



## SUJEITOS SOCIAIS E INSTITUCIONALIDADES NO PROCESSO DE GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>.

*Através do dialogo, refletindo juntos sobre o que sabemos e não sabemos, podemos a seguir atuar criticamente para transformar a realidade – Paulo Freire, 1986*

A vida humana reivindica, cada vez mais, novas formas de cuidar do desenvolvimento de forma sustentável. É isto que se têm afirmado estudiosos e pesquisadores desta área. Os modelos vivenciados ainda não deram conta, por exemplo, de erradicar a pobreza, mesmo que este objetivo se repita, tradicionalmente, a cada novo proposito de implementação de políticas públicas expressas em programas e projetos que trazem, em si, propósitos de favorecer o desenvolvimento sustentável.

Assim sendo, talvez seja preciso refletir bem sobre o que quer dizer: **desenvolvimento** e o que quer dizer **sustentável**, para que se possa compreender melhor os esforços em estabelecer estrategias e mecanismos que, de fato, deem conta de elementos inerentes aos conceitos que explicam estas duas categorias.

Recapitulemos então, por um instante: poderíamos dizer simplesmente que **desenvolvimento** quer dizer qualidade de vida para todos de forma equânime.

É esta a ideia central que os novos conceitos de desenvolvimento insistem em nos dizer. Neles se fala na divisão das riquezas, na garantia das necessidades básicas á vida humana, no acesso aos direitos sociais, no respeito a vida, na consideração ao meio ambiente, na articulação de espaços institucionais e de sujeitos sociais, etc.

Neles, por **sustentabilidade**, se compreende algo que se faz permanente, duradouro.

---

<sup>1</sup> Texto organizado para subsidiar discussões sobre Gestão Social de Políticas Publicas no Curso de Extensão sobre Gestão Social de Políticas Educacionais – UNB/MEC/UNECO/SDT-MDA - Modulo III – Brasília/DF, Novembro de 2010. Organizado por Maria das Graças Correia de Almeida tendo como referencia documentos institucionais da SDT/MDA elaborados por Maria das Graças C. De Almeida, Carlos Douglas Oliveira, Colmar Domingues, Carlos Osório e Aico Nogueira.

Algo construído para mim, para nós hoje e para quem aqui estiver no futuro. Pensar em sustentabilidade significa estabelecer uma visão de futuro. As pesquisas, nesta área, conforme já vimos têm demonstrado que os resultados obtidos com as costumeiras estratégias de desenvolvimento não demonstram o alcance destes objetivos.

As lições da história também têm nos dito que o processo de desenvolvimento não pode mais ser deixado apenas sob os cuidados do Estado, mas que é preciso garantir uma relação entre Estado e Sociedade Civil, numa relação de complementariedade, de estabelecimento de espaços de governança e de controle social, a isto chamamos de gestão social de políticas públicas.

**A sustentabilidade**, conforme Carlos Jara (2001), comporta **elementos tangíveis** ou racionais e **elementos intangíveis** ou subjetivos como à solidariedade, à cooperação, à confiança, à beleza entre outros mais.

Nesta perspectiva investir na sustentabilidade significa **investir na educação e na formação** não somente de sujeitos sociais atuantes e proativos mas também na formação de sujeitos humanos, humanos. Isto passa pela tarefa da formação de capacidades, do autoconhecimento na compreensão do desenvolvimento como arte de liberdade, conforme fala Amartya SEN (2000).

Para que o adjetivo **sustentabilidade**, acrescido ao conceito de desenvolvimento, se faça efetivo é preciso que a consciência racional, afeta ao desenvolvimento que exclui e que sempre orientou os modelos de desenvolvimento, seja revista e a ela associada o **compromisso cooperativo e solidário**, na perspectiva de dar um **sentido de inteireza** a esse processo visto que, as estratégias de desenvolvimento têm trabalhado com seres humanos - sujeitos sociais – fracionados, por assim dizer.

Uma das estratégias propulsoras do desenvolvimento sustentável é a estratégia com enfoque territorial por estar, conceitualmente, baseada no paradigma da sustentabilidade.

