

VIVÊNCIAS DE EMPODERAMENTO NO EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

***EXPERIENCES OF EMPOWERMENT IN THE
EXERCISE OF SOCIAL PARTICIPATION IN PUBLIC
POLICY MANAGEMENT COUNCILS***

MARIA ELISABETH KLEBA

Doutora em filosofia - Universidade de Bremen (Alemanha)
Professora da Unochapecó
kleba@unochapeco.edu.br

DUNIA COMERLATTO

Doutora em Serviço Social – PUC/Porto Alegre
Professora da Unochapecó
dunia@unochapeco.edu.br

Recebido em: 15/07/2010

Aprovado em: 23/12/2010

ISSN 2175-5787

Resumo

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem-se como espaços de democratização e empoderamento, pois oportunizam a participação da sociedade na definição da agenda política e da destinação de recursos públicos. Trata-se de um estudo de caso realizado com representantes de uma instituição de ensino superior a partir de sua atuação junto a conselhos gestores no município de Chapecó/SC. Foram identificados os seguintes núcleos de sentido que apresentam evidências de empoderamento: a inserção dos atores nos processos deliberativos, quando os atores reconhecem seus potenciais e assumem papel ativo no cenário político; o aprendizado do diálogo nos processos deliberativos, quando vivenciam sentimentos de pertencimento e promovem diálogos com vistas a tomar decisões de forma compartilhada; desafios da participação social nos processos deliberativos, quando promovem relações de parceria em prol de interesses coletivos. Como instituição produtora e difusora de saberes e práticas, a universidade pode garantir apoio efetivo aos processos de qualificação das agendas públicas, influenciando as decisões políticas em prol de maior equidade e justiça social.

Palavras-Chave: participação social; conselhos gestores; gestão pública.

Abstract

The public policy management councils are constituted as spaces of empowerment and democratization, as nurture society participation in setting the political agenda and allocation of public resources. It is a case study conducted with representatives of a university through its action in the management councils in Chapecó/SC. We identified the following units of meaning that show evidence of empowerment: the inclusion of actors in deliberative processes, where actors recognize their potential and take an active role in the political arena; learning dialogue in deliberative processes when experiencing feelings of belonging and promote dialogues in order to make decisions shared, challenges of social participation in decision-making processes, when they promote partnership relations in favor of collective interests. As an institution that produces and disseminates knowledge and practices, the university can ensure effective support to the training process of the public agenda, influencing policy decisions in favor of greater equity and social justice.

Key-Words: social participation; management councils; public management.

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública assume no Brasil a partir de 1988 novos desafios no sentido de promover a democratização do Estado, oportunizando a sociedade maior participação nos processos de decisão e implementação das políticas sociais. A partir da década de 1990 são instituídos conselhos gestores como um novo formato de inserção da sociedade junto a gestão pública nos três níveis de governo, os quais assumem, na maioria dos casos, caráter deliberativo e fiscalizador. Tanto nos processos decisórios sobre a política, quanto no acompanhamento de sua execução, os conselhos devem atuar como órgão independente mas ao mesmo tempo integrado às estruturas setoriais da administração pública.

A Constituição de 1988 é um marco na democratização, à medida que compatibilizou princípios da democracia representativa e da democracia participativa, “reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas” (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 374). Frequentemente os conselhos tem sido capazes de mobilizar atores, defender direitos e promover consensos a respeito de prioridades para as políticas públicas. Seja em acordo com as linhas de ação do Estado, seja em conflito com elas, estes fóruns contribuem para a legitimação das decisões públicas (idem).

Por meio dos conselhos gestores, a participação social oportuniza maior transparência no processo decisório e maior visibilidade das ações. Além disso, garante maior oportunidade aos diferentes atores sociais de expressarem suas demandas, o que resulta em maiores chances em incluir na agenda política necessidades e interesses de grupos menos organizados ou com menor poder de pressão junto ao aparelho estatal. Isso permite um maior avanço na ampliação de direitos e na promoção da equidade social no campo das políticas públicas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

No entanto, é nesse espaço compartilhado por diferentes atores e segmentos sociais que emergem conflitos de interesse, requerendo de todos os envolvidos disposição e esforço na constituição de processos dialógicos. Neste sentido, os conselhos podem constituir-se enquanto espaços democráticos, à medida que os atores ali envolvidos desenvolvam não apenas suas habilidades para negociar e consensuar, mas também para inovar, criando novas possibilidades a partir do compartilhamento de idéias e experiências.

Tais habilidades são desenvolvidas à medida que as pessoas envolvidas estejam abertas para aprender novas competências, saberes e formas de agir e interagir nos espaços de

suas relações cotidianas, entre os quais ressaltamos os espaços das organizações que estes representam nos conselhos gestores. Experiências de liderança, enfrentamento de conflitos, acesso e utilização de informações e tomada de decisões nesses espaços oportunizam a auto-estima e fortalecem a habilidade de comunicar-se e o sentimento do poder pessoal e coletivo, além de viabilizar o cultivo de relações de respeito e reciprocidade (KLEBA; WENDHAUSEN, 2009). A ação e a interação vivenciadas no contexto organizacional determinam a construção da identidade do indivíduo, do grupo e da própria organização. Nesse sentido, o contexto organizacional constitui-se cenário importante para potenciação das existências: a experiência de *realizar e pertencer* nesse espaço promove processos de identificação, gerando estímulos, novas descobertas e novos modos de realizar, de agir e interagir (MACHADO, 2003).

