéis que dão luz às Representações Sociais, ou seja “reelaborações, metabolizações de conhecimentos e informações geradas em certo número de espaços sociais, onde modernamente são produzidos ou difundidos” (LEFEVRE e LEFEVRE, 2012, p. 23).

Os DSC resgatam o pensamento coletivo, presente nas opiniões individuais e são fundamentalmente constituídos das seguintes figuras metodológicas: (i) Expressões-Chaves (E-Ch), fragmentos discursivos que carregam a essência do conteúdo do discurso; (ii) Ideias Centrais (IC), que são nomes ou expressões linguísticas atribuídas ao conteúdo identificado para categorizar o sentido construído para as ECH; (iii) Ancoragens (AC), expressões de uma dada teoria ou ideologia que o autor do discurso professa naturalmente; e (iv) DSC, “uma agregação discursiva que não reúne iguais, mas pedaços de diferentes discursos individuais unidos pela sua intercompatibilidade”. (LEFEVRE F. et al., 2000, p.30)

2.2.3. Sujeitos Pesquisados e Técnicas Aplicadas

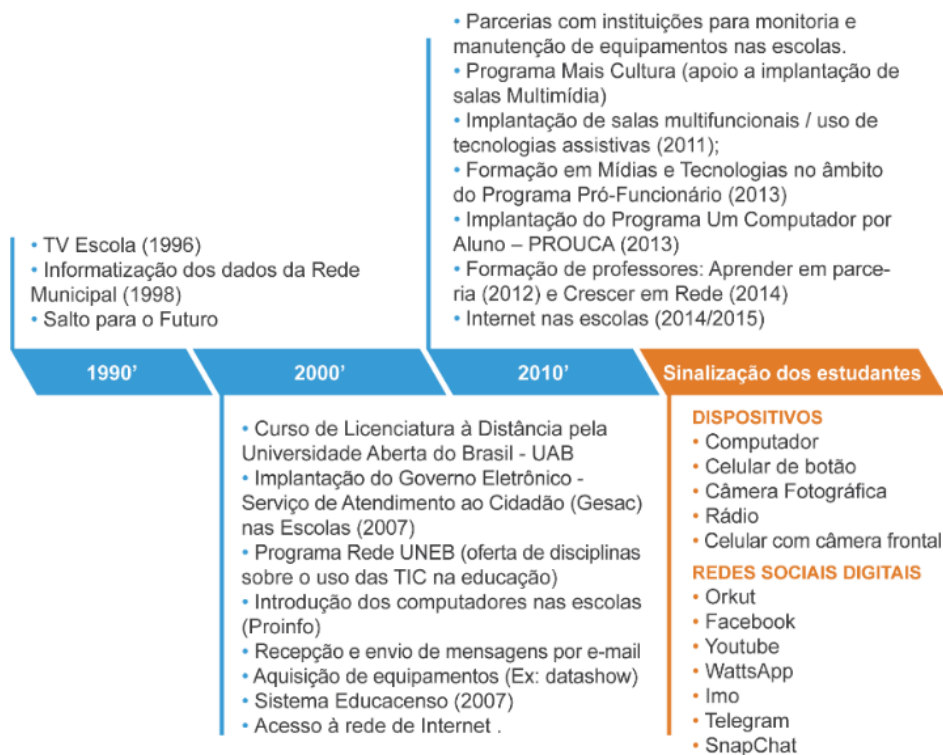
Os sujeitos pesquisados, ao todo 20, foram mobilizados e para fins analíticos foram divididos em três grupos: (i) Especialistas, Técnicos e Analistas: 01 secretária municipal da educação; 02 técnicos da SME; (ii) Operadores: 03 diretores escolares, 07 coordenadores pedagógicos, 01 professor; e (iii) Destinatários: 06 estudantes. Os grupos 2 e 3 reuniram sujeitos de cinco escolas. Dentre as técnicas aplicadas destacam-se as entrevistas semiestruturadas individuais (04) e coletivas (04), com duração entre 60 e 120 minutos.

Após a análise primária dos dados, foram eleitas 09 perguntas articuladas em três áreas (Políticas Públicas; TIC na Educação e Avaliação de Políticas Públicas) para fins de tratamento no DSC Soft. A partir da análise das ECH verificou-se a intensidade e recorrência de alguns elementos discursivos manifestados pelos Colaboradores dos DSC's. Para cada pergunta gerou-se um Ilustrativo de Análise do Discurso (IAD), que além das figuras metodológicas citadas na seção anterior, sinalizou uma Representação Social (RS). Paralelamente fez-se a análise crítica do Plano Municipal de Educação 2015-2025. Por fim, elaborou-se um painel com as RS, visando orientar o desenho de avaliações participativas aplicadas a projetos que utilizam as TIC na educação pública.

2.2.4. Resultados

Durante a mediação das entrevistas foi progressivamente elaborada uma linha do tempo retratando a implantação das políticas, programas, projetos com enfoque tecnologia na educação com o intuito primeiramente de reconstruir um breve histórico, com uma base mínima de dados, que permitisse lançar um olhar avaliativo sobre as experiências emergentes em diferentes contextos, além de ampliar a participação dos envolvidos e mapear indicativos de impactos e efetividade da implantação, agregando múltiplas percepções dos atores que ao longo do processo foram implicados, ora como proponentes, ora como destinatários das referidas.

Figura 1 – Linha do Tempo das TIC na Educação de Valença-BA



Fonte: elaboração própria (2016) a partir das entrevistas semiestruturadas.

A partir dessa produção as iniciativas mapeadas foram agrupadas e classificadas - (1) inclusão digital; (2) adequações de infraestrutura; (3) aquisição de dispositivos eletrônicos; (4) qualificação profissional; (5) informatização de processos de gestão; e (5) gerenciamento eletrônico de dados – permitindo qualificar, em amplitude e profundidade – sobre os desenhos e operações inerentes às iniciativas identificadas.

2.2.4.1. Construção do Sujeito Coletivo

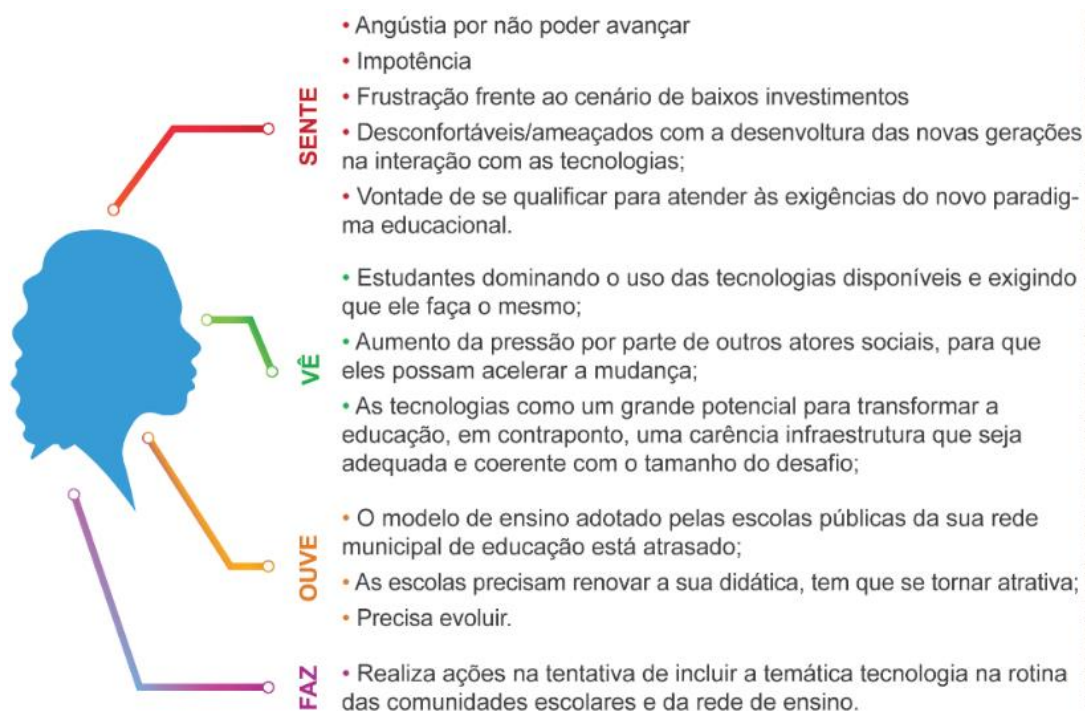
Segundo os precursores do método, o DSC se propõe a reconstituir um ser ou entidade empírica coletiva que, na forma de um sujeito de discurso, opina e fala na primeira pessoa do singular, externando as RS como fatos coletivos atinentes a coletividades qualitativas - de discursos - e quantitativas - de indivíduos. (LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A., 2012, p. 24)

Por isso, para agregar ao quesito “produção da artificialidade natural” (LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A.; TEIXEIRA, 2000, p. 29), inerente ao método, após a coleta dos dados e anterior à redação dos DSC’s, delineou-se a construção da persona do Sujeito Coletivo que seria o portavoza dos discursos e das RS acerca das relações entre avaliação de políticas que envolvem o uso das tecnologias digitais na educação pública.

Face ao exposto, recorreu-se à aplicação da técnica do Mapa da Empatia⁷³, adotando as premissas do Design de Serviços, que objetiva o desenvolvimento novos produtos e serviços concatenados com as necessidades e aspirações dos seus potenciais usuários.

⁷³ O mapa da empatia é uma solução visual que orienta a discussão e a criação de produtos ou serviços sob a ótica do potencial consumidor/usuário. Nesse processo, antes de prospectar o público identificado, um grupo multidisciplinar formado antes mesmo de uma coleta concreta de dados, ou da validação dos mesmos em campo, aprofunda questões existenciais do referido público a partir de projeções sobre as suas possíveis relações com o produto/serviço em questão.

Figura 2 – Mapa de Empatia/Construindo o Sujeito Coletivo



Fonte: elaboração própria (2016).

De acordo com Nakagaua (2015) essa ferramenta permite explorar as percepções do potencial cliente/usuário de produtos e serviços, considerando o que ele “diz, faz, vê, pensa, sente e ouve a respeito do produto, bem como, suas dores e dificuldades ao consumi-lo” e o que poderia ser feito para superar suas expectativas por meio de ganhos adicionais.

No contexto da pesquisa, a figura do consumidor/usuário foi redimensionada para o destinatário de uma dada política. Para a sua composição extraiu-se das entrevistas as percepções, os sentimentos e as pressões vivenciadas pelo Sujeito Coletivo no contexto da rede municipal, em especial no âmbito das políticas públicas e programas que fomentam a incorporação das tecnologias no discurso e nas práticas desenvolvidas pelas escolas.

2.2.4.2 Representações Sociais

Conforme relatado anteriormente, este estudo buscou também mapear nos DSC elaborados as RS, ou seja, as crenças, os valores e os conceitos socialmente partilhados por entre os atores sociais pesquisados.

A propósito, a Teoria da Representações Sociais serve como principal fundamento do DSC. Postulada por Moscovici (2013, p. 79) essa teoria se baseia na diversidade dos indivíduos, atitudes, fenômenos, em toda estranheza e imprevisibilidade, de modo a descobrir como os indivíduos

e grupos podem construir um mundo estável, previsível, a partir de tal diversidade. Elas evidenciam sistemas de crenças, valores, conceitos que permitem a troca de sentidos entre membros de um grupo, permitindo assim, coesão social. Esta perspectiva é reforçada por Jodolet (2001) ao descrever as principais características das Representações Sociais (RS): [...] são fenômenos complexos sempre ativados e em ação na vida social. Em sua riqueza como fenômeno, descobrimos diversos elementos [...] informativos, cognitivos, ideológicos, normativos, crenças, valores, atitudes, opiniões, imagens etc. [...] estes elementos são organizados sempre sob a aparência de um saber que diz algo sobre o estado da realidade. É esta totalidade significativa que, em relação com a ação, encontra-se no centro da investigação científica, a qual atribui como tarefa descrevê-la, analisá-la, explicá-la em suas dimensões, formas, processos e funcionamento.

[...] primeira caracterização da representação social [...] é uma forma de conhecimento, socialmente elaborada e partilhada, com um objetivo prático, e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social. Igualmente designada como saber de senso comum ou ainda saber ingênuo, natural, esta forma de conhecimento é diferenciada, entre outras do conhecimento científico (JODELET, 2001, p. 21-22).

As RS “funcionam como um sistema de interpretação da realidade, atuando nas relações estabelecidas pelos indivíduos no meio em que estão inseridos, orientando, assim, seus comportamentos e práticas” (DUARTE; MAMEDE; ANDRADE, 2009, p. 622). Segundo F. Lefevre e A. Lefevre (2014, p. 503), as RS não são “teorias interpretativas stricto sensu, mas entidades práticas, ou seja, conhecimentos usados pelos indivíduos ou grupos sociais nas suas interações ordinárias”.

As RS mapeadas ilustram alguns avanços, fragilidades, desafios e oportunidades para a rede de ensino pesquisada, da etapa de formulação à possibilidade de mensurar o impacto das escolhas feitas no âmbito da SME que repercutem no cotidiano de milhares de estudantes e de profissionais vinculados.

Figura 3 – Representações Sociais



Fonte: elaboração própria (2016).

A partir desse ponto serão destacadas reflexões sobre a problemática da avaliação de políticas públicas educacionais suportadas por tecnologias digitais, na rede municipal pesquisada, a partir da síntese dos Ilustrativos de Análise do Discurso (IAD), destacada seguir (Quadro 1), que subsidiou a elaboração dos DSC:

Quadro 1 – Síntese dos Ilustrativos de Análise do Discurso

CATEGORIA	IDEIAS-CENTRAIS	ANCORAGENS	REPRESENTAÇÕES SOCIAIS
1 FORMULAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Busca de alinhamento institucional – Representatividade – Implementação de políticas públicas como o maior desafio 	<ul style="list-style-type: none"> – As metas e objetivos da educação municipal estão em consonância com outras esferas; – A coisa vem pronta e a gente tem que trabalhar em cima daquilo. – O envolvimento na formulação da política pública aumenta a democracia. 	Necessidade de ampliação da participação e alinhamento com outras políticas
2 IMPLEMENTAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Busca de convergência – Resistência e negociação 	<ul style="list-style-type: none"> – A princípio é aquela resistência, mas quando eles fazem, fazem bem feito! 	Comunicação qualificada como fator crítico para aderência ou repulsa às novas Políticas Públicas, Programas e Projetos.
3 CONTRIBUIÇÕES/ TIC	<ul style="list-style-type: none"> – Transição para o novo paradigma educacional 	<ul style="list-style-type: none"> – As pessoas estão conectadas o tempo inteiro seja num aparelho celular, ou no computador. A escola não pode ficar fora disso! – O uso das TIC nas nossas escolas acontece a passo de tartaruga 	Melhoram a aprendizagem dos estudantes

4 USOS/TIC	<ul style="list-style-type: none"> - Ações desarticuladas distorcem a percepção dos resultados - Desencontros de expectativas - Incorporação de dispositivos tecnológicos na didática 	<ul style="list-style-type: none"> - Tudo que você faz na sua sala de aula diferente já é um avanço - Não cabe ao professor trabalhar sem essas tecnologias. 	Falta de uma abordagem integrada do uso das TIC nas escolas.
5 AÇÕES POSITIVAS	<ul style="list-style-type: none"> - Uso das TIC incentivado por de terceiros - Necessidade de abordagem integrada das TIC na educação - Ausência de sistemática de acompanhamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Alguns levaram adiante, outros voltaram a mesma metodologia de sempre. - O impacto positivo seria a melhoria do processo de ensino - Seria leviano em dizer que temos resultados significativos 	As parcerias condicionam a execução das políticas educacionais que fomentam o uso pedagógico das TIC nas escolas.
6 FRAGILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> - Baixos investimentos em qualificação dos profissionais - Insuficiência dos equipamentos - Limitada coerência entre discurso e prática 	<ul style="list-style-type: none"> - Perde-se muito tempo na instalação da aparelhagem, ou na condução dos estudantes até a sala de informática. - A gente ainda não faz um uso dessas novas tecnologias de forma capenga e insuficiente 	Baixo investimento em infraestrutura e qualificação das equipes limitam os avanços na área
7 QUALIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de uma política de formação - Incentivo por Parceiros - Concepção ingênua da formação docente para o uso das TIC 	<ul style="list-style-type: none"> - Os projetos de capacitação para o uso das tecnologias têm que ser para todos - Todo curso de licenciatura tem disciplina de novas tecnologias 	As formações para uso das TIC devem ser contínuas e para todos!
8 AVALIAÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação deve incorporar todo o ciclo da política - Falta de sistemática de avaliação - Apropriação de ferramentas da avaliação para melhoria dos resultados 	<ul style="list-style-type: none"> - Quando não se realiza avaliações, o planejamento está fadado ao fracasso - A avaliação, na verdade, não é usada apenas no final do processo - Não existe uma proposta onde as ações do município sejam avaliadas sistematicamente. 	Não se avalia a presença das TIC na educação, prioriza-se as avaliações externas
9 AVALIAÇÕES DE IMPACTO	<ul style="list-style-type: none"> - Baixa percepção do impacto - Estranhamento frente aos possíveis impactos - Avaliação multidimensional 	<ul style="list-style-type: none"> - Então essa é uma forma [avaliação de impacto] de colocar a nossa escola em evidência 	Caminho para reconhecer e evidenciar as conquistas

Fonte: Elaboração Própria, 2017.

O Sujeito Coletivo revelou a inexistência de uma cultura de avaliação ampla, permanecendo o foco quase que exclusivo nos aspectos infraestruturais, e à presença de equipamentos nos ambientes escolares, como se apenas esta medida, denominada de Pedagogia do Equipamento (PRETTO, 2013), bastasse para se operacionalizar programas e projetos sob o novo paradigma tecnológico, na rede municipal. Essa é uma variável que interfere na percepção dos envolvidos quanto à multidimensionalidade do impacto das referidas políticas, corroborando o pensamento de Jannuzzi (2011) e Brandão, D et.al. (2004) que confirmam a carência de aplicações/apropriação de conhecimentos desta área por parte dos atores institucionais.

As RS que sintetizam as falas do Sujeito Coletivo, expressaram nos DSC quatro problemáticas que interferem diretamente no contexto da rede de ensino pesquisada, no que tange às políticas que fomentam o uso das TIC nas escolas: (i) falta de qualificação para o uso das TIC na educação, (ii) infraestrutura inadequada-(iii) insuficiência dos equipamentos e dispositivos e (iv) carência de mecanismos avaliativos com viés participativo, que permitam aos implicados nas mesmas mensurarem e reconhecerem os resultados e impactos das ações realizadas.

2.2.4.3 Discussão dos Resultados

Os colaboradores dos DSC encaram as políticas públicas como uma resultante do conjunto de pessoas, mas, em contraponto, afirmaram que nas questões políticas “não há o que opinar”, sugerindo a existência de limitações para o estabelecimento de processos dialógicos e participativos. Tal dicotomia ancora-se na ideia de que as coisas são determinadas em outros âmbitos, e que só lhes restam fazer cumprir tais decisões.

Clareza, qualidade e a transparência foram citados como elementos determinantes para a aderência ou repulsa às novas propostas de programas ou projetos dos processos de comunicação. Para o Sujeito Coletivo, a veiculação de comunicados, por si só, sejam eles orais ou escritos, tende a ampliar o estágio de negociação. O diálogo inicial acerca da viabilidade das ações passa a ser um fator crítico de sucesso na implantação das políticas públicas.

O Sujeito Coletivo concorda que o município vive o limiar da transição para o novo paradigma educacional ao reconhecer seus avanços e ao identificar as oportunidades de melhoria, principalmente em função do contexto, sejam pelas apropriações dos dispositivos pelos estudantes, ou pela tentativa de cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação em consonância com a Lei n.º 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) e prevê a inclusão de modernas tecnologias nos sistemas de ensino. Admite que as tecnologias digitais influenciam decisivamente na educação, entretanto, pondera que de um lado, o fato de a maioria dos estudantes estar hiperconectada como oportunidade para a escolas, e do outro, a constatação de que tais mudanças que estão se materializando na rede pública numa velocidade ainda modesta.

Os avanços referentes à inserção das tecnologias digitais no contexto educacional valenciano ainda são considerados “tímidos” pelos Colaboradores dos DSC’s, por outro lado, nota-se que seus usos têm ampliado novas dinâmicas ao trabalho docente, à aprendizagem para os estudantes e à otimização da atuação dos gestores educacionais. O computador e o datashow,

segundo os sujeitos adultos pesquisados são expoentes do avanço tecnológico, entretanto, para os mais jovens, os celulares/smartphones conectados à internet melhor representam o estágio de desenvolvimento tecnológico em que vive a sociedade contemporânea.

A concepção e o formato das aulas vem sendo repensados pelos professores e coordenadores pedagógicos do município, que buscam incluir diferentes linguagens na produção de conteúdo a fim de gerar significados para os estudantes, quais sejam: o uso do audiovisual (fotografia, áudio e vídeo), o datashow para exposição nas aulas, desenvolver projetos que dinamizam as comunidades escolares, como a implantação de uma rádio na escola e o uso de games, tentar aproximações com ambientes muito bem conhecidos pelos jovens ao utilizarem as redes sociais digitais para mediação de algumas atividades, onde, ainda com limitações, exploram o uso dos celulares.

Os estudantes nutrem a expectativa de que a frequência do uso das tecnologias nas escolas seja ampliada. Reconhecem a limitação da quantidade de equipamentos e a baixa qualidade da conexão à Internet, que inibe o uso dos seus celulares para acessarem as redes sociais e fazerem pesquisas. Na rede municipal de Valença-BA é possível mapear ações pontuais que são realizadas por alguns professores, em algumas escolas. Embora algumas iniciativas selecionadas para este estudo ainda que os pesquisados as caracterizassem como uma ação tímida, elas conseguem se destacar positivamente frente ao universo de escolas que integram a rede municipal.

O Sujeito Coletivo apontou que a fragilidade na condução de políticas dessa natureza ainda é a valorização das máquinas e dos ambientes estruturados para recebê-las visando à mediação dos seus diferentes usos. Todavia sugere uma inversão, que priorize investimentos iniciais no capital humano da SME, com oferta de formações que orientem o olhar e as práticas dos profissionais e assegure as formações (inicial e continuada).

De acordo com Sancho (2006, p. 22), os “principais obstáculos para desenvolver o potencial educativo das TIC são a organização e a cultura tradicionais da escola”. Para Moran (2000, p. 143), “ensinar com as novas tecnologias será uma revolução se mudarmos simultaneamente os paradigmas convencionais do ensino”. Sobre essa mesma questão, Porto (2012) ressalta o continuísmo das práticas tradicionais, embora, com maior frequência, emergjam no cotidiano, aulas e contextos inovadores com a utilização ou não das modernas tecnologias:

De modo geral, o ensino nas escolas ainda continua expositivo, centrado no conhecimento e na transmissão de saberes do professor, com utilização de ferramentas tecnológicas que fazem parte do cotidiano da escola há mais de um século, tais como: quadro e giz, livros e cadernos, folhas mimeografadas

(agora digitadas e impressas).

De modo crítico, o Sujeito Coletivo fala sobre a insuficiência de equipamentos disponíveis, destoantes das reais necessidades das escolas que são alvo de iniciativas que se propõe a integrar as tecnologias na educação. Geralmente são centenas de estudantes para poucas dezenas de computadores. Outro elemento complicador é o uso de sistemas operacionais pouco, ou nunca, usual entre os estudantes e os profissionais envolvidos, neste caso, tendo por base os softwares livres. Sobre este quesito, cita Cruz (2016):

Se desejam inovar, faltam-lhes formação para que identifiquem as oportunidades e aproveitem-nas no tempo certo. Se adquirem dispositivos, ainda que em número reduzido, faltam-lhes espaços adequados e seguros para a realização dos trabalhos. Quando conseguem aliar formação, dispositivos e espaços, falta-lhes estrutura suficiente para envolver os estudantes ávidos para estabelecerem novas conexões com o conhecimento e com os seus pares. Essa situação emblemática distancia os sujeitos implicados do ideal de futuro a que foram por muito tempo expostos. O encanto, o entusiasmo e a proatividade do contato inicial, aos poucos, dão lugar à frustração, desmotivação e descrença em conquistas de resultados positivos.

O Sujeito Coletivo conclui que é preciso romper com o isolamento que ainda impera a condução das ações comumente articuladas individualmente por alguns professores, e que nem sempre representam o ideal da comunidade escolar ou da rede municipal de ensino, as quais estão vinculados. Concorda que a articulação destas contribuiria para fortalecer a rede, e não especificamente alguns de seus atores.

O Sujeito Coletivo alegou que para qualificar as percepções sobre os avanços ou fragilidades é preciso se apropriar de um repertório de instrumentos avaliativos que abarquem a análise dos resultados e dos impactos. Dessa forma aproximaria a SME da possibilidade a melhoria dos índices educacionais e da qualidade do ensino e da gestão educacional.

As RS 8 e 9 revelam a inexistência de uma cultura de avaliação ampla, permanecendo o foco quase que exclusivo nos aspectos infraestruturais, notadamente em relação à presença de equipamentos nos ambientes escolares, como se apenas esta medida, denominada de Pedagogia do Equipamento (PRETTO, 2013), bastasse para se operacionalizar programas e projetos sob o novo paradigma tecnológico, na rede municipal. Essa é uma variável que interfere na percepção dos envolvidos quanto à multidimensionalidade do impacto das referidas políticas, corroborando o pensamento de Jannuzzi (2011) e Brandão, D et.al. (2004) que confirmam a carência de aplicações/apropriação de conhecimentos sobre avaliações por parte dos atores institucionais.

A rede de ensino ainda não construiu um consenso sobre quais seriam os impactos da presença das TIC, sejam eles positivos ou negativos. No cenário com poucos recursos

financeiros para investimentos em infraestrutura tecnológica e com um baixo efetivo qualificado, quaisquer propostas apresentadas por eventuais parceiros são convertidas automaticamente em oportunidades, que como já foram tratados noutros tópicos desta dissertação nem sempre estão alinhadas aos interesses, tempos e prioridades das escolas, ou mesmo da própria rede de ensino.

3 ATAIRU: METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA DO IMPACTO DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS NA EDUCAÇÃO

Considerando o campo social pesquisado e os diversos fatores que influenciam direta ou indireta na condução das políticas públicas, desenhou-se uma metodologia que pretende ampliar contextos de diálogo e conseqüentemente de escuta, a fim de favorecer a leitura crítica, a interpretação e a reflexão acerca das implicações do uso das tecnologias digitais em escolas públicas das redes municipais de ensino. Pretende-se a partir da sua aplicação apoiar os atores implicados no ciclo de uma política pública, programa ou de um projeto, na coprodução de desenhos e operação de percursos avaliativos estabelecendo processos autônomos, participativos e de autoria compartilhada, de modo a contribuir com o fortalecimento das competências locais nesta área.

A noção de escuta defendida nesta metodologia ancora-se na proposta de Moura e Giannela (2016) que a reconhecem como fundamental na definição de respostas criativas para gestão de processos e aprendizagens coletivas, situações cada vez mais demandadas em contextos democráticos fomentadoras do engajamento de diferentes públicos. A habilidade da escuta favorece os processos coletivos de trabalho e organização, a colaboração, além de ativar a inteligência coletiva (MOURA; GIANNELA, 2016).

Nesta seção apresentam-se os elementos que constituem a identidade da metodologia, bem como o seu desenho de operação.

3.1 MARCOS CONCEITUAIS

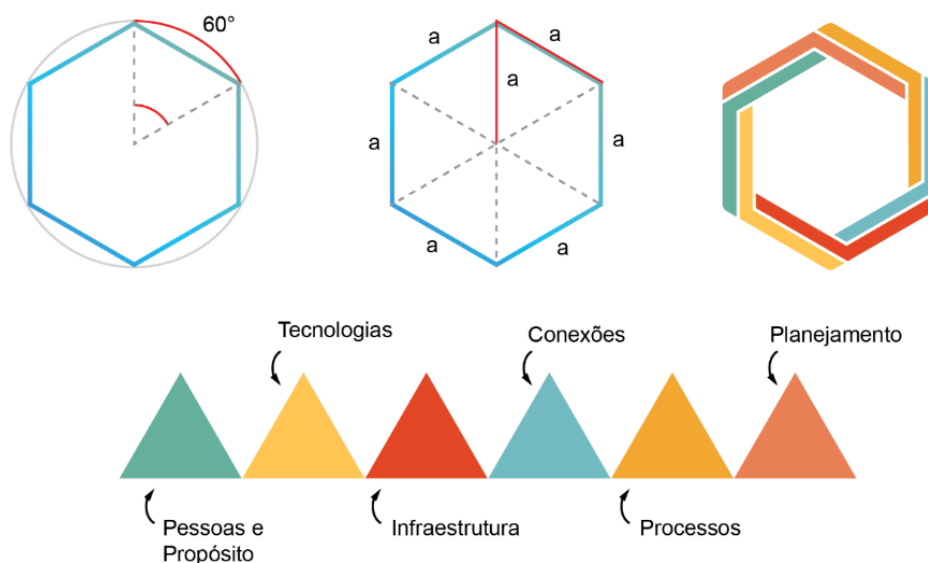
Nome: De origem no tupi-guarani, Atairu⁷⁴, termo utilizado para designar a metodologia proposta, significa: “Companheiro de Viagem”. A opção pelo uso se justifica pela própria

⁷⁴Fontes: (1) BUENO, F.S. **Vocabulário Tupi Guarani-Português**. 5ª ed. São Paulo. Brasiliavros, 1987.
(2) **Dicionário Ilustrado Tupi Guarani**. Disponível em: <http://www.dicionariotupiguarani.com.br>.

natureza da prática avaliativa, que exige acompanhamento e monitoramento contínuo, que, quando mediada de forma participativa, resulta em aprendizagem coletiva.

Forma: Buscou-se na geometria uma referência que, para além do simbolismo, reflete a dinamicidade a ser impressa na aplicação da metodologia. Por esse motivo, optou-se pelo hexágono regular, uma figura plana que possui seis lados iguais, que quando circunscrita numa circunferência, revela uma divisão de seis arcos de mesma medida, igualmente ao ângulo de 60° ($360^\circ : 6 = 60^\circ$), formando com seu ângulo central seis triângulos equiláteros.

Figura 4 – Construção do conceito e da marca da metodologia



Fonte: elaboração própria (2016).

O infográfico apresentado reflete o processo de construção do conceito e da marca que identifica a metodologia.

Categorias temáticas: Fruto do diálogo com gestores educacionais, educadores e estudantes foram eleitas seis categorias temáticas que se espera, na aplicação da metodologia Atairu, dedicar o mesmo grau de relevância em processos de diagnóstico, planejamento, implantação e em especial no desenho de metodologias de avaliação. São elas: (1) Pessoas e Propósito, (2) Tecnologias, (3) Infraestrutura, (4) Conexões, (5) Processos, e (6) Planejamento. Em convergência com o formato definido e apresentado anteriormente, para cada triângulo equilátero que integra o hexágono, ter-se-á vinculada uma das categorias temáticas.

3.1 OBJETIVOS

Pelos motivos apresentados na seção anterior, desenvolveu-se uma proposta metodológica convergente com os seguintes objetivos:

- Diagnosticar a situação concreta de uma dada política/programa que utiliza as tecnologias digitais na educação;
- Problematizar os usos vigentes, e possíveis, das tecnologias digitais no contexto de uma rede de ensino ou de uma comunidade escolar;
- Alinhar do ponto de vista institucional os instrumentos de políticas públicas, às rotinas das SMEs ou das comunidades escolares;
- Identificar oportunidades de melhoria da infraestrutura para qualificar a abordagem das iniciativas;
- Mapear e ativar pessoas e organizações que possam contribuir de forma estruturada para a boa execução das iniciativas.

3.2 DIMENSÕES

Com base na análise dos DSCs, foram estabelecidas quatro dimensões, para auxiliar na construção dos resultados finalísticos e os indicadores que facilitarão a posterior avaliação de impacto, das quais três delas de cunho executivo, e uma referente ao propósito (visão de mundo/expectativa de futuro da rede/comunidade escolar), sendo esta, o elemento de convergência entre as demais, conforme descritivo a seguir:

Na **dimensão 1**, intitulada de **Propósito**, pretende-se construir sentidos de presença dos sujeitos na comunidade escolar ou rede de ensino, identificando os valores compartilhados, os estilos de liderança presentes que resultarão na construção e/ou reforço de um alinhamento quanto à visão de futuro compartilhada, tendo por base, o fortalecimento da identidade dos presentes e dos mecanismos de aprendizagem coletiva já existentes em seus contextos de atuação.

Com o título **Objetivos**, a **dimensão 2** problematizará a presença das tecnologias nas comunidades escolares ou redes de ensino, a partir do mapeamento de práticas, visando a reconstrução do histórico de implantação de iniciativas dessa natureza. Será consolidado um diagnóstico situacional abrangendo questões de infraestrutura (espaços disponíveis, condições de conservação, dimensões, mobília); segurança; inventário dos equipamentos seguida de análise de suficiência para a realização do trabalho pedagógico; condições de conectividade e mapeamento das percepções dos atores envolvidos nas iniciativas que utilizam as tecnologias e espaços disponíveis para fins educacionais ou para rotinas administrativas e pedagógicas.

A **dimensão 3** terá sua abordagem orientada para **Resultados**, e permitirá às comunidades escolares ou redes de ensino a definir critérios priorização e tomada de decisões sobre os eixos temáticos e formatos das ações a serem implementadas, visando a otimização dos recursos tecnológicos às atividades pedagógicas e administrativas, que conseqüentemente influenciarão positivamente na melhoria do desempenho acadêmico dos estudantes. espera-se que, de forma orgânica, os envolvidos comecem a instituir políticas e ações (programas, projetos, planos de aulas, visitas de campo, etc.) convergentes com a transição para o novo paradigma educacional que transforme a escola em um espaço dinâmico, interativo e gerador de aprendizagens significativas e profundas.

Serão exploradas na **dimensão 4** as questões referentes ao **Impacto**, retomando a noção defendida por Roche (2002, p. 37): “**mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – nas vidas de pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações**”.

As quatro dimensões supracitadas integram, como componentes transversais, o conjunto de oficinas intitulado “O futuro chegou. E agora?!”. Nestas, serão abordadas de maneira interdependente as seis categorias temáticas que contribuirão para a construção de um planejamento integrado, bem como o desenho preliminar de uma avaliação de impacto a ser aplicado pela comunidade escolar ou rede de ensino, acerca de uma iniciativa eleita como objeto para a ação.

Os participantes das oficinas serão provocados a refletir sobre as mudanças/impactos e os indicadores que utilizarão para verificação dentro do marco temporal que será definido nas referidas oficinas. Ademais, selecionarão as técnicas, os responsáveis e, por fim, atribuirão usos aos dados a serem gerados a partir da avaliação.

Como apresentado anteriormente, a perspectiva de avaliação que guiará a metodologia Atairu valorizará o seu caráter transversal a todo ciclo de uma política pública ou de um programa. Deste modo, a materialização desta premissa dependerá da adoção de dinâmicas democráticas e participativas, a fim de conduzir os atores envolvidos nas oficinas a identificarem os possíveis impactos ocasionados pelas iniciativas das quais exercem papéis e funções.

3.3 DESCRITIVO DAS CATEGORIAS TEMÁTICAS

Com efeito, a integração do uso das tecnologias aos contextos educacionais se constitui um elemento motivador para a aplicação da metodologia Atairu, que não deve ser desconectada

de questões qualitativas que abrangem às rotinas e processos inerentes à comunidade escolar ou às redes de ensino. Por esse motivo, foram definidos os objetivos relacionados abaixo, para cada uma das categorias temáticas eleitas para sua composição, conforme descritivo a seguir:

- **Pessoas e propósitos:** integrar os sujeitos implicados no ciclo da política pública, programa ou projeto na construção de valores compartilhados.
- **Processos:** identificar os fluxos e rotinas que definem a operacionalização das ações correlatas a uma política pública, programa ou projeto implantados ou em fase e implantação.
- **Tecnologias:** inventariar todas as tecnologias e dispositivos disponíveis na unidade escolar ou rede de ensino, destacando as formas de uso vigentes e apontado novas possibilidades de utilização com os diferentes públicos;
- **Infraestrutura:** relacionar e planejar formas de ativação do conjunto de estruturas e serviços essenciais à execução das ações vinculadas a uma política pública, programa ou projeto.
- **Conexões:** mapear e classificar por ordem de relevância as relações institucionais e de governança com os atores públicos ou privados que exercem algum tipo de influência sobre a execução de uma política, programa ou projeto.
- **Planejamento:** relacionar e alinhar os instrumentos que orientam e/ou determinam a implementação de uma política pública, programa ou projeto.

Importante salientar que, de forma transversalizada, as quatro dimensões abordadas na seção anterior possuem interface com as categorias temáticas supracitadas. Ao final do ciclo de oficinas, espera-se que os envolvidos consigam tomar resoluções quanto à previsão e operação das práticas avaliativas em todas as fases de um ciclo de uma iniciativa eleita para aplicação da metodologia.

3.4 POTENCIAL PÚBLICO ADOTANTE DAS OFICINAS

A metodologia Atairu pressupõe que pessoas, organizações e comunidades quando empoderadas são capazes de converter problemas em oportunidades, soluções em tecnologias sociais com potencial de replicação. Além disso, compartilham valores e produzem conhecimentos cuja aplicação pode acelerar a coprodução de bens e serviços capazes de atender às demandas, necessidades, e gerar impacto positivo para a coletividade.

Por esse motivo, no infográfico a seguir está representado o público e as justificativas que serão mobilizadas a participar do conjunto das oficinas:

Figura 5 – Público da Metodologia Atairu



Fonte: elaboração própria (2016).

Baseado na crença de que “cada sujeito é capaz de avaliar suas ações e nesse fenômeno, de maneira reflexiva, ele se constrói e reconstrói a sua prática” (BRANDÃO; SILVA; PALOS, 2005, p. 364), tem-se como expectativa atingir o estágio de empoderamento, que, segundo Baquero (2012, p. 181), “envolve um processo de conscientização, a passagem de um pensamento ingênuo para uma consciência crítica”, e geralmente ocorre em diferentes níveis: (i) “individual”: como uma forma de autoemancipação; (ii) “organizacional”: gerado na e pela organização dentro de um processo de delegação planejada; e (iii) “comunitário”: onde atores individuais ou coletivos, expandem as possibilidades de participação e desenvolvem ações para atingirem seus objetivos coletivamente.

3.5 PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS

3.5.1 FORMATO

As comunidades escolares ou redes de ensino devem escolher uma iniciativa para ser o objeto de aplicação da metodologia e definir um horizonte de tempo, para que a avaliação seja feita. Em seguida deve ser definido um calendário indicando o período da condução de, no mínimo, seis encontros, com duração de no mínimo quatro horas/cada, num formato dinâmico de oficinas, onde será privilegiada a realização de atividades práticas com seleção de conteúdo contextualizado a ser reunido e entregue pelos atores envolvidos.

Durante a mediação das oficinas, os sujeitos serão mobilizados a construir e a experimentar soluções, a partir das situações mapeadas previamente, e dessa forma ampliar o debate e a reflexão sobre o novo paradigma educacional e suas implicações para a educação, sobretudo em seus contextos de atuação.

Criatividade, inovação e cocriação são princípios que darão à tônica desse processo, que tenderá a simplificar a aplicação do conhecimento. Para otimizar os encontros presenciais algumas atividades de pesquisa sobre dados do contexto, serão socializados ao término de cada encontro, e, no intervalo entre um e outro, os participantes consultarão as fontes de informação necessárias para obtê-las. Importante salientar que a qualidade dos produtos de cada oficina dependerá da entrega destas atividades, que também serão realizadas em grupo.

Para dinamizar os encontros serão utilizadas metodologias integrativas, fomentadoras da participação, interação e a iteração (testagens) por parte do público impactado.

3.5.2 CONTEÚDOS

No quadro adiante estão dispostos os conteúdos técnicos e contextuais (norteadores na dinâmica interna da SME e das Comunidades escolares) a serem trabalhados nas oficinas, bem como os produtos que nelas serão construídos:

Quadro 2 – Conteúdos da metodologia Atairu

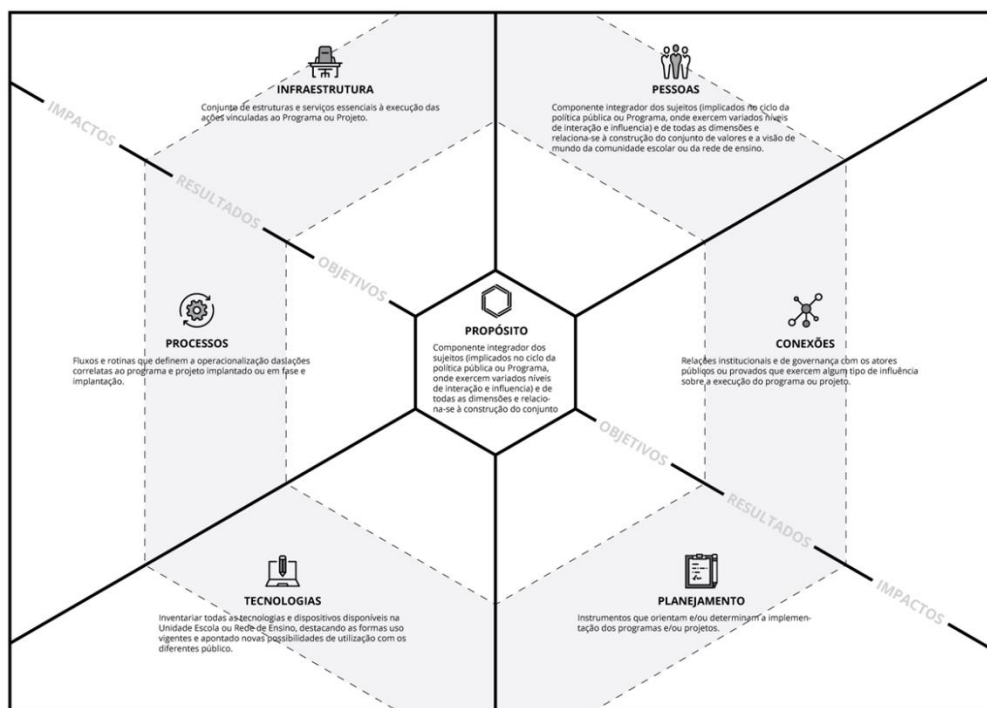
Oficinas	Conteúdos	
	Técnicos	Contextuais
Pessoas e Propósitos	<ul style="list-style-type: none"> – Aprendizagem organizacional e Inteligência Coletiva. 	<ul style="list-style-type: none"> – Projeto Político-Pedagógico
Processos	<ul style="list-style-type: none"> – Estrutura e Funcionamento da Comunidade Escolar/Rede de Ensino 	<ul style="list-style-type: none"> – Procedimentos e rotinas da escola/rede
Tecnologias	<ul style="list-style-type: none"> – Integração das tecnologias digitais na escola – Ensino na Cibercultura. 	<ul style="list-style-type: none"> – Planos, programas e projetos implantados na escola – Currículo Escolar

Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> – Planejamento ou alterações de layout de ambientes; – Requisitos de segurança – Aquisição de equipamentos – Conectividade. 	<ul style="list-style-type: none"> – Normas, portarias, resoluções.
Conexões	<ul style="list-style-type: none"> – Relações Institucionais e Governança 	<ul style="list-style-type: none"> – Termos de Parcerias / Convênios
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> – As tecnologias digitais nos instrumentos de planejamento educacional 	<ul style="list-style-type: none"> – Planos Nacional e Municipal de Educação – Dados atualizados do Censo Escolar – Resultados de Avaliações Institucionais e Externas
Produtos Finais:	<ul style="list-style-type: none"> – Planos de: (i) Integração das TIC e (ii) Monitoramento e Avaliação do Impacto das TIC em Comunidades escolares/Redes de Ensino. 	

Fonte: elaboração própria (2016).

Ao término do ciclo de oficinas, ter-se-á no hexágono a síntese com o encadeamento de todas as decisões tomadas pelo grupo. Importa salientar que o detalhamento será registrado em painéis ilustrativos de cada categoria temática, de onde, após exercício de priorização, serão elencados os dados que comporão a síntese final.

Figura 5 – Síntese da aplicação da Metodologia Atairu



Fonte: elaboração própria (2016).

3.5.3 Contextos de Aplicação

Para a condução do conjunto de oficinas serão necessários no mínimo dez integrantes de uma comunidade escolar, ou, em caso de uma rede de ensino, que estes sejam de diferentes áreas que integram uma SME. O grupo precisa ser heterogêneo e deve contemplar: diretores escolares, coordenadores pedagógicos, professores, estudantes e pais.

O desenho metodológico proposto foi pensado de modo a ser útil nos seguintes contextos:

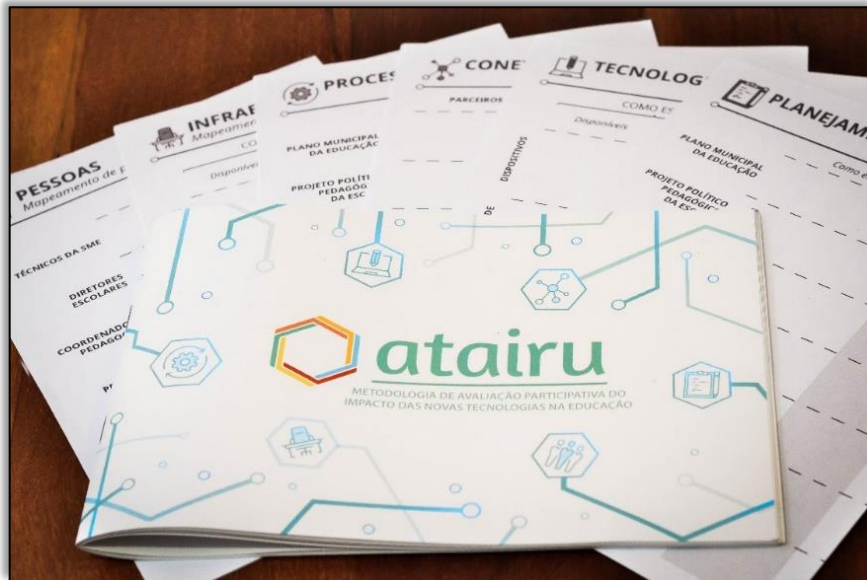
- **Grupo 1** – para escolas ou redes que se encontram em fase de tomada de decisão quanto à implantação de um determinada política pública, programa ou projeto;
- **Grupo 2** – para escolas ou redes que já tenham avançado no planejamento, e já se encontram em fase de implantação de uma política pública, programa ou projeto;

Grupo 3 – para escolas ou redes que já tenham cumprido um ciclo de implementação de uma política pública, programa ou projeto e tenham interesse em avaliar os avanços decorrentes da iniciativa implementada. A decisão pelo formato citado decorre da constatação da inexistência de cultura de avaliação orientada para resultados e para análise dos possíveis impactos das ações implementadas, em especial daquelas que utilizam as tecnologias digitais, além do mais, a falta de dados históricos das iniciativas dificulta a realização de outros estágios ou tipologias de avaliação mencionados neste trabalho, conforme aponta a cadeia de impacto apresentada em seções anteriores.

3.5.4 Suporte Didático

A condução das atividades será suportada por um guia prático contendo as sugestões de atividades, bem como referenciais teóricos e práticos para viabilizar a ampliação do repertório de práticas e do léxico avaliativo, de modo a favorecer a atuação autônoma dos sujeitos envolvidos (ver Fig. 7 e 8).

Figura 7 – Guia instrucional e fichas de trabalhos individuais



Fonte: acervo do autor (2016).

Figura 8 – Painéis para elaborações coletivas

PLANEJAMENTO INTEGRADO						
	Objetivos	RESULTADOS		Ações	Prazo	Responsáveis
		Qualitativos	Quantitativos			
PESSOAS						
TECNOLOGIAS						
INFRA						
CONEXÕES						
PROCESSOS						
PLANEJAMENTO						

AVALIAÇÃO DE IMPACTO						
	RESULTADOS				IMPACTOS	
	Qualitativos		Quantitativos		Mudanças significativas	Indicadores
	Previstos	Realizados	Previstos	Realizados		
PESSOAS						
TECNOLOGIAS						
INFRA						
CONEXÕES						
PROCESSOS						
PLANEJAMENTO						

Fonte: acervo do autor (2016).

A mediação das oficinas contará com o uso de técnicas de visualização móveis (por meio de *post-it*) e confecção de painéis ilustrativos (impressos em variados tamanhos – do A0

ao A4), uso de diferentes linguagens (audiovisual – como músicas, filmes, documentários, acesso a plataformas digitais) e instrumentos dinâmicos de registros (formulários digitais e redes sociais digitais).

3.6 RESULTADOS ESPERADOS

Espera-se que, com suporte do guia de aplicação da metodologia Atairu, cujo enquadramento técnico refere-se ao desenvolvimento de material didático e instrucional, integrantes de equipes técnicas, gestores, professores, pais/responsáveis e estudantes de escolas públicas do ensino fundamental:

- **dinamizem processos autônomos** de avaliação com ênfase no impacto do uso das tecnologias digitais no ensino público.
- **agreguem elementos qualitativos** às suas estratégias de escolha a acompanhamento de projetos vocacionados ao uso das tecnologias.
- **elaborem indicadores** capazes de **mensurar a efetividade** no uso das tecnologias digitais nas escolas em que atuam;
- **estruturem Observatórios de Tecnologias Digitais na Educação**, de modo a impulsionar o uso contextualizado e ampliar o reconhecimento práticas de autoria dos sujeitos que integram as comunidades escolares e redes públicas municipais de ensino.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresenta parte de pesquisa qualitativa realizada entre julho 2015 e agosto de 2016, na rede pública de Valença-BA, que à luz das Representações Sociais extraídas dos DSC, buscou identificar práticas dedicadas à avaliação do impacto das TIC na educação, mediante ações implantadas no período de 2009-2014. Para a apresentação de considerações finais que reflitam os principais achados apresentados, julga-se oportuno retomar a questão que a originou: **Como os profissionais da educação e comunidades escolares avaliam o impacto do uso das tecnologias digitais na educação pública no município de Valença-BA?**

Constatou-se que o monitoramento/avaliação das referidas práticas precisam ser institucionalizados, assim como ser fundamental o estímulo à adoção de práticas potencializadoras da participação dos atores visando ativar uma dinâmica de aprendizagem social capaz de competências necessárias para viabilizá-las, percebê-las e comunicá-las de forma qualificada, considerando os contextos e os limites temporais definidos.

