

RiGS

revista interdisciplinar de gestão social

v.12 n.1 jan./abr. 2023

ISSN: 2317-2428

www.rigs.ufba.br



RiGS

revista interdisciplinar de gestão social

Publicação acadêmica, quadrimestral. Publica 3 tipos de documentos: textos, fotos e vídeos. Estimula 6 tipos de contribuições: tecnológica, teórica, vivencial, indicativa, fotográfica e audiovisual. Explora a gestão social de forma ampla ao situá-la na contemporaneidade, em territórios pluridisciplinares de prática e na investigação acadêmica. Difunde estudos pautados pela interdisciplinaridade.

v.12 n.1 jan./abr. 2023 ISSN: 2317-2428

www.rigs.ufba.br



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO E
GESTÃO SOCIAL



Universidade Federal da Bahia
Reitor: Prof. Dr. Paulo Cesar Miguez de Oliveira
Vice-Reitor: Penildon Silva Filho

Escola de Administração/ UFBA
Diretor: Prof. Dr. André Luis Nascimento dos Santos
Vice-Diretora: Profa. Dra. Bárbara Maria Dultra Pereira

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS)
Coordenação: Prof. Dra. Luiza Reis Teixeira
Vice-coordenação: Profa. Dra Morgana Martins Krieger

Revisão da Língua Portuguesa e Normalização
Equipe Edufba/ Pontual Traduções

Gestão de Design e Diagramação
Zeta Studio

Foto da Capa
André Dória

Diagramação
Zeta Studio

Revista interdisciplinar de gestão social / Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social. – Vol. 12, n.1 (jan./abr. 2023)- . - Salvador : EAUFBFA, 2014 - . v.

Quadrimestral.
Descrição baseada em: Vol. 1, n.1 (jan./abr. 2012).

ISSN 2317-2428

1. Administração local - Periódicos. 2. Desenvolvimento social - Periódicos. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

CDD 352

EDITORAS - CHEFE

Maria Elisabete Pereira dos Santos
Universidade Federal da Bahia, Brasil
Luiza Reis Teixeira
Universidade Federal da Bahia, Brasil
Morgana Gertrudes Martins Krieger
Universidade Federal da Bahia, Brasil

EDITORES ASSOCIADOS

Eduardo Paes Barreto Davel
Universidade Federal da Bahia, Brasil
Fabio Bittencourt Meira
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Leticia Dias Fantinel
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil
Paula Chies Schommer
Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil
Maria Amélia Jundurian Corá
Universidade Federal de Alagoas, Brasil

GESTOR EXECUTIVO

Daniel Chaves
Universidade Federal da Bahia, Brasil

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre de Pádua Carreri,
Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
Alketa Peci, Fundação
Getulio Vargas, Rio de Janeiro
Ana Sílvia Rocha Ipiranga,
Universidade Estadual do Ceará, Brasil
Anderson de Souza Sant'Anna,
Fundação Dom Cabral, Brasil
Andrea Leite Rodrigues,
Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Antonia de Lourdes Colbari,
Universidade Federal do Espírito Santo
Antonio Strati,
École Polytechnique de Paris, França; Facoltà di Sociologia, Università degli Studi di Trento, Itália
Ariadne Scalfoni Rigo,
Universidade Federal da Bahia, Brasil
Cintia Rodrigues de Oliveira,
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil
Eda Castro Lucas de Souza,
Universidade de Brasília
Fabio Bittencourt Meira,
Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul,

PPGA-UFRGS, Brasil
Fabio Vizeu Ferreira,
Universidade Positivo, Brasil
Fernando Gomes de Paiva Júnior,
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil
Jeová Torres Silva Júnior,
Universidade Federal do Cariri, UFCA - Brasil, Brasil
João Martins Tude,
Universidade Federal da Bahia
José Antonio Gomes de Pinho,
Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil
Josiane Silva de Oliveira,
Universidade Estadual de Maringá, UEM, Brasil
Leticia Dias Fantinel,
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil
Luciano Junqueira,
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Luiz Alex Silva Saraiva,
Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
Marcelo de Souza Bispo,
Universidade Federal da Paraíba, Brasil
Maria Amélia Jundurian Corá,
Universidade Federal de Alagoas
Maria Ester de Freitas,
Fundação Getulio Vargas - SP/ EAESP, Brasil
Miguel Pina e Cunha,
Nova School of Business and Economics Universidade Nova de Lisboa, Portugal
Paula Chies Schommer,
Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil
Pedro Bendassolli,
Universidade Federal Rio de Norte
Silvia Gherardi,
Facoltà di Sociologia, Università degli Studi di Trento, Italia
Tânia Fischer,
Universidade Federal da Bahia – Brasil

sumário

9 Editorial

CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA

11 **Gestão Social *Versus* Gestão Estratégica, Eis a Questão**

Fernando Guilherme Tenório

29 **A presença do apelo socioambiental em títulos de capitalização premiáveis: uma análise da atitude do consumidor em direção à sustentabilidade**

Jeferson Mendonça Pereira Filho

Marconi Freitas da Costa

Cristiane Salome Ribeiro Costa

51 **Planejamento Urbano, Cultura e Meio Ambiente: a construção conjunta dos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem**

Pedro Vianna Godinho Peria

73 **Participação e Gestão “Social” nas Políticas Públicas de Enfrentamento à Covid-19 nas Capitais Brasileiras**

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria

Érica Uchôa de Andrade Silva

Flávia Lorene Sampaio Barbosa

Monique de Menezes Urra

ENSAIO FOTOGRÁFICO

93 **Janelas**

Ariadne Scalfoni Rigo

André Dória

editorial

Esta edição traz o debate e a reflexão sobre temas como gestão social e gestão estratégica, consumo e sustentabilidade, planejamento urbano e participação social em distintos contextos e âmbitos sociais. De alguma forma, o tema da participação perpassa o conjunto dos textos aqui apresentados o que mostra a sua permanência e atualidade, particularmente em cenários como o atual. Além disso, a presente edição em seu ensaio fotográfico inspira-nos a pensar sobre horizontes, possibilidades e vivências – individuais, existenciais, públicas, coletivas e, sobretudo, solidárias.

Fernando Guilherme Tenório, em *Gestão Social Versus Gestão Estratégica, Eis a Questão*, problematiza os referidos conceitos e conceitua a gestão social como possibilidade de compartilhamento no interior das organizações e entre organizações – sendo o processo de tomada de decisão compartilhado em direção ao bem comum, ao bem-estar da sociedade. O texto de Tenório ajuda-nos, em tempos de transição e de construção de novos paradigmas, a fazer distinções teóricas como também epistemológicas e ontológicas. Afinal, como ressalta o referido autor a Hermenêutica nos ensina, sempre, que “todo texto tem o seu contexto e o seu pretexto”. Recorrendo a autores como Guerreiro Ramos, Jürgen Habermas e Paulo Freire, dentre outros, Tenório, mais uma vez, coloca-nos o desafio de refletir sobre a esfera pública e o bem comum de uma perspectiva substantiva, onde a solidariedade e não a guerra seja a nossa inspiração.

Jeferson Mendonça Pereira Filho, Marconi Freitas da Costa e Cristiane Salome Ribeiro Costa, no texto *A presença do apelo socioambiental em títulos de capitalização premiáveis: uma análise da atitude do consumidor em direção à sustentabilidade*, discutem a influência do apelo socioambiental como argumento persuasivo e de endosso no contexto do debate em torno da sustentabilidade. O trabalho traz elementos que reforçam a correlação entre apelo socioambiental, endosso de celebridades e atitude do consumidor em relação a produtos. Destaca-se o potencial do marketing empresarial a partir desse escrito, particularmente da utilização da persuasão no fomento a atitudes favoráveis à sustentabilidade por parte dos consumidores.

Pedro Vianna Godinho Peria, em *Planejamento Urbano, Cultura e Meio Ambiente: a construção conjunta dos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem*, discute a complexa interação entre Estado e Sociedade Civil, na construção dos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP), estruturas criadas durante o processo de formulação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. A análise realizada tem como foco a participação social, destacando elementos de conflito como também de colaboração, problematizando as possibilidades de reinvenção democrática, que extrapolam os limites da ação estatal como também da participação institucionalizada.

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria, Érica Uchôa de Andrade Silva, Flávia Lorenne Sampaio Barbosa, Monique de Menezes Urra, no texto *Participação e Gestão “Social” nas*

Políticas Públicas de Enfrentamento à Covid-19 nas Capitais Brasileiras, fazem uma reflexão sobre a participação cidadã no processo de cocriação das políticas públicas no âmbito pandemia do coronavírus, nos comitês de crise nas capitais brasileiras e Distrito Federal. Diante da pluralidade de comitês instiuidos verificou-se que apenas Porto Alegre, Macapá, Porto Velho, João Pessoa, Teresina, Rio Branco e Goiânia incluíram a sociedade civil na sua composição, ou seja, consideraram a pertinencia do seu convite, e apenas Macapá incluiu a sociedade civil, sem ressalvas, como integrante do referido comitê. De uma maneira geral, os comitês foram predominantemente compostos por integrantes dos setores produtivo e empresarial, com representação incipiente dos segmentos populares e sociais. A análise dessas estruturas de implementação e deliberação de política pública é mais um exemplo dos limites e possibilidades de participação social em tempos de crise.

O Ensaio Fotográfico *Janelas*, de **Ariadne Scalfoni Rigo** e **André Dória**, traz-nos a metáfora, como pretexto para refletir, sobre as possibilidades suscitadas pela gestão social: “Não se tratam de “janelas de oportunidade”, como no jargão da gestão estratégia, retomando o contraponto apresentado por Fernando G. Tenório. As *Janelas*, nesse conjunto de fotografias, nos permitem aprender sobre o olhar da gestão social para dentro, para fora e para além do mundo das organizações.” Os horizontes descortinados pela gestão social trazem a possibilidade da solidariedade em tempos tão difíceis e tão ásperos, como sugerem os olhares e as lentes de Rigo e de Dória.

GESTÃO SOCIAL *VERSUS* GESTÃO ESTRATÉGICA, EIS A QUESTÃO

Fernando Guilherme Tenório¹

Resumo

O propósito desse artigo é identificar, sob a nossa perspectiva, o conceito de gestão social. Conceito que tem o início de seu desenvolvimento o ano de 1990 quando da criação do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getulio Vargas (FGV). Os possíveis leitores poderão observar no **Anexo 1** a continuidade que desde então (1990), continuamos estudos teóricos e práticos que não só deem substância mais legitimidade ao pretendido, que um conceito gerencial democrático. Por sua vez, se olharmos o **Anexo 2** podemos observar que o conceito de gestão social passou a ser ampliado na academia brasileira ganhando inclusive fórum internacional não só na América Latina como na França no Conservatoire National des Arts et Metiers de Paris (CNAM).

Palavras-chave

Sociedade-Estado; trabalho-capital; gestão estratégica; gestão social.

Abstract

The purpose of this article is to identify, from our perspective, the concept of social management. This concept began to develop in 1990, when the Social Management Studies Program (PEGS) was created at the Brazilian School of Public and Business Administration (EBAPE) of the Getulio Vargas Foundation (FGV). Potential readers will be able to see in Appendix 1 the continuity that since then (1990), we have continued theoretical and practical studies that not only give substance but also legitimacy to the concept of a democratic management concept. In turn, if we look at Appendix 2, we can see that the concept of social management began to be expanded in Brazilian academia, even gaining an international forum not only in Latin America but also in France at the Conservatoire National des Arts et Metiers de Paris (CNAM).

Keywords

Society-State; labor-capital; strategic management; social management.

INTRODUÇÃO

A convite do Professor Jean-Louis Laville do Conservatoire National des Arts et Metiers de Paris (CNAM), o presente texto foi apresentado, de forma virtual, no dia 9 de julho de 2024 em um dos painéis do XXIIº Congrès International des Sociologues de Langue Française ocorrido na cidade de Ottawa, Canadá. Dado que o limite de tempo previsto para cada uma das apresentações ter sido de 15 minutos, resumi a minha exposição a dois itens: contexto institucional e gênese conceitual do significado de gestão social. Por sua vez, a exposição foi transcorrida por meio das seguintes palavras-chaves: estratégia e social, gestão estratégica e gestão social, palavras-chaves extraídas de artigos, capítulos de livros ou de livros elaborados pelo expositor que ao longo das últimas três décadas tem procurado fundamentar os conceitos de gestão social.²

CONTEXTO INSTITUCIONAL

O elemento preponderante que estimulou a elaboração do conceito de gestão social, foi a Constituição Brasileira de 1988, nomeada de Constituição Cidadã dado a ênfase que nos seus diferentes artigos a cidadania passaria a ser impulsada a participar dos destinos do país. Com o objetivo acadêmico por meio do ensino, da pesquisa e da extensão para atender a este novo apelo à sociedade brasileira, foi criado em 1990 o Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getulio Vargas (FGV).

Sabemos que o conhecimento não avança sem a identificação das imanentes contradições, manifestas e/ou latentes, da sociedade-contexto em estudo, assim como das soluções propostas a essas antinomias. Desse modo, dois grandes projetos de pesquisa foram implementados ao longo dos anos 1990, projetos que aportaram informações fundamentais sobre o estado da arte no que dizia respeito a participação cidadã nos assuntos referentes a relação sociedade-Estado e trabalho-capital no Brasil.

O projeto inicial foi o Banco de Dados realizado sob a parceria PEGS/EBAPE/FGV com o Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais (CERIS) do Conselho Nacional de Bispos do Brasil (CNBB). O outro projeto foi o Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC), parceria da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV, com a Fundação Ford e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o PEGS/EBAPE participou como membro do Comitê Científico do referido Programa.

Vários foram os projetos implementados pelo PEGS desde a sua criação em 1990. Destacaremos os dois que foram apoiados financeiramente pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação do Brasil, projetos que estimulavam a pesquisa sobre o significado e a prática da gestão social no país: *Gestão social, ensino, pesquisa e prática* e *Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento*. Acentuemos que sob a coordenação do PEGS/EBAPE/FGV, várias universidades públicas participaram dos dois referidos projetos.

A outra atividade que favoreceu a criação do PEGS em 1990, foi o processo de extensão universitária iniciado em 1979 em parceria com a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ). Desde aquela data até o presente, são 35 anos ininterruptos de implementação de cursos: Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos Comunitários; Formação de Conselheiros Municipais; Economia Solidária e Introdução a Informática. Com o surgimento do COVID-19, os cursos passaram a ser implementados de forma virtual ampliando o número de inscritos e atendendo a outras cidades do país.³

GÊNESE CONCEITUAL

No que diz respeito a divulgação do conceito de gestão social, vale historicizar o fato. Embora o PEGS tenha sido criado em 1990, a divulgação somente acontece em 1998 com a publicação do artigo *Gestão social: uma perspectiva conceitual*.⁴ Por que o distanciamento de oito anos? Como dissemos anteriormente, o conhecimento não avança sem a identificação das iminentes contradições, manifestas e/ou latentes, da sociedade-contexto em estudo, assim como das soluções propostas a essas antinomias. Portanto, precisávamos conhecer a realidade brasileira para, de forma mais aproximada, elaborar o conceito desejado.

Por sua vez e sob a perspectiva do conhecimento, observávamos que as teorias organizacionais que no Brasil são transmitidas e praticadas, são tradicionais no sentido protagonizado por Max Horkheimer⁵ ou ingênuas segundo a percepção de Guerreiro Ramos⁶. Acrescentemos a essa base epistêmica, o fato de suas procedências serem eurocêntricas e, por que não, predominante oriundas dos EEUU. Ou seja, o ensino e as práticas das teorias organizacionais no Brasil, ocorrem a partir de um processo de modernização que acalenta a necessidade de copiarmos o que vem do estrangeiro, e não segundo as condições objetivas do país.

As palavras-chaves que de imediato nortearam a busca pelo conceito de gestão social, foi a mudança no posicionamento de duas categorias tradicionalmente orientadoras de estudos nas ciências sociais: Estado-sociedade e capital-trabalho. O imediato foi alterar o posicionamento dessas categorias. Isto é, os estudos deveriam ser norteados pelas relações não mais Estado-sociedade e capital-trabalho mas pela dialéticas das relações *sociedade-Estado* e *trabalho-capital*. Mudança que significaria atribuir a sociedade e ao trabalho o protagonismos nessas relações.

As outras palavras-chaves que apoiaram a busca do conceito foram *estratégia* e *social*. Para tanto consultamos um dos dicionários da língua portuguesa,⁷ desde o qual reproduzimos, literalmente, os verbetes correspondentes:

estratégia s.f. 1 MIL arte de coordenar a ação das forças militares, políticas, econômicas e morais implicadas na condução de um conflito ou na preparação da defesa de uma nação ou comunidades de nações 2 MIL parte da arte militar que trata das operações e movimentos de um exército até chegar, em condições vantajosas, à presença do inimigo 3 *por ext.* arte de aplicar com eficácia os recursos de que se dispõe ou de explorar as condições favoráveis de que porventura se

desfrute, visando ao alcance de determinados objetivos 4 *p. ext.* ardil engenhoso, estratégia, subterfúgio (Houaiss, 2001: 1261).

social *adj.* 2g. 1 concernente à sociedade (...) 2 concernente à amizade e união de várias pessoas (...) 3 (...) 4 relativo à comunidade, ao conjunto de cidadãos de um país; coletivo (...) 5 que tende ou é dado a viver em grupos, em sociedade; sociável, gregário (...) 6 conveniente à sociedade ou próprio dela (...) 10 o que pertence a todos; público, coletivo (...) 11 o que diz respeito ao bem-estar das massas, esp. as menos favorecidas (Houaiss, 2001: 2595).

O que podemos concluir do confronto dessas duas palavras-chaves é que a primeira, estratégia, caracteriza-se por ser uma palavra de origem militar a onde o outro deve ser excluído. Já a palavra-chave social se caracteriza pela interação de pessoas onde o outro deve ser incluído. E foi justamente dos primeiros pares de palavras-chaves, sociedade-Estado e trabalho-capital assim como dos verbetes estratégia e social, que elaboramos os conceitos de gestão-estratégia e gestão social⁸:

Gestão estratégica: é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). Por extensão, neste tipo de ação gerencial o sistema-empresa determina suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade. É uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático, monológico.

Gestão social: contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. (...) Portanto, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações.

Contudo, devemos salientar que as referências bibliográficas que orientaram a elaboração inicial do antagonismo desses dois conceitos, gestão estratégica *versus* gestão social, não se restringiram a consulta de um dicionário da língua portuguesa. Vários foram os teóricos de jaez crítico que fundamentaram tal proposição. Desses autores identificaremos, por ordem alfabética, aqueles que consideramos os mais ontológicos: Guerreiro Ramos, Jürgen Habermas e Paulo Freire. Porém, ao longo do processo de aprendizado, outros autores têm sido transversais a esses referentes iniciais.

Concluindo, gostaríamos de dizer que quando falamos em *gestão social* não estamos fazendo referência a processos gerenciais exclusivos dos agentes públicos, dos agentes econômicos ou dos agentes públicos não governamentais. Isto é, não estamos especificando em qual tipo de sistema social formalmente organizado a gestão social pode ser aplicada, se no setor público (primeiro setor), no setor privado (segundo setor) ou no setor organizado da sociedade civil (terceiro setor). Fazemos referência à possibilidade de uma atitude gerencial compartilhada entre os diversos atores, quer no interior das organizações (dirigentes e

funcionários), quer entre organizações (poder público, mercado e sociedade civil), na qual o processo de tomada de decisão deve ser compartilhado em direção ao bem comum, ao bem-estar da sociedade.

Portanto, ainda que de forma reduzida, aqui procuramos expressar que os atores não devem ser identificados pela posição que ocupam na hierarquia dos sistemas sociais (subordinados e superiores) ou que devem ser reconhecidos com o apodo de cliente, colaborador, consumidor, destinatário, público-alvo, usuário ou assemelhados. Referimo-nos a cidadãos que devem cumprir as normas da boa convivência na sociedade mas, também, como sujeitos com direito a exercer o controle social (acompanhar, avaliar, fiscalizar, perguntar, propor) sobre as práticas do Estado, dos agentes econômicos e não econômicos, assim como exercer a sua práxis em consonância com a justiça social em todos os âmbitos (alimentação, educação, habitação, política, produção, saúde, segurança, trabalho etc.).

Finalmente, nos ensina a Hermenêutica que todo texto tem o seu contexto e o seu pretexto. Desse modo, a presente exposição foi fundamentada em diferentes textos, elaborados em diferentes momentos, cujo contexto é a sociedade brasileira com suas distintas peculiaridades. Por sua vez, o nosso pretexto foi expor um conceito historicamente delimitado que, dado o movimento da história, poderá ser reconhecido, aqui e alhures, como um conceito que aproxima-se ou não tem identidade com a realidade. Desse modo, fica a questão: tem ou não validade o conceito de gestão social. Apesar disso agradeço, mais uma vez, a oportunidade de participar de um evento como é o caso desse XXIIº Congrès International des Sociologues de Langue Française.

Anexos. No **Anexo 1** apontaremos os principais textos (artigos, capítulos de livros, livros e verbetes de dicionários), escritos pelo autor e/ou em colaboração, que compaginaram, até a presente data, o intento de dar significado teórico e prático ao conceito de gestão social. No **Anexo 2**, apresentamos um Quadro com as principais referências do processo de institucionalização do tema *gestão social* no Brasil e outros países da América Latina.

NOTAS

- 1 Professor Permanente: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal de Tocantins (UFT); Professor Visitante (Equador): Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) e Escuela Politécnica Nacional (EPN); Professor Colaborador: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE).
- 2 Ver **Anexo 1** com as referências bibliográficas publicadas e **Anexo 2** quadro com o processo de institucionalização no Brasil.
- 3 Um histórico de 30 anos das atividades do PEGS foi publicado em 2022 sob a forma de livro impresso e e-book: *Gestão social: um programa de ensino, pesquisa e extensão na FGV/EBAPE*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.
- 4 TENÓRIO, Fernando Guilherme. “Gestão social: uma perspectiva conceitual”. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.
- 5 HORKHEIMER, Max. *Teoría tradicional y teoría crítica*. Barcelona, Paidós, 2000.

- 6 RAMOS, Guerreiro. *A nova ciência da organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1981.
- 7 HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, elaborado no Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- 8 Idem TENÓRIO, 1998.

ANEXO 1

REFERÊNCIAS POR ORDEM CRONOLÓGICA DECRESCENTE DE PUBLICAÇÕES.

ARTIGOS

ORELLANA-NAVARRETE, Verónica; TENORIO, Fernando G.; ABAD, Andrés. Las universidades ecuatorianas como agentes de innovación social: posibilidades y limitaciones. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, [s.l.], v. 17, n. 35, e3347, 2025.

_____ - _____ - _____ Las universidades ecuatorianas y su aporte en la innovación social a través del desarrollo de investigaciones participativas. Estudio de la Gestión, [s.l.], n. 16, p. 109-129, 2024.

_____ - _____ - _____ Universidad e innovación: una mirada desde lo social. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, [s.l.], XXVIII, n. 3, p. 204-217, 2022.

FONTOURA, Fernando B.; TENÓRIO, Fernando G.; ALLEE BRANDT, Sergio L. O pensamento da CEPAL para o desenvolvimento regional: interfaces com a gestão social. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, [s.l.], v. 19, n. 2, p. 353-374, 2023.

MONTEROS, Paul D. Villagómez; TENÓRIO, Fernando G.; BORJA, Efraín N. Análisis socioeconómico de los procesos de desmantelamiento de instalaciones hidrocarburíferas de superficie en Ecuador. *Revista Debates Insubmisos*, Caruaru, PE. Año 6, v. 6, n. 20, jan./maio 2023.

ORELLANA-NAVARRETE, Verónica; TENORIO, Fernando G.; ABAD, Andrés. Educación superior y coproducción en Ecuador. *Revista Andina de Educación*, [s.l.], v. 5, n. 2, 000520, 2022.

LISZBINSKI, Bianca B; MENDES, Larissa Z.; TENÓRIO, Fernando G.; BRIZOLLA, Maria Margarete B.; MULLER, Airton A. Consulta popular na perspectiva da gestão social: vidências em um conselho regional de desenvolvimento entre 2010-2019. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 11, n. 01, p. 55-76, jan./abr. 2022.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. O conceito de gestão social e a democracia regressiva no Brasil após 2016. *Administração Pública e Gestão Social*, [s.l.], v. 13, p. 50, 2021.

ARAÚJO, Edigilson Tavares de; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Mais uma vez o conceito de gestão social. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, out./dez. 2020.

TENÓRIO, Fernando G. A questão social acrescida. *NAU Social*, [s.l.], v. 11, p. 105, 2020.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Uma experiência em extensão universitária: o caso PEGS/EBAPE/FGV. *Ciências em Debate*, [s.l.], v. 4, p. 107-117, 2020.

_____; KRONEMBERGER, T. S.; IKEDA JÚNIOR, R. Extensão universitária com gestão social: a experiência do Laboratório de Transferência de Tecnologias Sociais (LTTS). *Revista Debates Insubmissos*, Caruaru, ano 2, v. 2, n. 6, maio/ago, 2019.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Administração e a questão social: entre o robinsonismo e o étiennismo. *Organizações & Sociedade (O&S)*, [s.l.], v. 23, p. 460-486, 2016.

CANÇADO,, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Fundamentos teóricos da gestão social. *Desenvolvimento Regional em debate (DRd)*, [s.l.], v. 5, p. 4-19, 2015.

_____; _____. Social management beyond procrustes? BEDi: ontological, epistemological and methodological considerations. *Business and Management Review*, [s.l.], v. 4, n. 5, jan., 2015.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Ed. convidado). Gestão social: teoria e prática. *Revista de Ciência da Administração*, [s.l.], v. 17, 2015. Ed. especial.

ZANI, F. B.; TENÓRIO, Fernando G. Gestão social do desenvolvimento: o desafio da articulação de atores sociais no Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. *Organizações & Sociedade (O&S)*, [s.l.], v. 21, p. 853-873, 2014.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONENBERG, Thais Soares; LAVINAS, Laís Villela. Gestão social, extensão e Teologia da Libertação: uma análise a partir de um projeto junto a comunidades. *Revista de Ciências da Administração (RCA)*, [s.l.], v. 39, p. 224-235, 2014.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Possibilidades da gestão social como campo do conhecimento científico: considerações sobre os critérios de demarcação. *NAU Social*, [s.l.], v. 5, p. 33-51, 2014.

TENÓRIO, Fernando G.; SOARES, Vanessa Brulon; ZARCONI, Lucas Farias. Por uma superação da relação falaciosa entre turismo e desenvolvimento local: uma análise do turismo em comunidades à luz da gestão social. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [s.l.], v. 19, p. 1-23, 2013.

KRONEMBERGER, Thais Soares; TENÓRIO, Fernando Guilherme; DIAS, A. F.; BARROS, Ana Clara. Os conselhos municipais de políticas públicas sob o olhar da comunidade: uma experiência de extensão universitária. *Desenvolvimento em Questão*, [s.l.], v. 10, p. 146-177, 2012.

PEREIRA, José Roberto; ALLEBRANT, S. L.; SAUSEN, J. O.; TENÓRIO, Fernando G. A gestão social no contexto do Programa Territórios da Cidadania: os casos dos municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco-RS. *Administração Pública e Gestão Social*, [s.l.], v. 3, p. 43-65, 2011.

CRUZ, Breno de Paula; MELO, W. S.; MALAFAIA, Fernando César Benevenuto; TENÓRIO, Fernando G. Extensão universitária e responsabilidade social: 20 anos de experiência de uma instituição de ensino superior. *Revista de Gestão Social e Ambiental (RGS/A)*, [s.l.], v. 5, p. 6-16, 2011.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme; RIGO, A. S.; OLIVEIRA, V. A. R. Gestão social: conhecimento e produção científica nos Enapegs 2007-2010. *Administração Pública e Gestão Social*, [s.l.], v. 3, p. 115-137, 2011.

