



## NESTA EDIÇÃO:

A Corrupção Política numa Perspectiva Global • Organismo Europeu de Luta Antifraude  
Controladorias Municipais • Risco da Governança Municipal • Transparência no Campo da Administração Pública  
Conluíus em Compras governamentais • Transparência nos Municípios Brasileiros

## DOSSIÊ CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Integridade Pública em Minas Gerais • Observatório Social de Belém

# Revista da CGU

---

Brasília • Volume 12 • Nº 21 • Jan-Jun 2020

Wagner de Campos Rosário  
**Ministro da Controladoria-Geral da União**

José Marcelo Castro de Carvalho  
**Secretário-Executivo**

Antônio Carlos Bezerra Leonel  
**Secretário Federal de Controle Interno**

Gilberto Waller Júnior  
**Corregedor-Geral da União**

Valmir Gomes Dias  
**Ouvidor-Geral da União**

Cláudia Taya  
**Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção**

João Carlos Figueiredo Cardoso  
**Secretário de Combate à Corrupção**

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

<http://gov.br/cgu/revista>

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

**Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom/CGU**

Foto da Capa: "A vida em primeiro lugar", de Radilson Carlos Gomes, vencedor do concurso de fotografia da OGU 2019

**Controladoria-Geral da União**

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

**E-mail:** revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

# REVISTA DA CGU

---

Periódico científico voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos seguintes temas: accountability e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; prevenção e combate à corrupção; e metodologia de pesquisa aplicada aos referidos temas.

## EQUIPE EDITORIAL

---

### Comissão Editorial

---

Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior • UFRJ

Dr. Marcio Camargo Cunha Filho • UnB

M. Sc. Flavio Rezende Dematté • IDP

Dra. Mariana Barbosa Cirne • UniCEUB

M. Sc. Vítor César Silva Xavier • UnB

### Editores Especiais

---

Dr. Eduardo José Grin • FGV EAESP (dossiê especial *Accountability* e Controle em Contexto de Pandemia)

Dr. Frederico Lustosa da Costa • UFF (dossiê especial *Accountability* e Controle em Contexto de Pandemia)

M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha • UFRGS

Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro • IDP

Dra. Raquel Lima Scalcon • FGV Direito SP (edição especial Interfaces entre Sanções Estatais)

## CONSELHO EDITORIAL

---

Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos • UFMG

Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama • UFT

Dra. Cecília Olivieri • USP

Dr. César Augusto Tibúrcio Silva • UnB

Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes • UFMG

Dr. Frederico Lustosa da Costa • UFF

Dr. Ivan Ricardo Gartner • UnB

Dra. Janaína Lima Penalva da Silva • UnB

Dr. José Célio Silveira Andrade • UFBA

Dr. José Matias-Pereira • UnB

Dr. Leonardo Secchi • UDESC

Dr. Luciano da Ros • UFSC

Dr. Marco Cepik • UFRGS

Dr. Matthew M. Taylor • American University

Dra. Paula Veiga • Universidade de Coimbra  
Dr. Robert Gregory Michener • FGV-EBAPE  
Dr. Rubens Pinto Lyra • UFPB  
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho • UFG

## **REVISORES (2020)**

---

Dra. Adila Maria Taveira de Lima • UFT  
Dr. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho • UnB  
M. Sc. Alzira Ester Angeli • UFPR  
Dra. Ana Júlia Possamai • UFRGS  
Dra. Ana Luíza Aranha • UFMG  
Dr. Anderson Roberto Pires e Silva • UFPA  
M. Sc. Andréa Lucas Fagundes • UFRGS  
Dra. Andrea Oliveira Ribeiro • UNIRIO  
Dr. Antonio Duarte de Lima Júnior • CGU  
M. Sc. Bruno Jorge Fagali • USP  
Dr. Bruno Mello Souza • UFRGS  
Dra. Cláudia Cappelli • UFRJ  
M. Sc. Cláudia da Silva Jordão • Corvinus University of Budapest  
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas • UnB  
M. Sc. Daiane Londero • UFRGS  
Dra. Daniella Maria dos Santos Dias • UNIFESSPA  
Dra. Elizabeth Matos Ribeiro • UFBA  
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro • UniCEUB  
Dr. Fabio Lopes Soares • FCU  
Dr. Fabrício Vasconcelos Oliveira • UNAMA  
Dr. Felipe Fernandes Ribeiro Maia • Faculdades Milton Campos  
Dra. Fernanda Odilla Vasconcelos de Figueiredo • Università di Bologna  
Dr. Francisco Rogério Madeira Pinto • UnB  
Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca • UnB  
Dr. Gills Vilar-Lopes • UNIFA  
Dra. Gilmara Mendes da Costa Borges • UFRN  
Dr. Hugo Melo Filho • Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Dra. Isolda Lins Ribeiro • UFMG  
Dra. Izabela Moreira Corrêa • LSE  
M. Sc. Jacqueline Maria Cavalcante da Silva • UniCEUB  
Dra. Jennifer Azambuja de Moraes • UFRGS  
Dr. Joacy Victor Araújo • UNLaM  
M. Sc. Joeldson Ferreira Guedes • USC  
M. Sc. José Antonio Gouvêa Galhardo • USP  
Dr. José Flávio Bianchi • UnB  
Dra. Karina Furtado Rodrigues • ECEME  
Dra. Layde Lana Borges da Silva • UNIR  
Dr. Li Chong Lee Bacelar de Castro • UCB  
M. Sc. Leonino Gomes Rocha • Universidade de Salamanca  
Dra. Loiva Mara de Oliveira Machado • UFRGS