A fragmentação dos programas governamentais ou viabilizadas por parceiros associada às ações dispersões, mais personificadas, do que institucionais (com ganhos mais pessoais que coletivos) são fatores que contribuem para distorção ou inibição dos resultados latentes com a presença das tecnologias digitais, contudo, podem resultar na problematização, revisão dos processos de planejamento, gestão e condução de ações avaliativas capazes de evidenciar mudanças oriundas do contato ainda superficial com as tecnologias digitais, que no contexto pesquisado mais de assemelham estágios incipientes de inclusão digital.

O estudo apontou a avaliação participativa, multidimensional e presente em todas as fases do ciclo de políticas públicas, como uma alternativa viável para desencadear processos de aprendizagem organizacional e de otimização de fluxos e rotinas de trabalho, cujos retornos tendem a ser positivos para todos.

A metodologia Atairu apresenta-se como um ponto de partida para a definição compartilhada de propósitos comuns, e a partir deles o desencadeamento de processos de escuta ativa dos atores implicados na rede de ensino e/ou comunidades escolares, sendo capaz de gerar uma sequência de planejamento e definição de marcos para a condução de avaliações participativas de políticas, programas e projetos que utilizam as tecnologias digitais na educação pública, propiciando a condução autônoma de processos avaliativos que gerem dados relevantes que sirvam para orientar propostas de intervenção que agreguem valor ao cotidiano da rede e das suas comunidades escolares.

Em sua aplicação, a metodologia ressaltará a transversalidade da avaliação no ciclo de políticas públicas deve ser fortalecida enquanto premissa na condução de trabalhos dessa natureza, devendo pautar a agenda institucional de todos os implicados na política, dos formuladores aos destinatários, de modo a que seja ratificada como um componente da dinâmica interna dos diversos setores da administração pública, em fluxo contínuo de monitoramento.

A avaliação participativa como condutora da aprendizagem coletiva, socialmente compartilhada, visando a apropriação e uso de metodologias com abordagens simplificadas, destaca-se como o desafio para a rede estudada. Sua aplicação deve superar o viés instrumental-formal que em algumas situações prejudica a consolidação de resultados estruturantes, e o desenvolvimento das capacidades locais para fazer a autogestão dos seus processos avaliativos.

Considera-se como limitações do artigo a opção por não apresentar os DSC's devido à extensão dos referidos e por priorizar nessa comunicação mais detalhes da metodologia Atairu. Quanto aos resultados da pesquisa julgamos que a análise de uma problemática tão complexa – avaliação do impacto de políticas públicas educacionais que utilizam tecnologias digitais - à luz da realidade de uma rede de ensino, ainda carece de uma amostra maior, além de complementação de

análises quantitativas; sobre a metodologia apresentada, o conteúdo compartilhado reflete a concepção e desenho que ainda precisa ser validado (em fase de mobilização de recursos e articulação de parcerias para viabilizar), considerando os diferentes grupos de potenciais adotantes apresentados ao longo do artigo.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-60, out./dez. 2000.

BAQUERO, R. V. A. Empoderamento: instrumento de emancipação social? – Uma discussão conceitual. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 173-187, jan./abr. 2012.

BLASIS, E. Avaliações em larga escala: contribuições para a melhoria da qualidade na educação. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 251-268, jun. 2013.

BONETI, L. W. **Políticas Públicas por dentro**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2007.

BONILLA, M. H.S; PRETTO, N. L. Movimentos colaborativos, tecnologias digitais e educação. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 94, p. 23-40, jul./dez. 2015.

BONILLA, M. H. S; SOUZA, J. S. Diretrizes metodológicas utilizadas em ações de inclusão digital. In: BONILLA, M. H. S; PRETTO, N. L. (Org.). **Inclusão digital: polêmica contemporânea**. Salvador: EDUFBA, 2011. v. 2.

_____. Projeto UCA: Dimensão Social das práticas. In: QUARTIERO, E. M.; BONILLA, M. H. S.; FANTIN, M. (Org.). **Projeto UCA: entusiasmos e desencantos de uma política pública**. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 147-185.

BOULLOSA, R. F; RODRIGUES, R. W. Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, EAUFBA, Salvador, v. 3, n. 3, set./dez. 2014.

BRANDÃO, D. B.; SILVA, R. R.; PALOS, C. M. C. Da construção de capacidade avaliadora em iniciativas sociais: algumas reflexões. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, p. 361-374, jul./set. 2005.

BRASIL. **Balanco de Governo 2003-2010**. Cidadania e inclusão social. Brasília: Presidência da República; Casa Civil; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. cap. 9, p. 425-453. v. 2, livro 4. Disponível em:
<https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro4/4.6_Inclusao_Digital.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. **Território Baixo Sul da Bahia**. Brasília, 2013. Disponível em:
<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/baixosulba/one-community?page_num=0>. Acesso em: 10 jan. 2016.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHAVES, H. L. A. Avaliação de políticas públicas: entre a estratégia governamental e a agenda do capitalismo contemporâneo. In: ARCOVERDE, A. C. B. (Org.). **Avaliação de políticas Públicas em múltiplos olhares e diferentes práxis**. Recife: UFPE, 2014.

COSTA, L. F. Novas tecnologias e inclusão digital: Criação de um modelo de análise. In: BONILLA, M. H. S; PRETTO, N. L. (Org.). **Inclusão digital: polêmica contemporânea**. Salvador: EDUFBA, 2011. v. 2.

CRUZ, F.N. **O futuro chegou! E agora? Avaliação participativa do impacto das políticas educacionais suportadas por novas tecnologias: desafio para um município baiano**. 174 f. (Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

DUARTE, S. H. H.; MAMEDE, M. V.; ANDRADE, S. M. O. A. Opções teórico-metodológicas em pesquisas qualitativas: representações sociais e discurso do sujeito coletivo. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 4, out./dez. 2009.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FURTADO, J. P. A avaliação participativa. In: Otero, M. R. (Org.). **Contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil: temas atuais**. São Paulo: Peirópolis, 2012. p. 21-41.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **PPP - Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 36, p. 251-275, jan./jul. 2011.

JODELET, Denise. Representações sociais: um domínio em expansão. In: _____. (Org.). **As representações sociais**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001. p. 17-44.

JOHNSON, G. A.; SILVA, M. A. Avaliação de políticas públicas: desafios latino-americanos. In: ARCOVERDE, A. C. B. (Org.). Avaliação de políticas Públicas em múltiplos olhares e diferentes práxis. Recife: UFPE, 2014.

LIMA JUNIOR, A. S.; HETKOWSKI, T. M.; NOVAES, I. L. GESTÃO EDUCACIONAL E TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. IN: NOVAES, IVAN LUIZ; HETKOWSKI, TÂNIA MARIA. (ORG.). **GESTÃO, TECNOLOGIAS E EDUCAÇÃO: CONSTRUINDO REDES SOCIAIS**. 1ED.SALVADOR: EDUNEB, 2011, P. 27-68.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M. C. **Pesquisa de representação social: um enfoque qualiquantativo - a metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2012. (Série Pesquisa; 20).

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M. C. Discurso do sujeito coletivo: representações sociais e intervenções comunicativas. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 502-507, abr./jun. 2014.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M. C.; TEIXEIRA, J. J. V. (Org.). **O discurso do sujeito coletivo: uma nova abordagem metodológica em pesquisa qualitativa**. Caxias do Sul: EDUCS; 2000.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOKATE, K. M. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-134, 2002.

MORAN, J. M. Ensino e aprendizagem inovadores com tecnologias audiovisuais e telemáticas. In: MORAN, J. M.; MASSETO, M. T.; BEHRENS, M. A. **Novas tecnologias e mediação pedagógica**. Campinas: Papyrus, 2000. (Coleção Papyrus Educacional).

MOSCOVICI, S. **Representações Sociais: investigações em psicologia social**. 10. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2013.

MOURA, M. S.; GIANNELLA, V. A Arte de Escutar: Nuances de um Campo de Práticas e de Conhecimento. **Anais do IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social - ENAPEGS**, Porto Alegre, 2016.

NAKAGAU, M. **Ferramenta: mapa de empatia para empreendedores**. Movimento Empreenda. Disponível em: <http://cms-empreenda.s3.amazonaws.com/empreenda/files_static/arquivos/2015/01/20/ME_Mapadeempatia_para_empreendedores.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016.

PORTO, T. M. E. As tecnologias na escola. E agora, o que fazer com elas? In: FANTIN, M.; RIVOTELLA, P. C. **Cultura Digital e Escola: pesquisa e formação de professores**. Campinas: Papirus, 2012. (Coleção Papirus Educação).

PRETTO, N. L. Os descaminhos das políticas públicas de Tecnologia da Informação no Brasil. In: _____. **Reflexões: ativismo, redes sociais e educação**. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 33-36.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012.

ROCHE, C. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças**. Tradução Tisel Tradução, interpretação Simultânea Escrita. 2. ed. São Paulo: Cortez: ABONG; Oxford, InglaterraOxfam, 2002.

SANCHO, J. M. De tecnologias da informação e da comunicação a recursos educativos. In: SANCHO, J. M. et al. **Tecnologias para transformar a educação**. Tradução Valério Campos. Porto Alegre: Artmed, 2006.

SCHAFF, A. **A sociedade informática**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, P. L. S. Possibilidades metodológicas para avaliar sistematicamente programas governamentais: reflexões a partir da experiência latino-americana. In: ARCOVERDE, A. C. B. (Org.). **Avaliação de políticas Públicas em múltiplos olhares e diferentes práxis**. Recife: UFPE, 2014.

TAKAHASHI, T. (Org.). **Sociedade da informação no Brasil: Livro Verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

THOENIG, J-C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70. abr./jun. 2000.

VALENÇA. Prefeitura Municipal de Valença. Secretaria de Municipal de Educação. Plano Municipal de Educação 2015-2025. **Diário Oficial [da] Prefeitura Municipal de Valença-BA**, Poder Executivo, Valença, ano VII, n. 1328, 22 jun. 2015a. p. 2-165.

VALENÇA. Extrato de Relatório de Execução Física e Financeira de Termo de Parceria Projeto: Caia na Rede. **Diário Oficial [da] Prefeitura Municipal de Valença-BA**, Poder Executivo, Valença, ano VII, n. 1228, 10 mar. 2015b. p. 46-47.

VIANNA, I. L.; AMARAL, E. F. L. Utilização de metodologias de avaliação de políticas públicas no Brasil. In: AMARAL, E. F. L; GONÇALVES, G. Q; FAUSTINO, S. H. R. (Org.). **Aplicações de técnicas avançadas de avaliação de políticas públicas**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014. p. 15-38.

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA SINAIS VITAIS

*Aghata Karoliny Ribeiro Gonsalves*⁷⁵

*Mariane Maier Nunes*⁷⁶

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.

⁷⁵ 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

⁷⁶ 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

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 adolescente⁷⁷ 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 pobreza⁷⁸. 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

⁷⁷ 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).

⁷⁸ 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

A sociedade civil se define como uma esfera social particular, com um papel específico, diferenciado do Estado e do mercado, mas, que mantém relações de interface com estas duas esferas (COHEN; ARATO, 1994). As ações coletivas de interesse público no âmbito da sociedade civil podem abarcar o papel dos movimentos sociais, redes de organizações, conselhos de direitos, as associações, fundações, cooperativas, enfim, ações coletivas formalizadas ou não em prol da consecução de interesses e políticas públicas.

A concepção teórica utilizada neste estudo é fruto dos trabalhos de Andion et. al (2017), Gonsalves e Andion (2017) e Andion, Moraes e Gonsalves (2017)⁷⁹, os quais discutem, a partir de uma perspectiva pragmatista, a atuação da sociedade civil como ações coletivas e públicas, que ao responder aos problemas públicos, são capazes de gerar inovações sociais nas arenas públicas. Alguns dos principais conceitos que permearam o estudo aqui proposto, serão apresentados a seguir.

2.1 A VIDA ASSOCIATIVA E AS AÇÕES COLETIVAS NAS ARENAS PÚBLICAS

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 (CEFAI, 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 (CEFAI, 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.

⁷⁹ Os referidos artigos são fruto de trabalhos de pesquisa realizadas no Núcleo de Inovação Social na Esfera Pública, da Universidade Estadual de Santa Catarina, coordenadas pela Prof. Dra. Carolina Andion. Utilizando os pressupostos da Sociologia Pragmática, as pesquisas do referido núcleo são inspirados nos trabalho de Daniel Cefai, Francis Chateauraynaud, Bruno Latour, construindo uma concepção teórico-analítica para os estudos sobre a sociedade civil, ação pública e inovação social nas arenas públicas. Para conhecer mais os trabalhos desenvolvidos no NISP: <http://www.blogdonisp.com.br/>

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 Cefaï, 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 público⁸⁰. As ações coletivas

⁸⁰ 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).

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.

Cefai (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).

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 definição⁸¹. 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

⁸¹ Para conhecer os diversos conceitos de políticas públicas ver Lascoumes e Le Galès (2012), p. 42 – 43.

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 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 Cefai (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” (CEFAI, 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 Cefai (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 (LATOUR, 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 estudo⁸². 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 (CEFAI, 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

⁸² 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.

		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
		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 ICOM⁸³.

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

⁸³ <http://www.icomfloripa.org.br/sinais-vitais/>

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 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 *benchmarkings* 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 Cefai (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, RAPS⁸⁴ 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,

⁸⁴ Rede de Ação Política pela Sustentabilidade

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 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 (CEFAI, 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 Cefai, 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 CEFAI, 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 mini documentário 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/18069.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/>.

ABORDAGEM DISCURSIVA DA AÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA PARA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA PÚBLICO: CASO DA ARTICULAÇÃO DE VOZES E DISCURSOS DA INDÚSTRIA FONOGRAFICA

*Leandro de Carvalho*⁸⁵

*Renata Callaça Gadioli dos Santos*⁸⁶

Resumo

Com o propósito inicial de verificar como a crise de um setor econômico foi transformada em problema público, a pesquisa aqui apresentada utilizou a Abordagem Discursiva da Ação Pública para constatar que a indústria fonográfica optou por produzir uma teia de argumentos que resgatava a memória discursiva dos legisladores e da população para ter sucesso na inscrição de seu problema na agenda pública. Após as análises foi possível verificar que o argumento central de uma das redes de formulação deslocava os sentidos sobre a produção musical para afirmar, no espaço legislativo, que aquele setor econômico deveria ser entendido como o viabilizador do orgulho brasileiro, gravemente ameaçado pelo avanço das práticas de pirataria.

Palavras-chave: Problema Público. Ação Pública. Indústria Fonográfica. Discurso.

⁸⁵ Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília. Gerente de Projetos Sociais. professorleandrodecarvalho@gmail.com

⁸⁶ Doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília e doutoranda em Geografia do Desenvolvimento pela Université Paris Diderot. renatagadioli@gmail.com

DISCURSIVE APPROACH OF PUBLIC ACTION AS A TOOL FOR ANALYSIS OF THE CONSTRUCTION OF THE PUBLIC PROBLEM: CASE OF ARTICULATION OF VOICES AND DISCOURSES OF THE MUSIC INDUSTRY

Abstract

With the initial purpose of verifying how the crisis of an economic sector was transformed into a public problem, the research presented here used the Discursive Approach of Public Action to verify that the music industry chose to produce a web of arguments that rescued the discursive memory of the legislators and the population to succeed in inscribing their problem on the public agenda. After the analysis, it was possible to verify that the central argument of one of the formulation networks displaced the senses on musical production to affirm in the legislative space that this economic sector should be understood as the viabilizer of Brazilian pride, seriously threatened by the advance of practices of piracy.

Keywords: Public Problem. Public Action. Phonographic Industry. Discourse.

1 INTRODUÇÃO

Em 2007, o Congresso Brasileiro foi envolvido mais uma vez na crise comercial que abalava a indústria fonográfica. A nova estratégia não tinha como objetivo pressionar por mais fiscalização como era o usual até então. Na ocasião, optaram por investir esforços para inscrever o problema setorial como um problema público, exigindo ação governamental específica para que a questão fosse tratada da forma que mais convinha àquele grupo de empresas. Para esse fim, começaram a articulação para a aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional que visava conceder imunidade fiscal a toda cadeia de produção musical sob a justificativa de que os impostos correspondiam à maior parte dos preços dos CDs/DVDs e, por isso, contribuíam para a continuidade da pirataria.

Os argumentos foram registrados na seção “Justificação” (BRASIL, 2003, p. 03) da referida proposta, servindo como base para as discussões travadas nas audiências públicas e nas votações em plenário. Esse texto traz relatos de empresas e dados estatísticos com o objetivo de defender que a principal dificuldade para o setor fonográfico, naquele momento, era a elevada tributação sobre os fonogramas e videogramas, que repercutia no preço final dos produtos.

O texto que justifica a PEC reúne e organiza diversos argumentos discursivos que estavam dispersos em diferentes meios e explicavam as causas, os efeitos e atribuíam responsáveis para a crise no setor. O documento sugeria que a causa para o declínio de vendas era a pirataria, provocada pelos preços altos dos produtos, que, por sua vez, derivavam dos impostos recolhidos pelo Governo Federal. Mas desde o início das articulações, ficou evidente aos proponentes que o argumento estatístico não seria suficiente para a aprovação da proposta. Perceberam que para convencer sobre relevância de sua proposta precisariam recolocar o modelo de negócios da indústria fonográfica, deslizando os sentidos sobre essa produção ao ponto que fosse factível como um problema público que deveria mobilizar o Congresso Nacional.

Este trabalho optou por tentar entender o que tornou possível a reafirmação do posicionamento do mercado sobre como deve ser a produção musical. Para tanto, a análise aqui desenvolvida teve como foco a construção do discurso por entender que o que foi acordado e reafirmado no Congresso Nacional não começou ali, isto é, a aprovação da PEC se fez a partir de bases consideradas indiscutíveis, bem firmadas na memória discursiva, e elas precisavam ser investigadas para que fossem melhores entendidos os momentos tramitação no Congresso.

Entre a variedade de temas possíveis a partir das questões levantadas, a decisão foi por investigar como o debate foi conduzido no Congresso e quais as condições favoreceram que o discurso do modelo de negócios da música prevalecesse sobre outros discursos. Era necessário entender quais condições possibilitaram que a crise de um setor da economia – o setor fonográfico – fosse entendida como interesse geral da nação, sendo tratada como um problema público, que exigia atuação do Estado Brasileiro.

Como material básico para essa investigação, foi utilizado o texto que justifica a Proposta de Emenda Constitucional. As audiências públicas também foram consideradas por este trabalho dada a sua importância, pois a sociedade era convidada a debater o tema, o que oportunizava a propagação de diversas vozes, evidenciando, em menor ou maior grau, os posicionamentos em disputa.

A *Abordagem Discursiva da Ação Pública* permitiu uma reflexão além-texto, isto é, pautada na premissa de que as condições de produção dos discursos são essenciais para entender como estes afetam as políticas públicas. Isso pode ser útil tanto para as questões que envolvem a construção da agenda de ação do Estado – que estão diretamente ligadas a esta pesquisa, quanto para outras questões relacionadas à aceitação ou resistência a propostas, avaliação de programas e projetos, decisões sobre adoção de instrumentos e seus impactos, entre outras. Isso reforça a relevância acadêmica deste trabalho, cuja abordagem pode ser ampliada e/ou complementada por novos estudos que abarquem e permitam entender melhor o tema em questão.

A próxima seção apresenta as opções teóricas desta pesquisa e as bases da *Abordagem Discursiva da Ação Pública* que foi o suporte teórico para refletir a construção da ação pública a partir da percepção das articulações discursivas necessárias para promover, como no caso deste trabalho, que uma crise setorial se transformasse em um problema público que mobilizou o Estado Brasileiro. Em seguida são apresentados os pontos principais do estudo desenvolvido para essa temática. Por fim, a terceira e última seção remonta a questão principal do artigo e sugere uma resposta, apontando possibilidades de continuar a trajetória desta pesquisa.

2 A ABORDAGEM DISCURSIVA DA AÇÃO PÚBLICA

O cotidiano da gestão pública apresenta questões que vão além do que os dados quantitativos e os indicadores podem oferecer como respostas. A implementação de projetos nos surpreende a cada nova ação, justamente porque não estamos lidando com sujeitos estáticos, que respondem do mesmo modo a incentivos. São pessoas atravessadas pela história, que

interagem na produção e disputa de sentidos sobre um trabalho realizado. Mais do que ter opiniões passíveis de quantificação, elas constroem processos de interpretação dos fatos, dos problemas públicos e das soluções, pois estão neles inseridas como sujeitos ativos.

Os movimentos discursivos, presentes em todas as etapas das políticas públicas, demandam sobre elas abordagens teórico-metodológicas. Com essa finalidade foi pensada a *Abordagem Discursiva da Ação Pública* que alia duas construções teóricas entendidas como complementares e capazes de oferecer, quando em conjunto, uma alternativa de abordagem que inclui questões discursivas nas análises da ação pública: a Sociologia da Ação Pública, proposta por Lascoumes e Le Galès e a compreensão da linguagem e os métodos de pesquisa da Análise de Discurso Francesa, na concepção de Pêcheux.

2.1 O ESTADO E A REDE ATORES: SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA

A Sociologia da Ação Pública, na concepção apresentada por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2007, 2010, 2012), busca, por um lado, desmistificar a noção de voluntarismo político e de um Estado homogêneo e imparcial; e, por outro, propõe a investigação de “os atores inesperados, os processos caóticos e as consequências imprevistas”, ao longo da condução das ações públicas. Tal mudança de foco se baseia na ideia de que “as políticas públicas são influenciadas por grupos de pressão que defendem seus interesses (materiais e/ou simbólicos) diante das burocracias (por exemplo, grandes órgãos estatais, sindicatos, ministérios, agências etc.)” e que, por isso, os pontos mais importantes das análises são “as interações entre os indivíduos, os inter-relacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo, os conflitos” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 48).

Os autores também sugerem que devem ser investigadas “as não-decisões, os bastidores e os atores ocultos são tão importantes na ação pública quanto os gestos visíveis e encenados” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 54), entendendo que “frequentemente o Estado, os atores públicos e suas decisões não passam de um fator entre tantos outros” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 48).

Além de um campo de aplicação de variadas técnicas administrativas, ou do espaço de heróis e do voluntarismo, a política pública passa a ser pensada com “um vasto espaço de negociação que envolve uma grande diversidade de atores privados e públicos” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 66). Admite-se, então, que todos os processos são políticos. Entre eles, estão as pressões para reordenar as prioridades dos problemas públicos, as

disputas pelos recursos e os modelos de avaliação, o entendimento das influências dos instrumentos de gestão/avaliação, a percepção sobre a solução do problema e a consequente finalização da questão. Por conta dessa percepção, serão rejeitadas as concepções que acreditam em posicionamentos neutros, tanto do Estado quanto dos atores; tanto dos técnicos quanto dos instrumentos adotados.

Lascoumes e Le Galès (2012, p. 98) afirmam que a “ação pública é uma prática de poder, indissociável das questões de dominação e de resistência, bem como dos desafios de legitimidade dos gestores públicos”. Se não for entendida dessa forma, corre-se o risco de incorrer na “concepção pragmática de análise das políticas públicas (que, geralmente, é praticada nos órgãos de decisões administrativas)” e, portanto, em uma concepção que “só se debruça sobre as questões técnicas de organização, de autoridade e de resultados” e que “descarta a dimensão essencial das relações de poder”.

Por conta disso, a Sociologia da Ação Pública dá maior atenção às relações de poder que se estabelecem antes, durante e depois da política pública, fugindo, com isso, da noção de racionalidade, pois entende que qualquer processo político é movido por interesses, não por expectativas racionais, compartilhadas entre todos os envolvidos. Mais do que recusar a visão racional, ela considera, como parte do processo, os conflitos e as disputas de sentido nos ambientes de formulação, de implementação e de avaliação. Essa é, certamente, a grande contribuição da Sociologia da Ação Pública: incluir no foco de pesquisa as dimensões da representação e da disputa de sentidos, ocorridas nos processos políticos, mas que são ignoradas ou equivocadamente entendidas como sendo apenas questões de gestão.

As dimensões acima mencionadas, relacionadas à formulação do problema público são as que mais interessam a esta pesquisa, cujo objetivo é discriminar os processos que levam o problema de uma indústria a ser considerado como uma questão de ordem nacional, exigindo alteração na Constituição Federal.

Para a reflexão sobre os problemas públicos, a Sociologia da Ação Pública, no recorte proposto por Lascoumes e Le Galès, “se interessa de forma sociocognitiva pela maneira através da qual os fatos sociais se tornam problemas públicos, evidenciando as categorizações” e também se dedica a entender a “transformação dos problemas públicos em problemas políticos, sob a ótica das pressões específicas sobre a definição política” e, por consequência, se interessa pela “definição da agenda, estudando os processos que antecedem as decisões” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 140).

Essas orientações teóricas rompem com a suposta racionalidade dos gestores e atores governamentais, assim como com a noção de neutralidade das instituições na seleção dos

problemas sociais porque “as organizações [públicas ou privadas] têm sempre um interesse a defender: uma associação reivindica para mostrar seu poder, a Administração Pública trabalha para legitimar suas demandas de meios, um partido luta para assegurar sua credibilidade pública” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 140).

Na visão de Lascoumes e Le Galès (2012, pp. 144-145), “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”. Sendo assim, um problema se torna público “a partir do momento em que a solução almejada só pode ser dada pelo poder público” e “quando a autoridade estatal se apropria de determinado desafio e o inscreve em sua agenda de ação”.

A construção de um problema público pode ser definida como o processo em que um conjunto de atores privados e públicos interage com o objetivo de impor a representação de determinado desafio, a interpretação que lhe é dada, assim como influenciar a direção e os meios de ação a serem desenvolvidos. (...) Construir socialmente um problema público significa, ao mesmo tempo, nomear para definir, qualificar para torná-lo tangível e suscitar uma mobilização de atores que se transformam em interlocutores da causa (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 154).

O olhar deste trabalho está voltado ao discurso que nomeia, categoriza, define, qualifica e suscita mobilização, por entender que “não é suficiente constatar uma defasagem entre uma situação de fato e um estado esperado, (...) o essencial se situa na interpretação que lhe é dada”, mais precisamente nas “atribuições de causalidade”, nas “imputações de responsabilidade”, na “identificação dos atores”, nas “configurações de ação”, no “levantamento dos prejuízos” e na “proposição de soluções” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, pp. 159-160).

A Abordagem Discursiva da Ação Pública pode nos ajudar a perceber e analisar o processo de concepção do problema público, recusando a forma linear e matematizada de sua construção por entender que “os grupos não agem apenas em função das oportunidades e condicionantes da ação, mas, sobretudo, com base em interpretações móveis dos fatos, nas reações suscitadas por sua mobilização e nos efeitos sobre sua própria identidade coletiva”, lembrando que “um fato social só se torna problema público através da categorização que lhe é atribuída” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 157).

Será diante das “interpretações móveis dos fatos” que o debate e a investigação da Abordagem Discursiva se deterá. Se nas abordagens gerencialistas ou racionalistas os atores são entendidos como variáveis constantes, que possibilitam projeções matemáticas de seus comportamentos; na abordagem discursiva, a ação e o resultado sempre podem ser interpretados, (re)construídos, tornando-se outros, diferentes daqueles antes conhecidos. A fim

de trabalhar essa compreensão, serão fundamentais as concepções sobre a linguagem e os procedimentos de trabalho da corrente teórica da Análise de Discurso Francesa, apresentados a seguir.

2.2. ANÁLISE DE DISCURSO FRANCESA

A opção por uma Abordagem Discursiva da Ação Pública se desdobra em escolher entre as concepções de discurso e de análise de discurso. Este trabalho optou pela concepção de Análise de Discurso inaugurada por Pêcheux, em 1969, e comumente denominada Análise de Discurso Francesa (AD). Além das diretrizes oferecidas por Pêcheux, foram incluídas as conceituações de pesquisadoras brasileiras, seguidoras dessa vertente teórica, com destaque para Orlandi, Mariani e Labrea.

A AD direciona o olhar para que a construção discursiva, em sua historicidade e subjetividade, seja entendida como um objeto de pesquisa. Ela é, dessa forma, antes de tudo, um “modo de reflexão sobre a linguagem”, uma ontologia e uma epistemologia que “remetem o pesquisador para uma leitura interpretativa do seu arquivo” (MARIANI, 1996, p. 59). A partir desse direcionamento, o analista vai trabalhar sob o olhar da AD, articulando interpretações, de modo a compreender melhor a questão que se propôs a investigar. Essa associação é bem-sucedida porque, entre os pressupostos da AD, está a atuação interdisciplinar, que conjuga os entendimentos sobre a linguagem e seus efeitos com as concepções teóricas específicas do campo científico em que o trabalho está inserido.

2.2.1 O discurso para a AD

Eni Orlandi (2005, p. 15) ensina que o discurso faz a mediação entre o homem e a realidade natural e social, tornando “possível tanto a permanência e a continuidade quanto o deslocamento e a transformação do homem e da realidade em que ele vive”. Segundo Labrea (2009, p. 23), “o discurso é onde podemos observar o homem falando e capturando sentidos em sua trajetória”. Na conceituação de Maria Gregolin (1995, p. 17), ele pode ser entendido como “um suporte abstrato que sustenta os vários textos [escritos ou falados] que circulam em uma sociedade”.

Não há texto, não há discurso, que não esteja em relação com outros, que não forme um intrincado nó de discursividade. (...) O leitor que conhece o que é

discurso deve atravessá-los para, atrás da linearidade do texto (seja oral, seja escrito), deslinhando o novelo produzido por esses efeitos, encontrar o modo como se organizam os sentidos (ORLANDI, 2005, p. 89).

Compreender a construção do discurso seria o mesmo que “verificar a ligação entre as relações de força e as relações de sentido”, que se manifestam numa dada situação (NARVAZ; NARDI; MORALES, 2006, p.12). Dessa forma, quando a palavra “discurso” é utilizada, a intenção é tratar para além do momento de pronunciamento, compreendendo como os sentidos se formam. O discurso não é, então, uma simples transmissão de informação.

Diante dessa concepção, a AD “se propõe construir escutas que permitam levar em conta esses efeitos e explicitar a relação com esse “saber”, que não se aprende, não se ensina, mas que produz seus efeitos” (ORLANDI, 2005, p. 34). Segundo Labrea (2014, p. 56), “a AD busca compreender como os sentidos são produzidos, qual sua relação com o simbólico e com o político e como a ideologia se materializa na língua, quais as marcas e as pistas que o trabalho da ideologia deixa em um texto”.

A Análise de Discurso se propõe a compreender como um objeto simbólico produz sentidos, e como ele está investido de significância para e por sujeitos. Desse ponto de vista, este trabalho entende que o “sentido” é “uma relação determinada do sujeito com a história”, afetado pela língua, e que “não há discurso sem sujeito” (ORLANDI, 2005, p. 47).

A AD entende que sujeito e objeto interagem para produzir significados particulares. Não há, dessa forma, separação entre o sujeito que conhece e a realidade a ser investigada, mas uma relação de interdependência e de resgate da subjetividade, pelo pesquisador-analista, do discurso no processo de conhecimento (NARVAZ; NARDI; MORALES, 2006, p.15).

Significar, do ponto de vista da AD, é produzir sentidos. O processo de significação não está nas coisas, nem na intenção dos sujeitos que falam, tampouco nas convenções que regulam os dizeres. Mariani (1996, p. 27) defende que “significar, ou produzir sentidos, está na ordem do discurso, que é distinta da ordem da língua, mas que a supõe como base”.

Trata-se de um processo que tem sua materialidade na ordem do discurso ao conjugar posições enunciativas e história, ambas inseparavelmente em movimento. E mais, tal movimento resulta da tensão entre o mesmo e o diferente, tensão que coloca a linguagem em funcionamento no processo de produção de sentidos. É um processo que envolve, para além das formas de produção de sentidos nas relações sociais imediatas, os sentidos anteriores, os conflitos existentes e o futuro do processo significativo (MARIANI, 1996, p. 27).

É no âmbito da relação entre linguagem e história que a existência das coisas se constitui, ou seja, “os sentidos só se produzem porque são históricos, língua e história são processos inseparáveis” (MARIANI, 1996, p. 27-28),

2.2.2 Condições de produção

Ao estudar o discurso é essencial primeiramente investigar as condições de produção que o tornaram possível. Para tanto, deve-se considerar o contexto imediato e, mais amplamente, o contexto sócio-histórico, questionando como eles se fazem valer nas memórias discursivas. Teorias e fatos históricos precisam, portanto, ser articulados pelo fio e pelas marcas do discurso, a fim de encontrar pistas de como ele se organizou e assumiu um lugar privilegiado como “já-dito”. Investigando as “relações de sentido e de forças, através dos vestígios que deixam no fio do discurso”, pode-se entender “como se diz”, “quem diz” e “em que circunstâncias” (ORLANDI, 2005, p. 64). Vale ressaltar que “a interpretação é necessariamente regulada em suas possibilidades, em suas condições. Ela não é mero gesto de decodificação, de apreensão do sentido” (ORLANDI, 2005, p. 47). As condições de produção são, então, o “pano de fundo dos discursos” (NARVAZ; NARDI; MORALES, 2006, p. 06).

Para explicar a necessidade de análise das condições de produção, Pêcheux (1997 [1969], p. 76) sugere como exemplo a atuação de um deputado: participar do governo ou de um partido de oposição faz com que ele esteja situado no interior de uma relação de forças, logo “o que diz, o que anuncia, promete ou denuncia não tem o mesmo estatuto conforme o lugar que ele ocupa; a mesma declaração pode ser uma arma terrível ou uma comédia ridícula segundo a posição do orador e do que ele representa” (PÊCHEUX, 1997 [1969], p. 76).

As condições de produção “fazem parte da exterioridade linguística” e “são responsáveis pelo estabelecimento das relações de força no interior do discurso e, junto com a linguagem, constituem o sentido do texto”. Dessa forma é essencial que sejam analisadas “as condições de produção dos discursos e os mecanismos de restrição e de produção dos enunciados e dos discursos que podem e devem (ou não) ser ditos em cada tempo e em cada espaço social a partir da ideologia dominante” (NARVAZ; NARDI; MORALES, 2006, p. 13).

Para Labrea (2014, p. 56), “as condições de produção mostram a conjuntura em que um discurso é produzido, bem como suas contradições”. E nos ajudam a perceber os “lugares determinados na estrutura de uma formação social”, para, então, entender que “as relações de força entre esses lugares sociais encontram-se representadas no discurso por uma série de formações imaginárias que designam o lugar que o destinador e o destinatário atribuem a si e ao outro, construindo desse modo o imaginário social”.

2.2.3 Posição-sujeito

O sujeito, na AD, é entendido como uma construção polifônica, lugar de significação historicamente constituído. “Nem totalmente livre, nem totalmente assujeitado” trata-se de uma constituição da subjetividade que não consegue escapar das contradições, é um sujeito “tensionado entre a incompletude e o desejo de ser completo; cindido entre a dispersão de sua subjetividade e a vocação totalizante do sujeito-locutor em busca da unidade e coerência de seu texto” (NARVAZ; NARDI; MORALES, 2006 p. 04).

Labrea (2009, p. 31) argumenta que o sujeito cria “uma realidade discursiva ilusória” e “se coloca como fonte e origem exclusiva do sentido do seu discurso”. Por conta disso, o sujeito na AD é entendido como aquele que “esquece que seu conhecimento vem de outro lugar” e que “pensa que é a fonte do seu dizer”. Na mesma direção, Mariani (1996, p. 35) defende que não se trata de um sujeito que tem “total acesso” e “domínio sobre o que diz”; a melhor designação encontrada para sua condição foi “posição-sujeito”, que faz referência a um lugar, um posicionamento, um sujeito “afetado pela memória e pelos discursos (em sua natureza institucional ou não)” e que “enuncia de posições que são relativas a outras na ordem do social”. Pêcheux, Henry, Haroche (2008, p. 05) afirmam que, “se considerarmos, por exemplo, o domínio da política e da produção científica, constataremos que as palavras podem mudar de sentido segundo as posições determinadas por aqueles que as empregam”. Na visão dos autores “não se trata apenas da natureza das palavras empregadas, mas também (e sobretudo) de construções nas quais essas palavras se combinam, na medida em que determinam a significação que tomam essas palavras: as palavras mudam de sentido segundo as posições ocupadas por aqueles que as empregam (PÊCHEUX; HENRY; HAROCHE, 2008, p. 26).

2.2.4 Efeitos de sentido e a memória discursiva

Ao reunir as noções de condição de produção e posição-sujeito, podemos concluir que o sentido é uma construção: “ele não existe como produto acabado, resultado de uma possível transparência da língua, mas está sempre em curso, é movente e se produz dentro de uma determinação histórico-social, daí a necessidade de se falar em efeitos de sentido” (NARVAZ; NARDI; MORALES, 2006, p. 06). Além de ser construído, segundo Labrea (2014, p. 55), “o sentido sempre pode ser outro, dependendo do lugar social em que os interlocutores se inscrevem”, de modo que “todos os sentidos são possíveis e, em certas condições de produção,

há a dominância de um deles”. Para a autora, “é no uso, no dia a dia, na vida, que as palavras adquirem seus sentidos, e eles são provisórios, flutuantes, sempre dispostos a se transformarem em algo não previsto” (LABREA, 2014, p. 49). E o sentido dominante será (poderá ser) institucionalizado como a versão literal da história produzindo a memória discursiva compartilhada entre determinado grupo de pessoas.

No processo de produção de efeitos de sentidos, recorremos aos discursos conhecidos e autorizados por nossa posição-sujeito, de modo a compreender e argumentar sobre o mundo que nos cerca. Se tivermos como certo que a produção do discurso é histórica, e uma construção que não se inicia em nós, mas ao longo das diversas interações humanas, veremos a importância de entender como os sentidos se perpetuam na história. Esse é o papel da memória, mais especificamente da memória discursiva. Para que seja entendida a discussão deste trabalho, este é um dos conceitos mais importantes, já que ele será utilizado na tentativa de apontar evidências para demonstrar que o discurso sobre a música não é único.

Conforme aponta Mariani, “a memória é não-linear, lacunar, mas seu efeito é apresentar sentidos que se querem unívocos e estabilizados no fio do discurso”, mesmo sendo parte de “uma rede de significância, tecida de ambiguidades, de repetições, de equívocos, conflitos, etc.” (MARIANI, 1996, p. 43). Para Orlandi, a memória é entendida como memória discursiva: que “fala antes, em outro lugar, independentemente”. Por meio dela, constrói-se em quem fala a noção de “já-dito” e, assim, são disponibilizados “dizeres que afetam o modo como o sujeito significa em uma situação discursiva dada”, determinando aquilo que é relevante para a discursividade, a partir da situação e/ou das condições de produção (ORLANDI, 2005, p. 31). Segundo a autora, a memória discursiva “sustenta o dizer em uma estratificação de formulações já feitas, mas esquecidas, e que vão construindo uma história de sentidos. É sobre essa memória, de que não detemos o controle, que nossos sentidos se constroem, dando-nos a impressão de sabermos do que estamos falando” (ORLANDI, 2005, p. 54).

A memória pode ser entendida como um “reservatório de sentidos” que permite ao sujeito, nessa relação “do sujeito com o dizível”, que acredite ser “a origem e fonte do dizer” (MARIANI, 1996, p. 33). Mariani defende que o processo de naturalização acontece depois de uma “disputa de interpretações para os acontecimentos presentes ou já ocorridos”, cujo resultado é “a predominância de uma das interpretações e um (às vezes aparente) esquecimento das demais”. Então, “naturaliza-se, assim, um sentido comum à sociedade, ou, em outras palavras, mantém-se imaginariamente o fio de uma lógica narrativa” (MARIANI, 1996, p. 35). No entanto, “tal linearidade, embora se projete imaginariamente como despida de contradições, é constituída por lacunas – as interpretações silenciadas”, evidenciando o risco de que

“pesquisas que somente buscam a linearidade já estão, nesta perspectiva, sob o efeito do imaginário” (MARIANI, 1996, pp. 35-36).

Observado desta forma, o papel da memória é compatível com a atuação da chamada memória histórica oficial, sempre efetuando gestos de exclusão a tudo que possa escapar ao exercício do poder e sempre preservando a nostalgia de um passado bom e verdadeiro. Ou, ao contrário, a lembrança de um passado longínquo e ruim pode encontrar-se superada pela memória de um outro passado mais recente e melhor, infância provável de um futuro promissor. Para a memória oficial se impor é necessário o esquecimento, mas, paradoxalmente, também é necessário esquecer para o surgimento de outros sentidos (MARIANI, 1996, p. 36).

Pêcheux (1997 [1969], p. 76) oferece uma explicação para a estratégia de uso da memória discursiva: “o processo discursivo não tem, de direito, início: o discurso se conjuga sempre sobre um discurso prévio, ao qual ele atribui o papel de matéria-prima, e o orador sabe que quando evoca tal acontecimento, que já foi objeto de discurso, ressuscita no espírito dos ouvintes o discurso no qual este acontecimento era alegado, com as 'deformações' que a situação presente introduz e da qual pode tirar partido”.

3 A TRANSFORMAÇÃO DO PROBLEMA SETORIAL EM PROBLEMA PÚBLICO: “EM DEFESA DA CULTURA NACIONAL”

3.1 PROCEDIMENTOS DE TRABALHO

Esta subseção tem como finalidade apresentar a organização do material de pesquisa e os principais pontos da análise.

Para auxiliar a organização do material de pesquisa, foi classificado por Redes de Formulação (RF), uma vez que o texto impresso na PEC foi construído a partir de influências externas ao movimento legislativo, iniciado oficialmente em 2007. Após a análise prévia do texto da PEC, foram definidas quatro redes de formulação (RF), que direcionaram a investigação e a compilação de outros enunciados, antes dispersos em textos jornalísticos, institucionais e em relatórios de pesquisa. As quatro redes de formulação foram nomeadas da seguinte maneira: RF1 – crise que ameaça um orgulho nacional; RF2 – crise que se relaciona com o nível de renda do consumidor; RF3 – crise sem precedentes, mas que pode ser revertida; e RF4 – crise que causa prejuízo, principalmente aos artistas.

A partir dessa primeira etapa de classificação, os trechos da PEC e as transcrições das audiências foram relidos e classificados pelos mesmos critérios. Após esse procedimento foi possível visualizar e compreender como os argumentos impressos na PEC foram resgatados,

parafrazeados e reforçados nos momentos de discussão.

Por conta do espaço para este artigo, optou-se por apresentar apenas a *Rede de Formulação 1 – a crise que ameaça um orgulho nacional*. Foi decidido também não ocupar o espaço com a apresentação sistematizada de cada marca discursiva por se tratar de um arquivo extenso – a análise discursiva já garantirá ao leitor a plena compreensão de como se deram as relações entre os diversos textos.

3.2 “EM DEFESA DA CULTURA NACIONAL”: A ASSOCIAÇÃO DIRETA ENTRE O “ORGULHO NACIONAL” E A INDÚSTRIA FONOGRAFICA

O texto que justifica a Proposta de Emenda Constitucional traz a seguinte redação:

A presente proposta de emenda à constituição é, antes de tudo, um brado em defesa da cultura nacional (BRASIL, 2007, p. 03).

A primeira frase da proposta redigida pelo Deputado Otavio Leite exprime como foi compreendida a relação entre o mercado e a cultura musical brasileira. Em sua visão, trazer o debate sobre a crise de um modelo de negócios para o âmbito da Constituição Federal era o mesmo que atuar “em defesa da cultura nacional”. A disputa de sentidos naquele debate tinha como objetivo fazer prevalecer uma das visões possíveis sobre a abrangência da crise da música.

Quando a proposta registra que todo o esforço desempenhado ali é “em defesa da cultura nacional”, deixam de ser priorizados os debates sobre as dimensões da crise e sobre quem é afetado e, por consequência, o modelo de negócios se confunde com toda a cultura musical brasileira.

Essa percepção ficou impressa na Proposta de Emenda Constitucional e foi reforçada ao longo das audiências públicas. Para associar as empresas do setor à totalidade da produção musical brasileira, recorrentemente argumentou-se com base no orgulho que o brasileiro tem de sua música e na possibilidade de música e músico deixarem de existir, caso o Estado não tomasse medidas para proteger as empresas do setor, aprovando a PEC.

A primeira referência a isso veio de Carlos de Andrade, representante da Associação Brasileira de Música Independente (ABMI), na primeira audiência pública realizada em 23/03/2008, ao relatar que uma pesquisa daquele ano avaliou o motivo de maior orgulho do brasileiro:

62% dos entrevistados disseram música e 45%, futebol. Vejam: o Brasil é o país do futebol ou da música? Eu acho que o próprio povo elegeu a sua identidade nesta hora (BRASIL, 2008a, p. 03).

Essa argumentação buscou transcender o debate e apresentar o problema como interesse nacional, transformando-o numa questão que envolve o orgulho do povo brasileiro. A partir dessas entrevistas, Carlos Andrade tentou atribuir maior impacto à decisão que os deputados tomariam ao final do processo de tramitação. Em outros momentos de fala, o representante da ABMI qualifica a crise no setor e usa argumentos mais afetivos para sensibilizar os deputados que votariam a proposta:

eu acho que todos vocês têm acompanhado pela imprensa uma derrocada gigante desse nosso setor por conta de uma prática infame, que é a pirataria, e das novas tecnologias da era digital, que transmutaram o perfil da nossa indústria – indústria essa que, até então, tem sido a única indústria autossustentável do País na área de cultura (BRASIL, 2008a, p. 03).

Nós precisamos urgentemente de mecanismos que nos permitam combater, e fazer com que essa indústria tão bonita, e que mora no coração e no orgulho de todos nós, possa subsistir pelas próximas décadas (BRASIL, 2008a, p. 04).

Quando menciona “possa subsistir pelas próximas décadas”, Andrade sugere a ligação direta entre o fim do modelo de negócios da indústria fonográfica e o fim da música brasileira. De acordo com ele, o tema em debate deveria ser considerado urgente porque não havia condição de subsistência da música fora do mercado que lucra com a venda de cópias, fazendo com que esse apelo tivesse ressonância em outras falas.

Para reforçar a associação entre a indústria fonográfica e a continuidade da produção musical no Brasil, Marcos Jucá, da Associação dos Editores Reunidos (AER), recorreu a uma analogia que comparou a extinção de baleias à extinção da música:

Hoje, durante o almoço, falava que há alguns anos participei de luta ecológica pela preservação e fim da caça às baleias, ocasião em que um americano disse a seguinte frase célebre: vocês sabem quando vão parar a caça das baleias? Quando não tiver mais baleias para caçar. Eu dizia há pouco o seguinte: V. Exas sabem quando vão acabar com a pirataria? Quando não tiver mais músicas para piratear (BRASIL, 2008a, p. 10).

A pirataria, certamente, ameaça o modelo de negócios que se baseia na cópia, mas, na fala de Jucá, ela pode ter efeitos muito maiores que a crise de um setor econômico, teria como impacto acabar com a produção de música no país. Sua fala também evoca urgência para questão, que não pode ser ignorada, tendo a mesma gravidade que a extinção das baleias. Na visão de Jucá, a única alternativa para evitar a extinção da música seria estimular o mercado fonográfico.

Como se percebe, os dois representantes das empresas do setor fonográfico preferiram associar o modelo de negócios à totalidade da produção musical. Falam a partir de sua condição profissional no negócio em questão, mas seus argumentos se deslocam para a cultura nacional, fazendo entre elas uma associação direta. Ou seja, apesar de evidentemente representarem

interesses específicos, ali se apresentam como defensores da cultura nacional e se pronunciam a partir dessa posição.

As posições, no entanto, misturam-se, pois tanto os representantes empresariais quanto os artistas defendem as mesmas relações entre modelo de negócios e cultura nacional. A cantora Sandra de Sá, por exemplo, assumiu o mesmo argumento, projetando uma situação também calamitosa para a produção musical fora do modelo de negócios da indústria fonográfica:

Nós, de certa forma, sustentamos isso tudo e não temos subsídio nenhum; nós não temos apoio nenhum. A nossa cultura, digamos assim, musical está sendo deteriorada nisso tudo (BRASIL, 2008a, p. 06).

Concordando com as falas dos representantes das empresas do setor, a cantora igualmente demonstrou entender que o fim do modelo de negócio repercutiria no fim da música no país. Destaca-se o uso do termo “deteriorada”, associado à expressão “nossa cultura musical”, argumento reforçado mais adiante, na mesma oportunidade de participação:

A nossa música vai acabar, porque não temos mais como fazer música. Como as gravadoras estão acabando, nós estamos procurando esses meios independentes. Mas até quando, também, esses meios independentes vão se sustentar? Até quando? Se as grandes gravadoras, os grandes meios estão acabando. Temos que pensar nisso: até quando? Então, o que vai acontecer? Vai todo mundo sair do país, porque inclusive lá fora somos reconhecidos, temos estímulo, ajuda, e aqui isso não acontece. Eu acho que as pessoas têm que colocar isso na cabeça, têm que pensar mais nisso, e vamos nos ajudar (BRASIL, 2008a, p. 06).

Assumindo o argumento discursivo que associa o mercado como a origem e a razão da música no Brasil, Sandra de Sá reforça a defesa de que a música acabaria, caso acabasse o mercado que lucra com as cópias de suportes. Nessas falas, não há distinção entre o mercado que lucra com a música e a produção musical. Em seu momento de fala, Sandra de Sá se mostra convencida de que o fim das “grandes gravadoras” e dos “grandes meios” vai extinguir a produção musical no país. Por conta dessa convicção, ela tenta compartilhar a sua visão com o auditório, aproveitando que a memória discursiva dos presentes validou o pronunciamento, já que, até aqueles anos, boa parte do que foi conhecido como produção musical foi fruto de empresas que investiram recursos para comercializar, em grandes volumes, os artistas que estavam em seu catálogo.

Não se trata, porém, de uma falácia, pois realmente houve o investimento; a questão que está colocada aqui é a especulação feita diante da possibilidade desse modelo de negócio deixar de ser viável, isto é, se não houver o retorno financeiro por meio da cópia, não haverá investidores dispostos ao risco e, por conseguinte, sem esses investidores, a música brasileira acaba. A música é, portanto, reduzida e condicionada ao mercado fonográfico.

Categorizar e quantificar faz parte das estratégias para formação do problema público.

Os participantes atuam como defensores do modelo de negócios da indústria fonográfica e categorizam a crise no setor como ameaça e prejuízo incalculável para a cultura nacional. Um exemplo dessa construção é a fala de Andrade, durante a audiência:

(...) é hecatombe, sim, porque estamos falando de um prejuízo muito grande a um valor cultural brasileiro, patrimônio da Nação (BRASIL, 2008a, p. 17).