A ideia de território sugere uma ampliação de possibilidades, de articulações, responsabilidades e interações tanto dos espaços governamentais quanto dos espaços da sociedade civil. No Brasil o conceito de desenvolvimento com enfoque territorial entra nas discussões acadêmicas e dos formuladores de políticas públicas somente a partir da década de 90. Apesar de ter sido rapidamente difundida é preciso destacar que as

concepções e definições disponíveis são várias.

De acordo com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF (2010) “ a abordagem territorial surge, de um lado, a partir das críticas aos efeitos das políticas neoliberais, num contexto marcado pela profunda retração da capacidade de intervenção do Estado como agente indutor das dinâmicas de desenvolvimento e, de outro lado, das críticas aos viés setorial e à fragmentação das políticas públicas, enquanto indutores de desenvolvimento. A construção desta nova abordagem visa a suprir essas lacunas (...) a partir da articulação de ações nas diferentes escalas (comunitária, municipal, territorial, estadual, regional,nacional).

E segue: “além disso, assume grande relevância nessa estratégia a participação das organizações da sociedade civil nas diversas etapas de construção de políticas públicas, desde sua formulação até a avaliação de seus impactos e resultados, uma vez que, o protagonismo político,desempenhado pelas diversos segmentos organizados da sociedade civil, constitui-se em premissa fundamental desta nova abordagem” (p.10).

Desta forma as política setoriais devem superar seu caráter fragmentado passando a ter um ação discutida e planejada coletivamente, onde a compreensão da complementariedade, da interdependência, da participação, da pactuação e da relação Estado e Sociedade Civil se torna fundamental para o desenvolvimento sustentável. É nesta relação e com este enfoque que a estratégia de desenvolvimento territorial pressupõe uma ação de gestão social de políticas públicas.

A base pedagógica das estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial consiste em estimular a participação na gestão social promovendo, a superação de processos assistencialistas pelo diálogo, onde os objetivos, produtos e resultados são estabelecidos e compartilhados pela coletividade.

Participar da gestão é, principalmente, contribuir para o processo de decisão sobre as questões estratégicas do desenvolvimento, pois é nele que o indivíduo reforça sua autoestima, posicionando-se como sujeito, vivenciando uma dimensão essencial da cidadania.

## **1 - A Gestão Social no Desenvolvimento Territorial e Espaços de Organização**

Além de gerir a coisa pública a gestão social significa administrar e cuidar dos interesses sociais colocando-os em negociação, entre diferentes sujeitos, segmentos e agentes institucionais, com o objetivo principal de compartilhar o poder de decisão – sobre o que pode ser feito – entre o Estado e a sociedade civil.

Pode-se dizer ainda que a gestão social é a ação de gerir assuntos públicos, não necessariamente governamentais. Por assunto público entende-se aquilo que é de interesse de um coletivo amplo, ou seja, da sociedade de um modo geral: comunidade, grupos sociais, segmentos sociais e econômicos, entre outros, não se limitando a questões relacionadas à administração pública de uma esfera do Estado ou de um programa.

Quando se fala em gestão, busca-se referir ao processo que envolve, organização, planejamento, direção, implementação, monitoramento e avaliação de estratégias e ações planejadas. A gestão social participativa diz respeito, fundamentalmente, a um processo político de tomada de decisões de forma compartilhada entre o Estado e a sociedade. Um processo de empoderamento dos atores sociais e de ação-reflexão sobre a prática social, no sentido de desenvolver a capacidade e habilidade coletiva de transformar a realidade.

Numa sociedade tão heterogênea como a brasileira, permeada por conflitos de interesses entre grupos e classes sociais, caracterizada pela existência de fortes níveis de desigualdades sociais, econômicas e políticas, a construção da gestão social das políticas públicas e do desenvolvimento com enfoque territorial, representa potencializar o exercício da cidadania e da democracia, significando também a criação de condições que favoreçam a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida sustentável de grupos e classes sociais historicamente excluídos.

A vivência da gestão social do desenvolvimento de um território se dá a partir da construção e consolidação de espaços institucionais de caráter territorial e participativo (conselhos, comitês, fóruns, colegiados, comissões etc) que oportunizam o diálogo, a negociação, a aprendizagem, a transparência e a democracia necessária à construção de um ambiente favorável à integração e ao estabelecimento de consensos, de acordos e de compromissos coletivos fundamentais a um processo de desenvolvimento.