De certa forma, os conselhos gestores podem funcionar como catalizadores de potenciais criativos, à medida que reúnem pessoas com experiências de liderança e de participação ativa em processos de tomada de decisão. Podem constituir-se, assim, em espaços empoderadores, pois oportunizam que pessoas e, por meio destas, coletivos vivenciem a experiência de fazer parte de processos que determinam aspectos relevantes da vida em comunidade, que influenciam a agenda política e, muitas vezes, estabelecem a destinação de recursos públicos a partir da definição de prioridades. Uma organização empoderadora gera oportunidades a seus membros, ampliando o acesso a informações e recursos, oportunizando experiências de tomada de decisão e de enfrentamento de conflitos, fortalecendo sua capacidade de intervenção. Por outro lado, para que estes fóruns sejam reconhecidos como espaços empoderados, ou seja, com potencial de provocar impactos sobre as políticas públicas, assim como a legislação preconiza, devem promover a partir de seus membros a formação de uma rede social de relações empoderadoras, que, "devido ao reforço mútuo, tem um potencial extraordinário para a mudança social" Para Friedmann (1996, p. 125).

Swift e Levin (apud HERRIGER, 2006b) compreendem que há duas faces, interdependentes, de uma mesma moeda no processo de empoderamento: a dimensão psicológica e a dimensão política. A primeira refere-se ao desenvolvimento de um determinado modelo de auto-reconhecimento, através do qual as pessoas adquirem ou fortalecem seu sentimento de poder, de competência, de auto-valorização e auto-estima. A segunda implica na transformação das estruturas sociais em vista de uma redistribuição de

poder, produzindo mudanças das estruturas de oportunidades da sociedade. Herriger (2006b) enfatiza estas dimensões do empoderamento, salientando que o desenvolvimento de competências e da capacidade de enfrentar situações difíceis ocorre nos espaços da micro-política cotidiana e é fortalecido no espaço da política macro, à medida que as pessoas se apropriam de habilidades de participação democráticas e do poder político de decisão.

O debate desenvolvido neste artigo tem como foco a seguinte questão de estudo: em que medida conselhos gestores de políticas públicas têm se constituído espaço de empoderamento de atores e organizações, contribuindo efetivamente ao empoderamento estrutural e político por meio da participação social na gestão pública? O estudo teve como objetivo analisar experiências de empoderamento vivenciadas por professores de uma instituição de ensino superior (IES) a partir de sua atuação junto a conselhos gestores de políticas públicas.

2.METODOLOGIA

Os resultados aqui apresentados e debatidos provem de um estudo de caso realizado no ano de 2009, tendo como foco a participação de representantes de uma instituição de ensino superior (IES) em diferentes conselhos municipais no município de Chapecó/SC. Foram entrevistados ao todo seis professores indicados pela IES como representantes nos conselhos gestores do município, tendo como critério de seleção a diversidade de áreas/setores da gestão contemplados, tempo de atuação do professor como representante da IES no conselho gestor e tempo de atuação do mesmo na IES.

A partir destes critérios foram incluídos representantes da IES nos seguintes conselhos municipais: Assistência Social, Desenvolvimento Econômico, Educação, Direitos do Idoso, Direitos da Mulher e Saúde. Cada professor foi entrevistado por uma estudante bolsista em duas etapas, a partir de um roteiro com questões relacionadas a sua trajetória pessoal de vida, sua atuação como conselheiro e iniciativas junto à IES que contribuíssem para qualificar sua atuação como representante institucional no conselho gestor.

As falas dos entrevistados foram transcritas e sistematizadas a partir de um roteiro de análise construído com base em diferentes autores, destacando três níveis de empoderamento: pessoal, grupal ou organizacional e político ou estrutural (KLEBA; WENDHAUSEN, 2009).

Para o tratamento e a interpretação dos dados foi empregada a análise temática proposta por Minayo (2000), buscando os núcleos de sentido que compõem a comunicação, cuja presença seja significativa para os objetivos propostos em cada etapa. Para esse artigo foram selecionados, dentre os resultados revelados, os seguintes núcleos de sentido: Da platéia ao palco: a inserção dos atores nos processos deliberativos; Atores coadjuvantes nos cenários da política: o aprendizado do diálogo nos processos deliberativos; De ator a co-autor na gestão de políticas: desafios da participação social nos processos deliberativos.

Cabe ressaltar que este estudo se insere no processo de pesquisa sobre conselhos gestores desenvolvido há mais de uma década na região do oeste de Santa Catarina, com especial foco no município de Chapecó. Neste sentido, o debate que será desenvolvido a seguir se sustenta em diversas fontes de dados coletados neste período junto a conselhos gestores, a conselheiros e a organizações (instituições e entidades) com representação nesses fóruns. Além de entrevistas e grupos focais, a obtenção de dados neste processo empregou observação sistemática em reuniões ordinárias, leitura de documentos como leis de criação, regimento interno e as atas das reuniões dos conselhos, entre outros. Desta forma, as reflexões aqui problematizadas recorrem também a resultados produzidos em estudos anteriores, buscando ampliar e aprofundar a compreensão sobre a efetividade da participação social nos conselhos gestores de políticas públicas.