Novamente, a argumentação reforça que não se trata apenas de empresas ou de trabalhadores associados a investidores de um determinado setor que veem seu modelo de negócios em risco. Segundo Andrade, a PEC discute, além de qualquer outra coisa, a “arte principal deste País” e “um prejuízo muito grande a um valor cultural brasileiro, patrimônio da Nação”. Essa ênfase é fundamental para que o tema não seja relegado às discussões menores. Da forma como foi apresentado, não seria discutida apenas a tributação, mas sim formas para defender a cultura nacional.

As falas dos especialistas convidados tiveram eco durante o pronunciamento do Deputado Marcos Montes, integrante da Comissão Especial, que votaria a adequação da PEC e seu envio (ou não) ao plenário, onde todos os deputados votariam:

Precisamos, realmente, acertarmos um caminho. Conforme disse a nossa querida Sandra de Sá, figura maiúscula da música brasileira: não podemos chegar ao final dela. Com a música brasileira não pode acontecer como acontece com a caça às baleias. Temos realmente que dar uma parada e repensar a questão (BRASIL, 2008a, p. 11).

Imaginem o Brasil sem a música brasileira. Imaginem como vamos lidar com os nossos filhos e com as pessoas com que convivemos, como vamos fazer até política. (BRASIL, 2008a, p. 12)

A rede de formulações que iniciou a argumentação no texto da PEC e continuou durante os espaços de interlocução conduziram a argumentação do deputado Montes, que repete trechos ditos pelos convidados, reforçando que já partilha da mesma compreensão sobre o tema, ou seja, ele assume que a música brasileira pode acabar e que o mercado fonográfico é a origem e a razão da existência da música no país.

Na sessão seguinte (01/04/2008), o Deputado Otavio Leite, autor da Proposta de Emenda Constitucional, resume como foi compreendido o argumento que relaciona diretamente o mercado fonográfico e a defesa da cultura nacional:

Acredito que todos concordam que é merecedora de um tratamento diferenciado a música brasileira, no âmbito da estatura constitucional, para que possa produzir algum efeito. Do contrário, qualquer projeto de isenção aqui, acolá, teria, primeiro, uma tramitação muito mais complicada; segundo, um resultado, certamente, menos eficaz. Então, o pressuposto é o de tratarmos de algo da dimensão do patrimônio brasileiro, da cultura nacional. Primeiro, é preciso compreender que essa é uma proposta que tem a intenção também de criar um instrumento de combate à pirataria – apenas um instrumento, porque ela em si é uma questão de Polícia, de ação do Poder Executivo, da Receita

Federal, da Delegacia Federal e de outros (BRASIL, 2008b, p. 023).

Ele argumenta que “algo da dimensão do patrimônio brasileiro, da cultura nacional” merece tratamento diferenciado, além de “qualquer projeto de isenção aqui, acolá”. Sua justificativa tenta responder às críticas que sugerem o tema como insuficiente para exigir uma mudança constitucional, bastando leis ordinárias para tratar o assunto plenamente. Entretanto, para o deputado, não está em jogo apenas o processo de fixação do tributo, trata-se de equiparar importâncias, grandezas, sendo que a música, nos termos em que é defendida ali, “é merecedora de um tratamento diferenciado (...), no âmbito da estatura constitucional”. Por ser a Constituição Federal a principal lei do país, tratar a música no âmbito constitucional seria o mesmo que reconhecer sua importância. Não se trata, então, de eficiência legislativa, mas de demonstrar aos grupos de interesse que o legislador que elaborou a proposta exalta ao máximo a produção musical brasileira.

Os deslizamentos de sentidos não se concentraram somente em apresentar os efeitos mais convenientes para o modelo de negócios, mas também em alterar a percepção sobre a importância do setor fonográfico, isto é, deixa de ser entendido como um setor comercial que responde a estratégias comerciais e passa a ser uma atividade indispensável ao país, por preservar o maior orgulho brasileiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o propósito inicial de verificar como a crise de um setor econômico foi transformada em problema público, envolvendo o setor fonográfico do país, esta pesquisa constatou a existência de um processo discursivo, constituído de deslocamentos de sentidos, utilizado como recurso para privilegiar o modelo de negócios no qual a música estava envolvida no país. Em outras palavras, para ter sucesso na inscrição de seu problema na agenda pública, a indústria fonográfica em vez de exigir maior rigor na punição de crimes de falsificação ou ter baseado seu envolvimento com o legislativo em denúncias de violação de direitos autorais e/ou de crimes de concorrência desleal, optou por produzir uma teia de argumentos que resgatava a memória discursiva dos legisladores e da população, fazendo sua proposição ultrapassar a condição de alerta para o problema que enfrentava, configurando-a como a defesa de algo mais amplo do que um setor econômico do país: se apresentaram como defensores da cultura nacional.

O caso da tramitação da PEC da Música ilustrou, portanto, como articulações da memória discursiva podem contribuir para que um problema específico de um grupo de

empresas seja entendido e tratado com um problema público. Coube a esta pesquisa refazer o percurso que garantiu esse desfecho. Para tanto, era fundamental tratar não apenas do momento de discussão da PEC, mas da construção da memória discursiva nele articulada.

O argumento central da RF1 deslocava os sentidos sobre a produção musical para afirmar, no espaço legislativo, que um setor econômico deveria ser entendido como o viabilizador do orgulho brasileiro, gravemente ameaçado pelo avanço das práticas de pirataria. Ao analisar o material disponível, foi possível perceber que essa associação direta, entre o setor fonográfico e a noção de “maior orgulho da nação”, gerou uma condição em que qualquer medida ou ação em favor do setor seria justificável.

Para conseguirem que esse efeito de sentido fosse privilegiado, os convidados das audiências públicas adotaram como estratégia generalizar seus argumentos, de forma que confundiam suas posições-sujeito: falavam a partir de sua condição de autoridade como representantes do setor ou como artistas, mas seus argumentos se deslocavam para tratar da cultura nacional. Dessa forma, apesar de representarem interesses específicos, ali se firmavam como defensores da cultura nacional, pronunciando-se a partir dessa posição, em defesa de que não haveria distinção entre o mercado que lucra com a música e a produção musical, em geral. Para produzir esse efeito de sentido, foi necessário que defendessem que o objetivo da PEC era discutir, além de qualquer outra coisa, a “arte principal deste País” e “um prejuízo muito grande a um valor cultural brasileiro, patrimônio da Nação”. Essa ênfase se tornou fundamental para que o tema não fosse relegado às discussões menores.

Também foi percebido que aquela rede de formulações tinha como subtema a possibilidade da extinção da música: em diversos momentos, os convidados usaram seu tempo para denunciar a extinção da música, caso o mercado fonográfico fosse fatalmente ferido. Esse aspecto do argumento contribuía para exigir maior urgência à tramitação da proposta e foi afirmado e reafirmado em diversos momentos das audiências públicas, mesmo por personagens contrários à aprovação da PEC.

A associação direta entre a música e o orgulho nacional, e da música como negócio, apresentada de forma inseparável, possibilitou entender que defender o modelo de negócios do mercado da música era o mesmo que defender a música. Essa era a principal estratégia para transformar o contexto de um setor econômico em um problema público, de interesse nacional. Se articulação da memória e dos efeitos de sentido forem pensados de forma mais ampla, percebemos que a aprovação da PEC da Música se baseia na historicidade construída sobre como deve ser a apropriação da música e, também, sobre o papel da cultura na sociedade de mercado e de produtos de massa. Foi verificada ao longo da investigação, como ponto básico

geral, a associação direta (e a confusão) entre produção comercial de bens culturais e a cultura que origina essa produção. A produção cultural reduzida a um de seus possíveis aspectos – ser matéria-prima para produtos – limita a cultura ao que pode ser comercializado, ao produto aparente que pode ser vendido às massas. Essa seria a essência do modelo de negócios na música que seria facilmente assimilada e várias vezes reiterada porque a cultura seria entendida como mero recurso para produção criativa. A música reduzida ao seu mercado.

O pouco interesse para criação de políticas públicas que oportunizem a difusão de artistas e grupos musicais pode ser mencionado como mais um risco de limitar a música ao seu mercado. Além dos contratos tradicionais entre o Estado e artistas eruditos (orquestras e bandas, principalmente), não é conhecida qualquer política pública que fosse pensada para financiar a produção e a difusão de produção musical. O setor cinematográfico, por exemplo, recebe recursos tanto para produção quanto para exibição, às vezes sem necessidade de retorno aos cofres públicos, já os artistas de música não contavam com apoios similares até o momento da redação desta pesquisa. Parte da resposta para essa diferença se dá por entenderem que a música já tem um mercado consolidado, enquanto o cinema não estaria na mesma condição. Essa percepção se originou provavelmente quando observavam apenas o volume de cópias vendidas, mas não enxergavam que, apesar de ser um grande mercado, esse faturamento era concentrado em poucas empresas e artistas. Por compreender e aceitar que a indústria fonográfica seria a responsável pelos rumos da produção musical, não houve um programa, em nível federal, que se ocupasse de oferecer apoio financeiro e abrir canais de difusão para a música produzida sob sua tutela. Dessa forma, a música foi reduzida ao seu mercado, reafirmando o discurso que defende que a origem e a razão de existência da música estão no mercado que a promove comercialmente. Diante de tantos desafios para a preservação do patrimônio histórico e para o apoio às artes, a música ocupava um lugar que suscitava menor preocupação porque, de fato, seus números de vendas e faturamento eram muito expressivos. Essa percepção foi reafirmada pelos números agregados e os volumes de vendas acima de 100 milhões de cópias por ano e foi perpetuado um oligopólio que se considerou, por muito tempo, o dono da música. A reflexão sobre o modelo de promoção da música, fundamentado na concentração midiática e nos acordos ilícitos (pagamentos de jabá, por exemplo), deveria ter motivado um alerta para a necessidade de promoção de meios mais democráticos de intermediação entre artistas e os diversos públicos. Sem outros meios de difusão e acesso à produção musical, o modelo de negócios assume como a única alternativa e passamos a confundir a produção musical com o mercado da música. Por conta desse arranjo, o discurso que prevaleceu, o já-dito, assume tal destaque que os debates se iniciam a partir dele sem nunca o colocar em discussão. Nem mesmo legisladores que assumiam

posições contrárias a mercantilização da cultura colocaram em discussão a relação entre a música e seu mercado, provavelmente por também não enxergar outra configuração possível além daquela que foi construída pela indústria. Como se vê, o debate aqui iniciado não se limita a apresentar equívocos na apresentação de informações ou a apresentar as manipulações dos sentidos. Mais do que isso, foi possível enxergar como foi construído o discurso que explica uma prática social e que já não é colocado em discussão porque até mesmo as pessoas contrárias o utilizam como base para suas argumentações.

Embora a influência do discurso seja muito estudada pela linguística e por algumas disciplinas das ciências sociais, não é assunto recorrente na gestão pública para além de alguns usos pontuais. É nessa intersecção que esta pesquisa se propôs a entrar, abrindo espaço para que linguistas e cientistas sociais possam produzir suas análises tendo o cotidiano da gestão como alvo e para que os gestores possam direcionar seus olhares aos impactos das construções discursivas na condução da ação pública. Ao aliar uma concepção de gestão que entende as influências dos atores (a Sociologia da Ação Pública) com as ferramentas que conduzem o pesquisador/gestor para compreender como os sujeitos influenciam e são influenciados pelas construções discursivas (a Análise de Discurso), deixamos de pensar em discurso apenas nos momentos em que é necessário analisar entrevistas de avaliação (o uso mais recorrente) e passamos a pensar sua importância em qualquer etapa que envolva a prospecção dos problemas, negociações, busca coletiva por soluções, formação de consensos, avaliação dos resultados, entre outras atividades tão recorrentes para o gestor público.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Notas taquigráficas da 1ª audiência pública para discussão da PEC 98/07 em 23/03/2008**. Brasília, 2008.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Notas taquigráficas da 2ª audiência pública para discussão da PEC 98/07 em 01/04/2008**. Brasília, 2008.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Notas taquigráficas da 3ª audiência pública para discussão da PEC 98/07 em 15/04/2008**. Brasília, 2008.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 98**, de 2007. Brasília, 2007.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.
- LABREA, V. C. V. **A “vanguarda que se auto-anula” ou a ilusão necessária**: o sujeito enredado. 2009. 201 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- LABREA, V. C. V. **Redes híbridas de cultura**: o imaginário no poder. 2014. 354 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction : Understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.
- MARIANI, B. S. C. **O comunismo imaginário**: práticas discursivas da imprensa sobre o PCB (1922-1989). 1996. 259 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.
- NARVAZ, M. G.; NARDI, H. C.; MORALES, B. Nas Tramas do Discurso: a abordagem discursiva de Michel Pêcheux e de Michel Foucault. **Revista Psicologia Política** [Online], 2007, v. 6, n. 12.
- ORLANDI, E. P. **Análise do discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Pontes, 6ª edição, 2005.
- PÊCHEUX, M. Análise Automática do Discurso (AAD-69). In: GADET & HAK (org). **Por uma análise automática do discurso**. Campinas: Ed. Unicamp, 1997.
- PÊCHEUX, M.; HENRY, P.; HAROCHE, C. A Semântica e o Corte Saussuriano: língua, linguagem e discurso. **Linguagem**, São Carlos, n. 03, p.01-19, out/nov. 2008. Bimestral. Tradução de Roberto Leiser Baronas e Fábio César Montanheiro.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 368-375.

AÇÃO PÚBLICA E EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO SOCIAL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Jones Nogueira Barros⁸⁷

Mario Sobrinho Vasconcellos⁸⁸

Resumo

O trabalho tem como objetivo analisar os papéis desempenhados pelos Observatórios Sociais (OS) em cidades da Amazônia, a partir dos fundamentos da ação pública e gestão social. A ação pública começou a ser tratada a partir dos anos 90 na América Latina, e designa o movimento duplo do Estado para a sociedade civil e da sociedade civil para o Estado, sempre com ênfase nas instituições públicas no âmbito local. A gestão social tem sido referenciada para identificar as mais variadas práticas sociais de diferentes atores e estudos sobre processos de cidadania deliberativa, focando na constituição de espaços de ação pública e de participação onde a sociedade assuma uma postura ativa na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. O trabalho busca contribuir com os estudos sobre relacionamentos dos atores sociais nos processos de incidência para construção e gerenciamento de políticas públicas. Como os Observatórios Sociais vêm incidindo nas políticas públicas? Quais os resultados alcançados pelos OS frente à gestão pública, nos diferentes contextos da Amazônia Brasileira? Qual aprendizagem surgiu do novo espaço de ação pública. A análise tomou como referência os Observatórios Sociais de Belém e Castanhal, Estado do Pará; e Rolim de Moura, no Estado de Rondônia. De forma particular, analisou as incidências e os resultados alcançados pelos OS frente à gestão pública, nos diferentes contextos da Amazônia Brasileira. O estudo quanto à metodologia caracteriza-se por adotar uma abordagem qualitativa, para a coleta de dados utilizou-se entrevista semiestruturadas com representantes dos observatórios. Constatou-se que os fundamentos da Gestão Social como a dialogicidade e a transparência vem possibilitando as incidências e resultados alcançados pelos OS nas cidades estudadas. O trabalho conclui que a Rede de OSB e os OS nas cidades da Amazônia, ainda que limitados, vem contribuindo no acompanhamento dos gastos públicos e no trabalho do legislativo e que tais iniciativas mostram a importância da constituição de espaços de ação pública, para a participação e controle dos gastos, por meio dos quais a sociedade assuma uma postura ativa frente à gestão das cidades.

Palavras-chave: Ação Social. Gestão Social. Observatórios Sociais.

⁸⁷ Cientista Social, doutorando em Administração, UNAMA/PPAD, jonesbarros1@hotmail.com

⁸⁸ Economista, doutor em Estudos do Desenvolvimento, UNAMA/PPAD, mariovasc@unama.br

PUBLIC ACTION AND SOCIAL MANAGEMENT EXPERIENCES IN THE BRAZILIAN AMAZON

Abstract

The paper aims to analyze the roles played by Social Observatories (OS) in Amazonian cities, based on the foundations of public action and social management. Public action began to be dealt with in the 1990s in Latin America, and designated the double movement of the State to civil society and civil society to the State, always with an emphasis on public institutions at the local level. Social management has been referenced to identify the most varied social practices of different actors and studies on processes of deliberative citizenship, focusing on the constitution of spaces for public action and participation where society takes an active stance in the formulation, implementation and evaluation of public policies. The paper seeks to contribute to studies on the relationships of social actors in the incidence processes for the construction and management of public policies. How are Social Observatories focusing on public policies? What are the results achieved by the OS in relation to public management in the different contexts of the Brazilian Amazon? What learning arose from the new space of public action. The analysis took as reference the Social Observatories of Belém and Castanhal, State of Pará; and Rolim de Moura, in the State of Rondônia. In particular, it analyzed the impacts and the results reached by the OS in relation to the public management, in the different contexts of the Brazilian Amazon. The study on the methodology is characterized by adopting a qualitative approach, for the data collection was used semi-structured interview with representatives of the observatories. It was found that the foundations of Social Management such as dialogicity and transparency are making possible the results and results achieved by OS in the cities studied. The paper concludes that the OSB Network and OS in the cities of the Amazon, although limited, has been contributing to the monitoring of public expenditures and the work of the legislature, and that such initiatives show the importance of establishing public spaces for participation and control of expenditures, through which society takes an active stance towards city management.

Keywords: Social action. Social Management. Social Observatories.

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Brasil, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, possibilitou ao país um novo formato de gestão pública. Esse novo formato baseado na abordagem sociocêntrica ganha relevância e a participação social torna-se importante no processo de discussões, elaborações e acompanhamento de políticas públicas sob a gestão pública, constituindo-se na prática da governança.

Nesse âmbito, a gestão das políticas públicas no Brasil incorporou, além dos debates sobre participação, outros temas como parceria, redes, arena, entre outros (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997; SHOMMER, 2003; TEODÓSIO, 2008; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; TEODÓSIO, 2008) como forma de articulação entre os diversos atores da sociedade e do poder público.

Neste sentido, as questões urbanas passam a ser deliberadas nos espaços de ações públicas, tais como: audiências públicas, espaços de discussões das redes sociais por cidades justas e sustentáveis, observatórios sociais, e outros, os quais constituem exemplos de novas formas de ação coletiva. Por meio da informação e do engajamento de cidadãos, governantes e empresários, busca-se através da criação dos espaços públicos, a responsabilização de agentes públicos e privados no exercício do poder e a construção de lugares que possibilitem melhores condições de vida (SCHOMMER, 2014).

O trabalho tem como objetivo analisar os papéis desempenhados pelos Observatórios Sociais (OS) em cidades da Amazônia. Os Observatórios Sociais surgiram com objetivos iniciais de acompanhar o uso de recursos públicos por parte dos governos locais por via do engajamento de setores da sociedade para avaliar a qualidade da gestão pública em termos de transparência. Posteriormente, os Observatórios Sociais assumem papéis para além da análise da transparência pública, incorporando perspectivas de accountability, visando contribuir com a gestão pública para o desenvolvimento humano e a qualidade de vida em suas cidades (SCHOMMER; MORAES, 2011).

O termo “Observatório Social” surgiu a partir de uma Convenção das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná, realizada em 2005, na cidade de Maringá. A partir desta convenção, foi criado, em 2006, o OS de Maringá e em seguida o Observatório Social do Brasil. Este último assume o papel de orientar e controlar todos os Observatórios do Brasil, por via da Rede de Controle Social.

O estudo busca analisar os Observatórios Sociais a partir dos fundamentos da ação pública e gestão social. A ação pública começou a ser tratada a partir dos anos 90 na América

Latina, e designa o movimento duplo do Estado para a sociedade civil e da sociedade civil para o Estado, sempre com ênfase nas instituições públicas no âmbito local. É entendida com a fusão de política pública e ação social e se vincula diretamente ao exercício do poder e aquelas que resultam das atividades de cidadãos quando estão demonstrando sua preocupação ativa com a vida coletiva em referência ao bem comum (SPINK, 2012).

A gestão social tem sido referenciada para identificar as mais variadas práticas sociais de diferentes atores e estudos sobre processos de cidadania deliberativa, focando na constituição de espaços de ação pública e de participação onde a sociedade assuma uma postura ativa na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

O trabalho busca contribuir com os estudos sobre relacionamentos dos atores sociais nos processos de incidência para construção e gerenciamento de políticas públicas. Como os Observatórios Sociais vêm incidindo nas políticas públicas? Quais os resultados alcançados pelos OS frente à gestão pública, nos diferentes contextos da Amazônia Brasileira? Qual aprendizagem surgiu do novo espaço de ação pública.

Os estudos atuais mostraram que as decisões coletivas que se tomam nesses espaços (TENÓRIO, 2005; 2013; CANÇADO, 2011) são significativas para a eficiência das políticas públicas. De modo particular o estudo toma como referência os Observatórios Sociais nas cidades Amazônicas de Belém e Castanhal, Estado do Pará; e Rolim de Moura, no Estado de Rondônia. No que se refere à metodologia caracteriza-se por adotar uma abordagem qualitativa (CHIZZOTTI, 2003). Para a coleta de dados utilizou-se entrevista semiestruturadas com representantes dos observatórios.

Constatou-se que os fundamentos da Gestão Social como a dialogicidade e a transparência vem possibilitando incidências da sociedade civil, representada pelos OS, com resultados no acompanhamento dos gastos e na gestão das políticas públicas, nas cidades estudadas, a exemplo do papel desempenhado pelo OS de Belém, no processo de elaboração da política de mobilidade.

O artigo está estruturado em duas seções afora a introdução e as conclusões. Na primeira seção trata das reflexões sobre ação pública e gestão social, com objetivo de conceituar e apresentar seus princípios. Na segunda trata-se dos Observatórios Sociais no Brasil. O objetivo desta seção é apresentar os OS existentes no país e na Amazônia, as incidências e resultados de suas ações.

2 REFLEXÕES SOBRE AÇÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL

A ação pública apreendida como campo teórico interdisciplinar de conhecimento se faz presente em diferentes conceitos que tratam dos modos como o interesse comum da sociedade se expressa. Esse campo teórico se estruturou a partir das vertentes americana e francesa.

Na vertente americana os estudos em torno da ação pública tem como base a tradição das interrelações entre os poderes federais, regionais, locais e urbanos que justifica a predominância de um modelo pluralista que promove abordagens poliárquicas de poder (DAHL, 1961). A abordagem poliárquica de poder define o nível de democratização, a partir de dois parâmetros: na inclusão popular na escolha de seus representantes e na disputa política para essa escolha. Para essa abordagem, quanto maior for à democratização da inclusão popular nas eleições e das disputas por vagas nos três poderes, mais democrática é a sociedade, com ampla participação popular. Portanto, essa vertente tem seus estudos na ação do Estado e seu poder público, relativizado na análise do processo de decisão (COMMAILLE, 2006).

No que tange a vertente francesa os estudos tem se desenvolvido com a sociologia da ação pública a qual vem se ampliando na Europa, desde os anos 1990, como uma espécie de reação à importância dada até então ao papel do Estado. Os estudos dessa vertente surgem em decorrência do abandono da crença na centralidade do Estado e progressivamente se impõe à ideia de uma ação pública em níveis múltiplos, implicando a multiplicidade de atores, e no seio da qual o Estado não passa de um dos parceiros participantes de sua construção coletiva (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007).

A construção coletiva se dá pela ampliação da policentralização dos níveis de ação, e por uma poliarquia institucional, com grande interdependência entre os variados e diferenciados atores, com interesses diversos ou até antagônicos. A ação pública nasce de discussões, deliberações e negociações, por exemplo, no âmbito dos fóruns, entre atores situados em diferentes níveis, ao longo de um determinado processo. Ela não se reduz à aplicação de regras produzidas de uma direção única, e vindas de cima, mas se constrói no coração das interações sociais, por isso mesmo, ela é passível de ser fragmentada, complexa e flexível (COMMAILLE, 2006).

No âmbito das vertentes americana e francesa sobre estudos de ação pública, o entendimento é de que ambas apresentam divergências. A primeira com foco na ação do Estado e seu poder político, em cuja ação pública está relacionada aos processos decisórios eleitorais. Já na segunda vertente, francesa, os estudos se dão na compreensão da negação de um Estado centralizador e a construção coletiva em níveis múltiplos, implicando a multiplicidade de atores, incluindo o Estado, o qual não passa de um dos parceiros participantes.

Os estudiosos da ação pública no Brasil incorporaram os conceitos e perspectivas mais alinhados a vertente francesa, relendo-as à luz das problemáticas nacionais e com contribuição no estudo sobre políticas públicas, fundamentais para a compreensão do processo de elaboração, implementação e avaliação que tratam a literatura.

De acordo com Lascoumes e Galès (2012) a ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator. Para esses autores um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador. Borges et al (2016) argumenta que a ação pública é a relação entre múltiplos atores em uma variedade de formas de integração que estão presentes na arena pública e que ampliam espaços e possibilidade para a ação pública de partes interessadas públicas e privadas, redes, associações e moradores (SPINK, 2016) nas questões relativas as políticas publicas.

Nesse sentido a ação pública se constrói nas interações sociais, entre os diversos atores, em vez de unicamente no topo do Estado. Por isso, ela é passível de ser fragmentada, complexa e flexível, uma vez que, aos se tratar de questões e interesses ainda que comuns, é, também, conflituosa. Sua análise implica em compreender as teias e imbricações em que se estabelecem tais interações e interesses, os quais influenciam a tomada de decisão pela gestão pública, e não apenas segundo dicotomias do modo hierárquico (HASSENTEUFEL, 2008).

A ação pública é compreendida na visão de Hassenteufel (2008) a partir de uma perspectiva estratégica e cognitiva, de um "Estado regulador", que de fato resulta de configurações múltiplas, das estratégias dos atores, da rede de ação pública e dos sistemas de ação que seguem um modelo decisório resultante de uma acumulação de regulamentações negociadas, nas interações de forma transversal, horizontal e de circularidade do tipo de baixo para cima (bottom-up) do que numa concepção linear e hierárquica do tipo de cima para baixo (top-down) (HASSENTEUFEL, 2008).

Nesse sentido compreende-se que a ação pública está correlacionada com a gestão social, uma vez que está se efetiva, também, na negação de um Estado centralizador e advoga a deliberação coletiva das questões que afetam a vida em sociedade. As discussões das questões sociais tem ampliado o debate entre pesquisadores que constituem a Rede de gestão social no Brasil.

De acordo com Guerra e Teodósio (2014) a trajetória da Rede de Gestão Social se deu a partir de um encontro em 2003, em São Paulo, na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV). Nesse evento reuniram-se

pesquisadores da área que já se articulavam conjuntamente em diferentes iniciativas. A partir de então, os encontros transformaram-se em espaços de debates e são promovidos pelo Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), que desde 2007, vem propiciando a interação entre pesquisadores e atores sociais interessados em estruturar a gestão social como campo de conhecimento.

O debate sobre gestão social, emerge em um contexto assinalado por ideias de ordem capitalista decorrente dos atributos oriundos do desenvolvimento econômico produtivista (CHANLAT, 2000). Contudo, os graves problemas enfrentados pela sociedade, como o empobrecimento e a exclusão, apontam para a necessidade de se pensar no aspecto humano. Nesse sentido, a dimensão social do desenvolvimento torna-se um dos componentes essenciais da transformação social (DOWBOR, 1999; CHANLAT, 2000).

Boullosa e Schommer (2008) tratam que a gestão social permite representar um novo paradigma de interação entre Estado e sociedade, pelo qual o Estado precisa rever sua primazia no protagonismo da condução de processos de transformação social e assumir a complexidade de atores e de interesses em jogo como definidora dos próprios processos de significação e construção de bens públicos.

Essa concepção de gestão social, como construção de bens públicos, segundo Guerra e Teodósio (2014) implicam aspectos de interação social e se constituíram em objetos de estudo que podem ser observados nos cursos da área da Administração e da Administração Pública, ofertados por algumas universidades brasileiras. A aproximação com os estudos da Administração se vincula ao apreendê-la como gestão, porém, com foco no social cuja lógica perpassa pelas interações sociais, coletivas e dialógicas, identificando o homem como sujeito central desse processo e não como objeto (GUERRA E TEODÓSIO, 2014).

Compreende-se que é partir do reconhecimento do homem como sujeito coletivo, imbuído de subjetividade, crítica e reflexão de si mesmo, que nasce a gestão social, pelo reconhecimento que toda pessoa é um ator e que a realidade das organizações se produz, reproduz e se transforma por meio da interação dos diferentes grupos e indivíduos que as compõem (CHANLAT, 2000). Dessa forma, o termo gestão social se aproxima de valores e práticas democráticas e de cidadania, para a afirmação dos interesses difusos e espaços públicos participativos.

Os precursores da discussão que embasa o estudo da Gestão Social destacam-se as contribuições de Tenório (1998); Dowbor (1999); Fischer (2002); Carrion (2006) e Junqueira (2008). Para esses estudiosos a Gestão Social aponta para a possibilidade de uma gestão democrática e participativa na formulação de políticas públicas.

A participação é reconhecida como um processo baseado não somente na estratégia, mas, especialmente, na comunicação e no diálogo, em espaços nos quais todos compartilham o direito à fala e o direito de participar das decisões sobre objetivos e meios para atingi-los (GONDIM, FISCHER e MELO, 2006).

A participação (TENÓRIO, 2004, 2005; BOULLOSA e SCHOMMER, 2005) é o elemento fundamental da gestão social pela qual se busca a razão a partir do consenso alcançado, sobretudo, na comunicação e no diálogo (TENÓRIO, 2004).

Fischer (2002), Carrion (2008) e Gondim et al (2006), consideram a gestão social como um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social, sendo exercida não apenas por um gestor, mas por um coletivo, o que traz uma carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos em escalas de poder diversas (FISCHER, 2002).

Pinho (2010) compreende que a gestão social constitui um campo teórico ainda em construção que tem como princípios a participação, o diálogo, a publicização, a deliberação e o bem comum. Essa concepção revela a necessidade de interação entre os diversos atores do estado e da sociedade civil, no processo de construção das políticas públicas.

Oliveira (2006) identifica que houve no Brasil um avanço na capacidade técnica de recursos humanos e equipamentos existentes nas organizações, porém, a interação das diversas organizações dentro do Estado e destas com a sociedade civil e setor privado no processo de planejamento das políticas públicas precisa avançar, principalmente no que se refere à participação da sociedade civil.

A participação e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino e resulta da organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de modos de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (TENÓRIO e ROZENBERG, 1997).

Embora a participação tenha sido incluída na agenda política, o desafio contemporâneo dos governos locais segundo Milani (2008), está em estabelecer diálogos comuns entre os atores do espaço local, o que nem sempre é possível, diante da diversidade de interesses. No entanto, citam que as iniciativas de incluir as redes de atores locais na discussão dos problemas públicos, podem contribuir para o entendimento da importância da sociedade civil na gestão de políticas públicas.

No sentido de superar tradicionais formas de gestão pública, novos espaços de participação social e interação entre sociedade civil e governo têm emergido no Brasil e em

vários países Latino-Americanos, cujo objetivo é mobilizar e articular a participação para a gestão social de políticas públicas locais de forma coletiva.

Os estudos recentes que debatem o processo de tomada de decisão coletiva (TENÓRIO, 2013; CANÇADO, 2011; TENÓRIO, 1998) no espaço público não estatal em busca da emancipação da sociedade (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013) está fundamentada pela participação dos atores sociais no desenvolvimento local (SCHOMMER, 2003) por via de criação de espaços de interação governo e sociedade civil.

Os espaços públicos de participação social, cujo objetivo é o envolvimento da sociedade na gestão pública, constituem-se novos arranjos institucionais criados para que a sociedade tenha maior participação na elaboração implementação e controle das políticas públicas, e resultam da ineficiência da política de descentralização dos pais a partir da década de 1990 (FARAH, 2001).

Nesta proposta de estudo os espaços de ação pública e de gestão social, com participação da sociedade civil são representados pelos Observatórios Sociais. Os Observatórios Sociais assumem papéis para além da análise da transparência pública, incorporando perspectivas de accountability (SCHOMMER; MORAES, 2011), visando contribuir com a gestão das políticas pública para o desenvolvimento humano e a qualidade de vida em suas cidades.

O crescimento da população que vive nas cidades acarreta novos e complexos desafios para os gestores públicos locais, pressionando a infraestrutura e o consumo dos recursos naturais.

Como forma de dar instrumentos aos municípios para enfrentarem essa situação, a constituição Federal de 1988 instituiu a descentralização e a participação da sociedade como eixos centrais do novo período de democratização.

Com efeito, as cidades brasileiras passaram a ser protagonista nos processos de decisão ao mesmo tempo em que tiveram de enfrentar problemas relacionados às desigualdades sociais, a poluição a dificuldade de mobilidade, ao excesso de resíduos, à falta de saneamento básico, habitações precárias, violências e mudanças climáticas. Tais problemas demandam a criação de um novo modelo de gestão pública, que incluísse planos estratégicos eficientes e equipes bem, preparadas para desenvolvê-lo. Nesse novo modelo de gestão a participação da sociedade é fundamental para o processo de elaboração e monitoramento das ações públicas e no caso Brasileiro e em especial Amazônico tem sido, ainda que limitado, influenciados pelos movimentos em Redes com OS.

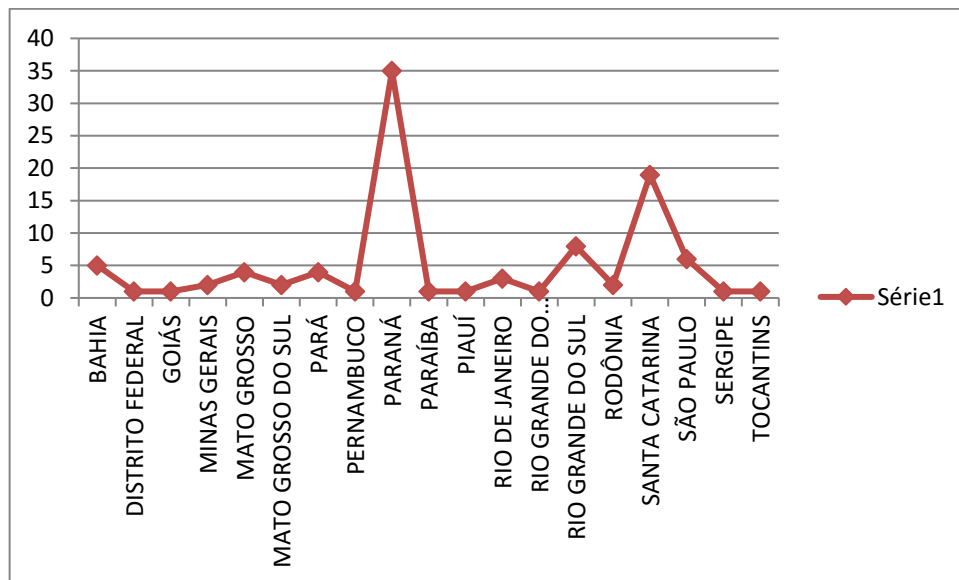
Segundo Schommer (2014) essas Redes apresentam-se como novos repertórios de ação que buscam promover a governança democrática de cidades e territórios por meio do controle social, da avaliação de planos de desenvolvimento e políticas públicas (SOUZA, 2006) e do engajamento cidadão e de diversos setores da sociedade, a exemplo dos Observatórios Sociais.

3 REDE DE OBSERVATÓRIOS SOCIAIS NO BRASIL

Os observatórios sociais (OS) são organizados em rede, coordenado pelo Observatório Social do Brasil (OSB) que asseguram a disseminação da metodologia padronizada para atuação dos observatórios, promovendo a capacitação e oferecendo o suporte aos OS, além de estabelecer parcerias para o melhor desempenho das ações locais (OSB, 2017).

A rede OBS esta presente em mais de 105 estados brasileiros em 19 estados brasileiros. São cerca de 3 mil voluntários trabalhando pela causa da justiça social nos observatórios no brasil, estima-se que nos últimos tempos três anos, com a constituição desses voluntários houve uma economia de mais de 1 milhão para os cofres públicos municipais e cada ano mais de R\$ 30 milhões do dinheiro publico deixam de ser gastos desnecessários (OSB, 2017).

Gráfico 1 - OS que existem por Estado da Federação



Fonte: Autores da pesquisa.

Observa-se no gráfico a concentração de OS nos Estados da região Sul do país, onde surgiu o primeiro OS (município de Maringá), com destaque para o Paraná e Santa Catarina.

Os dados evidenciam que a rede de OSB tem ainda muito a se expandir considerando o quantitativo de municípios no país (OSB, 2017).

O Princípio da Rede é a justiça social que só será alcançada quando todos os agentes econômicos recolherem seus tributos corretamente e os agentes públicos os aplicarem com ética e eficácia. Tem como missão despertar a cidadania fiscal na sociedade, integrando a rede de controle social, promovendo a conscientização das comunidades a respeito de seus direitos e deveres como contribuintes e cidadãos, praticando a vigilância social sobre a coisa pública assegurando a justiça social (OSB, 2017) e a construção de uma sociedade mais democrática e participativa.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) advogam que o processo de redemocratização do Brasil possibilitou a identificação de dois projetos políticos democráticos opostos ao projeto autoritário em vigor não só no Brasil, mas em diversos outros países da América Latina. Um deles, denominado pelos autores de projeto neoliberal e outro democrático-participativo, que se fundamenta na possibilidade de aprofundamento e radicalização da democracia, enfatizando a participação da sociedade nos processos de decisão, ou seja, o compartilhamento do poder decisório do Estado quanto às questões voltadas ao interesse público, assim como a democratização do Estado e a necessidade de controle social sobre ele.

As observações levantadas por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), chamam atenção para a necessidade da parceria entre Estado e sociedade, de modo que ambos possam compartilhar as decisões que demandam as políticas públicas.

Nesse novo contexto, a parceria entre Estado e sociedade possibilitaria o desenvolvimento de uma gestão participativa e democrática em torno da busca de soluções para remover os obstáculos colocados diante da sociedade na luta pela conquista da cidadania plena, na maioria das vezes impulsionada pela própria burocracia estatal e pela insuficiência de políticas públicas.

Compreende-se que por meio de instituições participativas, amplia-se a possibilidade de uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios, a partir do pressuposto de que os atores sociais possuem capacidade de propor soluções para demandas e problemas locais, influenciando positivamente na gestão pública.

É neste cenário que surgem novos espaços públicos de ação e mobilização de diversos atores da sociedade, a exemplo da rede por cidades justas e sustentáveis e de observatórios sociais em vários municípios brasileiros, que buscam o fortalecimento da gestão participativa. A seguir tratar-se-á dos OS nas cidades da Amazônia.

3.1 OS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS NAS CIDADES DA AMAZÔNIA.

Na Amazônia existem 7 OS, no Estado do Pará, nos municípios de Belém, Castanhal, Capanema e Abaetetuba; no Estado de Tocantins, em Palmas; no Estado de Rondônia nos municípios de Rolim de Moura e Porto Velho. Ressalta-se que neste artigo pela dificuldade de acesso aos informantes, parcialmente, tratar-se-á dos OS de Belém, Castanhal e Rolim de Moura.

Quadro 1 - Objetivos dos Observatórios Sociais nas cidades da Amazônia

OS	OBJETIVOS
BELÉM - PA	Comprometer a sociedade e sucessivos governos com o desenvolvimento justo, solidário e sustentável do município de Belém.
CASTANHAL – PA	- Monitorar as ações desenvolvidas no âmbito dos poderes executivo e legislativo do Município de Castanhal.
ROLIM DE MOURA - RO	- Acompanhar a aplicação dos gastos públicos.

Fonte: Autores da pesquisa.

Os objetivos dos OS nas cidades da Amazônia estão direcionados ao monitoramento e acompanhamento dos gastos públicos pela gestão pública municipal, no sentido do controle social, além de acompanhar o trabalho desenvolvido pelas câmaras municipais, como é o caso dos OS de Castanhal, Rolim de Moura e Palmas.

Os objetivos de tais Observatórios revelam a necessidade da sociedade em participar da gestão pública e preconiza um processo de compartilhamento de informações e discussões coletivas, cuja tomada de decisões se dá frente à necessidade desses atores construírem coletivamente uma solução aos problemas que atingem a comunidade.

A gestão participativa possibilita superar os limites da democracia representativa por meio de mecanismos de mobilização da sociedade civil, com o objetivo de aumentar a participação sistemática dos cidadãos, organizados por princípios não meramente corporativos, integrando espaços de discussão e de negociação, capazes de manifestarem-se não apenas no âmbito de consultas, mas também no de definição de demandas e de sua problematização (LARANJEIRA, 1996).

Compreende-se que o papel desses OS converge com as ideias de Schommer (2014) segundo a qual essas Redes apresentam-se como novos repertórios de ação que buscam

promover a governança democrática de cidades e territórios por meio do controle social e que resulta do engajamento de diversos atores sociais locais, de modo que possam incidir alcançando resultados, pelo bem comum, junto a gestão pública municipal.

Por meio de instituições participativas, amplia-se a possibilidade de uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios, a partir do pressuposto de que os atores sociais possuem capacidade de propor soluções para demandas e problemas locais, influenciando positivamente na gestão pública.

3.1.1 As incidências e resultados das ações dos Observatórios Sociais na Amazônia.

As principais incidências empreendidas pelos OS nas cidades estudadas relacionam-se ao acompanhamento das licitações promovidas pelo executivo local, bem como a participação das sessões do legislativo municipal. Merece destaque as incidências do OS de Belém que tem procurado atuar com ênfase nas políticas públicas de saúde, resíduos sólidos, mobilidade urbana e educação (quadro 2).

Quadro 2 - Incidências e os resultados da ação desses OS

OS	INCIDÊNCIAS	RESULTADOS
BELÉM - PA	- Atualmente possui maior ênfase em Saúde, Gestão de Resíduos Sólidos; Mobilidade Urbana e Educação.	- Melhorias de processos de participação social, como a edição do Decreto Estadual nº 1.044/2014, que regulamenta o controle social da gestão de medicamentos do Estado. - Integração de membros da comunidade na prevenção da violência, promoção da cultura da Paz e realização de ações de desenvolvimento local, em parceria com a Polícia Comunitária. - Primeira contratação de catadores para coleta seletiva em Belém pela Prefeitura Municipal de Belém. - Elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Belém. - Adesão do município de Belém ao Programa Cidades Sustentáveis, possibilitando o

		monitoramento da gestão por meio de indicadores de sustentabilidade;
CASTANHAL -PA	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhando as licitações promovidas pelo executivo. - Acompanhamento nas sessões semanais realizadas pelo legislativo Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Economias auferidas com os pregões. - Melhoraria na gestão principalmente na transparência de suas ações.
ROLIM DE MOURA - RO	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento de licitações. - Acompanhamento da produtividade do Poder Legislativo. - Concurso de Redação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Várias legislações municipais aprovadas, como a Lei da Ficha Limpa Municipal. - Desconto de 25 % do valor do subsídio dos vereadores por cada falta à sessão de forma injustificada. - Pagamento de 4,5 UPF em caso de falta injustificada a uma reunião de Comissão Permanente. - Prédios públicos municipais pintados com a mesma cor por 10 anos. - Marcas pré-aprovadas para compras de produtos e gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis.

Fonte: Autores da pesquisa.

Observa-se que a prática de incidência tem produzidos resultados como apresentado acima. Esses resultados são consequência das práticas dos OS que têm como base a Gestão Social (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011) entendida como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade entre o OS e a gestão municipal e na transparência dos gastos públicos via processos de licitação, que no caso específico de Castanhal tem auferido economias nos pregões.

As incidências identificadas desvelam que os OS constituem espaços de ação pública, os quais de acordo com Lascoumes e Galès (2012) compreendem um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator. Os OS constituem-se espaços, ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador.

Observa-se, ainda, que tais práticas convergem com as ideias de Borges et al (2016) os quais argumentam que a ação pública é a relação entre múltiplos atores em uma variedade de formas de integração presentes na arena pública. Estas formas ampliam espaços e possibilidades para a ação pública, tanto de interesses públicos quanto privados, a exemplo de redes, associações e moradores (SPINK, 2016) nas questões relativas às políticas públicas.

As incidências dos OS demonstram que a participação (TENÓRIO, 2004, 2005; BOULLOSA e SCHOMMER, 2005) é o elemento fundamental da gestão social pela qual se busca a razão a partir do consenso alcançado, sobretudo, na comunicação e no diálogo (TENÓRIO, 2004).

Os resultados apontam a convergência com os argumentos de Fischer (2002), Carrion (2008) e Gondim et al (2006), que consideram a gestão social como um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social, sendo exercida não apenas por um gestor, mas por um coletivo, o que traz uma carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos em escalas de poder diversas (FISCHER, 2002).

O debate sobre ação pública e gestão social como prática dos OS possibilitam compreender que a transformação da relação entre gestão pública e sociedade civil, aponta para a necessidade de se pensar no aspecto humano. Nesse sentido, a dimensão social do desenvolvimento torna-se um dos componentes essenciais da transformação social (DOWBOR, 1999; CHANLAT, 2000).

Nesse sentido, infere-se que os OS atuam a partir da perspectiva sociocêntrica, a qual defende que o papel do Estado deve ser redefinido em função da dinâmica dos atores da sociedade civil. A relação Estado-sociedade possibilita abrir caminho para o aprofundamento da democratização não só política, mas também social e econômica (VIEIRA, 1997).

A perspectiva sociocêntrica ressalta a importância das relações colaborativas entre Estado, mercado e sociedade civil analisadas em vários estudos sobre diferentes experiências de participação da sociedade civil na elaboração e implementação das políticas públicas (TEODÓSIO, 2008; TENÓRIO; ROZENBERG, 1997; FARAH, 2001; SCHOMMER, 2003; MILANI, 2008).

A participação da sociedade civil por meio de espaços de ação pública (bottom-up) e suas incidências nas tomadas de decisões fazem com que o Estado na provisão de políticas públicas aja de maneira menos dominante, evidenciado pelas diversas formas de organização a exemplo dos Observatórios Sociais em estudo.

As incidências e resultados da ação dos OS evidenciam que ainda que de forma limitado, tais iniciativas mostram a importância da constituição de espaços de participação e controle,

por meio dos quais a sociedade assuma uma postura ativa, no acompanhamento dos gastos públicos por meio dos quais se implementam as políticas públicas (TENÓRIO, 1998; 2008; FRANÇA FILHO, 2003; 2008; JUNQUEIRA, et al., 2009) pela gestão das cidades.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou analisar os papéis desempenhados pelos Observatórios Sociais (OS) em cidades da Amazônia, a partir dos fundamentos da Gestão Social. Constatou-se que os fundamentos da Gestão Social como a dialogicidade e a transparência vem possibilitando as incidências e resultados alcançados pelos OS nas cidades estudadas.

No que se refere às incidências constatou-se que relacionam-se ao acompanhamento das licitações promovidas pelo executivo local, bem como a participação das sessões do legislativo municipal.

Quanto aos resultados o estudo mostrou que a Rede de OS na Amazônia em pouco tempo alcançou alguns resultados como o controle dos gastos públicos, pelo acompanhamento das licitações e outras despesas como merenda e manutenção de prédios públicos, além de participação das sessões no legislativo municipal, com aprovação de lei que desconta pela ausência do vereador, como é o caso de Rolim de Moura.

Portanto, o estudo mostra que a Rede de OSB e os OS nas cidades da Amazônia, ainda que limitado, vem contribuindo no acompanhamento dos gastos públicos e no trabalho do legislativo e que tais iniciativas mostram a importância da constituição de espaços de ação pública, para a participação e controle dos gastos, por meio dos quais a sociedade assuma uma postura ativa frente à gestão das cidades.

REFERÊNCIAS

- BOULLOSA, R. F., SCHOMMER, P. C. Limites da Natureza da Inovação ou qual o Futuro da Gestão Social? In: Encontro Científico de Administração. Anais do XXXII EnAPAD. ANPAD, Rio de Janeiro, Brasil. 2008.
- CANÇADO, A. C., TENÓRIO, F. G., PEREIRA, J. R. Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais. Cadernos EBAPE BR. Rio de Janeiro, v.9, n. 3, 2011.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cad. EBAPE.BR, v. 9, n. 3, p. 681-703, Set. 2011.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cad. EBAPE. BR, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.
- CARRION, R. ; CALOU, A. Pensar a Gestão Social em Terras de “Padinho Cícero”. In: Jeová Torres Silva Jr., Rogério Teixeira Mâsh, Airton Cardoso Cançado, Paula Chies Schommer (orgs). Fortaleza. Imprensa Universitária, 2008.
- CARRION, R. S. M. O Desafio de Desenvolver Competências em Gestão Social: relato da experiência com a Residência Solidária/UFRGS. In. Gestão Social: Práticas em Debates, Teorias em Construção. Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social. Universidade Federal do Ceará. Juazeiro do Norte. 2008.
- CHANLAT, J. F. Ciências Sociais e Management: reconciliando o econômico com o social. São Paulo, Atlas 2000.
- CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. Revista portuguesa de educação, v. 16, n. 2, 2003.
- COMMAILLE, Jacques. Sociologie de l'action publique. In: Dictionnaire des politiques publiques. Presses de Sciences Po (PFNSP), 2006. p. 599-607.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-302.
- _____; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (org.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.
- DAHL, Robert Alan. Who governs. Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University, 1961.
- DOWBOR, L. Da propriedade intelectual à economia do conhecimento. Economia Global e Gestão, v. 15, n.1, Lisboa, abr. 2010.
- DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade, 1999. Artigos online. Disponível em: http://dowbor.org/8_gestaosocial.asp. Acesso em: 20.07.2013.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119 a 144, 2001.

FISCHER, T. Projeto Programa de Desenvolvimento e Gestão Social. 2002. Edital MCT/FINEP 01/2001/12 – Fundo Verde-Amarelo. Salvador, UFBA/FAPEX.

GONDIM, S., FISCHER, T.; MELO, V.P. Formação em gestão social : um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. In: FISCHER, T., ROESCH, S., MELO, V.P. (orgs.). *Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino*. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, p. 43-61, 2006.

GUERRA, Júnia Fátima Carmo; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. *GESTÃO SOCIAL: ASPECTOS QUE A APROXIMAM DOS DOMÍNIOS DA ADMINISTRAÇÃO*. *Revista Reuna*, v. 19, n. 3, p. 49-64, 2015.

HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin, col. "U Sociologie", 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. *Texto para Discussão 2008*. Brasília, 2008. 23 p.

JUNQUEIRA, L. A. P. et al. Parcerias e Redes Sociais: a busca pela gestão social eficaz - um estudo de caso. In: *III Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*. 3, Juazeiro, 2009. Anais... Juazeiro, ENAPGS, 2009.

KEINERT, T.M.M. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume:Fapesp, 2000.