Apresenta-se, a seguir, o processo e os espaços de gestão social, procurando, primeiramente, compreender seus princípios e elementos fundamentais.

## 1.1 - Princípios e Elementos da Gestão Social de Políticas Públicas

O processo de gestão social de políticas públicas para o desenvolvimento adjetivado como sustentável requer preocupações e compromissos com **princípios** como: **o diálogo, a participação, a democracia, a descentralização e a transparência.**

Como um processo é necessário que sejam, igualmente observados e seguidos os **elementos fundamentais** da gestão social que são: **o planejamento, a organização, a coordenação e o controle social.** Estes elementos estão postos na perspectiva de organizar este processo e fazer fluir o compromisso com o coletivo e com a articulação entre estratégias governamentais e interesses da sociedade civil. Estas questões tem que estar associadas ao sentir, pensar e agir fazendo uma relação com as lições da práxis e da transdisciplinaridade.

Isto significa investimentos no desenvolvimento de capacidades, ou seja, investimentos na dimensão sócio-política ou comunitária do desenvolvimento sustentável, na perspectiva de fazer fluir aspectos subjetivos inerentes ao potencial criativo humano e aspectos coletivos inerente ao potencial político dos atores sociais.

Por assim dizer estamos afirmando que estratégias propulsoras do processo de desenvolvimento social têm que passar por investimentos mobilizadores e formadores de sujeitos sociais, de suas comunidades e organizações representativas. Isto favorece a estruturação de espaços articuladores, inovadores e propositivos na esfera da dimensão política do desenvolvimento.

Tratamos a seguir dos princípios considerados fundamentais no processo da gestão social do desenvolvimento territorial:

### **O Princípio do Diálogo**

O diálogo é um componente da aprendizagem da participação. Remonta os tempos da antiga Grécia quando Sócrates o introduz como técnica do perguntar e responder usada à procura da verdade e da superação do limite da inteligência humana de ter, individualmente, uma visão global de tudo.

Por si o diálogo possibilita momentos de ensinamento, de confronto de perspectivas, de

aprimoramento de saberes, de aprendizagem. Pode-se então falar de **diálogo** como um caminho de **racionar com**; um processo de superação de conceitos ou mesmo de afirmação de conceitos.

Por este viés podemos afirmar que o diálogo é a garantia de uma dinâmica de troca de saberes e de valorização de sua construção histórica; de aprendizagem recíproca e de respeito a cultura e a construção coletiva do conhecimento.

O diálogo está na essência dos exercícios educativo-políticos e populares, na essência da interatividade humana, no estabelecimento de uma nova racionalidade, do agir comunicativo entre sujeitos. Sua tarefa educativa é estabelecer um espaço em que se permita a liberdade de expressão e a crítica como modo de construir um novo aprendizado.

O diálogo é por assim dizer o caminho de interpretação do mundo, da interação, da aprendizagem da participação. São pensamentos e visões de mundo expressos e em debate.

Como tal, o diálogo propicia o desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais e a formação de sujeitos sociais proativos pelos quais os segmentos sociais se expandem nos caminhos da participação e da influência nos processos de condução do desenvolvimento sustentável.

O acesso a informação e ao conhecimento são pontos centrais para o diálogo, visto que os sujeitos sociais devem se preparar e ser preparados não só para o diálogo entre seus pares mas, para também, enfrentar os antagonismo e diferenças possíveis a seus interesses e visão de futuro.

Enfrentar este desafio junto com as comunidades significa conduzi-la para seu fortalecimento estabelecendo sua condição de participação cidadã e proativa em seu processo de desenvolvimento.

### **O Princípio da Participação**

O investimento na participação representa uma estratégia indispensável na construção da sustentabilidade. Sua vivencia provoca mudanças sociais e políticas, favorecendo comportamentos e valores relacionados a cooperação, a articulação e a ajuda mútua

mas, também, ao confronto de visões de mundo e construção de consensos e acordos.