Dr. Lucas Borges de Carvalho • ENAP  
Dra. Ludmila Melo Souza • UnB  
M. Sc. Luma Poletti Dutra • UnB  
Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • UFRJ  
M. Sc. Maria Fernanda Colaço Alves • Universidade Sorbonne-Paris  
M. Sc. Maria Paula Escobar Bins • UFRGS  
Dra. Mariana Batista da Silva • UFPE  
Dr. Mauro Salvo • UFRGS  
M. Sc. Nyalle Barboza Matos • UnB  
M. Sc. Olavo Venturim Caldas • UnB  
Dr. Pedro da Silva Moreira • UAM  
Dra. Priscila Spécie • USP  
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral • UFERSA  
Dr. Ramiro de Ávila Peres • UFRGS  
Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques • UFERSA  
Dra. Raquel Mattos Pimenta • USP  
Dra. Renata Mendes de Araujo • Mackenzie  
Dr. Ricardo Lins Horta • UnB  
Dr. Rodrigo de Souza Gonçalves • UnB  
Dr. Rodrigo Piquet Saboia de Mello • IBICT  
Dr. Rogério de Souza Farias • IPRI  
Dr. Romualdo Anselmo Santos • CGU  
M. Sc. Ronaldo José Rêgo de Araújo • UFPB  
Dra. Simone Cristine Araújo Lopes • UFJF  
Dra. Taiana Fortunato Araujo • UFRJ  
Dr. Thomaz Anderson Barbosa da Silva • FGV EAESP  
M. Sc. Victor Godeiro de Medeiros Lima • UnB  
M. Sc. Vladimir Pinto Coelho Feijó • PUC Minas

# ÍNDICE

---

**EDITORIAL • Construindo ciências sociais dialogicamente a partir da diversidade: atitude científica em momentos de crise.**

**Marcio Cunha Filho, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Vítor César Silva Xavier**

**A Corrupção Política numa Perspectiva Global: algumas reflexões 1**

*Reflections on Political Corruption in a Global Perspective*

*La Corrupción Política en una Perspectiva Global: algunas reflexiones*

**Paula Veiga**

**Rede de combate à corrupção na União Europeia: Um estudo do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) 11**

*Anti-corruption network in the European Union: A study by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*

*Red Anticorrupción en la Unión Europea: Análisis de la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF)*

**Leonino Gomes Rocha e Fernando Andrade Fernandes**

**As Controladorias Municipais em Perspectiva Analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas 23**

*Public Comptrollership in Local Governments: a study on the performance of the internal control units in Alagoas state*

*Contralorías municipales en perspectiva analítica: diagnóstico del desempeño de las unidades de control interno en los municipios de Alagoas*

**Alzira Ester Angeli, José William Gomes da Silva e Romualdo Anselmo dos Santos**

**Barômetro de Risco da Governança Municipal: Um Modelo de Avaliação com ênfase nas Estruturas e Práticas da Controladoria Interna 45**

*Risk Barometer of Municipal Governance: An Evaluation Model with emphasis on the Structures and Practices of Internal Comptroller*

*Barómetro de riesgo de la gobernanza municipal: Un modelo de evaluación con énfasis en las estructuras y prácticas de control interno*

**Rodrigo De Bona da Silva, José Alonso Borba e Rodrigo Gabriel de Miranda**

**Transparência no Campo da Administração Pública: Um Estudo na Produção Científica dos Programas de Pós-Graduação Brasileiros** 64

*Transparency in the Public Administration Field: an analysis of the scientific production of Brazilian graduate programs*

*Transparencia en el ámbito de la Administración Pública: un estudio en la producción científica de programas de posgrado brasileños*

**Cristiane Cunha Pitta Lima e Pamela de Medeiros Brandão**

**Detectando conluio em compras governamentais: Uma abordagem utilizando red flags e a Teoria Dempster-Shafer** 80

*Detecting collusion in government procurement: An approach using red flags and the Dempster-Shafer Theory*

*Detección de colusión en la contratación pública: Un enfoque que utiliza red flags y la Teoría Dempster-Shafer*

**Frederico Pinto de Souza e Fabiano da Rocha Louzada**

**Transparência nos Municípios Brasileiros: Uma Análise do Fator Desenvolvimento** 100

*Transparency in Brazilian municipalities: An analysis of the Development Factor*

*Transparencia en los municipios brasileños: una analisis del factor de desarrollo*

**Pedro Nascimento**

**DOSSIÊ ESPECIAL: CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO**

**Nuances da Adesão Institucional ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade** 114

*Nuances of Institutional Adhesion to Integrity Promotion Plan of Minas Gerais*

*Nuances a la adhesión institucional al Plan de Promoción de la Integridad en Minas Gerais*

**Camila Montevechi**

**Produção de Conhecimento sobre Gestão Social no Observatório Social de Belém/Pará** 133

*Knowledge Production on Social Management at the Social Observatory of Belém/Pará*

*Producción de conocimiento sobre gestión social en el Observatorio Social de Belém/Pará*

**Júnia Fátima do Carmo Guerra e Mário Vasconcellos Sobrinho**



# Produção de Conhecimento sobre Gestão Social no Observatório Social de Belém/Pará<sup>1</sup>

*Knowledge Production on Social Management at the Social Observatory of Belém/Pará*

*Producción de conocimiento sobre gestión social en el Observatorio Social de Belém/Pará*

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.199>

**Júnia Fátima do Carmo Guerra<sup>2</sup> e Mário Vasconcellos Sobrinho<sup>3</sup>**

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo discutir a produção de conhecimento sobre gestão social a partir das práticas do Observatório Social de Belém (OSB). Os observatórios sociais podem ser implantados por governos nacionais e locais, universidades e por organizações da sociedade civil. Um princípio básico entre eles é o de monitorar de forma sistemática o funcionamento de um setor ou tema específico. Por considerar que o conhecimento se produz por meio de interações sociais, o estudo se apoiou na pesquisa bibliográfica cujas discussões permearam as temáticas que envolvem a gestão social, a produção de conhecimento socioprática com foco nas dinâmicas dos observatórios de controle social. A pesquisa documental foi outro instrumento de coleta de dados usado cujos achados contribuíram para observar que a produção de conhecimento sobre gestão social no cerne do (OSB) se dá em espaços de discussão, de diálogo e também de embates, os quais induzem a reflexão entre os atores envolvidos no contexto de cidades justas e sustentáveis. Porém, verificou-se que há, por vezes, informações pouco disseminadas o que torna o diálogo menos qualificado e traz grandes desafios para a produção de conhecimento de forma compartilhada.