LARANJEIRA, Sônia. *Gestão pública e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 3, p. 129-137, 1996.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A Ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*. v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

MILANI, Carlos RS. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE BELÉM. Disponível em < <http://www.osdebelem.org/>> Acesso em: 28 jul. 2014.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em< <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/>> Acesso em: 28 jul. 2014.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. *Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas*. RAP, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-88, 2006.

SCHOMMER, Paula Chies. Apresentação: Democracia, cidades e controle social. In: *Democracia: desafios, oportunidades e tendências*. PINHEIRO, Daniel; MELO, Danilo; COSTA, João (Orgs.). Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014, p. 215-220. Disponível

em<https://www.academia.edu/9888953/Democracia_Desaf%C3%ADos_Oportunidades_y_Tendencias>. Acesso em: 22.09.2016.

SCHOMMER, Paula Chies. Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações. Revista de administração de empresas, v. 43, n. 4, p. 102-107, 2003.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. Gestão.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, v. 8, n. 3, 2011.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, RS, ano VIII, n. 16, p. 20 – 45, dez. 2006.

SPINK, P.K. Processos organizativos e ação pública: as possibilidades emancipatórias do lugar. Diálogos em psicologia social, p. 352-369, 2012.

TENÓRIO, F. G. “Gestão social: uma perspectiva conceitual”. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998. TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de Gestão social. In: SILVA JUNIOR, J. T. et al (Org.). Gestão Social: Práticas em Debates, Teorias em Construção. 1. ed. Fortaleza: Imprensa Universitária/UFC, 2008.

TENÓRIO, F. G.. (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. In: LIANZA, S. e ADDOR, F. (orgs.) Tecnologia e desenvolvimento social e solidário. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

TENÓRIO, F.G. A Trajetória do programa de estudo em gestão social. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, V.40,n. 6, Nov/dez.2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, v. 3, 2008.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. Revista de administração pública, v. 33, n. 5, p. 85-102, 1999.

_____; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 2, n. 7, 1997.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Parcerias tri-setoriais na esfera pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil. FGB SB, 17 dez. 2008. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2537>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

A GESTÃO SOCIAL DE CONFLITOS NA GOVERNANÇA TERRITORIAL: O OUTRO LADO DA FORÇA

*João Martins de Oliveira Neto*⁸⁹

*Joaquim Croca Caeiro*⁹⁰

*Rosélia Maria Soares Mesquita*⁹¹

Resumo

Os ambientes de governança de territórios em desenvolvimento oportunizam o encontro de diversos atores e agentes públicos com interesses de coparticiparem no planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas de forma participativa e democrática. Geralmente, nesses espaços substantivos, as relações de cooperação e conflitos coabitam entre os atores e agentes envolvidos, como fortalezas dissociadas. Sendo a primeira mais estimulada na socialização das partes envolvidas. Enquanto a socialização pelo conflito é ignorada, tratada como algo prejudicial às relações e a gestão territorial. Pois, no imaginário coletivo dos participantes e apoiadores envolvidos, essa outra possibilidade de relação social muitas das vezes é percebida como uma relação prejudicial aos objetivos do grupo e da gestão do coletivo territorial. No entanto, quando identificado, discutido e gerido, os conflitos de processos e de tarefas assumem também importante papel e podem ser utilizados como vetores para gerar aprendizagens que permitam soluções inovadoras para os desafios que se apresentam na gestão social dos territórios em desenvolvimento. Esse artigo tem por objetivo apresentar uma Tecnologia Social que permita fazer a gestão social de conflitos de processos e de tarefas em territórios de desenvolvimento. No caso específico, o Modelo de Gestão Social de Conflitos em Governança de Territórios – MGSCGT. A metodologia utilizada para construir essa ferramenta teve como base empírica a pesquisa qualitativa de conteúdo ouvindo atores do Comitê Gestor do Território da Cidadania do Cariri e rural do Vale do Jaguaribe, Ceará, Brasil, submetida a análise de conteúdo para fins de compreensão dos ensinamentos emanados das respostas dos participantes.

Palavras-chave: I. Conflitos. II. Desenvolvimento Territorial. III. Gestão Organizacional. IV. Gestão Social. V. Tecnologia Social.

⁸⁹ Doutorando em Ciência Política, ISCSP/ULisboa, martinspi25@gmail.com

⁹⁰ Doutor, CAPP/ISCSP- ULisboa, jcaeiro@iscsp.ulisboa.pt

⁹¹ Mestre, Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, rosemesq@uol.com.br

THE SOCIAL MANAGEMENT OF CONFLICTS IN TERRITORIAL GOVERNANCE: THE OTHER SIDE OF THE FORCE

Abstract

The governance environments of developing territories allow the meeting of diverse actors and public agents with interests to participate in the planning, execution and monitoring of public policies in a participatory and democratic way. Generally, in these substantive spaces, the relations of cooperation and conflict cohabit between the actors and agents involved, as dissociated strengths. The first is more stimulated in the socialization of the parties involved. While socialization by conflict is ignored, relations and territorial management are treated as damaging. For in the collective imagination of the participants and supporters involved, this other possibility of social relation is often perceived as a detrimental relation to the objectives of the group and the management of the territorial collective. However, when identified, discussed and managed, process and task conflicts also play an important role and can be used as vectors to generate learning that allow innovative solutions to the challenges that arise in the social management of developing territories. This article aims to present a Social Technology that allows the social management of conflicts of processes and tasks in development territories. In the specific case, the Model of Social Management of Conflicts in Territorial Governance - MGSCGT. The methodology used to construct this tool was based on the qualitative research of content listening to actors of the Management Committee of the Cariri Citizenship Territory and rural of the Jaguaribe Valley, Ceará, Brazil, submitted to content analysis for the purpose of understanding the teachings emanated of participants' responses.

Keywords: I. Conflicts. II. Territorial Development. III. Organizational Management. IV Social Management. V. Social Technology.

1 INTRODUÇÃO

Nesse artigo, apresentaremos o Modelo de Gestão Social de Conflitos em Governança de Territórios – MGSCGT, como uma Tecnologia de Gestão Social (TGS) capaz de gerir os conflitos de tarefas e processos, presumidamente existentes, na governança territorial.

Os ambientes de governança de territórios em desenvolvimento oportunizam o encontro de diversos atores e agentes públicos com interesses de coparticiparem no planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas de forma participativa e democrática.

Geralmente, nesses espaços substantivos, as relações de cooperação e conflitos coabitam entre os atores e agentes envolvidos, como fortalezas dissociadas. Sendo a primeira mais estimulada na socialização das partes envolvidas. Enquanto a socialização pelo conflito é ignorada, tratada como algo prejudicial às relações e a gestão territorial.

Pois, no imaginário coletivo dos participantes e apoiadores envolvidos, essa outra possibilidade de relação social muitas das vezes é percebida como uma relação prejudicial aos objetivos do grupo e da gestão do coletivo territorial.

No entanto, quando identificado, discutido e gerido, os conflitos de processos e de tarefas assumem também importante papel e podem ser utilizados como vetores para gerar aprendizagens que permitam soluções inovadoras para os desafios que se apresentam na gestão social dos territórios em desenvolvimento.

Mas, afinal, como realizar a gestão social de conflitos de processos e de tarefas? Esse artigo tem por objetivo apresentar uma Tecnologia Social que permita fazer a gestão social de conflitos de processos e de tarefas em territórios de desenvolvimento.

No caso específico, o Modelo de Gestão Social de Conflitos em Governança de Territórios – MGSCGT, ferramenta que permite a gestão de conflitos por meio da escuta, discussão e decisão dos atores e agentes envolvidos na gestão social dos territórios em desenvolvimento.

A metodologia utilizada para construir essa ferramenta teve como base empírica a pesquisa qualitativa de conteúdo ouvindo atores do Comitê Gestor do Território da Cidadania do Cariri e rural do Vale do Jaguaribe, Ceará, Brasil, submetida a análise de conteúdo para fins de compreensão dos ensinamentos emanados das respostas dos participantes.

Como base teórica usou-se os conceitos operacionais de sociologia dos conflitos (SIMMEL, 2013; RONDEAU, 2012; ROBBINS *et. al.*, 2010; TORRE, 2010); territórios de desenvolvimento (BRASIL/MDA/SDT, 2005); gestão social (CANÇADO, 2010); gestão organizacional (MILLER *et. al.*, 2012) e de inovação de negócios (OSTERWALDER, 2011).

O MGSCGT, foi elaborado a partir da premissa de que é possível delimitar, para fins de análise de conflitos presumidos, 10 (dez) dimensões da caracterização do conflito capazes de influenciar o comportamento das partes envolvidas, baseados na análise estrutural “Rondeau (2012)” e processual de conflito “Robbins, Judge & Sobral (2010)”.

As dimensões que compõem o MGSCGT baseadas na análise estrutural do conflito são: partes envolvidas (lista atores e agentes envolvidos e permite analisar a influência desses atores na definição ou supressão das forças em jogo); traços e habilidades pessoais das partes envolvidas (conhecer as competências gerenciais e habilidades pessoais); posição estratégica das partes (possibilita um entendimento de que forma a posição assumida pelas partes influenciará na formação de coalizões, disputas e conflitos); as forças em jogo (identificar as possíveis áreas de geração de disputas nos espaços de governanças dos territórios que deverão ser trabalhadas e geridas).

Nesse caso, as dimensões do MGSCGT ancoradas na teoria processual são: as tarefas (permitir a construção de um plano de ação de forma que as tarefas sejam complementares em vez de superpostas ou desconexas dos grandes objetivos de desenvolvimento do território); os processos (revelará elementos de suporte para gerir disfunções que possam contribuir para a instalação de conflitos a partir dos processos); as relações (importância no que se refere à busca de uma boa (con)vivência organizacional entre as pessoas no ambiente de governança); os segmentos envolvidos (o conjunto de indivíduos e organizações que a estrutura de governança do território trabalha intermediando benefício entre Estado, sociedade e mercado); as bases estruturais de conflitos (bases de comunicação; estrutura e variáveis pessoais) e técnicas de gestão de conflitos.

Dessa forma, admitimos que a boa governança é um elemento necessário para qualidade do desenvolvimento territorial e gerir socialmente os conflitos de tarefas e processos inerentes a governança é essencial para fortalecer essa qualidade.

1. TERRITÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL E GESTÃO SOCIAL

O processo de desenvolvimento territorial no Brasil não foi de forma alguma harmonioso. As regiões Sul e Sudeste, sempre obtiveram mais vantagens no apoio ao seu desenvolvimento dos que as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Esse fenômeno decorreu, entre outros motivos, em face das elites locais das regiões Sul e Sudeste se encontrarem politicamente mais organizadas obtendo mais vantagens do Estado para os seus projetos de desenvolvimentismo e acumulação econômica por meio do florescimento e fortalecimento de indústrias de transformações de bens. E, ao mesmo tempo, em face da obtenção de poder.

O desenvolvimento regional no Brasil, na segunda metade do século XX, estabeleceu-se sob a égide do “desenvolvimentismo”, no sentido em que “Fonseca (2013: 28)” define como sendo

“a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.”

Essa opção desenvolvimentista perdurou de alguma forma até os anos 2000. Com a chegada do Século XXI e a interrupção da hegemonia do projeto neoliberal de desenvolvimento, ocorrida em 2002, o Estado retoma a visão de Desenvolvimento Regional mantendo alguns postulados “desenvolvimentistas”, acrescidos de um recorte territorial com ênfase nas políticas públicas.

Se antes, a questão do Desenvolvimento Territorial estava circunscrita ao léxico dos acadêmicos e dos técnicos especialista do governo, paulatinamente, o Estado passa efetivamente a atuar por meio da territorialização de suas políticas públicas - entendidas, no sentido em que as entendemos “*atividade de uma autoridade provida de poder público e de legitimidade institucional*” “Caeiro (2015: 92),” a fim de promover o Desenvolvimento Regional por meio da implantação de Territórios de Desenvolvimento Rurais Sustentáveis.

Dessa forma, um novo ciclo da importância do planejamento público para o desenvolvimento das regiões de desenvolvimento do Brasil foi inaugurado. Ampliando a descentralização administrativa para os Estados, Municípios e Territórios, inovando na sua forma de atuar, com a participação dos atores locais na priorização e definição das políticas públicas.

Na definição do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Desenvolvimento Territorial “Brasil, MDA/SDT (2005_a : 28)”, os Territórios de Desenvolvimento são:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e

externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

Em 2008, os Territórios de Desenvolvimento são denominados de Territórios da Cidadania – PTC. Existe atualmente no Brasil, 120 desses territórios espalhados pelas cinco regiões administrativas brasileira. O objetivo central desses territórios, conforme o “Brasil, MDA/SDT (2009)” é *“promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”*.

No processo de fortalecimento dos Territórios de Desenvolvimento, surgem novas institucionalidades - como por exemplos os Colegiados Territoriais, que são espaços de decisões constituídos para a governança dos territórios, livres para o exercício da participação cívica. Neles, os cidadãos, representantes governamentais, empresariais e das organizações da sociedade civil encontram-se para colaborar, co-responsabilizando-se na construção de um ‘plano de desenvolvimento territorial’.

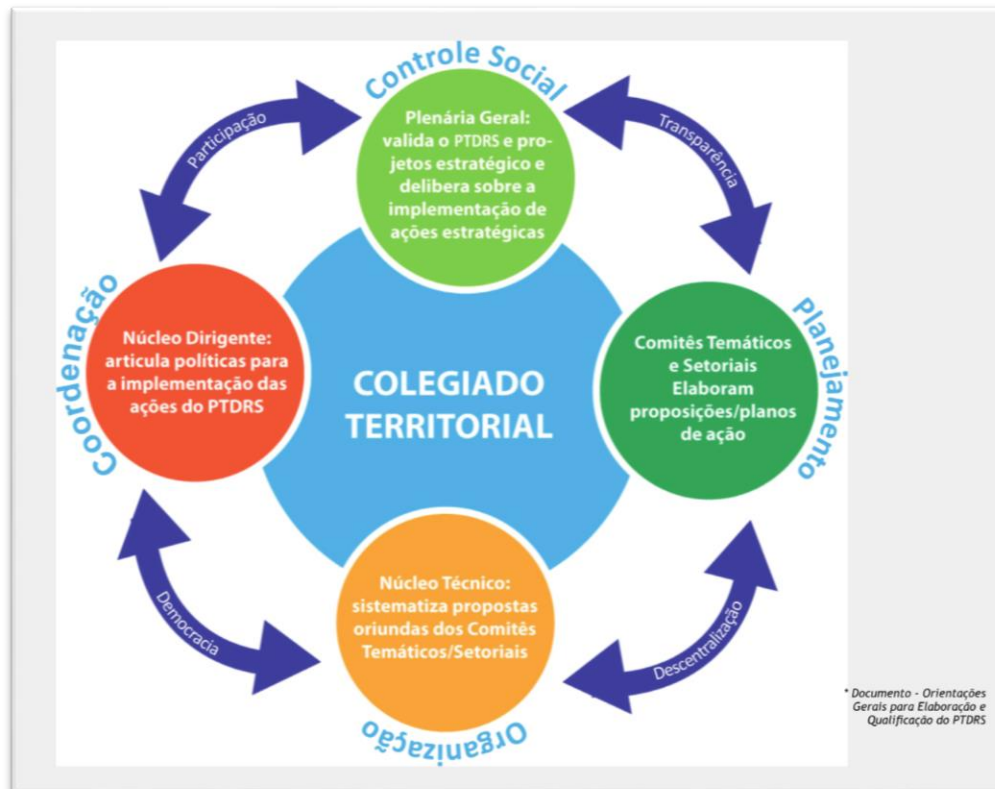
No entanto, no percurso da construção do plano territorial de desenvolvimento e na sua conclusão, é preciso definir um grupo representativo para gestioná-lo a fim de organizar sua execução. Esse grupo pode ser denominado de qualquer nomenclatura. Geralmente, encontramos um comitê, um órgão colegial diretivo, um núcleo dirigente. Em tal caso, esse grupo representativo exercerá suas funções de gestão seguindo, como princípios os postulados da Gestão Social. E o primeiro de tal postulado é o de que as decisões não poderão ser tomadas por apenas um dos indivíduos do grupo representativo gestor, mas pelo conjunto dos participantes ao final do processo dialógico.

O entendimento de Gestão Social nesse contexto, coincide com o de “Cançado (2010: 135)” citando “Tenório (2008)”. Ou seja, *“o processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais)”*.

Esquemáticamente (Figura 1), o exercício da Gestão Social pode ser comparado a uma ‘polia’ geradora de energia social que ao mesmo tempo aproxima, agrega, organiza e move as relações de cooperação e conflito entre todos os participantes do dispositivo de governança territorial. Nesse exercício concreto são definidos processos e projetos que levam à definição de prioridades para o desenvolvimento territorial.

Os participantes da geração dessa energia são os diversos atores (sociedade civil, empresários, governamentais) que interagem, defendendo (ao mesmo tempo que disputando) interesses difusos, geralmente concertados, resultando no Plano de Desenvolvimento Territorial Regional Sustentável - PDTRS.

Figura 6 - Ciclo de Gestão Social



Fonte: “MDA/SDT/AGROPOLOS (2011: 05)”, adaptado.

O mosaico social envolvido na Gestão Social nos territórios de desenvolvimento, na maioria de suas relações, move-se pela busca do santo gral da cooperação como forma de se redimirem das disputas e conflitos inerente ao processo social humano. No entanto, o conflito pode ser, também, se identificado e bem gerido, fonte de criação e qualificação dos processos organizativos de governança e sociais do território.

2 CONFLITOS DE PROCESSOS E DE TAREFAS NA GOVERNANÇA TERRITORIAL

Aqueles ou aquelas que já participaram de uma simples reunião de trabalho, seja em qualquer organização social (privada ou estatal) para definir projetos, seus objetivos, processos, tarefas, metas e recursos para seus respectivos departamentos ou de dinâmicas de concertações mais elaboradas e complexas, como por exemplo: colegiados de gestão e governança territoriais, para atingirem objetivos coletivos, sentiram como não é fácil gerir os diversos interesses declarados e não declarados por parte dos atores envolvidos na elaboração da pauta,

definição dos objetivos estratégicos, encaminhamento e execução dos planos de gestão definidos.

Isso decorre, na maioria das vezes, pelo desconhecimento e da incompreensão dos atores envolvidos que não percebem estarem vivenciando um tipo de conflito de tarefas e/ou de processos, ditos funcionais. Ou aqueles que contribuem para melhora do desempenho de equipes e grupos. “Robbins, Judge & Sobral (2010: 438)”, definem conflito de tarefa como aqueles relacionados as discordâncias *“relacionadas ao conteúdo e aos objetivos do trabalho”*. Quando são discordâncias relacionadas *“à maneira como o trabalho é realizado”* são definidos como conflito de processo.

Há também aqueles conflitos que são mais visíveis e perceptivos pelos atores nos processos de governança. O conflito relacionado as disputas pela hegemonia do poder estão nessa categoria. Pois, como envolvem disputas mais declaradas de supremacia de um grupo sobre outro ficam mais evidenciados e parecem mais compreensíveis por todos.

“Chamusca (2010: 50)”, chama a atenção para a governança, enquanto elemento fundamental para *“fortalecer a ideia de que os espaços são demasiados importantes para poderem ser geridos apenas pelos eleitos e o “governo”*”. No caso específico, o espaço será entendido como território socialmente construído e, portanto, capaz de promover *“um encontro de agentes e escalas, considerando as suas interações, as dimensões multiescalares, as dinâmicas espaciais e a necessidade de escutar todos os atores para alcançar entendimentos orientados por lógicas de concertação e não de domínio hierárquico”*.

No que se refere as disputas de hegemonia de poder, “Miller, Hickson & Wilson (2012: 286)”, nos dizem que *“o poder é uma característica sempre presente na vida organizacional.”* Sendo, inclusive, sua disputa e exercício fontes inspiradoras de conflitos.

Nos ecossistemas sociais dos Territórios de Desenvolvimento do Brasil e Portugal, o poder local expressa-se de forma geral e é sustentado pelas elites, pelos grupos económicos e políticos e pelas instituições com influência na prática social. Segundo “Bessa (1993: 559)”, *“fazem parte dessa elite os indivíduos que se encontram em posições relevantes para a tomada de decisões estratégicas nas sociedades complexas.”*

As formas tradicionais de exercer esse poder materializam-se por meio da ocupação de cargos no legislativo e executivo (poder político), entidades de classes patronais como sindicatos, confederações, entidades de apoio a indústria, comércio e microempresas (poder económico) e entidades de classe do trabalhador, universidades, centros de pesquisa, interorganizações e congêneres (poder social).

A simbiose entre poder tradicional e contemporâneo nos territórios não se verifica de forma harmoniosa. Os interesses envolvidos entre esses grupos de poder nem sempre coincidem, pelo que se torna necessário, estabelecer mecanismos de governança territorial para permitir as partilhas, disputas, influências e poderes entre os mesmos.

Na vida organizacional, é importante frisar: o ser humano ocupa o topo da cadeia de processos das relações sociais. Ou seja, ele é um ser social que poderá se relacionar de forma cooperativa como também conflitiva em relação ao meio e aos demais semelhantes. Para “Simmel (2010: 17)”: *“el conflicto tiene relevancia sociológica, por cuanto genera o modifica comunidades de intereses, unidades y organizaciones”*.

Dessa forma, retornando ao tema conflito de processos e de tarefa, ele se configura como um elemento inerente às relações sociais e, de certa maneira, tal como a cooperação, a crença e o conhecimento é força motriz para geração de aprendizagens e inovação. Contribuindo, se identificado e gerido, para fortalecer as relações sociais no ambiente de governança dos territórios de desenvolvimento.

Segundo “Torre (2009: 10),” em sua análise sobre a importância de conjugar cooperação e conflitos para o desenvolvimento territorial como desafio de convivência na governança: *“é frequente a tendência de opor relações de conflitos e relações de cooperação, como se fossem antinômicas; as primeiras teriam o efeito de separar os habitantes dos territórios, enquanto que as segundas teriam a virtude de aproximá-los e de permitir que funcionem juntos”*.

O mesmo autor, na mesma sentença, arremata sua análise concluindo: *“enquanto a cooperação, virtuosa, contribuiria para os processos locais de coordenação, seria necessário evitar ou erradicar tensões e conflitos, que se constituiriam em obstáculos ou fatores de atraso no caminho do desenvolvimento dos territórios”*.

Ou seja, o que se pratica no processo de governança territorial, em muitos dos casos, é uma fuga intencional, ou não, de seus participantes para uma zona de conforto da cooperação na intenção de subliminar os diversos interesses em jogo dos atores, grupos e organizações envolvidas nas discussões.

É necessário entender que os conhecimentos sobre os conflitos funcionais de tarefas e de processos são importantes para uma boa gestão social e constituem-se uma fortaleza para o desenvolvimento territorial. Pois, os mesmos estão no centro das discussões e afazeres diários da agenda territorial no que se refere as definições de como organizar as prioridades. Como também qualifica os gestores sociais para concertar – por meio de relações de confianças estabelecidas, os diversos interesses individuais envolvidos de forma direta e transparente em busca dos objetivos coletivos de desenvolvimento territorial.

Portanto, compreender o que é, e por que os conflitos surgem; quais são os tipos de conflitos existentes entre as organizações que fazem parte da estrutura de governança e gestão social; como os conflitos são identificados e de como são tratados nas reuniões de planejamento, fará com que seus gestores sociais possam utiliza-los como vetores para gerar aprendizagens que permitam soluções inovadoras para os desafios que se apresentam na gestão social dos territórios em desenvolvimento, qualificando-os para atingir de forma mais efetiva os objetivos coletivos traçados.

A luz do exposto, afinal, como realizar a gestão social de conflitos de processos e de tarefas na governança territorial? No caso específico, por meio da utilização do Modelo de Gestão Social de Conflitos em Governança de Territórios – MGSCGT, ferramenta que permite a gestão de conflitos por meio da escuta, discussão e decisão dos atores e agentes envolvidos na gestão social dos territórios em desenvolvimento.

3 MODELO DE GESTÃO SOCIAL DE CONFLITOS EM GOVERNANÇA DE TERRITÓRIOS

Conforme “Oliveira Neto (2015)”, o Modelo de Gestão Social de Conflitos em Governança de Territórios – MGSCGT, partiu da premissa de que é possível delimitar, para fins de análise de conflitos presumidos, 10 (dez) dimensões da caracterização do conflito (Quadro 1) capazes de influenciar o comportamento das partes envolvidas.

Para construção e sustentação teórica e ferramental desse modelo de gestão de conflitos, os autores utilizados como referências foram: “Rondeau (2012)”, a partir da análise estrutural do conflito; “Robbins *et. al.* (2010)” e sua visão processual do conflito; e “Osterwalder (2011)” com o quadro lógico de inovação de modelos de negócios.

Na análise estrutural do conflito, as condições que estão submetidas as partes, servem para se constatar e compreender, de modo geral, conforme “Rondeau (2012: 213)”, que *“a probabilidade de emergência de um conflito será mais elevada quando o trabalho de um indivíduo (ou de um grupo) estiver marcado pela ambiguidade, pela incerteza e pelo exercício de papéis de interface, ou quando os objetivos ou os valores forem incompatíveis com a outra.”*

As dimensões que compõem o MGSCGT baseadas na análise estrutural do conflito são: partes envolvidas; traços e habilidades pessoais das partes envolvidas; posição estratégica das partes; as forças em jogo.

No que se refere ao processo do conflito, o foco na gestão do contexto em que ocorre o conflito é a essência para identificar, compreender e gerir de forma produtiva suas

manifestações. Para “Robbins *et. al.* (2010: 439)”, “*a perspectiva do conflito administrado reconhece que este é provavelmente inevitável na maioria das organizações e foca mais a resolução produtiva de conflitos.*”

Nesse caso, as dimensões do MGSCGT ancoradas nessa teoria são: as tarefas; os processos; as relações; os segmentos envolvidos; as bases estruturais de conflitos e técnicas de gestão de conflitos.

Quanto ao desenho do quadro repositório das 10(dez) dimensões de caracterização do conflito capazes de influenciar o comportamento e surgimento de conflito, a estrutura do quadro foi elaborado tendo como referência a utilização do desenho de cenários em gestão, conforme a obra de “Osterwalder (2011)” e sustentadas pelos estudos empíricos desenvolvidos por “Oliveira Neto (2015)” nos Territórios de Desenvolvimento Rural Vale do Jaguaribe e da Cidadania do Cariri, no Estado do Ceará, Brasil. Como também, sobre os demais autores referenciados anteriormente.

Essa ferramenta foi desenhada para ouvir os atores envolvidos na governança dos territórios de forma participativa. Dessa forma, as soluções advindas da escuta terão importância como construção a partir da realidade objeto dos participantes. Isso possibilitará incorrer em menos erros na aplicação das respostas devido aos desvios causados por soluções pré-elaboradas distantes da realidade vivenciada pelos envolvidos.

Quadro 2 - MGSCGT – Modelo de gestão social de conflitos em governança de territórios

Partes Envolvidas	Traços e habilidades das partes envolvidas	Forças em jogo	Relação com as partes envolvidas	Segmentos envolvidos
<ul style="list-style-type: none"> - Quem são as pessoas envolvidas na gestão dos territórios? - O que elas realizam e representam, enquanto atores sociais territoriais? - O que as motivaram para participar dessa gestão? 	<ul style="list-style-type: none"> - Quais as competências gerenciais relativas à comunicação; gestão de conflitos; desenvolvimento de equipe e negociação? - Quais as habilidades pessoais referentes à comunicação e negociação dos participantes; autocontrole das emoções; visão do território; capacidade crítica; flexibilidade; integridade e coerência? 	<ul style="list-style-type: none"> - Quais os recursos em jogo de natureza econômica, ambiental, social, cultural e política no território? - - Quem tem o domínio desses recursos? - Como se tem acesso a esses recursos? 	<ul style="list-style-type: none"> - Quais são as tarefas que cada participante ou organização se propõem a realizar, a partir de sua expertise, para o fortalecimento e bom funcionamento da instância de governança do território? - Como a(s) tarefa(s) assumida(s) pelo participante e/ou organização constroem complementaridade? 	<ul style="list-style-type: none"> - Quem são nossos parceiros organizacionais mais importantes no território? - Para quem estamos gerindo conflitos?
	<p>Posição estratégica das partes</p> <ul style="list-style-type: none"> - O quê e a quem eles/elas representam? - Qual sua posição em relação aos aspectos econômico, ambiental, 		<p>Relação com os processos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qual o fluxo de tomada de decisão? - Como os recursos existentes são utilizados para realizar as tarefas? 	

	social, cultural e políticos disponíveis no território?		- De que maneira as pessoas exercem suas funções? - Como a estrutura organizacional está organizada para atender aos objetivos de desenvolvimento do território? Relações interpessoais - Quais as regras de (con)vivência grupal estabelecidas? - Como essas regras foram criadas? - Qual o nível de conhecimento e aceitação das regras por todos os participantes do grupo de governança?	
Bases estruturais de conflitos - Comunicação: como se dá a comunicação entre os gestores? Qual o grau de efetividade dessa comunicação? Qual a intensidade de comunicação estabelecida? - Estrutura: Como se dá a divisão das tarefas entre o grupo gestor? E sua complexidade? Quais são as recompensas estabelecidas para os membros gestores? Qual o nível de complementaridade de tarefas entre os gestores? - Variáveis pessoais: como os gestores reagem as críticas? Quais são suas crenças e seus valores?		Técnicas de gestão - Resolução de problemas - Não enfrentamento - Comando autoritário - Metas superordenadas - Suavização - Alteração de variáveis humanas - Expansão de recursos - Concessão - Alteração de variáveis estruturais		

Para melhorar a compreensão do quadro:

1. **As partes envolvidas** - fornece uma lista com nomes, função, área de atuação e organizações que nos permitirá analisar durante e *ex post* a influência desses atores na definição ou supressão das forças em jogo a partir do grau de especialização das mesmas e do seu grau de atuação no território.
2. **Traços e habilidades das partes envolvidas** - permiti conhecer os traços e habilidades apresentados pelas partes envolvidas.
3. **Posição estratégica das partes** – útil para compreender das partes envolvidas o que e a quem elas representam, a posição dessas em relação aos aspectos econômico, ambiental, social, cultural e políticos disponíveis no território, possibilitando um entendimento de que forma a posição assumida pelas partes na composição da gestão social do território influenciará na formação de coalizões, disputas e conflitos na vida social do território.
4. **Forças em jogo** - especificamente para o caso de conflito, a proposta de valor são as possíveis áreas de geração de disputas nos espaços de governanças dos territórios que deverão ser trabalhadas e geridas para serem assumidas pelas organizações e seus

representantes.

5. **Relação com as partes envolvidas** - permiti a construção de um plano de ações que contemple todas as partes envolvidas na governança de forma que as tarefas sejam complementares em vez de superpostas ou desconexas dos grandes objetivos de desenvolvimento do território.

6. **Relação com os processos** - o foco na organização processual possibilitará a todos os envolvidos conhecer de forma clara quais são as obrigações e a importância de cada parte para o fortalecimento da instância de governança estabelecida. Revelará elementos de suporte para gerir disfunções que possam contribuir para a instalação de conflitos a partir dos processos.

7. **Relações interpessoais** - os conflitos causados por relacionamentos merecem ser revelados devido à sua importância no que se refere à busca de uma boa convivência organizacional entre as pessoas no ambiente de governança.

8. **Segmentos envolvidos** - as pessoas, os grupos e as organizações existentes no território são os beneficiários diretos dos avanços econômicos, ambientais, sociais, culturais e políticos advindos do progresso de uma boa gestão dos recursos existentes por parte da instância de governança instalada. É para o conjunto desses indivíduos e organizações que a estrutura de governança do território trabalha intermediando benefício entre Estado/Governo/Sociedade/mercado, não necessariamente nessa ordem, que possam ajudar as populações ter uma qualidade de vida melhor onde elas residem.

9. **Bases estruturais de conflitos** - no que diz respeito à comunicação como base de surgimento de conflito, muitas vezes ocorre devido ao gestor não ser bastante claro no que ele comunica e presumir que todos os demais compreenderam sua mensagem. Outro fator é o excesso de comunicação. Isso, em vez de ajudar, poderá, pelo grande volume de informações, provocar uma disfunção levando ao conflito. A estrutura se torna base geradora de conflitos devido as variáveis como o tamanho e a especialização do grupo; a complexidade e diversidade das metas entre grupos; os sistemas de recompensa e o grau de dependência ou interdependências entre grupos.

As variáveis pessoais bases de conflitos são aquelas relacionadas à personalidade, emoções e valores das pessoas envolvidas.

10. **Técnicas de gestão** - Utilizar-se-á a técnica resolução de problemas, geralmente quando o diagnóstico da situação de conflitos indicar que a estratégia da resolução de conflito exigir um compromisso entre as partes envolvidas, onde ambas estejam dispostas a ceder algo para solucionar o conflito.

No que diz respeito a utilização da técnica *metas superordenadas*, aconselha-se sua aplicação quando o diagnóstico revelar que uma das partes envolvidas estiver em competição com a outra parte e para o primeiro ganhar a segunda parte terá de perder.

Sugere-se a aplicação da técnica *expansão de recursos* para atender ao diagnóstico de uma situação de conflito provocada pela necessidade de ambas as partes satisfazerem seus interesses.

O *não enfrentamento*, dar-se-á, geralmente quando o diagnóstico sobre a situação de conflito nos disser que existe o conflito. Porém, ele é meramente interpessoal, localizado e específico entre uma parte e outra causado por uma discórdia de pensamento entre ambas. Não caracterizando uma situação de enfrentamento que coloque em risco as metas comuns do grupo.

Quanto a utilização da técnica *suavização*, sugere-se sua aplicação para quando o diagnóstico da situação de conflito for de que devemos reforçar as posições de ambas as partes envolvidas, enfatizando que ambas devem ceder algo de suas posições originais de conflito para chegarem a uma situação que satisfaça parcialmente seus interesses.

A técnica de *concessão*, deverá ser utilizada quando diagnosticada a situação de conflito, mas se percebe que as partes envolvidas têm condições de cederem suas posições divergentes sobre o interesse em questão a fim de buscar um compromisso em que ambas não se sintam vencedoras e vencidas.

O *comando autoritário* deverá ser utilizado quando todas as demais técnicas anteriores forem tentadas e não tiverem obtido êxito na solução do conflito entre as partes. Podendo, se não solucionado o conflito, comprometer a sobrevivência da organização.

Em relação a utilização da técnica *alteração de variáveis humanas*, aconselha-se sua aplicação inicialmente de forma preventiva a fim de qualificar os atores organizacionais sobre a importância de diagnosticar e gerir conflitos nas organizações. Também sugerimos aplicar essa técnica sempre que o diagnóstico organizacional sobre conflito nos revelar uma necessidade de um maior entendimento dos atores envolvidos sobre a importância da gestão de conflitos para os resultados da organização ao longo dos tempos.

Finalmente, a técnica *alteração de variáveis estruturais* deverá ser aplicada para ajustar a estrutura organizacional formal para que as pessoas envolvidas na situação de conflitos e que não encontraram uma solução para seus pontos divergentes possam contribuir com a organização.

Compreendido o que cada dimensão do MGSCGT representa, o próximo passo será entender como utilizá-lo nas escutas dos colegiados de gestão territorial, fundindo teoria a prática – prática a teoria. Esses processos de escutas serão ricos de aprendizagens a medida que

os participantes, envolvidos pela busca de mecanismos que possam gerar soluções para as situações de conflitos vivenciadas nesses colegiados, contribuam com suas experiências e ensinamentos para uma solução satisfatória de utilização do conflito como elemento de inovação para gestão social do território.

Há três fases a serem consideradas na aplicação do MGSCGT, subdividida em pré-aplicação, aplicação e pós-aplicação.

A primeira é a de **mobilização** dos gestores do núcleo dirigente do território para participarem da oficina de aplicação. Isso consiste em realizar reuniões individuais e/ou coletivas com os mesmos, para apresentar-lhes as vantagens de gerir conflitos de processos e de tarefas na gestão dos territórios por meio de um instrumento participativo. O intuito dessa fase é ‘quebrar o gelo’ sobre o tema conflito - que muitas das vezes é negligenciado ou simplesmente ignorado ou é ‘escondido debaixo do tapete’, a fim de iniciar os diálogos sobre esse tema de forma mais estruturada e propositiva.

Acreditamos que ninguém se sente motivado para participar de algo se antes não forem chamados, conhecerem e se identificarem com a causa. No caso específico, a identificação e gestão de conflitos de processos e de tarefas para melhora de seus processos de trabalhos coletivos.

Ao final dessa fase, os participantes mobilizados deverão estarem dispostos e motivados para participarem da segunda fase. Ou seja, de uma oficina prática de aplicação do MGSCGT.

A oficina de **aplicação do MGSCGT** será composta de dois momentos:

Momento I - denominada de entendimento - consistirá de uma apresentação da ferramenta e suas finalidades para os gestores do núcleo dirigente do território, com o intuito deles compreenderem no que se irá trabalhar, qual a finalidade de uso e as dúvidas que cercam o uso do instrumento. Nesse instante, o importante será que todos os envolvidos do núcleo gestor sejam apresentados à ferramenta para seus primeiros estranhamentos e reconhecimentos com o tema conflito e as possibilidades da gestão dos mesmos nos comitês diretivos dos territórios em que eles estejam envolvidos.

O Momento II – chamado de desenho - Será o exercício prático de respostas às perguntas pelos participantes pré-definidas na ferramenta, mediado por um facilitador que não pertença ao grupo gestor do território, para o conhecimento de cada uma das 10(dez) dimensões de caracterização do conflito capazes de influenciar o comportamento e o surgimento de conflito. O conjunto de perguntas que inauguram esse exercício são as relacionadas a dimensão ‘**Forças em jogo**’. Depois, ‘**Partes Envolvidas**’; ‘**Traços e habilidades das partes envolvidas**’; ‘**Posição estratégicas das partes**’; **Bases estruturais do conflito**. Em seguida,

‘**Relação de tarefa das partes envolvidas**’; ‘**Relação com os processos**’; ‘**Relações interpessoais**’; ‘**Segmentos envolvidos**’. Por fim, com base na análise das respostas elencadas nas demais dimensões anteriormente se define(m) a(s) ferramenta(as) que melhor(es) se apresenta(m) para gestão de conflitos a partir do campo **Técnicas de gestão** (item x. Técnica de gestão).

Para melhor organizar e visualizar as repostas individuais de cada um dos participantes, estas serão anotadas em tarjetas coloridas tipos metaplan ou *post-it* e fixadas em cada dimensão correspondente. Ao final do exercício será possível visualizar o MGSCGT preenchido por completo com as contribuições dos participantes.

Concluída a fase anterior, tem início a terceira. Nessa, serão **geridos os conflitos**, utilizando-se as aprendizagens e os ensinamentos construídos com a aplicação da ferramenta a partir do processo participativo com os gestores do núcleo gestor. Isso se materializará por meio do uso dos conhecimentos construídos e de sua utilização, de forma dialógica por todos os gestores, a fim de encarar o conflito como elemento potencial de inovação para a gestão social do território.

Em síntese, as fases de aplicação do MGSCGT, seus objetivos, ações, produtos e meios de verificação, podem ser descritas conforme Quadro 2, a seguir:

Quadro 3 - Síntese de aplicação do MGSCGT

Fase	Temas	Momentos	Objetivos	Ações	Produtos	Meios de verificação
Pré-aplicação	Mobilização	Sensibilização	Iniciar os diálogos sobre conflitos de processos e de tarefas de forma mais estruturada e propositiva.	Realizar reuniões com núcleo dirigente	Núcleo dirigente motivado para discutir conflitos e participar da oficina de aplicação do MGSCGT	Aceite e participação dos membros na oficina de aplicação
Aplicação	Exercício prático	Entendimento	- Apresentação do MGSCGT e suas finalidades para os gestores do núcleo dirigente do território; - Possibilitar os primeiros estranhamentos e reconhecimentos com o tema conflitos de processos e de tarefas e as possibilidades de sua gestão pelos membros participantes do	Exposição dialógica	Definição do que é conflitos por parte dos participantes	Tarjetas com as definições do que é conflito elaboradas pelos participantes

			núcleo dirigente dos territórios.			
		Desenho	Elaborar conhecimentos sobre conflitos de processos e de tarefas a partir das vivências práticas dos membros do núcleo dirigente dos territórios.	Exercitar o preenchimento das 10(dez) dimensões do MGSCGT de forma participativa, conforme roteiro: 'Forças em jogo'. Depois, 'Partes Envolvidas'; 'Traços e habilidades das partes envolvidas'; 'Posição estratégica das partes'; 'Bases estruturais do conflito'. Em seguida, 'Relação de tarefa das partes envolvidas'; 'Relação com os processos'; 'Relações interpessoais'; 'Segmentos envolvidos'. Por fim, definição das 'Técnicas de gestão'	Mapeamento das áreas críticas capazes de influenciar o comportamento e surgimento de conflito.	MGSCGT preenchido com as repostas dos participantes
Pós-aplicação	Gestão	Utilização	Utilizar os conhecimentos produzidos com auxílio do MGSCGT para gerir conflitos de processos e tarefas na gestão dos territórios	Utilizar o MGSCGT como ferramenta de gestão de conflitos de processos e tarefas, revisitando e atualizando conforme os conflitos surjam	Planos de gestão de conflitos e riscos elaborados	Documentos dos planos de conflitos e riscos disponibilizados para os gestores do núcleo dirigente; Relato de gestão de conflitos de processos e tarefas realizados pelos membros do núcleo dirigente

4 CONCLUSÃO

É reconhecido que a socialização dos atores, grupos, organizações e interorganizações por meio de processos de cooperação na governança territorial recebem maior atenção e incentivo por parte dos promotores do desenvolvimento territorial. Sendo visto, inclusive, intencional, ou não, como a única via para se chegar a concertação necessária para governança territorial.

De fato, a cooperação tem sua importância. No entanto, neste artigo, acrescentamos o conflito como a outra via de socialização e fortaleza para os processos de gestão social na governança de territórios. Nosso propósito, ao evidenciarmos isso, é promover o equilíbrio

entre uma forma e a outra de socialização a fim de constatar que se identificado e bem gerido o conflito também é capaz de gerar soluções para uma boa governança.

O conflito e a cooperação são complementares um ao outro, sendo a busca pelo equilíbrio do uso dos dois processos de socialização nas dinâmicas de governança territorial, o ponto forte da contribuição que o Modelo de Gestão Social em Governança de Territórios (MGSCGT) oferece para quem o aplica.

Pois, com o uso do MGSCGT é possível revelar, ouvir e discutir os interesses divergentes existentes entre os diversos atores e organizações envolvidas na gestão social do território de forma participativa, permitindo aos gestores sociais atuar de forma propositiva para que os interesses divergentes individuais se tornem convergentes na promoção do desenvolvimento territorial.

Para tanto, as 10(dez) dimensões e as questões envolvidas no MGSCGT foram estruturadas de forma complementar uma as outras. De início, a dimensão das ‘forças em jogo’ revela os macros interesses potenciais geradores de disputas na governança do território. Ou seja, vamos dialogar logo sobre o que gera conflitos entre os participantes do desenvolvimento territorial e poderão comprometer as tomadas de decisões coletivas.

De forma objetiva, as disputas por recursos de natureza econômica, ambiental, social, cultural e política estão no cerne dos conflitos estabelecidos na governança territorial.

Para uma boa gestão dos conflitos de processos e tarefas que poderão surgir da revelação dos interesses mapeados na dimensão ‘forças em jogo’, será preciso trabalhar as competências e habilidades gerenciais dos envolvidos na gestão social a fim de possibilitar aos envolvidos uma visão estratégica sobre eles mesmos e dos desafios de concertar os múltiplos interesses presentes nas disputas pelos diversos recursos elencados.

Dessa forma, as tarefas, os processos, as relações interpessoais e de comando deverão está mais clara para o desenho do plano de desenvolvimento territorial. Permitindo entender ao final desse processo de construção de gerir conflitos que eles também possibilitam fortalecer as relações de confiança dos diversos atores e instituições comprometidas com a qualidade de vida do território.

O MGSCGT, também pode ser enquadrado no conceito de “Horta (2006)” sobre Tecnologia Social em construção. Pois, seu desenho se deu através da observação, diálogo e escuta com as entidades da sociedade civil organizada e governamental dos núcleos dirigente dos Territórios da Cidadania do Cariri e Rural do Vale do Jaguaribe, ambos no Estado do Ceará, Brasil. Configurando-se como uma solução inovadora e participativa, focada na realidade locais dos núcleos de governança territorial.

Nesse sentido, a gestão social de conflitos, se revela como uma fortaleza promissora para governança territorial.

O Modelo, por ser uma Tecnologia de Gestão Social (TGS) ainda em construção, precisará ser aplicado, testado e melhorado para que se acrescentem contribuições para seu melhoramento teórico e prático. Constituindo-se como um campo apropriado e promissor para novos trabalhos investigativos.

Para concluir, este estudo foi uma contribuição para o entendimento de como os conflitos são identificados e geridos pelos atores gestores dos dispositivos de governança. Dada a relevância do tema para sustentabilidade destas novas institucionalidades organizacionais, acreditamos que ainda há uma longa trilha a ser percorrida e construída no campo do conhecimento para essa área específica da gestão de organizações.

REFERÊNCIAS

- Bessa, Antônio Marques (1993). Quem governa? Uma análise histórico-política do tema da elite. Editor: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Março.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial (2005). “Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil.” Brasília: SDT/MDA, 2005a. (Série Documentos Institucionais, n. 1).
- Brasil (2009). “Revista Territórios da Cidadania”. Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília: Portal da Cidadania, 20 p.
- Brasil (2011) “Território Rural Vale do Jaguaribe” – MDA/SDT/AGROPOLOS. Cartilha Território Vale do Jaguaribe. Fortaleza: Instituto Agropolos do Ceará.
- Caeiro, Joaquim Croca (2015). Estado Social, Políticas Públicas e Política Social. Editor: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Julho.
- Cançado, Airton Cardoso; Pereira, José Roberto (2010). “Gestão Social: por onde anda o conceito?” In: FERREIRA, Marcos Aurélio; *et. al.* (Org.). Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios. Viçosa, MG.
- Chamusca, Pedro (2010). “Governança e participação: entre a legitimação dos processos de gestão territorial e agravar das divisões e da subordinação”. In Cadernos Curso de Doutorado em Geografia, pp. 43 – 60.
- Fonseca, Pedro Cezar Dutra (2013). “Desenvolvimentismo a Construção do Conceito”. In: SEMINÁRIO E DEBATE, Anais... UFRJ. 25 de setembro. Disponível em: < http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=1069> Acesso em: 16 mar. 2015.
- Horta, Carlos Roberto (2006). “Tecnologia Social: um conceito em construção”, Revista da Universidade Federal de Minas Gerais. UFMG Diversa. Ano 5 - nº10 – outubro.** Disponível em: < <https://www.ufmg.br/diversa/10/artigo6.html> > Acesso em: 15 de jun. 2017.
- Miller, Susan J.; Hickson, David J.; Wilson, David C (2012). “A tomada de decisão nas organizações.” In: CALDAS, Miguel; ROBERTO, Fachin; FISCHER, Tânia organizadora da edição brasileira. Handbook de estudos organizacionais. 3a. reimpr. São Paulo: Atlas.
- Oliveira Neto, J.M. (2015). Gestão de Conflitos na Governança de Territórios de Identidade Rural e da Cidadania: uma possibilidade prática (Dissertação) Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. 153fls. Salvador, BA.
- Osterwalder, Alexandre; Pigneur, Yves (2011). Business model generation – inovação em modelos de negócios: um manual para visionários, inovadores e revolucionários. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books.
- Robbins, Stephen P.; Judge, Timothy A.; Sobral, Felipe (2010). Comportamento organizacional: teoria e prática no contexto brasileiro. Tradução Rita de Cássia Gomes. São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Rondeau, Alain (2012). A gestão dos conflitos nas organizações. [tradução Ofélia de Lanna

Sette Tôrres]. In: CHANLAT, Jean-François (Coord.). O individuo na organização: dimensões esquecidas, v.III. Organização da edição brasileira Ofélia de Lanna Sette Tôrres; tradução de Christina T. Costa, Maria Helena C. V. Trylinski, Ofélia de Lanna Sette Tôrres; revisão técnica de Carlos Osmar Bertero. 11a. reimpr. São Paulo: Atlas.

Simmel, Georg (2013). El conflicto: sociologia del antagonismo. Ediciones Sequitur, Madrid.
Tenório, Fernando Guilherme (2008). Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado. 3.ed. Ijuí: Editora da Unijuí.

Torre, André (2010). “Conflitos e governança dos territórios.” In: PIRAUX, Marc; CANIELLO, Márcio (Orgs.). Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. Revista Raízes, Campina Grande, v. 28, n. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 109–120, jan./2009 a jun./2010.

SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO DA SAÚDE EM BELÉM: HISTÓRIA, EXPERIÊNCIA, RESULTADOS E DESAFIOS

*Michelle do Vale Bouth*⁹²

*Mário Vasconcellos Sobrinho*⁹³

Resumo

Um dos primeiros setores a passar pelo processo e princípio de descentralização no Brasil foi o da saúde. A constituição de 1988 já estabelecia que as ações e os serviços públicos de saúde deveriam formar parte de uma organização regionalizada e hierarquizada dentro de um sistema único. Com isso, em 1990 foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS) que descentralizou poder, ações, recursos e responsabilidades entre a União, estados e municípios para atuarem de forma conjunta e complementar na área da saúde.

A lei 8.142/90 instituiu conselhos e conferências como instâncias colegiadas nos diferentes níveis de gestão do Sistema Único de Saúde. Em Belém, o processo de organização da saúde pelo ente municipal e seus órgãos colegiados iniciou a partir de 1993. Passados aproximadamente 25 anos da composição desses espaços de aproximação entre sociedade civil e Estado vê-se importante compreender quais são os resultados efetivos oriundos do processo de deliberação e como as diretrizes estabelecidas nos espaços participativos municipais são absorvidas à política de saúde estadual e federal.

Trata-se de um artigo derivado de uma pesquisa qualitativa inicialmente baseada em análise documental e entrevistas semiestruturadas com representantes atuais e passados dos conselhos e conferências municipais de saúde. Em termos teóricos, o artigo se alicerça na teoria de participação social, teoria esta intrinsecamente vinculada à gestão social.

Palavras-chave: Participação Social. Sistema de Participação. Descentralização. Conselhos Municipais.

⁹² Mestranda, Universidade da Amazônia - UNAMA, mvbouth@gmail.com.

⁹³ Doutor, Universidade da Amazônia - UNAMA, mario.vasconcellos@unama.br.