Como princípio a participação termina por exigir uma nova forma de relação, de comportamento, de compromisso e de mudanças na própria política de atuação dos sujeitos sociais e de suas comunidades. Sua referencia está nos interesses dos cidadãos e seus meios no diálogo, na informação, na troca, na cooperação, na melhoria qualitativa das relações e no estabelecimento de institucionalidades que comportem a organização que dela pode derivar.

A participação política, como expressão de cidadãos ou de sujeitos sociais coletivos é um fenômeno relativamente novo na história de formação da sociedade brasileira que se fortalece a partir da década de 80. Historicamente, estiveram excluídos dos processos de tomada de decisões os trabalhadores, pobres, negros, índios, mulheres, jovens, e populações tradicionais.

Nas décadas anteriores sempre que estes segmentos tentaram mudar este comportamento foram terminantemente exterminados como os Quilombo dos Palmares em Alagoas, a Cabanada no Pará, a Balaiada no Maranhão, a Revolução Praieira em Pernambuco, a Guerra de Canudos na Bahia, a Revolta de Contestado no Paraná entre outros. Estes são alguns exemplos das dificuldades enfrentadas pela classe trabalhadora em se estabelecer como sujeitos políticos proativos na história sócio-política brasileira. São histórias que valem ser conhecidas e valorizadas e sobre as quais pouco se fala.

Para completar este raciocínio é interessante lembrar aqui que, por meio do voto, a participação foi, por um longo período, negada às mulheres, aos negros, aos índios, aos jovens e aos analfabetos. As mulheres, por exemplo, adquirem o direito ao voto apenas em 1934 - 43 anos (quarenta e três) depois da primeira Constituição Republicana Brasileira, instituída em 1891; os analfabetos somente com a Constituição de 1988.

A cultura da participação precisa ainda ser estimulada e fortalecida. É preciso que hábitos, compromissos e comportamentos, neste sentido, sejam estimulados para que a participação se amplie para além do voto, simplesmente.

Aqui trabalhamos com o conceito de **participação como ato de tomar parte do processo de decisão**, de integrar espaços de proposição, de deliberação, de construção, de atuação conjunta Estado e Sociedade Civil nos espaços públicos de decisão. Avanços

na democratização do Estado e da Sociedade Civil têm tornado isto possível.

A participação é um processo de aprendizado na medida em que qualifica a intervenção de cidadãos/ãs para a atuação nos espaços públicos de decisão. A participação contribui, fortemente, para a formação humana e para a integração social, base fundamental para ampliar o espírito comunitário na sociedade.

Participar é ação, decisão, conquista processual. É ser levado em consideração.

A vivencia da participação é um processo que requer a atenção para quatro questões essenciais:

- conhecimento da realidade
- conscientização
- organização pró-ativa
- ação coletiva planejada.

### **O Princípio da Democracia**

Deve ocorrer, preferencialmente, por meio da institucionalização de mecanismos de **democracia participativa e direta** como movimentos sociais, associações, colegiados, redes e grupos sociais na proposição, elaboração, deliberação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

**A democracia participativa** se dá de forma diferente da **democracia representativa**.

**A democracia representativa**, como o nome já o diz, acontece por meio de representantes que falam em nome de um segmento ou organização tais como: os vereadores, prefeitos, deputados, governadores, presidentes, conselheiros etc.

**A democracia participativa** é entendida como participação direta e ativa dos sujeitos sociais nos processos de tomada de decisões e como forma de ampliar as capacidades sociais e políticas de cada indivíduo. Ou seja, estamos afirmando que este tipo de democracia não deve ter como função apenas a tomada de decisões. Por princípio ela se preocupa com o desenvolvimento individual e coletivo dos sujeitos, com seu empoderamento como tal, com seu crescimento político podendo ser vivenciada pelas comunidades e grupos sociais diversos.



A democracia participativa aumenta a preocupação com a eficácia política, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre um compromisso com problemas coletivos e contribui para a formação de um corpo de cidadãos proativos. Possibilita mudanças na relação Estado e sociedade a partir da ação do cidadão e da cidadã pelos caminhos da democracia.

