

ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA TEORIA E NA PRÁTICA

ELEMENTS FOR DISCUSSION ON SOCIAL PARTICIPATION IN THEORY AND IN THE PRACTICE

Luana Ferreira dos Santos¹
Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado²
Edson Arlindo Silva³

RESUMO

Este trabalho retrata uma análise da participação social por meio da observação de um grupo de estudantes de pós-graduação de uma Instituição de Ensino Superior. Buscou-se entender a percepção sobre a participação social dos estudantes que pesquisam ou estudam essa temática. O estudo caracteriza-se como qualitativo exploratório e descritivo. Para a coleta de dados utilizou-se as técnicas do grupo focal e aplicação de questionário. Para a análise dos resultados utilizou-se o método da análise de conteúdo, tomando-se por base trechos das discussões observadas e registradas no grupo focal. Os resultados indicam que, neste grupo de estudantes, há um claro reconhecimento da participação social. Os participantes do estudo também relataram dificuldades que impedem a realização e ampliação da participação, como a falta de interesse, de incentivo e de capacitação quando se pensa na atuação coletiva cidadã. As pesquisas realizadas pelos estudantes da pós-graduação sobre participação social ajudaram a entender como se dá essa participação e o quão importante ela é para o desenvolvimento da sociedade, permitindo uma contribuição mais efetiva e crítica.

Palavras-Chave: Participação Social; Grupo Focal; Administração Pública.

ABSTRACT

This work depicts an analysis of social participation through observation of a graduate students group from an institution of higher education. We search for understanding the perception of the social participation of students who research or study this theme. This study is characterized as exploratory qualitative and descriptive. For data collection was used the techniques of focus groups and questionnaire. To analyze the results we used the method of content analysis, taking as a basis excerpts from observed and recorded

¹ Graduada em Gestão do Agronegócio pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: luana_agronegocio@hotmail.com

² Graduado em Gestão do Agronegócio pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Mestre e Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: rafa.salgad@gmail.com

³ Graduado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Especialista em Filosofia pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Universidade Federal de Lavras (UFAL). Professor da Universidade Federal e Uberlândia (UFU). E mail: edsonsilva@ufu.br

discussions in the focus group. The results indicate that in this students group, there is a clear recognition of social participation. Study participants also reported difficulties that prevent the completion and expansion of participation. For instance lack of interest, incentive and training as regards collective action of citizen. Researches carried out by graduate students about social participation helped to understand how this participation is, and how important it is for the development of society, enabling more effective and critical contribution.

Keywords: Social Participation; Focal Group; Public Administration

JEL: H83; P21; H21

Introdução

Os pressupostos da participação social contemplam o envolvimento da sociedade na construção de políticas públicas e na possibilidade de cogestão na Administração Pública, sendo esse engajamento importante e indispensável no processo de formulação, implementação e avaliação de programas e políticas públicas.

Nesse sentido Reis (2009) evidencia que embora a participação social esteja alinhada ao processo de gestão das políticas públicas, a participação da sociedade nas ações governamentais é relativamente recente no Estado brasileiro, assim como também é recente a organização da sociedade civil.

Contudo, apesar de ser relativamente uma temática nova no Brasil, a participação social tem sido objeto de diversos estudos (PAES DE PAULA, 2005; MILANI, 2008; GURZA; ISUNZA, 2011; COELHO, 2012) que ressaltam a importância da mesma para a gestão de políticas públicas e para a renovação da democracia local.

Dessa forma, há um cenário em que o campo de estudos da participação social tem se tornado crescente e tem ganhado relevância e importância. Logo, faz-se necessário debater sobre a importância da participação social com pesquisadores da área de administração pública que estudam esta temática e analisar quais são os principais desafios e oportunidades para que, de fato, a participação seja realizada e ampliada. Buscou-se verificar também se, a partir do contato com o tema, houve mudança na visão dos pesquisados quanto ao entendimento sobre participação social.

Diante do exposto, o presente estudo buscou discutir questões relacionadas à participação social por meio do método de pesquisa qualitativa denominado “Grupo Focal”, formado por estudantes do Programa de Pós-Graduação em Administração, com

ênfase em Administração Pública, da Universidade Federal de Viçosa. As discussões permitiram abordar reflexões acerca da gestão de políticas públicas que estão diretamente relacionadas com a participação social.

No primeiro momento elaborou-se uma fundamentação teórica sobre participação social e um referencial analítico sobre a técnica do grupo focal. Isto, pois, Ruedige e Riccio (2004) abordam que o trabalho de grupo focal inicia-se na fundamentação teórica e completa-se pela elaboração do desenho e pela determinação precisa de seus componentes e do roteiro de perguntas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Segundo Coelho (2012), a participação é fundamental no processo democrático, é uma conquista social e não uma concessão e nem exigência burocrática. Para a autora, a participação plena significa exercer o controle social, ou seja, decidir, acompanhar e avaliar a organização dos serviços. Participar significa que a própria sociedade defina o que deve ou não ser objeto de políticas públicas e os rumos que essas políticas irão tomar.