**Palavras-chaves:** Produção de Conhecimento. Gestão Social. Observatório Social de Belém

**Abstract:** This article aims to discuss the production of knowledge on social management from the practices of the Belém Social Observatory (OSB). Social observatories can be set up by national and local governments, universities and civil society organizations. A basic principle among them is to systematically monitor the functioning of a specific sector or theme. Considering that knowledge is produced through social interactions, the study was based on bibliographic research whose discussions permeated the themes that involve social management, the production of sociopractic knowledge focusing on the dynamics of social control observatories. The documentary research was another instrument of data collection used whose findings contributed to observe that the production of knowledge about social management at the heart of the (OSB) occurs in spaces for discussion, dialogue and also clashes, which induce reflection between the actors involved in the context of fair and sustainable cities. However, it was found that there is sometimes little information disseminated which makes the dialogue less qualified and brings great challenges for the production of knowledge in a shared way.

**Keywords:** Knowledge Production. Social management. Belém Social Observatory

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo discutir la producción de conocimiento sobre gestión social basada en las prácticas del Observatorio Social de Belém (OSB). Los gobiernos nacionales y locales, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil pueden implementar observatorios sociales. Un principio básico entre ellos es monitorear de forma sistemática el funcionamiento de un sector o tema específico. Teniendo en cuenta que el conocimiento se produce a través de interacciones sociales, el estudio fue apoyado por la investigación bibliográfica cuyas discusiones impregnaron los temas que involucran la gestión social, la producción de conocimiento socio-práctico centrado en los desafíos de

1 Artigo recebido em 04/10/2019 e aprovado em 27/02/2020

2 Universidade Estadual de Minas Gerais

3 Universidade da Amazônia

los esafiosdao de control social. La investigación documental fue tó instrumento de recolección de datos utilizado cuyos hallazgos contribuyeron a observar que la producción de conocimiento sobre la gestión social tó el corazón de (OSB) esafi tó espacios de discusión, diálogo y también esafiosdaos, lo que induce a la reflexión entre los actores involucrados tó el contexto de ciudades justas y sostenibles. Sin embargo, se esafios que a veces hay poca información esafiosda, lo que hace que el diálogo sea menos calificado y plantea grandes esafios para la producción de conocimiento de manera compartida.

**Palabras clave:** Producción de conocimiento. Gestión social Observatorio social de Belém

## 1. Introdução

A Gestão Social é um conceito que vem sendo amplamente discutido por vários pesquisadores como Fischer (2002), Tenório et al (2004), Schommer e França-Filho (2008), Carrion (2008), Cançado et al (2011), Guerra e Teodósio (2015). De característica polissêmica, o seu campo de conhecimento se encontra em construção e talvez assim fique, pois sua lógica se apoia nos aspectos sociais que, por sua vez, são plurais. Nessa vertente, as abordagens que envolvem o seu conceito emergem de temas como democracia substantiva, participação social, desenvolvimento social, sustentabilidade humana, inovação social, bem como controle social cujos aspectos se fundamentam na participação social democrática.

Os observatórios sociais são instrumentos da sociedade civil organizada que busca monitorar, fiscalizar e promover ações democráticas e cidadãs. Eles podem ser implantados por governos nacionais e locais, universidades e por organizações da sociedade civil. Um princípio básico entre eles é o de monitorar de forma sistemática o funcionamento de um setor ou tema específico (SCHOMMER E MORAES, 2010). Tais características se apoiam nos fundamentos do controle social que parte de dinâmicas como monitoramento e supervisão, por parte dos cidadãos, do desempenho do setor público e/ou do setor privado; sistemas de acesso/disseminação de informações públicas centradas nos usuários; assim como participação cidadã” (FOX, 2010, P. 1332).

Considerando as diretrizes que norteiam um observatório social cujos pilares se ancoram na lógica da Gestão Social e, consequentemente, no controle social, o presente estudo se orientará a partir da seguinte pergunta de pesquisa: Como se dá a produção de conhecimento sobre Gestão Social no Observatório Social de Belém/Pará?

A fim de responder tal pergunta o objetivo central deste estudo é discutir a produção de conheci-

mento sobre Gestão Social a partir das práticas que o Observatório Social de Belém desempenha. Para tanto, buscou-se fundamentar as temáticas que permeiam o conceito de Gestão Social, com foco em cidades justas e sustentáveis, bem como as abordagens que discutem a produção de conhecimento socioprático.

Conforme as informações constantes no sítio eletrônico do Observatório Social de Belém (OSB) esta instituição é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) cujos objetivos se apoiam no fortalecimento do controle social por meio de duas linhas de ação: a conscientização e a mobilização da população a partir de programas de educação fiscal e o estímulo à participação de jovens no desenvolvimento justo e sustentável, além do acompanhamento dos gastos públicos (VENTURINI, 2013). O OSB associa-se a Rede Nossa Belém que, por sua vez, vincula-se a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis. Essa última tem a missão de apoiar, estimular, propor e executar, de forma apartidária, inter-religiosa e democraticamente participativa, ações que visem ao desenvolvimento de uma cidade justa e sustentável ([movimentonossabelem.blogspot.com](http://movimentonossabelem.blogspot.com)).