ZANI, F. B.; TENÓRIO, Fernando G. Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? *Cadernos EBAPE. BR*, [s.l.], v. IX, p. 780-802, 2011.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando G.; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, [s.l.], v. IX, p. 681-703, 2011.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma réplica. *Revista ADM.MADE*, [s.l.], v. 13, p. 1-4, 2009.

_____; MONJE, P. Desarrollo local: una visión histórica del concepto. *Economía Crítica y Desarrollo*, Santiago de Chile, v. 3, n. 5, p. 95-123, 2008.

_____. Entrevista com Fernando Guilherme Tenório: coordenador do Programa de Estudo em Gestão Social da Fundação Getulio Vargas. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, [s.l.], v. 2, p. 1-9, 2007.

_____. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS). *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 40, n. 6, p. 1145-1162, nov./dez. 2006.

_____. (Re)visitando o conceito de gestão social. *Desenvolvimento em Questão*, [s.l.], v. 3, p. 101-124, 2005.

_____. Gestión pública o gestión social? Un caso de estudio. *Revista Chilena de Administración Pública/Estado, Gobierno, Gestión Pública*, [s.l.], v. 2, p. 78-96, 2003.

COUTINHO, M. M.; TENÓRIO, Fernando G. Notas sobre a participação cidadã na gestão pública na área de desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro (mar. a dez. 1999). *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 35, p. 229-234, 2001.

TENÓRIO, Fernando G.; ZIMBRÃO, A. C. S.; DUTRA, José Luís de Abreu; SILVA, L.; SILVA, M. C.; CERQUEIRA, L.; COUTINHO, M. M. Participação cidadã na gestão pública: relatório das práticas e das representações sociais (cidade do Rio de Janeiro e município de Nova Friburgo). *Cadernos EBAP.BR*, [s.l.], v. 112, p. 1-172, 2001.

_____. PEGS: 10 anos depois. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, v. 35, p. 189-191, 2001.

_____; STORINO, G. R. A sociedade é protagonista na relação com o Estado? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [s.l.], v. 15, p. 1-27, 2000.

TENÓRIO, Fernando G.; SALES, I. C.; BERTHO, H.; ZIMBRÃO, A. C. S.; DUTRA, J. L. A.; SILVA, L.; BICUDO, V. R. Programa de capacitação comunitária para o desenvolvimento regional: o local como referência: proposta pedagógica e metodológica. Parte II. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 34, p. 147-151, 2000.

_____; SALES, I. C.; BERTHO, H.; ZIMBRÃO, A. C. S.; DUTRA, J. L. A.; SILVA, L.; BICUDO, V. R. Programa de capacitação comunitária para o desenvolvimento regional – o local como referência: uma proposta metodológica preliminar. Parte I – Estratégia de intervenção. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 34, p. 261-266, 2000.

_____. Programa de Estudos em Gestão Social: memorial (dezembro 1988). *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 33, n. 2, p. 183-189, mar./abr. 1999.

_____; ZIMBRÃO, A. C. S.; PECI, A.; LEAL, C. D.; DUTRA, J. L. A.; SILVA, L.; BARROS, M. A. N.; CALDERÓN, P. A. L.; BICUDO, V. R. Análise do processo de uma experiência em construção de projetos comunitários: para repensar a formação do administrador. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 33, p. 155-169, 1999.

_____; COSTA, F. L. Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações sociais. *Cadernos EBAP*, [s.l.], v. 93, p. 1-39, 1999.

_____. Inovando com democracia, ainda uma utopia. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, v. 33, p. 229-238, 1999. Inovando com democracia, ainda uma utopia. *Novos Cadernos NAEA*, [s.l.], v. 2, p. 149-162, 1999.

_____. Programa de Estudo em Gestão Social: memorial (dezembro de 1998). *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, v. 33, p. 183-189, 1999.

_____; COSTA, F. L. Relatório marco legal da participação cidadã no município do Rio de Janeiro. *Cadernos EBAPE.BR*, [s.l.], v. 95, p. 1-34, 1999.

_____. (Org.). Banco de dados sobre as relações trabalho-capital e sociedade-Estado. *Cadernos EBAP*, [s.l.], n. 99, nov. 1999.

_____. (Org.). Banco de dados sobre as relações trabalho-capital e sociedade-Estado. *Cadernos EBAP*, [s.l.], n. 97, ago. 1999.

_____. Formação para gestão social. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 32, n. 2, p. 209-212, mar./abr. 1998.

_____. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

_____. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 31, p. 101-125, 1997.

_____. Projeto cidadania e municipalidade. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 31, n. 4, p. 293-298, jul./ago. 1997.

_____. Globalização e gestão social. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 31, n. 2, p. 205-206, 1997.

_____; ROZENBERGER, Jacob E. Pesquisa: metodologias participativas, experiências. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 30, n. 6, p. 181-184, nov./dez. 1996.

_____. et al. Planejamento e compromisso de gestão: a experiência do Iº Encontro de Dirigentes do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. *Revista de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 27, n. 1, p. 1214- 43, jan./mar. 1993.

_____. O Programa de Estudos em Gestão Social da EBAP/FGV: relato de pesquisas com metodologias participativas. *EBAP: Cadernos de Pesquisa*, [s.l.], v. 5, 1993.

_____. Projetos comunitários: elaborando um referencial teórico. *Revista de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 25, 1991.

_____. O mito da participação. *Revista de Administração Pública (RAP)*, [s.l.], v. 24, 1990.

CAPÍTULOS DE LIVROS

IKEDA JUNIOR, R.; TENÓRIO, Fernando G. Aspectos metodológicos do projeto “Gestão Social e Cidadania: o controle social do desenvolvimento regional”. In: CANÇADO, Airton C.; TENÓRIO, Fernando G. (org.). *Controle social de territórios: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. v. 4, p. 29-52.

KRONEMBERGER, Thais S.; GUEDES, Cezar Augusto M.; TENÓRIO, Fernando G. Desenvolvimento territorial rural em perspectiva comparada: Brasil e Argentina. In:

TENÓRIO, Fernando G.; VILLELA, Lamounier E. (org.). *Controle social de territórios: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. v. 3, p. 149-178.

AZEVEDO, Laércio P.; KRONEMBERG, Thais S.; TENÓRIO, Fernando G. Empreendedorismo *versus* gestão social. In: CANÇADO, Airton C.; TENÓRIO, Fernando G. (org.) *Controle social de territórios: teoria e prática*. Palmas: EdUFT, 2018. v. 1, p. 95-122.

TENÓRIO, Fernando G.; ALTIERI, Diego; KRONEMBERGER, Thais S. Gestão e controle social: perspectiva comparada. In: CANÇADO, Airton C.; TENÓRIO, Fernando G. (org.) *Controle social de territórios: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. v. 4, p. 103-136.

JELIHOVSCHI, Ana. P. G.; CRESPO, Antônio A. F.; TENÓRIO, Fernando G.; KRONEMBERGER, Thais S. Interfaces conceituais entre patriotismo constitucional e gestão social: um estudo de caso. In: TENÓRIO, Fernando G.; VILLELA, Lamounier Erthal. (org.) *Controle social de territórios: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018.

KRAMER, Carlos F. B.; VILLELA, L. E.; TENÓRIO, Fernando G. O Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Mangaratiba-RJ: um estudo a partir da gestão e do controle social. In: TENÓRIO, Fernando G.; ALLEBRANDT, Sérgio L. (org.) *Controle social de territórios: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. v. 2, p. 233-286.

IKEDA JUNIOR, R.; VILLELA, L. E.; TENÓRIO, Fernando G.; NASCIMENTO, Carlos A. S. Um olhar sobre o controle social e o desenvolvimento no território dos megaempreendimentos sob a perspectiva de atores locais. In: TENÓRIO, Fernando G.; ALLEBRANDT, Sérgio L. (org.) *Controle social de territórios: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. v. 2, p. 309-340.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão Social: conceito. In: _____; KRONEMBERGER, T. S. (org.). *Gestão social e conselhos gestores*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2016. v. 3, p. 13-34.

_____. Gestão social: território e participação. In: TENÓRIO, Fernando G. (org.). *Cidadania, território e atores sociais*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2016. v. 4, p. 61-86.

_____. La gestión social como instrumento para el desarrollo de la industria creativa. In: FERRE LUES, Marcela. (ed.) *Análisis crítico y perspectivas de la industria cultural*. Santiago de Chile: Ed. Arcis, 2013. v. 3, p. 35-42.

_____; LOPES, J. F. R.; MELO, W. S. O Programa Territórios da Cidadania: uma política territorial? In: TENÓRIO, Fernando G.; MONJE-REYES, Pablo (ed.). *Ciudadanía, territorio y políticas públicas*. Santiago de Chile: Ed. Arcis, 2013. p. 15-46.

_____. Escopo teórico. In: _____. *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2012. v. 1, p. 19-34.

_____. Gestão social, um conceito não idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CAÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme;

SILVA JR., Jeová Torres. (org.). *In: Gestão social: aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. p. 23-36.

_____; VILLELA, L. E.; DIAS, A. F.; MELO, W. S.; LOPWS, J. F. R. A. Relação entre a sociedade civil e o Estado na formulação de políticas públicas na microrregião de Garanhuns. *In: PEREIRA, José Roberto; CANÇADO, Airton Cardoso; SILVA JR., Jeová Torres; RIGO, Ariádne Scalfoni (org.). Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações*. Lavras: Ed. Ufla, 2011. p. 59-78.

_____. Descentralização político-administrativa, gestão social e participação cidadã. *In: DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). Gestão territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 73-93.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando G.; RIGO, A. S.; OLIVEIRA, V. A. R. Gestão social: conhecimento e produção científica nos Enapegs 2007-2010. *In: SCHOMMER, Paula Chies; BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: Ed. Udesc, 2011. v. V, p. 167-190.

TENÓRIO, Fernando G.; DIAS, A. F. Gestão social: ensino, pesquisa e prática – Pró-Administração – Capes. *In: SCHOMMER, Paula Chies; BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: Ed. Udesc, 2011. v. V, p. 211-215.

DIAS, Anderson F.; MACHADO, Beatriz dos Santos; OLIVEIRA, C. T. F.; OSIAS, Claudio de Souza; TENÓRIO, Fernando G.; MARCHITO, Mirella; ALGRANTI, Patrícia; MUANIS, Rodolfo; SCHIMITT, Valentina. Intensidade do trabalho no setor hoteleiro da cidade do Rio de Janeiro. *In: BARBOSA, Luiz Gustavo M. (org.). Observatório de inovação do turismo*. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2011. p. 337-362.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão social: uma réplica. *In: RIGO, Ariádne Scalfoni; SILVA JR., Jeová Torres; SHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso. (org.). Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: Ed. Univasf, 2010. v. 3, p. 53-60.

_____; VILLELA, L. E.; DIAS, A. F.; LIMA, Mariana. Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. *In: CANÇADO, Airton Cardoso (org.). Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: Ed. Univasf, 2010. v. 3, p. 394-401.

_____; DUTRA, José Luís de Abreu; TELLES, G.; SILVA, L. A. G.; SANTOS, P. C.; COUTO, R.; MENDONÇA, T. C. M. Gestão social e turismo: projeto turístico socialmente sustentável da Prainha do Canto Verde (Beberibe, Ceará). *In: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Núcleo de Turismo (org.). Observatório de inovação do turismo*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2009. p. 91-129.

_____. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: _____. *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. p. 39-59.

_____. (Re)visitando el concepto de gestión social. In: VELÉZ CANELO, Rosajilda. *Exclusión social, políticas incluyentes y gerencia social*. Lima: Foncodes; Indes, 2007. p. 160-175.

_____; MARQUES FILHO, H. Cidadania deliberativa: um estudo de caso. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2006. p. 99-118.

_____; SARAIVA, E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (org.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2006. p. 107-132.

_____. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: ADDOR, Felipe; LIANZA, Sidney (coord.). *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005. p. 151-171.

_____. Obstáculos a la modernización de los gobiernos locales: la persistencia de formas tradicionales en la dominación política. Un estudio en el Nordeste brasileño. In: Congreso Internacional del CLAD. Santiago de Chile, out. 2005. *Anales...* CLAD, 2005.

_____. Inclusão social por meio de parcerias no apoio ao desenvolvimento local. In: Congreso Internacional del CLAD. Madri, 2004. *Anales...* CLAD, 2004.

_____. Trabalho voluntário: isonomia ou economia? In: Encontro de Administração Pública e Governança. Rio de Janeiro, 2004. *Anais...* ENAPG, 2004.

_____. Parcerias em gestão social: uma experiência de organização para o desenvolvimento de comunidades. In: encontro da associação nacional de pós-graduação em administração. Foz do Iguaçu, 1998. *Anais...* Anpad, 1998.

_____. Metodologias participativas, experiências em gestão pública e cidadania. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração. Angra dos Reis, 1997. *Anais...* Anpad, 1997.

LIVROS

TENÓRIO, Fernando G. (org.) *Gestão social: um programa de ensino, pesquisa e extensão na FGV/EBAPE*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando G. (org.). *Gestión social: epistemologia de un paradigma*. Cuenca: Universidad del Azuay, 2019.

_____; WANDERLEY, Sérgio E. de Pinho Velho (org.). *Peregrinos da ordem do desenvolvimento*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.

- _____. (org.). *Controle social de territórios: teoria e prática*. Palmas: EdUFT, 2018, v. 1.
- _____; ALLEBRANDT, Sérgio Luís (org.). *Controle social de territórios: teoria e prática*. Ijuí: E. Unijuí, 2018, v. 2.
- _____; LAMOUNIER, Erthal Villela (org.). *Controle social de territórios: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018, v. 3.
- _____; CARDOSO, Airton (org.). *Controle social de territórios: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018, v. 4.
- _____; VALLE, Rogério (org.). *Gestão comunitária com ênfase em sustentabilidade ambiental*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2018.
- _____. *Uma alternativa: gestão social*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2016.
- _____; KRONEMBERGER, Thais Soares (org.). *Gestão social e conselhos gestores*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2016.
- _____; *Cidadania, territórios e atores sociais*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2016.
- _____. (org.). *Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2013
- CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando G. (org.) *Gestão social: epistemologia de um paradigma*. Curitiba: CRV, 2013.
- MONJE-REYES, Pablo; TENÓRIO, Fernando G. (ed.). *Ciudadanía, territorio y políticas públicas*. Santiago de Chile: Editorial Arcis, 2013.
- TENÓRIO, Fernando G. (org.) *Ciudadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2012.
- CANÇADO, Airton Cardoso; SILVA JR., Jeová Torres; TENÓRIO, Fernando G. (org.). *Gestão social: aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.
- MONJE-REYES, Pablo; TENÓRIO, Fernando G. *Ciudadanía, participación y desarrollo local*. Santiago de Chile: Editorial Arcis, 2010.
- TENÓRIO, Fernando G. (org.). *Gestão comunitária: uma abordagem prática*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2008.
- _____. *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.
- _____. (org.). *Ciudadania e desenvolvimento local*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.
- _____. (org.). *Gestão social: metodologia e casos*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2004.
- _____. (org.). *Gestão social: metodologia, casos e práticas*. Rio de Janeiro: FGV. Ed., 1998.

_____ (org.). *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. Rio de Janeiro: FGV, Ed., 1997.

_____ (org.). *Avaliação de projetos comunitários: uma abordagem prática*. São Paulo: Loyola, 1995.

_____ (org.). *Administração de projetos comunitários: uma abordagem prática*. São Paulo: Loyola, 1995.

_____ (org.). *Elaboração de projetos comunitários: abordagem prática*. São Paulo: Loyola, 1995.

VERBETES DE DICIONÁRIOS.

TENÓRIO, Fernando G. Bens comuns. In: GRIEBELER, Marco Paulo D. (org.). *Dicionário de desenvolvimento regional e temas correlatos*. [livro eletrônico] 2. ed. rev. e ampl. Uruguaiana, RS: Editora Conceito, 2021, p. 92-93.

_____. Gestão social. In: GIOVANNI, Geraldo de; NOGUEIRA, Marco A. (org.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2015, p. 411-413.

_____. Democracia. In: BOULLOSA, Rosana de F. (org.). *Dicionário para formação em gestão social*. Salvador: Ed. Ciags, 2014, p. 45-47.

ANEXO 2

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE GESTÃO SOCIAL

Quadro elaborado pelos Professores Fernando Guilherme Tenório (ex-Professor Titular EBAPE/FGV) e Airton Cardoso Cançado (Professor Associado da UFT).

Ano	Evento	Local	Instituição Responsável
1990	Criação do Programa de Estudos em Gestão Social – PEGS/EBAPE/FGV	Rio de Janeiro/RJ	EBAPE/FGV
1992	<i>Seminário Iberoamericano de Desarrollo de Profesores en Gerencia Social</i>	Santa Cruz de La Sierra, Bolívia	INDES/BID
1997	<i>Curso de Directivos en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales</i>	Washington D.C., Estados Unidos	INDES/BID

Ano	Evento	Local	Instituição Responsável
2001	Criação do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS/UFBA	Salvador/BA	EA/UFBA
2003	1ª Reunião da Rede de Pesquisadores em Gestão Social	São Paulo/SP	EAESP/FGV
2006	Primeira turma do Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social	Salvador/BA	CIAGS/EA/UFBA
	Criação do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social - LIEGS	Juazeiro do Norte/CE	UFC
2007	1º ENAPEGS	Juazeiro do Norte/CE	UFC
	Criação do Periódico Cadernos Gestão Social	Salvador/BA	CIAGS/EA/UFBA
2008	2º ENAPEGS	Palmas/TO	UFT
	Primeira turma do Mestrado Profissional em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local	Belo Horizonte/MG	Centro Universitário UMA
	Lançamento do edital Pró-ADM da CAPES (Gestão Social uma das áreas contempladas).	Brasília/DF	CAPES
2009	3º ENAPEGS	Juazeiro/BA e Petrolina/PE	UNIVASF
	Criação do Curso de Graduação Tecnológica em Gestão Pública e Social	Salvador/BA	EA/UFBA
	Criação do Curso de graduação Administração Pública e Social	Porto Alegre/RS	EA/UFRGS
	1º EMAPEGS	Lavras/MG	UFLA
	Extinção da temática específica da Gestão Social ANPAD (Extinta em 2009)	São Paulo/SP	Área de Administração Pública da ANPAD
	Criação do Periódico Administração Pública e Gestão Social - APGS	Lavras/MG	UFV
2010	4º ENAPEGS	Lavras/MG	UFLA
	2º EMAPEGS	Viçosa/MG	UFV
	Criação do Observatório da Formação em Gestão Social - OFGS	Salvador/BA	EA/UFBA
	Criação da Revista Nau Social	Salvador/BA	OFGS /EA/UFBA

Ano	Evento	Local	Instituição Responsável
2011	5º ENAPEGS	Florianópolis/SC	UDESC
	3º EMAPEGS	Lavras/MG	UFLA
	Criação do Curso de Graduação em Administração Pública: Gestão Pública e Social	Juazeiro do Norte/CE	UFCA
	Criação da revista Interdisciplinar em Gestão Social -RIGS	Salvador/BA	CIAGS/EA/UFBA
2012	6º ENAPEGS	São Paulo/SP	PUC-SP
2013	7º ENAPEGS	Belém/PA	UNAMA
	4º EMAPEGS	Viçosa/MG	UFV
2014	8º ENAPEGS	Cachoeira/BA	UFRB
	Lançamento do Dicionário para a Formação em Gestão Social	Cachoeira/BA	OFGS/EA/UFBA
2015	5º EMAPEGS	Lavras/MG	UFLA
	Volta da temática específica sobre Gestão Social na ANPAD por meio da criação do Tema "Interseções entre Gestão Pública e Gestão Social"	Belo Horizonte/MG	Área de Administração Pública da ANPAD
	Reunião da Rede Pesquisadores em Gestão Social	Belo Horizonte/MG	PUC-Minas
2016	9º ENAPEGS	Porto Alegre/RS	UFRGS e outras parcerias regionais
2017	Reunião da Rede Pesquisadores em Gestão Social	Natal/RN	UFRN
	Curso em Gestão Social (EaD)	Fortaleza/CE	Fundação Demócrito Rocha
	Criação do Observatório da Formação em Gestão Social - OFGS	Salvador/BA	EA/UFBA
2018	10º ENAPEGS (a ser realizado)	Juazeiro do Norte/CE	UFCA
2019	Reunião da Rede de Pesquisadores em Gestão Social	Brasília/DF	UnB
	1º Encuentro Internacional de Gestión Social (que depois passou a ser denominado de Latinoamericano)	Quito/Cuenca - Equador	Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad del Azuay e Escuela Politécnica Nacional (Ecuador)
	Criação da Rede Latinoamericana de Gestão Social	Quito/Cuenca - Equador	Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad del Azuay e Escuela Politécnica Nacional (Ecuador)

Ano	Evento	Local	Instituição Responsável
	11° ENAPEGS (estava previsto para Maceió, mas foi realizado apenas virtualmente, denominado de pré-ENAPEGS por causa da pandemia de COVID-19)	Remoto	UFAL e Universidade Tiradentes – UNIT
2020	11° ENAPEGS	Remoto	UFAL e Universidade Tiradentes – UNIT
2021	II Encuentro Latino Americano de Gestión Social	Remoto	Universidad Del Valle (Colômbia)
	Estava prevista a realização do 12° ENAPEGS, adiado para 2023 por causa da pandemia da COVID-19		UFRRJ e outras instituições parceiras
2022	III Encontro Latinoamericano de Gestão Social	Ijuí/RS	UNIJUÍ
	12° ENAPEGS	Seropédica/RJ (realizado simultaneamente de forma remota)	UFRRJ e outras instituições parceiras
2024	Reunião da Rede de Pesquisadores em Gestão Social	Reuniões itinerantes via Google Meet	29,08, 09/09, 10/10 e 06/11
	Criação da Associação Rede de Pesquisadores e Pesquisadoras em Gestão Social	Assembléia via GoogleMeet	09/09/2024
2025	13° ENAPEGS	Previsto Salvador/BA	UFBA e organizações parceiras

Fonte: adaptado de Cançado, Silva Jr. e Cançado (2017), elaborado com o apoio dos professores Fernando Guilherme Tenório e Airton Cardoso Cançado.

REFERÊNCIA

CANÇADO, A. C.; CANÇADO, A. C. M. G.; SILVA JÚNIOR, J. T. **Gestão Social**. 2017. Fundação Demócrito Rocha: Fortaleza, 2017.

A PRESENÇA DO APELO SOCIOAMBIENTAL EM TÍTULOS DE CAPITALIZAÇÃO PREMIÁVEIS: UMA ANÁLISE DA ATITUDE DO CONSUMIDOR EM DIREÇÃO À SUSTENTABILIDADE

Jeferson Mendonça Pereira Filho, Marconi Freitas da Costa, Cristiane Salome Ribeiro Costa

Resumo

Este estudo teve como objetivo verificar a influência do apelo socioambiental como argumento persuasivo e do endosso de celebridades congruentes com o produto na atitude do consumidor em relação a títulos de capitalização premiáveis, no contexto da sustentabilidade. A pesquisa foi conduzida por meio de uma abordagem quantitativa e de orientação positivista, com base em um estudo experimental, com o intuito de identificar relações de causa e efeito entre os construtos analisados. Os principais resultados indicaram que, isoladamente, tanto o apelo socioambiental quanto o endosso de celebridades congruentes com o produto influenciam positivamente a atitude do consumidor em relação ao produto. No entanto, a combinação desses dois estímulos em um único anúncio não resultou em um impacto positivo na atitude do consumidor. As contribuições do estudo se concentram na articulação entre discussão teórica e pesquisa empírica, destacando o potencial do marketing empresarial, especialmente quando utiliza mensagens persuasivas de cunho pró-social, para fomentar atitudes favoráveis à sustentabilidade por parte dos consumidores.

Palavras-chave

atitude do consumidor; comunicação persuasiva; apelo socioambiental; título de capitalização premiável; sustentabilidade.

Abstract

This study aimed to examine the influence of socio-environmental appeal as a persuasive argument and the endorsement of celebrities congruent with the product on consumer attitudes toward prize-linked savings bonds, within the context of sustainability. The research was conducted using a quantitative approach with a positivist orientation, based on an experimental study designed to identify cause-and-effect relationships between the analyzed constructs. The main results indicated that, individually, both the socio-environmental appeal and the endorsement of celebrities congruent with the product positively influence consumer attitudes toward the product. However, the combination of these two stimuli in a single advertisement did not result in a positive impact on consumer attitudes. The study's contributions lie in the articulation between theoretical discussion and empirical research, highlighting the potential of business marketing, especially when using persuasive messages with a pro-social focus, to foster favorable consumer attitudes toward sustainability.

Keywords

consumer attitude; persuasive communication; social and environmental appeal; capitalization bond; sustainability.

INTRODUÇÃO

A temática sustentabilidade na atualidade é considerada bastante relevante, uma vez que está relacionada com as propostas de mitigação dos problemas sociais, com o incentivo ao consumo responsável e com a prática da responsabilidade social empresarial (Nousheen; Yousuf; Khan, 2019). Assim, faz-se necessário discutir e repensar a atuação das empresas e do marketing, tendo em vista que são capazes de influenciar o comportamento do consumidor por meio da mudança ou reforço da atitude em relação à sustentabilidade (Prakash *et al.*, 2019). Com isso, entende-se que a comunicação das organizações para com os consumidores surge como uma possível forma de se influenciar atitudes e, conseqüentemente, direcionar comportamentos, inclusive o de compra (Ajzen, 1991; Suárez-Eiroa; Fernández; Méndez-Martínez; Soto-Oñate, 2019).

Dessa forma, é possível inferir que atitudes são avaliações pessoais, normalmente duradouras, favoráveis ou desfavoráveis, sobre algum objeto, ideia ou causa (Maio; Olson, 1995). Por se tratar de uma avaliação pessoal, está relacionada com uma questão subjetiva. Em outras palavras, a atitude pode ser diferente para cada consumidor. Seguindo por essa ótica, entende-se que a comunicação persuasiva é uma estratégia para reforçar ou mudar a atitude de um indivíduo. Aliás, entende-se que a atitude do consumidor, por exemplo, em relação a um produto, é o que precede a ação de consumo/compra.

Ademais, nos estudos da psicologia e do comportamento do consumidor é possível encontrar vários trabalhos que versam sobre essa temática bem como suas nuances e características (Baumgardner *et al.*, 1983). Sendo assim, por ser a atitude formada por crenças, valores e

sentimentos em relação a um bem (tangível ou intangível) ou uma causa, presume-se que para que ocorra uma mudança de atitude das pessoas ou até o reforço da mesma, especialmente se tratando da sustentabilidade, pode ser necessário modificar as crenças do consumidor em relação aos vínculos sociais ou características do produto/serviço (Fishbein; Ajzen, 1977; Maio; Olson, 1995; Suárez-Eiroa; Fernández; Méndez-Martínez; Soto-Oñate, 2019; Nousheen; Yousuf; Waseem; Khan, 2019).

Desse modo, sobre a relação entre atitude do consumidor e sustentabilidade, entende-se que há uma tendência para se pensar sobre essa relação por meio dos produtos que são ofertados e o quanto o consumo de tais produtos pode impactar nas questões socioambientais (Prakash *et al.*, 2019). Logo, compreende-se que a atitude favorável do consumidor em relação a um produto, empresa ou causa pode influenciar positivamente um comportamento pró-ambiental, como visto no estudo de Bohner e Dickel (2011). Contudo, estudos dessa natureza têm concentrado seus esforços em pesquisar sobre a atitude do consumidor em direção a ações ambientais. Não obstante, há escassez de pesquisas que levem em consideração o contexto social.