Ainda conforme Coelho (2012), a participação constitui-se de forma politizada e proporciona que um coletivo decida sobre assuntos de interesse geral, permitindo que diferentes realidades da população possam ser contempladas na construção de políticas, tornando-se necessário um debate amplo e intenso em que as disputas são inevitáveis. A autora aborda também que a participação social efetiva necessita que haja o direito de exercer oposição, considerando-se o grau de contestação pública ou competição política existente.

A participação social trilhou seus caminhos ao longo da história política brasileira. No ideário da participação popular construído nos anos 1960 “participar” significava apostar nas agências das camadas populares, tornar o povo protagonista da sua própria história (GURZA e ISUNZA, 2011).

Até o início da década de 60, pode-se dizer que se vivia em um Brasil onde se multiplicavam as lutas populares, destacavam-se os movimentos pela reforma agrária, pela casa própria, pela redução da tarifa de transporte público, dentre outros (ROCHA, 2008). Corroborando, Teixeira et al. (2009) abordam que os movimentos emancipatórios no Brasil antes de 1964 tinham como objetivo geral a incorporação das massas, dos oprimidos, dos explorados, dos trabalhadores e camponeses, etc., ao cenário político e ao mundo de vida “civilizada”.

Com o advento da Ditadura Militar em 1964 passa-se a viver em um país onde predomina um cotidiano que impede todo e qualquer tipo de mobilização política da sociedade e as mudanças na forma de gestão e controle das políticas públicas não contemplavam qualquer estratégia de participação popular (ROCHA, 2008).

De acordo com Paes de Paula (2005), após o golpe de 1964, a tradição mobilizatória brasileira retomou na década de 1970, quando a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) que se consolidaram como um espaço alternativo para a mobilização política e social.

Prosseguindo, Paes de Paula (2005) constatou que nesse contexto, a participação popular foi incluída no debate das dificuldades cotidianas, contribuindo para a formação de lideranças populares e estimulando a articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao poder público.

Segundo Teixeira et al. (2009) a ação pela democratização no Brasil, em linha ascendente nos anos 80, vai articular nitidamente a anulação da institucionalidade autoritária à questão social. Essa articulação se revela, sobretudo, nas denúncias de caráter centralizador e burocrático do processo decisório pertencente à política social e, conseqüentemente, no aceno das bandeiras alternativas da descentralização e da participação.

A Constituição Federal de 1998 trouxe um contexto para a participação social. Segundo Rocha (2008), o processo de emendas populares adotado pelo Regime Interno da Assembleia Constituinte permitiu à sociedade participar ativamente do processo de elaboração da Constituição Brasileira de 1988. O movimento “Participação Popular na Constituição” teve grande parte de suas reivindicações absorvidas pela nova Carta Magna, que por institucionalizar a participação da sociedade na vida estatal ficou conhecida como “Constituição Cidadã”.

Gurza e Isunza (2011) evidenciam que o ideário participativo adquiriu um novo perfil no texto da constituinte e a participação cidadã incorporou a progressiva liberalização política e respondeu ao desafio de adequar-se às exigências de um discurso público em registro universalizante, apropriado para incidir na disputa da nova Constituição.

Para Rocha (2008), a Constituição de 1988 estabeleceu os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis federal, estadual e municipal, com representação do Estado e da sociedade civil. Estabeleceu também os sistemas de gestão democrática,

como o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, além da participação social nas políticas sociais.

Ademais, em junho de 1998, o advento da Emenda Constitucional nº19 (EC/19), consolidou a reforma administrativa de cunho gerencial. Essa Emenda registra que a lei disciplinará sobre as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta regulando as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atores do governo, assim como também a disciplina da representação contra o exercício negligente sobre atos de governo (art. 37, §3º, I, II e III da CF/88).

Contudo, Menezes (2005) critica que embora a EC/19 tenha permitido o alcance da participação popular como uma garantia constitucional, o termo “usuário” não parece ser adequado para constar na emenda. A autora menciona que é importante considerar que a participação popular na formulação e implementação de políticas públicas não diz respeito apenas ao usuário, em particular, e sim de interesse da cidadania. Logo o termo usuário é empregado de uma forma distorcida, uma vez que não apenas os consumidores de serviço público devem ter acesso à participação, mas também toda a gama de cidadãos, haja vista que o objetivo da administração pública é a busca pelo interesse público e não a atribuição de faculdades a sujeitos individuais.

Ao longo da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, a participação passou, cada vez mais, a ser exercida em espaços ou arenas de decisões coletivas (GURZA e ISUNZA, 2011). Atualmente, grande parte da participação social acontece nesses espaços. Por meio do Quadro 1 é possível observar quais espaços são esses e suas respectivas características.

Quadro 1: Espaços participativos e suas características

Espaços participativos	Descrição
Conselhos de Políticas Públicas	Instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas
Comissão de Políticas Públicas	Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades.
Conferência	Instância periódica de debate, de formulação e de avaliação

Nacional	sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado
Audiência Pública	Mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais.
Consultas Públicas	Mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação.
Ouvidoria Pública Federal	Instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública
Fórum Interconselhos	Mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade.
Mesas de diálogo	Mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais.
Ambiente Virtual de Participação	Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Fonte: Adaptado de Art. 2, Decreto nº 8.243/14.