Em relação aos aspectos éticos, o projeto foi aprovado por um Comitê de Ética credenciado, observando-se os preceitos éticos recomendados pelo parecer 196/96. Obteve-se a autorização da IES selecionada, bem como o consentimento livre e esclarecido dos sujeitos que participaram da pesquisa. Neste sentido, visando garantir o anonimato dos participantes, serão atribuídos neste artigo nomes fictícios aos entrevistados, bem como letras do alfabeto a espaços cuja identificação poderia revelar sua identidade.

3.RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da Constituição Federal, homologada em 1988, institui-se no Brasil um arcabouço jurídico que resultou na ampliação da participação dos atores sociais nos processos de deliberação e implementação das políticas sociais. Atendendo demandas da sociedade por descentralização e democratização do Estado, foram institucionalizados conselhos gestores de

políticas sociais, o que tem oportunizado a diferentes atores novas formas de expressar interesses e representar demandas junto ao Estado (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

A capacidade de atuação destes conselhos gestores, no entanto, requer um processo de capacitação das pessoas, com vistas a que estas não só se interessem sobre assuntos de natureza política, mas também participem desses espaços de forma efetiva.

Segundo a teoria da cultura política, a confiança interpessoal e a confiança nas instituições políticas são pré-condições para a formação de associações secundárias que, por sua vez, podem agir como promotoras da participação política e, conseqüentemente, no aperfeiçoamento da democracia. (BACHERO, 2003. p 91)

O capital social, diferente de outras formas de capital, existe em uma “relação social” e não no indivíduo sozinho. Neste sentido, é construído especialmente em coletividades institucionalizadas como: universidades, governos, associações informais de pessoas, nas quais são formados e transferidos conhecimentos e visões de mundo (idem).

O exercício da democracia exige sentimentos como confiança e pertencimento entre as pessoas e a articulação de redes sociais horizontais. Esta condição é necessária, mas não é suficiente, pois, esses recursos serão relevantes para a democracia à medida que as pessoas se preocupem com assuntos que vão além de suas vidas privadas. “Aqui o papel do Estado, nos seus vários níveis, e a comunidade acadêmica tornam-se insubstituíveis, pois são esses agentes que podem articular a construção de capital social em um sentido mais amplo e mais abrangente” (BACHERO, 2003, p. 102).

Com este entendimento, de que a universidade constitui-se lugar de relações por meio das quais são produzidos e transferidos conhecimentos, concepções e práticas, este estudo analisa: em que medida a participação de professores de uma IES em conselhos gestores de políticas públicas têm se constituído processo de empoderamento, com efeito sobre pessoas e organizações e reflexos sobre a gestão da política pública?

Os núcleos de sentido que organizam a análise desenvolvida a seguir apresentam evidências de empoderamento identificadas no estudo, relacionadas aos três níveis definidos na metodologia, a saber: da platéia ao palco: a inserção dos atores nos processos deliberativos – nível individual, quando os atores reconhecem seus potenciais e assumem papel ativo no cenário político; atores coadjuvantes nos cenários da política: o aprendizado do diálogo nos processos deliberativos – nível organizacional ou grupal, quando vivenciam sentimentos de pertencimento e promovem diálogos com vistas a tomar decisões de forma compartilhada; de ator a co-autor na gestão de políticas: desafios da participação social nos processos

deliberativos – nível estrutural ou político, quando promovem relações de parceria com organizações (governamentais e não governamentais) em prol de interesses coletivos.

Da platéia ao palco: a inserção dos atores nos processos deliberativos

A participação dos atores sociais nos espaços da gestão pública é influenciada por inúmeros fatores, entre os quais a convicção pessoal de que esta participação pode produzir resultados significativos e relevantes. Num primeiro momento, os motivos que levam as pessoas a participarem dos conselhos gestores referem-se a sentimentos de auto-estima, auto-aceitação, crença na validade dos objetivos e valores pessoais de vida e crença na capacidade própria de intervenção.

Estes sentimentos expressam o primeiro nível de empoderamento – empoderamento pessoal – que desencadeia convicção acerca da própria competência e capacidade e o desejo de ser ativo e de exercer influência sobre o meio, possibilitando a emancipação das pessoas, com aumento da autonomia e liberdade. De expectadores, as pessoas assumem papel ativo nas questões de interesse coletivo, incluindo os espaços de decisão política.

Eu era bem ativa e acho que, [...] pela minha formação, eu tinha muito à contribuir. Eu realmente acho que eu fazia a diferença lá, porque eu questionava muito, eu problematizava as questões, e com isso a gente conseguia dar os encaminhamentos. (Iris)

Eu acho que eu fui muito importante! Quando eu cheguei aqui em Chapecó, eu trazia a experiência de outros lugares. (Rosa)

Eu gosto muito da atividade de conselheira, é uma possibilidade de você contribuir com a discussão da política. [...] Eu realmente participo porque eu gosto, gosto de discussão, gosto da possibilidade de a gente influir na política [...] como garantia de uma vida melhor para essa população. (Margarida)

[Participo do conselho porque desejo] tornar esse conhecimento vivo e verdadeiro, e que ele possa trazer mudança e transformação para as pessoas, no que elas entenderem que seja melhor [...]. Não são grandes transformações, mas que elas sejam realmente significativas para as pessoas que participam. (Carvalho)