Inferese que esses aspectos contribuem para a produção de conhecimento sobre Gestão Social, uma vez que essa se apoia em processos e fins que permeiam a integração social por meio da participação deliberativa, emancipação e desenvolvimento social (FISCHER, 2002; TENÓRIO, 1999). Tal perspectiva denota possibilidades de envolvimento das pessoas, do relacionamento humano com vistas ao desenvolvimento social (FRANÇA FILHO, 2008, CARRION, 2008).

Essas características evidenciam os pressupostos que sustentam os propósitos da Rede de Observatórios Sociais do Brasil, bem como da Rede de Cidades Justas e Sustentáveis. No escopo de sua dimensão enquanto movimentos sociais (MACHADO, 2007), essas redes relacionam-se com valores que ampliam a qualidade de vida e uma distribuição mais justa dos benefícios sociais da economia local. Com sua institucionalização,

compreende-se que essas redes de movimentos sociais “adquiriram um papel-chave como ator político em um Estado democrático, pela importância reconhecida como portador legítimo e representante dinâmico de reivindicações de diferentes setores da sociedade civil” (MACHADO, 2007 p. 259; PEREIRA, 2010).

Tal cenário fomentaria a aprendizagem socio-prática que se apoia nas dimensões de cunho social e organizativo ao se conceber que a aprendizagem, embora possa ser verificada e analisada no campo individual e psicológico, se fundamentaria em processos sociais (SCHOMMER & BOULLOSA, 2010, BAUMAN, 2008). Essa ideia deve-se ao fato de se observar uma busca de integração do conhecimento já existente com as dinâmicas sociais, políticas, econômicas e culturais que envolvem os atores no processo de ensino-aprendizagem (EASTERBY-SMITH E ARAÚJO, 2001; LAVE & WENGER, 1991). Conforme essa vertente pressupõe-se que a produção de conhecimento ocorre simultaneamente às relações desenvolvidas entre atores de campos diferentes que, ao interagirem por meio da convergência e/ou divergência de ideias, induz a reflexão e a transformação de significados.

Entende-se que o processo de transformação de significado subsidiaria novas dinâmicas de Gestão Social nos observatórios sociais, contribuindo para o seu fortalecimento e para o fomento do exercício democrático. Tal perspectiva torna este estudo relevante, além de auxiliar futuras pesquisas no âmbito dos Observatórios.

Por se tratar da análise da produção de conhecimento no campo da Gestão Social, infere-se que essa pesquisa permeia o campo subjetivo de ação. Mediante esse aspecto optou-se pela pesquisa qualitativa como epistemologia e metodologia estruturantes da investigação cujos instrumentos de coleta de dados se deram por meio da pesquisa bibliográfica, documental e observação não participativa. A escolha do Observatório Social de Belém se deu pelo fato dele ser uma organização da sociedade civil cuja finalidade se apoia no bem coletivo por meio da participação social e do controle social, preceitos que envolvem a Gestão Social.

Este artigo, além desta introdução, se estruturou da seguinte forma: a primeira sessão abordou as premissas temáticas sobre Gestão Social apoiadas na ideia de cidades justas e sustentáveis. A sessão seguinte discutiu a produção de conhecimento sobre Gestão Social a partir da noção de aprendizagem socioprática, por considerar que este tipo de conhecimento permeia as práticas e as dinâmicas do OSB. Adiante, apresen-

taram-se as estratégias metodológicas e a análise dos dados coletados. E, por fim, foram discutidos os resultados encontrados que demonstraram, de forma preliminar, que a produção de conhecimento sobre Gestão Social promovida pelas práticas e interações do OSB se dá em espaços de discussão, de diálogo e também de embates, os quais induzem a reflexão entre os atores envolvidos no contexto de cidades justas e sustentáveis. Porém, observou-se que, apesar da consistência das parcerias e interações firmadas com alguns grupos da sociedade civil e setores públicos, há por vezes, informações pouco disseminadas, o que torna o diálogo menos qualificado e traz grandes desafios para a produção de conhecimento de forma compartilhada.

## **2. Gestão Social: caminhos que convergem para cidades justas e sustentáveis**

A Gestão Social surgiu em um contexto marcado por uma sociedade fragmentada e permeada de grupos excluídos, empobrecida e com riscos ecológicos (CHANLAT, 1999; DOWBOR, 1999). Frente aos graves problemas afrontados, urge a necessidade de se ampliar os horizontes dos aspectos propriamente humanos, de forma que, a dimensão social do desenvolvimento deixa de ser um complemento, para se tornar um dos componentes essenciais da transformação social (CHANLAT, 1999; DOWBOR, 1999). A ideia de centralidade do sujeito nas esferas sociais convergiria com os propósitos da Gestão Social em valores e ações fundadas na democracia e cidadania, tendo em vista, o enfrentamento às expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de nova civilidade (DOWBOR, 2008).

Mesmo sendo um tema recentemente explorado no cenário brasileiro e por estar associado às temáticas relativas às transformações do tecido social, observa-se que ele pode se relacionar aos atores sociais que a empregam, ao universo organizacional em que é exercido, às finalidades que se pretende atingir ou, ainda, às características do processo de gestão a que se refere (SCHOMMER e FRANÇA-FILHO, 2008). Esses aspectos permitem convergir a Gestão Social às práticas e dinâmicas sociais territoriais, entendida como desenvolvimento social, local ou de poder local (ABRAMOVAY, 2000; FISCHER, 2002).

Para Tenório, Dutra e Magalhães (2004) o desenvolvimento local passou a constituir-se em processo estruturado a partir dos próprios atores locais,

ênfatisando ações de desenvolvimento com vocações e apelo local, e não mais pelo planejamento centralizado. Nesse cenário, observa-se que os processos de desenvolvimento local implicariam esforços articulados de atores estatais e da sociedade civil, dispostos a levar a diante projetos que surjam da negociação de interesses, inclusive divergentes e em conflitos (ALLEBRANDT, MARIN FILHO, CERATTI, 2012).