Embora os espaços institucionalizados sejam responsáveis por grande parcela da participação social e contribuam para a formação de organizações coletivas, Bodstein (1993) adverte que as lutas próprias dos movimentos sociais não podem ser esquecidas, haja vista que também provocam os sujeitos a se mobilizarem e lutarem para que suas demandas possam ser atendidas. A autora também aborda que a restrição do campo de reivindicação aos espaços institucionalizados torna os movimentos populares vulneráveis e obedientes ao aparelho estatal, portanto é preciso impedir que ocorra o enfraquecimento da luta em outras frentes de participação.

3 REFERENCIAL ANALÍTICO: GRUPO FOCAL

Segundo Gatti (2005) a técnica de pesquisa Grupo Focal, também conhecida como *Focus Group* vem sendo cada vez mais utilizada no âmbito das abordagens qualitativas. Nesse sentido Costa (2009) conceitua grupo focal como um tipo de pesquisa qualitativa que tem como objetivo perceber os aspectos valorativos e normativos que são referência de um grupo em particular. É uma forma de entrevista coletiva que busca identificar e compreender tendências e não inferir nem generalizar.

A utilização do grupo focal tem como principais vantagens a sinergia gerada pela participação conjunta do grupo de entrevistados; a interação entre os participantes, que enriquece as respostas; a flexibilidade para o moderador na condução do roteiro; a profundidade e a qualidade das verbalizações e expressões. Sendo altamente recomendável quando se quer ouvir as pessoas, explorar temas de interesse em que a troca de impressões enriquece o produto esperado e quando se quer aprofundar o conhecimento de um tema (MORGAN, 1998 apud COSTA, 2009).

Porém o grupo focal possui algumas desvantagens que devem ser observadas, tais como: controle reduzido que o moderador tem sobre os dados gerados; o fato de que não é um ambiente natural e pode refletir ou não o comportamento individual, a possibilidade de circunstancialmente as opiniões serem influenciadas pelo comportamento de um integrante mais exuberante do grupo. Portanto, os grupos focais não atendem a necessidades de dados estatísticos, não integram pessoas que não se sentem confortáveis umas com as outras, não fornecem informações previsíveis, e o tópico em tela cria invasão de privacidade (MORGAN, 1998 apud COSTA, 2009). Existem limitações relacionadas também aos seus limites em termos de certas generalizações, em função do pequeno número de participantes e da forma de seleção desses participantes (GATTI, 2005).

A utilização do grupo focal é recomendada nas situações em que a obtenção dos dados necessários não é possível por meio de outras técnicas; quando se trata de situações complexas, polêmicas, contraditórias; quando se trata de questões difíceis de serem abordadas em função de autoritarismos, preconceitos, sentimentos de angústia ou medo de retaliações; e quando se busca compreender questões referentes ao grupo, explorar o grau de consenso sobre certo tópico ou compreender diferenças, divergências, contraposições e contradições dentro do grupo, caso desta pesquisa (GATTI, 2005, p. 12).

Por outro lado, Gatti (2005) faz um alerta para as ocasiões em que a utilização do grupo focal não é recomendada: quando se deseja que o grupo chegue a um consenso; quando se busca informações delicadas que não podem ser partilhadas no grupo, ou que podem ser ofensivas ou constrangedoras a alguém dele; quando se deseja generalizar conclusões; quando o ambiente está emocionalmente carregado, pois a discussão pode intensificar os conflitos; e quando não for possível assegurar a confiabilidade das informações fora do grupo.

Segundo Ruedige e Riccio (2004) o grupo focal é caracterizado pela possibilidade de intervenção em tempo real no curso da análise e de confrontar as percepções de participantes, em suas similitudes e contradições, a respeito de um tema, ou grupo de temas, relacionados com o objetivo de pesquisa. Através dessa técnica enfatiza-se não apenas as percepções individuais, mas também aquelas originadas das interações do coletivo, expressas nas estruturas discursivas e na defesa crítica de temas e aspectos relevantes da pesquisa.

Corroborando, Costa (2009) afirma que o grupo focal, como ferramenta de pesquisa qualitativa, ajuda a identificar tendência, o foco, desvendar problemas, buscar a agenda oculta do problema. Permite a reflexão sobre o essencial, o sentido dos valores, dos princípios e motivações que regem os julgamentos e percepções das pessoas.

Nesse sentido, Gatti (2005) afirma que o trabalho com grupos focais permite compreender processos de construção da realidade por determinados grupos sociais, compreender práticas cotidianas, ações e reações a fatos e eventos, comportamentos e atitudes, constituindo-se uma técnica importante para o conhecimento das representações, percepções, crenças, hábitos, valores, restrições, preconceitos, linguagens e simbologias prevalentes no trato de uma dada questão por pessoas que partilham alguns traços em comum, relevantes para o estudo do problema visado.

Ainda segundo Gatti (2005) a pesquisa com grupos focais, além de ajudar na obtenção de perspectivas diferentes sobre uma questão, permite também a compreensão de ideias partilhadas por pessoas no dia-a-dia e dos modos pelos quais os indivíduos são influenciados pelos outros.