[Quem é Machado? Machado] é uma pessoa sonhadora, uma pessoa que sabe batalhar, que sabe lutar, não esmorece. [...] Aprendi na vida a enfrentar os desafios. Tu tens que encarar os problemas de frente e tocar! [...] Eu sou uma pessoa privilegiada, mas eu não quero isso só para mim, eu quero que outras pessoas tenham acesso a isso. [...] Então eu trabalho muito para isso, eu trabalho muito nessa questão de inclusão social. (Machado)

Para Herriger (2006a, p.16), o empoderamento implica em ruptura e mudança do curso de vida: pessoas renunciam ao estado de apatia, dependência, impotência e assumem um papel ativo, lutando para si e para os outros, por mais autonomia e autodeterminação. No entanto, o processo de empoderamento requer vivências de poder compartilhado, pois a maior parte dos problemas e desafios cotidianos, e especialmente os que envolvem diferentes

interesses no campo das políticas públicas, dificilmente poderá ser resolvida sem o engajamento de outras pessoas envolvidas e interessadas.

Em nossa pesquisa, depoimentos de representantes da IES estudada revelam a fragilidade de grupos menos organizados perante os grupos que representam a administração pública:

Neste momento a gente tem um sentimento de frustração, porque o conselho [B] foi cooptado pela prefeitura. [...] Então ficamos de fora, todos os representantes que tradicionalmente tinham feito parte deste movimento. [...] Depois desse dia não participei mais, eu posso ir lá, sem voz nem voto, como observadora, mas não vale a pena. [...] E isso também dá uma amostra de que o movimento [B] é fraco nesse município, e é fraco de fato! (Rosa)

Bachero (2003) aponta como desafio inerente à gestão pública a motivação dos cidadãos para que participem politicamente em um contexto de fragmentação e crescente desigualdade social. Para este autor, a defesa de espaços e formas de democratização na sociedade, implica em trazer as pessoas para a esfera pública. Este movimento requer, em especial, capacidade do Estado e de suas instituições de acolher e valorizar a participação social. “Uma democracia social sem políticos ou cidadãos democráticos está fadada ao fracasso” (BACHERO, 2003, p. 94). Neste sentido,

o capital social como instrumento de empowerment das pessoas para agirem coletivamente pode ser o mecanismo que estava faltando para gerar uma democracia mais eficiente e com qualidade, em que as demandas de grupos tradicionalmente excluídos não sejam esquecidas, ao mesmo tempo em que tais experiências fortaleçam o conceito de cidadania (BACHERO, 2003, p. 104).

A participação social é uma conquista que não visa a dissolução do poder, mas sim, a conformação de outras formas de poder, um poder compartilhado, de parceria, ao invés do domínio e da supremacia de uns sobre outros. Participar nas estruturas deliberativas e dos processos decisórios expõe diferenças e conflitos de interesse que exigem abertura para o diálogo, com vistas a tornar possível a definição de objetivos comuns, em favor de coletivos e, fundamentalmente de maior equidade e justiça social (KLEBA, 2005).

Atores coadjuvantes nos cenários da política: o aprendizado do diálogo nos processos deliberativos

A participação social pode ser definida como caminho da realização democrática. Participar é ter voz, é debater, conquistando espaços nos processos políticos, nas estruturas de

poder da sociedade. Isso requer das pessoas o sentimento de identidade, de pertencimento, requer o desejo de ser ativo na construção social da realidade. Participar implica estar presente na História e não simplesmente nela estar representado. Participar significa lutar pelo poder, ou melhor, pela reinvenção do poder, o que também é um sonho possível (FREIRE, 1977).

Um segundo nível de empoderamento – o empoderamento grupal ou organizacional – desencadeia reciprocidade, respeito e apoio mútuo entre os membros do grupo, que sentem-se identificados em torno de projetos e objetivos comuns.

Para Bacheró (2003), dimensões de capital social tais como confiança entre indivíduos e instituições; redes e canais de informação; normas e medidas de controle efetivas são fundamentais na conformação da vida social. Obrigações, confiança, fluxo de informações, amigos, cultura, normas, redes e engajamento cívico constituem-se em indicadores parciais sobre o que é o capital social e onde reside. A participação ativa nas organizações produz capital social relevante, que resulta da experiência de interação e reciprocidade, bem como do acesso a informações que são regularmente comunicadas dentro da rede de relações sociais das pessoas no espaço familiar, comunitário e organizacional. Tais experiências promovem e facilitam o engajamento político nos espaços que influenciam as agendas públicas.

Eu me constitui como sujeito pensante, analítico e crítico dentro da [IES]. [...] Me sinto participante da [IES]. Eu participo ativamente não só da gestão da [IES] – eu ocupei diversos espaços na área da gestão –, mas também sempre participei nos próprios conselhos que tem dentro da universidade [...]. Então eu me sinto bem envolvido com a instituição, com o compromisso que a instituição tem com o ensino superior na região de Chapecó. (Machado)

Como representante da [IES] também me considerava importante por que me sentia respaldada por todos. Uma instituição forte, importante! (Rosa)

A nossa participação, de todos os representantes da universidade, é muito importante. [...] A gente sempre tenta levar o que tem de mais avançado na academia. [...] Eu sempre tive liberdade para representar a universidade naquilo que, dentro de uma visão mais técnica, seria o mais adequado. (Pereira)

Apesar de reconhecer que o empoderamento concretiza-se no cotidiano dos indivíduos, no tempo e espaço aonde estes reconhecem e experienciam necessidades e potencialidades, que os despertam e viabilizam o desenvolvimento de habilidades individuais e coletivas, este processo se consolida no contexto social, espaço e tempo de desenvolvimento de estratégias de apoio mútuo e de auto-organização, “que reforçam a consciência política através de ações sociais e viabilizam a participação coletiva nas decisões sociais e políticas” (STARK, 1996, p. 77).

