

MÁRCIA MARIA DE MEDEIROS TRAVASSOS SAEGER
JÚLIO AFONSO SÁ DE PINHO NETO

DIRETRIZES PARA A IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO

NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
DE JOÃO PESSOA/PB

Diretrizes para a implantação da Gestão da Informação e do Conhecimento

NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOÃO PESSOA/PB



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Reitora MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ
Vice-Reitora BERNARDINA M^ª JUVENAL FREIRE DE OLIVEIRA
Pró-Reitora PRPG MARIA LUIZA PEREIRA DE ALENCAR MAYER FEITOSA



EDITORA UFPB

Diretora IZABEL FRANÇA DE LIMA
Supervisão de administração GEISA FABIANE FERREIRA CAVALCANTE
Supervisão de Editoração ALMIR CORREIA DE VASCONCELLOS JUNIOR
Supervisão de Produção JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

Conselho Editorial ADAILSON PEREIRA DE SOUZA (Ciências Agrárias)
ELIANA VASCONCELOS DA SILVA ESVAEL (Linguística, Letras e Artes)
FABIANA SENA DA SILVA (Interdisciplinar)
GISELE ROCHA CÔRTEZ (Ciências Sociais e Aplicadas)
ILDA ANTONIETA SALATA TOSCANO (Ciências Exatas e da Terra)
LUANA RODRIGUES DE ALMEIDA (Ciências da Saúde)
MARIA DE LOURDES BARRETO GOMES (Engenharias)
MARIA PATRÍCIA LOPES GOLDFARB (Ciências Humanas)
MARIA REGINA DE VASCONCELOS BARBOSA (Ciências Biológicas)

Conselho Científico MARIA AURORA CUEVAS-CERVERÓ (Universidad Complutense Madrid /ES)
JOSÉ MIGUEL DE ABREU (UC/PT)
JOAN MANUEL RODRIGUEZ DIAZ (Universidade Técnica De Manabí/EC)
JOSÉ MANUEL PEIXOTO CALDAS (USP/SP)
LETÍCIA PALAZZI PEREZ (UNESP/MARÍLIA/SP)
ANETE ROESE (PUC MINAS/MG)
ROSÂNGELA RODRIGUES BORGES (UNIFAL/MG)
SILVANA APARECIDA BORSETTI GREGORIO VIDOTTI (UNESP/MARÍLIA/SP)
LEILAH SANTIAGO BUFREM (UFPR/PR)
MARTA MARIA LEONE LIMA (UNEB/BA)
LIA MACHADO FIUZA FIALHO (UECE/CE)
VALDONILSON BARBOSA DOS SANTOS (UFCG/PB)

MÁRCIA MARIA DE MEDEIROS TRAVASSOS SAEGER
JÚLIO AFONSO SÁ DE PINHO NETO

**Diretrizes para a implantação da Gestão
da Informação e do Conhecimento**

NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOÃO PESSOA/PB

Editora UFPB
João Pessoa/PB
2020

Direitos autorais 2019 – Editora UFPB

Efetuada o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS À EDITORA UFPB

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Impresso no Brasil. Printed in Brazil.

Projeto Gráfico	EDITORA UFPB
Editoração Eletrônica e Capa	MICHELE HOLANDA
Desenho de vetores da capa	FREEPIK

CATALOGAÇÃO NA FONTE:

BIBLIOTECA CENTRAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

S127d	Saeger, Márcia Maria de Medeiros Travassos. Diretrizes para a implantação da gestão da informação e do conhecimento : no orçamento participativo de João Pessoa/ PB / Márcia Maria de Medeiros Travassos Saeger, Júlio Afonso Sá de Pinho Neto. - João Pessoa : Editora UFPB, 2020. 311 p. : il. ISBN: 978-85-237-1530-4 1. Orçamento participativo – João Pessoa (PB). 2. Gestão da informação – Orçamento público. 3. Gestão do conhecimento – Orçamento público. I. Pinho Neto, Júlio Afonso Sá de. II. Título.
UFPB/BC	CDU 657(813.3)

EDITORA UFPB CIDADE UNIVERSITÁRIA, CAMPUS I – S/N
JOÃO PESSOA – PB, CEP 58.051-970
EDITORA.UFPB.BR | EDITORA@UFPB.EDU.BR
FONE: (83) 3216.7147

Editora filiada à



Livro aprovado para publicação através do Edital Nº 01/2019, financiado pelo Programa de Apoio a Produção Científica – Pró-Publicação de Livros da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba.

AGRADECIMENTOS

À equipe gestora do Orçamento Participativo de João Pessoa. Aos gestores, articuladores e conselheiros que compreenderam a motivação deste estudo e aceitaram compartilhar as suas experiências e percepções sobre o Programa.

Especialmente, aos cidadãos do município de João Pessoa, que, na qualidade de representantes de suas comunidades, abriram as portas de suas residências e nos receberam tão bem, partilhando conosco suas vivências junto ao Orçamento Participativo... aqui fica o mais sincero desejo de que os achados que aqui apresentamos possam incentivar a adoção de uma gestão pública plenamente participativa, onde todos tenham voz e vez. Participemos, é direito de todos nós!

Por fim, agradecemos a todos que, de alguma forma, contribuíram para a concretização deste trabalho!

O conhecimento de qualquer tipo causa uma mudança na consciência de onde é possível criar novas realidades.

Deepak Chopra

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	13
2 INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO RECURSOS ESSENCIAIS À EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	23
2.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR: CONCEITO, CONTEXTO E POSSIBILIDADES	25
2.2 A INFORMAÇÃO E O CONHECIMENTO SOB A PERSPECTIVA DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO	37
2.3 AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS À IMPLANTAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	57
3 GESTÃO PÚBLICA EM UM CONTEXTO PARTICIPATIVO: Concepções teóricas e práxis	63
3.1 GESTÃO PÚBLICA: DO MODELO TRADICIONAL AO SISTEMA PARTICIPATIVO	64
3.2 EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA	78
4 O PROCESSO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO	97
4.1 GESTÃO DA INFORMAÇÃO E GESTÃO DO CONHECIMENTO: HISTÓRICO E PROPOSTAS CONCEITUAIS	98
4.2 POSSIBILIDADES DE IMPLANTAÇÃO DA GI E DA GC NAS ORGANIZAÇÕES.....	112
4.3 A PERSPECTIVA INTEGRADA DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO.....	133
5 CONSTRUINDO A PESQUISA DE CAMPO.....	145
5.1 CAMPO EMPÍRICO E SUJEITOS DA PESQUISA	148
5.2 INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	151
5.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS	155

6 O PROCESSO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOÃO PESSOA.....	161
6.1 CAMPO DE ESTUDO: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA/PB.....	162
6.2 CRIAÇÃO DO CONHECIMENTO NO OPJP.....	179
6.3 ORGANIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO PARA O OPJP	226
6.4 UTILIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO NO OPJP	244
7 DIRETRIZES PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM PROCESSO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOÃO PESSOA.....	263
7.1 DIRETRIZES EDUCACIONAIS	267
7.2 DIRETRIZES TÉCNICAS	275
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	287
REFERÊNCIAS	293
SOBRE OS AUTORES.....	311

APRESENTAÇÃO

Este livro apresenta uma proposta de diretrizes para a implantação da Gestão da Informação e do Conhecimento (GIC) no Orçamento Participativo do município de João Pessoa/PB (OPJP). A obra foi originada a partir da Tese de Doutorado da primeira autora, intitulada *Análise do processo de Gestão da Informação e do Conhecimento no Orçamento Participativo do município de João Pessoa/PB*, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do segundo autor.