Estas combinações fomentariam práticas cooperativas que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação capazes de enriquecer o tecido social de certa localidade (ABRAMOVAY, 2000).

A partir dessa ideia e em consonância com Tenório (1999) defende-se a necessidade de construção de uma sociedade descentralizada e caracterizada por espaços públicos que sirvam para identificar e solucionar problemas sociais. “Estes espaços de poder público devem compartilhar com a sociedade civil os interesses da comunidade por meio de um procedimento argumentativo, caracterizado pela cidadania deliberativa” (TENÓRIO, 1999, p. 237).

Tal perspectiva vai de encontro com as prerrogativas da constituição de 1988 que estabelece novos princípios de fortalecimento dos municípios por meio da descentralização. “Esse modelo de gestão pública confere poderes à administração local na definição de políticas próprias e gerenciamento de seus recursos” (ALLEBRANDT, MARION FILHO, CERATTI, 2012, p. 285). Com a descentralização as políticas sociais direcionadas para a saúde, educação, assistência social, meio ambiente, alívio da pobreza são pensadas e planejadas no âmbito do município. Há uma revalorização do governo e das comunidades locais, criando-se novos arranjos sociais baseados no tripé população, território e organização (ALLEBRANDT, MARION FILHO, CERATTI, 2012).

Esses arranjos não, necessariamente, precisam ser pensados e articulados a partir da iniciativa do Estado e nem por canais de participação social definido por ele. Existe uma variedade de ação e mobilização social oriunda da sociedade civil que busca participar da construção de projetos sociais por meio de redes e movimentos sociais em âmbito local e nacional. Nestes espaços nota-se o importante papel dos movimentos sociais que, segundo Machado (2007 p. 258) refere-se as maneiras de “organização e articulação baseada em

um conjunto de interesses e valores comuns, com o objetivo de definir e orientar as formas de atuação social”.

O autor ainda destaca que esse objetivo busca, a partir de processos, por vezes não institucionais de pressão, “mudar a ordem social existente, ou parte dela, de forma a influenciar os resultados de processos sociais e políticos que envolvem valores ou comportamentos sociais” (MACHADO, 2007 p. 256). Numa perspectiva de direitos humanos ancorados em uma sociedade democrática é que os movimentos sociais se formam, conduzidos pela livre escolha política no qual cada ator social luta simultaneamente pelo bem comum e pela defesa de interesses particulares (MACHADO, 2007).

Nota-se que os movimentos sociais por cidades justas e sustentáveis têm expressado essa concepção de coletividade e bem comum a partir de uma democracia menos representativa. Por meio do controle social dos poderes públicos, da elaboração de ferramentas de conhecimento e monitoramento sobre a qualidade de vida nos municípios, bem como da atuação como atores interlocutores e propositivos junto aos legislativos e executivos municipais (MACHADO, 2007), as Redes Sociais Brasileiras e Latino-americana por Cidades Justas e Sustentáveis demonstram “contribuir para a formação de uma nova relação entre Estado e sociedade, em que se dissemina a convicção da ética da co-responsabilidade sobre aquilo que é de interesse público, envolvendo múltiplos atores na gestão da cidade” (PEREIRA, 2010 p. 5).

Tais aspectos denotam valores que se aproximam dos preceitos da Gestão Social ao se considerar, tanto os processos como os fins, apoiados na centralidade do sujeito, do ator social em consonância com a coletividade e o bem comum. Nessa vertente, observam-se práticas e articulações de integração convergente, divergente e por vezes conflituosa, mas produtoras de conhecimento. A fim de contribuir para tal discussão a seção seguinte abordará os fundamentos da aprendizagem socioprática como possibilidade de produção de conhecimento sobre Gestão Social em contexto de cidades justas e sustentáveis.



### 3. Aprendizagem Socioprática: possibilidades de produção de conhecimento sobre Gestão Social

A concepção de aprendizagem social ou socioprática parte do princípio que a aprendizagem se constitui como resultado de interações e práticas compartilhadas pelas pessoas, manifestando-se nos comportamentos cotidianos. Dessa forma, apreende-se que, para compreender a aprendizagem, mais importante do que analisar processos cognitivos individuais, é perceber contextos culturais e sociais dos quais as pessoas interagem, constroem suas práticas compartilhadas, seus repertórios cognitivos e emocionais (SCHOMMER, BOULLOSA, 2010).

Nesse âmbito, a percepção de aprendizagem configurada na prática social considera a prática não como oposta da teoria ou de reflexão, mas como práxis, de ação e reflexão permanentemente imbricadas, sempre em relação a um contexto em que faz sentido para o praticante (FREIRE, 1987). “Ler, ouvir, pesquisar, parar, aquietar-se, refletir sobre o que foi vivido, sistematizar conhecimento, tudo isso faz parte do processo de aprendizagem” (SCHOMMER, BOULLOSA, 2010 p. 21).

Entretanto, esse processo não se realiza em um “contexto livre de modelagem” (SCHOMMER, BOULLOSA, 2010 p. 21). Pelo contrário, a abordagem social ressalta que a aprendizagem acontece no seio das estruturas sociais e culturais, enfatizando a interdependência relacional entre sujeito, mundo, atividade, significado, cognição, aprendizagem e conhecimento. Este, num mundo socialmente constituído, é mediado pelo contexto histórico que o cerca e que se apresenta aberto para as mudanças (LAVE E WENGER, 1991).

Além dessa perspectiva, Silva (2004, p. 145) argumenta que o conhecimento é constituído por “informação, que é relativamente estável ou estática, em completo relacionamento com características mais subjetivas presente na mente das pessoas”. É de cunho dinâmico, ao envolver experiências, contexto, interpretação e reflexão. Tais aspectos denotam duas partes constituintes do conhecimento intrinsecamente relacionados, o conhecimento subjetivo e o conhecimento explícito. O primeiro pode ser identificado pelas habilidades inerentes a uma pessoa; sistemas de ideias, percepção e experiência. O segundo ao ser formalizado em textos, gráficos, tabelas, figuras, desenhos, facilmente organizado em bases de dados e em publicações em geral, se apresenta de forma relativamente simples de codificar,

de transferir e reutilizar (NONAKA & TAKEUCHI, 1997).