O grupo focal é caracterizado pela introdução, por parte do moderador, de tópicos de discussão relacionados com o objeto estudado. Esse material permite o surgimento de um amplo aspectos de interpretações, a partir de opiniões individuais sobre o tema que, por vezes, polarizam-se ao serem expostas ao coletivo. Deve-se

ressaltar que tal técnica não significa o abandono da sistematização teórica mais rigorosa, mas, sim, a análise balizada pelos parâmetros escolhidos em uma estrutura flexível o suficiente para explorar nuances pouco percebidas *ex ante*, e o contraditório, em tempo real (RUEDIGER; RICCIO, 2004).

Para Schoreder (1999), a importância do uso do grupo focal funda-se na crítica aos limites da utilização dos *surveys* e na característica inevitável de estudos baseados em questionários, cujos achados são necessariamente limitados pelo julgamento de relevância ou pela imaginação do pesquisador quanto a compilação dos dados.

Segundo os críticos, por melhor estruturados que sejam, os questionários não têm a capacidade de “domar” as infinitas possibilidades interpretativas dos indivíduos, porque, por suas características, a percepção simbólica do fato ou do objeto permite que experiências sejam compartilhadas ao mesmo tempo, porém em espaços e significados por vezes distintos (RUEDIGER; RICCIO, 2004).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa, de abordagem qualitativa, caracteriza-se como uma pesquisa exploratória e descritiva. Segundo Gil (2010), as pesquisas exploratórias visam prover o pesquisador de um maior conhecimento sobre o tema ou problema de pesquisa em perspectiva. O estudo exploratório é típico quando um pesquisador examinará um assunto novo ou quando o sujeito é relativamente novo e não estudado anteriormente. Quanto às pesquisas descritivas, Gil (2010) afirma que uma pesquisa pode ser considerada descritiva quando o objeto primordial consiste na descrição de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Ainda segundo o autor supracitado, as pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisados sociais preocupados com a atuação prática, característica do presente estudo.

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram o grupo focal e a aplicação de questionários, esta última técnica utilizada como instrumento auxiliar para melhor caracterização do grupo pesquisado. Isto pois, como aborda Ruediger e Riccio (2004), a técnica de grupo focal abrange a elaboração de perguntas abertas para explorar e entender atitudes, opiniões, percepções e comportamentos dos segmentos estudados, através de um questionário semi-estruturado, vinculado a um grupo inicial de hipóteses.

O grupo focal foi desenvolvido durante o horário de uma disciplina da área de estudos metodológicos. O público alvo deste estudo foi definido pelos alunos desta

disciplina, composto por estudantes do curso de Pós Graduação em Administração (ênfase em Administração Pública) e Pós Graduação em Economia Doméstica. Ambos os programas possuem linhas de pesquisa voltadas para o estudo de políticas públicas.

Dessa forma, satisfiz-se às definições de público alvo indicadas por Costa (2009) e Gatti (2005) em que o público alvo deve ser definido de acordo com a necessidade do pesquisador e deve ter uma composição homogênea, que pode ser em relação ao gênero, à idade, às condições socioeconômicas, ao tipo de trabalho, ao estado civil, ao lugar de residência, à frequência de uso de certo serviço público ou social e ao nível acadêmico, caso deste estudo, para evitar inibições e constrangimentos.

Além de ser homogêneo, deve haver suficiente variação entre as características dos participantes para que apareçam opiniões diferentes ou divergentes (GATTI, 2005). Nesse sentido aparece variação no grupo pesquisado, em virtude da heterogeneidade dos alunos em relação à formação profissional (administração, direito, economia doméstica, gestão do agronegócio, cooperativismo, psicologia e assistência social).

O grupo focal foi composto por dois moderadores, quatro observadores/documentadores e onze respondentes. Os moderadores foram responsáveis pela introdução do tema, por sua exploração e por ouvir a discussão, instigando os participantes a uma reflexão mais profunda. Como aborda Gatti (2005), o moderador não deve se posicionar, fechar a questão, fazer sínteses, propor ideias e inquirir diretamente, lembrando que não está realizando uma entrevista com um grupo, mas sim criando condições para que este se situe, explicita pontos de vida, análise, infira, faça críticas, abra perspectivas diante da problemática abordada.

Coube aos observadores descrever a fala dos participantes através da captação das ideias, termos e frases mais importantes. A quantidade de onze respondentes atende ao critério proposto por Costa (2009) e Gatti (2005). Costa (2009) afirma que a reunião deve contar com oito a doze participantes. Já Gatti (2005) aborda que, pelas questões em maior profundidade e pela interação grupal, cada grupo focal não pode ser grande, mas também não pode ser excessivamente pequeno, ficando sua dimensão preferencialmente entre seis e doze pessoas.

Outro preceito importante para a escolha do grupo de estudo foi a definição de Gatti (2005) que afirma que os “participantes devem ter alguma vivência com o tema a ser discutido, de tal modo que sua participação possa trazer elementos ancorados em suas experiências cotidianas”.

A escolha do local da sessão e registro das interações seguiram as recomendações de Gatti (2005) e Costa (2009) que sugerem que o local deve favorecer a interação entre os participantes. Desta forma a sessão foi realizada em volta de uma mesa circular, para que os participantes ficassem face a face, objetivando a interlocução direta entre eles. Para melhor identificar os participantes e facilitar a atuação do moderador foi providenciado um crachá com número para todos os participantes. Como sugerido por Costa (2009) os documentadores podem registrar as respostas usando apenas o número.