Assim, parte-se do pressuposto de que a atitude favorável dos consumidores em relação à sustentabilidade é um fator essencial para o desenvolvimento social (Gonçalves-Dias; Teodósio, 2012). No entanto, há controvérsias sobre o que é dito e o que realmente é feito em prol da sustentabilidade (Nousheen; Yousuf; Waseem; Khan, 2019). Por exemplo, pessoas dizem ter atitudes positivas em relação ao consumo responsável, mas agem no sentido contrário as suas atitudes (Paul *et al.*, 2016). Para tal, a literatura sugere que a comunicação persuasiva poderia ser uma forma de reforçar a atitude desse consumidor em prol de causas relevantes para a sociedade (Suárez-Eiroa; Fernández; Méndez-Martínez; Soto-Oñate, 2019).

A justificativa para a realização desse estudo reside na crescente importância das práticas sustentáveis no comportamento de consumo, associadas ao papel estratégico da comunicação persuasiva em promover atitudes favoráveis em direção à sustentabilidade. Em especial, no cenário brasileiro, e notadamente na região nordeste, os títulos de capitalização premiáveis configuram-se como produtos amplamente difundidos, atingindo públicos heterogêneos e, muitas vezes, de menor poder aquisitivo. Assim, compreender de que forma apelos socioambientais e o uso de celebridades congruentes com o produto podem influenciar a atitude dos consumidores nesse contexto representa uma oportunidade valiosa para ampliar o conhecimento teórico e prático sobre o comportamento do consumidor sustentável.

Adicionalmente, destaca-se a escassez de pesquisas empíricas que combinem simultaneamente os efeitos do apelo socioambiental e do endosso de celebridades na formação de atitudes pró-sustentabilidade em produtos financeiros não convencionais. Ao investigar essas variáveis em conjunto, esta pesquisa contribui para preencher uma lacuna relevante na literatura de marketing sustentável e comportamento do consumidor, oferecendo subsídios para estratégias empresariais mais eficazes e alinhadas com as expectativas sociais contemporâneas.

Diante do exposto, nesta pesquisa, a comunicação persuasiva será vista por meio do apelo socioambiental. Entende-se por esse tipo de apelo como qualquer estímulo mercadológico que forneça informações sobre a produção ecologicamente correta de determinado produto ou a investidora em causas consideradas importantes para a sustentabilidade (Prakash *et al.*, 2019). Ademais, estudar a comunicação persuasiva (enquanto apelo socioambiental) e sua relação com a atitude do consumidor a partir de um título de capitalização premiável apresenta-se relevante, principalmente por trazer contribuições aos estudos do comportamento do consumidor, aprofundando os conhecimentos existentes em relação aos construtos aqui pesquisados e, claro, no contexto da sustentabilidade, temática na vanguarda das pesquisas científicas.

Para esta pesquisa, recorre-se a escolha do produto título de capitalização premiável para servir como portador dos estímulos e construtos aqui investigados. Os títulos de capitalização são documentos registrados adquiríveis por pagamento à vista ou em parcelas. Parte dos recursos investidos é utilizada de duas formas, na formação de capital e, de acordo com disposições contratuais, esse capital é devolvido em dinheiro após um determinado período. A outra forma determina que parte dos recursos investidos possa ser utilizada para custear os sorteios que são destinados a essa modalidade de capitalização bem como as despesas administrativas (Gonzalez *et al.*, 2018).

A escolha pelo produto título de capitalização premiável se deu em virtude de ser um produto cada vez mais popular no Brasil e, especialmente, na região Nordeste, onde ocorreu o estudo. Documentos dessa natureza, geralmente, são disponibilizados ao mercado por valores baixos, o que favorece a sua aquisição por classes mais pobres, com isso, favorecendo o desenvolvimento de um perfil de consumidor heterogêneo (Portocarrero, 2008). Além de servir para que as manipulações do experimento sejam realizadas a partir da presença do apelo socioambiental, esses títulos também serão utilizados para a manipulação de outro construto: endosso de celebridades congruentes com o produto.

Entende-se que assim como a presença do apelo socioambiental no produto, a presença de uma celebridade identificada como congruente com o produto ofertado poderá influenciar na atitude dos consumidores. Essa premissa tem como base estudos como os de Xu e Pratt (2018), onde seus achados comunicam que o endosso de uma personalidade famosa e que combina com o produto contribui positivamente com o aumento de ganhos financeiros e fortalecimento da marca. Logo, será investigado se, no contexto da sustentabilidade e a partir do produto utilizado, tais celebridades, enquanto endossantes do bem ofertado, terão influência em relação à atitude dos consumidores.

Portanto, essa pesquisa tem como objetivo verificar a influência do apelo socioambiental como argumento persuasivo e o endosso de celebridades congruentes com o produto, em títulos de capitalização premiáveis, com a atitude do consumidor em relação ao produto no contexto da sustentabilidade. No mais, este trabalho está estruturado da seguinte forma. Após essa seção introdutória, é apresentado o arcabouço teórico. Em seguida são apresentados as hipóteses e o experimento. Finalmente, na última seção é apresentada a discussão dos resultados agregados do experimento.

REFERENCIAL TEÓRICO

ATITUDE DO CONSUMIDOR

O estudo sobre atitude não é recente. Desde meados do século XVIII, autores como Herbert Spencer (1862), Clarke (1911) e Thomas e Znaniecki (1918) já abordavam o tema. No campo do comportamento do consumidor, destacam-se os trabalhos de Fishbein (1967), Kaplan (1969), Miniard (1981), Laroche e Zhu (2007), Chung (2011), entre outros. Mais recentemente, pesquisas buscaram identificar fatores que influenciam mudanças no comportamento do consumidor, considerando a relação entre atitude e intenção de compra (Paul et al., 2016; Prakash; Pathak, 2017; Kumar et al., 2019).

As atitudes são avaliações pessoais, positivas ou negativas, em relação a algo (Maio; Olson, 1995; Bohner; Dickel, 2011). Exercem papel importante na influência sobre o comportamento do consumidor, pois funcionam como preditoras de ações futuras (Ajzen; Fishbein, 1977; Eagly; Chaiken, 1993; Kumar et al., 2019). Em síntese, indivíduos com atitudes positivas tendem a adotar comportamentos de aproximação em relação aos objetos ou causas que avaliam favoravelmente (Prakash; Pathak, 2017).

O estudo de Prakash et al. (2019) confirma essa ideia ao mostrar que consumidores americanos preferem produtos com embalagens ecológicas, enquanto embalagens não recicláveis geram avaliações negativas. Diversos autores também apontam a atitude como precursora da intenção de comprar produtos sustentáveis. Irland (1993), por exemplo, afirma que as intenções de compra voltadas a produtos socialmente responsáveis dependem diretamente das atitudes ambientais dos consumidores. Estudos como o de Suárez-Eiroa et al. (2019) reforçam que atitudes favoráveis em relação à sustentabilidade se associam a maior intenção de compra de produtos ecologicamente corretos.

Kumar et al. (2019) analisaram o efeito do conhecimento ambiental na intenção de compra de produtos sustentáveis, mediado pela atitude, em uma amostra indiana, e chegaram a conclusões semelhantes às de Paul et al. (2016). Esses últimos, baseados na Teoria do Comportamento Planejado (Ajzen, 1991), observaram que consumidores com atitudes positivas em relação à sustentabilidade tendem a reduzir o impacto ambiental. Luchs et al. (2010) complementam esse entendimento ao mostrar que estratégias de promoção e posicionamento dos produtos contribuem para a conscientização e estimulam comportamentos sustentáveis.

Assim, atributos presentes no produto, na embalagem ou em sua comunicação podem influenciar diretamente a avaliação do consumidor sobre o produto, a marca ou a empresa, afetando o comportamento de compra. Enquanto algumas teorias buscam explicar como essas atitudes se formam, outras se concentram em entender como podem ser modificadas. Nesse contexto, a comunicação persuasiva surge como uma estratégia eficaz para influenciar atitudes e estimular comportamentos desejados (Smol; Avdiushchenko; Kulczycka; Nowaczek, 2018).

APELO SOCIOAMBIENTAL COMO ARGUMENTO PERSUASIVO

A comunicação persuasiva atua como estratégia para reforçar ou alterar atitudes individuais (Fishbein; Ajzen, 1977; Muranko; Andrews; Chaer; Newton, 2019). Trata-se de um padrão comunicativo que insere informações no receptor, podendo modificar crenças, atitudes e intenções comportamentais (Baumgardner, 1983; Muranko; Andrews; Chaer; Newton, 2019). Frequentemente, é utilizada para convencer o consumidor a adquirir produtos ou fortalecer suas atitudes em relação a causas ou objetos.

Entre as funções do marketing, destaca-se a capacidade de direcionar escolhas de consumo e engajamento em causas específicas. Greenwald (1965) já demonstrava a eficácia da comunicação persuasiva no marketing ao mostrar seu impacto na mudança do comportamento do consumidor. Essa eficácia decorre do uso combinado de apelos emocionais e racionais (Costa; Patriota; Angelo, 2017).

Nesse estudo, o foco recai sobre o apelo socioambiental, representado por informações sociais e ecológicas inseridas no produto ou em sua embalagem. A presença desse tipo de argumento tende a gerar avaliações positivas por parte do consumidor (Mackenzie; Lutz; Belch, 1986). A partir dessa perspectiva, formula-se a seguinte hipótese:

H1: A presença do apelo socioambiental no produto, comparada com a sua ausência, favorece o aumento de uma atitude positiva em relação ao produto.

ENDOSSO DE CELEBRIDADES – CONGRUÊNCIA

Pessoas que se destacam pela aparência, sucesso profissional ou desempenho em determinadas áreas podem se tornar celebridades (Kahle; Homer, 1985). Essas figuras, presentes na mídia e admiradas por grupos sociais, tornam-se modelos de comportamento (Keel; Natarajan, 2011), como ocorre com atores, apresentadores, modelos, esportistas e cantores (Kelting; Rice, 2013).

Devido à influência exercida sobre os consumidores, empresas têm recorrido com frequência às celebridades em campanhas publicitárias (Mcnamara, 2009). Características como credibilidade, experiência, beleza física e carisma são levadas em conta na escolha dos endossantes, sendo comum a realização de pesquisas em marketing e comportamento do consumidor para avaliar o impacto desses endossos nas intenções de compra (Xu; Pratt, 2018).

Segundo Thomson (2006), as celebridades personificam as marcas, fortalecendo a conexão com os consumidores. Ainda assim, o uso de celebridades nem sempre garante resultados positivos (Misra; Beatty, 1990). A eficácia do endosso depende da percepção de congruência entre a celebridade e o produto. Essa congruência pode gerar efeitos positivos ou negativos (Fleck; Korchia; Le Royo, 2012).

Quando o consumidor associa a celebridade ao produto, ocorre uma transferência de significados (Misra; Beatty, 1990), sendo a congruência o fator decisivo para a eficácia do endosso (Fleck; Korchia; Le Royo, 2012). Define-se congruência como o alinhamento

entre as características da celebridade e os atributos do produto (Xu; Pratt, 2018). Quanto maior essa similaridade percebida, mais favorável tende a ser a avaliação do consumidor (Misra; Beatty, 1990). Em outras palavras, a eficácia do endosso cresce à medida que os atributos relevantes de ambas as partes são percebidos como consistentes (Fleck; Korchia; Le Royo, 2012; Misra; Beatty, 1990).

Dessa forma, quanto maior a congruência percebida, maior a probabilidade de os consumidores avaliarem positivamente o produto (Chen et al., 2012). Lee e Park (2014) também destacam que o ajuste entre o perfil da celebridade e o produto potencializa o impacto sobre o comportamento do consumidor. Considerando o presente experimento, pressupõe-se que a percepção de congruência entre a celebridade escolhida e o título de capitalização premiável influenciará diretamente a atitude dos consumidores. Assim, estabelece-se a seguinte hipótese:

H2: A presença do endosso de uma celebridade congruente com o produto, comparado com a presença de uma celebridade incongruente, favorece o aumento de uma atitude positiva em relação ao produto.

RELAÇÃO ENTRE A PRESENÇA DO APELO SOCIOAMBIENTAL E O ENDOSSO DE CELEBRIDADES

O uso de celebridades em campanhas de marketing é frequente, representando aproximadamente um quinto de todos os anúncios publicitários (Knoll; Matthes, 2016). Conforme a GlobalWebIndex (2017), quase um sexto dos usuários de internet entre 16 e 34 anos descobre marcas e produtos por meio de celebridades. Contudo, a literatura aponta que a eficácia desses endossos depende da adequação entre o endossante e o produto (Kamins, 1990). Kamins et al. (1989) afirmam que o sucesso do endosso resulta da identificação entre a celebridade e o produto.

Essa congruência entre endossantes e produtos, bem como a relação entre os endossantes e os consumidores, tem ganhado atenção recente (Albert et al., 2017). Refere-se, por exemplo, à correspondência entre o autoconceito do consumidor e a imagem associada ao produto. Estudos demonstram que a congruência favorece tanto as atitudes em relação à marca (Cheong; Kim, 2011) quanto a intenção de compra (Xu; Pratt, 2018).

Considerando os dois construtos analisados, apelo socioambiental e endosso de celebridade congruente, propõe-se a seguinte hipótese:

H3: A presença do apelo socioambiental juntamente com o endosso da celebridade congruente com o produto favorece o aumento de uma atitude positiva em relação ao produto.

MÉTODO DA PESQUISA

A partir de uma abordagem quantitativa e centrada em uma perspectiva positivista, esta pesquisa foi realizada com base em um estudo experimental, tendo em vista que tal

modalidade de pesquisa busca obter evidências de relações de causa e efeito entre os construtos analisados (Cozby; Bates, 2012).

Assim, para a modalidade de pesquisa escolhida, entende-se que o pesquisador cria uma situação artificial ou manipula deliberadamente uma situação da vida real a fim de alcançar resultados coerentes (Shadish; Cook; Campbell, 2002). Ademais, o experimento desenvolvido foi fatorial completo e foram utilizados designs de grupos independentes (*between subject*), feitos em situações controladas e com características de laboratórios. O detalhamento dos procedimentos utilizados no experimento é apresentado no decorrer do texto.

APRESENTAÇÃO DAS VARIÁVEIS DA PESQUISA E CENÁRIOS

Entre as características de um experimento está a relação e manipulação entre variáveis. Logo, para esse experimento foram consideradas as seguintes variáveis: as independentes, a dependente e as de controle, também conhecidas como espúrias, estranhas ou interferentes (Tabachnick; Fidell, 2006). A variável independente, em uma pesquisa experimental, é a variável que pode ser manipulada ou alterada, independentemente de qualquer outra. Na relação entre as variáveis dependente e independente, espera-se que a variável dependente sofra alguma influência da variável independente. Em outras palavras, presume-se que o valor da variável dependente seja dependente da manipulação do pesquisador. Assim, esse é o critério ou padrão pelo qual os resultados são julgados (Shadish; Cook; Campbell, 2002). O quadro 1 apresenta as variáveis que foram consideradas nesta pesquisa.

Quadro 1 – VARIÁVEIS DA PESQUISA

Tipo da Variável	Descrição das variáveis da pesquisa
Variável dependente	-Atitude do consumidor em relação ao produto.
Variáveis independentes	-Apelo socioambiental; -Endosso de celebridade Congruente.
Variáveis de controle	-Risco financeiro percebido; -Responsabilidade social do produto; -Responsabilidade social empresarial.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

É importante destacar que, assim como as variáveis independentes e variável dependente, outras variáveis que merecem a atenção dos pesquisadores são as de controle, estas não são diretamente objeto da pesquisa, mas elas podem intervir nos efeitos das variáveis independentes sobre as dependentes (Tabachnick; Fidell, 2006). Assim, a utilização de tais variáveis é oportuna para que as relações de causa e efeito entre os construtos analisados sejam construídas de forma que possíveis vieses sejam evitados (Cozby; Bates, 2012).

SELEÇÃO DA AMOSTRA

A amostra para o experimento é caracterizada como não-probabilística, uma vez que não foi possível apresentar um quadro que representasse o conjunto universo, e realizada por julgamento (Cozby; Bates, 2012). Essa caracterização deu-se em virtude de o produto escolhido para o experimento ser bastante popular na região da pesquisa: Nordeste do Brasil. Adicionalmente, os participantes foram selecionados com base em critérios previamente estabelecidos, tais como: (1) acesso à internet, (2) maiores de 18 anos e (3) conhecimento sobre títulos de capitalização premiáveis.

Os participantes foram selecionados aleatoriamente a partir de quatro questionários estruturados (cenários do experimento), autoadministrados e desenvolvidos por meio do *Google Forms*. Para tanto, foi efetuada uma designação aleatória dos sujeitos e dos tratamentos dados aos grupos por meio de uma distribuição igualitária para dispersar os efeitos das variáveis estranhas. Apesar disso, optou-se pela utilização de um programa estatístico para direcionar a dimensionalidade da amostra a fim de reforçar a validade estatística do experimento.

O tamanho da amostra para o experimento foi definido com o uso do *software G* Power*. Esse *software* disponibiliza algumas alternativas para o cálculo da amostra, assim, foram definidas: teste *F*; ANOVA *two way (interactions)*; *effect size f* = 0,25; α = 0,05; *power* = 0,85; *df* = 1; e número de grupos = 4 (2 x 2 *design*), a amostra indicada pelo *G*Power* foi de 146 participantes. Com isso, foi estabelecido um número mínimo de 40 participantes em cada grupo de tratamento (considerando que alguns questionários são excluídos), totalizando uma amostra de 160 indivíduos para o estudo.

COLETA DOS DADOS

Os participantes da pesquisa foram selecionados aleatoriamente. Assim, a técnica escolhida para operacionalizar a pesquisa e potencializar o dimensionamento da amostra foi a *snowball*, tendo em vista que esse recurso favorece o alcance do estudo a partir do momento que, por meio de uma rede de compartilhamento, indivíduos enviam questionários para seus conhecidos. Com isso, os questionários foram aplicados na forma digital e para conseguir uma distribuição adequada dos respondentes, foram elaborados quatro tipos de cenários/questionários. Além disso, inicialmente, grupos distintos e não relacionáveis receberam cenários também distintos a fim de garantir que cada participante só tivesse contato com apenas um único cenário/questionário.

Dessa forma, com base no referencial teórico e no objetivo proposto pela pesquisa, os questionários foram elaborados. Destaca-se também que todos os construtos foram mensurados a partir da escala *Likert*, com pontuação de 1 (discordo totalmente) à 7 (concordo totalmente). Esse questionário foi criado com o propósito de garantir que as questões poderiam atender ao objetivo da pesquisa. O questionário contém 20 itens das escalas referentes ao estudo e cinco questões sociodemográficas. Essas escalas foram validadas em estudos

anteriores. As escalas escolhidas bem como as informações referentes aos seus itens e autores são relacionadas no quadro 2.

Quadro 2 – Base do instrumento de coleta

Construto	Itens	Código
Atitude do consumidor em relação ao produto Adaptado de Armitage e Conner <i>et al.</i> (2001); Hagger e Chatzisarantis (2005)	1. Eu acho que compensa o dinheiro gasto com títulos de capitalização premiável.	ACRP1
	2. É importante que eu compre títulos de capitalização premiável.	ACRP2
	3. Sinto-me bem ao comprar títulos de capitalização premiável.	ACRP3
	4. É útil comprar títulos de capitalização premiável.	ACRP4
	5. No geral, acho que comprar títulos de capitalização premiáveis traz benefícios.	ACRP5
Risco financeiro percebido Adaptado de Keh e Pang (2010)	1. Ao comprar um título de capitalização premiável há grande chance de que ocorra um prejuízo financeiro.	RFP1
	2. Há uma grande chance de eu não ser sorteado ao comprar um título de capitalização premiável.	RFP2
	3. A compra de um título de capitalização premiável é extremamente arriscada em termos de risco financeiro.	RFP3
Responsabilidade social do produto Brown e Dacin (1997)	1. Este é um produto socialmente responsável.	RSP1
	2. Este produto é mais benéfico para o bem-estar da sociedade do que outros produtos.	RSP2
	3. Este produto contribui com algo positivo para a sociedade.	RSP3
Responsabilidade social empresarial Adaptado de Folse, Niedrich e Grau (2010)	1. Eu acho que a empresa que oferta esse produto tem um interesse legítimo por causas sociais.	RSE1
	2. A empresa que oferta esse produto é socialmente responsável.	RSE2
	3. A empresa que oferta esse produto é um exemplo de empresa cidadã.	RSE3
	4. Ajudar aos outros parece importante para a empresa que oferta esse produto.	RSE4
	5. O produto ofertado pela empresa beneficia mais a sociedade do que a empresa ofertante.	RSE5

Fonte: Elaborado pelos autores (2021)

PRÉ-TESTE E CHECAGEM DE PESQUISA

Foi realizado um pré-teste do instrumento de coleta de dados e dos estímulos em cada tratamento com uma amostra de 143 participantes. No entanto, esses respondentes não fizeram parte da amostra final. O pré-teste foi feito no período de 02 de novembro de 2019 a 20 de novembro do mesmo ano. Além disso, o pré-teste foi elaborado a fim de encontrar possíveis vieses e identificar previamente como a pesquisa viria a ser realizada, de maneira a otimizar o processo de investigação.

Com isso, foi checado se as celebridades utilizadas no experimento são conhecidas pelo público e qual delas seria identificada como congruente/incongruente com o produto título de capitalização premiável. Desse modo, as celebridades escolhidas foram Silvio Santos e Ana Maria Braga. Como resultados do pré-teste: 100% dos respondentes conhecem as celebridades escolhidas para o experimento e 92% dos respondentes entendem que Silvio Santos tem maior congruência com o título de capitalização premiável do que a apresentadora Ana Maria Braga. Sendo assim, nesta pesquisa, a figura de Silvio Santos foi escolhida como congruente com o título de capitalização premiável e Ana Maria Braga foi identificada por celebridade incongruente com o produto.

Ainda no processo de pré-teste, tratando-se da variável independente principal, apelo socioambiental, foi escolhida a imagem do Instituto do Câncer Infantil do Agreste (ICIA). Essa escolha deu-se em virtude da presença marcante desse instituto na região nordeste do país como referência em ações de responsabilidade social. Semelhante aos resultados do pré-teste de endosso de congruência das celebridades, 100% dos respondentes afirmaram conhecer essa marca e a identificaram como apelo socioambiental quando presente em um produto. Adicionalmente, junto ao pré-teste foram elaboradas as perguntas de checagem de manipulação. Inclusive, essas perguntas estão presentes no questionário com o propósito de assegurar que os participantes de fato estão cientes dos estímulos que foram expostos.

TRATAMENTO DOS DADOS

Foram utilizadas estatísticas univariadas e multivariadas para a análise dos dados, por meio do *software* estatístico IBM SPSS *Statistics* 21. Com isso, as variáveis foram analisadas inicialmente por meio de estatística descritiva [frequências, médias (M) e desvios-padrão (DP)] e foi empregado o coeficiente alfa de Cronbach (α) para verificar a confiabilidade dos itens das escalas. Para isso, foi adotado o valor a partir de $\alpha > 0,7$. Para analisar as diferenças entre as médias, nas checagens das manipulações, foi empregado o teste *U* de Mann-Whitney. No entanto, no tocante ao teste de verificação das hipóteses foi utilizada a ANOVA *two way*. Esse teste permite examinar o papel moderador das variáveis por meio das interações das variáveis de tratamento. Por fim, foi feito o uso da ANCOVA para analisar a inclusão das variáveis de controle na investigação.

PESQUISA EMPÍRICA

Esse estudo teve como objetivo verificar a influência do apelo socioambiental como argumento persuasivo e o endosso de celebridades congruentes com o produto, em títulos de capitalização premiáveis, com a atitude do consumidor em relação ao produto no contexto da sustentabilidade. Sendo assim, as próximas seções demonstrarão o desenho e o procedimento realizado nesta pesquisa, bem como os resultados obtidos e a discussão desses resultados.

MÉTODO

Desenho e procedimentos

A fim de alcançar o objetivo proposto pela pesquisa, nesse experimento, foi realizado um estudo com desenho experimental fatorial (2x2), between subject (Apelo Socioambiental no produto: presente vs. ausente) x 2 (endosso de celebridade: congruência com o produto vs. incongruência com o produto). Para tanto, tratando-se do construto apelo socioambiental, recorreu-se a marca do Instituto do Câncer Infantil de Agreste (ICIA), tendo em vista que essa instituição é reconhecida por sua prestação de serviço à sociedade e, na região onde a pesquisa foi realizada, essa marca é popularmente conhecida e foi vinculada a ações de responsabilidade socioambiental, como demonstrado no pré-teste. Em outras palavras, a marca ICIA foi identificada previamente como um exemplo de apelo socioambiental por meio do pré-teste realizado com 143 respondentes. Logo, a partir da criação de uma imagem representativa de um título de capitalização premiável (cartela e prêmios ofertados) foi possível criar cenários com a ausência da marca do ICIA bem como com a sua presença, enquanto apelo socioambiental no produto.

Dessa forma, para checar se de fato tal marca/instituição representava um apelo socioambiental, a princípio, os respondentes passaram por uma pergunta filtro: “você conhece o ICIA?”, os que não conheciam a instituição não tiveram acesso a dar continuidade à pesquisa, o que representou apenas 2% dos participantes (4 questionários). Posteriormente, os indivíduos tiveram que responder a uma pergunta de checagem que, por meio da escala de sete pontos de Likert e a partir da criação de duas imagens (uma sem a marca do ICIA e outra com a marca), em um formulário online autoadministrado foi expressa a seguinte afirmação: “Em uma escala de 1 (discordo totalmente) a 7 (concordo totalmente), na imagem a seguir é possível afirmar que há um apelo socioambiental”. Para essa afirmação foi gerada uma média de 6,48 (onde o valor máximo da média poderia ser até 7), demonstrando com isso que entre os respondentes houve uma concordância elevada sobre a presença do apelo socioambiental por meio da marca do ICIA.

Adicionalmente, também com o pré-teste e a partir da manipulação de imagens, foi verificado por meio das afirmações dos respondentes o quanto as celebridades Silvio Santos e Ana Maria Braga eram congruentes com o produto título de capitalização premiável. Assim, foi possível identificar que Silvio Santos seria a celebridade congruente com o produto (média 6,36), enquanto Ana Maria Braga seria a celebridade incongruente (média 1,78). Assim, com base nos resultados do pré-teste bem como com a sua construção para coleta dos dados, foi possível criar quatro formulários autoadministrados para que de forma orientada e definitiva os dados fossem coletados para a pesquisa.

Com isso, houve a manipulação dos construtos e a criação dos cenários a partir dos formulários criados no Google Forms com a presença/ausência da marca do ICIA (apelo socioambiental) no produto bem como com a presença da imagem de Silvio Santos (celebridade congruente) e Ana Maria Braga (celebridade incongruente) no produto. Em outras palavras, a manipulação das variáveis independentes ocorreu por meio da

utilização de imagens nos cenários e representados nos formulários de coletas de dados. Inclusive, seguindo o parâmetro de checagem do pré-teste, os dados considerados válidos foram aqueles obtidos pelos sujeitos que conheciam o ICIA e as celebridades utilizadas no estudo. Para tanto, perguntas filtro foram utilizadas a fim de garantir a validade interna do estudo.