Neste sentido, um desafio importante aos atores envolvidos com a gestão pública, em especial nos espaços dos conselhos gestores, consiste em desenvolver em seu cotidiano estratégias de diálogo e de tomada de decisão compartilhada, que possam respaldar suas posições no processo decisório, seja na defesa de idéias, seja no confronto com idéias discordantes. As experiências de convivência em organizações sociais constituem-se oportunidades de aprendizado contribuindo para o desenvolvimento da tolerância e de relações de cooperação (BACHERO, 2003).

As falas dos entrevistados traduzem diferentes práticas de diálogo no interior da IES estudada. Alguns revelam que compreendem a representação institucional como representação das posições dos gestores da universidade:

O que eu levo para o conselho não é minha opinião, [...] mas sim, a opinião de uma instituição. [...] Sempre que a gente tem uma decisão mais conflituosa, sempre se conversa com a gestão sobre como a [IES] deveria se posicionar. [...] Lá a gente não leva a opinião [pessoal]. (Pereira)

Eu me sentia respaldada pela instituição, por que antes de assumir eu conversei sobre qual é o meu papel lá. Mas de qualquer maneira eu tinha cuidado; eu tinha que saber que não era a [Iris] que estava lá, que era a [IES]. [...] Se precisava, se tinha alguma dúvida a gente procurava a instituição pra saber que posição tomar, mas dificilmente precisava isso, pros outros até podia ser, mas pra mim não. (Iris)

Para outros é fundamental que sua representação esteja respaldada pelo diálogo com outros atores da instituição, especialmente professores colegas da área de atuação:

Aqui na [IES] também, converso mais com as pessoas da minha área, decisões mais técnicas. [Com] colegas da área eu sempre troco idéias. (Pereira)

A gente procura algumas pessoas [...] quando são matérias que envolvem algumas questões de relevância maior que precisam de discussões. (Carvalho)

No meu caso, quando tem alguma matéria mais polemica, [...] eu procuro discutir com os meus pares. Até mesmo um posicionamento, eu procuro sempre discutir principalmente com as áreas que estão mais afetas. (Machado)

Esse diálogo [...], é muito mais num nível individual e até num grupo mais fechado, no nosso caso aqui os professores do [curso C], a gente traz as discussões, traz as dificuldades, mas a gente não leva para a instituição como um todo. (Margarida)

E eu procurava trazer as informações do conselho para o grupo de pesquisa [...] que eu coordeno, era o espaço que eu podia trazer as coisas do conselho para dentro da universidade. (Rosa)

Se por um lado estes depoimentos revelam iniciativas com vistas a envolver outros atores no processo de debates, estas se restringem a movimentos focalizados e espontâneos e não se configuram como processos institucionalizados. Tais iniciativas não dão conta de garantir maior continuidade e consistência à participação da universidade enquanto instituição comprometida com as políticas públicas no município. Os depoimentos evidenciam a necessidade de maior diálogo institucional:

Sinto a carência de discutir com mais profundidade... o próprio papel de representar uma instituição como a [IES]. Discutir o papel seria estabelecer alguns critérios e alguns posicionamentos institucionais que poderiam balizar um pouco mais as ações [...], as tomadas de posições sobre as matérias encaminhadas ao conselho. [...] Acho que nós deveríamos ter uma relação mais estreita e esse estreitamento da relação se dá pelo interesse das pessoas em saber sobre as diferentes matérias. Muitas matérias a gente encaminha para todos; raras vezes a gente tem retorno de qualquer questão. (Carvalho)

O que a gente precisa hoje é aperfeiçoar que todos os pares da universidade consigam ter acesso maior. Eu acho que a gente ainda peca nesse sentido. [...] Falta democratizar melhor as próprias decisões que são tomadas dentro do conselho. (Machado)

Essa discussão da representação é uma discussão danada, porque a gente não tem feito aquilo que eu entendo que deveria ser a representação, que é a discussão com os pares. [...] O que mais faz falta ainda é diálogo, esse reconhecimento da importância de a gente estar lá; que hoje sou eu, amanhã pode ser outro. Até para preparar outros conselheiros, por que a gente não vai ficar a vida toda [...]. Quem está preparado para ir lá e assumir? [...] Tem que ampliar a discussão aqui dentro para preparar outras pessoas, para outras pessoas se envolverem, se motivarem para esse papel. Acho que a universidade não pode se ausentar dessas discussões das políticas públicas. (Margarida)

O empoderamento do grupo ou organização integra fatores motivacionais (cultivo de relações sociais, com ênfase na possibilidade de aprender novas habilidades e transmitir habilidades pessoais a outros) com elementos estruturais (o desenvolvimento de ações e projetos coletivos; tomada de decisão conjunta). Uma organização ou um grupo pode objetivar apenas ampliar e fortalecer os recursos e as possibilidades de seus membros, o que não gera automaticamente influência política e social sobre as condições de seu entorno. Por outro lado, uma organização ou um grupo pode ter um alto grau de influência política, o que pode, no entanto, ter um baixo impacto sobre o desenvolvimento de capacidades entre seus membros (STARK, 2006).