SYSTEM OF HEALTH PARTICIPATION IN BELÉM: HISTORY, EXPERIENCE, RESULTS AND CHALLENGES

Abstract

One of the first sectors to initiate the process and principle of decentralization in Brazil was health. The 1988 constitution already established that public health actions and services should be part of a regionalized and hierarchical organization within a single system. Thus, in 1990, the Unified Health System (SUS) was created, which decentralized power, actions, resources and responsibilities among the Union, states and municipalities to act jointly and complement in the health area.

Law 8.142 / 90 instituted councils and conferences as collegiate bodies at the different levels of the Unified Health System. In Belém, the process of health organization by the municipal body and its collective bodies began in 1993. After approximately 25 years of the composition of these spaces of approximation between civil society and State it is important to understand what the actual results are of the deliberation process and how the guidelines established in the municipal participatory spaces are related to the guidelines of the other spheres of government, state and federal.

It is an article derived from a qualitative research initially based on documentary analysis and semistructured interviews with current and past representatives of municipal councils and health conferences. In theoretical terms, the article is based on the theory of social participation, theory is intrinsically linked to social management.

Key words: Social Participation. Participation System. Decentralization. Municipal Councils.

1 INTRODUÇÃO

Um dos primeiros setores a passar pelo processo e princípio de descentralização no Brasil foi o da saúde. A constituição de 1988 já estabelecia que as ações e os serviços públicos de saúde deveriam formar parte de uma organização regionalizada e hierarquizada dentro de um sistema único. Com isso, em 1990 foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS) que descentralizou poder, ações, recursos e responsabilidades entre a União, estados e municípios para atuarem de forma conjunta e complementar na área da saúde.

O processo de descentralização a partir dessa época trouxe a incorporação de novos atores ao contexto da gestão da saúde aproximando, de certa forma, atores advindos da sociedade e do Estado. A lei 8.142/90 instituiu conselhos e conferências como instâncias colegiadas nos diferentes níveis de gestão do Sistema Único de Saúde, explicitando, inclusive, o caráter permanente e deliberativo dos conselhos. O papel atribuído às conferências foi de avaliar a situação da saúde e propor diretrizes para a formulação da política de saúde nos três níveis de governo, inclusive discutindo aspectos ligados a economia e finanças.

Em Belém, o processo de organização da saúde pelo ente municipal e seus órgãos colegiados iniciou a partir de 1993 e desde então se passou a ter a composição dos conselhos e a instituição das conferências municipais de saúde. Passados aproximadamente 25 anos da composição dos espaços de aproximação entre Sociedade Civil e Estado, e deliberação para ações no município, vê-se importante compreender quais são os resultados efetivos desse processo, em princípio, de coprodução das diretrizes desse serviço público.

Adicionalmente, é importante destacar também, como estão articuladas as diretrizes e decisões municipais na relação com as outras esferas de governo a partir do entendimento da organização do sistema que em princípio funciona cooperativamente, todavia de forma hierarquizada. Várias são as questões de ordem de gestão que merecem ser apreendidas.

Entretanto, para este artigo em específico, as questões centrais que emergem são: como está estruturado o sistema de participação da saúde em Belém e sua relação com o conjunto dos sistemas participativos estadual e federal? Quais as relações entre as deliberações do conselho e as conferências municipais de saúde já realizadas? Em que medida as diretrizes estabelecidas em nível municipal têm sido incorporadas na política de saúde estadual e federal?

Para alcançar o objetivo da pesquisa e levando em consideração o cunho qualitativo da mesma, realizamos uma revisão de literatura sobre o tema e por meio de um estudo exploratório no âmbito do Conselho Municipal de Saúde, recorreremos à análise documental de leis, decretos e normas, bem como verificamos o conteúdo das atas que são preparadas com base nas

deliberações efetuadas após as reuniões do conselho e principalmente das resoluções que são importantes por se tratarem do documento que é enviado à Semad (Secretaria de Administração do Município de Belém).

A técnica de coleta de dados utilizada foi a entrevista semiestruturada com membros titulares do conselho. Dessa maneira, três representantes do conselho e que são ao mesmo tempo participantes das conferências municipais de saúde foram entrevistados, dentre eles o presidente do conselho. Um dos conselheiros entrevistado faz parte da composição passada do conselho e todos participaram da última conferência municipal de saúde realizada na cidade. Os três entrevistados tomaram posse no dia 09/01/2017 mediante cerimônia realizada em Belém, no auditório David Muffarej, da Universidade da Amazônia – UNAMA. O conteúdo das entrevistas foi transcrito e analisado.

Em termos teóricos, o artigo se alicerça na teoria de participação social, teoria esta intrinsecamente vinculada à gestão social. Serão utilizadas ainda referências sobre descentralização, tomada de decisão coletiva e coprodução do serviço público.

Iniciamos o artigo com uma apresentação sobre o surgimento e o funcionamento do Sistema de Participação Social no Brasil, em seguida, abordamos o contexto do Sistema de Participação Social em Saúde de forma mais específica. Logo após, tratamos dos aspectos relacionados ao Conselho Municipal de Saúde situado no município de Belém. Por fim, expomos os resultados obtidos e as considerações finais.

2 UM POUCO DA HISTÓRIA

2.1 O SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Na década de 1930 foi criado o mecanismo de formulação de políticas públicas, no entanto, era restrito aos agentes estatais. A área da saúde foi a primeira que reuniu representantes de órgãos públicos para discutir a formulação de políticas públicas nacionais. A participação dos movimentos sociais foi incorporada no decorrer do tempo (TEIXEIRA; DE SOUZA; LIMA, 2012). A realidade política centralista da Era Vargas (1937-1946) confinou institucionalmente os estados e os municípios, o que ainda perdurou, na prática, de 1964 a 1988 período referente do regime militar até a redemocratização. O termo federação manteve-se apenas por caráter formal. Esse tempo foi marcado por um profundo retrocesso dos direitos sociais e políticos, e pela exclusão de conceitos como democracia, participação, descentralização e cidadania (FONSECA, 2007).

Ciconello (2008) pontua que na década de 1950 quando acentuou-se o processo de urbanização, ocorreu o surgimento de centenas de associações de bairros e de moradores para reivindicar serviços públicos, como saneamento, transporte, eletricidade, escolas, água e postos de saúde. Nesse mesmo período as ONGs passaram a fazer parte de redes de solidariedade internacional, formadas principalmente por agências de cooperação da Europa e da América do Norte. Essas agências auxiliavam na sustentabilidade financeira e política das ONGs (CICONELLO, 2008).

Nos anos 1980 emerge a luta dos setores da sociedade civil, em destaque dos movimentos sociais, contra o regime militar - que desencorajou e limitou a participação dos cidadãos na esfera pública - em busca de um projeto democratizante e participativo para a expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. (CICONELLO, 2008; DAGNINO, 2004).

No entanto, essa revolução institucional foi resultante de lutas sociais e populares que se desenvolveram desde a década de 1970 com a realização de diversas conferências nacionais e por uma pluralidade de experiências emancipatórias e participativas que nasceram na base da sociedade brasileira (DA SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005; FONSECA, 2007; TEIXEIRA, DE SOUZA, LIMA, 2012). Como mostra Ciconello (2008), entre 1970 e 1980 as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs – grupos ligados à Igreja Católica) foram responsáveis por fortalecer a autonomia e a organização dos diversos grupos e setores populares.

Após o regime militar com a chamada “Nova República” em 1985 inicia-se o contexto de redemocratização da política brasileira (FONSECA, 2007). Com forte participação popular foi realizada no ano de 1986 a 8ª Conferência Nacional de Saúde, a mesma serviu como impulso para que na constituinte as bases do Sistema Único de Saúde (SUS) fossem garantidas (TEIXEIRA; DE SOUZA; LIMA, 2012).

O marco formal do processo de alargamento da democracia e que institucionalmente permitiu que houvesse o desenho de uma nova arquitetura responsável por consagrar o princípio da participação social no Brasil foi a Constituição Federal de 1988. (CICONELLO, 2008; DAGNINO, 2004; DA SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005; TEIXEIRA, DE SOUZA, LIMA, 2012).

Esse processo foi expresso pelo reestabelecimento da democracia formal, com a retomada das eleições livres e a reorganização partidária, por consequência, o antagonismo que marcava a relação entre o Estado e a Sociedade Civil deu lugar à possibilidade de ação conjunta entre as partes (DAGNINO, 2004). Dessa forma, houve a criação de espaços públicos - como

os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos - na tentativa de fazer com que o poder do Estado fosse compartilhado com a sociedade.

Gerou-se assim a crescente participação da Sociedade Civil nas discussões e na tomada de decisão vinculadas às políticas públicas (DAGNINO, 2004; FONSECA, 2007). Quanto a arquitetura da participação, o texto constitucional expressou princípios e diretrizes, tais como, a cidadania como fundamento do Estado democrático, o exercício da soberania popular, os deveres sociais em questões coletivas e a participação popular como forma de gestão pública, particularmente em áreas como a saúde, assistência social, educação e previdência social (TEIXEIRA; DE SOUZA; LIMA, 2012).

Como resultado do processo constituinte e sua regulamentação surgiram no Brasil democrático o Orçamento Participativo, os Conselhos de Políticas oriundos da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS), e os Planos Diretores Municipais. Dessa maneira, existe hoje no país uma infraestrutura da participação, tida como diversificada na forma e no desenho. (AVRITZER, 2008).

Com o retorno das eleições diretas presidenciais, Fernando Collor de Mello foi eleito em 1989, dando início a estratégia de implementação do ajuste neoliberal. Esse contexto é fruto da terceira revolução industrial e caracterizado pelo ideal de um Estado mínimo que visa encolher seu papel de garantidor de direitos transferindo essa responsabilidade para a sociedade por meio de experiências de execução de projetos sociais pelo terceiro setor. Esse processo tomou força notoriamente no governo de Fernando Henrique Cardoso (DAGNINO, 2004; DA SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005; FONSECA, 2007).

O risco encontrado era de que o projeto participativo, como mecanismo de aprofundamento democrático, fosse usado para atender aos objetivos antagônicos da proposta neoliberal vigente que também requeria uma sociedade civil ativa e propositiva. Contudo, nesse caso, exclusivamente para assumir as responsabilidades sociais transferidas pelo Estado (DAGNINO, 2004).

Após anos de mandatos presidenciais sustentados por partidos neoliberais, em 2003 ocorre a eleição de Luis Inácio Lula da Silva que incorporou em sua gestão novos elementos da arquitetura da participação. A Secretaria-Geral era utilizada pelo governo para a ampliação da participação social sendo responsável pela articulação com a sociedade civil, porém, a integração das ações governamentais ficava a cargo da Casa Civil. Essa separação na articulação dificultou o fortalecimento das iniciativas de gestão participativa. No entanto, nesse período de governo os espaços de participação foram multiplicados consideravelmente (TEIXEIRA; DE SOUZA; LIMA, 2012).

O I Seminário Nacional de Participação Social ocorreu em outubro de 2012 e reuniu setores do movimento social, ONGs, institutos de pesquisas, dentre outros, para discutir e madurecer a ideia de que esse sistema necessita ser a expressão de uma política nacional de participação social. O objetivo era construir diretrizes e orientações para implementação das políticas de participação social que devem ser institucionalizadas a fim de serem articuladas em uma espécie de arranjo para mostrar o compromisso do Estado em promover a participação social. (LAVALLE; SZWAKO, 2014).

Nesse sentido, instituições participativas são entendidas como maneiras diferenciadas de incorporar cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação a respeito das políticas e apresentam desenhos distintos tanto quanto a forma como a legislação exige do governo a implementação da participação como na forma como o Estado se relaciona com a participação (AVRITZER, 2008).

São apontados três tipos: (1) os orçamentos participativos, que representam os desenhos participativos de baixo para cima, tidos como os mais democratizantes e distributivos; (2) os conselhos de políticas, que constituem os desenhos de partilha de poder, sendo os mais democratizantes nos caso de oposição à participação por parte da sociedade política; e (3) os planos diretores municipais, que representam o desenho institucional de ratificação, esses são os casos mais efetivos quando é necessário por em prática a participação prevista em lei (AVRITZER, 2008).

Faria, Silva e Lins (2012) definem as conferências como espaços institucionais de participação e deliberação que podem assumir caráter consultivo ou deliberativo e requerem esforços diferenciados, referentes à mobilização social e construção da representação social e do diálogo para a definição de uma determinada política pública. As Conferências de Políticas Públicas foram criadas pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, no Governo Vargas e objetivavam facilitar o conhecimento do Governo federal quanto às atividades da área da saúde. Assim, a lei definia que as reuniões seriam convocadas pela Presidência da República, porém também contariam com a participação dos grupos sociais que se envolviam com a área e o tema da conferência.

As mesmas são convocadas por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, assim como por resolução do respectivo Conselho. As Conferências pretendem discutir as diretrizes gerais de determinada política pública. Os órgãos que convocam e realizam as Conferências traçam os temas, os objetivos, as comissões organizadoras, os cronogramas, a eleição dos delegados e os regulamentos para que as reuniões municipais, estaduais ou federais sejam implantadas. As Conferências não apenas conectam representação, participação e

deliberação em um mesmo espaço, como também o realizam em diferentes esferas; levam do local para o estadual e do estadual para o nacional (FARIA; SILVA; LINS, 2012).

Com o passar dos anos, as conferências nacionais receberam o título de mais importante e abrangente política participativa que ocorre no país. Em 1940 houve a primeira Conferência Nacional de Saúde convocada pelo Governo Vargas, a partir dessa experiência, o país passou a desenvolver uma tradição de conferências nacionais. A partir de 1988 a Constituição Federal previa a participação da sociedade civil, fato que levou a institucionalização das conferências nacionais. Portanto, as conferências demonstram ter um importante impacto nas políticas públicas voltadas para a minoria, da mesma forma que amplia as ações deliberativas referentes à tomada de decisão, realizadas no contexto das políticas públicas (AVRITZES, 2012).

Nos últimos 20 anos constituiu-se no país diferentes espaços formais de participação nos âmbitos federal, estadual e municipal com o intuito de gerar emancipação e consciência cidadã sobre as desigualdades e a opressão que a população brasileira estava submetida (CICONELLO, 2008). Para Avritzer (2008) o Brasil apresentava uma baixa propensão associativa e participativa da população de baixa renda e, ao longo do século XX, se transformou em um dos países com considerável número de práticas participativas.

2.2 O SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SAÚDE

Para Paim et al (2012) a reforma do setor de saúde no Brasil se deu ao mesmo tempo em que ocorria o processo de democratização liderado por profissionais da saúde, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. O sistema de saúde brasileiro foi estabelecido em diferentes momentos históricos por organizações públicas e privadas. A reforma da vacina em 1904 marcou a resistência da população diante de uma campanha de vacinação obrigatória que representava padrões quase militares de implementação das atividades de política pública.

Entre 1920 e 1930 inicia-se a intervenção do Estado na área social, nessa época os direitos civis e sociais estavam atrelados ao cargo do trabalhador no mercado. O sistema de proteção social era fragmentado e desigual, e passou por um momento de expansão durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) e dos governos militares (1964-1984), contudo a gestão e o processo de tomada de decisão não contavam com a participação da sociedade. Após o golpe militar de 1964 houve a expansão de um sistema de saúde com caráter essencialmente privado seguida por uma extensão da previdência social aos trabalhadores rurais e uma rápida ampliação da cobertura do serviço (PAIM et al., 2012).

A reforma no setor de saúde brasileiro emergiu com a crise do financiamento na previdência social gerada pelos pagamentos dos serviços prestados pelo setor privado, a uma maior cobertura da previdência social, somada à recessão econômica de 1980. Entretanto, a proposta de reforma do setor de saúde no Brasil começou desde meados da década de 1970 em meio a luta pela redemocratização que possuía a ideologia de que a saúde não era uma questão apenas biológica para ser tratada pelos serviços médicos, estava muito além, era, portanto, uma questão social e política a ser abordada no espaço público (PAIM et al., 2012).

Os autores acrescentam que o fruto de todo esse processo histórico foi a descentralização do sistema de saúde com a implementação do SUS. Para que essa política descentralizada fosse administrada, os mecanismos de tomada de decisão foram ampliados no sistema por meio da participação social e de construção de alianças entre os atores que também passaram a pertencer ao processo. Isso assegurou que cada nível de governo apoiasse a implementação da política nacional da saúde.

O movimento da reforma sanitária em 1970 e a VIII Conferência Nacional de Saúde realizada em 1986 colaboraram para o destaque da participação popular como papel importante na saúde coletiva, no qual os conselhos de saúde tornaram-se instâncias de ação política que transformam e reconstróem democraticamente o espaço público e as relações entre a sociedade civil e o Estado. (CARDOSO MARTINS et al., 2008).

A emergência dos movimentos sociais no âmbito das lutas pela democratização no Brasil gerou novas formas de participação social que passaram a contestar as relações vigentes a fim de causar influência nos destinos da coletividade. Essas novas formas de participação trouxeram novos sujeitos sociais para a esfera pública capazes de reivindicar direitos e contestar os modos tradicionais de fazer política, adquirindo assim a capacidade de se relacionar com o poder. Nesse sentido, a participação nos Conselhos de Saúde é vista como um processo cotidiano de conquista que consegue refletir os dilemas e as contradições encontradas na sociedade brasileira. No tocante aos sujeitos políticos, as práticas participativas os fortalecem e conseqüentemente contribuem para uma nova realidade social (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2010).

Na visão de Cardoso Martins (2008) houve o resgate da cidadania do povo brasileiro por meio da participação e do controle social no sistema de saúde com o texto constitucional de 1988, com a Resolução nº 333 do Conselho Nacional de Saúde, da Lei 8.080/90 e da Lei 8.142/90. Nesse sentido, os conselhos e conferências de saúde devem ser criados por lei municipal, estadual ou federal com base na Lei 8.142/90. Por meio desta Lei os conselhos de

saúde devem atuar na co-gestão do SUS, nas três esferas de poder a fim de interferir na formulação das estratégias e no controle da execução das políticas de saúde.

A criação do SUS estabeleceu aos municípios atribuições que antes ficavam a cargo apenas dos estados e da União fazendo com que o conselho de saúde funcione como um espaço de prática da participação social atuando no processo de tomada de decisão das políticas públicas de saúde e do exercício do controle social. A Lei 8.142/90 foi a responsável por estabelecer a representação de diferentes segmentos da sociedade civil tanto nas conferências quanto nos conselhos de saúde (SALIBA et al., 2009).

O Planejamento da Saúde é elaborado de forma ascendente e integrada. Parte do nível local até o federal a fim de estabelecer metas e indicadores de saúde orientados pelas diretrizes que a Conferência Nacional de Saúde estabelece e que são aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde. Esse procedimento servirá para orientar as políticas de saúde públicas e privadas. No âmbito do Conselho Municipal de Saúde as decisões são homologadas pelo chefe do executivo (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

As duas principais formas de participação social na área da saúde são as conferências e os conselhos de saúde. Conferência de saúde é um fórum, um espaço de debate que reúne de quatro em quatro anos, todos os segmentos representativos da sociedade a fim de avaliar a situação da saúde e propor diretrizes que guiem a formulação e a avaliação da política de saúde nas três esferas de governo, municipal, estadual e federal. A atuação do conselho de saúde está voltada para a formulação de estratégias e para o controle da execução da política de saúde. O mesmo necessita aprovar o plano de saúde e o relatório de gestão, bem como deve informar a sociedade sobre a sua atuação. O seu funcionamento deve ser mensal, com suporte de uma infraestrutura e as reuniões devem ser registradas por ata (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

A participação popular nas políticas públicas é uma das grandes conquistas oriundas da Constituição Federal de 1988 e inseridas pelo Sistema Único de Saúde, nesse sentido, o conselho de saúde é um órgão colegiado, deliberativo e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS) que faz parte da estrutura das secretarias de saúde. É composto por representantes do governo, dos usuários, dos profissionais de saúde e dos prestadores de serviço. O segmento dos usuários deve ser paritário com os demais, ou seja, 50% dos que integram o conselho necessitam ser usuários, 25% deve ser representado pelos profissionais da saúde e 25% pelos gestores e prestadores de serviço. Para presidir o conselho de saúde, qualquer pessoa pode se candidatar, contudo, é necessário ser conselheiro e participar do processo de eleição do colegiado (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Os conselheiros que possuem vínculo com alguma entidade governamental são indicados pelo ministro, pelo secretário de Estado ou pelo secretário municipal. Os conselheiros vinculados à órgãos ou entidades não governamentais tem suas entidades eleitas em fórum específico, que é uma reunião convocada para efetuar a eleição. A indicação é de que o mandato seja bienal, não podendo coincidir com o mandato de governo municipal, estadual, do Distrito Federal ou do governo federal. Os conselheiros devem conhecer a legislação da área da saúde (Quadro 1) para fazer o elo entre o conselho e sua coletividade, além de propor, discutir, definir questões e a execução das decisões da política de saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Carvalho (1998) acentua que os conselhos de saúde podem ser observados como componentes de uma reforma democrática vivenciada pelo Estado que funciona como um canal participativo e que necessita ter a sua efetividade democrática discutida para que os efeitos sobre a vida social e sobre o funcionamento do Estado sejam colocados em pauta.

Contudo muitas localidades apresentam dificuldades com o funcionamento do conselho; a população desconhece os objetivos, as funções e a forma de atuação do conselho, o que causa uma baixa adesão da mesma nos processos decisórios locais. Todavia, nota-se que até mesmo os gestores e membros não apresentam conhecimento satisfatório sobre o papel e a importância do conselho. Esses fatos retratam que a dinâmica dos conselhos de saúde não é semelhante em todo o país (CARDOSO MARTINS et al., 2008). O Quadro 1 a seguir demonstra alguns pontos importantes da legislação brasileira no que se refere a responsabilidade e o controle social da saúde no país.

Quadro 1 - Legislação Brasileira na Área da Saúde

1. A lei de criação do Conselho de Saúde (municipal, estadual, distrital ou federal).	-
2. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.	Regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS).
3. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.	Dispõe sobre a participação da comunidade no Sistema Único de Saúde (SUS) por intermédio dos Conselhos e Conferências de Saúde.
4. Resolução nº 453/2012 do Conselho Nacional de Saúde	Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos conselhos de saúde.
5. Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal.	Dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios em ações e serviços públicos de saúde.
6. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011.	Regulamenta a Lei nº 8.080/90.
7. Plano de Saúde.	Instrumento que, a partir da análise da situação do município, do estado e do Brasil, apresenta as intenções e os resultados que devem ser buscados no período de quatro anos.
8. Relatório de Gestão.	Deve conter os resultados com a execução da programação anual da Saúde. Cabe ao conselho de saúde analisar, aprovar ou reprovar o referido relatório.

Fonte: adaptado de Ministério da Saúde (2013).

2.3 O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE EM BELÉM

Em 16 de novembro de 1993 a Lei nº 7.666 entrou em vigor, dispondo sobre a organização do conselho municipal de saúde, no decorrer do mandato do então prefeito Hélio Mota Gueiros. Como consequência de uma série de legislações voltadas para a área da saúde no âmbito nacional como a Lei nº 8080/90 e a Lei nº 8142/90, os artigos 177 e 178 da Lei Orgânica do Município de Belém estabeleceram o conselho municipal de saúde como um órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, sendo a entidade gestora do Sistema Municipal de Saúde do Município e integrante do Sistema Único de Saúde.

Após 25 anos do início de suas atividades, o conselho atualmente está alicerçado pela Lei nº 7.847/97, que revogou a Lei nº 7.666/93, na esfera municipal. Entretanto a mesma caducou e por esse motivo já consta na Câmara Municipal uma nova proposta que espera por aprovação. Assim que as mudanças ocorrerem com a Lei, o regimento interno do conselho também passará por modificações.

Hoje a composição do conselho é definida pela resolução nº 453 do Conselho Nacional de Saúde e pela Lei Federal 8.142/90. Os membros titulares e suplentes do conselho municipal de saúde de Belém são indicados de maneira autônoma por suas entidades e instituições e nomeados pelo prefeito municipal. As entidades representadas no conselho são eleitas nas conferências municipais.

Em Belém, a plenária do conselho é composta por 20 (vinte) membros representantes de entidades e instituições obedecendo a composição prevista em Lei, assim, 50% da representação é dos usuários, 25% é dos trabalhadores de saúde e os demais 25% é dos gestores e prestadores de serviços. As funções de conselheiros titulares e suplentes não são remuneradas.

As decisões realizadas nas reuniões do conselho municipal de saúde de Belém são registradas em ata que posteriormente da origem à resolução, documento de extrema importância que é enviado à Semad (Secretaria Municipal de Administração) para ser homologada pelo chefe do poder executivo ou pelo secretário municipal de saúde. A resolução é publicada no Diário Oficial do Município, no prazo de até quinze dias. O papel do conselho e de seus conselheiros também é o de fiscalizar se as decisões tomadas nas reuniões terão resultado efetivo. Caso seja identificado que uma das deliberações estabelecidas na resolução enviada à SEMAD não foi concretizada, o Ministério Público é acionado para direcionar providências.

Outra forma de destaque na gestão da política pública do setor de saúde na capital paraense é a realização das conferências municipais. As mesmas ocorrem a cada dois anos nos

municípios do estado do Pará por determinação de um decreto estadual, diferente de outros municípios do Brasil que as realizam de quatro em quatro anos. Antes de cada conferência são realizadas as pré-conferências para eleger os representantes dos segmentos gestor, trabalhador e usuários que comporão os grupos de trabalho responsáveis por elaborar as propostas para a construção do Plano Municipal de Saúde.

Essas propostas serão levadas para a Plenária final que então fará as adequações e a votação. Após os ajustes devidos, as propostas aprovadas são inseridas no Relatório Final da conferência para serem defendidas na Conferência Estadual de Saúde pelos 48 (quarenta e oito) delegados eleitos na Plenária. O último nível é a exposição das propostas na grande Conferência Nacional de Saúde, cujas deliberações baseiam o Plano Nacional de Saúde.

3 RESULTADOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO DE SAÚDE EM BELÉM

Cada um dos entrevistados apontou as políticas que, na sua visão, mais se destacaram e causaram impacto à comunidade, bem como relataram como ocorre o processo de tomada de decisão na área da saúde. Observou-se por meio da análise documental e das entrevistas semiestruturadas realizadas com os membros do conselho municipal de saúde de Belém que no cenário da construção da política pública em saúde na esfera municipal, a única forma de as deliberações serem absorvidas à política de saúde das demais esferas de governo ocorre por intermédio das conferências estadual e federal. Esse relato foi unânime entre os entrevistados, o que causou surpresa, pois nenhuma outra forma foi apontada.

Na conferência municipal de saúde ouve-se a opinião da população local para que o relatório final seja preparado, o mesmo é enviado para a conferência estadual que posteriormente é avaliado na conferência federal para que as propostas expostas sejam aprovadas ou não. Essa dinâmica trouxe à tona outro ponto que pareceu crítico. O mesmo refere-se ao desafio de aprovação das demandas locais na conferência nacional de saúde.

A desigualdade na distribuição dos representantes de cada estado (delegados) que é organizada tendo por base o nível populacional faz com que os estados das regiões Sul e Sudeste detenham maior representatividade no decorrer das votações. Esse fato colabora para uma considerável desvantagem relacionada às aprovações das necessidades dos municípios paraenses.

A principal consequência desse processo é a constituição de uma barreira ao financiamento e à transferência dos recursos para as propostas das regiões Norte e Nordeste.

Como exemplo foi citado o caso do chamado “Fator Amazônico” que se trata da busca pelo crescimento do investimento para a região Norte tendo em vista não apenas o nível populacional como também a extensão do estado do Pará. A proposta foi aprovada nas conferências de saúde municipal e estadual, contudo quando foi votada na conferência federal não obteve aprovação.

Dessa maneira, foi colocado pelos entrevistados que, levando em consideração os critérios do controle social, a divisão ideal dos delegados que compõem a conferência nacional seria a eleição de um representante para cada estado, assim as propostas poderiam ser discutidas de forma mais justa. Ressaltou-se o caso do estado de São Paulo que possui mais delegados para defender seus interesses do que a soma de todos os delegados da região Norte.

Um avanço destacado em toda a área da saúde foi a exigência da resolução proveniente dos conselhos municipais para a liberação dos recursos, prática que ajuda a inibir o uso indevido do dinheiro público já que alguns gestores burlavam a fiscalização.

As principais políticas públicas em saúde a nível municipal que afetam diretamente a comunidade e que foram apontadas pelos entrevistados como resultados efetivos de pautas das reuniões do conselho e das conferências municipais de saúde foram (1) a Política de Humanização, principalmente em relação ao atendimento dos usuários do SUS; (2) o fortalecimento da Atenção Primária, antiga atenção básica que hoje conta com onze unidades do Nasf/Núcleo de Apoio à Saúde da Família e a previsão é que até o fim do ano de 2018 esse número aumente para vinte e uma equipes, o mesmo trata-se de equipes multifuncionais que trabalham com a prevenção da saúde na comunidade; (3) atualmente todas as Unidades Municipais de Saúde contam com médicos, melhorias na remuneração salarial atraíram os profissionais da área da saúde que antes estavam em falta; (4) avanços na atenção secundária com o Home Care que conta com duas equipes e o Consultório de Rua que realiza um trabalho com os moradores de rua e drogatidos; (5) reforma do Pronto Socorro Municipal Mário Pinotti e em breve a reforma do Pronto Socorro Municipal do Guamá (6) entrega da UPA/Unidade de Pronto Atendimento do bairro da Sacramento e por fim (7) a idealização de ações na área da saúde que asseguram as necessidades específicas das mulheres.

Abaixo constam as propostas aprovadas na 12ª Conferência Municipal de Saúde de Belém, realizada nos dias 16 e 17 de junho de 2017 que compõem o relatório final destinado à aprovação na conferência estadual e posteriormente na conferência nacional. A aprovação das propostas está diretamente ligada à transferência dos recursos financeiros para a concretização das mesmas.

PROPOSTA	RESPONSABILIDADE		
	MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL
1. Criação da comissão de educação permanente do conselho com objetivos de: capacitação dos conselheiros e acompanhamento das capacitações do núcleo de educação permanente da SESMA (NEP).	X		
2. As instituições de ensino superior abririam vagas para os serviços de saúde do município nos cursos: graduação (universidades privadas) e pós-graduação (universidades públicas e privadas). Esta ação deverá ser coordenada pelo NEP/SESMA.	X		
3. Abrir fóruns de saúde regulares e sistematizados nos territórios de abrangência das unidades de saúde em conjunto com a representação do conselho, Instituições de Ensino Superior – IES atuante na área e movimentos sociais organizados no território.	X		

Eixo 2 – Financiamento e Gestão – Lei Complementar nº 141/2012 – SUS LEGAL

PROPOSTA	RESPONSABILIDADE		
	MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL
4. Garantir o custeio de todos os serviços de saúde já implantados no município ou/e em fase de implantação, para melhorar o acesso e a qualidade do atendimento à população. Exemplo: instalação e manutenção do RX e ultrassom do Outeiro, custeio das novas UPAS, equipamentos para as unidades em reforma ou construção. Incluir gratificação de insalubridade e periculosidade aos serviços que são lotados no nível central e trabalham constantemente nas unidades de saúde. Exemplo: servidores do nível central da SESMA (NATI, DEAS, NUPS) e dos funcionários que atuam em serviço externo.	X	X	X
5. Definição, em conjunto com o CMS, de um percentual mínimo no orçamento geral da saúde no município para ser destinada a capacitação dos servidores e do CMS. Exemplo: curso de aperfeiçoamento no modelo de educação popular para os trabalhadores das ESF.	X		
6. Ampliar a cobertura da Estratégia da Saúde da Família, Saúde Bucal e urgência e emergência nas áreas descobertas do Município. Exemplo: implantação da Maternidade Municipal de Belém, Hospital das Ilhas no Outeiro, implantação da Unidade Fluvial.	X		

Eixo 3 – Intersectorialidade: Articular para Ampliar

PROPOSTA	RESPONSABILIDADE		
	MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL
7. Fortalecer o ggim (gabinete de gestão integrada) incluindo a participação de representantes dos conselhos municipais.	X		
8. Ampliar e criar espaços para fortalecer o ensino em serviço na rede de saúde com inclusão de outras áreas de políticas públicas.	X	X	X

9. Implantar conselhos distritais nos serviços de saúde, garantindo representatividade paritária de trabalhadores, usuários e gestão.	X		
---	---	--	--

Eixo 4 – Informação e Comunicação: Processo Permanente e Continuado

PROPOSTA	RESPONSABILIDADE		
	MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL
10. Criar um link (Web, rede social) para dar publicidade aos eventos, cursos, formação e outros desenvolvimentos e/ou apoiados pela gestão municipal, tanto para os servidores quanto para os usuários, bem como outros mecanismos de comunicação.	X		
11. Implantar os conselhos gestores locais, no intuito de facilitar a interlocução entre usuário, serviço e gestão, fortalecendo o controle social.	X		
12. Fortalecer o Núcleo de Assessoria e Tecnologia da Informação ampliando o quadro funcional, equipamentos e estrutura física, conseqüentemente ampliando a oferta de serviços informatizados, gerando maior acesso de informações de qualidade.	X		

Eixo 5 – Conhecimento da Legislação da Saúde e Normas Estruturantes do SUS: Aprimoramento

PROPOSTA	RESPONSABILIDADE		
	MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL
13. Reestruturar o usf através de edição de portaria que inclua os profissionais farmacêuticos e nutricionistas, atuando na prevenção dos agravos, focando na atenção básica, na educação continuada em saúde e na prevenção.	X	X	X
14. A criação de um programa de educação em saúde a ser desenvolvido pela escola de gestão.	X		

Antes que ocorra a realização da conferência municipal de saúde, são preparadas pré-conferências para a eleição dos representantes de cada seguimento que comporão grupos de trabalho. Esses grupos tem o objetivo de discutir os eixos e definir as propostas para que sejam analisadas, votadas e aprovadas ou não na plenária final da conferência.

Após os devidos ajustes, as propostas aprovadas, demonstradas nos quadros acima, foram inseridas no relatório final para que componham o Plano Municipal de Saúde e sejam apresentadas na conferência estadual. Dependendo da aprovação na esfera estadual, as propostas podem ser expostas na grande conferência nacional, cujas deliberações são a base para o Plano Nacional de Saúde, sendo também a principal fonte de recursos para a área da saúde.

O tema central da 12ª Conferência Municipal de Saúde foi “Política Nacional de Educação Permanente para o Controle Social no Sistema Único de Saúde - SUS - PNEPS” e os grupos de trabalho idealizaram os seguintes eixos que constam abaixo:

- I - Participação Social: Debate e Proposição Qualificados;
- II - Financiamento e Gestão – Lei Complementar nº 141/2012 – SUS Legal;
- III - Intersetorialidade: Articular para Ampliar;
- IV - Informação e Comunicação: Processo Permanente e Continuado;
- V - Conhecimento da Legislação da Saúde e das Normas Estruturadas do SUS: Aprimoramento.

É em torno desses eixos que as propostas são preparadas. A elaboração destas revela as necessidades da comunidade visto que são o resultado da prática do controle e da participação social na área da saúde.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se que todos os entrevistados consideram que a principal forma de inserção das políticas de saúde estabelecidas na esfera municipal nas demais políticas de saúde estadual e federal é a Conferência Municipal de Saúde. Esse é o meio que todos relataram para que as necessidades e demandas dos municípios passem a ser de conhecimento nacional. Dessa forma, a pesquisa proporcionou identificar que o sistema de participação da saúde em Belém se relaciona com o conjunto dos sistemas participativos estadual e federal, *unanimemente, por meio da realização das conferências*.

Assim, as deliberações oriundas das reuniões do conselho municipal de saúde se relacionam com as conferências municipais na medida em que mensalmente elaboram e preparam propostas que posteriormente serão avaliadas e aprovadas ou não para que possam seguir até a conferência nacional na busca pelo repasse de recursos.

O fato que demonstrou ser preocupante é que as conferências estadual e federal ocorrem apenas de quatro em quatro anos, ou seja, as demandas locais apenas passam a ser observadas de maneira mais abrangente nesse período, considerado extenso demais para que sejam viabilizadas soluções ou respostas em tempo hábil para a comunidade local. Acredita-se que as relações entre o conselho e as conferências, ainda que existentes, são frágeis. Embora se tenha um grande potencial para fazer valer os interesses e necessidades expressas pelos atores da sociedade civil, ainda há uma predominância das diretrizes do governo que está no poder em face o lapso de tempo em que ocorrem as conferências estadual e federal.

Outra ponto abordado nas entrevistas, que evidencia como as diretrizes estabelecidas em nível municipal têm sido incorporadas na política de saúde estadual e federal, é retratada pela realidade da região Norte que diante de suas dimensões de grande proporção carece de

uma atenção diferenciada, o que não acontece, pois, a representação na Conferência Nacional de Saúde é maior para as regiões Sul e Sudeste, fato este que influencia diretamente na aprovação de propostas locais e no repasse dos investimentos.

Todavia, compreendendo a profundidade da discussão em foco, sugerimos o avanço nas pesquisas realizadas nesse cenário para que se conheça essencialmente o modo de funcionamento do Sistema de Saúde Brasileiro e assim ser possível desvendar novas formas de se trabalhar hierarquicamente, mas também complementar, atendendo de maneira mais ativa as demandas da sociedade em todas as regiões do Brasil.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: Um Balanço Crítico. In. AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, p. 7-12, 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. 2012.

BITTAR, Eduardo C. B. **Democracia, justiça e emancipação social**: reflexões jusfilosóficas a partir do pensamento de Jürgen Habermas. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2013.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social**: epistemologia de um paradigma. 2. ed. Curitiba: CRV, 2015.

CARDOSO MARTINS, Poliana et al. **Conselhos de saúde e a participação social no Brasil**: matizes da utopia. *Physis-Revista de Saúde Coletiva*, v. 18, n. 1, 2008.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 3, n. 1, p. 23-25, 1998.

CICONELLO, Alexandre. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. *From poverty to power*, 2008.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania**: de que estamos falando. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Conselhos de saúde**: a responsabilidade do controle social democrático do SUS/Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. – 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas sociais no Brasil**: participação social, conselhos e parcerias. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. **Conferências de políticas públicas**: um sistema integrado de participação e deliberação?. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7, p. 249-284, 2012.

FONSECA, Francisco. **Democracia e participação no Brasil**: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 2, 2007.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. **Origens da política nacional de participação social:** entrevista com Pedro Pontual. *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 99, p. 91-104, 2014.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política e desenho institucional:** uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 46, n. 2, p. 140-151, 2010.

OLIVEIRA, Lucia Conde de; PINHEIRO, Roseni. **A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política.** *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, p. 2455-2464, 2010.

PAIM, Jairnilson et al. **Saúde no Brasil 1 O sistema de saúde brasileiro:** história, avanços e desafios. *Veja*, v. 6736, n. 11, p. 60054-8, 2012.

SALIBA, Nemre Adas et al. **Conselhos de saúde:** conhecimento sobre as ações de saúde. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 43, n. 6, 2009.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; DE SOUZA, Clóvis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da participação no Brasil:** uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão Social:** conceito. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares (Orgs.). *Gestão Social e Conselhos Gestores*, v. 3, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 13-34.

VASCONCELLOS SOBRINHO, MÁRIO; TEIXEIRA, M. A. C.; VASCONCELLOS, A. M. A. **Participatory Approach in Public Policy Development Actions in Brazilian Amazonia:** An Experience in Pará State. *Espacios*, v. 37, p. 8-23, 2016.

VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; VASCONCELLOS, A. M. A. **Gestão Participativa, Parceria e Conflitos por Poder no Contexto de Programas para o Desenvolvimento Local na Amazônia.** In: Airton Cardoso Cançado; Fernando Guilherme Tenório; Jeová Torres Silva Jr.. (Org.). *Gestão Social:* aspectos teóricos e aplicações. 1ed. Ijuí: Unijuí, 2012, v. 1, p. 295-324.

CONSULTA PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL: O PROCESSO PARA INSTITUIÇÃO DA UC PARQUE NATURAL MUNICIPAL DAS TIMBAÚBAS

Diones Gomes da Silva¹

Maria Aparecida Fernandes²

Michel Monteiro Ferreira³

Resumo

A interferência humana, advinda do consumo desenfreado, vem causando a ausência ou a redução dos serviços ecossistêmicos necessários para a sobrevivência humana. Como estratégia, o poder público tem investido na criação de Unidades de Conservação (UC), com o objetivo de reverter tal situação, de forma que áreas com características naturais relevantes possam ser protegidas e/ou conservadas dessa interferência humana, determinando mediante lei, a forma como o ser humano deve se relacionar nessas áreas. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar se o processo de consulta pública realizado para instituição da UC municipal em Juazeiro do Norte-CE dialoga com a temática atual sobre gestão social, buscando responder a seguinte pergunta: qual a relação dos mecanismos de gestão social e o processo de consulta pública para instalação da UC Parque Natural Municipal das Timbaúbas? Para tanto a pesquisa foi descritiva com abordagem qualitativa, a partir de um estudo de caso, utilizando como técnica de coleta de dados a análise documental e a observação direta. Conclui-se que o processo de consulta pública realizado para implantação da UC em Juazeiro do Norte-Ce não atendeu aos princípios da participação da sociedade nas tomadas de decisão, pois apesar de ter sido aberto espaço para participação social, tal participação foi simplesmente ilustrativa pois, a população não participou do processo decisório.

Palavras-chave: Consulta Pública. Participação Social. Unidade De Conservação.

PUBLIC CONSULTATION AND MANAGEMENT SOCIAL: THE PROCESS TO INSTITUTION OF THE TIMBAUBAS NATURAL MUNICIPAL PARK UC

Abstract

The human interference that comes from uncontrolled consumption has been causing absent or reduction of ecosystems services needed to human survival. As strategy, the public power has invested on creation of Conservation Units (UC), with the aim of reverse such situation. This way the areas with natural relevant characteristics can be protected and/or conserved from this human interference, determining through the law, the way how the human being must relate himself in these areas. In this sense, the present work has as objective to analyze if the process of public consultation accomplished for the institution of UC at Juazeiro do Norte- CE, dialogues with the current theme about social management, aiming to answer the following question: what is the relation between the mechanisms of social management and the process of public consultation to the installation of the Timbaubas Natural Municipal Park UC? For that, the research was descriptive with a qualitative approach, starting from a case study, using as data collection technique the documental analysis and the direct observation. This concludes that the process of public consultation accomplished to the implantation of UC at Juazeiro do Norte -CE did not answered to the principles of society on taking decisions, once despite the space to the social participation has been opened, such one was simply illustrative, because the population did not make part of the decision – making process.

Keywords: Public Consultation. Social Participation. Conservation Unit.

1 INTRODUÇÃO

A crise ambiental é uma realidade para muitos países que sofrem com a ausência ou redução da oferta dos serviços ecossistêmicos (água doce, madeira, alimentos, etc), em virtude da crescente demanda mundial antrópica pelo consumo. Com isso, ecossistemas estão sofrendo degradação intensa, não sendo capazes de suprir a necessidade humana.

Como estratégia, o poder público tem investido na criação de Unidades de Conservação (UC), com o objetivo de “proteger a fauna, flora, recursos hídricos, solo, paisagens e os processos ecológicos pertinentes aos ecossistemas naturais, além da proteção do patrimônio associado às manifestações culturais.” (JUAZEIRO DO NORTE, 2017, p. 6).

Neste contexto, a criação de Unidades de Conservação, deve ser vista como um importante fator de preservação/conservação da natureza, já que objetiva a manutenção da diversidade biológica e das águas jurisdicionais, a proteção das espécies, preservação dos ecossistemas naturais e promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais (BRASIL, 2000).

Segundo Benjamin (2001) a definição legal de Unidade de Conservação pelo Direito Ambiental brasileiro não está muito distante do conceito adotado pela Convenção Sobre Diversidade Biológica (ECO-92), em 1992, no Rio de Janeiro, e ratificada por 168 países, incluindo o Brasil (Decreto nº 2.519/98). Ou seja: “uma área geograficamente definida que tenha sido designada ou regulamentada e gerida para alcançar objetivos específicos de conservação”. (BENJAMIN, 2001, p.16).

Nessa perspectiva, foi instituído na Cidade de Juazeiro do Norte, localizada no sul do Estado do Ceará, especificamente na região Metropolitana do Cariri, a Unidade de Conservação Parque Natural Municipal das Timbaúbas. Uma área de 234.059,458 m² que tem como um de seus objetivos “preservar os ecossistemas naturais, seus elementos físicos e biológicos que lá residem”. (JUAZEIRO DO NORTE, 2017, p.1). Além de garantir a manutenção do aquífero subterrâneo da cidade, uma vez que a área é o principal local da cidade responsável por essa reposição.

Com isso, este trabalho apresenta como objetivo analisar se o processo de consulta pública realizado para instituição da UC municipal em Juazeiro do Norte-CE dialoga com a temática atual sobre gestão social. Uma vez que a área se localiza no meio urbano da cidade, havendo em seu entorno diversos equipamentos públicos, privados e comunidades. Buscando responder a seguinte pergunta: qual a relação dos mecanismos de Gestão Social e o processo de consulta pública para instalação da UC Parque Natural Municipal das Timbaúbas?

Para tanto, o presente trabalho apresenta a metodologia utilizada, em seguida traz um referencial teórico explicando os conceitos referentes aos temas: Unidade de Conservação, Parque Natural Municipal das Timbaúbas, gestão social, SNUC e participação social, consulta e audiência públicas, logo após resultados e discussão e as considerações finais.

2 METODOLOGIA

A pesquisa foi descritiva com abordagem qualitativa, preocupando-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados (atributos lineares, medições e análises estatísticas) centrando-se na percepção e na compreensão humana. (STAKE, 2011). De acordo com o mesmo autor, o estudo qualitativo apresenta como características a interpretação, a experimentação, sendo também situacional e personalístico. Dessa forma, a prática da pesquisa qualitativa requer:

[...] qualidades de improvisação, a abordagem é indutiva, tentando explorar a realidade sem hipóteses iniciais imponentes e sem pressupostos sobre os resultados. Com sua estratégia qualitativa e indutiva, o real é considerado como algo opaco. Assim, para que se possa “ver” algo, será necessário explorá-los, analisá-los, impregnar-se dos mesmos e, depois, distanciar-se deles (ALAMI; DESJEUX E MOUSSAOUI, 2010, p. 31).

Pautou-se em um estudo de caso, que na visão de Yin (2001, p. 21) “[...] o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos.” (YIN, 2001, p. 21). O mesmo autor afirma ainda que um estudo de caso é uma investigação empírica, pois investiga um fenômeno contemporâneo contextualizando-o com a vida real. (YIN, 2001).

Segundo Yin (2001) as evidências para um estudo de caso são oriundas de seis fontes distintas: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. “O uso dessas seis fontes requer habilidades e procedimentos metodológicos sutilmente diferentes”. (YIN, 2001, p. 105).

Como técnica de coleta de dados utilizou-se de uma análise documental e de uma observação direta, a partir da documentação e dos processos de consulta e audiência públicas realizadas para instalação da Unidade de Conservação Parque Natural Municipal das Timbaúbas em Juazeiro do Norte - CE.

Yin (2001) relata sobre a importância de ao se revisar documentos, buscar compreender que eles foram escritos com algum objetivo específico e para algum público específico. “Nesse sentido, o pesquisador é um observador vicário, e as provas documentais refletem uma certa comunicação entre outras partes que estão tentando alcançar outros objetivos”. (YIN, 2001, p.

110). Dessa forma, ao tentar identificar essas condições, o pesquisador terá maior probabilidade de interpretar de maneira correta e criteriosa o conteúdo coletado. (YIN, 2001).

“Ao realizar uma visita de campo ao local escolhido para o estudo de caso, você está criando a oportunidade de fazer observações diretas”. (YIN, 2001, p. 115). Com isso, adotou-se também a observação direta como técnica para coletar evidências, pois compreendemos que os fenômenos de interesse não sejam puramente de caráter histórico, encontrar-se-ão disponíveis também para observação alguns comportamentos ou condições ambientais relevantes, já que as provas observacionais podem ser úteis para fornecer informações adicionais sobre o tema que está sendo estudado. (YIN, 2001).

A análise documental ocorreu a partir da documentação elaborada pelos órgãos públicos municipais responsáveis pela coordenação do processo de consulta pública citado anteriormente. Dentre os documentos analisados estão: estudo técnico para criação de UC em Juazeiro do Norte; decreto nº 352, de 23 de outubro de 2017; edital de convocação para consulta pública (D.O.M. - caderno I do dia 29 de Setembro de 2017); ata da consulta pública; entre outros. Já a observação direta ocorreu a partir da realização da consulta pública, através de uma auditoria pública, a qual ocorreu em 16 de outubro de 2017, no período de 08h30min as 12h00min no Auditório Kariris – Instituto Federal do Ceará – IFCE, Campus Juazeiro do Norte - CE.

3 UNIDADE DE CONSERVAÇÃO – UC E SUA LEGISLAÇÃO

Em 18 de julho de 2000, foi estabelecido o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) da natureza no Brasil, através da Lei Nº 9.985, estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UC. Na referida Lei, Unidade de Conservação deve ser entendida como:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

As UC integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: 1- Unidades de Proteção Integral, cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei; 2- Unidades de Uso Sustentável, que tem como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

3.1 UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL

Estação Ecológica: objetiva a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas; é de posse e domínio públicos; proíbe a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico e, a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade.

Reserva Biológica: objetiva a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites; área de posse e domínio públicos; é proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade.

Parque Nacional: destinada à preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico; é de posse e domínio públicos; a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas pela unidade; a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade; quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, Parque Estadual e Parque Natural Municipal, respectivamente.

Monumento Natural: instituída para preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica; área pública ou particular; a visitação pública está sujeita às condições e restrições estabelecidas pela unidade.

Refúgio de Vida Silvestre: criada para proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória; área pública ou privada; permite a visitação pública e a pesquisa científica, desde que obedidas às normas e restrições estabelecidas na unidade.

3.2 UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL

Área de Proteção Ambiental (APA): área pública ou privada; em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas; apresenta como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de

ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais; é gerida por um conselho que define as condições para a pesquisa científica e visitação pública; as normas e restrições também abrangem às propriedades privadas.

Área de Relevante Interesse Ecológico: área pública ou privada; em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional; tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso compatível com a conservação da natureza; poderá haver restrições quanto ao uso de propriedades privadas.

Floresta Nacional: área de posse e domínio públicos; com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas; objetiva o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas; admite a permanência de populações tradicionais, a visitação pública e conta com um conselho consultivo; quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal.