A análise do processo de GIC do OPJP revelou a existência de ações de GI e de GC adotadas pela gestão do Programa, mas estas não resultam de um processo planejado especificamente para o OPJP. Com isso, a gestão dos fluxos informacionais do Programa apresenta limitações quanto aos seus resultados, comprometendo o amplo acesso e uso da informação por parte dos diferentes atores a ele relacionados. Buscando contribuir para a melhoria da gestão destes fluxos, foram propostas as diretrizes apresentadas nesta obra.

1

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A necessidade de buscar soluções para os problemas de impacto coletivo tem como resultado a elaboração de um conjunto de diretrizes capazes de viabilizarem a melhoria da qualidade de vida dos sujeitos. Tais diretrizes, denominadas políticas públicas, devem se constituir em meios de promoção do desenvolvimento social e da integração dos indivíduos na comunidade, de modo a permitir a igualdade de condições para o exercício da cidadania.

Entretanto, é necessário ressaltar que essas políticas não podem se traduzir em ações de cunho meramente assistencialista, nem tampouco devem ser elaboradas apenas por membros externos à comunidade, que não conheçam as suas reais necessidades. Isto porque, tomando como referência a concepção de autores como Silvestre (2010), Batista (2012) e Secchi (2016), o processo de elaboração e avaliação das políticas públicas não cabe unicamente ao Estado, uma vez que dele fazem parte diferentes atores sociais, como empresas, organizações sem fins lucrativos, associações civis e os próprios cidadãos.

Nesse aspecto, a partir dessa abordagem multicêntrica ou coletiva, percebe-se o quão relevante é a participação dos diferentes atores sociais em todo o processo de formulação, implementação e avaliação dessas políticas, sendo fundamental que esses atores envidem esforços para conquistar espaços de participação. Para tanto, é essencial que

as condições para buscar, acessar, produzir, distribuir e compartilhar informações capazes de gerar novos conhecimentos sejam iguais para todos, uma vez que é por meio do acesso e uso da informação e do conhecimento que tal participação poderá se concretizar.

Todavia, a sociedade contemporânea, denominada sociedade da informação ou sociedade do conhecimento, ainda vivencia sérios problemas no que se refere às condições de igualdade para o pleno exercício da cidadania. Tal fato pode ser explicado pois, apesar de se pressupor que na sociedade do conhecimento “[...] ele é acessível para todos e não mais apenas para alguns eleitos”, como afirmam Longo et al. (2014, p. 43), ainda se percebe que um dos principais fatores de exclusão é decorrente das assimetrias em relação ao acesso à informação e, conseqüentemente, às novas possibilidades de construção do conhecimento para determinados segmentos da sociedade (MIRANDA; STREIT, 2007; SANTOS, 2009).

No escopo dos programas de governo que se fundamentam na participação popular para a gestão de políticas públicas, destaca-se o Orçamento Participativo (OP), que tem como objetivo primordial a inclusão de toda a comunidade nas discussões sobre a utilização dos recursos públicos para o investimento em políticas públicas voltadas para atender as necessidades sociais (AVRITZER, 2009; SANTOS, 2009; HEREDIA ET AL., 2012; CARLOS, 2015).

O OP é uma rede constituída por um conjunto de atores, pertencentes a diferentes grupos políticos e sociais, com necessidades, interesses, papéis e formas de participação distintos (HEREDIA et al., 2012). Em sua dinâmica de funcionamento, é possível identificar que essa rede é composta a partir de três grandes dimensões: política, social e técnica.

A dimensão política, consoante entendimento de Santos (2009), se dá em virtude da definição orçamentária municipal, fortalecendo as

relações políticas e administrativas entre a sociedade e o Estado. Nesse sentido, ao ser discutido e definido em conjunto com a sociedade, o orçamento passa a servir como um “[...] mecanismo central de controle público sobre o Estado” (SANTOS, 2009, p. 564).

Por sua vez, a dimensão social é percebida como consequência do aspecto político, na medida em que a sociedade vai desenvolvendo a capacidade de organização e participação nos centros de decisão (AVRITZER, 2009). Com isso, a destinação do orçamento municipal é resultante de uma escolha coletiva, cujo objetivo é fazer com que os diferentes atores sociais decidam, juntamente com o Estado, como os problemas públicos deverão ser solucionados.

Já a dimensão técnica corresponde à determinação de critérios para analisar a compatibilidade entre as decisões da sociedade participante e as possibilidades – financeiras, legais e técnicas – para executar tais demandas sociais (CARLOS, 2015).

A partir dessas três dimensões, que são fortemente interligadas, é possível perceber que a rede que constitui o OP é sustentada por um denso fluxo informacional, uma vez que os diferentes atores sociais que fazem parte desse processo devem acessar e compartilhar intensamente informações e conhecimentos para deliberar e decidir sobre a formulação, implantação e avaliação das políticas públicas.

Nesse cenário, considerando a complexidade característica de programas dessa natureza, a gestão dos fluxos informacionais do OP se torna uma ação primordial para a administração pública, posto que ela capacita os sujeitos e permite o uso estratégico da informação e do conhecimento por todo o desenvolvimento do OP, contribuindo para a sua eficiência.

Ao se analisar o contexto do OP, desde o seu surgimento no Brasil, bem como toda a sua trajetória de expansão, inclusive em outros países

na América, na Europa e na África, percebe-se que a sistemática de desenvolvimento desse tipo de programa tem como base de sustentação o diálogo entre a sociedade e os gestores públicos, em um sistema de democracia participativa.