Marteletto e Ribeiro (1997) ampliam essa perspectiva ao relacionar os conceitos sobre conhecimento, informação e comunicação. Para as autoras “uma informação relevante ou correta é aquela capaz de gerar um conhecimento sustentado que, por sua vez, supõe a sua comunicação transparente, gerando novas informações e novos conhecimentos” (MARTELETO e RIBEIRO, 1997 p. 3).

Compreende-se que essa ideia se traduz nas possibilidades de conhecimento geradas no âmbito das Redes Sociais por Cidades Justas e Sustentáveis, sobretudo dos Observatórios Sociais do Brasil, ao se considerar que seus propósitos se apoiam no controle social e, para tanto, na divulgação das ações públicas por meio da informação e da transparência dos dados que muitas vezes não são publicados pelo governo local.

Nesse contexto, “a falta de informações corretas dificulta às pessoas o acesso a realidade, ou seja, ao como e por que as coisas acontecem” (MARTELETO e RIBEIRO, 1997 p. 3) e que a retenção ou a não publicação da informação dificulta o compartilhamento do saber de forma democrática (MARTELETO e RIBEIRO, 1997).

Além desses pressupostos, Albagli e Maciel (2004) destacam a relevância do conhecimento como capacidade de processar e recriar significados; e mais ainda, a capacidade de converter esse conhecimento em ação, ou, mais especificamente, em inovação. Essa perspectiva evidencia a importância da produção de conhecimento desenvolvida pelas Redes Sociais por Cidades Justas e Sustentáveis ao atribuir a esse conhecimento possibilidades de resignificação de saberes acerca da realidade vivida e a sua incidência nas ações públicas. Decorrente desse contexto percebe-se que o conhecimento produzido ampliaria a noção sobre Gestão Social, uma vez que esta se vincula ao exercício da cidadania ancorado em práticas dialógicas e reflexivas.

### 4. Estratégias Metodológicas

Os procedimentos metodológicos deste trabalho basearam-se na pesquisa qualitativa por compreender que ela oferece, por meio da relevância que dá aos dados empíricos contrastados com as suposições teóricas, condição para se analisar o conhecimento produzido sobre Gestão Social no âmbito do Observatório

Social de Belém, tendo como foco as ações em prol de cidades justas e sustentáveis.

Destaca-se que o OSB foi escolhido, primeiramente, pela observância de suas práticas, as quais demonstram possibilidades de produção de conhecimento sobre Gestão Social ao contemplar a interseção e o diálogo com atores de campos diferentes, gerando informações e reflexão sobre as possibilidades e os desafios de cidades justas e sustentáveis. Esta noção pôde ser percebida ao analisar o seu sítio eletrônico institucional e estudos bibliográficos sobre sua atuação.

A coleta de dados se deu por meio da pesquisa documental, oriunda das informações presentes no site do Observatório Social de Belém (OSB), da Rede Social Cidades Justas e Sustentáveis, bem como do Observatório Social do Brasil. A pesquisa bibliográfica foi outro instrumento de coleta de dados utilizado. Buscou-se a partir de artigos científicos e livros que versam sobre o tema proposto discutir os aspectos teóricos de forma a articulá-los com a análise dos dados. A fim de validar os dados secundários encontrados realizou-se uma observação não participativa em uma reunião em que o Observatório Social de Belém buscava mediar as discussões entre a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Belém/Pará com a Associação dos Catadores de Lixo do município, quanto ao controle dos gastos públicos efetivados por esta pasta.

## 5. Gestão social e a produção de Conhecimento no Observatório Social de Belém

Criado em 2010, em decorrência do Dia Internacional contra a Corrupção, o Observatório Social de Belém (OSB) foi estimulado por órgãos de controle como o Ministério Público Estadual e Federal, a Polícia Federal, a Receita Federal e Tribunais de Contas. Seguindo-se a diretriz da Rede Observatório Social do Brasil, o OSB se integrou ao Programa Estadual de Educação Fiscal na tentativa de mobilizar voluntários para se tornarem disseminadores do conceito de cidadania ativa, além de apontar caminhos aos participantes desse Programa para o exercício do controle social em prol de um país mais justo e sustentável (<http://www.osbelem.org/#faça-parte>).

Uma de suas funções primordiais é monitorar algumas licitações e identificar oportunidades de melhorias capazes de reduzir custos e aperfeiçoar o sistema de gestão municipal o que possibilitaria a redução de riscos

e a ampliação da confiabilidade no alcance de seus resultados, independentemente da cor partidária (<http://www.osbelem.org/#faça-parte>).

Integrado a Rede Nossa Belém que se vincula a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis cujos objetivos centram no apoio, estímulo e execução de ações que visem ao desenvolvimento justo e sustentável do município de Belém, o OSB se articula com outras redes sociais como a Rede de Observatório Social do Pará que conta com os Observatórios Social de Castanhal e de Abaetetuba (<http://www.osbelem.org/#faça-parte>).

Ao tentar identificar e explorar as ações conduzidas pelo OSB, tendo como foco a Gestão Social notou-se, no cerne de seus propósitos congruência com as temáticas que envolvem a noção de cidadania sustentada pela participação democrática para o bem comum. Essa noção se expressa por meio de suas articulações com atores de diversos segmentos da sociedade civil em prol de interesses comuns vinculados a justiça e a sustentabilidade enquanto controle fiscal e destinação dos recursos financeiros do município de forma responsável e transparente.