Reserva Extrativista: área de domínio público, utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte; tem como objetivos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade; gerida por um conselho deliberativo; incentiva a pesquisa científica e permite a visitação pública; proíbe a caça e a exploração de recursos minerais; a exploração comercial da madeira só é permitida em bases sustentáveis em situações especiais e complementares às demais atividades realizadas.

Reserva de Fauna: é uma área natural de posse e domínio públicos, com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável dos recursos da fauna. A visitação pública e a comercialização de produtos de pesquisa podem ser permitidas desde que obedeça aos regulamentos e a caça é proibida.

Reserva de Desenvolvimento Sustentável: é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos e adaptados às condições ecológicas locais. Objetiva preservar a natureza, assegurar as condições para a melhoria de qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações. Gerida por um conselho deliberativo. A pesquisa e a visitação pública são incentivadas admitindo-se

também a exploração de componentes dos ecossistemas naturais com manejo sustentável desde que estejam de acordo com o plano de manejo da área e seus dispositivos legais.

Reserva Particular do Patrimônio Natural: área privada, gravada com perpetuidade, objetivando conservar a diversidade biológica mediante termo de compromisso assinado perante o órgão e averbado no Registro Público de Imóveis. A pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais serão permitidas conforme regulamento.

4 O PARQUE NATURAL MUNICIPAL DAS TIMBAÚBAS E SUA (RE) CRIAÇÃO

O discurso do desenvolvimento sustentável, galgado na ideia da conservação e do crescimento econômico, conforme defendem muitos ambientalistas, preconiza a criação/delimitação de áreas naturais, a exemplo de parques ecológicos, áreas de proteção ambiental etc., que têm sido disseminadas como importantes espaços de conservação da biodiversidade, tanto por documentos oficiais, como a Agenda 21, quanto por gestores nacionais, estaduais e municipais, adeptos da “onda ecológica”. (GOMES, 2014, p. 81-82).

A área em estudo, atualmente denominada Parque Natural Municipal das Timbaúbas, conforme decreto municipal nº 352, de 23 de outubro de 2017, já era reconhecida pelo município como área de proteção de mananciais e do meio ambiente desde 1997, através do decreto municipal nº 1.183 de 16/06/1997.

O Parque Ecológico das Timbaúbas, assim denominado quando de sua criação em 1997, foi criado com o propósito de:

[...] assegurar a preservação e recuperação da faixa marginal aos rios Salgadinho e Timbaúbas, evitando ainda que sejam despejados nestas áreas lixo e efluentes sem tratamento de esgotos residenciais e industriais, a fim de garantir uma melhora a qualidade das águas de recarga do aquífero, já que o abastecimento de água da cidade de Juazeiro do Norte provem da captação em poços profundos implantados na faixa de proteção dos rios supracitados. (JUAZEIRO DO NORTE, 1997).

Desde então, não se tem uma certeza sobre sua área total, pois no decreto 1.083 de 23/03/1995, que declarou a área de utilidade pública para fins de desapropriação, diz que sua área é de 634,50 ha, porém no decreto de sua criação, citado anteriormente, diz que sua área quando criado era de 1.214,31 ha, contudo no diagnóstico realizado pela SEMACE em 2003, relata que a área do Parque é de 270 ha.

Atualmente, parte da área do parque encontra-se em processo de enquadramento para Unidade de Conservação. Para tanto, através do decreto municipal nº 352, de 23 de outubro de 2017 foi criado o Parque Natural Municipal das Timbaúbas como Unidade de Conservação de Proteção Integral, com área de 234.059,458 m² (23,4059 ha). Quando da inscrição no Cadastro

Estadual de Unidades de Conservação – CEUC e no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, esta UC garantirá seu acesso a recursos de compensação ambiental e de todas as demais formas de captação que possam contribuir para a consecução de seus objetivos.

O decreto municipal nº 352, de 23 de outubro de 2017, que transforma parte da área urbana em UC, apresenta como objetivos:

I - Preservar os ecossistemas naturais e seus elementos físicos e biológicos de relevância ecológica, para a garantia e manutenção dos serviços ecossistêmicos; II - Restaurar e recuperar a cobertura vegetal existente com espécies do bioma Caatinga e a devida prevenção, erradicação e controle de espécies exóticas invasoras; III - Contribuir para o equilíbrio do regime hídrico e melhoria da qualidade das águas do Município; IV - Estimular a pesquisa científica especialmente voltada para o manejo do Parque; V - Desenvolver atividades de educação e interpretação ambiental e de recreação, em contato com a natureza; VI - Propiciar o turismo ecológico e o lazer de forma compatível com os demais objetivos do Parque; VII - Assegurar condições de bem estar público visando a melhoria da qualidade de vida em Juazeiro no Norte/CE; VIII - Dispor de infraestrutura necessária ao cumprimento dos objetivos do Parque; IX - Incentivar a implantação de ações que promovam a recuperação das áreas degradadas na área do Parque; X - Complementar a representatividade do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) incluindo a proteção integral do bioma Caatinga local. (JUAZEIRO DO NORTE, 2017, p. 1).

O parque urbano ocupa uma faixa de terra ao longo das calhas dos rios Batateiras e Timbaúbas, além de outros afluentes de menor porte. Possui poços, que são responsáveis por 70% do abastecimento da cidade. Está voltado também para o lazer, contando com 2 campos de futebol, 4 quadras de vôlei de areia, uma quadra de futsal, uma quadra de vôlei em cimento, uma pista de skate e um anfiteatro, estando ainda disponível para passeio pelas trilhas ecológicas. (SILVA, et al, 2003).

De acordo com Gomes (2014, p. 80) parque urbano deve ser compreendido como “[...] um ‘espaço verde’, criado/delimitado sem intencionalidades, mas como um equipamento urbano capaz de alterar o padrão de uso e ocupação do solo, contribuindo na mudança do preço da terra em suas imediações”. Como observa o autor, os parques surgem a partir dos discursos que se expressam através da necessidade de dotar os espaços urbanos de áreas verdes e de lazer, possibilitando assim maior qualidade ambiental.

A partir dos discursos oficiais é difundido que a “criação” e a conservação da natureza no espaço urbano contribuem para a proteção da fauna e flora, é importante para aumentar o índice de áreas verdes e melhoram as condições de vida do homem urbano. Para tanto, para compreender a problemática que envolve os parques, é necessário compreender os reais objetivos para os quais foram criados. (GOMES, 2014).

McCormick (1992 apud Gomes, 2014, p. 82) relata que:

“[...] inúmeros parques foram criados desde o século XIX, a exemplo dos pioneiros norte-americanos, Yellowstone e Yosemite, com o objetivo de se constituírem muito mais em espaços para lazer e recreação públicos das populações urbanas do que para preservação de áreas virgens. Também, muitas áreas constituíram parques em decorrência de sua beleza cênica, de constituírem exemplares raros, marcantes da natureza, como ocorreu com o Parque Nacional do Itatiaia, no Brasil, criado em 1937”. (MCCORMICK, 1992 apud GOMES, 2014, p. 82).

Vários países, inclusive o Brasil, vêm incluindo em suas agendas ambientais, a partir da década de 1970, a responsabilidade em demarcar áreas de preservação e estabelecer mecanismos de conservação dos recursos naturais. De acordo com o Relatório Nosso Futuro Comum (1991), na década de 1980, “quase 4% da superfície terrestre do planeta é [era] gerida explicitamente para conservar espécies e ecossistemas, e só muito poucos países não possuem [íam] parques nacionais”. (GOMES, 2014).

5 ENTENDENDO A GESTÃO SOCIAL

O conceito de gestão social promove debates acerca da construção de um novo fazer administrativo para o campo social, permeando na academia, através dos grupos de estudos ligados à temática. Por meio do Programa de Estudos em Gestão Social- PEGS para Tenório (2008) gestão social é compreendida como um procedimento dialógico em que as decisões a serem tomadas são partilhadas entre os participantes do processo.

Nessa perspectiva a prática da gestão social é compreendida como mecanismo que promove o diálogo, como o principal instrumento para o desenvolvimento da ação gestacional, uma proposta inclusiva, onde diferentes atores sociais podem contribuir com a construção do processo. Inicialmente o conceito passou a ser aderido pelo terceiro setor, onde a participação social é mais presente. Contudo, sua prática está associada a diferentes campos da gestão pública como, as áreas de políticas públicas e sociais. (CANÇADO, 2014).

No Brasil, o conceito de gestão social ainda é recente e vem se materializando enquanto ação (PINHO 2010), ou seja, a prática da gestão social é mais bem compreendida e aplicada do que a própria definição conceitual. Nesse sentido, autores referenciais da área procuram delimitar uma proposta conceitual que contemple a amplitude da Gestão Social. Para Araújo (2014) O conceito é entendido como “*polissêmico*” por não estar associada a uma área específica do conhecimento, recebendo contribuições dos diversos campos do saber.

A gestão social é entendida como:

[...] um campo de saberes e práticas referentes aos modos de gerir interorganizações, territórios e relações sociais, sendo orientado por uma

ideologia social e do interesse público, orquestrando diferentes escalas e tipos de poder. Prevaecem a lógica humanitária, do interesse público e do social em detrimento dos interesses privados, individuais e monetários. (ARAÚJO, 2014, p. 88).

A partir do entendimento do conceito de gestão social, podemos perceber a sua prática, como uma ideologia de interesse social que se baseia na lógica dialógica para estabelecer ações de interesse público, ganhando espaço além das universidades, “no campo político, nas organizações estatais e da sociedade civil, numa tentativa de coprodução do bem público.” (ARAÚJO, 2014, p. 85).

Em síntese, a gestão social pode ser apresentada como 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; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 687).

Percebemos então, que a gestão social vem com a missão de apoiar os processos de decisão coletiva, instituídos como de bem coletivo, a fim de defender os interesses comuns, sem deixar de lado os seus interesses individuais, mas estabelecendo-se como uma forma de interdependência. Seria uma gestão do social pelo social. (ARAÚJO, 2014)

“Na transição entre o século XX e XXI a gestão social se institucionaliza precocemente atrelada aos conceitos de sustentabilidade, território e desenvolvimento.” (ARAÚJO, 2014, p. 86). Numa perspectiva que buscam transformações e impactos sociais e ambientais. Além de enxergar e reconhecer as experiências locais.

Com isso, na visão de Fischer (2007) gestão social é compreendida como uma nova forma de administração, ou seja, seria a gestão do futuro. Por seu próprio processo de construção, que “[...] prevê a emancipação e acredita no potencial do indivíduo enquanto protagonista de sua própria história.” (CANÇADO, 2014, p. 83). Para aqueles que fazem parte da administração tradicional, a gestão social pode ser uma utopia. Mas, poderá promover mudanças no próprio fazer administrativo, uma vez que é um conceito em construção.

Enquanto objeto social para lidar com as contingências entre o público e o privado na consolidação das democracias, remete aspectos teórico-metodológicos referentes a novos formatos organizacionais e novos modos de gerir, evidenciando a solidificação e institucionalização (por vezes, precoce) de um campo epistemológico e ético-político, que busca explicar as relações e processos sociais. (ARAÚJO, 2014, p. 88).

Essas questões são trabalhadas, pelo menos em nível de fala, “a partir de uma visão multi ou interdisciplinar da realidade social” (ARAÚJO, 2014, p. 88). Para Araújo (2014) os conhecimentos produzidos na gestão social a partir de processos introdutórios de ações com

gestões participativas, horizontais, dialógicas e democráticas podem ser aplicadas em diferentes espaços.

6 SNUC E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social de forma efetiva na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação é uma diretriz prevista na lei do SNUC, um dos marcos regulatório de maior importância na democratização dos espaços de gestão ambiental pública. Essa lei garante que a percepção ambiental e a participação das comunidades locais sejam consideradas durante as fases de instalação e gestão das UCs conforme relata o Artigo 5º nos incisos III, V e IX, os quais apresentam que o SNUC será regido por diretrizes que:

[...] III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; [...] V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional; [...] IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais; (BRASIL, 2000).

A Lei 9.985/2000 torna obrigatório o estabelecimento de processos de participação social na gestão das UCs. Conforme afirma Calandino (2016, p. 71):

A Lei obriga o Poder Público a consultar previamente a sociedade, com atenção especial à população local, sobre toda proposta de criação de unidade de conservação (exceto no caso de Estação Ecológica ou Reserva Biológica). Institui a obrigatoriedade de as unidades de conservação disporem de um conselho gestor (consultivo ou deliberativo, a depender da categoria da unidade), composto por representantes governamentais e da sociedade; estabelece diversas orientações para a gestão participativa em unidades de conservação, assegurando a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação e incentivando as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem as unidades de conservação. (CALANDINO, 2016, p. 71).

O mecanismo de envolvimento da população nos processos decisórios de bem coletivo é a participação social, dentro desse entendimento agências nacionais e internacionais trabalham essa perspectiva como um dos seus princípios, para apoiar a formulação de “políticas públicas e de deliberação democrática em escala local”. (MILANI, 2008, p. 552).

“Desde meados dos anos 1980, as respostas ao dilema ‘necessidades de políticas públicas efetivas *versus* garantia de controles democráticos’ (MILANI, 2008, p. 553) eram discutidos por diversos setores. Porém, para tentar saná-los foram criados modelos para enfrentá-lo, neles foram incluídas:

[...] estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores (responsiveness e accountability), a gestão pública por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem como atores políticos da gestão pública. (MILANI, 2008, p. 553).

Dentro desse contexto, a crise do modelo burocrático de administração pública ou a crise do Estado, deflagrada por não conseguir atender as necessidades da população. Sendo que o Estado deveria prevalecer pela eficiência, eficácia e efetividade das ações, monitorando os resultados a fim de promover uma administração pública apropriada. (MILANI, 2008 *apud* BRESSER-PEREIRA e SPINK, 1998).

A década de 90 foi marcada pela legitimação da consulta a sociedade civil organizada, dentro dos processos de elaboração de políticas públicas locais. (MILANI, 2008). No Brasil, essas “experiências participativas, impulsionadas pela promulgação da CF/1988 que institucionalizou formas de participação social em nível municipal, estadual e federal, como os Conselhos, Planos Diretores, Orçamentos Participativos, Conferências etc.” (AVRITZER, 2009 *apud* TAVARES, 2014, p. 133).

A Constituição Federal de 1988 traz em seu texto diversos artigos que garante a participação da sociedade civil nos processos decisórios das políticas públicas e sociais. Como o art. 194 “VII-caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.” (BRASIL, 2016, p. 117).

A participação social é “também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas” (MILANI, 2008, p. 554). Com a consolidação das Tecnologias da Informação e Comunicação, outras formas de participação surgem, como a:

Participação “espontânea” mobilizada através das redes sociais que parecem atribuir um significado muito mais fluido ao termo “participar”, produzindo novas estratégias e instrumentos que emergiram, sobretudo, com a difusão da internet, conferindo uma nova conformação aos movimentos sociais e à luta política. (CASTELLS, 2012 *apud* TAVARES, 2014, p. 134).

Compreendida como “valor humano e prática social”, a participação social é um conceito importante para a gestão social, tanto em sua abordagem teórica, como no desenvolvimento de suas experiências práticas. “O conceito de participação está na essência da gestão social enquanto *práxis*. Onde quer que atue, o gestor social precisará lidar com as tensões e potencialidade teórico/práticas dos processos participativos.” (TAVARES, 2014, p. 134).

“A participação é uma reivindicação histórica de alguns movimentos sociais, por exemplo os relacionados à pauta dos trabalhadores rurais sem terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular.” (MILANI, 2008, p. 554). Estando presente também, no ambiente acadêmico, sendo ela apresentada pelos intelectuais da nova direita “como resposta necessária aos impactos nocivos do Estado-providência na construção de uma cidadania ativa.” Outros estudiosos trazem a ideia do “(re) surgimento da democracia participativa”. (MILANI, 2008, p. 554).

Quando o conceito e *práxis* da gestão social são inseridos nas políticas públicas, a participação social é a principal ferramenta para monitorar, avaliar e executar as políticas públicas e sociais. Isso ocorre, através da ampliação dos espaços de debate, que procuram envolver a sociedade civil, o setor privado e o poder público. Com isso, procura-se:

“promover a transparência nos processos decisórios; evitar burocracias; prevenir o paternalismo e o patrimonialismo; perquirir direitos; construir uma nova cultura política; ampliar a cidadania; fortalecer laços sociais e manter o foco no interesse coletivo.” (TAVARES, 2014, p. 135).

Ligado à participação social, no Brasil, a partir de 2002, foram realizadas algumas experiências exitosas na esfera pública, “entre 2003 e 2010, 74 conferências nacionais das quais participaram 6,5% da população brasileira.” (AVRITZER, 2012, p. 12). Essa iniciativa do governo tinha como objetivo garantir uma maior participação da sociedade nos processos de implementação de políticas públicas e sociais do governo, isso demonstra uma prática dialógica entre governo e sociedade civil, além de promover a “efetividade do princípio participativo na renovação política da democracia local.” (MILANI, 2008, p. 555).

7 CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICAS COMO FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

O exercício da cidadania a partir da participação na tomada de decisões administrativas é expresso por meio da contribuição direta do povo na gestão da função administrativa do Estado. Com base nisso, a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, apresenta no capítulo X, dois instrumentos que propiciam a participação cidadã: a consulta pública, relatada no artigo 31 e a audiência pública, apresentada no artigo 32.

Esses dois instrumentos apresentam valorização da participação, que segundo Tavares (2014, p. 133) seu conceito tem sido utilizado:

[...] ora como categoria prática que orienta a ação das classes populares, dos militantes, dos excluídos quando lutam por direitos e buscam emancipação; ora como categoria teórica que subsidia o debate na teoria democrática, evocando a participação como o termômetro da democracia, ou seja, quanto

mais numerosos e efetivos forem os espaços participativos, para além dos processos eleitorais, mais democráticas seriam as sociedades; ora como categoria procedimental quando a participação é defendida pela sua capacidade de produzir consequências julgadas importantes ou valiosas (TAVARES, 2014, p. 133).

Nesses termos, o artigo 31 da referida Lei apresenta que “quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada” (BRASIL, 1999). Esse mesmo artigo trás ainda que a consulta pública deverá ser divulgada nos meios oficiais, para que as pessoas possam analisar os documentos conforme prazo fixado para apresentar alegações escritas. (BRASIL, 1999).

No artigo 32, da mesma Lei, traz que “antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”. (BRASIL, 1999). Porém, conforme expressa na Lei, não existe obrigatoriedade para realização de audiência pública.

Embora tanto a consulta pública como a audiência pública constituírem formas de participação popular na gestão e controle da Administração Pública é necessário distingui-las. A audiência pública propicia o debate público entre pessoas físicas e/ou representantes da sociedade civil, de forma que considere o interesse público de debater tema cuja relevância alcança a própria coletividade, ou seja, tem interesse coletivo de reconhecida importância. Tem como característica principal a oralidade e se materializa através de debates orais em sessão designada previamente com essa finalidade. É, portanto, uma modalidade de consulta pública. (CARVALHO FILHO, 2001).

Já a consulta pública é realizada quando a Administração Pública tem o interesse de consultar a opinião pública através da manifestação formalizada e escrita, a serem juntadas no processo administrativo em questão. (CARVALHO FILHO, 2001). A consulta e a audiência com fins públicos constituem técnicas de execução do processo participativo verificado na Administração Pública. E como a participação direta caracteriza o Estado Democrático de Direito, o particular, de forma individual e pessoal, deve influenciar no modo de gestão, no controle e nas decisões do Estado, como consequência do princípio democrático. (DI PIETRO, 2002).

8 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O SNUC introduziu mudanças importantes no processo de criação de Unidades de Conservação, dentre elas, destaca-se, a exigência de consulta pública. Diz a Lei que “a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade”. (BRASIL, 2000).

A partir desse critério o município de Juazeiro do Norte – Ce, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Públicos (SEMASP) e da Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte (AMAJU), no intuito de criar uma UC no referido município, convocou toda a sociedade civil de Juazeiro do Norte por meio do edital de convocação, divulgado no Diário Oficial do município em 29 de setembro de 2017, para participar de uma consulta pública para a proposta de criação da UC denominada Parque Natural Municipal das Timbaúbas.

O edital de convocação especificou que o estudo técnico para a criação da UC supracitada estava disponível para análise, sugestões e críticas no período de 02 a 11 de Outubro no endereço da AMAJU, divulgando o e-mail do responsável administrativo pelo estudo. Relatava também que para chegar ao conhecimento dos interessados foi passado o aviso do edital, que foi fixado no mural da secretaria acima citada, na prefeitura do Município de Juazeiro do Norte e publicado no Diário Oficial do Município.

Em seguida, houve a realização da audiência pública, que no edital de convocação lançado pelo município foi apresentada como consulta pública, a qual ocorreu em 16 de outubro de 2017, no período de 08h30min as 12h00min no Auditório Kariris – Instituto Federal do Ceará – IFCE, Campus Juazeiro do Norte - CE. Iniciando, o mestre de cerimônia fez a abertura do evento e começou a composição da mesa diretora com os representantes do poder público municipal (secretários, vereador, sub-procuradora e superintendente da AMAJU), como também diretor do IFCE e coordenadora do curso de Engenharia Ambiental do IFCE e a atual gestora do Sítio Fundão, na qual todos os componentes da mesa fizeram uso da palavra. Em resumo, relataram sobre: “a importância da preservação da área”, a “importância de inserir a comunidade do entorno para que esta se sinta parte do Parque e auxilie na sua preservação”, um “momento histórico no município” e um “divisor de águas” na gestão ambiental de Juazeiro do Norte - CE.

Na sequência, foi apresentado em forma de vídeo ilustrativo, o projeto de revitalização do Parque no qual serão construídos dois parquinhos para as crianças, banheiros, pista de cooper e uma reforma na entrada do Parque. Em seguida, iniciaram as apresentações sobre o detalhamento do estudo técnico realizado na área proposta para UC, mostrando o mapa com a

área correspondente de 23,4 *há* e que as obras que existem na área do Parque como: oficina de órtese e prótese, Centro de Iniciação ao Esporte - CIE, piscina olímpica e pista de skate, ficarão separadas da área do Parque.

Posteriormente, foi exposta a justificativa para a criação da UC: “assegurar o fornecimento de serviços ecossistêmicos; garantir a efetiva proteção à biodiversidade do bioma e possibilitar a comunidade local um patrimônio natural protegido com a promoção da educação ambiental, pesquisa científica, recreação e turismo ecológico”.

Logo após, exibiu-se as características sobre o município de Juazeiro do Norte como também a caracterização da área do Parque quanto à fauna e flora e a metodologia utilizada no processo. Falou-se que a princípio o conselho gestor da UC será o COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente enquanto não é criado um conselho próprio para a UC e que o plano de manejo tem o prazo de até cinco anos para ser elaborado. Finalizando com a apresentação da equipe técnica que elaborou o estudo abriu-se espaço para manifestações e considerações sobre o estudo apresentado.

Diante do que foi observado no processo de instituição da UC Parque Natural Municipal das Timbaubas, a consulta pública foi utilizada como o principal mecanismo de divulgação e participação da sociedade no processo, como determina o Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta a Lei do SNUC, citada anteriormente, para criação de uma UC é a consulta pública, conforme especificado no artigo 5º, parágrafo 1º: “consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.” (BRASIL, 2002).

Aliando o conceito de gestão social, no que concerne a questão da participação social arraigada ao seu conceito e prática, o ato da realização da consulta pública foi o canal para efetivação dessa participação. Todo o processo foi tratado pelos órgãos municipais como consulta pública, não apresentando a audiência pública como fase do processo, apesar de alguns autores falarem da diferença entre consulta e audiência públicas, como afirma Sestren-Bastos (2014, p. 32):

O termo “consulta pública” é bastante genérico e significa que o público tem um período determinado de tempo para manifestar-se sobre um projeto ou programa relevante para a coletividade. As condições de participação devem ser devidamente divulgadas e as manifestações devem ser registradas. A audiência pública pode ser compreendida como uma categoria de consulta pública, que possui um significado mais genérico. Comumente, no processo de criação de Unidade de Conservação, é realizada audiência pública, ou seja, reunião presencial na qual são registradas as manifestações realizadas de forma oral. (SESTREN-BASTOS, 2014, p. 32).

O que percebemos com isso, é que a prática da gestão social efetiva ocorre enquanto participação da sociedade. Segundo CANÇADO (2014 *apud* CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 82):

O que a gestão social busca é uma esfera pública que consiga aproximar novamente as pessoas da política, pois, "para que a Gestão Social aconteça efetivamente é necessário um espaço onde, novamente (mas com diferentes intenções), as pessoas privadas se encontrem em um espaço público a fim deliberarem sobre suas necessidades e futuro. (CANÇADO 2014 *apud* CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 82).

Dentro desse contexto, essa participação política foi observada, mas com falhas no processo, onde a parte promotora da consulta e da audiência públicas utilizou o momento para apresentação do projeto, deixando a entender que todo o processo construtivo e decisivo já havia ocorrido e aquele momento estava apenas para cumprir uma solicitação legal.

Quando do discurso utilizado na audiência pública, percebeu-se que está voltado apenas para o lazer, pois se enfocou uma revitalização a ser feita no Parque que propõe principalmente no oferecimento de diversão para a sociedade com a construção de parques para o público infantil.

Quando menciona a questão da aproximação das pessoas que residem nas imediações do parque, podemos analisar algumas falhas no processo, dentre elas a questão da escolha do local para a audiência pública, uma vez que o Instituto Federal se localize nas imediações, ainda se torna distante para alguns moradores que não possuem transporte. Deveria, ter escolhido uma escola ou espaço público próximo ao Parque, isso garantiria a participação de mais pessoas.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos, assim, a importância da criação desses espaços de consulta à sociedade, para aproximação das pessoas para as questões voltadas às políticas públicas sociais, uma vez que essas deliberações e intervenções irão influenciar (positivamente ou negativamente) na vida das pessoas, promovendo a participação política nos processos decisórios e aumentando o seu sentimento de pertence nos processos deliberados pelo poder público.

O empoderamento social das comunidades reflete nitidamente na efetivação das políticas públicas que venham a assegurar ao cidadão uma vida plena. Conclui-se que o processo de consulta pública realizado para implantação da Unidade de Conservação em Juazeiro do Norte- Ce não atendeu aos princípios da participação da sociedade nas tomadas de decisão, apesar de ter sido aberto espaço para participação social, observou-se que foi simplesmente ilustrativa pois, a população não participou do processo decisório.

O processo de consulta pública sem a contribuição direta da sociedade, uma vez que as representações da população não participaram dos processos decisórios, poderá promover debilidades no processo de implementação, gestão e monitoramento da UC, uma vez que a eficiência, eficácia e efetividade da ação poderá ser prejudicado pelo fato da população não ter sido ouvida.

Diante disso, a gestão social enquanto *práxis*, no que concerne ao princípio da “participação social” é notório, a debilidade dos espaços construídos pelo poder público (audiência, conferências, etc) para garantir participação, o engajamento da sociedade, melhorando assim, a relação dialógica entre governo e cidadão. Dentro desse contexto, a relação estabelecida impossibilitará também, a prática conjunta (governo e cidadão) do planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados, a fim de promover uma administração pública voltada para o social.

O conhecimento e a conscientização sobre os instrumentos de participação social ainda é um obstáculo a ser enfrentado pelos cidadãos, pois para o pleno exercício da democracia participativa faz-se necessário que a sociedade conheça e tenha interesse em participar da ação comunicativa, para que esta ação seja real e não apenas formal.

REFERÊNCIAS

ALAMI, S.; DESJEUX, D.; MOUSSAOUI, I. G. **Os métodos qualitativos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ARAÚJO, E. T. de. **Gestão social**. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). *cial*. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 85-90.

AVRITZER, L. **Conferências nacionais**: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para Discussão - IPEA. maio. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1137/1/TD_1739.pdf> Acesso em: 10 abr. 2018.

BENJAMIN, A. H. **Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: Direito ambiental das áreas protegidas. O regime jurídico das Unidades de Conservação**. Org. Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 276 a 316. BRASIL. Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm> Acesso em 21 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9784.htm> Acesso em: 06 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em: 21 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº1/92 a 91/2016 e Decreto Legislativo nº186/2008. Brasília, DF: Senado Federal: Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 292 p.117. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf> Acesso em: 10 de abr. 2018.

CALANDINO, D. **Influência da Participação social na Conservação da Biodiversidade em Unidades de Conservação Brasileiras**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. Brasília, 2016. 243p.

CANÇADO, A. C. **Gestão social**. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 80.

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.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei nº 9.784 de 29.1.1999)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas. 2002.

FISCHER, T. **O futuro da gestão**. *HSM Management*, v.10, n. 64, set./out. 2007.
GOMES, M. A. S. **Parques urbanos, políticas públicas e sustentabilidade**. Mercator, Fortaleza, UFC, v. 13, n. 2, p. 79-90, mai/ago. 2014. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/mercator/v13n2/1676-8329-mercator-13-02-0079.pdf>> Acesso em: 01 mar. 2018.

JUAZEIRO DO NORTE. Decreto nº 352, de 23 de outubro de 2017. **Cria Parque Natural Municipal das Timbaúbas**. Diário Oficial do Município, Juazeiro do Norte, CE, 07 nov. 2017. Caderno 1, nº 4616, p. 1-6.

JUAZEIRO DO NORTE. Decreto nº 1.083, de 23 de março de 1995. **Declara de utilidade pública imóveis que indica e dá outras providências**. Juazeiro do Norte – Ce. 1995.

JUAZEIRO DO NORTE. Decreto nº 1.183, de 16 de junho de 1997. **Delimita o Parque Ecológico das Timbaúbas, área de proteção de mananciais e do meio ambiente**. Juazeiro do Norte – Ce, 1997.

JUAZEIRO DO NORTE. **Estudo Técnico para criação de Unidade de Conservação em Juazeiro do Norte-CE**. Juazeiro do Norte, CE, Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte, 2017.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias**. Revista de Administração pública - FGV. 32.ed., vol.3, p. 551-579, maio/jun. Rio de Janeiro. 2008. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>> Acesso em: 13 abr. 2018.

PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

SESTREN-BASTOS, M. C. **Criação de unidades de conservação e participação popular como ferramentas importantes para a gestão do território – estudo de caso da zona sul de Porto Alegre, RS, Brasil**. Monografia (Especialização em direito ambiental nacional e internacional) - Faculdade de direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2014. 67p.

SILVA, M. A de C.; *et al.* **Diagnóstico ambiental do Parque Ecológico das Timbaúbas**. SEMACE, 2003.

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. [Trad.] REIS, K. [Revisão técnica] JACKS, N. Porto Alegre: Penso, 2011.

TAVARES, A. de O. **Participação**. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 133-135.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). In SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

YIN, R. K. **Estudo de Caso – Planejamento e Métodos**. [Trad.] GASSI, D. 2 Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

O PROCESSO DE COMUNICAÇÃO, MENSURAÇÃO E MONITORAMENTO COMO ELEMENTO DA TRANSPARÊNCIA NO TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA

*Ítalo Anderson dos Santos Araújo*⁹⁴

*Luisa Cherem de Araújo Pereira*⁹⁵

*Carla Regina Pasa Gómez*⁹⁶

Resumo

O objetivo desta pesquisa buscou compreender o processo de comunicação, mensuração e monitoramento como elemento da transparência no turismo de base comunitária na experiência turística Fundação Casa Grande: Memorial do Homem do Kariri (FCG). A metodologia escolhida foi qualitativa tanto no que se refere a etapa da coleta dos dados quando na análise dos dados e resultados da pesquisa, utilizando roteiro de entrevista semiestruturada, pesquisa documental e diário de campo. Sendo operacionalizada em um estudo de caso único, realizado na FCG, uma organização não governamental voltada a desenvolver o protagonismo infanto-juvenil, pautando-se nos aspectos cultural e filantrópico. Organização essa que possui destaque nacional e internacional. A fundamentação teórica foi pensada perpassando bases e filosofias teóricas sobre: comunicação, Turismo de Base comunitária, monitoramento e transparência. E como resultados foi possível descrever como a comunicação é operacionalizada na FCG, sua aplicação para a obtenção e análise de resultados, por meio da monitoração das ações e mensuração dos resultados obtidos.

Palavras-chave: Comunicação. Mensuração. Resultados Organizacionais.

⁹⁴ Mestre em Administração pela UFPE, IFMA, italo.araujo@ifma.edu.br.

⁹⁵ Mestre em Administração pela UFPE, doutoranda em administração pela UFPE, luisacherem@hotmail.com.

⁹⁶ Doutora em Engenharia da Produção pela UFSC, UFPE, carlapasagomez@gmail.com.

THE COMMUNICATION, MEASUREMENT AND MONITORING PROCESS AS AN ELEMENT OF TRANSPARENCY IN COMMUNITY-BASED TOURISM.

Abstract

The objective of this research was to understand the process of communication, measurement and monitoring as an element of transparency in community-based tourism in the tourism experience Fundação Casa Grande: Memorial homem do Kariri (FCG). The methodology chosen was qualitative both in terms of the data collection stage and in the analysis of data and research results, using a semi-structured interview script, documentary research and field diary. It was implemented in a single case study, carried out at the FCG, a non-governmental organization aimed at developing children and youth protagonism, based on cultural and philanthropic aspects. This organization has national and international prominence. The theoretical basis was thought through theoretical bases and philosophies on: communication, community-based tourism, monitoring and transparency. And as a result, it was possible to describe how the communication is operationalized in the FCG, its application for the obtaining and analysis of results, through the monitoring of the actions and measurement of the obtained results.

Keywords: Communication. Measurement. Organizational Results.

1 INTRODUÇÃO

Com as mudanças sociais e de perfil dos agentes envolvidos no processo de demanda e oferta turística, vem surgindo o desenvolvimento de um novo constructo, onde a prática turística passa a ser constituída com base local, envolvida de um caráter ecológico, social e econômico, em contraponto ao olhar hegemônico voltado aos ganhos financeiros essencialmente, surgindo assim, dentre outras práticas⁹⁷, o turismo de base comunitária (SAMPAIO, 2007).

Sendo assim, segundo a WWF (2007), o TBC é uma tipologia turística em que a comunidade local tem o controle substancial e participativo em seu desenvolvimento e articulação, assim como uma grande manutenção de seus benefícios para a própria comunidade.

Na definição do MTUR (2010), o TBC configura-se como um modelo alternativo do turismo, possuindo como elementos a autogestão, a valorização da cultura local, e o desenvolvimento do protagonismo das comunidades locais, tendo como foco a apropriação dos benefícios advindos das atividades turísticas a essa comunidade.

Em experiências turísticas de base comunitária, se faz importante a mensuração e o monitoramento dos processos internos a partir dos próprios atores sociais. Essa avaliação pode ocorrer por meio de um processo participativo, onde os próprios atores sociais que vivenciam o dia a dia do turismo comunitário, e portanto são os mais empoderados e aptos a avaliarem os seus processos, ou pode ocorrer por meio de agentes e parceiros externos.

Neste sentido a atividade turística consiste no processo de tomada de decisões a partir da interação entre comunidade e visitante, e todos os envolvidos pela produção de bens e serviços relacionados de forma direta e indireta com a experiência turística. Assim o produto turístico está vinculado a um processo de planejamento organizacional que deve ser integrado e equilibrado qualitativamente.

Blackstock (2005) entende que é necessário reconhecer as barreiras ao processo de tomada de decisão comunitária. Ou seja, muitos projetos de TBC enfrentam dificuldade na aplicação da tomada de decisão e de avaliação dos processos praticados e desenvolvidos nessas experiências, o que pode ocasionar o declínio de muitos projetos.

Neste sentido a atividade turística consiste no processo de tomada de decisões a partir da interação entre comunidade e visitante, e todos os envolvidos pela produção de bens e serviços relacionados de forma direta e indireta com a experiência turística. Assim o produto

⁹⁷ Turismo ambiental, turismo rural e ecoturismo.

turístico está vinculado a um processo de planejamento organizacional que deve ser integrado e equilibrado qualitativamente.

A comunicação está relacionada aos processos, às pessoas, às mensagens e aos significados, sendo um elemento relacionado aos aspectos interpessoais, organizacionais e sociais (MARCHIORI, 2011). Essa concepção tem uma afinidade direta com as concepções do TBC, ao denotar a participação humana como elemento fundamental para a obtenção do sucesso, indo além da concepção de recursos humanos.

Sendo assim a comunicação é o elemento essencial para o bom funcionamento de uma organização, sendo a base para que haja o processo adequado da gestão, e conseqüente mente o monitoramento das atividades realizadas assim como dos resultados obtidos.

Nesse estudo aplicaremos essa logica como elemento norteador na análise no TBC. Este artigo buscou compreender como se dá o processo de comunicação e monitoramento por meio da comunicação das atividades em experiências de turismo de base comunitária a partir do elemento da transparência, segundo o modelo de análise de governança (MAG) do TBC proposto por Albuquerque (2016).

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A TRANSPARÊNCIA A PARTIR DA PERSPECTIVA DA GOVERNANÇA DO TBC

A transparência é citada sistematicamente como um aspecto da governança, (CERRILLO, MARTINEZ, 2005; BRITTO, 2014), sendo ela um dos elementos que possibilita a configuração da governança dentro de sua definição teórica, como um mecanismo social de organização e direcionamento das atividades humanas (SEYLE; KING, 2014), tendo como papel garantir que a governança atenda o envolvimento dos atores que dela fazem parte, com o estabelecimento da mecanização da disseminação das informações, de forma clara, precisa e no tempo adequado, possibilitando a construção participativa das tomadas de decisões.

Segundo o Instituto de Governança Corporativa (IBGC, 2009), a transparência como uma boa prática da governança, vai além da obrigação de apresentar informações seguindo parâmetros legais, mas deve estar preocupada em disponibilizar informações que de fato atendam aos interesses dos atores envolvidos, sendo o elemento base para a obtenção de um clima de confiança, tanto interno quanto externo, não se restringindo aos aspectos econômico-financeiros, mas abrangendo elementos gerenciais e de criação de valor, sejam eles tangíveis ou intangíveis.

A operacionalização de análise da transparência, segundo o MAG do TBC, tem em vista duas perspectivas, uma normativa relacionando-se a um aspecto da boa governança, e a outra como um aspecto de análise, por meio da proposição de indicadores e critérios de análise (ALBUQUERQUE, 2016). Para a esquematização desses aspectos são estabelecidos seus elementos constituintes, que são a (1) comunicação e (2) prestação de contas, que serão mais bem desenvolvidos nos tópicos a seguir:

2.2 COMUNICAÇÃO

A comunicação está relacionada aos processos, às pessoas, às mensagens e aos significados, sendo um elemento relacionado aos aspectos interpessoais, organizacionais e sociais (MARCHIORI, 2011). Tratada como um fenômeno das atividades organizacionais, com o papel de transmitir significados, informações, e os diferentes efeitos provenientes das mensagens, sendo o elemento central da existência organizacional, o processo pelo qual ocorre a produção e a reprodução organizacional, assim como suas mudanças e transformações (DEETZ, 2010).

A comunicação organizacional é um processo que está relacionado entre diferentes indivíduos, unidades e organizações. O que faz a análise dela, no dia a dia organizacional, concluir que pode configurar-se como interna e externa, e que sofre interferências e condicionamentos de variáveis diversas, o que configura a complexidade de sua análise e controle (KUNSCH, 2003).

Em levantamento bibliográfico da história, conceitos e dimensões da comunicação organizacional, Lima e Abbud (2015), baseando-se em outros autores, apresentam que a complexidade da comunicação organizacional possui três dimensões, sendo elas técnica, estratégica e humana (KUNSCH, 2003; BALDISSERA, 2010), que se relacionam com a dinâmica organizacional.

As autoras também ressaltam as diferenças entre essas três dimensões, de forma sintética, a definir que “enquanto a dimensão instrumental e estratégica parte de uma visão funcionalista e linear da comunicação, a dimensão humana está voltada para as relações que são construídas e reconstruídas no dia a dia das organizações” (LIMA; ABBUD, 2015, p. 09), sendo a dimensão humana a que apresenta o ser humano como parte integrante da organização, não sendo tido apenas como uma ferramenta utilizada na operacionalização da obtenção dos interesses e objetivos da organização.

Essa concepção tem uma afinidade direta com as concepções do TBC, ao denotar a participação humana como elemento fundamental para a obtenção do sucesso, indo além da concepção de recursos humanos.

Para Albuquerque (2016), a transparência no turismo comunitário vai além da prestação de contas, passando a possuir o papel de formação e preparação cidadã, tendo em vista esse ser um dos seus principais elementos organizacionais, onde a transparência se torna consonante com a função da comunicação organizacional, sendo assim necessário identificar e entender melhor como a comunicação se estabelece, para poder compreender a transparência no TBC. Isso justifica que a comunicação se torna um elemento de análise da transparência no modelo de análise da governança no TBC.

Como base de operacionalização na construção do MAG do TBC, Albuquerque (2016) utiliza o estudo desenvolvido por Lockwood (2010), que propõe que a análise da transparência deve considerar as variáveis relacionadas à visibilidade do processo decisório, como a clareza e velocidade na apresentação das informações, assim como as etapas de sua execução, e os resultados acerca da performance da gestão, enfatizando a importância dada ao direito dos atores envolvidos em tomar conhecimento acerca dos temas que os afetam.

Diante desses aspectos são estabelecidos três critérios de análise para o elemento comunicação (ALBUQUERQUE, 2016): disponibilidade de informações; qualidade da informação no tocante à clareza e utilidade da informação proporcionada aos envolvidos; tipo de informações disponíveis aos participantes do TBC, assim como a forma com a qual tais informações são apresentadas.

2.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS

Segundo o IBGC (2009, p. 19), “os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões”, sendo esse um dos princípios da boa governança, e uma de suas boas práticas.

Um dos mecanismos para a realização dessa prestação de contas o relatório anual, por ser a mais abrangente e usual forma de operacionalização, mas não deve ser usado como limitador dos mecanismos. A utilização de outros mecanismos como canais virtuais, e tecnologias que venham a surgir deve ser explorada, na busca para aprimorar a sua rapidez e difusão de informações (IBGC, 2014).

A prestação de contas representa o elemento da transparência direcionada a apresentação das informações operacionais da prática no TBC, sendo responsável por

demonstrar o quantitativo e fonte dos recursos captados, sua alocação e respectivas ações que possibilitaram ser executadas, assim como as definições para utilização desses recursos, suas tomadas de decisões, implementações das mesmas, operacionalização de ajustes e adaptações quando necessário.

Como base teórica para o desenvolvimento da prestação de contas, a autora do MAG do TBC utilizou os estudos de Heylings e Bravo (2007), que relacionam ao termo de *accountability* a credibilidade da governança, sendo responsável pela construção de respeito entre os envolvidos, por meio da demonstração de forma clara dos níveis do processo de tomada de decisões, às regras estabelecidas e sua formulação. Somam-se a isso os indicativos de que gera confiança entre os governantes e a sociedade, e está diretamente relacionada com questões referentes à informação, justificação e punição (CARNEIRO, 2004).

Diante dessa necessidade de demonstrar tais elementos, o MAG do TBC possui, na sua dimensão transparência, o elemento de análise prestação de contas, dotado de três critérios de verificação: mecanismos de prestação de contas; ações corretivas; respeito às decisões tomadas (ALBUQUERQUE, 2016).

O primeiro deles é a identificação dos **mecanismos de prestação de contas**, com a identificação dos utilizados e a análise da sua adequação com o contexto em que se está inserido.

Com base nos mecanismos de prestação de contas, é estabelecido o segundo critério de análise, por meio da verificação da existência de **ações corretivas**, derivadas das avaliações de desempenho realizadas, com a oportunizarão delas por meio do desenvolvimento de espaços para debate acerca dos resultados obtidos, assim como situações onde ações corretivas surgirão da avaliação do desempenho.

O terceiro e último critério é a verificação do **respeito às decisões tomadas**, por meio da verificação de que as decisões coletivas foram respeitadas e implementadas, assim como análise da percepção de pertencimento pelos membros do TBC.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para obtenção do direcionamento proposto foi desenvolvido um estudo de caso único (MERRIAM, 2009), possuindo caráter exploratório e descritivo (HAIR, 2005), diante da subjetividade de análise identificada, a pesquisa segue uma abordagem qualitativa. A definição por um estudo de caso foi realizada pela adequação dele a proposta de estudo, sendo ela utilizada para a explicação de uma circunstância presente, por meio da descrição de um fenômeno social, explorando profundamente a realidade proposta (CRESWELL, 2010).

O estudo foi realizado na Fundação Casa Grande: Memorial Homem Kariri, que possui sede e atuação na cidade de Nova Olinda – CE. Uma organização não governamental voltada a desenvolver o protagonismo infanto-juvenil na região, pautando-se nos aspectos cultural e filantrópico. Sendo a mesma fundada em 1992, e passando a atuar na oferta de pousadas domiciliares no ano de 1999 (FCG, 2017).

A coletada de dados foi feita por meio de pesquisa semiestruturada, que faz parte do MAG do TBC, possuindo seis sujeitos entrevistados, selecionados por seu envolvidos diretamente nos processos organizacionais, levando em consideração a execução de atividades relacionadas ao turismo, gestão da fundação, captação e gestão de parcerias processos de aprendizagem e seu sistema de comunicação. Outro aspecto que interferiu na seleção dos sujeitos foi a disponibilidade desses em fazer parte da entrevista.

Complementado a pesquisa semiestruturada foi desenvolvida observação direta nas instalações da sede da FCG, realizadas no decorrer de visitação, assim como pesquisa documental, em ata de reunião, cartazes e na documentação disponíveis nos sites oficiais da fundação.

Os dados coletados nas entrevistas foram trabalhados por meio da análise de conteúdo, “que visa identificar o que está sendo dito a respeito de um determinado tema” (VERGARA, 2010, p. 07). Sendo uma metodologia voltada ao “desenvolvimento de conceitos, o esclarecimento de situações, atitudes e comportamentos, ou o enriquecimento do significado humano deles” (MATTOS, 2005, p.825), sendo composta por cinco etapas: recuperação da entrevista, análise do significado pragmático da conversação, validação, montagem da consolidação das falas, análise de conjuntos e descrição da mesma.

4 ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA NA FCG

A transparência é representada por dois aspectos: a comunicação e a prestação de contas. Nesse tópico, serão apresentados como esses elementos se caracterizam na FCG, ao decorrer das seções a seguir apresentadas.

4.1 COMUNICAÇÃO

Como apresentado por MARCHIORI (2011), a comunicação envolve os processos, as pessoas, as mensagens e aos significados de uma organização. Para descrevê-la são analisados os seguintes aspectos: disponibilidade de informações, qualidade da informação, percepção dos

participantes do TBC acerca da adequação da linguagem utilizada na comunicação entre os atores sociais do TBC e os tipos de informações disponibilizadas (ALBUQUERQUE, 2016).

Para descrição e análise da disponibilidade de informações na FCG, referente ao seu desempenho organizacional, buscou a identificação dos canais utilizados por ela para a difusão de informação. Foi identificado que a comunicação é realizada, basicamente, por meio de reuniões, do site institucional e apresentação da prestação de contas, sendo a esse último destinado o próximo tópico, por se caracterizar como um elemento de análise.

Foi possível identificar que internamente as informações são estabelecidas por meio de reunião com diferentes tipos de periodicidade.

Os membros das pousadas domiciliares se reúnem semanalmente, e mantém registro das atividades em ata. Já quanto às outras áreas da FCG, não há uma periodicidade bem definida, mesmo havendo uma frequência constante. Quanto aos registros provenientes dessas reuniões, não há uma obrigatoriedade deles, sendo estabelecidos diante das necessidades apresentadas, assim como a relevância dos assuntos tratados.

A comunicação para com os parceiros de projetos é feita por meio de relatório padrão, dentro das formatações exigidas no edital referente à parceria. As apresentações de resultados obtidos na realização de eventos são realizadas por meio de apresentação oral, no teatro da fundação ou na câmara municipal de Nova Olinda, visando tornar de domínio público as informações. Nessas apresentações, há a oportunidade de debates e momento para tirar dúvidas.

Outro mecanismo utilizado para divulgação desses resultados é a internet, utilizando os sites institucionais da fundação e da agência turística, pelos quais todos os interessados podem acessar livremente, tanto as prestações de contas, como os gastos e investimentos anuais realizados.

A verificação da qualidade da informação presentes neles é dada por meio da análise da clareza e utilidade dessa informação para os envolvidos. Durante as entrevistas, foi possível verificar que há uma satisfação quanto a esses aspectos, reforçada pela apresentação das informações questionadas de forma direta e linear nos discursos. Isso demonstra uma comunhão a cerca delas, ao passo que há diferenças entre suas profundidades, justificada pela diversidade de papéis ocupados pelos entrevistados.

No que se refere à percepção dos participantes do TBC acerca da adequação da linguagem utilizada na comunicação entre os seus atores sociais, não foi verificada nenhuma reclamação ou indício de insatisfação, assim como não foram visualizados aspectos que pudessem gerar essa insatisfação durante a avaliação documental e observacional na utilização

desses mecanismos, principalmente por se tratarem de informações bem diretas, e utilizarem mecanismos que simplificam sua visualização, como gráficos e tabelas.

Essas informações apresentam-se claras e têm relação direta com as intenções dos envolvidos, relacionando-se aos resultados das atividades que eles executaram. São elas referentes às avaliações das condições físicas das pousadas, aos resultados obtidos periodicamente com a prática, como quantitativos de pessoas, localidades de origem e valores captados no período, podendo ser os fatores que caracterizam o tipo de informações disponíveis aos participantes do TBC.

4.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS

O segundo elemento da transparência é a prestação de contas. Relacionada à demonstração dos resultados da análise de desempenho, sua verificação passa pela identificação dos mecanismos utilizados para a apresentação desses resultados, assim como a formação dos participantes para a adequada utilização deles; o estabelecimento de ações de correção, provenientes do estabelecimento de espaços para o seu surgimento, e descrição de eventos os quais foram realizadas para a formação de habilidades; para tomada de decisões, como sua aplicação.

Como mecanismos de prestação de contas da FCG, podem ser citados os relatórios de custeio da fundação, que têm caráter anual; a prestação de contas dos eventos, realizada ao seu término; e a prestação de contas das práticas do turismo, referentes às pousadas domiciliares e aos empreendimentos sociais relacionados à FCG (A&R Arqueologia e Consultoria; Arqueotop; Agência Turismo Comunitário; Casa de Produção Cultural; Loja Modus Cariri; Nova Olinda Café Cultural; Café Violeta), com a consolidação de alguns aspectos das prestação de contas dos eventos, e a adição de outros elementos, sendo apresentada anualmente. Todos esses mecanismos foram evidenciados nas entrevistas assim como em levantamento documental, e observação.