Vivências de empoderamento neste nível devem, necessariamente, promover práticas solidárias, ações sociais coletivas, articulação em rede com outras pessoas e organizações. Reconhecer-se e assumir um papel ativo, ator coadjuvante na gestão da política pública, interessado e aprendente, comprometido e engajado em prol dos interesses coletivos.

De ator a co-autor na gestão de políticas: desafios da participação social nos processos deliberativos.

O processo de empoderamento se efetiva necessariamente quando as pessoas e organizações conseguem influenciar decisivamente estruturas sociais e políticas, provocando rupturas e mudanças em favor de coletivos, de maior equidade e justiça social. Neste nível de empoderamento – empoderamento estrutural ou político – ocorre não apenas a percepção de

carências e necessidades, demandas de grupos específicos e problemas significativos; mas são reconhecidos recursos e potenciais existentes, sendo valorizadas, em especial, idéias, visões e iniciativas que promovem ações conjuntas na comunidade. O empoderamento político promove junto a pessoas e organizações a inserção nos projetos sociais e políticos, as quais tem maior capacidade para criar e conquistar espaços de participação na perspectiva da cidadania. Esta compreensão permite afirmar que o empoderamento estrutural favorece e viabiliza o engajamento, a co-responsabilização, e o controle social (KLEBA; WENDHAUSEN, 2009).

Ao considerarmos os conselhos gestores espaços de democratização da gestão pública, compreendemos que estes devem, necessariamente, favorecer oportunidades de comunicação entre os diferentes atores que constituem a sociedade. Neste sentido, a participação social nos conselhos gestores será fortalecida à medida que as pessoas engajadas nestes espaços promovam – com respaldo institucional – iniciativas de interação e de apoio mútuo entre organizações, sejam estas governamentais ou não governamentais. A finalidade aqui deve ser favorecer a sociedade como um todo, influenciando a conformação de estruturas que oportunizem e promovam a participação da sociedade e processos de gestão coletiva.

Para Silva, Jaccoud e Beghin (2005), os conselhos gestores adquirem legitimidade enquanto espaços de democratização, à medida que ampliam a expressão de interesses e estabelecem negociações, permitindo que o debate e a tomada de decisões políticas sejam realizados num terreno múltiplo no qual diversos atores sociais organizados estejam representados, para além do Legislativo. Desta forma, estes fóruns têm impactos nas políticas públicas, ampliando a capacidade de articulação do Estado com atores sociais.

No entanto, os conselhos incorporaram, além de representantes da população, em especial movimentos sociais e outras organizações que representam os usuários dos serviços públicos, vários outros grupos de interesses.

Assim, a perspectiva de representação refere-se não apenas aos beneficiários, mas também ao conjunto de outros atores envolvidos na execução dessas políticas, tais como grupos profissionais, setores privados e especialistas, abrindo espaço para um leque bastante amplo e diferenciado de interesses que, em cada caso, transformarão o conselho não apenas em ator no campo das políticas sociais, mas também em arena onde atuam diversas forças e interesses. (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 376).

Nesta perspectiva, alguns entrevistados no presente estudo compreendem que os conflitos inerentes ao processo decisório promovido nos conselhos gestores possibilitam aprendizado e amadurecimento político:

... eu aprendi na minha vida a importância da participação, das discussões, dos embates. [...] A importância que os embates têm que se dar no campo das idéias, não no campo pessoal. Então se discute idéias, não se discutem questões pessoais, e isso é muito importante. [...] Com relação ao conselho municipal [Z], nós tivemos muitos embates [...]. Nesses embates no conselho [...] você aprende que existem interesses políticos por quem representa uma administração, mas também existem convicções didáticas, metodológicas, filosóficas, políticas... (Machado)

O conselho municipal [Y] deve representar mais que a soma das instituições. Então minha atuação é comprometida com [o sistema/a política] e a instituição é uma forma de representação de pessoas, de idéias, de sentimentos em que muitas vezes você não consegue traduzir na tua atuação enquanto conselheiro. (Carvalho)

A participação social, na perspectiva de ampliar a inserção da sociedade civil nos espaços de deliberação sobre as políticas públicas, tem sido defendida como promotora de qualificação da gestão pública, à medida que torna mais democrático e transparente o processo decisório e amplia a capacidade dos segmentos sociais menos organizados incluírem na agenda política seus interesses. Este movimento vem para fortalecer o Estado em sua capacidade de fornecer respostas satisfatórias as demandas sociais, para o que o conselho gestor pode contribuir no sentido de tornar mais eficientes e equitativas as políticas sob gestão pública. Neste sentido, o controle social exercido por meio dos conselhos gestores deve estar efetivamente articulado, conquistando junto à administração pública o status de parceiro na construção das políticas públicas, o que dificilmente poderá ocorrer sem um diálogo efetivo.