As informações sobre a discussão desenvolvida no grupo focal foram registradas por meio de equipamentos de gravação de áudio, além de anotações dos observadores. Obteve-se autorização dos participantes mediante termo de consentimento esclarecido, seguindo as indicações de Costa (2009), que pontua que é importante insistir na questão da confidencialidade das informações coletadas na sessão. Dessa forma foi lembrado aos participantes que os nomes verdadeiros não serão divulgados e que cada entrevistado foi identificado apenas por um número. Não foi utilizado registro através de gravação de vídeo, pois Gatti (2005) afirma que sua utilização é muito discutível por ser um meio bastante intrusivo e por ser problemático em relação a garantia do sigilo.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos dados coletados foi feita através da técnica de pesquisa qualitativa denominada Análise de Conteúdo, com base em Bardin (2010), para identificar a percepção dos participantes em relação ao tema participação social, focalizando o conteúdo verbal. A organização da análise deu-se em três etapas: pré-análise, exploração do material e interpretação dos resultados obtidos.

A etapa da pré-análise consistiu na organização os dados anotados pelos observadores e na transcrição da conversa realizada no grupo focal. Na fase da exploração do material, os dados obtidos pela aplicação do questionário foram codificados e as respostas obtidas por meio do grupo focal foram agrupadas em categorias temáticas, de acordo com as questões abordadas. Posteriormente, os resultados foram sintetizados e interpretados à luz da abordagem da participação social.

5.1 Resultados do questionário

Antecedendo a etapa do grupo focal aplicou-se um questionário com os respondentes como forma de identificar se estes estavam desenvolvendo ou já desenvolveram pesquisas ligadas à participação social, assim como também seu envolvimento com espaços, atividades ou movimentos participativos.

De acordo com os resultados obtidos por meio do questionário, verificou-se que a maioria dos respondentes afirmou estar desenvolvendo ou já ter desenvolvido pesquisas que abordam a participação social. A Tabela 1 permite-nos observar, dentre os tipos de pesquisas que envolvem o tema em questão, o número de respondentes que afirmaram estar desenvolvendo ou já terem desenvolvido esse tipo de pesquisa.

Tabela 1: Tipos de pesquisas ligada à participação social realizadas pelos respondentes

Tipos de Pesquisa	Número de Respondentes
Atividades Acadêmicas	5
Artigos/Ensaio Teóricos	5
Dissertação/Tese	4
Monografia	2
Grupos de Estudo	2
Iniciação Científica	1
Participação em Eventos	1

Fonte: Resultados da pesquisa.

Verifica-se que o maior número dos respondentes mencionou que as atividades acadêmicas (seminários, resenhas e apontamentos) e a elaboração de artigos e ensaios acadêmicos são os principais tipos de pesquisa, seguido da elaboração de dissertações/teses, monografias, participação em grupos de estudo, iniciação científica e a participação em eventos.

Dentre os espaços/atividades/movimentos ligados à participação social, os que foram mencionados pelos respondentes estão elencados na Tabela 2.

Tabela 2: Mecanismos de participação social mencionados pelos respondentes

Mecanismos de Participação Social	Número de Respondentes
Audiências Públicas	7
Atividades Voluntárias	5
Movimentos/Grupos sociais	4
Conselhos Gestores	4
Associações	3
Atividades Partidárias	1

Fonte: Resultados da pesquisa.

É possível verificar que o espaço audiências públicas foi o mais mencionado pelos participantes, seguido das atividades voluntárias, da participação em movimentos/grupos sociais e em conselhos gestores, em associações e o envolvimento em atividades partidárias. Dois respondentes mencionaram também já terem participado de outras formas através das conferências nacionais, das consultas públicas e do ambiente virtual de participação.

Quando indagados sobre a importância da participação social, a maioria dos respondentes a consideraram como muito importante, o que indica, neste grupo de estudantes, o claro reconhecimento dos benefícios da mesma.

5.2 Resultados do Grupo Focal

5.2.1 Contato com o Tema “Participação Social”

Admitindo-se que os primeiros momentos do grupo focal podem ser a chave do adequado desdobramento deste trabalho, a discussão foi iniciada com um “aquecimento”, pois segundo Gatti (2005) é interessante propor que cada um dos participantes faça um comentário geral sobre o assunto, pois, a partir daí, a troca de conhecimento entre os membros passa a se efetivar.

Portanto, propôs-se aos participantes que comentassem se já tinham ouvido, lido ou assistido algo sobre participação social. Atendendo às indicações da autora supracitada em que a questão é do interesse dos participantes e apresenta facilidade de resposta, estando assentada nas características comuns dos participantes, criando um bom clima para o grupo.

Ressaltando os resultados obtidos por meio do questionário, de que a maioria dos participantes afirmou estar desenvolvendo ou já ter desenvolvido pesquisas que

abordam a participação social, esse momento do grupo focal permitiu que os participantes contassem sobre suas experiências.

Três participantes relataram ter seu primeiro contato com o tema ainda na graduação em disciplinas, elaboração de monografias e um destes afirmou ter participado de um projeto de iniciação científica que envolveu a temática da participação social no âmbito do ciclo de políticas públicas.