Além disso, para checar a eficácia da manipulação das variáveis, os indivíduos tiveram que responder a perguntas de checagem, por meio da escala de sete pontos de Likert. Ademais, essa pesquisa também utilizou uma pergunta de checagem de atenção, attention check, com o intuito de verificar se os participantes estavam prestando atenção às instruções do questionário. Essa pergunta dava direcionamentos para serem seguidos pelos participantes, com a seguinte formatação: “Queremos saber qual comida você considera mais saborosa. Na realidade, estamos testando sua atenção, para saber se você está de fato seguindo as instruções corretamente. Para comprovar que você está seguindo as instruções, escolha na pergunta abaixo a opção ‘Outra’ e escreva a palavra ‘Lasanha.’” As opções que faziam parte do questionário foram: Macarronada, Feijoada, Saladas, Outra. Com a utilização da attention check, dos 196 questionários 18 foram invalidados e retirados da amostra final.

Por fim, destaca-se que a técnica escolhida para operacionalizar a pesquisa e potencializar o dimensionamento da amostra foi a *snowball*, tendo em vista que esse recurso favorece o alcance do estudo a partir do momento que, por meio de uma rede de compartilhamento, indivíduos enviaram questionários para seus conhecidos. Assim, os dados puderam ser coletados para que houvesse seu devido tratamento e de forma que os resultados convergissem com o objetivo proposto pelo estudo, o que será visto em seguida.

RESULTADOS

5.1 PARTICIPANTES: Participaram desse estudo um total de 196 pessoas, as quais passaram por duas perguntas filtro: “você sabe o que é um título de capitalização premiável?” e “você conhece o ICIA?”. Após essa triagem, foram desconsiderados 21 questionários (17 em decorrência do primeiro filtro e 4 relativos ao segundo). Além disso, dos 196 participantes, 15 questionários foram eliminados por falharem no teste de atenção (attention check). Nesse sentido, o perfil demográfico dos respondentes obteve a seguinte configuração: 66,3% são do sexo masculino e 33,7% são do sexo feminino; a idade média dos participantes é 28 anos (D.P. = 7,40); a renda média mensal é R\$ 3282,26; 35% dos respondentes possui como escolaridade ensino superior incompleto; 25,6 % possuem formação superior; 18,1% possuem pós-graduação e os demais possuem apenas o ensino médio completo; e 66,9% dos participantes eram solteiros.

CHECAGEM DA MANIPULAÇÃO

A checagem da manipulação, quanto à presença do apelo socioambiental no produto, foi feita por meio de uma pergunta central de checagem para ser respondida em uma escala

de 1 (discordo totalmente) a 7 (concordo totalmente): “Na imagem é possível afirmar que há um apelo socioambiental”. Essa pergunta resultou nos seguintes valores: Com apelo (M=6,48 e D.P = 1,43); sem apelo (M= 1,46 e D.P = 1,20); $t(152,89) = 24,08, p < 0,01$. Os resultados mostram a eficácia da manipulação quanto à identificação da presença do apelo socioambiental no produto, em convergência com os resultados obtidos no pré-teste e com uso da imagem do ICIA.

Em relação à checagem da manipulação do endosso das celeridades congruentes e incongruentes com o produto, foi feita uma pergunta central de checagem: “Na imagem é possível afirmar que há uma celebridade que é congruente (combina) com o produto Título de Capitalização Premiável”. A partir dessa pergunta, os seguintes valores foram alcançados: Endosso da celebridade congruente com o produto (M= 6,63, D.P = 0,54); Endosso da celebridade incongruente com o produto (M= 2,03, D.P = 1,74; $t(158) = 22,64, p < 0,01$).

TESTE DE HIPÓTESE

Com o propósito de testar as hipóteses, foi empregado o teste da ANOVA *two way*. Bem como utilizou-se o *Alfa de Cronbach* com o objetivo de verificar a confiabilidade da escala da variável dependente, atitude do consumidor em relação ao produto ($\alpha = 0,964$), que contém 5 itens. Assim, as médias encontradas para cada grupo de tratamento para as duas variáveis independentes, apelo socioambiental e endosso de celebridade congruente, no tocante à atitude do consumidor em relação ao produto, podem ser conferidas na tabela 1.

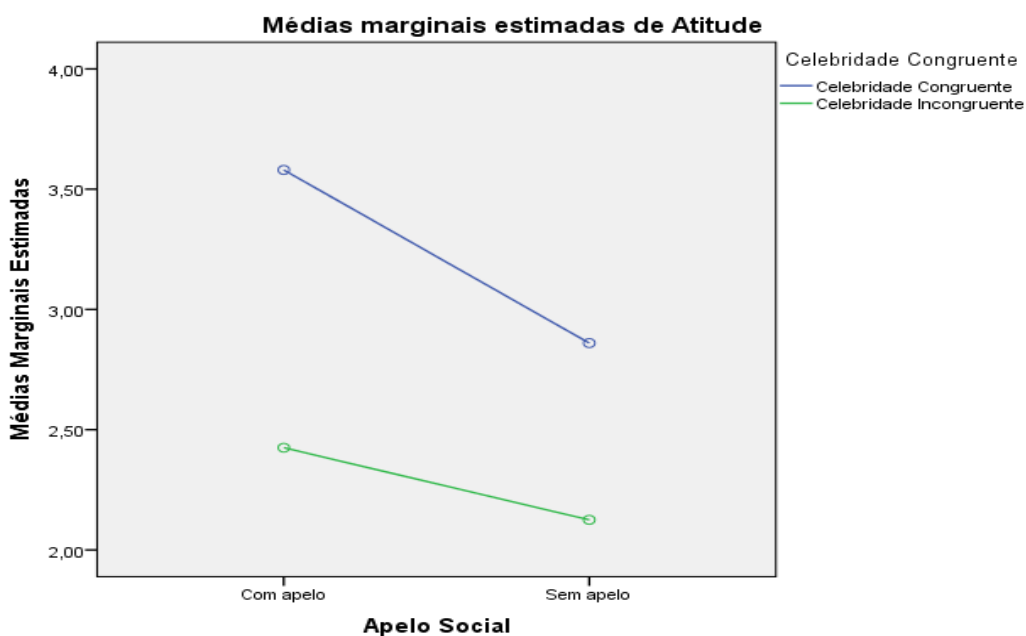
Tabela 1 – Dados estatísticos da variável dependente

Variável dependente: Atitude do consumidor em relação ao produto				
Apelo Socioambiental	Endosso de celebridade	Média	Desvio padrão	N
Presença do apelo no produto	Celebridade Congruente	3,60	1,89	40
	Celebridade Incongruente	2,42	1,82	40
	Total	3,00	1,93	80
Ausência do apelo no produto	Celebridade Congruente	2,86	1,54	40
	Celebridade Incongruente	2,12	1,26	40
	Total	2,49	1,45	80
TOTAL	Celebridade Congruente	3,22	1,75	80
??	Celebridade Incongruente	2,28	1,57	80
	Total	2,75	1,72	160

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Nessa acepção, os resultados demonstram que houve efeito principal da variável independente apelo socioambiental sobre a atitude do consumidor em relação ao produto [$F(1,156) = 3,83, p = 0,05, \eta^2 = 0,024$], assim como também houve o efeito principal do endosso da celebridade congruente com o produto sobre a variável dependente [$F(1,156) = 13,14, p < 0,01, \eta^2 = 0,078$]. Não obstante, a interação entre as duas variáveis independentes não apresentou um efeito significativo sobre a atitude do consumidor em relação ao produto [$F(1, 156) = 0,65, p > 0,05, \eta^2 = 0,004$]. Essa interação entre as variáveis pode ser melhor visualizada na figura 1.

Figura 1 – Interação entre as variáveis independentes com a atitude do consumidor em relação ao produto



Fonte: Dados da pesquisa (2021)

A partir dos resultados obtidos, é possível verificar o suporte a H1 “A presença do apelo socioambiental no produto comparada com a sua ausência, favorece o aumento de uma atitude positiva em relação ao produto”, bem como também foi possível confirmar a H2: “A presença do endosso de uma celebridade congruente com o produto, comparado com a presença de uma celebridade incongruente, favorece o aumento de uma atitude positiva em relação ao produto”. Entretanto, não houve o suporte para H3: “A presença do apelo socioambiental juntamente com o endosso da celebridade congruente com o produto favorece o aumento de uma atitude positiva em relação ao produto”.

5.4 TESTES ADICIONAIS: Com o intuito de testar as variáveis de controle, foi utilizada a ANCOVA. Assim, verificou-se que a inclusão da variável de controle Risco financeiro percebido ($\alpha = 0,793$) e [$F(1,155) = 31,963, p < 0,01, \eta^2 = 0,171$] teve efeito principal sobre a variável dependente: atitude do consumidor em relação ao produto. Entretanto, a partir

da adição dessa variável de controle, a variável independente apelo socioambiental deixou de ter efeito principal sobre a variável dependente. Além disso, com a inclusão das variáveis responsabilidade social do produto ($\alpha = 0,943$) e $[F(1,155) = 36,156, p < 0,01, \eta^2 = 0,189]$ e responsabilidade social empresarial ($\alpha = 0,943$) e $[F(1,155) = 38,246, p < 0,01, \eta^2 = 0,198]$ foi possível constatar que tais variáveis apresentaram efeito sobre a variável dependente, contudo não foram significativas ao ponto de mudar os resultados anteriores, ou seja, não alteraram as relações identificadas anteriormente.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Tendo em vista os achados dessa pesquisa a partir da formulação das hipóteses da investigação, entende-se que, isoladamente, a presença do apelo socioambiental no produto influencia positivamente a atitude do consumidor em relação ao produto. Esse resultado vai ao encontro dos achados de Brown e Dacin (1997), bem como de Bolton e Mattila (2015), ao constatarem que as informações que os consumidores têm sobre os produtos - por exemplo, segurança e preocupação ambiental - podem influenciar suas atitudes em relação à empresa e seus produtos. Corroborando com essa perspectiva, para Park e Kim (2016) uma posição favorável das empresas sobre a sustentabilidade contribui para a construção de uma atitude positiva dos consumidores no tocante aos produtos ofertados por tais empresas.

Com isso, infere-se que, com o propósito de estimular ações de responsabilidade socioambiental por parte do marketing em direção aos consumidores, a presença desse apelo socioambiental no produto, enquanto expressão de comunicação persuasiva, pode servir como um mecanismo de estímulo em direção à sustentabilidade, como também destacam os estudos de Luchs *et al.* (2010) e de Kumar *et al.* (2019) ao se utilizarem de argumentos ecológicos em suas pesquisas. Assim, para esses autores as estratégias de promoção e o posicionamento do produto podem influenciar a conscientização dos consumidores e, portanto, fomentar intenções comportamentais em direção à sustentabilidade, o que pode ser comprovado por meio dos resultados apresentados nessa pesquisa.

Além disso, o endosso de uma celebridade identificada como congruente com o produto também favorece ao aumento de uma atitude positiva em relação ao produto, quando não acompanhada da presença do apelo socioambiental. Assim, esse achado converge com os resultados do trabalho de Carlson e Donovan (2013) ao constatarem que essa conexão (endossante-produto-consumidor) pode ser muito influente nas atitudes do consumidor, especialmente porque os consumidores geralmente desenvolvem e experimentam o sentimento de conhecer pessoalmente celebridades sem nunca conhecer a pessoa real. Além disso, várias outras pesquisas encontraram uma associação positiva entre a identidade social do consumidor (evidenciada a partir da relação endossante-produto-consumidor) e atitudes do consumidor (Carlson; Suter; Brown, 2008; Donovan *et al.*, 2015).

Em contrapartida, com a junção dessas variáveis independentes, por exemplo, um título de capitalização premiável com a presença de um apelo socioambiental e com o endosso de uma celebridade congruente com o produto não influencia positivamente a variável

dependente: atitude do consumidor em relação ao produto. A partir desse achado, sugere-se que tais construtos possuem objetivos diferentes, o primeiro remete ao envolvimento com uma causa pró-social, enquanto o segundo trata do quanto a celebridade exposta tem a ver com o produto. Em suma, essas duas variáveis não convergem para um objetivo comum, no sentido de se fortalecerem mutuamente. Pelo contrário, a partir dos resultados apresentados, quando esses estímulos estão juntos não há influência significativa para o objeto de estudo.

A síntese desses resultados com base nas hipóteses da pesquisa será vista no quadro 2.

Quadro 2 - Confirmação das hipóteses

HIPÓTESES	RESULTADOS
H1: A presença do apelo socioambiental no produto comparada com a sua ausência, favorece o aumento de uma atitude positiva em relação ao produto.	SUPPORTADA
H2: A presença do endosso de uma celebridade congruente com o produto, comparado com a presença de uma celebridade incongruente, favorece o aumento de uma atitude positiva em relação ao produto.	SUPPORTADA
H3: A presença do apelo socioambiental juntamente com o endosso da celebridade congruente com o produto favorece o aumento de uma atitude positiva em relação ao produto.	NÃO SUPPORTADA

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Além disso, com base nos testes adicionais, ou seja, com a participação das variáveis de controle, é possível inferir que, especialmente, a variável Risco Financeiro Percebido exerce uma influência expressiva sobre as variáveis dependentes do estudo. Inclusive, essa influência, quando comparada com a presença do apelo socioambiental no produto, ganha maior destaque, ao ponto de anular a influência do apelo socioambiental em relação às variáveis dependentes. Isso pode ser explicado em virtude da natureza do produto utilizado na pesquisa. Em outras palavras, em consonância com o estudo de Gonzalez *et al.* (2018), títulos de capitalização premiáveis são produtos que por estarem vinculados aos jogos/sorteios tendem a ser identificados como produtos que geram mais custos do que benefícios, uma vez que, matematicamente, é baixíssima a probabilidade de alguém ser sorteado.

Logo, acredita-se que o risco financeiro percebido está intrinsecamente ligado ao tipo de produto ofertado. Entretanto, esse achado indica que, apesar da percepção de que há um risco financeiro nessa relação entre as variáveis, os indivíduos podem agir de forma responsável em relação às práticas socioambientais. Na verdade, esse resultado fortalece um posicionamento, por exemplo, numa situação em que há uma maior percepção de prejuízo financeiro (não ser sorteado) há um maior esforço no sentido de investir em sustentabilidade sem esperar benefícios individuais (ser premiado). Esse fato pode ser explicado por meio da teoria da utilidade esperada de Neumann e Morgenstern (1947), onde as pessoas recorrem à compra de produtos desse gênero com o propósito de contribuir com ações de sustentabilidade e não de maximizar o valor investido.

CONCLUSÕES

O presente estudo teve como objetivo verificar a influência do apelo socioambiental, enquanto argumento persuasivo, e do endosso de celebridades congruentes com o produto, em títulos de capitalização premiáveis, sobre a atitude do consumidor no contexto da sustentabilidade. Os resultados evidenciaram que tanto o apelo socioambiental quanto o endosso de celebridades, quando analisados de forma isolada, influenciam positivamente a atitude dos consumidores em relação ao produto. Essa constatação indica que estímulos com apelo pró-social, como a vinculação a causas sustentáveis, e estímulos afetivos, como a presença de figuras públicas reconhecidas e congruentes com o produto, possuem potencial para promover atitudes favoráveis, o que corrobora estudos anteriores (Mackenzie; Lutz; Belch, 1986; Xu; Pratt, 2018).

No entanto, a análise conjunta dos estímulos revelou que a combinação entre apelo socioambiental e endosso de celebridade congruente não resultou em uma influência positiva adicional sobre a atitude do consumidor. Tal achado contribui significativamente para a problematização central desse estudo, ao indicar que a simples justaposição de dois estímulos persuasivos distintos não necessariamente gera sinergia na percepção dos consumidores. Essa interação limitada pode ser explicada à luz da teoria da dissonância cognitiva (Festinger, 1957), uma vez que a presença simultânea de uma causa social e de uma figura pública pode gerar conflito interpretativo nos indivíduos, especialmente quando não há alinhamento simbólico claro entre os elementos.

Essa conclusão desafia a lógica linear frequentemente adotada em campanhas de marketing social, ao sugerir que o efeito persuasivo depende não apenas da soma de estímulos positivos, mas da coerência semântica entre eles. Como alertam Fleck, Korchia e Le Roy (2012), a eficácia da comunicação publicitária baseada em celebridades exige forte congruência com o produto e com os valores transmitidos, o que se torna ainda mais crítico em contextos nos quais os consumidores possuem alta sensibilidade ao risco financeiro percebido, como é o caso dos compradores de títulos de capitalização.

Adicionalmente, a variável risco financeiro percebido demonstrou exercer influência significativa sobre a atitude do consumidor, chegando a suprimir o efeito do apelo socioambiental. Isso evidencia que, em produtos com natureza especulativa, como os títulos de capitalização premiável, a avaliação racional dos custos e benefícios continua a desempenhar papel central na decisão do consumidor. Em consonância com a teoria da utilidade esperada (Neumann; Morgenstern, 1947), os consumidores ponderam a possibilidade de prejuízo financeiro em relação à percepção de contribuição social, tornando a adoção de práticas sustentáveis mais dependente de mecanismos simbólicos eficazes e confiáveis.

Dessa forma, embora o marketing persuasivo baseado em causas socioambientais tenha potencial para gerar atitudes positivas, a efetividade dessa estratégia depende da clareza da mensagem, da credibilidade dos atores envolvidos e da percepção de coerência entre produto, causa e endossante. Isso reforça as recomendações de autores como Kotler e Lee (2008), ao enfatizarem que campanhas de marketing social devem ser planejadas com base em evidências comportamentais e segmentação criteriosa do público-alvo.

Como implicações práticas, esse estudo sugere que organizações interessadas em promover produtos associados a causas sustentáveis evitem a simples acumulação de estímulos persuasivos e priorizem a consistência entre os elementos comunicacionais. O uso de celebridades deve considerar, além da notoriedade, sua identificação com os valores da marca e a natureza do produto. Campanhas devem ser adaptadas ao perfil dos consumidores, considerando fatores contextuais como renda, escolaridade e percepção de risco. Em mercados com maior sensibilidade ao custo-benefício, o engajamento com causas sociais precisa ser construído com autenticidade e transparência.

Por fim, como limitações, destaca-se a delimitação regional da amostra, concentrada no Nordeste do Brasil, e o foco em um único tipo de produto. Recomenda-se que futuras pesquisas repliquem o modelo experimental adotado em outros contextos geográficos e com diferentes categorias de produtos, especialmente aqueles não vinculados ao risco financeiro direto, para verificar a generalização dos resultados. Também se sugere a inclusão de variáveis psicológicas adicionais, como envolvimento com a causa, valores pessoais e nível de literacia financeira, a fim de aprofundar a compreensão dos mecanismos de formação de atitudes pró-sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

AJZEN, I.; FISHBEIN, M.. Attitude-behavior relations: A theoretical analysis and review of empirical research. *Psychological Bulletin*, [s.l.], v. 84, n. 5, p. 888–918, 1977.

AJZEN, I. (1991). The Theory of Planned Behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, [s.l.], v. 50, p.179-211, 1991.

ALBERT, N., AMBROISE, L.; VALETTE-FLORENCE, P. Consumer, brand, celebrity: Which congruency produces effective celebrity endorsements? *Journal of Business Research*, [s.l.], v. 81, p. 96–106, 2017.

ARMITAGE, C. J.; CONNER, M. Efficacy of the Theory of Planned Behaviour: A meta-analytic review. *British Journal of Social Psychology*, [s.l.], v. 40, n. 4, p. 471–499, 2001.

BAUMGARDNER, M. H.; LEIPPE, M. R.; RONIS, D. L.; GREENWALD, A. G. In search of reliable persuasion effects: II. Associative interference and persistence of persuasion in a message-dense environment. *Journal of Personality and Social Psychology*, [s.l.], v. 45, n. 3, p. 524–537, 1983.

BOHNER, A.; DICKEL, P. Attitudes and attitude change. *Annual Review of Psychology*, [s.l.], v. 62, p. 391-417, 2011.

BOLTON, L. E.; MATTILA, A. S. How does corporate social responsibility affect consumer response to service failure in buyer-seller relationships? *Journal of Retailing*, [s.l.], v. 91, n. 1, p. 140-153, 2015.

- BROWN, TOM J.; PETER, D. The Company and the Product: Corporate Associations and Consumer Product Responses. *Journal of Marketing*, [s.l.], v. 61 (January), p. 68–84, 1997.
- CARLSON, B. D.; SUTER, T. A.; BROWN, T. J. Social versus psychological brand community: The role of psychological sense of brand community. *Journal of Business Research*, [s.l.], v. 61, n. 4, p. 284–291, 2008.
- CARLSON, A. et al. Human Brands in Sport: Athlete Brand Personality and Identification. *Journal of Sport Management*, [s.l.], v. 27, p. 193–206, 2013.
- COSTA, M. F.; PATRIOTA, A. L.; ANGELO, C. F. Propagandas de apelo emocional e utilitário: efeitos na atitude do consumidor e na percepção do brand equity de um celular Samsung. *REGE - Revista de Gestão*, [s.l.], v. 24, n. 3, p. 268–280, 2017.
- COZBY, P. C.; BATES, S.C. *Methods in behavioral research*, Boston, MA: McGraw Hill Higher Education, 11th ed., 2012.
- CHEN, C.; LIN, Y.; HSIAO, C. Celebrity endorsement for sporting events using classical conditioning. *International Journal of Sports Marketing and Sponsorship*, [s.l.], v. 13, p. 209–219, 2012.
- CHEONG, Y.; KIM, K. The Interplay Between Advertising Claims and Product Categories in Food Advertising: A Schema Congruity Perspective. *Journal of Applied Communication Research*, [s.l.], v. 39, n. 1, p. 55–74, 2011.
- DONAVAN, D. T.; JANDA, S.; MAXHAM, J. G. Identification and Aftermarket Personalization with Durable Goods. *Psychology & Marketing*, [s.l.], v. 32, n. 6, p. 611–623, 2015.
- FLECK, N.; KORCHIA, M.; LE ROY, I. Celebrities in Advertising: Looking for Congruence or Likability? *Psychology & Marketing*, [s.l.], v. 29, n. 9, p. 651–662, 2012.
- GONÇALVES-DIAS, S.; TEODÓSIO, A. S. Controvérsias em Torno do Consumo e da Sustentabilidade: Uma Análise Exploratória da Literatura. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, [s.l.], v. 1, p. 61–77, 2012.
- GLOBALWEBINDEX. Share of worldwide internet users who find brands or products through celebrity endorsements as of 1st quarter 2017, by age group. Retrieved April 9, 2018 from <https://www.statista.com/statistics/407838/celebrity-endorsement-brand-discovery-online-age/>.
- HAGGER, M. S.; CHATZISARANTIS, N. L. D. First- and higher- order models of attitudes, normative influence, and perceived behavioural control in the theory of planned behaviour. *British Journal of Social Psychology*, [s.l.], v. 44, p. 513–535, 2005.
- IRLAND, L. C. Wood Producers Face Green Marketing Era: Environmentally Sound Products. *Wood Technology*, [s.l.], v. 120, p. 34–40, 1993.

KAHLE, L.; HOMER, P. Physical Attractiveness of the Celebrity Endorser: A Social Adaptation Perspective. *Journal of Consumer Research*, [s.l.], v. 11, p. 954-61, 1985.

KAMINS, M. A. An Investigation into the “Match-up” Hypothesis in Celebrity Advertising: When Beauty May Be Only Skin Deep. *Journal of Advertising*, [s.l.], v. 19, n. 1, p. 4-13, 1990.

KAPLAN, K. J.; FISHBEIN, M. The source of beliefs, their saliency, and prediction of attitude. *The Journal of Social Psychology*, [s.l.], v. 78, n. 1, p. 63-74, 1969.

KEEL, A.; NATARAAJAN, R. Celebrity Endorsements and Beyond: New Avenues for Celebrity Branding. *Psychology & Marketing*, [s.l.], v. 29, n. 9, p. 690-703, 2012.

KEH, H. T.; JUN, P. Customer Reactions to Service Separation. *Journal of Marketing*, [s.l.], v. 74, n. 2, p. 55-70, 2010.

KELTING, K.; RICE, D. Should We Hire David Beckham to Endorse our Brand? Contextual Interference and Consumer Memory for Brands in a Celebrity’s Endorsement Portfolio. *Psychology & Marketing*, [s.l.], v. 30, p. 120-138, 2013.

KNOLL, J.; MATTHES, J. The effectiveness of celebrity endorsements: a meta-analysis. *Journal of the Academy of Marketing Science*, [s.l.], v. 45, n.1, p. 55-75, 2016.

LUCHS, A. et al. The Sustainability Liability: Potential Negative Effects of Ethicality on Product Preference. *Journal of Marketing*, [s.l.], v. 74, p. 34-48, 2010.

KAMINS, M. A.; BRAND, M. J.; HOEKE, S. A.; MOE, J. C. Two-sided versus one-sided celebrity endorsements: The impact of advertising effectiveness and credibility. *Journal of Advertising*, [s.l.], v. 18, p. 4-10, 1989.

MCNAMARA, K. Publicising private lives: celebrities, image control and the reconfiguration of public space. *Social & Cultural Geography*, [s.l.], v. 10, n. 1, p. 9-23, 2009.

MACKENZIE, S. B.; LUTZ, R. J.; BELCH, G. E. The Role of Attitude toward the Ad as a Mediator of Advertising Effectiveness: A Test of Competing Explanations. *Journal of Marketing Research*, [s.l.], v. 23, n. 2, p. 130-143, 1986.

MAIO, G. R.; OLSON, J. M. Relations between Values, Attitudes, and Behavioral Intentions: The Moderating Role of Attitude Function. *Journal of Experimental Social Psychology*, [s.l.], v. 31, n. 3, p. 266-285, 1995.

MISRA, S.; BEATTY, S. E. Celebrity spokesperson and brand congruence. *Journal of Business Research*, [s.l.], v. 21, n. 2, p. 159-173, 1990.

MURANKO, Z.; ANDREWS, D.; CHAER, I.; NEWTON, E. J. Circular economy and behaviour change: Using persuasive communication to encourage pro-circular behaviours towards the purchase of remanufactured refrigeration equipment. *Journal of Cleaner Production*, [s.l.], v. 3, p. 170-188, 2019.

NEUMANN, L. J.; MORGENSTERN, O. *Theory of games and economic behavior*. New Jersey, USA: Princeton University Press Princeton, 1947.

NOUSHEEN, A.; YOUSUF, Z.; WASEEM, M.; KHAN, S. A. Education for sustainable development (ESD): Effects of sustainability education on pre-service teachers' attitude towards sustainable development (SD). *Journal of Cleaner Production*, [s.l.], v. 2, p. 25-33, 2019.

PAUL, J.; MODI, A.; PATEL, J. Predicting green product consumption using theory of planned behavior and reasoned action. *Journal of Retailing and Consumer Services*, [s.l.], v. 29, p. 123-134, 2016.

PARK, H.; KIM, Y. Proactive versus reactive apparel brands in sustainability: Influences on brand loyalty. *Journal of Retailing and Consumer Services*, [s.l.], v. 29, p. 114-122, 2016.

PRAKASH, G.; PATHAK, P. Intention to buy eco-friendly packaged products among young consumers of India: A study on developing nation. *Journal of Cleaner Production*, [s.l.], v. 141, p. 385-393, 2017.

PRAKASH, G. et al. Do altruistic and egoistic values influence consumers' attitudes and purchase intentions towards eco-friendly packaged products? An empirical investigation. *Journal of Retailing and Consumer Services*, [s.l.], v. 50, p. 163-169, 2019.

PORTOCARRERO, H. Títulos de capitalização e poupança financeira. *Revista Conjuntura Econômica*, [s.l.], v. 62, n. 5, p. 64-67, 2008.

SHADISH, W. R.; COOK, T. D.; CAMPBELL, D. T. *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Houghton, Mifflin and Company, 2002.

SMOL, M.; AVDIUSHCHENKO, A.; KULCZYCKA, J.; NOWACZEK, A. Public awareness of circular economy in southern Poland: Case of the Malopolska region. *Journal of Cleaner Production*, [s.l.], v. 197, p. 1035-1045, 2018.