Eu tenho feito muito esse papel no conselho de fazer discussão, de não deixar o conselho se submeter as vontades do poder público municipal [...]. De questionar, não aceitar as coisas prontas. Eu acho que o conselho de Chapecó tem essa autonomia em relação ao governo. [...] [Fomos construindo] essa idéia de um conselho forte, um conselho independente do governo e que realmente é a característica da maioria dos conselhos. [...] Mas é claro que a gente é também um papel limitado, a gente não tem um poder da decisão final. E a relação com o gestor é uma relação tanto complicada, o gestor da política nem sempre reconhece o conselho e acaba passando por cima e tal. [...] Vem pras reuniões apenas quando tem alguma matéria relevante pro município, pra aprovar projetos, pra aprovar prestação de contas. (Margarida)

Os espaços do controle social só poderão influenciar as agendas políticas em favor de maior equidade e justiça social, se, por um lado, a sociedade civil ampliar sua capacidade de participar efetivamente dos processos decisórios para a gestão pública, e, por outro lado, o Estado tiver sua capacidade de intervenção ampliada, tanto em relação ao planejamento, à coordenação, à gestão ou à implementação de políticas públicas, quanto à sua capacidade de

interferir nos conflitos sociais (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005). Neste sentido, é fundamental que os cidadãos sejam críticos, assumindo seu papel na co-autoria das políticas, o que não significa submeter o Estado às vontades de pessoas ou grupos específicos, e requer ainda a confiança dos cidadãos na capacidade de governo da gestão pública.

*A gente quando pensa: “oh! o conselho vai ser: governo – poder público – [VERSUS] sociedade civil!”
Aí a gente não se dá conta que, as vezes, na sociedade civil também tem gente que tem interesses mais
[particulares]. [...] Na habitação tinha gente da construção civil e do mercado imobiliário e estavam lá
para defender os interesses deles. Então muitas vezes o próprio poder público defendia mais os
interesses da população que a sociedade civil. [...] Realmente tinha conflito. (Iris)*

Para Silva, Jaccoud e Beghin (2005), a participação dos cidadãos e das organizações civis foi, durante muito tempo, interpretada como um poderoso antídoto à ineficiência e à corrupção que marcavam as políticas sociais brasileiras. Nesta perspectiva, a ampliação da presença da sociedade civil no espaço público não está em contradição com a ampliação da capacidade de ação do Estado. Ao contrário, “a construção de uma sociedade menos desigual passa pelo fortalecimento do Estado ‘como ambiente democrático de mediação política, pactuação e integração social’”. (NOGUERA apud SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 379).

A partir dos conflitos evidenciados nos espaços dos conselhos gestores, os atores ali envolvidos podem vivenciar experiências de empoderamento por meio da ação comunicativa. A ação comunicativa refere-se à ação intencional realizada no diálogo, onde as ações de um ator têm como objeto e objetivo as ações de outro ator, expressando reciprocidade e interação. Para Habermas (apud SIMÃO, 2000) a interação que ocorre na ação comunicativa busca compreensão e consenso sobre uma situação, através da negociação sobre as definições sobre esta situação, visto como *interpretação*. Na ação comunicativa os atores explicitam suas relações eu-mundo, contando com a abertura do outro à tal explicitação, e, ao mesmo tempo, abrindo oportunidade para o outro explicitar suas relações. No processo de negociação realizado entre estes, cada um se torna mediador das relações eu-mundo construídas pelo outro, cada ator interfere na relação inicialmente estabelecida pelo outro.

A comunicação requer uma postura de abertura para as diferenças, disposição para vivenciar rupturas sobre as próprias crenças, mas também empenho para construir novas possibilidades no diálogo com os outros atores envolvidos. Morin (2001) enfatiza que a democracia supõe e nutre a diversidade e a pluralidade de interesses e idéias. São os conflitos

de idéias e opiniões que conferem a vitalidade e produtividade da democracia. Sendo um sistema complexo de civilização e organização política, a democracia nutre-se da autonomia dos indivíduos, de sua liberdade de opinião e expressão, mas também de seu civismo em prol da convivencialidade.

Neste sentido, o espaço dos conselhos gestores deve oportunizar que os atores explicitem conflitos, exercitando, no entanto, a construção coletiva de consensos, o que implica antes a gestação de idéias inovadoras ao invés de acordos através dos quais uma idéia se impõe sobre as demais. Para tanto, a comunicação se constitui estratégia de coesão social, pois cria linguagem comum e integra discursos individuais. A comunicação implica o reconhecimento do outro como legítimo outro, reconhecendo percepções e expectativas dos interlocutores (RIVERA, 1999).

[No processo deliberativo] poderia citar o conflito de compromissos “corporativos”, de defesa de posições relacionadas à um determinado segmento [...]. Por que os argumentos que são tecidos muitas vezes são gerados por essa forma de defender alguns espaços [...]. Então [é necessário] entender que, mesmo estando representando a [entidade X] eu não estou defendendo a [entidade X]. Quando eu falo, eu teria que pensar enquanto cidadão que representa uma instituição mas que está lá pra discutir o Sistema como um todo. (Carvalho)

Há uma troca bastante grande. [...] Quando a gente começa a fazer essas trocas [...], a gente vai participando da própria vida da entidade como em eventos, em discussões de temas pertinentes a cada uma das entidades [...]. Então você acaba estabelecendo uma relação de compromisso. Por isso eu coloco antes a questão da delegação institucional de cada um dos representantes: você acaba fazendo uma interinstitucionalidade no sentido de estar transitando entre matérias que são encaminhadas e instituições que serão afetadas por aquelas decisões. (Carvalho)

Os conselhos gestores são palcos que incluem diferentes atores e autores da política pública, lugar onde se abrem oportunidades de participação mais efetiva no processo decisório e no controle social, no sentido de aumentar o poder, que pode ser re-significado para cada um destes atores, através da apropriação de informações e do fortalecimento individual e coletivo (WENDHAUSEN; CARDOSO, 2007).