Alguns participantes afirmaram ter tido o primeiro contato com o tema somente no mestrado, seja cursando disciplinas, seja adotando a temática como objeto de estudo em suas dissertações. Entre as formas pelas quais a participação social é tratada em dissertações, os participantes mencionaram que estão estudando como esta se dá por meio dos conselhos gestores de políticas públicas e em outros mecanismos institucionalizados, em mecanismos não-institucionalizados caracterizados pelos movimentos sociais, a forma como se dá o orçamento participativo e a participação social no setor do turismo.

Um membro do grupo afirmou não ter contato com esse tema como objeto de pesquisa, mas sim através de sua prática vinda do direito, o que lhe permitiu um conhecimento técnico sobre algumas formas de participação popular, como referendo e plebiscito.

Mencionou-se também a criação de um grupo de pesquisa no departamento, intitulado: Participação Social, Transparência e Conselhos. Isso mostra que além de estarem tratando individualmente a participação social como objeto de pesquisa, os estudantes criaram uma ação conjunta de estudar sobre o tema, por meio do referido grupo.

5.2.2 A Prática de Ações Participativas

Como forma de entender às motivações que levaram os membros do grupo a participar dos espaços/atividades/movimentos mencionados no questionário, as pessoas que participam ou já participaram desses mecanismos foram convidadas a contar às motivações que as levaram a participar. As principais motivações relatadas dizem respeito ao levantamento de demandas da comunidade nos espaços de participação a nível local, ao levantamento de demandas do bairro por meio da associação, à possibilidade de poder participar de decisões por meio virtual quando há consultas e a motivação associada à ajuda voluntária, organizadas por grupos sociais.

Quando foi questionado se existem incentivos à participação por parte dos mecanismos participativos, eles mencionaram terem participado desses mecanismos por indicações de amigos, por articulação de grupos sociais e movimentos da igreja e por reivindicar questões apenas profissionalmente. Logo, foi possível perceber que há falta de incentivo à participação da sociedade por parte desses mecanismos, haja vista que os estudantes relataram que participam por conta própria ou por incentivos de grupos e movimentos.

Os membros do grupo foram levados à refletir sobre se as pessoas só participam quando lhes convém, e nesse sentido, ressaltou-se pontos de vista que revelam “os dois lados da moeda”. O primeiro lado foi ressaltado pelos participantes como sendo aquele em que as pessoas só participam quando seus interesses estão em jogo e a participação vai lhes trazer algum benefício individual, sendo que quando a questão envolve uma dimensão mais macro, às vezes, as pessoas não são ativas a participarem. Já o segundo lado exposto foi relatado como sendo as situações em que as pessoas participam, reivindicando questões que não as atingem diretamente, mas estão ali por um interesse mais amplo que envolve a sociedade.

5.2.3 Participação social: Incentivos e Dificuldades

A participação social tem ganhado destaque no Brasil atualmente. Nesse cenário, buscou-se averiguar se somos culturalmente incentivados e educados a participar. No conjunto das respostas pelos participantes do grupo focal, identificou-se que em virtude do nosso sistema político, que centraliza as decisões e o poder, não há incentivo a participação social. Culturalmente, nossas instituições não buscam incentivar a participação. Porém, ressaltaram que essa participação não deve ser mediada, ou seja, o processo de participação em que o ente governamental define as condições para que a população participe. Nesse sentido, a população também deve se mobilizar para buscar seus direitos e exercer seus deveres.

Relatou-se que há no Brasil clamor e demanda social por maior participação nos processos de formulação e implementação de políticas públicas e estão sendo criados e incentivados mecanismos e canais de institucionalização da participação, a exemplo dos Conselhos. Porém, ainda não há interesse e entendimento da população em compreender o seu papel na sociedade e também não há interesse por parte do governo em abrir mão do seu poder.

Para os participantes, essas questões impactam na efetividade dos mecanismos de participação social. Os conselhos, onde essa participação deveria e poderia ocorrer, funcionam, geralmente, apenas como mecanismos consultivos, não tendo poder e estrutura para tomar decisões e formular políticas públicas. Isso vai de encontro aos achados na literatura. Carneiro (2006) chama atenção para a fragilidade desses mecanismos institucionalizados de controle sobre a execução das políticas, pois, os números indicam que existe uma distância entre as competências estabelecidas legal e juridicamente para os conselhos e os resultados de sua implantação em processos sociais e institucionais complexos, acarretado, principalmente, pela dificuldade de efetivar a participação, tanto dos representantes não governamentais quanto dos representantes governamentais. Percebe-se que existe uma dificuldade dos conselhos de cumprir seu papel constitucional, faltando comprometimento e dedicação.

Em relação às principais dificuldades encontradas para uma participação efetiva da sociedade nas atividades ou espaços de participação, os participantes preponderantemente mencionaram a falta de capacitação e treinamento; a linguagem técnica utilizada que dificulta o entendimento; a presença de grupos dominantes; falta de informação; cunho político dos conselhos; falta de estrutura física; a institucionalização da participação, que pode levar a normatização de atuação do conselho restringindo a participação; o desenho institucional relacionado principalmente à autonomia dos conselhos e a existência, única e exclusivamente, para cumprir objetivos de determinadas políticas para receber recursos financeiros sem um efetivo funcionamento. Essas dificuldades são evidenciadas na literatura, Carneiro (2006) constatou que a atribuição dos conselhos volta-se para a atividade fim da política distanciando-se de uma atuação mais no âmbito da formulação de diagnósticos e diretrizes da política, de *accountability* e de controle público sobre a ação governamental. Outras limitações impedem os conselhos de efetivarem suas ações, como a assimetria informacional, além da falta de posse e uso de instrumentos que permitam a efetivação de sua dimensão normativamente deliberativa.