SUÁREZ-EIROA, B. et al. Operational principles of Circular Economy for Sustainable Development: Linking theory and practice. *Journal of Cleaner Production*, 2019.

TABACHNICK, B. G.; FIDELL, L. S. *Experimental designs using ANOVA*. Pacific Grove, CA: Duxbury Press, 2006.

THOMSON, M. Human Brands: Investigating Antecedents to Consumers' Strong Attachments to Celebrities. *Journal of Marketing*, [s.l.], v. 70, n. 3, p. 104-119, 2006.

XU, X.; PRATT, S. Social media influencers as endorsers to promote travel destinations: an application of self-congruence theory to the Chinese Generation Y. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, [s.l.], v. 35, n.7, p. 958-972, 2018.

PLANEJAMENTO URBANO, CULTURA E MEIO AMBIENTE: A CONSTRUÇÃO CONJUNTA DOS TERRITÓRIOS DE INTERESSE DA CULTURA E DA PAISAGEM

Pedro Vianna Godinho Peria

Resumo

Este artigo discute as interações complexas e multifacetadas entre Estado e Sociedade Civil na construção dos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) criados durante a formulação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. O texto da lei estabelece que esse instrumento tem como objetivo fomentar atividades culturais e ambientais em regiões onde já há grande movimentação de iniciativas. No entanto, trata-se do resultado de um longo processo de engajamento, reivindicação e interação de grupos da sociedade civil com a autoridade local. É, portanto, o processo, ora conflitivo e ora colaborativo, que levou à criação dos TICP que aqui interessa. A partir da análise do texto da lei, de outros documentos públicos e de observação participante, o artigo propõe uma leitura do processo participativo de criação dos TICP a fim de compreendê-lo nas chaves oferecidas pela Ação Pública. O caso dos TICP nos mostra as capacidades de reinvenção democrática que extrapolam os limites da ação estatal e da participação institucionalizada.

Palavras-chave

Ação Pública; Plano Diretor Estratégico; TICP; Território; Perus.

Abstract This article discusses the complex and multifaceted interactions between the State and Civil Society in the construction of the Territories of Interest for Culture and Landscape (TICP) created during the formulation of the Strategic Master Plan of the Municipality of São Paulo. The text of the law states that this instrument is geared towards fostering cultural and environmental activities in regions where there is already a great movement of initiatives; this is, however, the result of a long process of engagement, demands and interaction of civil society groups with the local authority. It is therefore the process, sometimes conflictive and sometimes collaborative, that led to the creation of the TICPs that is of interest here. Based on the analysis of the text of the law, other public documents and participant observation, the article proposes a reading of the participatory process of creation of the TICP in order to understand it in the keys offered by Public Action. The case of the TICP shows us the capacity for democratic reinvention that goes beyond the limits of state action and institutionalized participation.

Keywords Public Action; Strategic Master Plan; TICP; Territory; Perus.

INTRODUÇÃO

O espaço urbano abrange uma dinâmica complexa de encontros cotidianos (Certeau, 2014) que são capazes de construir e reconstruir os sentidos desse mesmo espaço. Há um fluxo contínuo de experiências compartilhadas - às vezes, conflituosas - que elaboram a paisagem urbana (Sandeville, 2010). Nesses termos, a paisagem não é mero dado visual, geográfico ou ambiental, mas, também e sobretudo, uma construção cultural; mobiliza narrativas, memórias e intersubjetividades. A paisagem se faz, portanto, de forma performática; ela é continuamente construída, refletida e reconstruída pelos atores que dela participam.

Os estudos que partem da abordagem da Ação Pública são abundantes e muito frutíferos para compreender as dinâmicas complexas de elaboração da paisagem urbana, principalmente no tocante à intersecção entre agentes da sociedade civil e atores estatais. Partindo igualmente de uma concepção performática, afirma-se que tanto o público quanto a política pública são resultados de uma ação: o público se faz no agir (Spink, 2013). Para compreender essa pluralidade, o componente territorial torna-se central, já que “as ideias e as ações serão sempre aplicadas por alguém em algum lugar” (Spink; Burgos, 2019, p. 108). A abordagem propõe, então, um reenquadramento das análises em direção aos atores, suas relações e os contextos nos quais se dão as interações.

Com esses termos, a análise da instituição de Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP), com especial atenção para o TICP Jaraguá, Perus e Anhanguera, na região noroeste da cidade, pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE) se mostra propícia. Sendo um instrumento de planejamento urbano, deve ser entendido

como uma política pública; no entanto, a história de sua construção mostra a “cacofonia performática” (Spink, 2013) dos modos de agir publicamente pelo público. Muitos atores entraram em cena, por meio de fóruns participativos ou de forma menos institucionalizada, para elaborar um instrumento inovador que articula aspectos culturais, ambientais, cotidianos e sociais voltado precisamente para o fomento das atividades que já ocorriam naqueles territórios antes mesmo do Plano Diretor (Sandeville; Manfré, 2014). À luz das categorias trazidas pela abordagem da ação pública, o artigo busca responder à pergunta: como se constituíram a arena pública e o problema público que deram origem ao TICP Jaraguá, Perus e Anhanguera?

Longe de se destinar à elaboração de uma pesquisa exaustiva, o artigo serve como base para pesquisadores e pesquisadoras do Campo de Públicas que estudam, ou desejam estudar, os TICP e, principalmente, o seu processo de constituição. Apresenta uma síntese dos atores que participaram do processo, não de forma a os homogeneizar, mas ressaltando as contradições, os movimentos de ida e volta em direção ao consenso, os conflitos entre atores e entre atores e poder público. A análise é extremamente conveniente para o momento atual. No ano de revisão do Plano Diretor Estratégico, é hora de acadêmicas e acadêmicos, poder público e atores de movimentos sociais reverem as ações do passado e seus resultados.

Para a contribuição ao debate público, o artigo traz os principais aprendizados trazidos pela experiência dos TICP. Após esta seção introdutória, discutimos com maior ênfase alguns dos principais aportes da abordagem da Ação Pública nos estudos do Campo de Públicas. Em seguida, apresento o percurso e a metodologia que guiou o estudo de caso sobre a construção do TICP, em especial o TICP Jaraguá, Perus e Anhanguera. A quarta seção, então, apresenta a história, as potencialidades e os limites desse caso único de construção social de um instrumento de planejamento urbano. Por fim, as considerações finais amarram as problemáticas levantadas pela discussão teórica às reflexões suscitadas pelos sujeitos que dão vida ao TICP.

PÚBLICO, AÇÃO PÚBLICA E TERRITÓRIO

Admitiremos aqui a abordagem da ação pública como uma corrente, advinda da sociologia francesa, que teve e tem grande repercussão no Campo de Públicas brasileiro e que sua maior potencialidade analítica recai na capacidade de observar e chamar a atenção para a multiplicidade de linguagens do agir público. Preocupamo-nos com a compreensão do fenômeno complexo e multifacetado da construção constante do público enquanto elemento semiótico e material, envolvendo múltiplos atores.

Podemos dividir essa corrente de análise conforme suas críticas e contribuições à literatura do campo de Política Pública. Em primeiro lugar, esta abordagem posiciona uma questão central e que apenas aparenta obviedade: o que é o que chamamos de público? A resposta parte da compreensão do caráter performático da linguagem para mostrar que existem diversas maneiras de performar o público. Nesse sentido, tanto o público quanto a política pública não são artefatos (Spink, 2013), mas resultados de uma ação: o público se faz

no agir. Constrói-se, dessa forma, uma “tendência de não aceitar tão facilmente a centralidade da noção de política pública” (Abreu, 2019), já que se o público é construído em ação, devemos ser capazes de enxergar diversas formas desse agir. Sobre as diferenças conceituais entre “política pública” e ação pública, Spink e Burgos afirmam:

O que é necessário tomar cuidado não é com a contribuição da noção da política pública para o cenário da ação pública, mas com a impressão de que tudo começa e termina com política pública. Há, ao contrário, uma variedade de linguagens de ação, algumas bem anteriores à política pública (como orçamento, planejamento, diretrizes e direitos) e outras (por exemplo governança) depois. [...] Às vezes essas diferentes linguagens, maneiras de falar performaticamente a ação, cooperam; às vezes entram em conflito e em outras, simplesmente se ignoram mutuamente como se fossem, cada uma, o ponto central de um universo de explicação e articulação de ação. (Spink; Burgos, 2019, p. 100)

Trata-se, portanto, de uma crítica a uma visão restrita do que entendemos sobre o público. Do ponto de vista propositivo, a abordagem da ação pública nos obriga a ver o diferente, pois “a ‘política pública’ não é a única linguagem de ação presente na arena pública” (Spink, 2015) e o Estado não é sinônimo de assuntos públicos (Spink, 2016). Há, portanto, uma pluralidade de performances sobre o público e que, ao agirem, reivindicam a noção do que é público; “nesse sentido, e como estratégia metodológica e analítica, optar pela **cacofonia performática** poderia ser mais adequado do que aceitar a hegemonia automática e articuladora da política pública” (Spink, 2013, p. 179, grifos do autor). Essa visão que aposta no caos e na polissemia, admite que

Existem as linguagens vistas do ponto de vista da ação estatal; aquelas observadas do lado do público pressionando o Estado; e ainda o próprio público agindo para o público. Expressam, assim, três modos de ação: (i) a ação estatal, (ii) o público pressionando o Estado e (iii) o público agindo diretamente para o público. Tais modos não são estanques e muitas vezes se misturam. (Abreu, 2019, p. 31)

A noção de ação pública, então, cumpre o papel de oferecer um mecanismo analítico para dar conta “dessa noção de uma multiplicidade de linguagens sociais para assuntos públicos, cada uma das quais realiza (encena) sua própria organização da vida pública por meio das relações propostas entre diferentes atores e por meio de seus termos favorecidos; em outras palavras, diferentes materialidades, sociabilidades e institucionalidades” (Spink; Silva, 2014, p. 18). A questão de fundo torna-se como “descrever a mutação das experiências coletivas e dos meios institucionais, fazendo-os emergir das atividades enquanto estas se realizam” (Cefaï, 2009, p. 16). Sem dúvida, é uma concepção que torna a análise mais complexa, afinal, o agir publicamente para e pelo público pode emergir de qualquer lugar e em diferentes formatos - na verdade, acontece em todos os lugares e em todos os formatos. Por isso, a abordagem da ação pública é um pedido e um convite para a sensibilização do olhar acadêmico.

Não tomando o “problema público” como ponto de partida para a leitura de fenômenos, a concepção de arena pública é central para essa sensibilização das análises. Indo de encontro

às contribuições de Daniel Cefai (2017a; 2017b), devemos entender que grupos indivíduos inquietos se mobilizam e se organizam para definir um problema a partir de suas próprias experiências e essa ação orientada à solução de situações entendidas como problemáticas se dá precisamente na arena pública, entendida como: “uma arena social cujos atores visam bens públicos, referem-se ao interesse público, definem seus problemas como públicos e sentem, agem e falam em consequência disso” (Cefai, 2017a, p. 200). O ponto de partida, então, é a mobilização que constitui uma arena pública e formula um problema pelo qual se deve lutar. Observando essa proposta com mais detalhe, percebemos que o que chamamos de problema público só pode existir enquanto um “processo de experiência coletiva” (Cefai, 2017a, p. 194); trata-se de observar a criação de um ambiente, de uma preocupação e de uma ligação comum:

Ela requer uma capacidade de sentir em comum (*sensus communis*) que se realiza por intermédio de uma atividade coletiva. As pessoas se juntam, se associam, discutem, inquietam-se, indignam-se, começam a indagar, discutem de novo. Encontram aliados em quem se apoiar, políticos ou especialistas que retransmitem suas vozes, ou outras organizações com que se associar. [...] Ao fazê-lo, constituem-se como um ‘público’ — a parte coletiva de um trabalho de si sobre si mesmo, submetida à prova da transformação da relação com os problemas, com os outros, com as situações, com as instituições... (CEFAI, 2017a, p. 196-197, grifos do autor)

Sobre essa elaboração simbólica e material não se espera nenhuma homogeneidade ou algum tipo de consenso absoluto; na verdade, o conflito é parte essencial e daí entendemos que o público (ou os públicos) é uma construção difícil. Por trás de um problema público está uma concepção bastante específica sobre o “público” que foi elaborado por uma rede mais ou menos difusa de atores atuando em suas arenas. Nesse quadro aparentemente instável e até caótico, somos capazes de enxergar uma grande capacidade criativa e, nesse sentido, essa mobilização é também um “laboratório de experimentação” (Cefai, 2017b, p. 129).

Assim, essa abordagem faz ver a criação de um espaço novo, a arena, em torno de uma situação nova, o problema público, para identificar formas também inovadoras de mobilização - e por isso a dimensão do movimento social, enquanto ação e enquanto organização, é tão cara. Para Daniel Cefai (2017b, p. 138), “o público dá origem a novos mundos”. Não se trata de excluir a ação estatal das nossas análises, mas de perceber que existe uma multiplicidade instigante de formas de agir em função do público, dentro e fora do Estado. Aqui, os estudos sobre sociedade civil e movimentos sociais são um combustível necessário para o aprofundamento das análises que se vinculam à abordagem da ação pública. Concordando que a sociedade civil é uma categoria típico-ideal, definida como um campo de poder no espaço não-estatal, caracterizada pela sua dialogicidade, pela autolimitação e por uma proteção jurídica mínima (Alves, 2004), devemos admitir que “a relação entre movimentos sociais e instituições políticas é contingente e mutuamente constitutiva, cujas implicações ou efeitos decorrentes são produzidos sobre ambos os atores societários e institucionais” (Carlos, 2015, p. 86). Dessa forma, as múltiplas performatizações do público pelo Estado e por atores da sociedade civil estão intimamente relacionadas, não de forma homogeneizante, mas a partir de diversos “repertórios de interação” (Abers; Serafim;

Tatagiba, 2014). Dentro, então, de uma “ecologia da experiência pública” (Cefai, 2017a, p. 190), deve-se mirar uma topografia errática de conflitos, interações, acordos, subjetividades e mobilizações.

Trata-se de perceber, portanto, que as ações do Estado e da sociedade civil se dão a partir de fronteiras mais imprecisas e ambíguas do que comumente imaginamos. A ação pública não é um evento pontual, harmônico, uníssono, extraordinário e bem delimitado, mas um fenômeno difuso, cotidiano, compartilhado e conflituoso. Se a política pública é uma das muitas formas pelas quais a ação pública é performada, as análises devem se voltar para compreender como se dão as outras performances e quais as relações que são construídas nessa “cacofonia”.

Para compreender essa pluralidade, o componente territorial torna-se central. A ação pública é sempre contextual: “o lugar onde ocorrem os problemas públicos explicita questões que se originam da relação concreta dos habitantes com seu espaço de vida, conflitos e diversidade de interesses do contexto no qual estão inseridos” (Borges, 2020, p. 179). A análise deve levar a sério, então, a dinâmica das experiências pessoais e grupais, pois “a ação coletiva se organiza, então, organizando seus ambientes” (Cefai, 2009, p. 28). A abordagem em discussão pede necessariamente um reenquadramento em direção aos atores e aos diferentes “contextos de sentido” articulados.

Aqui, as concepções de Milton Santos acerca da categoria de território são especialmente úteis; para o geógrafo: “o território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações de sua existência” (Santos, 2007, p. 13). Nesses termos, não se trata apenas de uma localização espaço-temporal, mas de uma categoria analítica que entende o território como “território usado”, sendo “o chão mais a identidade” (Santos, 2007, p. 14). As mobilizações do público se dão ancoradas na utilização material e simbólica do território e essa ligação é de tal forma umbilical que o próprio território deve ser entendido como uma categoria analítica privilegiada. Para Milton Santos (2014), devemos refletir sobre a dimensão relacional na configuração espacial e, como se verá no estudo de caso, a compreensão espacial e o envolvimento coletivo com o território é um elemento aglutinador e que dá sentido e base de sustentação para a conformação de uma experiência comum.

A partir das categorias analíticas de “público”, “atores”, “arena” e “território” entendemos que, se a ação pública ainda não foi caracterizada como uma virada no campo científico, fica claro que promove uma mudança de foco: “a abordagem das linguagens de ação pública toma como ponto de partida a proposta de levar a sério como as pessoas dizem o que estão fazendo: como falam do trabalho e como trabalham a fala” (Spink; Silva, 2014, p. 20, tradução do autor). À custa de certa repetição, trata-se de sensibilizar o olhar, pois a noção de política pública não dá conta de tudo que queremos e precisamos estudar e, nessa falta, acaba por invisibilizar processos e pessoas que estão agindo (sempre agiram e continuarão a agir) em prol do público. É nesse sentido, também, que a abordagem da ação pública é frequentemente apresentada conjuntamente a uma visão normativa sobre a intensificação do processo democrático. Devemos atentar, como aponta Zilma Borges, para:

o processo de criação de outras formas de ação coletiva que emergem da sociedade, defendendo que estas podem se contrapor ao movimento de desconstrução da política e retração da participação institucionalizada. O argumento principal que se busca desenvolver é de que em um período de retrocesso democrático por parte do Estado, a ação coletiva que emerge da sociedade ganha centralidade e precisa ser compreendida em sua potencialidade de gerar oportunidades de resistência e reinvenção democráticas. A análise de como essa ação coletiva tem se construído pode trazer luz para a compreensão dos espaços ou interstícios possíveis de retomada de uma ação pública que avance mesmo com ações contrárias do Estado. (Borges, 2020, p. 178, grifos meus)

Afirmamos, então, que a abordagem da ação pública fornece perspectivas interessantes para estudar casos nos quais a política pública se volta contra o público e quando existem “formas insurgentes de ação pública” (Borges, 2000, p. 178). Olhar para outras maneiras de agir significa também construir outras formas de olhar. Esse transbordamento conceitual promovido no interior do campo de Públicas mostra-se bastante favorável para análises que investigam as outras maneiras, mais ou menos explícitas, de construir o público conjuntamente, além das políticas públicas. Se a próxima seção apresenta o percurso metodológico do presente estudo, devemos ainda reforçar que os motes para a discussão final do trabalho serão as categorias de arena pública, problema público e território.

PERCURSO E MÉTODOS

Buscando responder à pergunta: “como se constituíram a arena pública e o problema público que deram origem ao TICP Jaraguá, Perus e Anhanguera?”, o presente artigo lança mão do estudo de caso único seguindo a definição dada por Helen Simons (2014, p. 457): “o estudo de caso é uma exploração aprofundada das múltiplas perspectivas da complexidade e singularidade de um determinado projeto, política, instituição ou sistema num contexto ‘da vida real’”. Nesse sentido, estamos preocupados com as particularidades do caso em estudo, sem ignorar que se trata de uma iniciativa historicamente localizada. Seguindo ainda a proposta da autora, afirmamos que “o que interessa é a forma como eu e as pessoas participantes do caso percebemos e interpretamos o que encontramos e como construímos ou co-construímos os entendimentos do caso” (Simons, 2014, p. 458). Partindo, então, de uma perspectiva interpretativa, importa captar e analisar quais os sentidos mobilizados pelos atores envolvidos no caso selecionado para explicar e contar sua narrativa sobre a construção do TICP Jaraguá, Perus e Anhanguera.

Para tanto, o *locus* central de coleta de informações foi a participação no curso “A Arte De Construir Territórios Educativos: O Ticp Jaraguá Perus Anhanguera”, entre os dias 05 e 19 de julho de 2021, oferecido pela Comunidade Cultural Quilombaque, pela Agência Queixadas de Turismo, pelo Museu Territorial Tekoa Jopo’i e pelo Instituto da Paisagem (Figura 01). A Comunidade Cultural Quilombaque, criada em 2005 por jovens do bairro de Perus (Zona Norte do Município de São Paulo), atua como um movimento político-cultural que reúne agentes e pautas relacionadas ao território. A Agência Queixadas e o Museu Territorial Tekoa Jopo’i são desdobramentos da Quilombaque como resultado da aprovação do TICP no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e atuam na realização de trilhas de turismo

comunitário nos bairros de Perus, Anhanguera e Jaraguá. O Instituto da Paisagem é coordenado por Euler Sandeville Jr., professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e atua na formação e divulgação de pesquisas voltadas ao desenvolvimento territorial com foco nos conceitos de paisagem urbana.

Figura 01 – Divulgação do curso “A Arte de Construir Territórios Educativos”

The poster is for an online course titled "A ARTE DE CONSTRUIR TERRITÓRIOS EDUCATIVOS". It features a background image of a bridge and a protest sign that reads "AGREVE O PERUS DEUS TARDARÁ MAS NENHUMA FAMILIA A RESISTIREM A ESTE DO CIMENTO". The course is organized by TICP - TERRITÓRIO DE INTERESSE DA CULTURA E DA PAISAGEM in Perus - Jaraguá - Anhanguera. It focuses on a new concept of city management based on culture, education, and sustainable local development. The course is led by four instructors: Euler Sandeville Jr., Cleiton Fofão, Almir Moreira, and Camila Cardoso. The poster includes logos for the organizing institutions and a Sympli registration button.

Curso Online
A ARTE DE CONSTRUIR TERRITÓRIOS EDUCATIVOS
 TICP - TERRITÓRIO DE INTERESSE DA CULTURA E DA PAISAGEM
 PERUS - JARAGUÁ - ANHANGUERA

Estudo sobre um novo conceito de Gestão de Cidade pautada em referenciais não degradante com foco na Cultura, Educação, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Local

Docentes:

Euler Sandeville Jr.:
 Coordenador do Instituto da Paisagem / Projeto Biosfera 21 e Professor Sênior da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

Cleiton Fofão:
 Especialista em Gestão Cultural pelo CPF Sesc, Co-fundador e Coordenador da Comunidade Cultural Quilombaque e da Queixada Agência de - Museu Tekoa Jopo'i

Almir Moreira:
 Geógrafo pelo IFSP, atua como professor e educador popular. Consultor em Cartografia Social e Mapeamento Colaborativo. Educação para as Relações Étnico-Raciais. Gestão de Conhecimento e Desenvolvimento Humano.

Camila Cardoso:
 Foi gestora de Políticas Públicas para Juventude na Prefeitura de Rio Claro. Gestora na Comunidade Cultural Quilombaque, coordenadora da Agência Queixadas e do Museu Tekoa Jopo'i.

Realização:
 INSTITUTO DA PAISAGEM
 COMUNIDADE CULTURAL QUILOMBAQUE
 TEKOJA JOPO'I
 UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

DURAÇÃO
 De 05/07 à 19/07

INVESTIMENTO
 R\$ 360,00 ou 12x de 37,23

ON LINE

Simpli
 INSCREVA-SE

INSCRIÇÕES ABERTAS
 (Inscrições até dia 02/07)
<https://cutt.ly/JbDbzi7>

Fonte: Comunidade Cultural Quilombaque. Disponível em: <https://www.facebook.com/quilombaque/photos/a.818860918231736/4093284744122654>.

O curso foi voltado para a apresentação, pelas vozes daqueles que estiveram imersos no processo, da história do conceito de Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem e de como essa proposta foi incorporada no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Nº 16.050, de 31 de julho de 2014). O curso foi realizado de forma virtual e contou com poucos participantes - cerca de dez inscritos. As cinco aulas tiveram duração de três horas e meia, realizadas no período noturno e sendo divididas tematicamente entre os ministrantes do curso. Com suas falas podemos acessar com riqueza de detalhes a história desse instrumento de planejamento urbano feito de forma participativa. Assim, com auxílio de notas em caderno de campo e das gravações das aulas e outros materiais disponibilizados aos inscritos, a apresentação e discussão do caso segue a proposta da análise de narrativas (Czarniawska, 2000; 2004; Bittencourt, 2010), segundo a qual é preciso operar (1) uma reprodução da narrativa (fase de explicação); (2) uma desconstrução (fase de explanação); e (3) uma reconstrução da narrativa a partir da leitura do pesquisador (fase de exploração).

Nesse sentido, a inscrição no curso ofereceu uma oportunidade única de atuar como observador participante de uma audiência voltada à escuta. Nessa posição, no entanto, é preciso admitir algumas precauções. Em primeiro lugar, o curso tratou de uma experiência passada; mesmo que os reflexos da construção do TICP estejam em plena efervescência, as falas dos ministrantes se deram no pretérito perfeito (o que foi feito e terminado). Em segundo lugar, como observador participante tive acesso a um número bastante restrito e controlado de vozes sobre a temática em questão. Assim, a análise não é capaz e não objetiva trazer considerações sobre a totalidade de atores que se mobilizaram para a criação do TICP Jaraguá, Perus e Anhanguera. Com essas limitações, apresento ao final do artigo algumas questões suscitadas ao longo da análise que podem auxiliar pesquisadores e pesquisadoras a continuar a discussão do caso buscando alcançar um maior número de vozes dentro da “cacofonia performática” que gerou os TICP.

As falas dos ministrantes servem de base privilegiada, na seção seguinte, para a construção e análise de *uma* narrativa sobre o TICP Jaraguá, Perus e Anhanguera. Serão observadas as ênfases, os marcos temporais, simbólicos e institucionais, e os silêncios encontrados nas falas para compreendermos como se deu a edificação de uma arena pública em torno de muitas situações problemáticas capazes de mobilizar a criação de um instrumento de planejamento urbano inovador para a maior cidade do país. Na verdade, como se verá, mais do que um instrumento, o TICP é a manifestação de uma diferente forma de enxergar a cidade, seu ambiente e seus habitantes.

O TICP JARAGUÁ, PERUS E ANHANGUERA

De qualquer maneira, meu amor
Eu canto.

De qualquer maneira, meu encanto Eu vou sambar.
(De *Qualquer Maneira*, Candeia)

O presente relato-análise seguirá uma subdivisão temporal da narrativa apresentada pelos ministrantes do curso “A Arte de Construir Territórios Educativos” pois foi dessa forma que as aulas foram apresentadas. O marco fundamental da narrativa é a aprovação do atual PDE, em 2014, de forma que esta seção está dividida em (1) Origens, sobre o período anterior ao marco legal, (2) O TICP no Plano, sobre a inclusão do instrumento nas discussões do plano que orienta o desenvolvimento urbano da cidade, e (3) O TICP além do Plano, sobre os desdobramentos após a inclusão no Plano Diretor. No texto que segue, todas as colocações entre aspas e em itálico referem-se a falas ditas por ministrantes ou participantes do curso durante as aulas e não serão identificadas nominalmente.

ORIGENS

Aberto com toques de tambor e atabaque no ritmo do jongo, manifestação cultural de matrizes afro-brasileiras importante no interior paulista, o “*curso sobre o que fazemos no território*” se iniciou com uma discussão sobre a visão sobre a precariedade e a potencialidade na periferia. De um lado, o entendimento sobre a periferia está ligado às condições de vida. A partir do *Mapa das Desigualdades*, da Rede Nossa São Paulo, encontramos uma escala de 0 a 0,99 empregos formais por habitante; enquanto no distrito de Pinheiros, na Zona Oeste, esse número sobe para 2 a 5,99 (Rede Nossa São Paulo, 2017). Especificamente no distrito de Perus, sabemos que entre 15% e 29,9% da população reside em favelas e a mesma porcentagem representa a parcela da população do bairro em situação de alta ou muito alta vulnerabilidade social. Enquanto no distrito do Jardim Paulista, a idade média ao morrer era de 79,4 anos, em 2016, no distrito de Perus, essa razão é de 60 anos e no distrito de Anhanguera, de 56,4 anos. Na atual pandemia de COVID-19, sabemos também que são bairros como o de Perus, que não possui nenhum leito hospitalar, que apresentam os piores indicadores de taxa de contaminação e morte (Instituto Pólis, 2020).