Desta forma,

“os órgãos de participação têm sido um instrumento de defesa dos direitos sociais pela sua capacidade de estabelecer rede de alianças; e [por outro lado] as instituições estatais ganharam na participação uma maior transparência, além de potencializarem alianças e apoios para a manutenção ou ampliação dos recursos setoriais.” (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 390).

Neste sentido a universidade pode assumir um papel fundamental no processo decisório para as políticas públicas, a medida que produz e disponibiliza saberes e práticas nas diferentes áreas do conhecimento, com destaque para temas de interesse regional. Espaço de formação de cidadãos, deve ter como missão a instrumentalização de atores políticos, autores e co-autores da História na região, a começar por quem assume nesta o papel de formador.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos inúmeros desafios enfrentados pelos conselhos gestores em sua efetivação como espaço de democratização da gestão pública, não restam dúvidas que estes oportunizam aos diferentes atores envolvidos experiências de aprendizagem da cidadania. Estes espaços trazem à cena interesses, necessidades e demandas específicas e, muitas vezes particulares, mas também trazem sonhos e ideais de maior equidade e justiça social.

Os conflitos que afloram nos debates e embates desenrolados neste cenário, possibilitam o desenvolvimento de habilidades como argumentação, negociação, compartilhamento de saberes e práticas. No entanto, enquanto potencial inerente aos conselhos, a oportunidade de gerar novas idéias, novas possibilidades tem sido pouco explorada pelos atores em cena. Assumir-se como autor co-responsável na definição do roteiro exige dos envolvidos disposição para o diálogo, abertura para rever as próprias idéias e criatividade para produzir possibilidades inovadoras.

Como indicativos que traduzem experiências de empoderamento vivenciadas por professores de uma instituição de ensino superior em sua atuação junto a conselhos gestores de políticas públicas, podem ser citados: nível individual – os professores reconhecem seu potencial, acreditam que podem contribuir efetivamente nos processos deliberativos e participam ativamente no cenário político; nível organizacional ou grupal – os entrevistados explicitam algumas iniciativas de diálogo com a gestão e com os pares com vistas a tomar decisões de forma compartilhada, mas referem a falta de espaços institucionais que pudessem garantir maior consistência e continuidade na representação; nível estrutural ou político – os professores referem iniciativas de interação com outras entidades representadas nos conselhos, mas avaliam que, em diversas situações, encontram dificuldades na relação com os representantes governamentais, o que pode desmobilizar a atuação destes fóruns.

Esse estudo, como parte de um processo de reconhecimento da efetividade dos conselhos gestores no município de Chapecó, pretende contribuir para qualificar e fortalecer a atuação dos diferentes atores nos espaços deliberativos da política pública. Nessa perspectiva,

avalia-se como fundamental que a universidade promova maior institucionalidade da participação de seus representantes nesses fóruns, criando fluxos e processos de compartilhamento de saberes, bem como instituindo espaços para o exercício de gestão compartilhada. Como instituição produtora e difusora de saberes e práticas, a universidade pode garantir apoio efetivo aos processos de qualificação das agendas públicas, influenciando as decisões políticas em prol de maior equidade e justiça social.

5. AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Mariza Gandolfi pelo auxílio na aplicação e transcrição das entrevistas, bem como a Unochapecó pelo apoio ao desenvolvimento da pesquisa por meio de bolsa de Iniciação Científica.

6. REFERÊNCIAS

BACHERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n.21, p. 83-108, nov. 2003.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FRIEDMANN, J. **Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo**. Oeiras/Portugal: Celta, 1996.

HERRIGER, N. **Empowerment in der sozialen Arbeit: eine Einführung**. 3a ed. Stuttgart: Kohlhammer, 2006a. 255p.

HERRIGER, N. **Grundlagentext Empowerment**. Düsseldorf/Alemanha: Sozialnet GMBH, 07 de julho de 2006b. Disponível online no site: <<http://www.empowerment.de/grundlagentext.html#oben>> (acessado em 2006)

KLEBA, M. E. **Descentralização do sistema de saúde no Brasil: limites e possibilidades de uma estratégia para o empoderamento**. 1. ed. Chapecó: Argos, 2005.

KLEBA, M. E., WENDHAUSEN, Á. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e Sociedade**, Rio de Janeiro, v.18, n.4, p. 733-743, 2009.

MACHADO, H. V. A identidade e o contexto organizacional: perspectivas de análise. **RAC**, edição especial, p.51-73, 2003.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 7 ed. São Paulo: Hucitec; 2000.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2001

RIVERA, F. J. U. **Cultura e liderança comunicativa: gestão pela escuta**. Rio de Janeiro: ENSP, 1999.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. p. 373-407. In: JACCOUD, L. (organizadora). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

SIMÃO, L. M. Desequilíbrio e co-regulação em situação de ensino-aprendizagem: análise segundo o conceito de ação comunicativa (Habermas). **Psicol. Reflex. Crit.**; v.13, n.1, p.33-8, 2000.

STARK, W. **Empowerment: neue Handlungskompetenzen in der psychosozialen Praxis**. Freiburg i. Breisgau: Lambertus, 1996.

WENDHAUSEN, Á.; CARDOSO, S. M. Processo decisório e Conselhos Gestores de Saúde: aproximações teóricas. **Rev Bras Enferm**, Brasília, v.60, n.5, p.579-84, set-out, 2007.