Nesse aspecto, Saravia (2006), Fedozzi (2007), Silvestre (2010) e Secchi (2016) ressaltam a importância da participação dos membros da comunidade no processo de formulação e avaliação das políticas públicas, por serem estes os detentores do conhecimento específico acerca de suas maiores necessidades. Por conseguinte, tal natureza dialógica necessita, para ser profícua, que os sujeitos possuam condições – políticas, sociais e culturais – de participar ativamente dos debates e das decisões coletivas. Atente-se também para o fato de que esses sujeitos pertencem a diferentes grupos, instituições (políticas ou civis) e que possuem interesses e formas de atuação distintos junto ao OP.

Entretanto, é muito frequente perceber que nem sempre a gestão de programas como o OP é eficiente, seja pela ausência de um espaço que viabilize o diálogo entre os gestores públicos e a sociedade, ou pela falta de meios que possibilitem a correta gestão dos recursos, sobretudo da informação e do conhecimento (CARVALHO, 2013).

Considerando que todos esses aspectos irão variar entre os OP de cada município, já que as necessidades, as formas de organização social e política e a cultura dos sujeitos participantes são diferentes (DIAS, 2014), faz-se necessário, para uma melhor compreensão do que se pretendeu investigar a partir desta pesquisa, apresentar o Orçamento Participativo de João Pessoa/PB (OPJP).

O OP foi implantado em João Pessoa desde o ano de 2005, período em que, de acordo com Fedozzi e Lima (2014), a adoção de metodologias participativas estava em franca ascensão no Brasil. Contudo, apenas no ano de 2013 o OPJP foi institucionalizado pela Lei Ordinária Municipal nº 12.539, de 12 de março de 2013 (JOÃO PESSOA, 2013). Atualmente, ele é composto por um ciclo anual dividido em seis etapas, cujas descrições são apresentadas no quadro 1.

Quadro 1 – Descrição do ciclo do OP de João Pessoa

Etapas	Descrição
Reuniões preparatórias	Objetivam contemplar todos os bairros da cidade, na intenção de eleger o Conselho Municipal e incentivar a participação da comunidade no OP.
Audiências regionais	Momento em que ocorrem os diálogos com a população de cada comunidade sobre as suas necessidades, além do retorno sobre aquelas demandas que já foram geradas em anos anteriores.
Assembleia geral	Eleição dos representantes de cada região que irão compor o Conselho Regional.

Caravana de participação popular	Etapa destinada ao acompanhamento das demandas em execução, bem como daquelas obras já concluídas.
Formação do Conselho	Realização de ciclos de formação que contemplem o Conselho do OP e a sociedade civil.
Avaliação do ciclo	A equipe gestora, juntamente com o Conselho do OP, fazem o controle do ciclo, com base nas ações para o atendimento das demandas eleitas.

Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa (2017).

O OPJP é representado por uma Secretaria Executiva, composta pelo Secretário, pelos gestores que o auxiliam e pelos funcionários lotados nessa Secretaria. Além disso, figuram entre os participantes do OPJP os articuladores, sendo um para cada região, os conselheiros municipais e conselheiros regionais, além da própria sociedade civil, representada por membros das comunidades que participam de todo o ciclo do OP.

A partir dessa breve descrição das etapas e dos atores que compõem o OPJP, é possível identificar a existência de uma complexa rede de agentes e instituições e de diferentes formas de representação social, de oportunidades de organização e de espaços de atuação da sociedade. Some-se a isso a necessidade de que os gestores públicos desenvolvam

ações voltadas para integrar toda essa rede que compõe o OP durante o desenvolvimento de cada ciclo.

É possível perceber também que circula por essa rede um intenso volume de informações e conhecimentos, recursos estes que são fundamentais à manutenção do diálogo entre os agentes, à elaboração das políticas públicas municipais, à execução das ações da gestão do OP e à eficiência do Programa.

Nesse sentido, na intenção de se obter uma melhor compreensão sobre a dinâmica do OPJP em suas práticas cotidianas, para além da descrição das etapas do ciclo anual, foram realizadas duas observações preliminares em assembleias regionais ocorridas, respectivamente, nos anos de 2016 e 2017, onde ocorreram diálogos informais com alguns dos participantes dessas assembleias.

Foi realizada também, no ano de 2017, uma entrevista com o gestor do OPJP, na intenção de identificar mais aspectos relacionados à gestão do Programa. A partir das observações realizadas e dos relatos obtidos, foi possível levantar, então, as seguintes hipóteses:

- a) existe a necessidade de desenvolver um conjunto de competências informacionais para que os cidadãos que fazem parte do OPJP atuem de maneira participativa junto ao Programa;
- b) a gestão dos fluxos informacionais necessária à formulação e à avaliação de algumas das políticas públicas desenvolvidas no município a partir do OPJP, como também à própria gestão do Programa, não é realizada de forma profissional, carregando consigo inúmeros equívocos, lacunas e fragilidades no que se refere

às possibilidades de criação e compartilhamento do conhecimento;

- c) existe um denso fluxo informacional que circula pela rede que compõe o OPJP, mas que ainda não é devidamente percebido pela gestão do Programa, o que acaba por comprometer o acesso e uso da informação por parte dos vários atores que integram essa rede.

As hipóteses levantadas evidenciaram a necessidade de se conhecer em profundidade o OPJP e como o processo de GIC vem sendo desenvolvido no âmbito do Programa, de modo a confirmá-las ou não.

Diante do exposto, tendo como fundamento a necessidade de uma gestão eficiente e eficaz do OPJP, que privilegie a melhor utilização da informação e do conhecimento em prol dessa gestão e da melhoria da qualidade de vida da população, a pesquisa apresentada nesta obra foi norteadada pelo seguinte questionamento: como as ações de Gestão da Informação e do Conhecimento poderão contribuir com a gestão do Orçamento Participativo de João Pessoa?

A busca por respostas a tal inquietação levou à formulação de alguns objetivos, sendo o principal deles analisar a contribuição que as ações de Gestão da Informação e do Conhecimento podem trazer à gestão do Orçamento Participativo do município de João Pessoa/PB.

Buscou-se ainda conhecer o perfil dos agentes que compõem o Orçamento Participativo de João Pessoa e os papéis que eles desempenham; identificar os mecanismos de criação/aquisição do conhecimento entre os sujeitos participantes do OPJP, bem como as ações voltadas para o seu registro, a partir da explicitação de conhecimentos; verificar como a informação é organizada para a gestão do OPJP, considerando-se os mecanismos de edição, transferência, reaproveitamento, arquivamento e

descarte da informação; descrever o acesso e a utilização da informação e do conhecimento na gestão do OPJP; e, propor diretrizes capazes de contribuir com a implantação de um processo de GIC no OPJP.

Defendeu-se que o Orçamento Participativo de João Pessoa, da maneira como vem sendo gerido, não atinge plenamente aos seus objetivos, pois as ações de gestão da informação e do conhecimento existentes no Programa ainda são incipientes.