Nesse sentido e, tomando como exemplo o Observatório Social de Maringá, o OSB apresenta duas linhas de ação, uma que é especificamente de prevenção voltada para o controle fiscal, por meio de processos de monitoramento de licitações e de checagens tradicional que os órgãos de controle do Tribunal de Contas fazem em conformidade com a lei. A outra se restringe ao fomento da educação fiscal cujo objetivo é estimular o cidadão para a importância de controlar o tributo pago e acompanhar a sua aplicação para fins sociais (<http://www.osbelem.org/#faça-parte>). Dessa forma, o OSB atua como controlador e fiscalizador das contas públicas, do patrimônio municipal e de pessoal, utilizando também os indicadores sociais apresentados pelas outras redes sociais a que estão associados.

Hoje, o OSB mantém um convênio com a Rede de Cidades Justas e Sustentáveis e um termo de cooperação com cidades sustentáveis com o intuito de ampliar as condições de monitoramento e avaliação da gestão de contas e de pessoas do município de Belém por meio dos indicadores sociais apresentados (<http://www.osbelem.org/#faça-parte>).

A interação e o diálogo desenvolvido pelos membros do OSB com os diversos setores da população local foi outro ponto analisado a fim de subsidiar



a análise da produção de conhecimento sobre Gestão Social. Mediante esse aspecto notou-se um empenho em se estabelecer uma relação de corresponsabilidade com o Estado sobre aquilo que é de interesse público. Essa percepção vai de encontro às questões abordadas por Pereira (2010) ao apontar uma nova relação entre Estado e Sociedade pautada no envolvendo de “múltiplos atores na gestão da cidade” (Pereira, 2010 p. 5). No sítio eletrônico do OSB há clara menção sobre a importância que dá ao conhecimento dos atores envolvidos, não só para discutir de forma técnica a questões levantadas, mas para exercitar e ampliar as perspectivas de cidadania e de democracia menos representativa. Essa percepção ficou mais evidente durante uma observação não participativa realizada em uma reunião promovida pelo OSB para discutir os gastos públicos oriundos da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Belém/Pará, juntamente com a Associação dos Catadores de Lixo do Município. Nesta reunião, os catadores de lixo queriam entender por que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Belém/Pará não cumpria com o acordo firmado entre prefeitura municipal e a Associação dos Catadores de Lixo que envolvia a compra de uma caçamba a ser alocada na região da cidade onde os catadores faziam a reciclagem dos resíduos coletados. A discussão com fins para esclarecimento de tal situação partiu de um debate politizado, sobretudo pelos catadores de lixo que entendiam perfeitamente a importância do seu trabalho para a coletividade e para a sustentabilidade das cidades. O OSB, além de mediar tal discussão, buscou manter um debate plural sem constranger o poder público ali representado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Belém/Pará. Esse quadro demonstrou que informações qualificadas contribuem para a participação social, bem como para o controle social, além de promover a produção de conhecimento sobre Gestão Social.

Acredita-se que interação dialógica, ainda que conflituosa e, por vezes divergente, produz conhecimento sobre Gestão Social ao promover espaço para possibilidades de diálogo e de reflexão. Esse aspecto comunga com os preceitos da aprendizagem socioprática por ele se processar em meio a práticas compartilhadas e manifestadas nos comportamentos cotidianos.

Quanto ao diálogo que o OSB desenvolve com os demais setores sociais foi possível observar uma interação expressiva e de parceria bem significativa com a Controladoria Geral da União, com o Ministério Público Federal, Ministério Público da União e do Estado, bem como com o Tribunal de contas da União ([http://](http://www.osbelem.org/#faça-parte)

[www.osbelem.org/#faça-parte](http://www.osbelem.org/#faça-parte)). Percebe-se que essas parcerias ancoradas em indicadores técnicos, qualificam tais movimentos a assumirem posições amplas e republicanas” (Pereira, 2007). Tal contexto contribuiria para produção de conhecimento sobre Gestão Social.

Porém, quando analisada as interações dialógicas com grupos sociais como os empresários percebeu-se certa fragilidade por serem pouco citados no sítio eletrônico. Acredita-se que esses atores também são fundamentais para a construção dos indicadores e das propostas de controle social junto ao governo local, uma vez que podem ter conhecimento técnico necessário para operações relativas a licitação e a mobilização urbana. Compreende-se que esse aspecto salienta o movimento cíclico sobre a informação, conhecimento e comunicação apontado por Marteleto e Ribeiro (1997), cujo processo de produção de conhecimento se torna concreto mediante o contato com informações corretas, de forma que essas se transformem em conhecimento e posteriormente em comunicação.

## 6. Considerações Finais

A fim de discutir a produção de conhecimento sobre gestão social a partir das práticas do Observatório Social de Belém (OSB), foi possível observar que as possibilidades de produção de conhecimento amparadas pelo processo socioprático de aprendizagem se enquadram em um contexto no qual a gestão pública brasileira está vivendo um processo de transformação guiado pela participação de novos arranjos institucionais. Nesse âmbito, destaca-se a participação do OSB como agente interlocutor dos interesses comuns da sociedade em prol de uma cidade mais justa e sustentável.

A partir da análise de suas ações e relações foi possível perceber o grau de importância de suas interações para a construção do diálogo consistente. Nessa vertente, a informação correta e robusta passa a ocupar lugar de destaque em suas práticas, seja por meio do controle fiscal ou por meio dos indicadores sociais com os quais trabalha. Esse processo de conversão da informação para o conhecimento e, posteriormente, para a comunicação demonstrou ser o cerne para a produção de conhecimento sobre Gestão Social no âmbito do OSB. Contudo, também demonstrou ser um desafio ao se perceber que muitos de suas interações ainda carregam em si pouco diálogo reflexivo por parte de alguns grupos interessados nas discussões e ações do OSB, o que limitaria a produção de conhecimento sobre Gestão Social. Outra questão observada como

um limite seria a falta de proximidade com alguns segmentos da população, como o empresarial.