O princípio da democracia referenda a categoria de sujeito social coletivo, despertando o interesse para os assuntos coletivos e questões governamentais, ampliando o comprometimento do Estado e instituindo uma nova relação entre este e a Sociedade Civil.

Para tanto, é necessário o fortalecimento organizacional das comunidades em espaços: de interação entre os sujeitos sociais, de discussões sobre sua realidade e sua visão de futuro, de organização e de proposição na busca de alternativas à suas necessidades e de dinamização de suas potencialidades.

### **O Princípio da Descentralização**

Este princípio aparece como condição para que a gestão das políticas fique mais próxima do horizonte de intervenção dos agentes sociais dos territórios e para que seus contornos se aproximem das demandas reais e da vida local. Trata-se da co-participação, da descentralização das responsabilidades, das condições de operacionalização das ações, da distribuição de tarefas.

### **O Princípio da Transparência**

Este princípio está associado ao controle social das políticas públicas. É a manifestação do direito a informação, ao acesso a instrumentos de controle de uso de recursos públicos. Deve garantir a confiança, a cooperação e aprendizado entre os atores sociais e agentes institucionais.

## **1.2 – Os Elementos da Gestão Social e seus Macro Processos**

Na prática os elementos da gestão social significa uma contínua implementação do processo de organização, planejamento, coordenação e controle social por parte da sociedade civil e dos gestores públicos. Cada um de seus elementos, representa um

macroprocesso que juntos constituem o ciclo da gestão social do desenvolvimento territorial. Apesar de serem apresentados em uma sequência isto não significa que um momento dependa da conclusão do outro. A dinâmica territorial de organização e de inserção da comunidade é que vai determinar o ritmo e desenho operacional desses passos.

De forma geral os quatro **elementos da gestão social** são assim definidos:

- **Planejamento:** é o momento de tomada de decisões estratégicas, do estabelecimento das diretrizes a partir das capacidades e dos recursos (materiais, humanos, tecnológicos, financeiros, etc.) O processo de planejamento como elemento da gestão social de políticas públicas deve observar o **princípio da participação**, do qual deve interagir representantes do poder público e da sociedade civil. Deve como base a estruturação de um diagnóstico, a definição de uma visão de futuro, dos objetivos prioritários e metas a serem alcançados a médio e longo prazo. É o momento, por excelência, organizador da intervenção.

Deve gerar com resultados: planos, programas e projetos de ação como, por exemplo, planos territoriais de desenvolvimento sustentável, planos de desenvolvimento da educação, projetos de suporte a execução dos planos etc.

- **Organização:** é o movimento dos atores sociais de um território no sentido da organização para a gestão social. Resulta na constituição de uma instância colegiada, com uma ação mais política, que se responsabilizará pela definição de diretrizes territoriais para o desenvolvimento, pela articulação institucional, pela elaboração de planos de trabalho, pactuações e implementação de estratégias para promoção de seu desenvolvimento de forma sustentável. Consiste, portanto, em um espaço político de representação dos interesses dos atores sociais daquele território e de diálogo entre poder público e sociedade civil. Por esta característica são denominados como espaços de governança. Como exemplo podemos ter: Colegiados Territoriais, Fóruns, Comissões, Conselhos etc. O elemento da organização é regido pelo **princípio da democracia**.
- **Coordenação:** tem como objetivo a execução dos planos com a definição de papéis, atribuições e tarefas articuladas com todas as atividades, com a criação ou o fortalecimento de institucionalidades representativas do território. Implica em

negociações verticais e horizontais e na preocupação com a capacitação das organizações locais existentes no sentido de fortalecer sua capacidade de intervenção e inserção nos espaços de gestão compartilhada. Tem como princípio a **descentralização**.

- **Controle Social:** diretamente relacionado ao princípio da transparência o controle social busca o equilíbrio dinâmico entre o Estado, a Sociedade Civil e o Mercado estabelecendo o controle de um sobre os outros. Tem como instrumentos principais o Monitoramento e a Avaliação e, ao constituir um sistema de informações com indicadores concertados entre os atores, contribui para o fortalecimento do processo de gestão social de políticas públicas. Na monitoria é acompanhado o passo-a-passo da execução das ações dentro da gestão, redirecionando-as em intervalos de curto prazo. A avaliação se refere a momentos de aprofundamento da reflexão sobre os rumos do processo de desenvolvimento e a necessidade de redirecioná-lo.