A investigação pretendida com essa pesquisa apresenta justificação de ordem prática, posto que a GIC voltada para o contexto da gestão pública participativa é capaz de abarcar aspectos que vão além dos elementos puramente técnicos relacionados à gestão. Isto porque a gestão pública com essa natureza coletiva tem como alicerce a participação popular, que, por sua vez, está intimamente relacionada às condições de exercício pleno da cidadania desses sujeitos, o que não pode ocorrer de maneira dissociada do acesso à informação.

Considerando que os processos de GIC pensados para Programas como o OP devem ser sustentados em práticas que fortaleçam a participação popular e que privilegiem a gestão dos fluxos informacionais em todas as suas esferas de desenvolvimento, esta pesquisa almeja contribuir com a elaboração de diretrizes que contemplem toda a complexidade desse processo, o que deverá, inegavelmente, trazer benefícios à população da cidade de João Pessoa.

2

INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO: RECURSOS ESSENCIAIS À EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A adoção de metodologias participativas de governo insere nos centros de decisão diferentes atores sociais e exige dos gestores a escolha de mecanismos que superem o mero discurso da participação popular, traduzindo-se em ações concretas de uma gestão coletiva dos recursos públicos.

Nesse sentido, é inegável reconhecer que os programas de cunho participativo provocam, por sua própria natureza, o surgimento de uma arena de embates, na medida em que disponibilizam espaços de diálogo entre sujeitos com diferentes interesses, posições sociais, capacidades de argumentação e de percepção do seu real papel junto à sociedade. É inegável também reconhecer que nesses espaços de participação habitam diferentes saberes, que, igualmente importantes, devem se fazer conhecer para que as discussões sejam, de fato, participativas, em uma perspectiva inclusiva e democrática de gestão.

Esse cenário revela algumas condições fundamentais para que se tenha um eficiente sistema de gestão pública participativa, discutidas por autores como Minghelli (2005), Fedozzi (2007), Santos (2009), Silvestre (2010), Heredia et al. (2012) e Oliveira (2015):

- a) os sujeitos devem atuar junto à gestão pública, com uma capacidade crítica, reflexiva e argumentativa, conhecendo o seu papel na sociedade e como eles podem

efetivamente contribuir com a coletividade, a partir do acesso à informação e do comprometimento com a cidadania;

- b) os gestores públicos devem não apenas incentivar essa participação, a partir da adoção de metodologias participativas de governo, a exemplo dos orçamentos participativos, mas também, capacitar os sujeitos para uma participação efetiva;
- c) a gestão pública deve ser concebida como um processo contínuo, não limitado ao lapso temporal de um mandato político. Portanto, os programas de gestão participativa devem ter continuidade, o que exige, dentre um conjunto de fatores, condições técnicas, com a disponibilização de documentos, relatórios, projetos, enfim, de todas as informações necessárias à plena continuidade da gestão.

Os sistemas de gestão pública participativa têm como fio condutor para a efetivação dos seus objetivos um volume imensurável de informações e conhecimentos, uma vez que todas as suas ações demandam o uso da informação e do conhecimento coletivo.

Nesse sentido, para que todas essas condições sejam satisfeitas, a eficiência dos programas de gestão participativa depende de como a informação e o conhecimento são percebidos e utilizados em prol de uma melhor gestão pública e do pleno atendimento às necessidades da coletividade, sendo este o fio condutor das discussões tecidas neste capítulo.

2.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR: CONCEITO, CONTEXTO E POSSIBILIDADES

No Brasil, as iniciativas de participação popular ganharam força nos anos 1980, marcadas pela crise provocada pelo aparato burocrático e centralizador estatal, em que a participação da população se restringia ao exercício do sufrágio, realizado somente a cada período eleitoral, onde a sociedade civil não fazia parte diretamente dos centros de decisão.

Tal problemática culminou na “necessidade de reestruturação da espacialidade pública através da criação de instrumentos de participação diferenciados”, como ressalta Minghelli (2005, p. 106), articulando ao sistema representativo diferentes formas de deliberação local, por meio do diálogo com os sujeitos.

Nesse contexto, a participação popular é compreendida como um processo construído a partir das relações que os sujeitos são capazes de estabelecer, tendo como consequência ações voltadas para o alcance da sociedade. Assim, Carlos (2015, p. 41) aponta para uma concepção de participação que “transfere seu conteúdo da dimensão superficial do mero ativismo imediatista, em geral sem consequência para o todo, para o cerne das estruturas sociais, políticas e econômicas”.

Em sentido análogo, Nassuno (2011, p. 63) entende que a participação popular é “a intervenção direta dos agentes sociais nas atividades públicas”. A referida autora argumenta que em tal concepção de participação não está incluída ainda aquela relacionada ao exercício do voto, sendo, portanto, direcionada apenas às ações que os sujeitos são capazes de empreender para dialogar uns com os outros e assim intervir na sociedade em nome do bem coletivo.

Tais visões acerca da participação popular se assemelham ao que Arnstein (2007) considera como nível mais elevado de poder do cidadão, onde os sujeitos não apenas podem ouvir e serem ouvidos, mas também estabelecem parcerias, partilham o poder e ocupam o seu lugar nos centros de decisão. Para a referida autora, a participação social enquanto poder do cidadão significa

a redistribuição de poder que permite que os cidadãos que não têm, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, sejam deliberadamente incluídos no futuro. É a estratégia pela qual os não-membros se unem para determinar como a informação é compartilhada, metas e políticas são definidas, os recursos fiscais são alocados, os programas são operados e os benefícios, como contratos e clientelismo, são parcelados. Em suma, é o meio pelo qual eles podem induzir uma reforma social significativa que lhes permita compartilhar os benefícios da sociedade afluenta (ARNSTEIN, 2007, p. 216, tradução nossa).

Nesse sentido, a participação popular está diretamente ligada à extensão de poder dos sujeitos para intervir, de fato, na sociedade. Sem essa redistribuição de poder, a participação se torna vazia para aqueles que não têm acesso aos centros de decisão.

Por conseguinte, tal concepção de participação popular enquanto um conjunto de iniciativas dos diferentes atores sociais para atuar junto às questões de ordem pública revela a estreita relação que esta possui com a cidadania, posto que, consoante o pensamento de Minghelli (2005) e Silva et al. (2005), o acesso aos espaços públicos se dá por meio do exercício da cidadania.

Ademais, as deliberações existentes entre os sujeitos terão, de fato, caráter coletivo, somente quando esses agentes sociais reconhecerem o

que se constitui um problema de ordem coletiva e como as soluções de enfrentamento a esses problemas podem ser delineadas.