Aquela região da cidade foi povoada por migrantes nordestinos que se tornaram operários das primeiras fábricas da capital paulista. Nesse cenário, a fala de um dos professores do curso é significativa: “*já esperamos muito do Estado e ficamos muito desassistidos*”. A primeira inflexão narrativa se dá na afirmação de que não adianta olhar apenas pelo viés da precariedade. Ao “*fazer o inverso do que a universidade coloca*”, os moradores e moradoras daquele território se mostram além das estatísticas duras e dos estudos acadêmicos que se propuseram a saturar o conhecimento “*sobre a periferia mas não da e para a periferia*”. Na fala dos ministrantes, essa nova tomada de posição política, intelectual e comunitária se deu no início dos anos 2000, mas tem como base movimentos de quase um século que se deram nos primórdios do bairro.

Um desses, que figura como memória articuladora fundamental na narrativa, é o movimento grevista dos operários da Fábrica de Cimentos Portland Perus em meados do século XX, chamados de queixadas. A greve contra as péssimas condições de vida e trabalho se pautou pelos princípios da não-violência ativa e da firmeza permanente¹, que são hoje emblemas das atividades político-culturais no território, pois “*somos os novos queixadas*”. Saudando a ancestralidade presente no território, que remonta ao período pré-colonial com a presença guarani em Jaraguá e chega aos dias atuais com os movimentos de cultura do Hip Hop, o combustível que move a narrativa passa a ser o enaltecimento da memória de resistência. A partir de um maior conhecimento sobre os eventos de insubordinação que tiveram aquele território como cenário, admitem que fazem parte de “*um bairro de lutas*”. Nessa inversão de sentidos, da falta de serviços para a força da comunidade, o pensamento de Milton Santos também figura como central, pois ele “*permite deixar de olhar a precariedade para refletir sobre a potencialidade, as perspectivas de mudança, a criatividade e a resistência*”.

Com essas bases, as atividades giram em torno de um conceito: a sevirologia, cuja definição merece maior destaque neste texto:

“SEVIROLOGIA: Acorados nos pressupostos e fundamentos da visão sistêmica, criamos uma metodologia multidimensional para diagnosticar, planejar e agir sobre a realidade, produzir conhecimento e aprender de modo processual e permanente.

Ou seja, se você tem, você faz, se você não tem, você faz do mesmo jeito. VOCÊ SE VIRA!”

Para os ministrantes do curso, esse é um princípio de ação, mas também é uma realidade; de forma que se reconhece a precariedade ao valorizar as formas criativas e inventivas de lidar com as condições adversas. Decorrente desse valor e dessa postura perante a sociedade, muitos desdobramentos poderiam e merecem ser analisados no tocante à noção de comunidade, à produção cultural, ao patrimônio e à memória, à redes de ajuda mútua etc., mas aqui nos deteremos na forma como essa história e esse princípio se manifestaram na criação de um novo instrumento de planejamento urbano.

Essa via da narrativa começa em 2011 com uma articulação entre coletivos do território, a Comunidade Cultural Quilombaque e o coletivo de educação Coruja, e o Núcleo de Estudos da Paisagem da FAU-USP na criação da Universidade Livre e Colaborativa². Nas falas dos ministrantes esse projeto nasceu quase que de forma natural após um encontro fortuito entre as pessoas interessadas, mas o mais importante é que, de forma mais ou menos institucionalizada, ele se deu como uma forma de trocar conhecimentos voltados a soluções de problemas vividos no território. As aulas realizadas no bairro, ora em escolas municipais, ora na sala ou no jardim das casas de moradores, versavam sobre princípios de cartografia e ecologia e subsidiaram pesquisas sobre o território, suas pessoas e suas memórias. Ali, estavam “*construindo um conhecimento novo sobre o território*” num “*processo contínuo de descoberta*”. De maneira horizontal, o projeto da Universidade Livre e Colaborativa “*buscou a equivalência entre o notório saber acadêmico e o saber vivido do território*” ao unir alunos de tradicional Universidade de São Paulo com moradores do território não apenas dentro da sala de aula, mas no trabalho colaborativo de planejar os temas e as abordagens

das disciplinas. É uma universidade “livre” porque para todos, é “colaborativa” porque é feita com todos.

Nesse projeto de “*uma humanidade ímpar*” a conjugação de saberes diversos logrou integrar o conhecimento relativamente consolidado entre as estruturas ambiental, urbana e social e as dimensões da memória, da história e do vivido. As diferenças foram usadas como forma de potencializar o aprendizado e difundir a ideia de que “*estamos interferindo em tempo real na cidade*”. Sem dispensar conflitos e desgastes, “*começamos a compreender que tínhamos muito a propor*” e, a partir da emergência das capacidades do território, essa construção de base passou a consolidar uma visão de que poderiam contribuir para a cidade como um todo, do local ao global.

TICP NO PLANO

Também de forma relativamente espontânea, os envolvidos e envolvidas na Universidades Livre e Colaborativa passaram a tomar parte na política institucional a partir do comparecimento em audiências públicas e outros espaços de decisão. Foi em algum desses encontros que a pauta da revisão do Plano Diretor Estratégico foi incorporada nas discussões em meados de 2013. De um lado, esse instrumento de planejamento era identificado como uma ferramenta mercadológica, sendo usualmente voltado para direcionar investimentos e ordenar “racionalmente” a ocupação do solo urbano - “*o PDE julga a vida de milhares de pessoas, não é concebido para as comunidades*”. Por outro lado, abria-se uma oportunidade privilegiada para levar as discussões sobre e do território a uma outra esfera, a governamental.

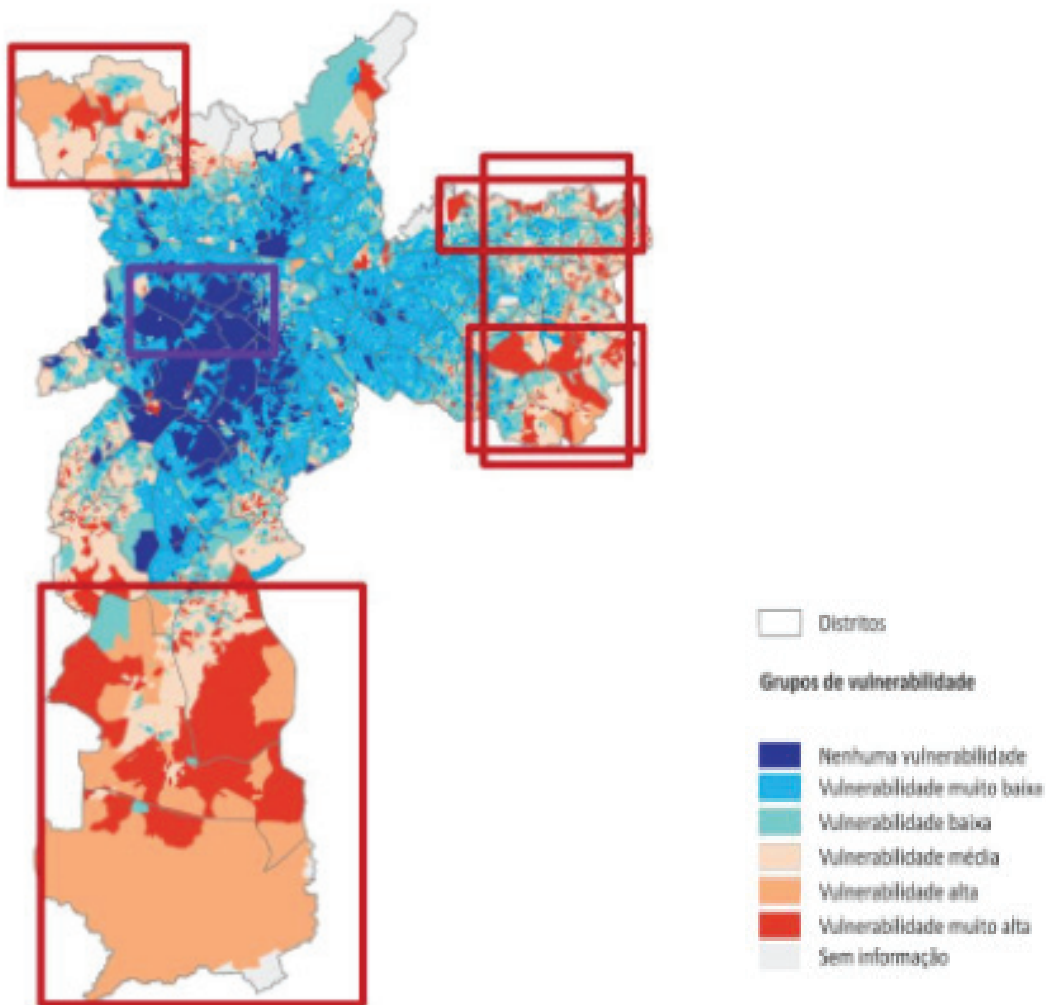
Em consonância com as pesquisas e projetos que vinham sendo desenvolvidos no âmbito da Universidade Livre e Colaborativa, o aproveitamento dessa janela de oportunidade se direcionou ao atendimento de dois objetivos: (1) propor um novo instrumento de planejamento urbano baseado nas potencialidades do território e (2) construir uma ferramenta transdisciplinar, envolvendo planejamento urbano, cultura, educação, meio ambiente e saúde. Nesse sentido, podemos entender as propostas formais da Universidade Livre e Colaborativa como uma decorrência das inflexões de postura frente a precariedade e as potências territoriais.

Além disso, a proposta colocada na pauta da revisão do PDE não se restringia a operar a potencialização em apenas um território, mas visava a identificação de situações de eferescência política, cultural e comunitária em outras regiões da cidade a fim de construir “*uma lógica de trocas interativas, um intercâmbio de conhecimentos entre circuitos territoriais*”. Do ponto de vista do poder público, tratava-se de admitir uma importante cena cultural nos territórios e aproveitar esse quadro já estabelecido para fomentar mais atividades por meio de incentivos e projetos localizados. Assim, com uma visão integrada das condições ambientais e sociais, admitindo a produção material e imaterial do espaço habitado, o instrumento estaria voltado para áreas de importante relevância ambiental que concentram instituições e atividades culturais para fomentar polos de atratividade social, cultural

e turística. Estava em pauta, assim, “*não só um projeto para a cidade, mas um projeto de cidade*” baseado na memória local, na comunidade e nos princípios do desenvolvimento sustentável. Do ponto de vista dos articuladores locais, tratava-se de colocar as riquezas dos territórios como “*ponto de partida e de chegada do desenvolvimento*”, admitindo a grande radicalidade de reconhecer as potencialidades do local perante o poder municipal, que sempre teve postura negativa frente ao território e seus moradores.

Na primeira proposta formal apresentada, colocou-se em pauta a criação de cinco Áreas de Especial Interesse da Paisagem e da Cultura, distribuídas por todo o município (Figura 02). Na Zona Norte, foi proposta a “Área de Especial Interesse da Paisagem e da Cultura Jaraguá/Cantareira/Juqueri”, que incluiria os parques ambientais presentes, as ruínas da Fábrica de Cimento Portland de Perus e as aldeias guarani. Na Zona Oeste, mais especificamente, no Centro Novo, foi colocada em pauta a “Área de Especial Interesse da Paisagem e da Cultura Oeste”, incluindo os bairros de Pompeia, Lapa e Butantã para abarcar unidades do Serviço Social do Comércio (SESC), o Morro do Querosene e a Universidade de São Paulo. No Centro, a “Área de Especial Interesse da Paisagem e da Cultura Ferrovia/Centro” seria formada pela região do centro histórico desde a Estação da Luz até o Brás, com seus galpões da primeira expansão industrial da cidade, e o Ipiranga, com o Museu Paulista. Para a Zona Sul foi proposta a “Área de Especial Interesse da Paisagem e da Cultura Billings/Guarapiranga”, abarcando os principais reservatórios de água da cidade, as reservas indígenas de Parelheiros e outras unidades de conservação. Por fim, na Zona Leste, foram propostas duas Áreas de Interesse da Cultura e da Paisagem relativamente próximas, a “Várzea do Tietê”, envolvendo o Parque Ecológico do Tietê e centros de valor patrimonial do bairro São Miguel, e a “Carmo/Itaim”, abarcando remanescentes de parques urbanos frente a um processo de expansão da urbanização desenfreada. Na Figura 02, podemos ver as áreas propostas conjuntamente às escalas de vulnerabilidade social.

Figura 02 - Áreas de Especial Interesse da Paisagem e da Cultura propostas



Fonte: Indicação Para A Criação De Novos Territórios De Interesse Da Cultura E Da Paisagem Na Cidade De São Paulo. Disponível em: <<https://biosphera21.net.br/5-TICP-0-AREASRECOMENDADAS.html>>.

Com os marcos espaciais usados como critério e a sobreposição de camadas de situações socioeconômicas vê-se a manifestação da proposta de não esquecer a precariedade para trabalhar e potencializar a criatividade existente nos territórios. Com esse desenho, os proponentes visavam à articulação dos quadros culturais presentes em cada região com a valorização dos corredores ecológicos que, ainda, envolvem o município. A instituição dessas áreas criaria uma rede ambiental e cultural voltada para o fomento das atividades já existentes em cada região, mas com impactos para o bem-estar de toda a cidade.

Com a aprovação do projeto proposto, os equipamentos públicos presentes em cada Área de Especial Interesse atuariam conjuntamente para a consolidação desses territórios criativos.

Nessa visão, a capilaridade dos equipamentos de Saúde, Educação e Assistência Social seriam elementos chave, de forma que, além de transdisciplinar, há um projeto intersetorial como forma de o Estado enxergar tais territórios de maneira menos segmentada. No entanto, nos trâmites das comissões participativas da revisão do Plano Diretor Estratégico, a coalizão de interesses em torno da proposta das Áreas de Especial Interesse da Cultura e da Paisagem não logrou incorporar toda a substância da proposta no texto da lei. Especificamente, os ministrantes do curso repetidas vezes lamentaram pela não inclusão da dimensão da Saúde Pública no ato de aprovação (parcial) da proposta. Além disso, nem todas as áreas foram incluídas, apenas a Central e da Zona Norte, denominadas Paulista/Luz e Jaraguá/Perus, respectivamente.

Se, antes, propunha-se a inclusão das “Áreas de Especial Interesse da Cultura e da Paisagem” dentro do Capítulo Da Gestão Democrática no novo Plano Diretor Estratégico, as movimentações políticas foram suficientes apenas para incluir o conceito desenvolvido na Universidade Livre e Colaborativa enquanto “Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem” (TICP) no Capítulo Da Política e Do Sistema Proteção ao Patrimônio Arquitetônico e Urbano. Na narrativa dos pioneiros do projeto, dentro da vitória, que foi a aprovação da proposta, operou-se uma redução simbólica, a exclusão da palavra “especial” no título do instrumento, e material, a perda da dimensão inter-setorial e de planejamento global da cidade para um instrumento voltado ao setor de patrimônio cultural. Vejamos agora como o texto da lei incorpora ou não a proposta vinda “*de baixo para cima*”.

Após a Seção I Dos Objetivos e Diretrizes do Sistema Municipal de Patrimônio Cultural, o artigo 314 do Plano define:

Fica instituído o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem, designação atribuída a áreas que concentram grande número de espaços, atividades ou instituições culturais, assim como elementos urbanos materiais, imateriais e de paisagem significativos para a memória e a identidade da cidade, formando polos singulares de atratividade social, cultural e turística de interesse para a cidadania cultural e o desenvolvimento sustentável, cuja longevidade e vitalidade dependem de ações articuladas do Poder Público.

§ 1º Os TICP devem ser constituídos por sua importância para a cidade como um território simbólico que abriga áreas ou um conjunto de áreas naturais ou culturais protegidas, lugares significativos para a memória da cidade e dos cidadãos e instituições de relevância cultural e científica. (Município..., 2014, p. 139)

A definição do instrumento não foge ao que foi formulado “nas ruas”, mas chama a atenção o papel central atribuído ao Poder Público como vetor fundamental para a garantia da “longevidade e vitalidade” das ações que permitem um lugar ser considerado um Território de Interesse da Cultura e da Paisagem. Ainda assim, no §1º vemos a mesma interconexão entre elementos ambientais e culturais, ligação que define a identidade dos territórios. Ainda com base nos primeiros dispositivos legais, vê-se a amplitude do instrumento, que visa abarcar desde manifestações pontuais da produção

cultural até elementos naturais da paisagem e do patrimônio imaterial. Mesmo que apenas dois TICP tenham sido criados com o PDE de 2014, o §4º do Artigo 314 abre espaço para a criação de novas unidades, desde que “a partir de processos participativos” (Município..., 2014, p. 140).

A lei estabelece, em seu Artigo 315, sete objetivos para os TICP: (1) o estímulo de “iniciativas locais no âmbito da cultura, educação e meio ambiente, através de processos solidários e colaborativos”; (2) a garantia do direito à cidade e à cidadania cultural; (3) a valorização da memória e da identidade; (4) a promoção “do entendimento dos processos urbanos e ambientais de transformação e conservação das paisagens e a fruição de seu patrimônio material e imaterial”; (5) a promoção, “em especial nos TICP localizados em regiões de maior vulnerabilidade social, o desenvolvimento de coletivos culturais autônomos”; (6) a definição de incentivos para o fomento de atividades culturais; e (7) a criação de articulações entre os diferentes TICP (Município..., 2014, p. 140). Vemos aí a primazia das ações locais postulada pelas propostas iniciais como forma de promover a educação, a cultura e a proteção ao meio ambiente. É nesse sentido que os envolvidos e envolvidas na Universidade Livre e Colaborativa entendiam o potencial educativo dos territórios: *“todo território é educativo, aprendemos coisas com o território, às vezes boas e às vezes más, por isso devemos qualificar a forma como experimentamos a educação no território”*.

Para alcançar tais objetivos, o Artigo 316 estabelece certas ações prioritárias, entre elas: a identificação e a sinalização de circuitos culturais, a formação de agentes locais, a recuperação de bens de valor patrimonial e o desenvolvimento de atividades na rede municipal de ensino visando a formação voltada ao meio ambiente local. Por fim, o Artigo 317 define linhas de ações específicas a serem tomadas pelo Poder Público para concretizar as ações prioritárias, os objetivos e os próprios TICP. Em primeiro lugar, coloca-se a “a garantia de uma gestão democrática e participativa, com controle social, livre acesso à informação e transparência na tomada de decisões” (Município..., 2014, p. 140), que seria viabilizada pela instituição do Conselho Gestor de cada TICP, de composição paritária entre Poder Público e Sociedade Civil. Além disso, prevê-se a concessão de benefícios fiscais e urbanísticos, envolvendo isenção de taxas, simplificação de procedimentos, orientação técnica e jurídica e realização de convênios, para o fomento ao desenvolvimento das atividades.

No entanto, essas medidas, que são as mais objetivas e diretas em relação aos TICP, deverão “ser regulamentadas por lei específica” (Município..., 2014, p. 140) e essa regulamentação não foi pautada. Nesse sentido, o TICP no Plano Diretor Estratégico é um instrumento pela metade: existe formalmente e sua história é inegavelmente vinculada à participação e movimentação social bastante ativa e combativa, mas a concretização de um dos seus objetivos espera a ação do Poder Público. Se a Prefeitura reconhece “polos singulares de atratividade social, cultural e turística de interesse para a cidadania cultural e o desenvolvimento sustentável” (Município..., 2014, p. 139), não desenvolveu instrumentos materiais para fomentar as atividades.

O TICP ALÉM DO PLANO

Se a história do envolvimento do Poder Público começa e termina com o atual Plano Diretor Estratégico, a efervescência cultural em Perus se manteve e evoluiu apesar da falta de regulamentação do instrumento legal. Na verdade, na narrativa dos ministrantes do curso “A Arte de Construir Territórios Educativos” não houve qualquer sinal de novidade em relação à apatia da Prefeitura, afinal “*a gente se vira*”. A aprovação da proposta, mesmo que em termos levemente diferentes do formulado, serviu de combustível para a criação de novas práticas e do fortalecimento de outras já consolidadas.

Se aqui não cabe uma listagem extensa de todas produções e projetos criados por aqueles e aquelas que se articularam em torno da Universidade Livre e Colaborativa e, em especial, da Comunidade Cultural Quilombaque, após a aprovação do PDE, devemos nos ater ao significado que o TICP toma hoje para aqueles que participam e vivem nele. Para tanto, uma experiência promovida no último dia do curso pode oferecer ideias interessantes: em pouco tempo, nós, participantes do curso, tivemos que listar quais eram os pontos fortes e os pontos que mereciam atenção em relação ao TICP com base no que fora discutido durante as aulas (Quadro 01). A maior parte das pessoas já tinha contato com a prática do TICP Jaraguá/Perus antes do curso, então as palavras abaixo representam ideias tanto de moradores e moradoras quanto de externos àquele território.

Quadro 01 - Pontos fortes e que merecem atenção em relação ao TICP

Pontos Fortes	Pontos que merecem Atenção
A concepção de educação e presença da cultura	Os conflitos
A presença da USP	Os medos/ preocupações
O envolvimento das pessoas	As divisões e as disputas políticas
A diversidade de vozes	A atual revisão do PDE
Movimentos, suas lutas e potencialidades	Integrar mais a população
Articulação territorial	Falta de recursos
Visibilidade da região noroeste	Integrar mais a população
História e geografia através do uso do território e do cotidianos das pessoas	Falta de um ou mais vereadores da “região” com entendimento favorável ao instrumento
Possibilidade de expansão	
Potencializa projetos e ações locais	
Resgate da memória e das histórias	
Amplia os conhecimentos e compreensão sobre o lugar onde moramos	
Ações integradas entre espaços públicos, coletivos, associações e a população	
Proposição de projeto de cidade	

Fonte: Elaboração própria com falas de participantes do “A Arte de Construir Territórios Educativos”.

Essas palavras não devem ser tomadas como reflexões bem consolidadas ou acordadas entre todas as participantes e ministrantes do curso referido; ainda assim, oferecem um relance sobre os elementos principais que foram ressaltados na narrativa das pessoas que criaram a ideia do TICP. Do lado positivo, fica invariavelmente a dimensão de articulação entre diferentes campos do conhecimento, entre diferentes sujeitos e entre diferentes áreas de atuação governamental. Do lado das dimensões “fracas”, vemos a presença vaga de “conflitos” e a falta de apoio político e institucional. Ainda assim, a proposta conceitual e empírica do TICP parece estar consolidada de forma inquestionável como uma ação que tem potencial ao se ligar com a potência das pessoas do território.

Nesse sentido, é importante voltar às origens da proposta, pois “*o TICP não cria nenhum território, mas reconhece um território que já existe*”. Dessa forma, a não regulamentação do dispositivo urbanístico não impactou negativamente as mobilizações na base; elas já se davam de forma independente da ação e da inação da prefeitura. Mesmo que o processo de aprovação do TICP tenha sido “*desgastante e cansativo*”, há um vínculo afetivo e político: “*tem um antes e um depois do TICP, eu gosto mais do lugar onde moro*”. Os processos de mobilização e pesquisa desencadeados pela Universidade Livre e Colaborativa puderam difundir certa inquietação e curiosidade sobre a história e as memórias entre moradoras e moradores de forma que, em maior ou menor grau, de forma mais ou menos institucionalizada, uma profusão de pessoas e grupos ainda estão envolvidos na ideia que o TICP Jaraguá/Perus evoca. São manifestações espontâneas, não provocadas pela Prefeitura, que trazem à tona a dimensão de articulação entre disciplinas educacionais, entre cultura e meio ambiente, entre patrimônio material e imaterial, voltadas para todos do território. Com isso, o TICP presente na Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, tornou-se motivo “*de inspiração para criação de novos estudos e de projetos culturais e educacionais*” e, por isso, podemos dizer que o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Jaraguá, Perus e Anhanguera é muito maior do que o previsto no Plano Diretor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como explicitado, esse relato não buscou esgotar as possibilidades de revisão da história de criação do TICP Jaraguá/Perus, mas é suficiente para mostrar que hoje, seis anos após a aprovação do Plano Diretor, existe uma memória consolidada e altamente valorizada sobre esse processo de construção comunitária.

A comunidade do território de Perus se aglutinou em torno de princípios de ação (a sevirologia, a memória, a firmeza permanente) para propor soluções visando a potencialização da criatividade observada entre seus pares. A precariedade não foi vista como empecilho e a partir dessa plataforma de mobilização social foi constituída uma arena pública, nos termos de Cefai (2017^a; 2017^b), que passou por momentos de maior e de menor organização em torno de objetivos claros: levar uma proposta feita no chão de Perus para a Câmara de Vereadores do Município de São Paulo. De forma muito singular, o caso trabalhado neste artigo mostra-se como um composto de muitas vozes, “*da universidade à quebrada*”, que foram além não só da pressão social e da própria criação de políticas públicas (Spink, 2016) para se apropriar do instrumento legal e utilizá-lo da forma que melhor lhes cabiam. Nessa

“topografia da experiência coletiva” (Cefai, 2017b, p. 138) podemos enxergar um grupo de pessoas constituindo-se enquanto *público* e lutando para alterar o significado do próprio território e da cidade. Questionando o *caput* do artigo que cria o TICP, a experiência da arte de construir territórios educadores mostra que a “longevidade e a vitalidade” são garantidas cotidianamente apesar do Poder Público pela práxis de quem tem o território como dimensão vivida.

Na continuidade de pesquisas que detalhem essa experiência, incentivamos a incorporação de vozes dissonantes na narrativa do TICP para caracterizar com maior riqueza a “cacofonia performática” (Spink, 2013) desse “laboratório de experimentação” (Cefai, 2017b). Além disso, deve-se ter como ponto de atenção a revisão “*a toque de caixa*” do Plano Diretor que se propõe hoje em São Paulo; a região sofre com pressão imobiliária e todas as condições que se colocam contribuem para um processo menos participativo e democrático - “*é difícil lutar contra o que não se vê*”.

Ainda assim, o percurso metodológico escolhido para desenvolver este trabalho permitiu o acesso a uma narrativa consolidada sobre o objeto de estudo que se mostrou maior do que um simples instrumento de planejamento urbano. Ainda nos termos de Daniel Cefai (2017b, p. 138), vimos uma “força gerativa” que “enriquece a experiência coletiva com uma nova panóplia de sentimentos morais, crenças práticas, hábitos de ação, representações coletivas”. O TICP em uso é motor de criação cultural e política e, nessa grande agitação, mostra-se resistente ao contínuo silêncio violento do Poder Público frente às potencialidades do território. Permanentemente firmes, os agentes de Perus colocam em prática a visão de Milton Santos (2020) sobre a memória coletiva: “um cimento indispensável à sobrevivência das sociedades, o elemento de coesão garantidor da permanência e da elaboração do futuro” (p. 329).

NOTAS

1. Para mais informações e relatos sobre a “greve da Perus” e os movimentos políticos que a envolvem, ver Bortoto e Bezerra (2019), Breno (1977), Jesus (1977) e Moreira e Gould (2013).
2. Refletindo sobre a experiência, Euler Sandeville escreveu artigos que auxiliam no entendimento do processo e dos seus resultados (Sandeville, 2010; 2014; Sandeville; Fernandes; Bortoto, 2016). Respeitando a opção metodológica da observação participante, no entanto, o relato dessa seção se prende às informações fornecidas no âmbito do curso.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABREU, Kate de. *A implementação do PNAE em Municípios de Pequeno Porte: implicações práticas e teóricas*. 2014. Dissertação (Mestrado) - CMAPG, EAESP-FGV, São Paulo, 2014.

ALVES, Mário Aquino. O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. *Organ. Soc.*, Salvador, v. 11, n. spe, p. 141-154, 2004.