A questão da autonomia apontada no grupo focal, remete à dimensão de efetividade do poder de decisão dos conselhos e da disposição do Estado em partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas. Para que o conselho seja efetivamente um espaço de decisão e controle social das ações do Estado deve haver alterações no desenho institucional e na estrutura do poder estatal.

Carneiro (2006) evidencia o Estado deve alterar sua lógica de funcionamento e sua racionalidade, incorporando na formulação e gestão de políticas sociais as demandas sociais canalizadas a partir da participação de diversos atores da sociedade civil. Uma vez que na maioria dos municípios pesquisados pela autora, mostra que nem sempre os conselhos apresentam as condições mínimas de subsistir, o que espelha um baixo grau de institucionalização e uma fraca autonomia dos conselhos e sua dependência excessiva do Executivo municipal.

A dificuldade relacionada à falta de informação, capacitação e treinamento por parte dos participantes dos conselhos gerou algumas opiniões divergentes. A informação foi apontada como um pilar importante da participação, uma vez que as pessoas não têm conhecimento do que se discute, limitando suas contribuições. Dessa forma, levanta-se a questão: garantir a qualidade da participação? Para os representantes da sociedade civil deve-se viabilizar condições, instrumentos e conhecimentos que permitam a discussão e o debate mais informado e, portanto, mais igualdade e paridade na participação. Dessa forma, a abertura de espaços e a inovação institucional não são suficientes para uma efetiva participação. Esta exige também a qualificação dos atores envolvidos e a democratização das informações a respeito dos problemas, ações e financiamento das políticas públicas. Isto permitirá a eliminação de outros problemas elencados, como a formação de grupos dominantes que detenham maior informação. Dessa forma observou-se que o problema da assimetria informacional continua sendo um entrave para um melhor desenvolvimento dos conselhos.

Por outro lado, os participantes evidenciaram a importância da participação das pessoas que, mesmo não possuindo conhecimento técnico e qualificação, vivenciam os problemas públicos e são afetados diretamente pelas políticas públicas. Eles são considerados *stakeholders* chaves no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Bryson (2011) afirma que os *stakeholders* podem ser indivíduos, grupos ou organizações que podem afetar ou serem afetados por um processo de avaliação e/ou resultados de políticas públicas. Muitas vezes as políticas ou programas que são implementados falham, pois são incapazes de atender aos interesses, necessidades, preocupações, competências, prioridades e perspectivas dos *stakeholders* ou atores chave. Dessa forma deve-se repensar o papel desses atores e, como evidenciado por Carneiro (2006), deve-se viabilizar condições, instrumentos e conhecimento que permitam a qualificação desses atores para proporcionar um debate mais informado.

Entretanto, um membro do grupo evidencia que a participação dos *stakeholders* chaves esbarra na falta de publicitização dos conselhos. Nas cidades pequenas, principalmente, as pessoas desconhecem a existência dos conselhos, não sabem sua importância e função, o que inibe a participação de atores que estão diretamente envolvidos com os problemas sociais. Nesse sentido, falta conscientização das pessoas a respeito do que é o conselho, como ele funciona, quais suas funções. Isso demanda um esforço maior do poder público em divulgar e conscientizar a população, mas também deve haver iniciativas dos próprios cidadãos em exercer seu direito e dever de participação social.

5.2.4 Participação Social na Teoria e na Prática

Quanto ao estudo sobre participação social, os participantes afirmaram que um conhecimento maior sobre o tema foi importante para entendê-lo melhor, permitindo visualizar até onde se pode ir, quais os objetivos desses mecanismos, o modo como se pode influenciar o processo político como um todo, tirando uma visão da participação social como assistencialismo ou participação por caridade. Portando, ficou claro que a convivência com o tema participação social dentro da academia permite uma contribuição mais efetiva e crítica no processo de participação social. Uma boa parte dos conceitos que enfatizam aspectos tais como dever, a solidariedade e a colaboração foram mencionados, refletindo a evolução histórica do Brasil, com sucessivos governos autoritários e negação de direitos. Porém estes conceitos estão sendo superados, emergindo outros conceitos de participação encontrados, como a mobilização da população, reivindicação dos direitos e fiscalização das atuações dos serviços públicos, demonstrando que a participação está mais próxima do enfoque de políticas públicas que promove a participação no controle social destas. Estes resultados parecem indicar que, se ainda persistem os conceitos tradicionais de participação, outros conceitos tem emergido, que supõem uma posição diferente e também um potencial sobre o qual se deve agir para ampliá-lo.