Nesse sentido, Silvestre (2010), Secchi (2016) e Oliveira (2017) convergem no entendimento de que um problema público é aquele que trata de questões com alcance muito superior ao nível local, apesar de sua origem particular, por poder impactar, ainda que indiretamente, a sociedade em geral.

Desse modo, a falta de oportunidades de trabalho e geração de renda ou a ausência de ações voltadas para o enfrentamento do problema das drogas podem ter reflexos no aumento da violência, problema que não está circunscrito a um determinado grupo ou comunidade local, mas que passa a atingir a sociedade como um todo.

Por conseguinte, o reconhecimento desses problemas de ordem coletiva e as discussões voltadas para solucioná-los não podem prescindir da participação dos sujeitos, o que reflete a importância do comprometimento com a cidadania. Kobashi e Tálamo (2003), Minghelli (2005) e Santos, Duarte e Prata (2008) compreendem que a cidadania não possui um conceito fixo, sendo decorrente de uma construção histórica, posto que o seu exercício varia no espaço e no tempo.

Kobashi e Tálamo (2003, p. 8-9), ressaltam que a cidadania “presupõe necessariamente o exercício de três direitos: os civis, os políticos e os sociais. Esses direitos garantem ao indivíduo participar da sociedade, nela integrar-se e nela intervir”.

O exercício da cidadania, conforme entendem Silva et al. (2005), se dá por meio da conquista desses direitos, assim como por meio da implementação de deveres, onde o verdadeiro cidadão deve ser capaz de se engajar na sociedade, reivindicar mudanças e lutar por uma maior

organização social. Ressalte-se que o exercício da cidadania é alicerçado no acesso e uso da informação.

Santos, Duarte e Prata (2008, p. 215) ressaltam que é por meio da informação que os sujeitos são capazes de “contribuir, participar e ocupar seu espaço na sociedade, assim como acompanhar, avaliar e questionar as ações do Estado com o objetivo de promover o bem comum”.

Entretanto, considerando que esse processo de discussão coletiva em prol de uma sociedade mais igualitária é intimamente relacionado às diferentes interpretações e capacidades dos sujeitos de construir significados (FRADE, 2002), percebe-se que o exercício da cidadania não depende apenas do acesso à informação, sendo mister o desenvolvimento de competências que os permitam identificar e utilizar as informações necessárias à solução dos seus próprios problemas e aqueles de ordem coletiva. Assim, para Santos, Duarte e Prata (2008, p. 215):

O desenvolvimento de competências informacionais deve priorizar a educação para a cidadania, em seus distintos componentes – formal, informal e permanente –, como aspecto fundamental para a construção das sociedades democráticas, criando uma cidadania culta e preparando os indivíduos para se envolverem de forma ativa e efetiva em tudo o que diga respeito à administração do seu país, não se limitando a aceitar passivamente o que é decidido pelos outros. A capacidade de acesso e de uso da informação vem se consolidando como o principal elemento para o desenvolvimento econômico e social, além de requisito para o exercício da cidadania.

Por meio desse processo educativo, os sujeitos desenvolvem competências que lhes permitem identificar, localizar, acessar, avaliar, utilizar e disseminar a informação (CONEGLIAN; SANTOS; CASARIN, 2010).

A competência informacional possui relevante papel social, pois, como afirmam Coneglian, Santos e Casarin (2010, p. 261),

o indivíduo competente em informação participa ativamente da construção de conhecimento e da sociedade, como sujeito que reflete e que tem uma visão crítica diante de um universo informacional denso e com informações conflitantes.

Diante do exposto, tendo como base as concepções apresentadas acerca da cidadania, adotou-se, para os fins desta pesquisa, o entendimento de que o exercício da cidadania se dá a partir da atuação contínua dos sujeitos nos espaços públicos, dialogando sobre as questões que permeiam os interesses coletivos, sendo fundamental, para tanto, o acesso e uso competente da informação.

A partir desse prisma, as discussões sobre os problemas de ordem pública devem ser norteadas por um conjunto de elementos balizadores, associadas a temas centrais que abarquem a coletividade. No rol desses temas, Ribeiro e Pinho Neto (2016) apresentam as linhas orientadoras da educação para a cidadania, ancorados no documento elaborado pela Direção-Geral da Educação do Governo de Portugal, no ano de 2012, onde são discutidas amplamente questões relacionadas à educação cidadã. Tais linhas versam sobre saúde, educação, cultura, emprego e renda, segurança, meio ambiente, saneamento, justiça e gestão.

A partir da identificação dos problemas relacionados a esses temas centrais, faz-se necessário pensar possibilidades para o seu enfrentamento, por meio da elaboração de um conjunto de diretrizes capazes de propor estratégias para a solução dos problemas de

ordem coletiva. Essas diretrizes são denominadas políticas públicas (SILVESTRE, 2010; RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013; SECCHI, 2016).

Na literatura podem ser encontradas diferentes concepções sobre o conceito de uma política pública e, conseqüentemente, sobre a definição dos atores que devem fazer parte do processo de sua elaboração, bem como do nível de alcance que elas devem ter para que assim sejam consideradas. Nesse aspecto, para uma melhor compreensão acerca do conceito de política pública, Secchi (2016, p. 2) levanta alguns questionamentos, a saber:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?
2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?
3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível mais estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?

No que concerne aos atores que fazem parte do processo de formulação das políticas públicas, Silvestre (2010, p. 48) identifica a ação de grupos de pressão não pertencentes ao Estado e que podem exercer influência sobre as decisões acerca de tais políticas, afirmando que “a ideia de que os governos são os principais atores das políticas públicas deve ser abandonada, porque os governos são parte dependente de um sistema muito mais amplo do que podemos conceber”.

Nesse sentido, é possível perceber que o processo de formulação das políticas públicas se dá a partir de uma abordagem multicêntrica, já que os problemas públicos têm alcance para todos os atores sociais. Essa abordagem é compreendida a partir de um sistema constituído

por organizações não governamentais, empresas, atores da sociedade civil e pelo próprio Estado, articulados em “esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas públicos” (SECCHI, 2016, p. 3).

O segundo questionamento levantado por Secchi (2016) versa sobre a ideia de que a política pública poderia estar relacionada à omissão ou à negligência do Estado, o que representaria uma outra possibilidade de conceituá-la. Nesse aspecto, o referido autor cita como exemplo a falta de ação estatal diante de um problema como a seca no Nordeste brasileiro, concluindo, contudo, que tal negligência não pode ser considerada uma política pública, uma vez que esta é caracterizada por uma ação orientada para a solução de um problema de ordem coletiva.