Esses documentos são apresentados em reuniões com periodicidade anteriormente relatada, podendo acontecer casos atípicos provenientes de variações contextuais. Essas reuniões têm caráter participativo, sendo abertas para as ponderações dos membros e definições de direções, baseando-se nas informações apresentadas. Nesse contexto, surgem ações corretivas, assim como de melhoria e mitigação, que visam o aperfeiçoamento das atividades realizadas.

É possível identificar que a análise de desempenho realizada por tais mecanismos tem caráter limitado, ao passo que se restringem a aspectos básicos: a relação de captação e aplicação de recursos financeiros; quantitativo de visitantes em determinado período; média per capita de gastos pelos visitantes; e quantitativos de horas, conteúdo e público participantes de eventos. Isso ocasiona decisões limitadas, ao passo que as informações utilizadas para tais têm o mesmo perfil.

Esse fator pode estar relacionado diretamente ao perfil dos seus envolvidos, no tocante à formação e conhecimento específico para análise de dados tomada de decisões, que não possibilita a apresentação de dados mais aprimorados.

O respeito às decisões tomadas configura um dos elementos organizacionais da FCG, haja vista que ela deve passar pela análise do grupo, e ser aceita de forma democrática por sua maioria. No processo, foi identificado o caráter de liderança ocupante de alguns membros, o que pode gerar possíveis influências nas tomadas de decisões e privilégios de grupos no processo decisório, mas não foi identificada a existência de situações relacionadas a isso, não sendo possível evidenciar a existência ou não de tal influência.

Uma das ações que representa o processo estabelecido para a construção e análise da prestação de contas na FCG, é a avaliação das pousadas. Configurava inicialmente como uma auditoria externa, onde a avaliação era realizada por entidades de formação da área de turismo e hotelaria, como as compostas pela rede “S”, mas essas avaliações demonstram-se ineficientes.

As entidades auditoras seguem uma metodologia padrão, não levando em consideração as especificidades apresentadas pela prática. Isso passou a gerar uma insatisfação quanto a elas, fazendo surgir, em palavras dos entrevistados, uma lista negra dessas instituições. Baseando-se nesse fator, e na estrutura de respeito a opinião dos participantes, foi desenvolvida uma nova metodologia de avaliação.

Quanto à formação de participantes referente ao processo decisório, pode ser relacionada aos aspectos descritos ao se tratar da resiliência, aspectos resultantes do processo de aprendizado propiciado por eventos, estando relacionados a alguns dos conteúdos trabalhados, assim como intercâmbio com outras comunidades, e a interação interna, por meio de reuniões, orientações de trabalho e socialização.

Essa formação é direcionada aos indivíduos que tomam as decisões na FCG, sendo responsáveis por cada nível departamental apresentado na figura 10 (Fundadores; membros do conselho fiscal; membros da diretoria executiva; membros do conselho consultivo), assim como contemplam os responsáveis pelos empreendimentos sociais ligados a FCG, os membros que estão em processo de formação, podendo ser alocados para cargos de liderança nas atividades

realizadas na Casa. Essas informações apresentam-se claras e têm relação direta com as intenções dos envolvidos, relacionando-se aos resultados das atividades que eles realizam.

Essa clareza se justifica pelo tipo de informações apresentadas, sendo elas de caráter financeiro, captação e alocação, quantitativo do público participante das atividades, assim como seu perfil, os temas trabalhos nas oficinas, palestra e demais atividades, ao se tratar de eventos, e elementos físicos, nas avaliações das pousadas.

5 O PROCESSO DE MENSURAÇÃO E MONITORAMENTO DAS ATIVIDADES NO TBC

Em experiências turísticas de base comunitária, se faz importante a mensuração e o monitoramento dos processos internos a partir dos próprios atores sociais. Essa avaliação pode ocorrer por meio de um processo participativo, onde os próprios atores sociais que vivenciam o dia a dia do turismo comunitário e, portanto, são os mais empoderados e aptos a avaliarem os seus processos, ou pode ocorrer por meio de agentes e parceiros externos. Esse processo pode ser crucial para definir se as atividades realizadas, os planejamentos e as tomadas de decisão estão no caminho certo.

A importância da participação em projeto de TBC é discutida também em abordagens que visam à compreensão não apenas dos fenômenos turísticos, mas também da governança por meio de uma atuação equitativa de todos os atores sociais envolvidos. Essa pesquisa em consonância com Araújo (2006) entende que a participação influencia o envolvimento dos atores sociais no planejamento da gestão da atividade turística. Segundo Hall (2011) para que haja o desenvolvimento satisfatório em atividades turísticas é preciso mensurar e monitorar as ações praticadas nesses projetos. Logo torna-se indispensável avaliar os procedimentos internos em TBC, ressaltando como essa avaliação e mensuração são realizadas, por quem, quais os resultados e expectativas.

Mielke (2009) aponta que dada a complexidade dos projetos de TBC, o monitoramento é um processo fundamental no sentido de permitir a verificação de possíveis “gargalos” e as necessidades durante o processo de implementação, além disso, é preciso que esse monitoramento seja realizado desde a fase inicial do projeto, no intuito de otimizar os resultados das atividades praticadas.

Diante do exposto fica claro que, a importância da participação dos atores sociais no processo de avaliação e monitoramento das atividades é fundamental uma boa governança a fim de refletir e suprir as necessidades e anseios da população e um bom desempenho dos projetos em TBC. A participação dos diferentes atores sociais no processo de construção do futuro, torna as decisões participativas, por meio de diferentes visões, pontos de vista e opiniões que contribuem para o sucesso da governança, da gestão e dos resultados finais.

Sobre o sistema de planejamento estratégico na atividade turística, discorre Hall (2011) que o turismo é um sistema aberto e complexo formado por um conjunto que envolve diversos elementos onde esse sistema deve ser planejado por meio de uma análise integrada onde as tomadas de decisões são baseadas em possíveis cenários futuros. Ainda segundo Hall (2011) o planejamento deve focar nas metas, ter simulações das atividades e procedimentos futuros e ter avaliação e monitoramentos contínuos.

Por fim, Jamal e Getz (1986) afirma que a maneira mais propícia de desenvolvimento da atividade turística é através do enfoque integrado. Ou seja, a partir de um planejamento que combina elementos teóricos, a fim de demonstrar como o planejamento e às atividades e processos internos estão relacionadas com a atividade turística.

No caso analisado semanalmente as famílias se reúnem com o responsável pelo TBC e os fundadores do projeto para discutirem como está o andamento dos projetos, as próximas melhorias a serem desenvolvidas, possíveis dificuldades, entre outros. As “mães” participam das reuniões e podem sugerir futuras melhorias/alterações. As sugestões são analisadas pelo gestor do TBC e pelos fundadores do projeto; e a partir de então as decisões são tomadas em conjunto. São discutidos também temas como o planejamento das atividades e o investimento dos recursos; o planejamento do rodízio das casas que receberão os próximos visitantes; planejamento das próximas atividades; além do “*feedback*” das últimas visitas que ocorreram.

O TBC na FCG até o ano de 2012 enquanto ainda existia a COOPAGRAM, quem administrava e ficava responsável por todas as questões legais e administrativas do TBC eram as donas das hospedarias domiciliares. Durante este período, existiam reuniões semanais e, os temas, e, as atas tinham um caráter burocrático.

As pautas e os assuntos discutidos nas reuniões tinham caráter aleatório de acordo com as demandas da casa, durante todo o tempo de funcionamento da cooperativa o Senac e o Sebrae eram parceiros e proporcionam cursos sobre empreendedorismo, gestão, organização hoteleira e a avaliação dos processos e estrutura do TBC aconteciam por meio dessas instituições. Porém,

conforme relatado nas entrevistas os membros sociais que participavam diretamente das atividades do TBC tinham dificuldades em entender esse sistema de avaliação.

Segundo um dos entrevistados, as informações trazidas pelo Sebrae e Senac quando chegam em uma comunidade pequena como Nova Olinda e mais especificamente num projeto que é a FCG, elas chegam num formato de cidade grande e propõem indicadores e mecanismos de avaliação de um turismo massificado que nada tem a ver com o turismo proposto pela FCG.

As donas das pousadas domiciliares tinham muita dificuldade em trabalhar neste formato de avaliação, pois segundo dados do diário de campo, “era complicado uma instituição externa entrar na sua casa e ditar regras”. Porém, não se pode desconsiderar que o TBC mesmo com suas singularidades e indiscutivelmente com padrões e propostas distintas do turismo tradicional, é uma atividade geradora de renda, de cunho profissional, que presta um serviço e, portanto, deve sim ser pensado e avaliado, porém, dentro de suas particularidades.

Além das reuniões existiam os encontros das mães que eram um momento de compartilhar o que cada família pensava e estava produzindo, trazer essas inovações como possibilidades novas ao projeto. E foi a partir desses encontros que começou a ser pensado o processo de avaliação das pousadas domiciliares.

Antes de iniciar o processo de monitoramento e avaliação, o responsável por essas atividades passou um ano entendendo e analisando como era o comportamento e a estrutura do turismo comunitário no projeto. Pensando no formato que acontecia com o auxílio de avaliadores externos e o contexto interno, foi definido junto aos responsáveis pelas pousadas, um formato de avaliação interno feito pelas próprias mães. Segundo o responsável pelo TBC na Fundação a partir do momento em que as protagonistas da atividade passam a ser as responsáveis pela avaliação elas se sentem no direito e com o dever de estarem dentro daquilo, de tornar real e fazer acontecer.

A avaliação e monitoramento na Fundação Casa Grande acontece desde 2013 da seguinte forma: Existe um período de visita (que é decidido entre o grupo que normalmente ocorre quando não tem um grande evento na cidade) e assim, as hospedarias estão com uma demanda menor e a atenção é voltada mais especificamente a esta atividade. Assim, o grupo que atualmente é formado por 10 casas, define uma das casas para fazer a visita. Definida a casa que acontecerá (essa escolha é aleatória e definida pelas próprias mães) todas as outras mães vão até a casa dela e passam a viver um pouco da experiência que o visitante tem quando se hospeda naquela pousada domiciliar.

A dona da casa onde ocorre a visita e avaliação mostra como recebe os visitantes, a estrutura física da casa, fala sobre as dificuldades e o que pretende fazer para melhorar o

recebimento dos visitantes e as outras mães dividem as suas experiências umas com as outras a partir de indicadores pré-estabelecidos por elas mesmas, como: limpeza, estrutura física, organização, entre outros.

Assim, o processo de avaliação é realizado pelos membros do próprio projeto a partir de um processo participativo e democrático. As mães elaboram os critérios de avaliação, aplicam e discutem o que fazer para melhorar os processos atuais.

Na visão de Cabral (2008), para que o turismo se desenvolva, além do enfoque através dos poderes públicos e das iniciativas privadas, é primordial a visão e participação da comunidade local no processo de planejamento e implantação das atividades desenvolvidas. Neste sentido Beni (2006) afirma que a participação é o fator chave dentro do turismo de base comunitária e que a mobilização de todos os atores envolvidos contribui não apenas para o crescimento da comunidade, mas também para o fortalecimento e bem estar do grupo.

Diante do exposto, o processo de avaliação e monitoramento das atividades relacionadas com o TBC na Fundação Casa grande, demonstra ser além de inovador, um modelo que propicia transparência e participação dos membros envolvidos na atividade turística.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como considerações finais desse trabalho, pode-se estabelecer que a transparência na FCG é realizada, basicamente, por meio de reuniões, do site institucional e apresentação da prestação de contas, este último tem como mecanismo os relatórios de custeio da fundação, que têm caráter anual; a prestação de contas dos eventos, realizada ao seu término; e a prestação de contas das práticas do turismo, referentes às pousadas domiciliares e aos empreendimentos sociais relacionados à FCG. Esses documentos são apresentados em reuniões, como caráter participativo e ocorrem com periodicidade, podendo acontecer casos atípicos provenientes de variações contextuais.

Conclui-se também sobre a importância da participação na governança pelos atores sociais pois esta prática garante a oportunidade destes membros atuarem como protagonistas das atividades vivenciadas promovendo um novo olhar diante do turismo e ratificando o quanto grande essas experiências podem ser e podem significar não apenas em âmbito local onde a experiência acontece, mas que seja real o entendimento do TBC como prática consolidada e real diante das atividades turísticas no país.

E que há um processo de mensuração, contínuo, que vem sendo sistematicamente aplicado e melhorado, ao longo do tempo, tratando dos processos gerenciais da FCG, e que há a busca contante pela melhoria desse processo.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, M.C.F. Tese: **Modelo de Análise da Governança do TBC: Uma proposição adaptativa a partir de diversos olhares**. Universidade Federal de Pernambuco. Programas de Pós-Graduação em Administração – PROPAD, Recife, 2016.
- ARAÚJO, V. D. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.
- BALDISSERA, Rudimar. A complexidade dos processos comunicacionais e interação nas organizações. In: MARCHIORI, Marlene.(Org.) **Faces da Cultura e da Comunicação Organizacional**. 2. ed. Volume 2. São Caetano: Difusão Editora, 2010.
- BLACKSTOCK, K. **A critical look at community based tourism**. Community Development Journal, volume 40, número 1, pp. 39-49, 2005.
- BLACKSTOCK, K. A critical look at community based tourism. **Community Development Journal**. v. 40, n. 1, p. 39-49, 2005.
- BRITTO, Erica A. Governança e accountability no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCEMG. IN: **TCUMG, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v.32 n. 1, Belo Horizonte. jan.|fev.|mar. 2014.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e Accountability: Algumas notas introdutórias. **Texto para Discussão No. 13 da Escola de governo da Fundação João Pinheiro**. 2004.
- CERRILLO, Augusti; MARTÍNEZ. La gobernanza hoy: Introducción. IN: **La gobernanza hoy: 10 textos de referência**. 1.ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 11-36, 2005.
- CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativos, Quantitativos e Mistos**. 3ª ed. Artmed, Porto Alegre. 2010.
- DEETZ, S. Comunicação organizacional: fundamentos e desafios. In: MARCHIORI, M. (Org.) **Comunicação e organização: reflexões, processos e práticas**. São Caetano: Difusão, 2010.
- FCG. **Fundação Casa Grande: Memorial do Homem Kariri**. Blog institucional. Disponível em <https://blogfundacaocasagrande.wordpress.com/>, acessado em jan/2017.
- HAIR, Joseph F. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Bookman, Porto Alegre. 2005.
- HALL, M. C. A typology of governance and its implications for tourism policy Analysis. **Journal of Sustainable Tourism**. v. 19, n. 4–5, p. 437–457, 2011.

HEYLINGS P.; BRAVO M. Evaluating governance: A process for understanding how co-management is functioning, and why, in the Galapagos Marine Reserve. **Ocean & Coastal Management**. v. 50, p. 174-208, 2007.

IBGC. **Guia das melhores práticas de governança para fundações e institutos empresariais**. 2.ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa e GIFE. São Paulo, SP: IBGC e GIFE, 2014.

_____; **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4.ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo. IBGC, 2009.

JAMAL, T. B. e GETZ, D. **Collaboration theory and community tourism planning**. Annals of Tourism Research, Volume 22, Número 1, pp. 186-204, 1995.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de Relações Públicas na comunicação Integrada**. 4.ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Summus, 2003.

LIMA, Manuella Dantas Corrêa; ABBUD, Maria Emilia de Oliveira Pereira. **Comunicação Organizacional: Histórico, Conceitos e Dimensões**. Manaus: XIV Congresso de Ciências da Comunicação na Região Norte. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares. 2015.

LOCKWOOD, Michael. Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes. **Journal of Environmental Management**. v. 91, p.754-766, 2010.

MARCHIORI, Marlene. **Cultura e comunicação organizacional: um olhar estratégico sobre as organizações**. 2. Ed. São Caetano: Difusão Editora, 2011.

MATTOS, Pedro L. C. L. **A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise**. RAP. Rio de Janeiro 39(4):823-47, Jul./Ago. 2005.

MERRIAM, Sharan. **Qualitative research: a guide to design and implementation**. San francisco: jossey-bass, 2009.

MIELKE, E. J. C. **Desenvolvimento Turístico de Base Comunitária**. Campinas: Alínea, 2009.

MIELKE, E. **Monitoramento dos Projetos de Turismo Base Comunitária**. Relatório final. UERJ, 2011.

MTUR. **Plano Nacional do Turismo 2013-2016: turismo fazendo mais pelo Brasil**. MTUR, Brasília: Ministério do Turismo, 2013.

MTUR. **Segmentação do turismo e o mercado**. Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico.

SAMPAIO, Carlos A. C. Turismo como fenômeno humano: Princípios para se pensar a socioeconomia do turismo e sua prática sob a denominação turismo comunitário. In: **Turismo em Análise**, v. 18, n. 2, p. 148-165, novembro 2007.

SEYLE, D. Conor; KING, Matthew W. O que é governança. In: Organização: PRUGH, T.; RENNER, M. **Estado do Mundo 2014: Como Governar em Nome da Sustentabilidade/** Worldwatch Institute; Universidade Livre da Mata Atlântica. Salvador, BA: Uma Ed., 2014.

VERGARA, Sylvia C. **Métodos de pesquisa em administração.** 4ª ed. Atlas. São Paulo, 2010.

World Commission on Environment and Development. **Our Common Future.** Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1987.

A PARTICIPAÇÃO COMO ELEMENTO DA GOVERNANÇA NO TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA

*Luisa Cherem de Araujo Pereira*⁹⁸

*Carla Regina Pasa Gomez*⁹⁹

Resumo

O presente artigo teve como objetivo central analisar a participação dos atores sociais como elemento da governança na experiência turística de base comunitária: Fundação Casa Grande: Memorial do Homem do Kariri. Para responder esse objetivo os caminhos percorridos foram: identificar e discutir criticamente a participação como dimensão da governança; mapear os atores da participação da governança em TBC; verificar empiricamente os elementos constituintes da participação e por fim, cooperar e contribuir para os avanços e melhoria das discussões sobre participação na governança do turismo de base comunitária. A metodologia desenvolvida foi qualitativa tanto no que se refere a etapa da coleta dos dados quando na análise dos dados e resultados da pesquisa, utilizando roteiro de entrevista semiestruturado e pesquisa documental. Os principais resultados deste trabalho indicam que a participação na governança dos atores sociais na Fundação Casa Grande é estimulada e a real existência dessa participação empodera os atores sociais e fortalece a experiência. O caso foi analisado como participação bottom-up e em relação às características organizacionais, a FCG apresenta aspectos da consulta facultativa; consulta obrigatória e elaboração/recomendação no que tange a participação na governança.

Palavras-chave: Turismo de base comunitária. Governança. Participação.

⁹⁸ Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE; Doutoranda em Administração pela UFPE, luisacherem@hotmail.com

⁹⁹ Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, Professora do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, carlapasagomez@gmail.com

PARTICIPATION AS AN ELEMENT OF GOVERNANCE IN COMMUNITY-BASED TOURISM

Abstract

The objective of this article was to analyze the participation of social actors as an element of governance in the community - based tourism experience: Casa Grande Foundation: Kariri Man 's Memorial. To answer this objective, the paths covered were: to identify and critically discuss participation as a governance dimension; mapping the actors of governance participation in TB; to verify empirically the constituent elements of participation and finally to cooperate and contribute to the progress and improvement of discussions on participation in governance of community-based tourism. The methodology developed was qualitative both in terms of the data collection stage and in the data analysis and research results, using a semi-structured interview script and documentary research. The main results of this study indicate that participation in governance of social actors in the Casa Grande Foundation is stimulated and the real existence of this participation empowers the social actors and strengthens the experience. The case was analyzed as bottom-up participation and in relation to organizational characteristics, the FCG presents aspects of the optional consultation; mandatory consultation and elaboration / recommendation regarding participation in governance.

Keywords: Community-based tourism. Governance. Participation.

1 INTRODUÇÃO

A preocupação em torno da problemática sócio ambiental é tema em crescimento de discussões tanto no que tange a academia quanto nos ambientes que fazem parte desse entorno. O turismo reconhecido como importante gerador de renda e de trabalho, pode ser entendido como um possibilitador na diminuição da desigualdade regional e social, além de ser caracterizado como mecanismo de inclusão e transformador socioambiental (IRVING, 2009). Segundo os autores (JAFARI, 1989; VERA et al., 1997; BUHALIS, 2000; DIAS, 2003) não há dúvidas quanto à importância do turismo como atividade econômica, e como componente da estrutura territorial de diversos locais, pois a atividade aqui discutida é responsável por mudanças sociais, culturais e ambientais dos destinos onde ocorre o turismo.

Considerando o turismo massificado como um grande fomentador do mercado e provedor de vantagens econômicas, é importante ressaltar que o crescimento econômico gerado pelas atividades turísticas, nem sempre está associado ao crescimento e desenvolvimento social. Isto pode ser considerado uma anomalia de um modelo de turismo “mal desenvolvido”, onde predomina desigualdade da distribuição de riquezas, reforçando as diferenças sociais, além de gerar impactos ambientais nocivos (SACHS, 2002).

Consonante com Sachs (2002), discorre Zaoual (2008) que o turismo em massa vem perdendo seus atrativos a medida que valores negativos lhe são cada vez mais associados, a dizer, a respeito da inatividade cultural, por meio do contato superficial com os turistas, do descaso ambiental, do alto índice de poluição produzido, por não desenvolver na sua essência os princípios da sustentabilidade e, principalmente, pela conscientização dos efeitos cruéis de um produto uniforme e pouco autêntico.

Diante do exposto, e a partir da perspectiva de uma nova proposta de turismo e de inclusão da experiência turística em localidades e projetos distanciados do contexto da economia globalizada, o Turismo de Base Comunitária (TBC) se destaca então como uma proposta de turismo alternativo. O TBC se caracteriza além de outros fatores que serão expostos mais adiante, pelos ganhos coletivos das localidades onde ocorre a experiência, por meio do convívio direto dos visitantes com as comunidades e seus atores sociais, a partir de atividades como, por exemplo: hospedagem domiciliar, participação nas atividades diárias do dia a dia dos locais onde existem os projetos, cerimônias locais, interação e convívio com os atores sociais dos, pesca, artesanatos, dentre outros (SAMPAIO, 2014).

O TBC sugere que a relação do ser humano com o meio ambiente deve ir além da prática de atividades turísticas nocivas e deve ser direcionado também como um meio de conservação

e preservação do meio. Mesmo entendendo que o TBC não garante sustentabilidade como forma principal dos atores locais, entende-se o TBC como uma prática a partir de preceitos que agregam valores para as coletividades nas quais as experiências ocorrem, aliado a ações ambientalmente positivas.

No Turismo de Base Comunitária, tanto o visitante quando as comunidades receptoras são consideradas agentes de transformação social, econômica e, físico natural e ambos devem repensar os padrões impostos de consumo e estilo de vida. Este artigo, considera que para existir, o TBC precisa reunir fatores determinantes para sua subsistência, tais como: estruturas governamentais, tomada de decisão, processos decisórios, participação dos atores sociais envolvidos nas experiências turísticas, governança interna, entre outros. Assim, se torna substancial entender como funciona o processo de governança em uma experiência turística de base comunitária.

Seyle e King (2014) corroboram que a governança se constitui a partir do comportamento humano e sua coletividade. A forma como esse comportamento vai se caracterizar, as tomadas de decisões, os mecanismos estratégicos e as principais escolhas de um determinado grupo permeiam a ideia central do conceito de governança. Ainda segundo os autores, quando um pesquisador deseja estudar governança deve-se entender: como as tomadas de decisões do coletivo se dão e como essas escolhas serão colocadas em prática por meio da participação de todos os envolvidos no processo.

Por meio do contexto apresentado, a participação desponta como o elemento central da governança, e pode ser entendida como as visões e atividades de todos os sujeitos interessados de um grupo, onde todos devem ter garantido sua participação de acordo com regras e definições previamente discutidas, acordadas e estabelecidas. Bordenave (1994) descreve participação como aquilo que faz parte, toma parte e tem parte sobre determinado assunto ou situação e destaca a distância entre o conceito de participação e sua prática efetiva.

A importância da participação em projetos que atuam com experiência turística de base comunitária é discutida também em abordagens que visam à compreensão não apenas dos fenômenos turísticos, mas também da governança e em contemplar uma atuação equitativa de todos os atores sociais envolvidos.

Albuquerque (2016) desenvolveu um modelo de análise de governança intitulado como MAG do TBC e propôs três grandes dimensões, para se analisar a governança, a dizer: participação, transparência e eficácia. Cada dimensão fundamentou-se nos aspectos identificados pela literatura e por meio da aplicação empírica. Este artigo analisará a participação dos atores sociais na governança da experiência Fundação Casa Grande a partir da

dimensão participação proposta por Albuquerque (2016).

Assim como Albuquerque (2016) esta pesquisa entende que a participação é um princípio e uma dimensão da governança. Princípio porque sem ela não existe TBC, dimensão porque como parte do TBC, também precisa ser mensurada, monitorada e analisada. No MAG do TBC os elementos que permitem a análise da participação na governança são: inclusão; legitimidade; engajamento; e, processo decisório.

Para entender e aprofundar teoricamente as discussões acima citadas, esta pesquisa teve como estudo de caso a Fundação Casa Grande - Memorial do Homem Kariri - FCG. O locus definido para coleta e análise dos dados deste artigo é uma organização não governamental brasileira, sem fins lucrativos fundada em 1992, com sede no município de Nova Olinda, no Estado do Ceará Brasil. Quanto à viabilidade da pesquisa ressalta-se que esta se diferencia não apenas por analisar a participação na governança em experiência turística de base comunitária, mas sobretudo por analisar qual a realidade da participação dos atores sociais envolvidos, aprofundando lacunas até então pouco estudadas além de orientar projetos que atuam com o TBC.

Entendendo a necessidade de investigar empiricamente os termos e discussões acima, este estudo desmonta em torno da seguinte problemática: Como ocorre a participação dos atores sociais na governança da experiência turística de base comunitária, Fundação Casa Grande: Memorial do Homem do Kariri?

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA

A exigência turística e o turista não têm as mesmas premissas e perfis de tempos atrás. Os turistas estão mais minuciosos, criteriosos sobre o conceito que o turismo carrega e suas implicações sobre o meio ambiente e buscam modelos e vivências únicas por meio da cultura e imersão em ambientes muitas vezes pouco difundidos e disseminados.

O turista deseja cada vez mais autenticidade, intercâmbio cultural e estar conectado com a essência dos lugares visitados. Essas novas exigências, identificadas a partir desse “novo turista” e o que ele necessita, contradizem a base do turismo em massa que privilegia o lucro em escala e não um turismo autêntico, único e mais equilibrado a partir das dimensões da sustentabilidade.

Os impactos do turismo tradicional são ainda mais danosos em localidades carentes e com poucos recursos onde o turismo é tido como alternativa de melhoria social, mas acaba sendo um fator de agravamento desta. Diante dos diversos impactos negativos ocorridos pelo turismo em massa, algumas comunidades começaram a discutir a necessidade de um “novo turismo” ou “turismo alternativo”. Ou seja, um turismo que além de impactar negativamente menos o meio ambiente respeite a cultura que cada localidade possui, gere benefícios econômicos e promova a melhoria da qualidade de vida e o empoderamento das populações locais e seus membros (BURSZTYN, 2012).

Diante deste cenário e para se contrapor aos impactos negativos do turismo tradicional, surgiram então, iniciativas diferenciadas baseadas nos modos de vidas locais das comunidades. Assim, com a proposta de um novo modelo de turismo com novas ofertas e opções diferenciadas para o turista onde o público que opta por viver essa experiência não é visto como um cliente primordialmente, mas é acolhido como parte do meio em que está conhecendo, está integrado com o dia a dia da experiência turística, compartilha e vivência as experiências bairristas locais, surge, o Turismo de Base Comunitária.

O TBC vem se consolidando como uma alternativa de turismo diferenciado, que pode ser ambientalmente correto, mas que não é prerrogativa que seja, e como uma alternativa viável para a organização do turismo no âmbito local. Segundo Bursztyn (2012) as iniciativas de TBC que antes eram tidas como pouco reais, começaram a se articular de forma mais organizada e sólida, conseguindo então ganhar espaço, credibilidade e apoio para suas ações. Na visão de Hallack, Brugos e Carneiro (2011) em congruência com Sampaio (2006), não há uma definição única para elucidar o TBC, mas entende-se esse constructo como uma experiência turística que visa o desenvolvimento e a sustentabilidade local.

Segundo Hallack et al (2011) o turismo comunitário se baseia em quatro princípios: qualificação e posse, conservação dos recursos, desenvolvimento econômico e social e qualidade na experiência. Sobre qualificação e posse, o autor faz a abordagem referente a participação da comunidade nas atividades dos projetos; sobre conservação dos recursos, entendesse que o turismo comunitário deve se preocupar em ser ambientalmente correto e conservar recursos naturais; o princípio do desenvolvimento econômico e social, está relacionado com a geração e desenvolvimento econômico e por fim, o princípio qualidade na experiência vivida pelo turista, entende que é fundamental que a comunidade receptora do turista assegure ao visitante uma experiência única, de qualidade e com comprometimento socioambiental.

Segundo o Mtur (2008) o turismo de base comunitária é entendido como um modelo de desenvolvimento turístico, orientado pelos princípios da economia solidária, associativismo, valorização da cultura local, e, principalmente, protagonizada pelos atores sociais dessas experiências.

O protagonismo social, mediante a participação dos atores sociais envolvidos e a valorização do patrimônio comum, destaca-se como princípios norteadores do TBC (JONES, 2005; HIWASAKY, 2006; MIELKE, 2009).

2.2 GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO E SUAS INTERFACES NO TBC

Para Santos (2005) em consonância com Cerrillo e Martínez (2005) e Duran (2013), o termo governança pode ser entendido como o agrupamento de ideias que podem nortear as atividades e ações coletivas que possam atender demandas sociais por meio da democracia, da participação e com transparência. Assim, governança é um processo em que as sociedades e as organizações tomam decisões e ditam como essas decisões devem ser entendidas e realizadas por todos os membros envolvidos (KNOPP; ALCOFORADO, 2010).

A capacidade que os governos têm de criar condições e de responder às demandas da sociedade também definem este constructo. Sobre governança social ou governança democrática, a capacidade de governar exige uma administração participativa que envolve as populações locais, comunidades e membros, na elaboração, no monitoramento e, até mesmo, na execução de políticas públicas (SANTOS, 2005); (SETU, 2012).

Nesse mesmo sentido para Irwin (2003), a governança deve ser democrática e garantir que os cidadãos possam fazer escolhas por meio de opções disponíveis para que ocorra um desenvolvimento social, científico e tecnológico.

Este artigo considera que governança e democracia são conceitos indissociáveis e, portanto, a relação direta entre os dois deve ser discutida. Independente do espectro político e o contexto da discussão, a palavra democracia é quase sempre defendida de forma unânime. Porém, tem-se constantemente a sensação de que o termo se torna recorrentemente tratado de forma escorregadia e conflituosa. Para Coelho e Nobre (2004) a democracia não deve ser baseada em lados, interesses ou instituições, e deve ser um processo e constructo legítimo a partir de decisões coletivas e participativas.

É importante destacar as distinções entre governabilidade e governança, pois segundo Bresser (1998), sem governabilidade não existe governança. Porém, mesmo havendo a governabilidade, a governança pode ser muito deficiente. Convergindo com essa teoria, Araujo

(2002) aponta que governança está diretamente relacionada com o contexto administrativo, financeiro e técnico do aparelho funcional do Estado, já a governabilidade está diretamente relacionada com a reforma do Estado, ou seja, a relação Estado-sociedade e os poderes ou funções do Estado. Assim é necessário trabalhar em conjunto, governança, governabilidade e suas perspectivas históricas.

Se faz importante destacar que apesar do discurso referenciado no parágrafo anterior vir da área de gestão pública ele se aplica igualmente para o turismo e para as questões que essa pesquisa investiga sobre governança e participação na governança.

No contexto do turismo, Cruz (2002) entende a governança como um conjunto de diretrizes e estratégias definidas, pelo poder público, para alcançar e dar continuidade ao desenvolvimento turístico de um determinado local, com foco no desenvolvimento das atividades da região e com isso interconectar com as atividades econômicas locais.

Sobre governança em destinos turísticos, a Secretaria de Turismo do Paraná (SETU) (2012), define que esta pode ser conceituada como a capacidade de gerir, criar condições e responder às demandas sociais a partir da participação de representações do poder público, da sociedade civil organizada e de entidades empresariais vinculadas ao turismo em determinado local. Isso acontece pela relação entre os atores sociais, população, líderes e representantes por meio da análise e monitoramento de políticas, planos e projetos na área do turismo comunitário.

No tocante à participação na governança, Bordenave (1994) aponta que esta pode acontecer de diferentes maneiras, por meio de consultas facultativas, consultas obrigatórias, informações, elaborações/sugestões, delegação, autogestão ou ainda, co-gestão. Nessa direção, tem-se a expectativa de que o TBC se aproprie da co-gestão para a efetivação de suas atividades. Esse processo de participação pode e é praticado em comunidades de TBC, através da governança local e de como ela acontece. Sobre o papel da governança no TBC, Albuquerque (2016 p. 95) afirma:

O papel da governança no TBC é fortalecer a participação de atores sociais da comunidade no processo de desenvolvimento da atividade turística de base comunitária, ao permitir espaços de participação que, ao mesmo tempo, promovam a confiança entre os atores sociais alocados no arranjo, assim como o compartilhamento de objetivos e resultados pelos mesmos.

A literatura sobre governança de destinos turísticos apresenta uma perspectiva entre os stakeholders presentes no destino turístico. A concentração nos stakeholders desencadeou uma evolução na abordagem da gestão e planejamento do destino turístico para uma abordagem direcionada ao conceito de governança (PECHLANER et al. 2015). Assim, governança pode ser entendida também a partir de um processo que enfatiza a articulação com os stakeholders,

a partir das tomadas de decisões e como elas se dão no processo interno dos atores sociais na governança do TBC.

Albuquerque (2016) ratifica que no TBC, quando existe uma governança que permite o compartilhamento das decisões tomadas, faz com que aumente a aceitação e confiança dos atores sociais envolvidos na experiência turística de TBC no processo de formulação e implementação dos processos decididos a serem realizados, sejam eles políticas públicas, normas e padrões necessários ao funcionamento de uma rede de stakeholders.

Freeman e Mc Vea (2010) apontam que uma estratégia de sucesso deve considerar todos os atores sociais envolvidos no processo sem privilegiar um em detrimento do outro. Bursztyn (2012) identificou em sua pesquisa, oito grupos de atores sociais diretamente interessados no TBC, que são: associações de moradores, cooperativas e empreendedores locais promotores do TBC; comunidade local não envolvida diretamente com a atividade turística; organizações não governamentais com atuação junto às comunidades locais; viajantes independentes e turistas responsáveis; prestadores de serviços turísticos (acomodação, guias, transporte, alimentação e receptivo) das cidades de referência; agências e operadoras de turismo responsável; universidades e institutos de pesquisa e por fim o poder público.

Um de seus aspectos fundamentais no TBC deve ser a capacidade de proporcionar as comunidades receptoras a ampliação de sua participação democrática independente do tipo de governança interna que os projetos que atuam como TBC escolham. Neste sentido, para Brohman (1996, p.60):

O desenvolvimento do turismo de base comunitária deve buscar o fortalecimento das instituições destinadas a melhorar a participação local e promover o bem-estar econômico, social e cultural da maioria popular. Também deve buscar uma aproximação harmônica e balanceada para o desenvolvimento que enfatize considerações como a compatibilidade de várias formas de desenvolvimento com outros componentes da economia local, a qualidade do desenvolvimento tanto cultural como ambiental, e as necessidades divergentes, interesses e potencialidade da comunidade e de seus habitantes.

A partir da discussão conceitual sobre governança e participação e suas interfaces com o TBC, é possível compreender teoricamente o que é participação, quem participa, como participam e do que participam. Os arcabouços teóricos dessas análises direcionam a construção do objeto dessa pesquisa, para que seja possível entender como ocorre a participação dos atores sociais na governança em experiências turísticas de base comunitária.

Com o objetivo de propor um modelo de análise da governança em experiências que atuam com turismo de base comunitária, Albuquerque (2016), identificou o campo de interação entre os princípios do TBC e governança, e considerou três dimensões que fundamentam seu

modelo de análise denominado MAG do TBC. As dimensões definidas pela autora, foram: participação, transparência e eficácia.

Ao considerar a participação como fundamental no processo de governança em destinos turísticos, o modelo MAG do TBC proposto por Albuquerque (2016) apresenta quatro elementos constituintes da dimensão da participação, a saber: inclusão, legitimidade, engajamento e processo decisório. A partir da dimensão participação e de seus elementos constituintes essa pesquisa realizou sua coleta e análise para responder então o objetivo central do artigo.

No que tange a dimensão Inclusão, Albuquerque (2016) entende que a participação deve representar a inclusão como a garantia do envolvimento dos atores sociais relacionados nas atividades praticadas pelos atores sociais e com isso conseguir então fazer parte nos espaços de participação e no processo decisório.

Para o MAG a dimensão Legitimidade o modelo tem como principal mérito entender como as regras na comunidade são definidas, como a autoridade é exercida e a aceitação dessa autoridade pelos atores sociais envolvidos (ALBUQUERQUE, 2016).

O terceiro elemento constituinte da participação é o engajamento entre os stakeholders envolvidos no TBC. Esse elemento constituinte, prevê a análise da interação dos atores sociais que fazem parte da atividade do TBC.

Por fim, para Albuquerque (2016) o elemento Processo Decisório é discutido a partir de dois critérios de análise, que são: tipos de participação no processo decisório e Importância das decisões tomadas

2.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo apresenta uma abordagem qualitativa tanto no que se refere a seção da coleta quanto para seção das análises dos dados. A perspectiva adotada, de caráter qualitativo, não tem o enfoque na generalização dos resultados, mas concentra seu método na preocupação a compreensão de um grupo social, uma organização, uma instituição, uma política ou de uma representação (SOUZA E ZIONI, 2003).

A abordagem qualitativa escolhida justifica-se uma vez que, para Merriam (2009), o procedimento metodológico qualitativo é o mais adequado para tratar de temas sociais por permitir ao pesquisador compreender o significado atribuído pelos indivíduos aos fatos. Para a autora, o pressuposto filosófico que fundamenta uma pesquisa qualitativa é a visão de que a realidade é construída por meio da interação entre os indivíduos e está situada nos mundos

sociais por eles construídos. A escolha se justifica ainda, segundo, Richardson (2008), ao afirmar que a abordagem qualitativa é a forma adequada de se entender a natureza de um fenômeno social.

Quanto a finalidade da pesquisa, está se caracteriza como exploratória a partir da aplicação do MAG na experiência de TBC Memorial do Homem Kariri espera-se que essa pesquisa consiga construir novas análises e trazer novos olhares sobre a participação na governança em experiências turísticas.

Como estratégia de pesquisa adotou-se o estudo de caso único que, segundo Merriam (2009), destaca o caráter particularista do método, pelo fato de se concentrar em uma determinada situação, evento ou fenômeno. Assim entende-se que essa é uma boa opção para problemas práticos e sociais. A autora ainda enfatiza o caráter descritivo do estudo de caso, o que proporciona ao final da pesquisa uma rica e detalhada descrição do fenômeno estudado.

Por fim, esta pesquisa é caracterizada por meio da visão pós-positivista. Segundo Lincoln e Guba (2000) o pressuposto do pós-positivismo é o de que existe um distanciamento entre sujeito e objeto, o que assegura que o conhecimento apreendido seja verdadeiro. A validade interna, a objetividade e a generalização dos resultados que asseguram o status da pesquisa desenvolvida. Ou seja, os resultados são obtidos da teoria para o campo e de volta para a teoria realizando assim a triangulação dos dados e ratificando os resultados encontrados.

Para seleção do caso a ser analisado foram estabelecidos os seguintes critérios: relevância da experiência turística em TBC do lócus escolhido: ser um destino consolidado, disponibilidade dos dados e acessibilidade.

Em relação ao primeiro critério, a Fundação Casa Grande: Memorial do Homem Kariri está situada na cidade de Nova Olinda – CE, é uma organização não- governamental, cultural e filantrópica criada em 1992. A ideia inicial de seus diretores, Alemberg Quindins e Rosiane Limaverde limitava-se até então, na criação e manutenção de um acervo sobre lendas, mitos e registros da comunidade. Sua criação se deu a partir da restauração da primeira Casa da Fazenda Tapera, hoje cidade de Nova Olinda.

O projeto tem como missão a formação educacional de crianças e jovens protagonistas em gestão cultural por meio de seus programas: Memória, Comunicação, Artes e Turismo. O que norteia a fundação é levar “o mundo ao sertão” e proporcionar as crianças e aos jovens o empoderamento da cultura e da cidadania.

Sobre a relevância da FCG como experiência em TBC, o projeto foi iniciado pela em 1999, a partir de um movimento espontâneo dos atores sociais e dos fundadores da casa, onde observaram que o turismo comunitário poderia ser uma forma de receber melhor os visitantes

que iriam conhecer o projeto, além de gerar uma nova possibilidade de geração de renda para as famílias que estivessem participando das hospedarias domiciliares. Para atender a essa demanda em crescimento, a Fundação Casa Grande criou junto com os pais uma cooperativa (COOPAGRAN), passando a comercializar a FCG como um destino turístico. Atualmente essa cooperativa não existe mais e o responsável pelo TBC da fundação é um ator social da FCG que desenvolve um projeto de empreendedorismo social e é o gestor do TBC no projeto.

O TBC praticado pela FCG tem gerado benefícios significativos na região, um dos exemplos de como isso tem ocorrido é a parceria com agricultores familiares, que produzem e vendem alimentos orgânicos para as pousadas, e desta forma o produtor familiar também passa a integrar o projeto como parceiro da experiência turística. A FCG já recebeu diversos títulos e homenagens, como por exemplo em 2009, foi concedido pelo IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) o título de “Casa do Patrimônio da Chapada do Araripe”.

No estágio da coleta dos dados, utilizou como método, a entrevista semiestruturada acompanhada de observação direta e análise documental. Na etapa de análise dos dados, os mesmos foram descritos e categorizados, por meio da análise de conteúdo.

2.4 ANÁLISE DOS RESULTADOS E PRINCIPAIS ACHADOS

Esse capítulo reúne os principais achados deste estudo, produtos da análise e da interpretação dos dados coletados nas entrevistas realizadas com os atores sociais participantes da experiência turística aqui definida, nas observações da pesquisadora e nos documentos fornecidos pelos atores sociais que participaram desta pesquisa. No intuito de responder as questões mencionadas, os resultados serão apresentados a partir das seguintes sessões: caracterização do caso; apresentação dos resultados por elemento constituinte da dimensão participação do MAG do TBC (inclusão, legitimidade, engajamento e processo decisório).

A presente pesquisa considera o termo inclusão, a partir da perspectiva da participação dos atores sociais na governança em experiências turísticas de TBC, primordialmente, como a oportunidade que é dada à esses membros, sejam eles novos ou antigos em participar do processo decisório das atividades e operações desenvolvidos na experiência turística.

Mesmo havendo uma filosofia na FCG que estimula a participação de todos os atores sociais envolvidos no TBC no que tange a governança, existe uma hierarquia no comando das atividades e das decisões tomadas. Ficou evidente na pesquisa de campo que as donas das hospedarias domiciliares participam e opinam em todas as etapas e planejamentos do TBC, porém, a decisão final é tomada pelo diretor executivo do projeto e pelos sócios. Assim

evidencia-se uma participação espontânea bottom-up segundo Tosun (2000). Em relação às características organizacionais, a FCG apresenta aspectos da consulta facultativa; consulta obrigatória e elaboração/recomendação segundo (BORDENAVE, 1994). Esses aspectos se confirmam pela estrutura e forma de participação que ocorre no projeto onde todos os membros podem, e devem participar diretamente das reuniões apontando sugestões e debatendo as decisões que serão definidas.

Dois oito grupos de atores sociais que Bursztyn (2012) identificou em sua pesquisa, foram identificados na FCG, sete delas, a dizer: empreendedores locais promotores do TBC; comunidade local não envolvida diretamente com a atividade turística; organizações não governamentais com atuação junto às comunidades locais; viajantes independentes e turistas responsáveis; prestadores de serviços turísticos; agências e operadoras de turismo; universidades e institutos de pesquisa.

O grupo social poder público proposto por Bursztyn (2012) não foi identificado como um ator social direto do TBC na Fundação Casa Grande. Porém, caso haja algum edital que promova o TBC e o projeto ganhe a verba, esta relação pode acontecer, mas ela não é fixa nem direta, como deveria ser, conforme proposto por Gunn (1988) e Inskip (1991) que evidenciam que para a atividade ser eficiente, esta deve estar atrelada a diretamente com os setores públicos e que a falta desta interação pode prejudicar ou dificultar as atividades do TBC.

Com o objetivo de contribuir para a identificação, classificação e priorização dos atores sociais, agrupados a partir de três atributos: poder, legitimidade e urgência, no caso de estudo FCG tem-se que os fundadores e sócios do projeto foram identificados a partir do modelo como atores sociais definitivos, ou seja, são altamente salientes e seus interesses são priorizados e atendidos primeiro em relação aos outros grupos. O conselho fiscal, os diretores executivos e o conselho consultivo apresentam dois atributos relevantes podem ser considerados de atores sociais com saliência moderada, ora apresentando os atributos poder e legitimidade, ou, poder e urgência. As donas das hospedarias domiciliares foram identificadas também como saliência moderada apresentando dois atributos do modelo de saliência, apresentando os elementos legitimidade e urgência, o que significa segundo o modelo uma dependência do poder de outros grupos de interesse para ter suas reivindicações consideradas.

Ainda segundo o critério composição dos atores sociais no que tange a caracterização dos atores sociais envolvidos na atividade turística da FCG, esta é formada pelos membros que compõem o projeto em todas as suas esferas, o que significa dizer que o TBC é uma das atividades desenvolvidas pela FCG.

Sobre o critério: Abertura à participação de qualquer ator social afetado ou interessado pela atividade turística de base comunitária; este objetiva entender como a experiência turística de base comunitária está aberta a aceitar novos atores sociais e que estes tenham espaço de participação nas atividades desenvolvidas e nas tomadas de decisão.

No caso analisado, no que diz respeito a existência de critérios para a participação das atividades de TBC, pode-se dividir em dois grupos. É importante entender que os atores sociais que já fazem parte do TBC na FCG, não apenas podem como têm que participar ativamente das decisões e dos planejamentos, porém a decisão final das atividades que serão realizadas é tomada pelo gestor do TBC ou pelos fundadores do projeto.

Este modelo é representado pela participação interativa segundo Pretty (1996) onde a participação é conjunta no que tange o desenvolvimento das atividades futuras, com metodologias que promovem a interdisciplinaridade dos atores sociais, e o grupo determina como os recursos serão utilizados, tendo a aprovação do diretor e do fundador do projeto. Esta configuração, confirma o conceito de participação proposto por Haywood (1988) que entende que o processo de participação na governança deve envolver todas as partes interessadas e que o processo de tomada de decisão deve ser compartilhado, o que foi confirmado no caso estudado.

Por fim, ao analisar o elemento inclusão da dimensão participação na governança da Fundação Casa Grande, percebe-se que o lócus estudado tenta seguir uma governança mais descentralizada onde dessa forma os atores sociais podem participar mais ativamente das decisões. Porém, a decisão final ainda fica restrita aos diretores das atividades dos projetos e aos fundadores.

O elemento legitimidade na perspectiva da participação na governança em TBC tem como prerrogativa reconhecer as lideranças nas experiências turísticas, analisar como as regras e a autoridade dos líderes são definidas e qual a percepção dos envolvidos diante desses fatores (LOCKWOOD, 2010).

O elemento legitimidade foi analisado a partir de três critérios de análise: (1) exercício da liderança; (2) congruência entre as decisões tomadas e os objetivos coletivos; e (3) integridade e compromisso.

O caso analisado segundo as teorias de legitimidade propostos por Rossoni (2013) pode ser caracterizado como legitimidade cultural-cognitiva quando se entende que a experiência reproduz modelos e padrões socialmente aceitos pelos atores sociais e culturais local e observa-se também a legitimidade normativa que é derivada a partir de normas e valores da sociedade e aponta a instituição como apropriada perante esses ideais.

Em relação ao segundo critério de verificação (existência de critérios para rotatividade da liderança no TBC) o lócus pesquisado também não apresentou uma rotatividade de maneira formal. Os gestores, diretores, responsáveis por cada área/projeto, se mantêm no cargo sem tempo prévio de saída. O que não significa dizer que essa permanência será longa ou curta. Segundo os entrevistados, as lideranças são bem espontâneas, mas caso apareça outra oportunidade ou o membro social decida se desvincular da atividade realizada, isso é feito sem problema e outro ator social do projeto é escolhido para continuar as atividades.

O terceiro critério de verificação analisa a existência de coordenação colegiada, códigos de ética, entre outros. A pesquisa de campo evidenciou que os atores sociais não entendiam muito bem o que seria o código de ética. Alguns afirmaram que havia, outros que não havia e outros que existe um documento que rege a FCG, mas isso não é formalizado. Por fim, ficou evidenciado que a FCG não possui código de ética mas faz parte dos planejamentos estratégicos futuros a elaboração deste documento. Ficou evidenciado também que os valores e regras são passados no dia a dia por meio de socialização e responsabilidade de cada ator social.

O terceiro elemento constituinte da dimensão participação é o engajamento. Este, prevê a análise da interação dos atores sociais que fazem parte da atividade do TBC a partir de dois critérios de análise, apresentados a seguir: integração no desenvolvimento de atividades entre os representantes envolvidos do TBC; cooperação entre os atores sociais envolvidos no processo.

O primeiro critério de análise foi discutido a partir dos seguintes critérios de verificação: (a) ações colaborativas e solidárias entre os membros integrantes do TBC; (b) caracterização das relações a partir de movimentos top down ou bottom up.

Na FCG as ações colaborativas entre os atores sociais ocorrem no dia a dia do projeto. Além das reuniões com os membros do TBC, o município de Nova Olinda onde está situado o projeto, é uma cidade pequena onde os atores sociais estão em contato direto. Um fator importante que envolve estas ações é o formato de avaliação e monitoramento interno das atividades do turismo comunitário do projeto que é realizado pelas próprias “mães”, conforme dito anteriormente, nome dado as donas das hospedarias locais.

Sobre a caracterização das relações a partir de movimentos top down ou bottom up, os estudos de Zapata et al (2013) e Tosun (2005) sugerem a participação em experiências pode ocorrer de duas formas, a dizer: top-down, ou, bottom-up. No primeiro caso, a experiência turística é induzida a aceitar o desenvolvimento do TBC a partir da sugestão de algum agente externo que pode ser ONGs (Organizações Não Governamentais), OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), instituições governamentais, universidades, entre outras.