Considerações Finais

Neste estudo verificou-se que a participação social, institucionalizada através de mecanismos como conselhos, marca uma reconfiguração das relações entre Estado e

Sociedade Civil Organizada e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Porém, há desafios para que esses mecanismos sejam de fato um canal de expressão de uma demanda organizada da sociedade. Estes desafios estão relacionados principalmente à questão da assimetria de informação e a falta de conscientização da população quanto ao papel, importância e função desses mecanismos de participação social. Os participantes também levantaram que em seus estudos e pesquisas, observaram que há falta de interesse e mobilização da sociedade civil em efetivar sua participação e do Estado em compartilhar o seu poder de decisão, o que limita a potencialidade dos instrumentos de participação.

O que se percebe é que entre as potencialidades dos mecanismos de participação social e sua efetividade na formulação e controle de políticas, há uma longa distância a ser percorrida. A análise das discussões levantadas no grupo focal demonstra que ainda é necessário superar muitas barreiras para que os instrumentos institucionalizados de participação efetivem o seu papel. Para os entrevistados, fica evidente que os mecanismos de acompanhamento da execução das políticas são ainda frágeis e a capacidade de intervir no rumo das políticas nos municípios, principalmente os menores, ainda é bastante limitada, dependente de condições sociais, políticas e institucionais.

O caminho de democratização constitucionalmente aberto pela Constituição Cidadã de 1988 ampliaram consideravelmente a possibilidade de participação da sociedade na gestão de políticas públicas. Porém, este trabalho demonstrou que há muitos obstáculos a serem superados para a atuação efetiva e consistente da sociedade por meio da participação social. Há dificuldades para realizar e ampliar a participação, viabilizar o envolvimento e o compromisso de *stakeholders* centrais e instituir mecanismos de controle e deliberação efetivos, o que garantiria que os mecanismos institucionalizados de participação alcancem maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade nas políticas públicas.

Finalmente o discurso dos entrevistados sobre participação diz muito sobre as dificuldades de acesso aos espaços participativos que uma proporção importante da população ainda experimenta, bem como a necessidade de melhorar a oferta de serviços e conscientizar a população. Se o que se persegue é a participação da sociedade brasileira na tomada de decisões relacionadas com a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, ainda deve-se realizar amplas

campanhas de educação ao público, começando pela garantia e preservação dos direitos básicos da população e informação sobre o funcionamento das políticas e dos canais de participação.

Referências

ARANGO, A. M. A.; RODRÍGUEZ, D. G. E.; DELGADO, A. G. El Caso de la administración de tiempo em los estudiantes de la universidad ICESI: uma guia através de um investigación cualitativa. **Estudios Gerenciales**, Colômbia, v. 26, n. 114, p. 191-209, jan./mar. 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BODSTEIN, R. C. A. (Coord.). **Serviços locais de saúde: construção de atores e políticas**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

BRASIL. Congresso. Senado. **Constituição de 1988**. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

BRASIL. Congresso. Senado. **Constituição de 1988**. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF: Congresso. Senado, 1988.

BRASIL. Congresso. Senado. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRYSON, J. M.; PATTON, M. Q.; BOWMAN, R. A. Working with evaluation stakeholders: A rationale, step-wise approach and toolkit. **Evaluation and Program Planning**, v. 34, p. 1-12, 2011.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas; Coletânea**. v. 2, Brasília: ENAP, 2006.

COELHO, J. S. Construindo a participação social no SUS: um constante repensar em busca de equidade e transformação. **Saúde e Sociedade**, v. 21, supl. 1, p. 138-151, 2012.

COSTA, M. E. B. Grupo Focal. In: DUARTE, J.; B, A. (Orgs). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 181-192.

DEMAJOROVIC, J.; SILVA, H. C. O. Da. Formação Interdisciplinar e Sustentabilidade em Cursos de Administração: Desafios e Perspectivas. **Revista Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 13, n. 5, p. 39-64, 2012.

GATTI, B. A. **Grupo focal na Pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Brasília: Liber Livro, 2005.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GURZA, A.; ISUNZA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, n.84, p. 353-364, 2011.

Kitzinger J. The methodology of focus group interviews: the importance of interaction between research participants. **Sociology of Health and Illness**, v. 16, p. 103–121, 1994.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento**. São Paulo: Atlas, 2005. v. 1, 348p.

MAY, T. **Pesquisa Social: Questões, métodos e processos**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENEZES, J. B. A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública. In: X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago, Chile, 2005.

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**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 45, p. 551-579, 2008.

MORGAN, D. L.; KRUEGER, R. A. **The focus group kit**. v. 1, Thousand Oaks: Sage, 1999.

OLIVERIA, M.; FREITAS, H. M. R. De. Focus Group – pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando ao seu planejamento. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 3, p. 83-91, 1998.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, nº1, p. 36-49, 2005.

ROCHA, E. A. Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**, Anfip, Brasília, 2008.

RUEDIGE, M. A.; RICCIO, V. Grupo Focal: método e análise simbólica da organização e da sociedade. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Orgs). **Pesquisa Qualitativa em Administração**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 151-172.

SCHOREDER, K. The best of both worlds? Media audience research between rival paradigms. In: ALASUUTARI, P. (Org.). **Rethinking media audience**. London: Sage, 1999.

TEIXEIRA, M. L.; VIANNA, W.; CAVALCANTI, M. de L.; CABRAL, M. de Pina. Participação em saúde: do que estamos falando? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 21, p. 218-251, 2009.

Submetido em: 20/08/15

Aceito em: 26/02/16