Por fim, no que concerne ao alcance das políticas públicas quanto ao seu nível de operacionalização, sendo esta uma terceira vertente para a sua conceituação, Secchi (2016) questiona que tipo de diretrizes (as de nível estratégico ou as de nível operacional) poderiam ser consideradas políticas públicas. Nesse sentido, Ribeiro e Bliacheriene (2013) e Secchi (2016) apontam diferentes tipologias de políticas públicas, considerando os vários níveis de alcance que elas podem apresentar, como pode ser observado no quadro 2.

Quadro 2 – Tipologias de políticas públicas

Tipologia de Lowi (1972)

Regulatórias: políticas que definem padrões de comportamento, serviços ou produtos para atores públicos e privados, a exemplo das regras de segurança alimentar ou dos códigos de trânsito.

Distributivas: são as políticas construídas a partir de barganhas entre grupos, gerando benefícios concentrados para alguns e custos distribuídos para toda a sociedade, como a isenção de taxas para alguns serviços públicos.

Redistributivas: políticas que redistribuem para outros grupos da sociedade aqueles benefícios concentrados em um grupo, a exemplo das cotas raciais em instituições de ensino superior.

Constitutivas: também conhecidas como metapolíticas, definem competências, regras sobre poderes e sobre as próprias definições de regras, a exemplo das regras do sistema político-eleitoral e das regras de participação da sociedade civil em decisões públicas.

Tipologia de Gormley (1986)

De sala operatória: consideradas tecnicamente muito densas, a exemplo da regulamentação sobre a qualidade da água ou sobre o licenciamento de medicamentos. São políticas que têm apelo popular.

De audiência: políticas de elaboração simples, sob o aspecto estrutural, mas que atraem grande atenção das pessoas e da mídia, como as políticas de cotas raciais ou de regulamentação do aborto.

De sala de reuniões: necessitam de conhecimento técnico para a sua elaboração e que atraem pouca atenção das pessoas, a exemplo das regras para o setor bancário ou reformas administrativas.

De baixo escalão: são políticas de elaboração simples e que atraem pouca atenção, como a regulação da prestação de informações aos cidadãos ou de rotinas administrativas para os servidores públicos.

Fonte: Elaborado a partir de Ribeiro e Bliacheriene (2013) e Secchi (2016).

Secchi (2016) ressalta que uma mesma política pública pode apresentar características de mais de um tipo. Além disso, em meio às diferentes classificações apresentadas, percebe-se que uma mesma política pública pode ser desenvolvida em níveis operacionais diferentes, a exemplo das políticas constitutivas, que podem ser pensadas com alcance em nível municipal, como também em nível nacional.

Portanto, considerando o que fora até aqui apresentado, compreende-se que uma política pública se constitui em um conjunto de ações direcionadas para a solução dos problemas públicos, independente do seu nível de alcance, cabendo a toda a sociedade o papel de identificar esses problemas e pensar nas várias possibilidades para o seu enfrentamento.

A partir dessa concepção, e retomando o conceito de participação popular de Nassuno (2011, p. 63) como sendo “a intervenção direta dos agentes sociais nas atividades públicas”, conclui-se que a discussão sobre as políticas públicas se constitui em um campo fértil e de considerável relevância para a efetivação da participação popular. A esse respeito, Wiig (2002) comenta que a participação popular e a cidadania são fortes aliados da política pública. Nesse aspecto, cabe aos governantes a adoção de meios que fomentem essa participação e aos próprios cidadãos a cobrança da criação de espaços próprios para este fim.

No que concerne às possibilidades de participação popular, a Constituição Federal de 1988 garante aos cidadãos o direito à iniciativa popular, à participação no processo de organização das cidades e na definição de políticas públicas, sendo, portanto, “capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 65). Ressalte-se que tais possibilidades

não foram criadas com a Constituição de 1988, uma vez que já existiam iniciativas participativas no Brasil, mas foram institucionalizadas pela Carta Magna (CRUZ, 2008).

Ao longo do tempo, iniciativas de gestão participativa como os Conselhos Municipais, as consultas à população e os orçamentos participativos tornaram-se uma preocupação dos governantes, para além da associação a determinados partidos políticos, fortalecendo, cada vez mais, a participação popular (SANTOS; AVRITZER, 2009).

Um dos aspectos fundamentais acerca de tais iniciativas é que elas exigem a adoção de práticas de gestão capazes de fortalecer os diálogos entre a sociedade e os governos, nas discussões sobre os problemas de ordem coletiva, como também devem ser alicerçadas na emancipação dos sujeitos e na capacidade argumentativa, já que estes deverão buscar o entendimento mútuo acerca dos problemas públicos e de suas possíveis soluções por meio do diálogo, a partir de uma postura comprometida com a cidadania.

Tal perspectiva revela que a gestão participativa assenta em um contexto comunicativo, o que vai ao encontro daquilo que Habermas (2003, p. 123) argumenta, na Teoria da Ação Comunicativa (TAC): “não existe nenhuma forma de vida sociocultural que não esteja pelo menos implicitamente orientada para o prosseguimento do agir comunicativo com meios argumentativos”.

A TAC explica as relações e interações entre os sujeitos por intermédio de uma ação de natureza comunicativa, tendo como elementos principais o diálogo, a linguagem e os sujeitos. Isto porque essa ação orientada para o entendimento mútuo se dá a partir da comunicação mediada por uma linguagem comum.

A esse respeito, Habermas (1993, p. 98, grifo do autor) afirma que “os indivíduos socializados, quando no seu dia a dia se comunicam entre si por meio da linguagem comum, não têm como evitar que se empregue essa linguagem *também* no sentido voltado ao entendimento”. Ressalte-se que o agir comunicativo deve ser compreendido no contexto em que ele ocorre, e não como uma ação isolada, na medida em que existe um contexto que irá reger as motivações, as argumentações e as decisões dos sujeitos que dialogam entre si.

Habermas (1997) ressalta ainda que esses contextos interativos representam interações simples e saberes especializados, a despeito da religião, família, ciência, moral. Em se tratando de um contexto mais amplo, onde os problemas públicos são discutidos pelos sujeitos sob um prisma coletivo, o autor chama atenção para a noção de esfera pública.

Nesse sentido, o espaço ou esfera pública se constitui em uma “rede de discursos e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, morais e éticas” (HABERMAS, 1997, p. 47). Assim, é por meio do agir comunicativo que a esfera pública se reproduz, prevalecendo a necessidade de que os sujeitos sejam capazes de deliberarem sobre os problemas públicos a partir de um conhecimento amplo sobre o que realmente se constitui no interesse coletivo.