No modelo bottom-up, a atividade turística de base comunitária surge de forma espontânea e pelos próprios atores sociais da localidade. Assim os membros são os principais responsáveis pelo desenvolvimento da atividade e das tomadas de decisões acerca do que deve ser feito em prol da melhoria e das necessidades do projeto.

Percebe-se que a Fundação Casa Grande desenvolveu a experiência do TBC a partir de agentes internos, evidenciando a perspectiva de participação espontânea bottom-up segundo Tosun (2000). Em relação às características organizacionais, a FCG apresenta aspectos da consulta facultativa; consulta obrigatória e elaboração/recomendação (BORDENAVE, 1994).

O elemento processo decisório apresenta dois critérios de análise, a dizer: tipos de participação no processo decisório e importância das decisões tomadas. O caso analisado, apresenta aspectos da consulta facultativa; consulta obrigatória e elaboração/recomendação (BORDENAVE, 1994). Esses aspectos se confirmam pela estrutura e forma de participação que ocorre na FCG onde todos os membros podem, e devem participar diretamente das reuniões apontando sugestões e debatendo as decisões que são definidas e tomadas com os representantes do TBC do projeto e os diretores.

No que tange a consulta facultativa, esta é caracterizada quando os dirigentes podem, se quiser e quando quiser, consultar os membros do grupo. A consulta obrigatória é caracterizada quando os membros precisam ser consultados, mas a decisão ainda pertence aos dirigentes; E no tipo de participação elaboração/recomendação, os membros elaboram propostas e recomendam medidas que podem ser aceitas ou não. Na FCG, os atores sociais participam diretamente dos planejamentos e desenvolvimento das atividades do TBC, porém quem define por fim são os dirigentes. Considerando o caso analisado com uma experiência aberta a voz e ao diálogo, ficou evidente na pesquisa de campo que mesmo já com algumas decisões tomadas os membros podem opinar e os dirigentes consideram importante essa participação e opinião dos atores sociais envolvidos.

O segundo critério é referente ao nível de participação no processo decisório. Na FCG não existe uma política formal de atuação, a história do projeto foi sendo construída ao longo dos anos e de acordo com os novos desafios e possibilidades as ações foram sendo tomadas e implementadas, portanto não houve evidências do primeiro mecanismo de verificação por meio de uma política de atuação formal, porém o caso estudado apresenta políticas informais de atuação que são baseadas nas situações já vividas pela instituição e por meio de valores repassados pelos membros do projeto.

Os critérios sobre determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias e elaboração de planos e projetos foram analisados juntos, devido a intersecção, continuidade e

ligação entre eles. A FCG no início de cada ano faz uma reunião com todos os atores sociais do projeto. Nessa reunião é divulgado os resultados do ano anterior, fragilidades, dificuldades e os planos para o ano atual.

Sobre o quarto mecanismo de verificação: locação de recursos e administração de operações, tem-se que na FCG a responsabilidade deste setor é dos fundadores e diretores do projeto. A diretora administrativa fica responsável por captar os editais possíveis de participação do projeto e além disso, a FCG fica aberta para parcerias de outro âmbito a qualquer momento.

O último nível de caracterização de nível de participação no processo de tomada de decisão no locus tem grande papel e importância dentro do projeto de turismo comunitário. A avaliação e monitoramento das atividades é realizada pelos próprios atores sociais, onde existe uma planilha criada por elas e durante todo o ano todas elas vão se reunindo uma nas casas das outras e fazendo essa avaliação. Além da importância desse momento e desses resultados para a atividade do TBC, entende-se se este formato é inovador e portanto veemente de uma análise mais profunda.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar a participação dos atores sociais na governança da experiência turística Fundação Casa Grande: Memorial do Homem do Kariri, por meio de um procedimento metodológico qualitativo na coleta e análise dos dados. A pesquisa foi pautada nos princípios no qual a governança no TBC deve satisfazer as necessidades dos atores sociais envolvidos, a partir de processos democráticos e promover diálogos abertos entre as partes envolvidas, por meio da participação.

Uma das considerações finais a ser apresentada é referente ao tipo da participação apresentada na FGC que foi caracterizada como bottom-up segundo Tosun (2002) e em relação às características organizacionais, a FCG apresenta aspectos segundo Bordenave (1994) como consulta facultativa; obrigatória e elaboração/recomendação no que tange a participação na governança. Além disso a participação no caso demonstrou ser democrática possibilitando assim ações que não se encaixa em perfis autoritários e arbitrários.

Observou-se uma fragilidade na relação da governança da FCG com o poder público, o que pode tornar vulnerável o projeto como um todo, quando entende-se que a atividade turística deve estar atrelada a uma estrutura organizacional eficiente, ou seja, deve estar integrada com aspectos políticos, sociais e econômico, gerando um ciclo interativo e integrado.

No que tange o mapeamento dos atores sociais que tem participação na governança do TBC concluiu-se que mesmo havendo uma filosofia que estimula e promove a participação dos atores sociais envolvidos no TBC no que tange a governança, existe uma hierarquia no comando das atividades e das decisões tomadas. Ficou evidenciado também que a participação na governança da FCG ocorre de forma integrada.

Conclui-se também sobre a importância da participação na governança pelos atores sociais pois esta prática garante a oportunidade destes membros atuarem como protagonistas das atividades vivenciadas promovendo um novo olhar diante do turismo e ratificando o quão grande essas experiências podem ser e podem significar não apenas em âmbito local onde a experiência acontece, mas que seja real o entendimento do TBC como prática consolidada e real diante das atividades turísticas no país.

Quanto ao elemento “inclusão” analisado, esta pesquisa identificou os atores sociais envolvidos na atividade do TBC; vimos que a rede de parceiros que envolve o projeto é muito ampla, porém a tomada de decisão fica apenas pelos atores sociais e fundadores diretos do projeto, que estão vinculados à instituição FCG. Sobre os critérios para participação das atividades do TBC, o caso foi analisado segundo Pretty (1996) como participação interativa, onde a participação é conjunta no que tange o desenvolvimento das atividades futuras, com metodologias que promovem a interdisciplinaridade dos atores sociais, e o grupo determina como os recursos serão utilizados, tendo a aprovação do diretor e do fundador do projeto.

Ainda sobre o elemento “inclusão” esta pesquisa propôs juntar os critérios “composição dos atores sociais” e “interesse dos atores sociais” mantendo os critérios de verificação já propostos.

No que tange o elemento “legitimidade” o caso foi caracterizado segundo Rossoni (2013) como legitimidade cultural-cognitiva quando se entende que a experiência reproduz modelos e padrões socialmente aceitos pelos atores sociais e culturais local.

Sobre o elemento “engajamento” foi identificado que no que tange o critério “cooperação”, uma fragilidade no modelo aplicado em campo pois os critérios de verificação se debruçam basicamente sobre possibilidade ou existência de conflitos na experiência turística, mas não existia critérios específicos que discutiam a gestão e possibilidade de “conflitos”.

Esta pesquisa contribuiu também para ressaltar e trazer a realidade do turismo de pequena escala que se comporta diferente e fora dos eixos centrais dos fluxos turísticos tradicionais. Ficou evidente que o TBC não pode ser entendido de maneira pasteurizada e rígida como o turismo tradicional.

Por fim, compreende-se que a relação e a experiência de viver o turismo comunitário, vai muito além da existência de hospedarias domiciliares. O TBC perpassa valores internos que os atores sociais e os visitantes vivenciam diariamente. O visitante se relaciona intimamente com os membros da casa onde está hospedado, a ligação é direta percorrendo então discussões sobre estar junto, conversar, saber sobre o outro e as histórias que estão por trás de cada membro que ali viveu, vive, ou já passou. Os visitantes para o TBC, e aqui especificamente na experiência FCG não são apenas números, eles são singulares, aprendem e compartilham histórias de vida.

O TBC, gera não apenas uma renda extra para as famílias que estão envolvidas com a atividade, mas cria laços, experiências, aproxima os atores sociais envolvidos na atividade, possibilita um novo cenário de atuação e de interação.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, M.C.F. Tese: **Modelo de Análise da Governança do TBC: Uma proposição adaptativa a partir de diversos olhares.** Universidade Federal de Pernambuco. Programas de Pós-Graduação em Administração – PROPAD, Recife, 2016.
- ARAÚJO, V. D. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** Brasília: ENAP, 2002.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação.** São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BRESSER, P.; CARLOS, L.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** São Paulo: Editora FGV, 1998.
- BROHMAN, J. New Directions in Tourism for the Third World. **Annals of Tourism Research**, 1996.
- BURSZTYN, I. **Desatando um nó na rede: Sobre um projeto de facilitação do comércio direto do turismo de base comunitária na Amazônia,** Tese, Rio de Janeiro, 2012.
- BUHALIS, D. **Marketing the Competitive Destination of the future;** *Tourism Management*, 21: 97 -116, 2000.
- CERRILLO, A.M **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.** 1.^a ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- COELHO, V.S.P e Nobre, M. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo.** Editora 34 Ltda. São Paulo – SP, Brasil, 2004.
- CRUZ, R.C.A. **Políticas de turismo e território.** São Paulo: Contexto, 2002.
- DURAN, C. **Governance for the Tourism Sector and its Measurement.** UNWTO Statistics and TSA Issue Paper Series STSA/IP, 2013. Disponível em: <http://statistics.unwto.org/en/content/papers> Acesso em: 05/05/2016.
- FREEMAN, Edward; Mc Vea, John. **A Stakerholder approach to strategic management.** 2010 Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511 Acesso: 28.março.2016.
- GUNN, C.A. **Tourism Planning** (2nd ed.). New York: Taylor and Francis. 1988.
- HALLACK, N; BURGOS, A; CARNEIRO, D.M.R. **Turismo de base comunitária: estado da arte e experiência brasileiras.** *Ambientalmente sustentável.* ano IV, Vol. I, núm. 11-12, 2011.
- HIWASAKI, L. **Community -based tourism: A pathway to sustainability for Japan`s protected areas.** *Society and Natural Resources*, 19: 133 -143, 2006.

IRVING, M.A. Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária. **Inovar é possível**. In: BARTHOLO, R; SANSOLO, D; BURSZTYN, I. (orgs.). Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Brasília: Letra e Imagem, 2009.

IRWIN, A. **Expertise and experience in the governance of science: what is public participation for**. Seminário de Santa Catarina, 2003.

INSKEEP, E. **Tourism Planning: An Integrated and Sustainable Development Approach**. New York: Van Nostrand Reinhold, 1991.

JAFARI, J. "Structure of Tourism". In Witt, S. and Moitinho, L. (Eds.), **Tourism Marketing and Management Handbook** (pp. 437 -442). UK: Prentice Hall International, 1989.

JONES, S. **Community based ecotourism the significance of social capital**. Annals of Tourism Research, 32: 303 -324, 2005.

KNOPP, G.; ALCOFORADO, F. **Governança social, intersetorialidade e territorialidade em políticas públicas: O caso da Oscip Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (Cemais)**. III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010.

LINCOLN, Y. S., & Guba, E. G. (2000). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The handbook of qualitative research* (2nd ed., pp. 163–188).

LOCKWOOD M. Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes. **Journal of Environmental Management**. v. 91, p.754-766, 2010.

MERRIAM, S. **Qualitative research: a guide to design and implementation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

MTUR, Ministério do Turismo. **Edital de Chamada Pública de Projetos Mtur/no 001/2008 - Seleção de propostas de projetos para apoio às iniciativas de Turismo de Base Comunitária**, Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

MIELKE, E. **Monitoramento dos Projetos de Turismo Base Comunitária**. Relatório final. UERJ, 2011.

PECHLANER et al. Introduction: Emerging landscape of destination governance. IN: PECHLANER, H. et al. (orgs.). **Contemporary Destination Governance: A Case Study Approach**. UK: Emerald. 2015.

PRETTY, J. **Participatory learning for sustainable agriculture**. World Development, Oxford: Pergamon, v. 23, n. 8, p. 1247-1263, 1996.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 2008.
SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SAMPAIO, et al. **Turismo comunitário a partir de experiências brasileiras, chilenas e costarriquenha**. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo. V.8, 2014.

SANTOS, M. M. Foresight, engajamento social e novos modelos de governança. IN: **Ciência tecnologia e sociedade: Novos modelos de governança**. Brasília: CGEE, p. 281-303, 2005.

SETU - SECRETARIA DE ESTADO E TURISMO- PR; **Orientação Práticas às Instâncias de Governança de Turismo do Paraná**; 2012.

SEYLE, D.C; KING, M.W. O que é governança. In: Organização: PRUGH, T; RENNER, M. **Estado do Mundo 2014: Como Governar em Nome da Sustentabilidade/** Worldwatch Institute; Universidade Livre da Mata Atlântica. Salvador, BA: Uma Ed., 2014.

SOUZA, D,V; ZIONI, F. Novas perspectivas de análise em investigações sobre meio ambiente: **a teoria das representações sociais e a técnica qualitativa da triangulação de dados**. Saúde e Sociedade v.12, n.2, p.76-85, jul-dez 2003.

TOSUN, C. Limits to community participation in the tourism development process in developing countries. **Tourism Management**. v. 21, p. 613-633, 2000.

VERA, J. F, PALOMEQUE, L.F., MARCHENA, M. J.; ANTÓN, S. **Análisis territorial del turismo**. Barcelona: Ariel, 1997.

ZAOUAL, H. **Do turismo de massa ao turismo situado: quais as transições?** Caderno Virtual de Turismo, Vol.8, Nº 2, 2008.

ZAPATA, M. J. *et al.* 2011. Can community-based tourism contribute to development and poverty alleviation? Lessons from Nicaragua. **Current Issues Tourism**. v. 14, N. 8, p. 725–749, 2011.

PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO ESCOLAR: DILEMAS ENTRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A GESTÃO CONTÁBIL NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

*Celiane Rodrigues*¹⁰⁰

*Luciana Rodrigues Ferreira*¹⁰¹

*Danielly Costa Gomes*¹⁰²

Resumo

O artigo visa investigar o processo de participação dos conselheiros na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do governo federal, em três escolas públicas estaduais de pequeno, médio e grande porte, afim de analisar a participação dos atores (conselheiros) no processo decisório sobre as questões da escola e a atuação da comunidade (gestão democrática) e sua relação com as ações realizadas com o recursos do Programa e sua prestação de contas (gestão contábil). Para a apreensão de dados que embasaram a análise do trabalho, foi realizada pesquisa documental online com mapeamento de dados: a) no FNDE sobre a situação de recebimento de recursos e regularidade da prestação de contas dos conselhos das escolas selecionadas; e, b) na Receita Federal sobre a situação do cadastro do Conselho junto a Receita Federal, posteriormente realizou-se grupo focal para coleta de depoimentos dos participantes do Conselho Escolar. Dentre os resultados, pode-se destacar que são poucas as pessoas que demonstram interesse em fazer parte dos conselhos, originando uma longa busca de voluntários dispostos a participar como conselheiro. Relatou-se ainda que a atuação no conselho sem a contrapartida remuneratória ou composição de carga horária compromete a vida privada dos conselheiros, dificultando a participação efetiva. Por fim, verificou-se que a ausência de qualificação contábil torna os conselheiros refém de técnicos, sendo assim a maioria das atividades fica a cargo do gestor do conselho e do tesoureiro, distanciando a gestão democrática do processo contábil de prestação de contas.

Palavras-chave: Conselhos Escolares. Participação. Gestão Democrática.

¹⁰⁰ Mestranda em Administração no Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade da Amazônia – UNAMA, Professora na Faculdade FACY WYDEN, e-mail: celiane.rodrigues@faculdadeideal.edu.br.

¹⁰¹ Pós Doutora no Campo da Gestão Educacional, Professora do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (PPAD/UNAMA), e-mail: lucianarofer@gmail.com.

¹⁰² Pedagoga, e-mail: daniellycgpdagoga@gmail.com.

PARTICIPATION IN THE SCHOOL BOARD: DILEMS BETWEEN DEMOCRATIC MANAGEMENT AND ACCOUNTING MANAGEMENT IN THE IMPLEMENTATION OF THE PROGRAM “MONEY DIRECT IN SCHOOL”

Abstract

The article aims to investigate the process of participation of councilors in the management of the Federal Money Program (PDDE) of the federal government, in three small, medium and large state public schools, in order to analyze the participation of the actors (councilors) in the process decision-making about school issues and the performance of the community (democratic management) and its relationship with the actions carried out with the resources of the Program and its accountability (accounting management). For the apprehension of data that supported the analysis of the work, an online documentary research was carried out with data mapping: a) at FNDE on the situation of receiving resources and regularity of accountability of the councils of the selected schools; and, b) the Federal Revenue Service on the status of the Council's registration with the Federal Revenue Service, subsequently a focus group was held to collect testimonies from the participants of the School Council. Among the results, it can be highlighted that there are few people who show interest in being part of the councils, originating a long search for volunteers willing to participate as an advisor. It was also reported that the performance of the board without the remuneration or composition of workload compromises the private life of the board members, hindering effective participation. Finally, it was found that the absence of accounting qualification makes board members hostage to technicians, so most activities are the responsibility of the board manager and the treasurer, distancing democratic management from the accounting process of accountability.

Keywords: School Counseling. Participation. Democratic Management.

1 INTRODUÇÃO

Para analisar a participação no conselho sobre a gestão no Programa, no campo teórico, norteia-se em dois campos complementares: a gestão democrática, apresentada como princípio base da gestão na educação, pela Constituição Federal (1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1998; e a Participação, como premissa da própria gestão democrática, e um dos princípios/elementos que constituem a gestão social.

A gestão democrática vai além de um princípio pedagógico. É também um preceito constitucional. Na Constituição Federal no artigo primeiro é estabelecido como cláusula pétrea que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, consagrando uma nova ordem jurídica e política no país com base em dois pilares: a democracia representativa (indireta) e a democracia participativa (direta), entendendo a participação social e popular como princípio inerente à democracia (GADOTTI, 2014).

Para Teixeira (2011) a participação significa ‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, conectado a atividade pública ou ações coletivas. Neste sentido, a participação, como a democracia, é o meio e o fim, pois, sob uma ótica instrumental, pode ser tomada como uma metodologia, presente em políticas sociais, pois sem participação não haveria de ser social (DEMO, 2009). Assim, a democracia pode ser entendida como método ou conjunto de regras para constituição de governo e formação de decisões com ampla participação da comunidade (BOBBIO; MATTEUCCI E PASQUINO, 1998). Tendo, esta participação, a necessidade de superar o “ato de votar”, passando a incluir de forma ativa a comunidade. (TENÓRIO *et al.*, 2008).

O Conselho Escolar configura-se como órgão de representação da comunidade escolar, responsável pela avaliação e fiscalização do cumprimento do PPP, o acompanhamento das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, a fim de garantir o cumprimento das normas da escola, mobilizando os conselheiros para a efetivação de melhoria da qualidade social do processo educativo e da gestão democrática. Adotou-se a abordagem qualitativa por apresentar-se como a mais adequada aos objetivos propostos, principalmente por preocupar-se com os aspectos da realidade, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. (SILVEIRA; CORDOVA, 2009).

A pesquisa está inserida no projeto de extensão denominado: Gestão Participativa e Planejamento Contábil para espaços públicos por meio de análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que visa produzir um diagnóstico sobre a situação da prestação de contas pelos Conselhos Escolares, de um grupo de escolas estaduais, através de convênio firmado entre

a Universidade da Amazônia e a Secretária de Educação do estado do Pará, do financiamento recebido ao órgão gestor do Fundo – FNDE.

Neste contexto, fez-se um recorte para estudar a participação dos atores (conselheiros) no processo decisório sobre as questões da escola e a atuação da comunidade (gestão democrática) e sua relação com as ações realizadas com o recursos do Programa e sua prestação de contas (gestão contábil)

Diante do exposto, a pesquisa buscou verificar quais os desafios enfrentados pelos Conselhos Escolares para garantirem a gestão participativa e o cumprimento das prestações de contas junto ao órgão financiador.

O artigo está exposto em cinco seções. A primeira é esta introdução, na qual se coloca o cenário geral da investigação; a segunda trata da Participação na Escola: reflexões sobre a Gestão Participativa Democrática; a terceira Programas Federais e Conselho Escolar: O PDDE como subsídio de Participação; a quarta é a Metodologia; a quinta versa sobre a Gestão Democrática nos Conselhos Escolares: dilemas entre a prestação de contas e a participação.

2 A PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA: REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO PARTICIPATIVA DEMOCRÁTICA

As escolas da atualidade enfrentam grandes desafios, entre eles está a necessidade de desenvolver no seu ambiente a construção do convívio participativo e, nesse espaço que veicula ensino e aprendizagem, é imprescindível o fortalecimento da ação coletiva, sendo através dos Conselhos escolares, a possível construção de uma escola de qualidade e democrática. Para que acompanhar a perspectiva participativa é importante quebrar paradigmas e redirecionar o olhar, visando a implantação e efetivação de um sistema democrático dentro da gestão escolar. A gestão democrática é um princípio constitucional fortalecido pela LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n. 9394/96 de 20 de dezembro de 1996) conhecida como Lei Darcy Ribeiro e determina que a prática

[...] dos seus gestores associados a uma visão de educação emancipadora. Ela exige um gestor capaz de identificar e implementar espaços de aprendizagem compatíveis com uma educação participativa, certificando a construção de escolas solidárias, democráticas e competentes (BRASIL, 1996).

A gestão democrática do ensino público no Brasil está estabelecida na legislação brasileira, através da Constituição Federal de 1988, mais especificamente no seu artigo 206, Inciso VI. Por seu turno, a Lei de Diretrizes da Educação - LDB, em seu Art. 3º, Inciso VIII,

acrescenta como princípio norteador a “gestão democrática do ensino público, na forma de Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, p. 95).

Segundo a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN) a gestão democrática é definida através do Art. 14 como:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico das escolas; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, p. 20).

A LDB abrange de certa forma o conceito de gestão democrática citada na Constituição Federal, pois define alguns mecanismos de exercício dessa democracia, tendo como princípios a autonomia e participação das comunidades escolares e locais nas decisões educacionais, como a obrigatoriedade da existência dos Conselhos/Colegiados Escolares na elaboração do Projeto Político Pedagógico e na gestão de recursos financeiros levando em consideração os princípios da democracia e da participação.

Para Cury (2002, p. 11):

A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência.

Voltada para um processo de decisão baseado na participação e deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática.

Dentre os documentos que estabelecem a gestão democrática do ensino público está o Plano Nacional de Educação – PNE, Lei 10.172 de 2001, que seguindo o princípio Constitucional e da LDB, define entre seus objetivos:

[...] a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2005, p. 10).

Cabe aos dirigentes da escola, pais professores, pais e comunidade escolar o papel de assumir a construção do ambiente escolar através do Projeto Político Pedagógico (PPP), para que cumpram as funções que lhe são atribuídas através da criação de meios de participação:

O conceito de participação fundamenta-se no princípio da autonomia, que significa a capacidade das pessoas e dos grupos para a livre determinação de si próprios, isto é, para a condução própria da vida. Como a autonomia se opõe às formas autoritárias de tomada de decisão, sua realização concreta nas instituições dá-se pela participação na livre escolha de objetivos e processos de trabalho e na construção conjunta do ambiente de trabalho.

A participação significa, portanto, a intervenção dos profissionais da educação e dos usuários (alunos e pais) na gestão da escola. Há dois sentidos de participação articulados entre si: a) a de caráter mais interno, como meio de conquista da autonomia da escola, dos professores, dos alunos, constituindo prática formativa, isto é elemento pedagógico, curricular, organizacional; b) a de caráter mais externo, em que os profissionais da escola, alunos e pais compartilham, institucionalmente, certos processos de tomada de decisão (OLIVEIRA; LIBÂNEO; TOSCHI, 2012, p. 451).

O excerto demonstra que vivenciar a participação nos espaços deliberativos da escola permite que pais, professores e alunos aprendam e se sintam responsáveis pelas decisões e avaliem os impactos das suas decisões sobre os serviços que irão ofertar e também receber. A participação é, portanto, o principal meio de assegurar a gestão democrática, favorecendo o envolvimento dos alunos, professores e da comunidade no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar.

A participação de todos proporciona melhor conhecimento dos objetivos e das metas da escola, de sua estrutura organizacional e de sua dinâmica, de suas relações com a comunidade. Permitir a participação é papel da escola, pois é necessário construir pontes, ou novas alternativas, que aproximem a comunidade escolar do cotidiano da escola, que ocorram trocas de experiências que favoreçam a renovação do conhecimento, sendo fundamental a integração do Conselho nessa troca de saberes e de convivência democrática. (OLIVEIRA; LIBÂNEO; TOSCHI, 2012, p. 450).

3 PROGRAMAS FEDERAIS E CONSELHO ESCOLAR: O PDDE COMO SUBSÍDIO DE PARTICIPAÇÃO

De acordo com as normas legais brasileiras a educação pública deve ser realizada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, visto que esses entes possuem a responsabilidade e competência pela manutenção e expansão de três sistemas de ensino. Para tanto foi estabelecido uma estrutura de financiamento correspondente.

A Constituição Federal estabelece que a União deve usar 18% e os estados e municípios 25%, no mínimo, da receita resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Essa receita inclui os impostos transferidos da União para estados e municípios e dos estados para os municípios – o que não significa, porém a receita bruta dos orçamentos federais, estaduais e municipais. O orçamento global inclui impostos e outros tributos, tais como taxas e contribuições, empréstimos compulsórios, além de doações, legados e outras eventuais receitas. Assim, o dispêndio mínimo obrigatório para a manutenção e desenvolvimento do ensino refere-se exclusivamente aos impostos, embora a educação receba outras contribuições, como o salário-educação, que não entram no montante relativo aos 18% e 25%. (OLIVEIRA; LIBÂNEO; TOSCHI, 2012, p. 374)

A Carta magna foi cuidadosa com as proposituras sobre a educação, trazendo em seu bojo a figura da descentralização de recursos para a educação. A descentralização financeira dos recursos da educação no Brasil ocorreu de forma gradativa. Tendo uma mudança significativa no cenário brasileiro no início dos anos de 1990, que acompanhando os demais países desenvolvidos, passou a executar a sua reformulação do papel do Estado.

Cury (2012, p.8) acrescenta:

A constituição faz uma escolha por um regime normativo e político plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social como um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão.

Essa reforma causou mudanças na relação entre o poder central com os sistemas de ensino e com a escola. No caso dos sistemas de ensino municipais, a União utilizou-se do FUNDEF como instrumento que passaria a garantir aos municípios a “capacidade” de arcar com o novo desenho proposto, enquanto que para as escolas foi adotado o PDDE como estratégia financeira para proporcionar uma “autonomia” da gestão e das práticas educativas que a unidade educativa se propõe a desenvolver, através do modelo de gestão participativa.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é uma das políticas de financiamento da União e um programa do MEC de descentralização de recursos financeiros federais voltados para o atendimento do ensino fundamental regular que surgiu em 1995, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, como uma política de descentralização com o objetivo de propiciar assistência financeira em caráter suplementar às escolas públicas educação básica, em âmbito estadual, municipal, federal e às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, desde que as mesmas estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras de atendimento direto e gratuito ao público. (BRASIL, 1995, p. 11).

A princípio o programa era denominado como Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) o que posteriormente foi alterado, passando a chamar-se Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) por força da Medida Provisória do Governo Federal (n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998), conforme descrito:

Art. 8º Fica instituído, no âmbito do FNDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola, com o objetivo de prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas. Seu objetivo é propiciar assistência financeira,

com cunho suplementar, especificamente às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, (FNDE, 2001).

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) implementado em 1998, reúne várias ações que visam a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica (MAFASSIOLI, 2015) e se estabeleceu como uma política de financiamento do governo federal, tem em sua constituição o princípio da gestão democrática sobre a gestão dos recursos realizadas pelas Unidades Executoras (UEXs) compostas pelos conselhos Escolares (MEC, 2006).

O programa visa à descentralização do capital financeiro, objetivando a democratização das decisões agregando autonomia de gestão financeira e propiciando uma maior participação da comunidade escolar na administração dos recursos financeiros transferidos a escola pública pelo FNDE, ocasionado certa desburocratização da gestão desses recursos. Além de almejar a democratizar a gestão dos recursos repassados pelo FNDE o PDDE é um dos programas de ação governamental, cujos objetivos eram:

Propiciar a elevação da qualidade do ensino e sua universalização, de modo que toda criança tenha acesso e possa permanecer em uma escola dotada de recursos didático-pedagógicos e humanos bem preparados, com vistas à promoção da equidade de oportunidades educacionais, como meio de redução das desigualdades sociais e de consolidação da cidadania. A concepção de uma escola que ofereça ensino de qualidade é responsabilidade de todos - governo e sociedade. E é neste contexto que se insere o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Por um lado, provendo, supletivamente, meios para aquisição dos recursos didático-pedagógicos, equipamentos, reparos e conservação do prédio da unidade de ensino. Por outro, reforçando a autogestão escolar e a participação social, mediante a descentralização decisória e funcional do emprego do dinheiro (FNDE, 2006, p. 3).

A participação deve envolver todos os seguimentos escolares, preocupação que foi manifestada na carta magna do provo brasileiro com a criação da gestão democrática e reafirmada pela LDB/96, no artigo 14 e seus incisos, quando propõe que cada estabelecimento de ensino oportunize seus vínculos com a comunidade:

Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A participação da comunidade através do Conselho Escolar consolida a gestão democrática contribuindo com a democratização do ensino e modificando efetivamente a escola através do estabelecimento de um ambiente colaborativo, como explica Gadotti (2014, p. 3):

[...] Participação Social aquela que se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias etc. São os espaços e formas de organização e atuação da Participação Social. É assim que ela é entendida como categoria e como conceito metodológico e político pelos gestores públicos que a promovem. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil. É certo que a participação social na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas vem sendo fortalecida, como prevista e reconhecida pela Constituição Cidadã de 1988.

Conselho Escolar é um órgão representativo, constituído por representantes dos segmentos da Unidade Escolar, que tem por finalidade participar da sua gestão, como práticas democráticas, estabelecendo uma instância de poder nesta instituição. Pode-se destacar alguns segmentos representativos da escola, classificando-os como sendo: Conselho Escolar, Conselho de Classe, Grêmio Estudantil, Caixa Escola e a Associação de Pais e Mestres.

O Conselho Escolar torna-se decisivo na democratização da escola, por definir-se como órgão colegiado composto por membros representantes das comunidades escolar e local, a saber, diretores, coordenadores pedagógicos, professores, funcionários, estudantes, pais e outros representantes da comunidade. Além de deliberar sobre questões político pedagógicas, administrativas, financeiras, assumindo importantes funções deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras. (Brasil, 2016). Segundo o Estatuto do Conselho Escolar em seus Art. 4º e 5º:

Art. 4º - O Conselho Escolar tem por finalidade efetivar a gestão escolar, na forma de colegiado, promovendo a articulação entre os segmentos da comunidade escolar e os setores da escola, constituindo-se no órgão máximo de direção.

Art. 5º - Gestão Escolar é o processo que rege o funcionamento da escola, compreendendo tomada de decisão, planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das questões administrativas e pedagógicas, efetivando o envolvimento da comunidade, no âmbito da unidade escolar, baseada na legislação em vigor e nas diretrizes pedagógicas administrativas fixadas pela Secretaria de Educação.

A proposta da implantação do Conselho Escolar se fundamenta em contribuir para um processo democrático de gestão em que se dá liberdade de administração e expressão com o compromisso de todos os sujeitos integrantes do processo educativo. Esta concepção vem aos poucos sendo efetivada nas escolas através das eleições dos conselhos, realizada pela

comunidade escolar se tornando um exemplo de exercício da cidadania dentro do ambiente escolar.

A Comunidade Escolar é o conjunto constituído pelos membros do magistério, alunos, pais ou responsáveis pelos alunos e funcionários que participam da ação educativa na escola. Desta forma é notada a importância da atuação e representação dos integrantes do Conselho Escolar visando aumentar o interesse dos alunos inspirados nas finalidades e objetivos da educação pública, para assegurar o cumprimento da função da escola que é ensinar. (Brasil, 2006)

O Conselho Escolar se torna um aliado na luta pelo fortalecimento da democracia dentro das unidades escolares auxiliando a escola na ampliação de sua autonomia em relação à condução das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras, sem que elas percam sua vinculação com as diretrizes e normas do sistema público de ensino e ao mesmo tempo fortalecendo a pluralidade de debates e ideias que aumentam a qualidade de ensino. Segundo o Estatuto dos Conselhos Escolares, Art.10º, seus objetivos estão pautados em:

- I. Democratizar as relações no âmbito da escola, visando à qualidade de ensino através de uma educação transformadora que prepare o indivíduo para o exercício da plena cidadania;
- II. Promover a articulação entre os segmentos da comunidade escolar e os setores da escola, a fim de garantir o cumprimento da sua função que é ensinar;
- III. Estabelecer, para o âmbito da escola, diretrizes e critérios gerais relativos à sua organização, funcionamento e articulação com a comunidade de forma compatível com as orientações da política educacional da Secretaria de Educação, participando e responsabilizando-se social e coletivamente, pela implementação de suas deliberações. (BRASIL, 2006, s/p).

As atribuições do Conselho Escolar podem mudar de acordo com as diretrizes do sistema de ensino e das definições das comunidades local e escolar. Destaca que o mais importante é não perder de vista que o Regimento, a ser construído coletivamente na escola, constitui a referência legal básica para o funcionamento da unidade escolar e, desse modo, é fundamental que a instituição educativa tenha autonomia para elaborar seu próprio regimento. Dentre as principais atribuições do Conselho destacamos a sua função de coordenação do coletivo da escola e a criação de mecanismos de participação, exposto nos Cadernos do Programa Fortalecimento dos Conselhos Escolares. (BRASIL. MEC/SEB. 2004, p.43)

O Conselho Escolar possui papel preponderante na participação e discussão dos rumos educacionais da escola onde está inserido, além de ações desenvolvidas nos projetos educativos e sociais que integram o elo de participação comunidade versus escola. Nesta perspectiva Drescher (2014, p. 22) afirma:

O Conselho Escolar aproxima todos os segmentos escolares a fim de buscar alternativas que contemplem a todos e que traga melhorias significativas para o ensino, pois havendo participação e comprometimento de todos para com o ato de aprender, se poderá construir um conhecimento significativo, adaptado a realidade de cada comunidade. Assim todos ganham e aprendem, pois diante do exercício da democracia, da participação, do comprometimento, o Conselho Escolar cresce e se fortalece dentro e fora do espaço escolar, podendo buscar melhorias para a escola junto do seu ente federado.

Os conselhos escolares são órgãos colegiados que representam a comunidade escolar e local se constituindo num órgão consultivo e deliberativo, que trata das questões financeiras, administrativas e pedagógicas da escola, juntamente com a direção da escola, fomentando continuamente a participação, a discussão e o exercício da tomada de decisão.

Libâneo (2004, p. 200) sugere que a comunidade escolar deve ser preparada para a participação social, visto que a participação social é uma exigência educativa para viabilizar o controle público não estatal sobre o Estado, processo que demanda a articulação e o exercício dentro do ambiente escolar das competências sociais de alunos, professores e comunidade.

Cury (2002, p. 11) concorda com a importância da participação:

A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência.

Voltada para um processo de decisão baseado na participação e deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática.

O exercício da participação proporciona a comunidade escolar não apenas habilidades para o exercício da democracia, porém permite também as rédeas sobre as escolhas que podem contribuir para o futuro da sociedade em que vivem. Paulo Freire (1993, p.89) pensava que a participação precisa ser estimulada:

É preciso e até urgente que a escola vá se tornando um espaço acolhedor e multiplicador de certos gostos democráticos como o de ouvir os outros, não por puro favor mas por dever, o de respeitá-los, o da tolerância, o do acatamento às decisões tomadas pela maioria a que não falte contudo o direito de quem diverge de exprimir sua contrariedade. O gosto da pergunta, da crítica, do debate. O gosto do respeito à coisa pública que entre nós vem sendo tratada como coisa privada, mas como coisa privada que se despreza.

Neste sentido, promover a participação em um ambiente democrático pode revelar cidadãos conscientes e multiplicadores na geração de novos espaços de participação efetiva na sociedade.

4 METODOLOGIA

Trata-se de metodologia de abordagem qualitativa, exploratória, fundamentada em 3 (três) etapas: 1) Pesquisa Documental com Legislação da Educação, Normas do PDDE, Atas das Reuniões de Conselhos Escolares; 2) Grupo Focal com tesoureiros e presidentes de conselhos de Escolas Estaduais do Pará, realizado na sede do CEFOR (Centro de Treinamento e Formação do Estado do Pará) e na Universidade da Amazônia, através de rodas de conversas direcionadas ao tema “PDDE”, “Prestação de contas”; e, “atuação do Conselho Escolar”; 3) Tabulação dos dados e visita nas escolas selecionadas para participação nas reuniões do Conselho ao longo de 5 (cinco) meses. Para a interpretação dos dados, utilizou-se a Análise de Conteúdo que se fundamenta em um conjunto de técnicas de análise de comunicações, segundo Bardin (2009).

5 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS CONSELHOS ESCOLARES: DILEMAS ENTRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS E A PARTICIPAÇÃO

A Lei 11.947 no seu art. 22 e parágrafo 1º define quais os entes que devem receber os recursos e sobre quais bases são distribuídos os recursos do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica.

A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário e aos polos presenciais da UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados na educação básica e na UAB, de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e com dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – CAPES.

Essa assistência financeira será concedida sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante crédito do valor devido em conta bancária específica diretamente à unidade executora própria, representativa da comunidade escolar, ou àquela qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto

e gratuito ao público e quem não possui unidade executora própria o crédito será direcionado ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município mantenedor do estabelecimento de ensino.

A Lei nº 11.947 no seu art. 23 determina em quais gastos podem ser utilizados os recursos do PDDE e para qual objetivo: Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

A parcela dos recursos do PDDE que pertence à categoria de custeio destina-se a cobrir despesas relacionadas aquisição de material de consumo (materiais de expediente, limpeza, construção, etc.) e contratação de serviços (manutenção hidráulica, elétrica, jardinagem etc.). Já a parcela de capital deve ser empregada na aquisição de materiais permanentes (eletrodomésticos, computadores, mobiliário, etc.).

A portaria 448 de 13 de setembro de 2002, da Secretaria do Tesouro Nacional, no art. 2º, esclarece a diferença entre material de consumo e material permanente: Material de Consumo, aquele que, em razão de seu uso corrente perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos; Material Permanente, aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos. Em 02 de março de 2011 através da Resolução nº 9 foi normatizado através do Conselho Deliberativo da FNDE as aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços, com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pelas Unidades Executoras Próprias (UEX) e Entidades Mantenedoras (EM), visando sistematizar, disciplinar e padronizar os procedimentos administrativos em todo território nacional recomendados pela Autarquia desde o início do programa.

Moreira (2012) apresenta ponderações sobre o PDDE :

[...]observa-se na implantação do PDDE, a predominância de um tipo de autonomia relativa das escolas para gerir recursos financeiros , posto que seu poder de decisão é previamente parametrizado por uma instância central e a aplicação dos recursos é fragmentada em distintas ações.

Face as determinações previstas nas leis que regem os procedimentos financeiros na área pública, tais como procedimentos de coleta de preços, conciliação bancária, e processo de prestação de contas de acordo com as resoluções do FNDE, podemos afirmar que não há plena autonomia nos procedimentos dos executores dos recursos financeiros públicos. Um dos principais dilemas é que as normas para os entes públicos alcançarão as escolas através dos seus Conselhos Escolares que foram estabelecidos como gestores de um recurso que está sob regramento da legislação pública, sendo obrigados a cumprir os critérios dos demais entes

públicos e seu grupo diretor não possui na maioria dos casos habilitação profissional para atender as exigências impostas pelo Órgão gestor do financiamento, caso não sejam respeitadas todas as regras o Conselho estará inapto a receber novos recursos do Programa. (SILVA COSTA; LIMA; LEITE)

Coaduna-se com autores, como Mafassioli (2015), que afirma que a gestão democrática têm-se enfraquecido nos últimos anos dentro das escolas públicas, pois o gestor que é considerado um dos principais articuladores da participação da comunidade no processo de gestão, tem de se ocupar com outras tarefas e questões burocráticas que inviabilizam suas articulações com a comunidade escolar. Infere-se que o paradoxo vivenciado pelos Conselhos entre a participação e a exigências técnicas/gerenciais solicitadas pelo Programa, distanciam ações consideradas participativas, e que, conseqüentemente, dificultam a vivencia da gestão democrática.

O emaranhado de normas e regras que são emitidas pelo Órgãos financiadores podem desviam a atenção dos Diretores das atividades promotoras da gestão democrática podendo inviabilizar a clareza no direcionamento das ações de integração da participação de alunos, professores e da comunidade em geral.

Analisando a fala dos componentes dos Conselhos oferecidas em nossos encontros destacamos que ficou evidente que a maior preocupação dos conselheiros é com a área pedagógica, visto que os conselheiros indicaram que a área financeira nunca fez parte do Projeto Político Pedagógico das Escolas, destaca-se, a seguir, 4 (quatro) questões apontadas nas falas dos participantes:

1ª QUESTÃO: OS RECURSOS PREVISTOS DO PDDE SÃO INSERIDOS NO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO COMO ORÇAMENTO FINANCEIRO

1º participante: “Não faz parte”.

2º participante: “Não faz parte”.

3º participante: “Não faz parte”.

2ª QUESTÃO: DIFICULDADE DE ARREGIMENTAR CONSELHEIROS

1º participante: “É difícil um professor com espontaneidade para assumir”.

2º participante: “Não houve dificuldade para organização do Conselho”.

3º participante: “Forma o conselho com pessoas que não querem participar”.

Essa dificuldade encontrada em algumas escolas Paraenses também é encontrada em outros locais, como registra SILVA (2015, p. 21):

Outro problema enfrentado por estes órgãos, e conseqüentemente pelas escolas, é que após a escolha de seus membros torna-se dificultoso reuni-los em número considerável. Se, como vimos anteriormente, o preenchimento das vagas dessas entidades já é difícil, maiores ainda são as dificuldades para que os representantes eleitos compareçam às reuniões. Conta-se, via de regra, com a participação de alguns deles, geralmente os responsáveis por funções estratégicas da entidade, como, por exemplo, o diretor executivo e o diretor financeiro (Diretor de Escola, 2018).

3ª QUESTÃO: AUSÊNCIA DE CARGA HORÁRIA e DISPONIBILIDADE DOS PAIS PARA CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES DOS CONSELHOS

1º participante: “Um dificuldade é a não contemplação de carga horária para o Professor que compõe o Conselho”

2º participante: “A ausência de carga horária impede alguns professores de assumir”

3º participante: “As pessoas tem sua própria vida, isso mexe com a estrutura do Conselho e alguns membros se afastam”

Estas falas nos remete a Silva (2015, p. 28): registra problemas semelhantes em sua pesquisa:

Cada qual parece preocupar-se apenas com seus problemas pessoais, sem a lembrança de que o mais importante é o interesse coletivo. O interesse coletivo, quando conquistado pelo grupo, poderá, também, contemplar os interesses pessoais. É também importante que reconheçamos as dificuldades enfrentadas pelo segmento dos pais em participar dessas reuniões, originadas por vários motivos. Dentre eles, apontamos dois: 1) a falta de tempo, resultado, às vezes, da longa jornada de trabalho; e 2) a incompreensão, de muitos deles, dos assuntos tratados nas mesmas. Acreditamos que a unidade de ensino poderia atuar positivamente, pelo menos nestes dois aspectos, no intuito de dar maiores possibilidades aos pais de participar desses encontros. No primeiro caso, poderia combinar com os interessados o horário que melhor disponibilidade de todos. No segundo, considerando que essa incompreensão é resultado da distância entre as duas culturas - a da escola e a desses pais -, ela poderia ter mais cuidado com o uso do vocabulário, com o uso da linguagem e, ainda, tornar mais didática a apresentação dos assuntos que serão discutidos.

4ª QUESTÃO: EXIGÊNCIAS NO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS E TRIBUTÁRIAS

1º participante: “Conciliação bancária e da documentação em geral”.

2º participante: “A maior dificuldade é a documentação. A dinâmica da prestação de contas é diferente da rotina das escolas”.

3º participante: “Nosso problema é interno. As pessoas que integram o Conselho não possuem qualificação na área contábil, e esse conhecimento é exigido no ato de prestar contas”.

Novamente remonta-se Silva (2015, p. 11): faz apontamentos sobre essa questão:

A chegada desses recursos às escolas, por um lado, facilitou o trabalho dos gestores na administração da escola, inclusive na promoção de melhorias das questões pedagógicas. Por outro lado, ampliou as responsabilidades na gestão financeira. Essa nova função envolve o levantamento de prioridades, a elaboração de planos financeiros, a pesquisa de orçamentos, a compra de materiais, conferência de notas fiscais e do material entregue, o cuidado com a data dos cheques em consonância com a prestação de serviços, a fiscalização da mão de obra, por fim a prestação de contas. Todo esse processo deve passar pelo conselho escolar ou órgão assemblado, que deve exercer o controle social do uso adequado desses recursos.

É importante registrar que juntamente com as questões financeiras existem as questões tributárias que quando não cumpridas são transformadas em multas que devem ser pagas sob pena de serem imputadas aos conselheiros futuramente. Observou-se que há um constante esforço para que as contas sejam regularizadas e as escolas se tornem aptas para receber os recursos quando forem disponibilizados pelo governo federal, porém há questões que ultrapassam o esforço da direção da escola e dos conselheiros, tais como prestações de contas antigas que não forem regularizadas, atas não registradas junto ao cartório e multas não pagas junto a Receita federal. Esses fatores restringem o esforço da participação pelos interessados em contribuir nos conselhos escolares.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos resultados obtidos na pesquisa realizada verificou-se que apesar de ter decorrido 20 (vinte) anos de implantação do PDDE, a gestão democrática ainda se constitui num desafio para as escolas públicas, visto que o programa não concede liberdade decisória aos conselheiros e a comunidade na efetivação dos gastos em atendimento as necessidades da escola.

Outro conceito não atingindo plenamente é o da autonomia, pois na perspectiva da gestão democrática essa autonomia é inerente a responsabilidade com todos os participantes do processo, dependem de decisão partilhada e coletiva, o que na realidade não se efetiva. Conforme atesta Barroso (2005, p. 17) a autonomia é uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis.

A participação é extremamente importante pois onde a democracia impera, os conselheiros possuem ativa participação e contribuem com a sua comunidade, com a sua cidade, estimulando o exercício da gestão democrática.

De acordo com os entrevistados, a participação é dificultada por fatores tais como: sobreposição de atividades, não liberação da maioria para as atividades exigidas pelo Conselho, exigências normativas de cartórios e da receita federal não entendida pelos Conselheiros, visto não se adequar as suas atividades profissionais.

Vale ressaltar que é louvável o esforço que muitos Conselheiros demonstram na execução e no cumprimento de suas atividades extraclasse no sentido de manter o Conselho ativo e com suas prestações de contas regulares.

Assim, a participação se concretiza ora pela boa vontade de Conselheiros e da comunidade escolar, ora pela imposição do Órgão gestor na exigência do cumprimento das obrigações impostas às escolas através dos Conselhos Escolares e em parcela menor pela consciência de que a participação efetiva a gestão democrática.

REFERÊNCIAS

ARRUDA FILHO, Emílio JM; FARIAS FILHO, Milton C. **Planejamento da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2013.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In. FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000. P. 11-32.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, vol. 1, 1998.

BRASIL, L. D. B. Lei 9394/96. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 20 de abril de 2018.

BRASIL. Constituição Federal do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 abr 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal... **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009. P. 8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 16 abr 2018.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Cadernos do Programa Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília, 2004, volumes-1 a 5.

BRASIL. Ministério da Educação. **Módulo PDDE**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Secretaria de Educação a Distância – 2. ed. Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2006. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao.../modulo_pdde_conteudo.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução FNDE/CD nº 63**. de 15 de dezembro de 2009. Autoriza destinação de recursos às unidades escolares de ensino médio regular não profissionalizante das redes dos Estados e do Distrito Federal selecionadas para integrarem o Programa Ensino Médio Inovador, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2009. Seção 1. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl>>

_tipo=RES&num_ato=00000063&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/ME>.
Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 03, de 04 de março de 1997. Estabelece os critérios e formas de transferências de recurso financeiros às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distritos e municipal e às escolas de educação especial mantidas por organização não governamental, sem fins lucrativos, à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE, em 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 mar. 1997. P. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 abr. 2013. Disponível em:
<<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4386-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnden%C2%BA-10,-de-18-de-abril-de-2013>>. Acesso em: 5 abr. 2018.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J.R.; TENÓRIO F. G. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. 2 Ed. Curitiba: CRV, 2015.

CRUZ, Rosana Evangelista da; JACOMINI, MÁRCIA APARECIDA. Produção Acadêmica sobre Financiamento da educação: 2000-2010. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. V. 98, n.249, p 347-370, mai./ago. 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 18, n. 2, 2002.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. Cortez, 2009.

DRESCHER, Carla Hulda Pfeifer. **A importância do conselho escolar para a gestão democrática da escola**. 2014. Disponível em : <https://scholar.google.com.br/scholar?> Acesso em: 18 de abril de 2018.

FREIRE, Paulo. **Professora Sim, Tia Não**. Cartas a Quem Ousa Ensinar. São Paulo: Olho d'Água, 1997c. (1.ed. 1993).

GADOTTI, Moacir. Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. **Brasília: Conae**, 2014. Disponível em : http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf . Acesso em : 18 de abril de 2018.

LIBÂNIO, José Carlos. Pedagogia e pedagogos, para quê?. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 131, 2007.

LUCK, Heloísa. **Gestão participativa na escola**. Petrópolis: Vozes, 2006.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 5.

MARQUES, L. R. A formação de uma cultura democrática na gestão da escola pública: analisando o discurso dos conselheiros escolares. **Educação & Sociedade**. v. 33, nº 121, p. 1175-1194, 2012.

OLIVEIRA, João Ferreira de; LIBÂNEO, José Carlos; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. Cortez Editora, 2012.

SILVA COSTA, Elisangela André da; LIMA, Maria Socorro Lucena; LEITE, Maria Cleide da Silva Ribeiro. A construção da profissionalidade do gestor escolar: concepções e práticas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 31, n. 1, p. 65-84.

SILVA, Eliane de Fátima da. **Conselho escolar: a importância da participação nas escolas. 2014**. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?>. Acesso em: 18 de abril de 2018.

SILVA, Nilson Robson Guedes. A participação da comunidade na gestão escolar: dádiva ou conquista? **Revista de Educação**, v. 9, n. 9, 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.