*A figura abaixo ilustra o processo da gestão social:*

## ELEMENTOS E PRINCÍPIOS DA GESTÃO SOCIAL



Ao colocar a gestão social como elemento central de apoio à construção do processo de desenvolvimento sustentável com abordagem territorial, estamos indicando a valorização da organização dos atores sociais. Não se pode esquecer que a gestão social é um resultado processual que poderá ser alcançado pelos atores territoriais – poder público e sociedade civil - a partir de instrumentos que lhes permitam conhecer, avaliar e agir sobre sua realidade.

Convém ressaltar, porém, que a forma cíclica que em geral se apresenta a gestão social tem como propósito facilitar o entendimento de um processo que é concreto, caracterizado por momentos essenciais os quais, na prática, poderão ocorrer de forma simultânea. No entanto, não deve ser visto como algo estanque porque, como se tratam de práticas humanas, o que se espera é que possibilitem acúmulos em termos de aprendizagem e de saberes sociais, os quais devem criar as condições para mudanças de comportamentos e transformações de realidades.

Por isso, a compreensão da gestão social e o seu exercício concreto é um processo profundamente formativo na vida social dos territórios.

Na base da gestão social de políticas públicas está a participação democrática que se expressa na **organização**, na busca da **autonomia** e no **empoderamento** dos sujeitos sociais e suas comunidades. O fortalecimento **organizacional** passa não apenas pelo esforço de organização em si, mas por ações de capacitação, de acesso a informação e espaços de participação em processos decisórios.

O resultado esperado é o empoderamento dos sujeitos sociais que está relacionado ao desenvolvimento de sua capacidade política, argumentativa e comunicativa e a suas relações com espaços representativos e de governança. Refere-se, portanto, a um nível de consciência social dos direitos individuais e também a ação coletiva desenvolvida por grupos de indivíduos quando participam de espaços privilegiados de decisões.

O empoderamento é a expressão da condição de sujeitos sociais, de suas organizações, e consciência coletiva possibilitando a superação da dependência e dominação política.

Isso significa que teremos que buscar resultados sob duas perspectivas: uma governamental e outra da sociedade civil.

- **Na perspectiva governamental** - Governo com capacidade de entender e considerar a participação da sociedade civil na proposição, no acompanhamento e avaliação de políticas públicas;
- **Na perspectiva da sociedade civil:** Grupos organizados e empoderados gerindo com capacidade, autonomia e solidariedade o processo de desenvolvimento de sua comunidade ou seja, organizações da sociedade representando interesses coletivos e participando de espaços de concertação de políticas públicas.

Exemplos destas institucionalidades são os movimentos sociais, grupos, associações, conselhos, fóruns, colegiados, redes atuando na gestão social do desenvolvimento, pela via da construção do empoderamento dos sujeitos sociais, da articulação de parcerias, da construção de consensos e da gestão dos conflitos inerentes a estes processos.

*O tempo da democracia é o tempo do convencimento, do diálogo e da inclusão de todos em todos em obra comum. (Hebert de Souza – Revista Insight, julho de 96).*

## **Bibliografia**

CONDRAF. Política de Desenvolvimento do Brasil Rural. MDA, Brasília, fev.2010

FAVARETO, Arilson. ALMEIDA, Maria das Graças C. GUIMARÃES, Marcelo Duncan. ARNS, Paulo César. Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. SDT/MDA, Brasília, 2005.

JARA, Carlos Júlio. As dimensões Intangíveis do Desenvolvimento Sustentável. Com a colaboração de Maria Verônica de Moraes Souto. Brasília: IICA, 2001. 352p

SDT/MDA – Guia para o Planejamento Territorial. Org por DOMINGUES, Colmar, OSÓRIO, Carlos Humberto. NOGUEIRA, Aico. Brasília – DF. 2009.

SDT/MDA – Orientações para os Colegiados Territoriais – Org. Por ALMEIDA, Maria das Graças e OLIVEIRA, Carlos Douglas. Brasília, 2009.