Apesar das críticas recebidas, sobretudo em virtude de que esse ideal democrático é dependente de uma sociedade emancipada e devidamente esclarecida, tal concepção habermasiana se alinha diretamente com aquilo que é necessário à implantação das iniciativas de gestão participativa. Isto porque é possível considerar que somente por meio do diálogo é que a ação dos sujeitos em um espaço público poderá produzir novos consensos, sendo essencial, para tanto, a existência de uma linguagem e a capacidade de construção de novos conhecimentos.

Entretanto, Ribeiro e Bliacheriene (2013) ressaltam o caráter dispersivo que algumas iniciativas locais – a exemplo dos orçamentos participativos – podem ter, por não estarem integradas a outros locais e níveis de governo. Além disso, os referidos autores chamam atenção para a dificuldade no acesso à informação pública, que nem sempre é disponibilizada aos cidadãos.

Nesse aspecto, por mais que a sociedade se organize para tomar o seu lugar nos espaços de discussão coletiva, é primordial a garantia do acesso à informação e o desenvolvimento de condições para que ela seja utilizada de maneira eficiente, sobretudo aquela informação que contribuirá para o esclarecimento dos sujeitos quanto às questões sociais.

Destarte, a existência de uma participação popular baseada nessa perspectiva dialógica e coletiva é fortemente relacionada às possibilidades para o pleno exercício da cidadania, o que requer, inegavelmente, condições de acesso, produção e compartilhamento de informações. Ademais, esses sujeitos deverão possuir também um conjunto de competências necessárias à utilização dessas informações, sendo capazes, portanto, de gerar novos conhecimentos em benefício da coletividade.

Por conseguinte, considerando a importância que a informação e o conhecimento possuem para o desenvolvimento de uma sociedade capaz de exercer o seu papel frente a um sistema de democracia participativa, tem-se, nesses dois fenômenos, o cerne da discussão seguinte.

2.2 A INFORMAÇÃO E O CONHECIMENTO SOB A PERSPECTIVA DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

É indiscutível que a informação e o conhecimento são essenciais ao desenvolvimento de quaisquer disciplinas. Todavia, em meio às diferentes possibilidades de uso, as preocupações com a conceituação

de ambos serão direcionadas aos objetivos dessas disciplinas. Por conseguinte, não existe uma única definição para a informação, bem como para a identificação da sua função e relevância junto à sociedade. De igual modo, os estudos sobre o conhecimento requerem uma reflexão histórica e filosófica, a fim de que se possa perceber os diferentes tipos de conhecimento existentes e os processos necessários à sua construção e socialização.

Contudo, em meio a esse conjunto de perspectivas conceituais, para que se alcance uma melhor compreensão acerca do significado da informação e do conhecimento, sobretudo no contexto desta pesquisa, faz-se mister estudá-los a partir do campo destinado a tratar dos vários aspectos que os envolvem, desde a sua gênese, até as questões práticas relacionadas às possibilidades de sua utilização.

Tal ideia é defendida por Capurro e Hjørland (2007, p. 152), ao afirmarem que “o significado dos termos deve ser considerado na estrutura das teorias a que se supõe que eles sirvam”, entendendo-se que o campo que melhor acolhe a discussão aqui proposta é a Ciência da Informação.

Assim, antes de discutir as diferentes perspectivas conceituais acerca da informação e do conhecimento, buscar-se-á contextualizar o campo da CI, a partir da sistematização de alguns conceitos que lhe são atribuídos.

2.2.1 O campo da Ciência da Informação

A Ciência da Informação pode ser compreendida como o campo destinado aos estudos sobre os problemas relacionados à natureza, manifestação e efeitos dos fenômenos básicos – informação e conhecimento – bem como suas estruturas e processos de comunicação e uso. Tal

concepção deixa claro o objeto da CI, qual seja o fenômeno informação e os múltiplos aspectos a ele relacionados.

Entretanto, considerando que a informação resulta dos agenciamentos humanos, sendo, portanto, um fenômeno social e psicológico, como argumenta Bates (1999), as mudanças nas dinâmicas sociais e nas formas que os sujeitos interagem com a informação fizeram com que, ao longo do tempo, as questões relacionadas ao objeto de estudo da CI também fossem alteradas, o que foi igualmente refletido nas tentativas de conceituar o campo.

Em seu estudo acerca da história da CI, Araújo (2017) revela a importância de se construir um mapeamento para uma melhor compreensão sobre o significado da expressão ‘Ciência da Informação’. Tal necessidade advém dos diferentes significados e ações – institucionais e intelectuais – desenvolvidas ao longo do tempo, na tentativa de consolidar o campo. Assim, “a imensa diversidade destas ações acabou por dificultar um entendimento consensual do que seja a própria CI, existindo muita discordância sobre sua identidade e seus limites” (ARAÚJO, 2017, p. 10).

Desse modo, em meio às diferentes definições encontradas na literatura, Harold Borko, em seu artigo intitulado *Information Science: what is it?*, publicado ao final dos anos 1960, conceitua a CI como sendo:

A disciplina que investiga as propriedades e o comportamento da informação, as forças que regem o fluxo informacional e os meios de processamento da informação para a otimização do acesso e uso. Está relacionada com um corpo de conhecimento que abrange a origem, coleta, organização, armazenamento, recuperação, interpretação, transmissão, transformação e utilização da informação. Isso inclui a investigação, as representações da informação tanto no sistema natural, como no artificial, o uso de

códigos para uma eficiente transmissão de mensagens e o estudo dos serviços e técnicas de processamento da informação e seus sistemas de programação (BORKO, 1968, p. 3, tradução nossa).

O conceito proposto pelo referido autor revela a preocupação da CI com os fluxos e processos informacionais, desde a sua origem até o uso da informação. É oportuno destacar que essa é considerada uma das principais definições para a CI ainda na atualidade, consoante pensamento de Álvares e Araújo Júnior (2010) e Araújo (2017), sobretudo por refletir as questões relacionadas à informação que marcavam o contexto daquela época, quando a CI se ocupava de buscar soluções para os problemas relativos ao excesso informacional e para a necessidade de gerenciamento da informação.

Sobre esse primeiro momento da CI, Araújo (2017) destaca a perspectiva mais objetiva que se tinha acerca da informação, dissociada das relações subjetivas e do contexto social, notadamente por sua fundamentação nos estudos sobre a recuperação da informação e na teoria matemática da comunicação, de Claude Shannon e Warren Weaver, datada de 1949, segundo a qual:

Em sua definição de “comunicação” como um processo em que um emissor envia uma mensagem para um receptor (no qual a informação é uma medida da probabilidade dessa mensagem), os autores consideraram apenas os problemas técnicos relativos à transmissão de mensagens. Quando a Ciência da Informação se apropriou dessa teoria, ela operou uma “redução” de seu objeto de pesquisa, considerando apenas os aspectos fisicamente observáveis e mensuráveis da “informação”, inserindo-se claramente na perspectiva válida nos contextos de pesquisa da época da guerra fria sintonizados com objetivos estratégicos militares (ARAÚJO, 2017, p. 13, grifo do autor).