BORGES, Zilma. Formas emergentes de ação coletiva: limites e oportunidades de ação pública e democracia direta. In: TORRUELLA, Joaquin Brugué; MARTINS, Simone; NEBOT, Carmen Pineda (org.). *Uma nova democracia para o século XXI?* Viçosa: Martins, 2020. p. 174-186.

BORTOTO, Regina Célia; BEZERRA, Maria Helena. Fábrica de Cimento Portland Perus: articulação pedagógica entre movimentos populares e escolas no bairro de Perus. *Revista CPC*, [s.l.], v. 14, n. 27esp, p. 185-210, 2019.

BITTENCOURT, Lúcio Nagib. *O que há de público na política pública?: análise do processo de elaboração do programa de revitalização e desenvolvimento da região central histórica de Santos a partir das narrativas*. 2010. Dissertação (Mestrado) - CMAPG, EAESP-FGV, São Paulo. 2010.

BRENO, João. Depoimento: a descoberta da não violência na greve da “perus”. In: FRAGOSO, Antônio et al. *A Firmeza-Permanente: a força da não-violência*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1977. p. 33-39.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e instituições participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 83-98, 2015.

CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, [s.l.], v. 2, n. 4, p. 11-48, 2009.

CEFAÏ, Daniel. Público, Problemas Públicos, Arenas Públicas...: O que nos ensina o pragmatismo (parte 1). *Novos Estudos CEBRAP*, [s.l.], v. 36, n. 01, p. 187-213. 2017.

CEFAÏ, Daniel. Público, Problemas Públicos, Arenas Públicas...: O que nos ensina o pragmatismo (parte 2). *Novos Estudos CEBRAP*, [s.l.], v. 36, n. 01, p. 187-213. 2017.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: 1. Artes de Fazer*. Petrópolis, Ed. Vozes. 2014.

CZARNIAWSKA, Barbara. *Narratives in Social Science Research*. London: Sage Publications, 2004.

CZARNIAWSKA, Barbara. The uses of narrative in organization research. *Gothenburg Research Institute School of Economics and Commercial Law*. [s.l.]: Göteborg University. 2000.

INSTITUTO PÓLIS. *Quem são as pessoas mais afetadas pela pandemia?* 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/quem-sao-as-pessoas-mais-afetadas-pela-pandemia/>. Acesso em: 19 fev. 2021.

JESUS, Mário Carvalho de. Vinte e dois anos de luta sindical na Perus. In: FRAGOSO, Antônio et al. *A Firmeza-Permanente: a força da não-violência*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1977. p. 40-90.

MOREIRA, Jéssica; GOULD, Larissa. *Queixadas: por trás dos sete anos de greve*. São Paulo: Edição independente, 2013.

Município de São Paulo. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado*. São Paulo: PMSP, 2014.

REDE NOSSA SÃO PAULO. *Mapa da Desigualdade 2017*. São Paulo: Rede Nossa São Paulo, 2017.

SANDEVILLE, Euler. A paisagem do município como território educativo. In PADILHA, Paulo R. CECCON, Sheila e RAMALHO, Priscila (org.). *Município que Educa*. São Paulo, 2010.

SANDEVILLE, Euler; FERNANDES, Gabriel de Andrade; BORTOTO, Regina Célia Soares. Universidade livre e colaborativa em Perus: uma experiência didático-pedagógica de aprendizagem colaborativa. In: MULLER, Luis; MARTINS, Maria Lucia Refinetti. (org.). *Arquitectura y calidad socioambiental en ciudades del Cono Sur. Organización*. São Paulo; Buenos Aires: FAU USP (Brasil) e FADU UNL (Argentina), 2016. p. 135-147.

SANDEVILLE, Euler; MANFRÉ, Eliane. Cultura e Paisagem, uma nova perspectiva no tecido urbano. São Paulo: *Observatório das Metrôpoles*, 2014.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: EdUSP. 2020.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. São Paulo: EdUSP. 2014.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha (org.). *Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. p. 13-21. São Paulo: Lamparina. 2007.

SIMONS, Helen. Case Study Research: In-Depth Understanding in Context. In: LEAVY, Patricia (ed.). *The Oxford Handbook of Qualitative Research*. Oxford University Press, 2014. p. 455-470.

SPINK, Peter Kevin. Assuntos públicos e a abordagem das linguagens de ação pública. Rio de Janeiro. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [s.l.], v. 21, n. 70, 2016.

SPINK, Peter; BURGOS, Fernando. Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. In: LOTTA, Gabriela (org.). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 99-126.

SPINK, Peter. Psicologia Social e Políticas Públicas: linguagens de ação na era dos direitos. *In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). A política pública como campo multidisciplinar.* São Paulo: UNESP/FIOCRUZ, 2013. p. 155-180.

SPINK, Peter Kevin; SILVA, Gabriela Toledo. Beyond Policy: Public action languages and governance from a Brazilian Perspective. *23rd World Congress of Political Science,* Montreal, Canada. 2014

SPINK, Peter Kevin. Um olhar diferente sobre a multidisciplinaridade: política pública e as múltiplas linguagens da ação pública. *In: 1º ENEPCP, Brasília,* 2015. p. 1-17.

PARTICIPAÇÃO E GESTÃO “SOCIAL” NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19 NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria, Érica Uchôa de Andrade Silva, Flávia Lorenne Sampaio Barbosa, Monique de Menezes Urra

Resumo

Na perspectiva de problematizar a participação cidadã no processo de cocriação das políticas públicas no âmbito do contexto pandêmico no Brasil, em função da pandemia do novo coronavírus, a pesquisa busca identificar a presença da sociedade civil no âmbito das políticas públicas de saúde junto aos comitês/comissões de crise nas capitais brasileiras e Distrito Federal. Para tanto, a pesquisa em caráter documental reuniu 27 decretos, em que foram analisados considerando a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados composto de suas inferências e interpretações. Com a análise dos decretos foi possível evidenciar que todas as capitais brasileiras estabeleceram um comitê ou centro de emergência da crise sanitária. Em relação à pluralidade dos comitês considerando a inclusão da sociedade civil, verificou-se que apenas Porto Alegre, Macapá, Porto Velho, João Pessoa, Teresina, Rio Branco e Goiânia incluíram a sociedade civil na sua composição, apenas Macapá incluiu a sociedade civil sem ressalvas, enquanto as demais capitais destacaram que a sociedade civil poderia ser convidada. Os comitês são predominantemente compostos por integrantes dos setores produtivo e empresarial, com representação incipiente dos segmentos populares e sociais. A análise em particular dos comitês de crise representa o exemplo necessário para reflexão sobre a participação social nas agendas em políticas públicas. Ao passo que o estudo apresenta argumentos favoráveis à participação, além da prerrogativa constitucional, essa pesquisa pode ensejar novas análises em outros contextos políticos.

Palavras-chave

Participação social; COVID-19; Políticas Públicas.

Abstract

In the perceptive of problematizing citizen participation in the process of co-creation of public policies within the pandemic context in Brazil, due to the pandemic of the new coronavirus, the research seeks to identify the presence of civil society within the public health policies with the committees/crisis commissions in Brazilian capitals and the Federal District. For this, the documental research gathered 27 decrees, which were analyzed considering pre-analysis, exploration of the material and treatment of the results composed of inferences and interpretations. With the analysis of the decrees it was possible to evidence that all Brazilian capitals have established a committee, or health crisis emergency center. Regarding the plurality of the committees considering the inclusion of civil society, it was found that only Porto Alegre, Macapá, Porto Velho, João Pessoa, Teresina, Rio Branco and Goiânia included civil society in their composition, only Macapá included civil society without reservations, while the other capitals highlighted that civil society could be invited. The committees are composed predominantly of members of the productive and business sectors, with incipient representation of the popular and social segments. The analysis of the crisis committees in particular represents the necessary example for reflection on social participation in public policy agendas. While the study presents arguments in favor of participation, beyond the constitutional prerogative, this research may give rise to new analyses in other political contexts.

Keywords

Social Participation; COVID-19; Public Policies.

INTRODUÇÃO

A pandemia derivada do novo coronavírus (COVID-19) deixou mais evidente as desigualdades sociais, alta no desemprego, fragilidade no sistema de proteção social além da crise econômica, política, social e sanitária no Brasil (D'Andrea, 2020; Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2020, WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), 2020). Na perspectiva de Andion (2020), a participação dos cidadãos e da comunidade em geral no enfrentamento do COVID-19 perpassa por identificar quais são os espaços ocupados pela população nas decisões, respeitando os valores democráticos afirmados na relação entre Estado, administração pública e sociedade civil.

A crise, nesse contexto, exige que tanto o governo como a sociedade civil se reinventem rapidamente, considerando a ampliação de demandas e vulnerabilidades, onde as respostas não podem ser fixas *a priori*, as decisões envolvem processos abertos e as regras precisam considerar a pluralidade de situações, interesses e atores envolvidos (Andion, 2020). Isso exige a criação de espaços para que as inovações sociais emergentes dialoguem entre si e com os poderes instituídos, produzindo uma renovação nas instituições e na ação pública (Andion, 2020).

No contexto brasileiro, a participação social surge com os conselhos gestores, os fóruns temáticos, orçamentos participativos e outras experiências participativas. Com esses instrumentos, tem-se o aprofundamento da democracia, onde o poder do Estado pode ser compartilhado no esforço de criação das esferas públicas (Freitas; Freitas; Ferreira, 2016).

Por outro lado, conforme abordado por Morel (2021), há um movimento negacionista que tem repercutido nas políticas públicas, que questiona as políticas públicas ao diminuir a gravidade da pandemia, bem como o número de mortes associadas, principalmente dos grupos mais vulnerabilizados. Com esse movimento, observa-se uma espécie de necropolítica, quando o poder instituído subjuga a vida em decisão sobre quem vive e quem morre, tirando do indivíduo o direito à vida e o controle da liberdade individual (Mbembe, 2016).

Araújo (2020), por exemplo, reconhece que a pandemia é agravada devido à má gestão pública da crise, ao passo que se deveria recorrer ao fortalecimento de políticas públicas a partir de um plano de ação federal, a partir de um *éthos* democrático e republicano. Por meio das instituições de participação social os cidadãos podem compartilhar experiências, problemas e estabelecer vínculos de solidariedade com grupos e indivíduos que enfrentam problemas semelhantes, construindo laços de confiança componente fundamental para instituições mais eficazes, fortalecendo assim o compromisso entre cidadãos, concidadãos e representantes do governo (Wampler, 2012).

Dessa forma, o esforço para melhorar a qualidade da democracia e o bem-estar social dos cidadãos brasileiros está ligado com a consolidação da governança participativa (Wampler, 2012), que potencializa a mobilização favorável à superação dos desafios coletivos, como a vivências de crises desafiadoras, como a da saúde pública em função da covid-19, com impactos variados nas condições de vida da população mundial (Gleriano; Fabro; Tomaz; Goulart, Chaves, 2020).

Estudos como os de Silva *et al.* (2020), Pereira *et al.* (2019) e Souto *et al.* (2016), por exemplo, ao analisarem a participação no contexto da saúde, reforçam que representantes sociais nos espaços de deliberação demonstra o compromisso da gestão com a democracia e que a gestão participativa nessa área requer ações de engajamento, estreitamento da comunicação com novas políticas de cooperação, melhoria na qualidade da participação popular nas decisões deliberadas, valorização das conquistas obtidas e o apoio recíproco entre as instituições para construção de novos caminhos para os desafios contemporâneos.

No âmbito da pandemia, pesquisas também evidenciam a importância do processo de governança como fator de responsabilidade sanitária (Bisol, 2021; Malik, 2021; Fonseca, 2021). Sendo essa problematizada pela gestão do governo federal brasileiro, em decisões tomadas durante a pandemia e passa a ser objeto de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal, conforme descreve Kiperstok; Santos; Ramacciotti; Santos; Souza; Correia; Andrade; Barreto Júnior (2021).

Diante desse cenário, o artigo que problematiza a participação cidadã no processo de cocriação das políticas públicas visa identificar a presença da sociedade civil no âmbito das políticas públicas de saúde junto aos comitês/comissões de crise nas capitais brasileiras

e Distrito Federal. Com a análise, pode-se compreender a agenda dessas políticas no que tange à participação cidadã na elaboração de políticas de saúde no contexto da pandemia, ao passo que essa agenda compreende reconhecimento das demandas dos cidadãos, junto ao processo decisório coletivo dessas políticas.

Com inspiração em Andion (2020), se reconhece que a situação imposta pela pandemia abre possibilidades de (re)pensar e (re)inventar a forma de governar, de praticar a governança pública e repensar as formas de atuação da sociedade civil. Para tanto, a agenda da participação parece representar esteio ao processo, considerando, ainda, que no Brasil há baixa propensão à participação (Avritzer, 2017), o que sugere visitar a teorização da gestão social, considerando que esta é uma prática emancipatória, dialógica e deliberativa, conforme Tenório (1998) e Tenório (2020).

DA PARTICIPAÇÃO E COCRIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À GESTÃO SOCIAL

Howlett, Ramesh e Perl (2013), visando compreender como funciona uma política, apresentaram o ciclo político-administrativo em cinco estágios: a montagem da agenda; a formulação da política; a tomada de decisão; a implementação e a avaliação. Formando o processo da política pública. O ciclo representa uma ferramenta para facilitar a compreensão da *public policy-making*, permitindo examinar o papel dos atores e instituições envolvidas na criação de políticas.

Quando o governo reconhece um problema público, e define opções sobre o que fazer a respeito, a questão entra na agenda do governo, avaliada a viabilidade das ações para que os *policy-makers* decidam-se por um curso de ação (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Inserido na agenda, o problema será incluído na pauta política, considerando a avaliação dos custos e benefícios das opções disponíveis de ação, o que exige debate público (Frey, 2000), ao passo que maior visibilidade confere maior atenção dos governantes (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Dessa forma, momentos críticos podem influenciar a elaboração dessas agendas, como a vivenciada pela pandemia.

O processo decisório em face da agenda prossegue com a elaboração de programas (Frey, 2000). Nesta, é preciso considerar condições adequadas às problemáticas, posto a possibilidade de conflitos entre os atores envolvidos na elaboração, gestão e demandas nas políticas públicas (Frey, 2000). A decisão, em prol da elaboração dos programas seguem, em geral, três movimentos: ações que alteram o *status quo*, as que mantem o *status quo* por meio de decisão deliberada e as não-escolhas ou não-decisões nas quais não há uma decisão deliberada e o *status quo* é mantido (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

No que tange à implementação das políticas, fase em que produz resultados e impactos de "*policy*", espera-se convergência entre os programas e os planos formulados em comparação com os resultados alcançados, momento em que são examinados problemas relacionados à implementação (Frey, 2000). Nessa fase, o provimento dos serviços e administração das políticas é realizada pelos servidores públicos, podendo envolver também órgãos

não-governamentais, corporações, empresas estatais, parcerias público-privadas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

A etapa de avaliação das políticas, ainda, aprecia o que foi formulado com observação dos resultados alcançados, bem como os meios empregados e os objetivos atingidos. Deste modo, nessa etapa, a política pode ser repensada, voltar a fase de agenda ou ser descontinuada (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). A avaliação, conforme Frey (2000), é imprescindível para o desenvolvimento e adaptação da ação pública.

A legitimidade das políticas, na adjetivação da dimensão pública, envolve participação (Filgueiras, 2018). Nesta, as pessoas deliberam sobre o modo como os recursos serão aplicados pelo Estado na sociedade em atenção às demandas da população, ao passo que os recursos são restritos e ao Estado, que possui competência na previsão do bem público, resta o desafio de fortalecer essa participação, considerando a prerrogativa da democracia representativa (Bier, 2016).

A redemocratização no Brasil, em 1988, reformula a esfera política e societal, com mudanças nas relações entre Estado e sociedade, em que a representação pode ser percebida (i) relacionada à representação liberal, com o fortalecimento dos partidos políticos, (ii) referenciada pelos espaços de representação da sociedade, como, por exemplo, grupos, sindicatos e organizações de trabalhadores, bem como arranjos formais institucionalizados (Almeida, 2014).

No âmbito da Constituição Federal de 1988, a participação social é considerada elementar para a organização das políticas públicas, no sentido do controle da ação estatal e da atuação na decisão e implementação de políticas sociais (Jaccoud; Beghin, 2005). Práticas associadas a essa participação, como representação, envolvem plebiscitos, conferências de políticas públicas, audiências públicas, comitês, conselhos, ouvidorias, mesas de organização e diálogo, orçamentos participativos, ações que viabilizam a interação da sociedade civil com o Estado. Essas práticas, portanto, reforçam a *accountability*, com ganhos de representatividade das políticas públicas implementadas pelo Estado (Filgueiras, 2018).

A participação, ainda, afirma a busca de melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado, de forma direta, com atuação de servidores; e indireta, com o processo de terceirização. A qualidade é requerida na perspectiva da fiscalização da atuação pública com análise dos recursos envolvidos, e, também, pela proposição de agendas com demandas reconhecidas, em geral, por lideranças comunitárias, que dão sequência a programas que visem beneficiar a população envolvida (Wampler, 2012).

A autoridade legitimada do Estado depende, em parte, da forma como os gestores lidam com os impasses e desacordos, com atenção às demandas variadas e o direito de participação nas decisões políticas. Para tanto os processos representativos devem considerar a equidade, com respeito aos diferentes interesses dos cidadãos, assim como sua pluralidade e distintas condições sociais (Christiano, 2004). Nesse caso, os avanços nos instrumentos normativos de participação são inegáveis, entretanto a participação popular é uma questão política relacionada sobretudo ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia (Modesto, 2012).

A dimensão pública e cidadã afirmada pelos setores sociais junto às políticas públicas é mobilizada por meio da gestão social, quando a implementação das ações segue, também, o princípio participativo, com transformação de práticas dominantes, ampliando o exercício da cidadania, com a perspectiva da inclusão social, ressignificando práticas democráticas, com mudanças nas relações de poder e nas ordens jurídicas despóticas (Bier, 2016).

A teorização da gestão social emerge ante aos desafios na implementação e gestão das políticas públicas, considerando que o suporte conceitual da gestão estratégica não se apresenta adequado à dinâmica da democracia participativa, posto que esta não potencializa processos participativos de decisão, mas sim mecanismos decisórios hierarquizados acentuando a luta de classes no interior das organizações e destas com a sociedade, (Tenório, 1998; Caçado, Tenório; Pereira, 2011). Nesse caminho, Caçado, Pereira e Tenório (2013, p. 187) definem a gestão social como “[...] um processo dialético de organização social próprio da esfera pública, fundado no interesse bem compreendido, e que tem por finalidade a emancipação”.

Parte do avanço da gestão social envolve a sua relação com as políticas públicas, ao passo que se reconhece a busca processos gerenciais com integração às políticas (*policy*) abraçando o ideal democrático, dando um novo significado à política (*politic*). A concepção também possui sentido emancipatório, como um projeto político que tem como objetivo transformar a realidade política (Freitas, Freitas; Ferreira, 2016).

Como movimento originário, a gestão social se alinha à administração pública societal em configuração na década de 1960 e 1970, contexto de mobilização por reformas, como, por exemplo, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), com inspiração em ideários da teologia da libertação e da educação popular (Paes de Paula, 2005). A partir da década de 1980, surgem as denominadas Organizações não governamentais (ONGS), com maior propagação do tema da participação popular na gestão pública.

A gestão social, em evolução, assume relevância ante os desafios da administração pública gerencial, posto que a crise do gerencialismo propiciou novas formas de diálogos entre o Estado e a Sociedade Civil (Freitas, Freitas; Ferreira, 2016). Com isso, a gestão passa a reconhecer e instituir espaços públicos de deliberação e negociação demandando novas formas de organização para a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

O exercício da gestão social pressupõe a instância do acordo que se realiza por meio do diálogo (Tenório, 1998). Nesse caso, propostas relacionadas à agenda das políticas, bem como a implementação e gestão de programas, projetos e ações não partem de imposições, resultam de argumentos proferidos com liberdade, respeito e consideração.

Com suporte na leitura de Habermans (1991), e particular, pela concepção da racionalidade comunicativa e esfera pública, Tenório (1998), reflete que esses argumentos precisam ser apresentados de maneira discursiva, com base em conhecimento e na razão. Não necessariamente a argumentação acaba em resolução, mas é um procedimento de solução de problemas que irá conduzir a convicções com base em consensos. Uma das bases da gestão social, portanto, é a tomada de decisão coletiva (Caçado; Tenório; Pereira, 2011). Se a decisão for realmente coletiva, não existirá coerção no processo, e o caminho será o

entendimento (e não a negociação), o que confere à gestão social a característica dialógica e a transparência para serem possíveis os processos de decisão coletiva baseada no entendimento esclarecido.

A efetividade da gestão social, portanto, envolve a institucionalização da participação social nas políticas públicas não apenas como “cliente”, “meta”, “alvo” ou “avaliador”, mas como ator dos processos, desde as agendas, até a implementação e gestão das ações. O fundamento deve ser antitético à teoria tradicional que fundamenta a gestão estratégica monológica, deve ser dialógica contemplando a cidadania no espaço público (Tenório, 1998).

Debates importantes sobre a gestão social envolve a concepção (anti) emancipatória representadas nas esferas públicas, bem como nas mídias e academia, em geral, anunciadas em discursos contrários às minorias, à população marginalizada e em situação de vulnerabilidade social Garcia *et al.* (2018). Com expressões violentas à dimensão social, esses discursos evidenciam posições antidemocráticas ao desconsiderar a legitimidade da participação plena da sociedade, com base em variados argumentos que buscam a negação dessas pessoas como atores sociais, ante o estigma da “incapacidade” e “incompetência”.

A gestão social, compreendida como ação política deliberativa, se realiza pela participação democrática em diferentes papéis e instâncias, com decisão coletiva sobre demandas e destino de recursos, com afirmação da autodeterminação, assentada na democracia social: com igualdade política e decisória. A cidadania deliberativa, nesse caso, sugere que a pessoa tenha ciência de sua função como um ator social, não apenas como contribuinte, eleitor, mas como presença ativa e solidária nas decisões sobre os destinos de sua comunidade (Tenório, 1998).

Desafios à gestão social envolve o risco da burocratização do processo de participação no âmbito da formulação de políticas públicas participativas. Instâncias formais com garantia da participação podem contribuir com a consolidação do processo social em espaços habilitados à reinterpretção das políticas públicas pelos atores sociais partícipes. A formalização necessária ante a possibilidade da burocratização não podem ofuscar a construção de soluções coletivas e criativas para as demandas em políticas públicas, sendo essas acionadas por meio da articulação dos atores com suporte em recursos orçamentários e meios políticos e institucionais indispensáveis (Milani, 2008).

A gestão social, ainda, tem sido representada como uma alternativa teórica e prática ao pensamento atual hegemônico, visto que sua preocupação é com o envolvimento de todos os envolvidos nos processos de tomada decisão, tendo como visão determinante a sociedade e não o mercado (Cançado; Tenório; Pereira, 2011; Tenório, 2020). Nesse sentido, a democracia deliberativa prevê que participação popular assume importante desafio em função das condições estruturais da sociedade brasileira, que possui formação histórica baseada no poder decisório do Estado (Pinho, 2010), em geral, associada aos argumentos dos altos índices de analfabetismo, também o funcional, que torna a compreensão das políticas públicas obstáculo à plena participação popular.

Essa compreensão, muitas vezes, sem tradução às variadas possibilidades de conhecimentos e saberes, representa importante desafio da gestão social no contexto brasileiro (Pinho, 2010), ao passo que a participação pode ser ofuscada pela defesa do *status quo* legitimado por um dado processo educacional hegemônico, o que sustenta o ideário da “não” compreensão. Sendo esta uma questão historicamente contra hegemônica, considera-se em análise a relevância da educação popular para a elevação na consciência política e social, com ampliação de debates sobre a qualidade do ensino e na potência desta ante a transformação social por meio da emancipação.

METODOLOGIA

O estudo se baseia em pesquisa documental, caracterizada por meio da análise dados e informações que não receberam ainda um tratamento específico, ou que ainda podem ser reelaborados conforme os objetos da pesquisa (Gil, 2010). Podem ser considerados para pesquisa documental, por exemplo, relatórios de pesquisas ou estudos, memorandos, atas, reportagens, cartas, diários pessoais, filmes, gravações, fotografias, entre outras (Kripka, Scheller; Bonotto, 2015), representados como dados secundários, ou seja, não produzidos pelos pesquisadores no âmbito da pesquisa em curso.

Para tanto, foram reunidos decretos municipais das 26 capitais brasileiras e do Distrito Federal relacionados às políticas públicas de saúde junto aos comitês/comissões de crise durante a pandemia do novo coronavírus (COVID-19) (Quadro 1). Os dados foram coletados a partir do dia 03 de fevereiro de 2020 a agosto de 2021. O dia 03 de fevereiro corresponde à data em foi declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Conforme Portaria nº 188, de 3/2/2020, publicada no DOU de 04/02/2020.

Quadro 1 - Legislação sobre medidas de enfrentamento à COVID-19 nas capitais brasileiras e Distrito Federal.

Capitais	Decreto/ Portaria
Belo Horizonte	Decreto nº 17.298, de 17 de março de 2020
Campo Grande	Decreto nº 12.145 de 18 de março de 2020
Cuiabá	Decreto nº 7.839 de 16 de março de 2.020
Curitiba	Decreto nº 770 de 12 de junho de 2020
Florianópolis	Portaria n. 003, de 18 de junho de 2020
Porto Alegre	Decreto nº 20.534, de 31 de março de 2020
Rio de Janeiro	Decreto rio nº 47488 de 2 de junho de 2020
São Paulo	Portaria nº 214 de 13 de maio de 2020
Vitória	Decreto nº 18.039 de 16 de março de 2020.

Capitais	Decreto/ Portaria
Belém	Decreto nº 95.955, de 18 de março de 2020.
Boa Vista	Decreto nº 033/e de 16 de março de 2020.
Distrito Federal *	Decreto 40512 de 13/03/2020
Goiânia	Decreto nº 736, de 13 de março de 2020
Macapá	Decreto nº 48 de 06 de janeiro de 2021 / Portaria nº 028/2020
Manaus	Decreto nº 5003, de 12 de janeiro de 2021
Palmas	Decreto nº 1.856, de 14 de março de 2020.
Porto Velho	Decreto nº 16.678, de 08 de maio de 2020
Rio Branco	Decreto nº 361 de 02 de fevereiro de 2021
Aracaju	Decreto nº 6.111 de 06 de abril de 2020
Fortaleza	Decreto 14.642, de 09 de abril de 2020.
João Pessoa	Decreto nº 9.500 de 03 de junho de 2020
Maceió	Decreto nº. 8.853 Maceió/al, 23 de março de 2020.
Natal	Decreto nº 11920 de 17 de março de 2020.
Recife	Decreto nº 33.553 de 23 de março de 2020
Salvador	Decreto nº 32.288 de 25 de março de 2020
Teresina	Decreto nº 19.645, de 14 de abril de 2020.
São Luiz	Decreto municipal nº 54.890, de 17 de março de 2020

Fonte: Sítios oficiais das prefeituras municipais das capitais brasileiras.

Após levantamento dos decretos em sítios oficiais (Quadro 1), procurou-se identificar em quais capitais houve a instituição de comitês/centro de emergência da crise sanitária para o enfrentamento da pandemia e se houve a participação da sociedade civil nos comitês, a apreciação das normas, segue a Análise de Conteúdo (AC) composta por três etapas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados composto de suas inferências e interpretações (Bardin, 2011).

Por meio da AC buscou-se compreender a instituição dos comitês para o enfrentamento da crise, bem como levantar discussão sobre a participação da sociedade civil nas políticas públicas de saúde instituídas pelas normativas analisadas.