Acredita-se que esse é um processo em constante construção e de descobertas que vai se fortalecendo com a produção de conhecimento, sobretudo sobre a Gestão Social. Por isso, que esse tema é relevante e traz consigo possibilidades de futuras pesquisas associadas não somente ao conhecimento, mas a noção de cidadania e de democracia, temas caros e fundamentais em

tempos de relações obscuras e abruptas entre o Estado e a sociedade civil. Estudos comparativos entre diferentes cidades envolvidas em processos de ampliação do controle social e aprimoramento das políticas públicas em direção à sustentabilidade, podem trazer novos olhares e dimensões de análise para o complexo fenômeno da produção e compartilhamento de conhecimento entre atores da sociedade civil, do Estado e também do mercado na ampliação do bem público.

## Referências

- ABRAMOVAY, R. O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*. 4(2) abr/jun, 2000.
- ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. Informação e Conhecimento na Inovação e no Desenvolvimento Social. *Ci. Inf.* 33(3), 9-16, set/dez. Brasília, 2004
- ALLEBRANDT, S. L.; MARIN FILHO, C. J.; CERATTI, L. L. Gestão Social no Contexto de Políticas Públicas e Federais: leituras da experiência no território da cidadania noroeste colonial. In: CANÇADO et al (org.) *Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: Ed. Unijui, pp. 157-192, 2012.
- BAUM,AN, Z. *A Sociedade Individualizada: vidas cotidianas e histórias vividas*. Rio de Janeiro Ed. Jorge Zahar, 2008.
- BRASIL, Observatório Social de Belém. <http://www.osdebelem.org>. Acessado em set/2015.
- CANÇADO, A.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão Social: reflexão teórica e conceituais. Cadernos EBAP, v. 9, n. 3, 2011
- CHANLAT, J. F. *Ciências Sociais e Management: reconciliando o econômico com o social*. São Paulo, Atlas, 2000.
- CARRION, R. S. M. O Desafio de Desenvolver Competências em *Gestão Social*: relato da experiência com a Residência Solidária/UFRGS. In *Gestão Social: Práticas em Debates, Teorias em Construção (Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social)*. Juazeiro do Norte: UFC, 2008.
- FISCHER, T. M. *Poderes locais, gestão e desenvolvimento*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FRANÇA-FILHO, G. C. Definindo gestão social. In J. T. Silva JR, R. T. Mâsih, A. C. CANÇADO, & P. C. SCHOMMER. *Gestão Social. Práticas em debate, teorias em construção* (pp. 26-37). Juazeiro do Norte – CE, Liegs/UFC, 2008.
- FREIRE, P. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FOX, J. A. Controle Social: O que as evidências realmente mostram? *Revista da CGU*, v. 11, n. 20. p. 1331-1359, 2019.
- GUERRA, J. F. C; TEODÓSIO, A. S. S. Dialogismo e Reflexividade: uma análise da contribuição dos Centros de Programas de Estudos de Gestão Social no Brasil. *Revista de Ciência da Administração (RCA)*, v. 17, p. 45-62, 2015.
- LAVE, J. e WENGER E. *Situated learning: legitimate peripheral participation*. New York: Cambridge University Press, 11ª reimpressão, 1991.
- MACHADO, J. A. Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais. *Sociologias*, ano 9 (18), p. 248-285, 2007.

MARTELETO, R. M; RIBEIRO, L. B. Informações e Construção do Conhecimento para a Cidadania no Terceiro Setor. Projeto Integrado de Pesquisa, “Cultura, Informação e Sociedade; estudo das práticas de informação em campos sociais específicos com vistas à revisão e ampliação de modelos de comunicação e transferência da informação”. Financiamento CNPQ, 1997.

NONAKA, I & TAKEUCHI, H. *Criação de conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

PEREIRA, M. B. A Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis. [www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/artigoRedeCidades.pdf](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/artigoRedeCidades.pdf) (2010). Acessado 28/11/2019

SCHOMMER, P. C., BOULLOSA, R.F. Com quantas andorinhas se faz um verão? Práticas, relações e fronteiras de aprendizagem. In: SCHOMMER, P. C., SANTOS, I. G. *Aprender se aprende aprendendo: construção de saberes na relação entre universidade e sociedade*. Salvador: CIAGS/UFBA, FAPESB;SECTI; CNPQ, 18-41, 2010.

SCHOMMER, P. C. & FRANÇA-FILHO, G. C. Gestão Social e aprendizagem em comunidades de práticas: interações conceituais e possíveis decorrências em processo de formação. In Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social. *Gestão Social: Práticas em Debates, Teorias em Construção*. Juazeiro do Norte - CE: Universidade Federal do Ceará, 2008.

SILVA, S. L. Gestão do Conhecimento: uma revisão crítica orientada pela abordagem da criação do conhecimento. *Ci. Inf.* 33(2), 143-151, 2004.

TENÓRIO, F. G. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. *Revista de Administração Pública*, 33(5) 85-102, 1999.

TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. I. A.; MAGALHÃES, C. M. R. Gestão social e desenvolvimento local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. In: ENANPAD, 28. Curitiba: Anpad. CD-ROM, 2004.

### Júnia Fátima do Carmo Guerra

 <https://orcid.org/0000-0002-5278-7912>

Doutora em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, pós-doutora em Administração pela Universidade do Amazonas e professora efetiva da Faculdade de Políticas Públicas da Universidade do Estado de Minas Gerais.

### Mário Vasconcellos Sobrinho

 <https://orcid.org/0000-0001-6489-219X>

Doutor em Estudos em Desenvolvimento pela University of Wales Swansea (Reino Unido). Pós-doutor em Gestão Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. É professor do Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais e Desenvolvimento Local do Núcleo do Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará e professor titular da Universidade da Amazônia, onde leciona no Programa de Pós-Graduação em Administração