RESULTADOS

Com a análise dos decretos foi possível evidenciar que todas as capitais brasileiras estabeleceram um comitê ou centro de emergência da crise sanitária. Em relação à pluralidade dos

comitês considerando a inclusão da sociedade civil, verificou-se que apenas Porto Alegre, Macapá, Porto Velho, João Pessoa, Teresina, Rio Branco e Goiânia incluíram a sociedade civil na sua composição, porém é importante frisar que apenas Macapá incluiu a sociedade civil sem ressalvas, enquanto as demais capitais destacaram que a sociedade civil poderia ser convidada.

Dessa forma, observa-se, inicialmente, que a participação da sociedade civil normatizada no âmbito dos comitês de enfrentamento à crise sanitária, foi relativamente baixa, conforme pode ser verificado no Quadro 2.

Quadro 2 – Participação social nos comitês de enfrentamento à Covid-19 nas capitais brasileiras.

Capitais	Decreto/ Portaria	Espaços Colegiados	Membros	A participação social foi normatizada?
Belo Horizonte	Decreto nº 17.298, de 17 de março de 2020	Comitê de enfrentamento à epidemia do covid-19, de	Secretário municipal de saúde, presidente da sociedade mineira de infectologia; infectologista membro das sociedades mineira e brasileira de infectologia; professor da faculdade de medicina da universidade federal de minas gerais. Podendo ser convidado especialistas e representantes de outros órgãos e entidades públicas ou privadas.	Não
Campo Grande	Decreto nº 12.145 de 18 de março de 2020	Comitê municipal de enfrentamento e prevenção a covid-19.	Prefeito, procurador geral do município, secretário municipal de saúde, chefe de gabinete do prefeito.	Não
Cuiabá	Decreto nº 7.839 de 16 de março de 2.020	Comitê de enfrentamento ao novo coronavírus	Prefeito, secretários municipais, representante da vigilância em saúde municipal, 1 (um) representante da defesa civil municipal, procurador-geral do município.	Não
Curitiba	Decreto nº 770 de 12 de junho de 2020	Comitê de supervisão e monitoramento dos impactos do novo coronavírus (covid-19).	Secretários e representantes de órgão governamentais, chefe do gabinete do prefeito, procurador-geral do município. outras autoridades e especialistas quando convidados.	Não
Florianópolis	Portaria n. 003, de 18 de junho de 2020	Comitê de crise para planejamento, coordenação, execução, supervisão e monitoramento dos impactos da covid-19 no âmbito do município de Florianópolis	Prefeito, secretário municipais e representantes de outros segmentos da saúde, bem como representantes de instituições ou entidades, públicas ou privadas quando convidados	Não

Capitais	Decreto/ Portaria	Espaços Colegiados	Membros	A participação social foi normatizada?
Porto Alegre	Decreto nº 20.534, de 31 de março de 2020	Comitê temporário de enfrentamento ao coronavírus (ctecov) do município de porto alegre	Representantes das secretarias municipais, empresa pública de transporte e circulação (eptc), defesa civil; departamento municipal de habitação (demhab) e departamento municipal de água e esgotos (dmae). Podendo ser convidados profissionais e representantes da sociedade civil.	Sim
Rio de Janeiro	Decreto rio nº 47488 de 2 de junho de 2020	Comitê estratégico para desenvolvimento, aprimoramento e acompanhamento de plano de retomada do município, em decorrência dos impactos da pandemia do novo coronavírus - covid-19.	Representantes dos diversos órgãos da administração pública municipal, sob a coordenação da secretaria municipal da casa civil - cvl.	Não
São Paulo	Portaria nº 214 de 13 de maio de 2020	Comitê técnico-científico covid-19	Secretaria municipal de saúde, médicos, professores podendo constituir grupo de trabalho com pesquisadores e docentes de instituições de ensino superior	Não
Vitória	Decreto nº 18.039 de 16 de março de 2020.	Comitê de acompanhamento para situação de emergência em saúde pública decorrente do coronavírus	Secretários municipais, Procuradoria Geral do município.	Não
Belém	Decreto nº 95.955, de 18 de março de 2020.	Comitê de operações de emergência e saúde pública - coes para adoção de medidas de enfrentamento da pandemia do covid-19	Órgãos e entidades da administração direta e indireta do município	Não
Boa Vista	Decreto nº 033/e de 16 de março de 2020.	Comitê municipal de combate ao coronavírus (covid-19)	Secretarias e Procuradoria Geral do município	Não
Distrito Federal *	Decreto 40512 de 13/03/2020	Grupo executivo para o desenvolvimento de ações de prevenção e mitigação ao covid-19	Casa civil do DF, consultoria jurídica da governadoria, procuradoria-geral, secretarias, corpo de bombeiros, instituto de gestão estratégica em saúde do DF.	Não
Goiânia	Decreto nº 736, de 13 de março de 2020	Centro de operações de emergência em saúde - coegoiania-covid-19,	Secretarias, procuradoria geral do município, representantes de instituições de pesquisa científica, representante da categoria médica, conselho municipal de saúde, representantes de entidades públicas e privadas quando convidados, membros do ministério público.	Sim*
Macapá	Decreto nº 48 de 06 de janeiro de 2021 / portaria nº 028/2020	Comitê municipal de enfrentamento e resposta rápida ao coronavírus (covid-19),	Secretários, procuradoria geral do município, guarda civil municipal, membros da sociedade civil nomeados através da portaria.	Sim

Capitais	Decreto/ Portaria	Espaços Colegiados	Membros	A participação social foi normatizada?
Manaus	Decreto nº 5003, de 12 de janeiro de 2021	Comitê intersectorial de enfrentamento e combate ao covi-19	Casa civil, casa militar, secretarias, agência reguladora dos serviços públicos delegados, fundação de apoio ao idoso, podendo participar como convidados consultores técnicos e representantes de instituições públicas ou privadas.	Não
Palmas	Decreto nº 1.856, de 14 de março de 2020.	Centro de operações de emergência em saúde (coe-palmas-covid-19)	Secretaria municipal da saúde,	Não
Porto Velho	Decreto nº 16.678, de 08 de maio de 2020	Comitê municipal emergencial,	Secretarias, – coordenadoria municipal de proteção e defesa civil, subsecretarias, conselho municipal de saúde – CMS (ac); departamento de vigilância em saúde – dvs/semusa (ac); departamento de atenção básica – dab/semusa (ac); departamento de média e alta complexidade – dmac/semusa	Sim, através do conselho municipal de saúde
Rio Branco	Decreto nº 361 de 02 de fevereiro de 2021	Comitê de enfrentamento e monitoramento de emergência para infecção humana pelo novo coronavírus (covid-19) – ceme covid19	Secretarias, gabinete do prefeito, ministério público, universidade federal do acre, conselho regional de medicina, enfermagem e farmácia, conselho municipal de saúde, procuradoria e controladoria geral do município.	Sim, através do conselho municipal de saúde
Aracaju	Decreto nº 6.111 de 06 de abril de 2020	Comitê de operação de emergência (coe)	Secretários e dirigentes do município	Não
Fortaleza	Decreto 14.642, de 09 de abril de 2020.	Comitê de controle interno, transparência e governança para o período de calamidade pública.	Secretários, procuradoria e controladoria do município	Não
João Pessoa	Decreto nº 9.500 de 03 de junho de 2020	Comitê de enfrentamento ao coronavirus para elaborar, coordenar e monitorar o plano de contingência da política assistência social do município de João pessoa	Representantes governamentais, não governamentais e do conselho municipal da assistência social – cmas. Podendo ser convidado representantes dos conselho : i – conselho municipal dos direitos da criança do adolescente - cmdca; ii – conselho municipal dos direitos do idoso – cmi; iii – conselho municipal dos direitos da pessoa com deficiência; iv – conselho tutelar dos direitos da criança e do adolescente; v – organizações da sociedade civil – osc, que executem a política da assistência social; assessoramento técnico de especialista.	Sim

Capitais	Decreto/ Portaria	Espaços Colegiados	Membros	A participação social foi normatizada?
Maceió	Decreto nº. 8.853 maceió/al, 23 de março de 2020.	Gabinete de crise para adoção de medidas de enfrentamento da pandemia do coronavírus (covid-19).	Servidores indicados pelas secretarias e procuradoria municipal.	Não
Natal	Decreto nº 11920 de 17 de março de 2020.	Gabinete de crise covid-19	Secretários municipais	Não
Recife	Decreto nº 33.553 de 23 de março de 2020	Comitê municipal de resposta rápida à covid-19	Secretários municipais, procurador-geral, controlador-geral do município	Não
Salvador	Decreto nº 32.288 de 25 de março de 2020	Centro de operações de emergências para resposta ao novo coronavírus (coe-ncov).	Secretaria municipal de saúde	Não
Teresina	Decreto nº 19.645, de 14 de abril de 2020.	Comitê gestor de medidas para enfrentamento da pandemia coronavírus – covid-19	Secretários municipais; procurador-geral do município de Teresina; - professor da universidade federal do piauí -ufpi; médico (1). Poderá solicitar, sem ônus, a colaboração de profissionais da sociedade civil , de instituições públicas ou privadas, bem como de servidores efetivos ou comissionados do setor público para participação em ações do gabinete.	Sim
São Luiz	Decreto municipal nº 54.890, de 17 de março de 2020	Comitê municipal de prevenção e combate ao covid-19 e dá outras providências.	Secretarias municipais.	Não

Fonte: Elaborado pela autora a partir de pesquisa aos sítios oficiais das prefeituras municipais das capitais brasileiras.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Considerando os documentos analisados, observa-se que há busca pela participação cidadã no processo, porém de forma incipiente, posto que a garantia efetiva dessa participação não é traduzida nas normas. Ao passo que os comitês possuem a premissa de discutir, de forma ampliada e transparente, as tomadas de decisões voltadas para a contenção da pandemia da Covid-19, poderia ter sido essencial aos comitês ações com maior coordenação no âmbito municipal, posto que maior aproximação dos gestores públicos com a população poderia ter favorecido melhor enfrentamento da pandemia (Martelli, 2021).

É importante destacar a presença da comunidade científica nos comitês das capitais Belo Horizonte, São Paulo, Goiânia, Rio Branco e Teresina, caracterizando a participação de diferentes segmentos da sociedade o que legitima os processos decisórios em perspectiva ampla, conforme prevê a participação representativa. Nesse sentido, convém reconhecer

que a participação social envolve a representação da sociedade, em seus variados segmentos, de maneira a possibilitar diálogo sobre variadas demandas, bem como os desafios associados à cada segmento representado.

A não institucionalização da participação social, por exemplo, pode acarretar fragilidades para operacionalizar as políticas de combate à pandemia que necessitam de amplo alcance territorial e grande mobilização social para ter sucesso. Perceber que esse primeiro movimento de reconhecimento normativo não é atendido, confere reflexões sobre a legitimidade das decisões tomadas e políticas públicas derivadas, sendo estas distantes do que se preconiza pela participação prevista pela Constituição de 1988, ao definir que qual "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente" (art 1º, Parágrafo único). Ademais, a liberdade de expressão e o direito de reunião também são formas da democracia participativa (Brasil, 1988).

Conforme adverte Conti (2020) para que as políticas de combate à pandemia sejam eficazes é necessário o comprometimento da população com a prevenção do contágio e isso depende da capacidade de manter a população resiliente. Os líderes políticos devem manter a confiança social.

Ainda que os poderes regulatórios da União exerçam forte influência sobre a agenda e as políticas das unidades constituintes, seria equivocados concluir que as unidades constituintes não são atores relevantes na formulação e implementação de políticas públicas (Arretche, 2012, p. 22).

Considerando análise dos comitês de crise, pondera-se que para que uma política obtenha êxito vai depender da sua própria concepção (Buckeridge; Pillippi Junior, 2020). Quando uma política é definida apenas pelas percepções dos formuladores sobre as problemáticas sociais, as ações possivelmente não vão abranger as demandas e análises necessárias para uma gestão seja baseada em informações que permitam maior compreensão das realidades, para que, na sequência, soluções coerentes com esse contexto sejam implementadas. De acordo com Coti (2020), a situação pandêmica mobiliza a necessidade de maior cooperação entre autoridades políticas e a população. A comunicação entre líderes e a população, portanto, precisa ser transparente, honesta e comprometida com os fatos, para que as comunidades possam dar passos importantes no desenvolvimento da resiliência comunitária.

Para tanto, argumenta-se sobre a relação da participação com a otimização do enfrentamento da crise, posto que a adesão da população às políticas públicas resultantes de processos deliberados é condição necessária ao sucesso, sendo este representado pela melhoria das condições de vida da sociedade. Nesse caminho, Rodrigues e Azevedo (2020), por exemplo, reconhecem que prefeitos e vereadores possuem maior aproximação com movimentos sociais como associações de moradores e agentes urbanos que podem apoiar e participar de ações inclusive facilitando o acesso à própria população, mobilizando canais para ampliação das políticas públicas.

Com base nos estudos de Rodrigues e Azevedo (2020), observou-se uma crise federativa, descoordenação do governo federal nas ações nas escalas subnacionais, em um território

extremamente complexo e desigual. Diante disso, a participação da sociedade poderia convergir com maior legitimidade nos processos decisórios, posto que acelera processos de mudança, com maior adesão às políticas públicas, considerando credibilidade e reconhecimento destas.

Tais questões, ainda, devem também considerar a dinâmica política em contexto de mandatos, o que envolve reconhecer que as demandas sociais podem ser obscurecidas por interesses políticos com repercussões sobre a continuidade de programas, projetos e ações, o que define como descontinuidade administrativa. Dessa forma, compreender a agenda de políticas públicas de forma transcendental é fundamental para que a população se beneficie das decisões do governo (Buckridge; Pillippi Junior, 2020), o que envolve refletir sobre a participação da comunidade no pós-pandemia com foco no empoderamento da comunidade na participação dos direcionamentos das políticas sociais e de saúde visando atingir à equidade e justiça social.

A pandemia de COVID-19, em análise dos comitês de crise, portanto, amplia espaços de discussões sobre o *status quo* ao refletir sobre instituições e práticas estabelecidas. Nesse sentido, se há baixa participação social garantida normativamente, acredita-se, por conseguinte, maior desafio à governança e coordenação para dar respostas intersectoriais e interdisciplinar necessárias e urgentes. No caso brasileiro essa análise é particularmente importante, posto ter sido identificado o país com um dos piores exemplos de governança da crise, considerando, por exemplo, colapso dos sistemas de saúde dos estados, falta de comunicação, coordenação e conflitos entre os níveis de governo além da profunda desigualdade territorial, de renda e proteção social, deficit de cobertura e de orçamento para as políticas públicas além do autoritarismo, falta de transparência e polarização política decorrente do presidente e do alto escalão do seu governo frente à pandemia (Andion, 2020).

As ações para o controle da pandemia devem envolver não apenas o controle da circulação do agente infeccioso, mas também soluções para os problemas sociais e econômicos que causam a disseminação desta e de outras doenças (Werneck; Carvalho, 2020). Com base na análise das normativas, observa-se que a participação institucionalizada no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) a partir dos conselhos de saúde de todo o território nacional tem sido apresentada de forma secundária no processo de decisão e acompanhamento das políticas de enfrentamento do COVID-19. Tal questão merece atenção, posto que esses conselhos representa o controle social do SUS, por meio do envolvimento dos atores sociais considerados partícipes da política (Almeida; Mendes; Correia; Silva; Inácio, 2011).

Os estados e municípios instituíram comitês e/ou comissões de crise para dar suporte ao poder executivo no processo de tomada de decisão. No tocante à representação da sociedade civil nesses comitês é composto de forma predominante por integrantes dos setores produtivo e empresarial, com representação incipiente dos segmentos populares e sociais (Bispo Junior; Morais, 2020).

Na análise do caso apresentado, é importante entender que o conceito de participação social é amplo, e foram analisadas apenas a participação normatizada por meio das normas que instituem os comitês. Conforme discutido anteriormente, a participação da sociedade civil

confere maior legitimidade ao processo decisório. Além disso, é importante reconhecer e compreender a participação de cidadãos na elaboração de uma política pública considerando o seu impacto nos interesses da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em data da finalização desse artigo, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal, já apresentou seu relatório em que aponta variados problemas relacionados às políticas públicas de enfrentamento à pandemia de COVID-19 no Brasil. Com isso, identificar a presença da sociedade civil no âmbito das políticas públicas de saúde junto aos comitês/comissões de crise nas capitais brasileiras e Distrito Federal.

Ao identificar que a participação foi instituída normativamente em poucas capitais, também se observa maior participação de sectores específicos da sociedade junto aos comitês, em especial os sectores produtivos e empresarial. A discussão retoma não apenas o significado da participação no âmbito das políticas públicas, como, também, ressalta que essa adesão a estas pode ser fator essencial ao sucesso na implementação das ações derivadas.

A baixa representatividade, como discutido, é parte de um processo histórico brasileiro, mas assume maior desafio em tempos de crise. A questão não envolve o não reconhecimento da pluralidade do povo brasileiro, mas atenção às suas demandas em defesa do exercício da cidadania deliberativa. Assim, a negação do princípio constitucional presente na CF de 88 que garante à democracia a participação, te reflexos mais complexos, posto que as investigações da CPI retratam variados interesses envolvidos, sendo a vida da população secundarizado.

Dessa forma, as evidências revelam que o contexto político em que emergem, em que são instituídos os comitês de crise além de não atenderem princípios democráticos assentados na garantia da participação, podem gerar, no médio e longo prazos, repercussões sobre a legitimidade e credibilidade das decisões desses comitês, podendo os envolvidos serem responsabilizados pelas consequências desse processo, onde a população mais vulnerabilizada, a que depende mais diretamente das políticas sociais, foi a que mais impactada.

Ao não garantir a participação, ainda, os comitês desafiam a gestão social, ao passo que a deliberação derivada da agenda política cercará percepções não plurais, sendo as implementações possivelmente excludentes, o que confere repercussões ainda mais problemáticas à sociedade, historicamente marcada pela exclusão social, concentração de renda com ampla gama social de pessoas em vulnerabilidade social.

Ante argumentos de urgência e "não" compreensão são erguidos muros inacessíveis à grande maioria da população, exatamente aquela que mais sofre as consequências sociais, econômicas e sanitárias advindas da pandemia. São justificativas instadas em *status quo* legitimado e que, muitas vezes, no exercício político confere defesa da hegemonia do capital, dando a esse espaço privilegiado na configuração das agendas públicas.

A análise em particular dos comitês de crise representa o exemplo necessário para reflexão sobre a participação social nas agendas em políticas públicas. Ao passo que o estudo apresenta argumentos favoráveis à participação, além da prerrogativa constitucional, essa pesquisa pode ensejar novas análises em outros contextos políticos. Aprofundar o debate da baixa participação e (des)institucionalização de políticas de Estados, por exemplo, em considerações sobre a descontinuidade administrativa, ainda, pode representar outros caminhos de investigação com potência esclarecedora, contribuindo com a problematização, a teorização e a formação de gestores públicos atentos à melhoria da vida das pessoas e sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, B. de L. F.; MENDES, A. M. F.; CORREIA, D. B.; SILVA, K. J. da.; INÁCIO, E. O. Saúde e Políticas Públicas: uma Análise a Partir da Avaliação da Gestão Social. *Revista Brasileira de Ciências da Saúde*, [s.l.], v. 15, n. 1. 2011.

ANDION, C. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 936-951, jul. - ago. 2020.

ARAÚJO, de E.T. Crise Política e Pandemia: distopias, utopias e realidades na interface entre a gestão pública e gestão social. *Revista NAU Social*, [s.l.], v. 11, n. 21, p. 337-350. 2021.

ARRETCHE, M. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora; Editora Fiocruz. 2012.

AVRITZER, L. Participatory institutions in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 1, jan. - abr. 2017.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70. 2011.

BIER, C. A. *et al.* Participação cidadã na formulação da política pública do esporte catarinense. *Cad. EBAPE.BR*, v. 14, n. 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016.

Bisol, J. O calvário do gestor: responsabilidade sanitária em tempos de pandemia. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Planejamento e Gestão*, v. 2. Brasília-DF: Conselho nacional De Secretários de Saúde, 2021.

BISPO Junior, J. P.; MORAIS, M. B. Participação comunitária no enfrentamento da COVID-19: entre o utilitarismo e a justiça social. *ENSAIO, Cad. Saúde Pública*, [s.l.], v. 36, n. 8. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 02 nov. 2021.

BUCKERIDGE, M. S.; PILLIPPI Júnior, A. Ciência e políticas públicas nas cidades: revelações da pandemia da COVID-19. *Estudos Avançados*, [s.l.], v. 34, n. 99, 141-156. 2020.

CANÇADO, A. C., PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cad. EBAPE.BR*, [s.l.], v. 9, n. 3. 2011.

CANÇADO, A. C., PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. *Gestão Social: epistemologia de um paradigma*. Curitiba: CRV, 2013.

CHRISTIANO, T. The Authority of Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, [s.l.], v. 12, n. 3, p. 266–290, 2004.

CONTI, T. V. *Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia*. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/covid19crisetripla>. Acesso em: 6 abr. 2025.

D'ANDREA, T. P. A pandemia de Covid-19 aprofunda e apresenta as gritantes desigualdades sociais do Brasil. Entrevista especial com Tiaraju Pablo D'Andrea. 2020. *Instituto Humanitas Unisinos*, 13 abr. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/597914-a-pandemia-de-covid-19-apresenta-as-gritantes-desigualdades-sociais-do-brasil-entrevista-especial-com-tiaraju-pablo-d-andrea>. Acesso em: 01 ago. 2021.

DE PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, [s.l.], v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

FILGUEIRAS, F. Accountability, democracia e políticas públicas no Brasil. In: RODRIGUES, M. M. A. (org.) *Governança, qualidade da democracia e políticas públicas: teoria e análise*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

FONSECA, H. L. P. Gestão e controle da saúde pública em tempo de pandemia. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Planejamento e Gestão*. v. 2. Brasília-DF: Conselho Nacional De Secretários de Saúde, 2021.

FREITAS, A. F., FREITAS, A. F.; FERREIRA, M. A. M. Gestão social como projeto político e prática discursiva. *Cad. EBAPE.BR*, [s.l.], v. 14, n. 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2016.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, [s.l.], v. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARCIA, A. S. *et al.* Aprofundamento das esferas públicas para a gestão social: Caminhos para uma reconstrução empírico descritiva e normativa. *Cadernos EBAPE. BR*, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 163–185. 2018.

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

GLERIANO, J. S.; FABRO, G. C. R.; TOMAZ, W. B.; GOULART B. F., CHAVES, L. D. P. Reflexões sobre a gestão do Sistema Único de Saúde para a coordenação no enfrentamento da COVID-19. *Esc Anna Nery*, Rio de Janeiro, v. 24, spe., p. 1-8, 2020.

HABERMAS, J. *La necesidad de revisión de la izquierda*. Madrid, Tecnos. 1991.

HOWLETT, M.; RAMESH, M, PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013.

KIPERSTOK, A.; SANTOS, A. F.; SANTOS, F. S.; SOUZA, O. A.; CORREIA, R., L., de J., ANDRADE, R. B. de; BARRETO Júnior, W. D. Impacto das decisões das autoridades públicas na vida e na morte da população: covid-19 no brasil, abril de 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2590/version/2739>. Acesso em: 08 nov. 2021.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. de L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. *Revista de Investigaciones UNAD*, Bogotá – Colômbia, [s.l.], v. 14, n. 2. 2015.

MALIK A. M. Planejamento e gestão de saúde em tempos de pandemia: visão sistêmica e cooperação para enfrentar os efeitos da pandemia. In: SANTOS A. O.; LOPES L. T. (org.). *Planejamento e Gestão* v. 2. Brasília-DF: Conselho nacional De Secretários de Saúde, 2021.

MARTELLI, C. G. Ações Solidárias para Enfrentamento da Covid-19: gestão participativa importa. *Revista NAU Social*, [s.l.], v. 11, n. 21, p. 271-279. 2021.

MBEMBE, A. “Necropolítica”. Arte & Ensaios. *Revista do PPGAV/EBA/UFRJ*, [s.l.], v. 32, dez. 2016.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *RAP*– Rio de Janeiro, [s.l.], v. 42, n. 3, p. 551-79, maio/jun. 2008.

MODESTO, P. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 6, n. 54, fev. 2002.

MOREL, A. P. M. Negacionismo da Covid-19 e educação popular em saúde: para além da necropolítica. *ENSAIO, Trab. educ. Saúde*, [s.l.], v. 19, 2021.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). *Garantir a Segurança e Saúde no Trabalho Durante a Pandemia*. (Web pdf). Lisboa: Oit Lisboa, 2020.

PEREIRA, I. de P. *et al.* Public Prosecutor’s Office, Municipal Health Councils and practices of interinstitutional dialogue. *Saúde e Sociedade*, [s.l.], v. 28, n. 2, 2019.

RODRIGUES, J. N.; AZEVEDO, D. A. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político territorial. *Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica*, [s.l.], ANO IX, v. 18, p. 1-11, 2020.

SILVA, E. A.; PASSADOR, C. S.; LOPES, B. de J.; SILVA, J. P. Processo Decisório nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas em Saúde de Minas Gerais. *Desenvolvimento Em Questão*, [s.l.], v. 18, n. 52, Jul.-Set. 2020.

SILVA, F. B. da.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no brasil: participação social, conselhos e parcerias *In: JACCOUD, L.; SILVA, F. B. da et al. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA. 2005.

SOUTO, K. M. B. *et al.* Estado e políticas de equidade em saúde: democracia participativa. Ensaio, *Saúde debate* [s.l.], v. 40 (spe), 2016.

TENÓRIO, F. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G. Mais um vez o conceito de gestão social. *CADERNOS EBAPE.BR* (FGV), v. 18, p. 891-905, 2020.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? *In: IPEA. Efetividade das instituições participativas no Brasil*. Brasília: IPEA. 2012.

WERNECK G. L.; CARVALHO M. S. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. *Cad Saúde Pública* (Rio de Janeiro), [s.l.], v. 36, n. 5, p. 1-4, 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *COVID-19 - dashboard*. 2020. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 1 jul. 2020.

ENSAIO FOTOGRÁFICO – JANELAS

Texto de Ariádne Scalfoni Rigo, Fotos de André Dória

Ao *Ensaio Fotográfico* dessa edição da RIGS, chamamos *Janelas*. Com a metáfora, pretendemos dizer algo sobre o que a gestão social nos permite. Não se tratam de “janelas de oportunidade”, como no jargão da gestão estratégia, retomando o contraponto apresentado por Fernando G. Tenório. As *Janelas*, nesse conjunto de fotografias, nos permitem aprender sobre o olhar da gestão social para dentro, para fora e para além do mundo das organizações. Pelas muitas janelas da gestão social, podemos trilhar caminhos mais suaves e solidários, conectando sociedade e meio ambiente, como o caminho do trem em Morretes (SC), na capa. Podemos compreender as pessoas no seu contexto, buscando melhorá-lo, valorizá-lo, animá-lo, como na primeira fotografia, do Farol da Barra, em Salvador (BA). Também, podemos permitir sermos vistos por um olhar autêntico e sincero, como o do pescador na janela de sua casa, em Barra Grande (BA), na segunda fotografia. Ainda, podemos contribuir para que os sujeitos construam suas próprias janelas, e se sintam mais seguros, como o que fez o cãozinho em São Paulo (SP), da fotografia 3. Pelas janelas da gestão social, podemos ver muitas outras janelas e, ao mesmo tempo, a beleza única de um lugar, ou de qualquer lugar, como nos permite pensar a fotografia 4, que dispensa apresentação. Pelas janelas da gestão social, podemos olhar o passado para viver melhor o presente, como na fotografia feita do lado de fora da cidade murada em Cartagena, Colômbia. Podemos desejar um futuro bonito e acolhedor como o pôr do sol no mar calmo da Bahia de Todos os Santos, na fotografia da última janela.