Barreto (2002, p. 71) argumenta que esse espaço temporal compreendido entre 1945 e 1980 foi o “tempo da gerência da informação” da CI, marcado pela busca de soluções para a problemática do processamento, armazenamento e recuperação das informações disponíveis, desenvolvendo metodologias para a reformatação dos documentos, como classificação e indexação da informação. Tais problemas foram amenizados com o uso do computador, mas a preocupação com o gerenciamento da informação não ficou restrita a esse período, sendo alvo de discussão na CI ainda na atualidade.

Todavia, tomando como referência o conceito de Borko apresentado anteriormente, Bates (1999) problematizou a existência de uma visão superficial sobre o paradigma explícito da CI, a partir dessa percepção mais objetiva, tendo em vista que as TIC e a informação digital provocaram impactos sociais diante das novas dinâmicas de interação com a informação.

Esse novo contexto exigiu um olhar mais profundo, trazendo para a superfície os elementos implícitos ao paradigma da CI. A autora afirma que “tal como acontece com a maioria dos domínios intelectuais, o campo da CI tem muitos elementos não articulados, mas importantes, abaixo da linha d’água” (BATES, 1999, p. 1050, tradução nossa).

A partir da metáfora do iceberg, Bates (1999) usa as expressões *above the water line* e *below the water line* para referenciar, respectivamente, o paradigma explícito da CI (parte visível do iceberg) e os elementos implícitos a ele (parte maior que fica submersa, abaixo da linha d’água), sendo estes últimos invisíveis aos olhos dos pesquisadores e profissionais da informação, mas que devem ser considerados para que se tenha uma correta visão acerca dos domínios de investigação da CI.

Nesse aspecto, a discussão levantada por Bates (1999) revela que, para além das questões relativas à reunião, organização, armazenamento,

recuperação e disseminação da informação registrada, sendo este o paradigma explícito, a CI se ocupa do universo da informação, o que também inclui o seu registro, mas não se limita a ele.

Ressalte-se, nesse ponto, a característica atribuída pela autora à informação enquanto um fenômeno social e psicológico, sendo fundamental compreender não apenas como os sujeitos buscam, usam, descartam, recuperam e produzem informação, mas também como eles se relacionam com ela e em que contexto se dá a sua construção. Tal preocupação pode ser percebida no conceito apresentado por Saracevic (1996, p. 47), segundo o qual a CI se constitui no

campo dedicado à prática profissional e às questões científicas voltadas para os problemas da efetiva comunicação do conhecimento e de seus registros entre os seres humanos, no contexto social, institucional ou individual do uso e das necessidades de informação.

Ao comparar os conceitos apresentados, percebe-se que existe um movimento de alargamento da problemática que a CI toma para si, no decorrer do seu processo de construção, sobretudo a partir da relação entre a informação e o conhecimento. Essa concepção é percebida na argumentação de Barreto (2002), ao discorrer sobre os diferentes tempos da CI ao longo de sua evolução.

Desse modo, após o tempo da gerência da informação, Barreto (2002, p. 72, grifo do autor) afirma que entre 1980 e 1995 a CI viveu o “tempo da relação informação e conhecimento”, onde “a condição da informação passou a ser sua ‘(in)tenção’ para gerar o conhecimento no indivíduo e conseqüentemente em sua realidade”. Assim, o foco da CI passou a ser como a informação seria compartilhada entre os

sujeitos, levando-se em consideração que as suas interpretações seriam influenciadas pelo contexto no qual estariam imersos.

A partir de 1995 até os dias atuais, Barreto (2002, p. 71) considera que a CI vive o “tempo do conhecimento interativo”, marcado pela nova relação espaciotemporal, em função das TIC, o que mais uma vez modificou a condição da informação e do conhecimento.

Entretanto, para além da forte relação que a CI mantém com a tecnologia, sobretudo pelas mudanças que esta impôs à sociedade da informação, há de se ressaltar que “a Ciência da Informação teve e tem um importante papel a desempenhar por sua forte dimensão social e humana, que ultrapassa a tecnologia” (SARACEVIC, 1996, p. 42).

A partir dessas concepções, depreende-se que a CI se ocupa de questões significativamente mais complexas em relação à informação, por tratar dos aspectos objetivos relacionados à informação registrada (paradigma físico), mas também dos elementos subjetivos capazes de influenciar anterior ou posteriormente o seu registro, ligados à cognição dos sujeitos e aos seus níveis de conhecimento individuais (paradigma cognitivo) e aos contextos sociais, culturais e históricos que influenciam na produção da informação (paradigma social).

Esse movimento de alargamento de sua problemática pode ser percebido, conforme argumenta Araújo (2014; 2017), pela constituição das subáreas ou correntes teóricas de pesquisa da CI. O referido autor mapeou seis subáreas, a saber: Estudo dos fluxos de informação científica; Representação e recuperação da informação; Estudos de usuários da informação; Gestão da informação e do conhecimento; Economia política da informação; Estudos métricos da informação.

Diante do exposto, e considerando as diferentes contribuições que a CI traz aos estudos relacionados à informação e ao conhecimento, a partir

das correntes teóricas que a compõem e dos objetos de estudo de cada uma delas, identifica-se que ela representa uma disciplina integradora, na medida em que inter-relaciona outras disciplinas.

A CI não apenas importa elementos teórico-metodológicos de outras disciplinas para a construção de suas correntes teóricas, mas também contribui com o desenvolvimento de outros campos na busca por soluções para os problemas relativos à informação. A esse respeito, Araújo (2014, p. 72, grifo do autor) comenta:

Tal fato, longe de propor um consenso unificador para o campo, sugere na verdade uma consistência nos aspectos relativos aos fenômenos informacionais. Há, pois, uma homogeneidade que estrutura o campo, lhe concede uma “espinha dorsal”. Ao mesmo tempo, há uma diversidade, saudável e dinâmica, expressa nas diferentes perspectivas e correntes teóricas que ora se misturam, ora se fundem, ora se distanciam.

Nesse sentido, a partir da análise de sua construção conceitual e das várias subáreas que compõem a CI, é possível concluir que ela se coloca como o campo destinado aos estudos sobre a natureza, manifestação, possibilidades de representação e utilização dos fenômenos básicos – informação e conhecimento.

Percebe-se que os estudos sobre a informação e o conhecimento necessários à concretização dos objetivos aqui pretendidos devem ser ancorados nas concepções teóricas da CI, com especial ênfase para aqueles desenvolvidos na subárea da Gestão da Informação e do Conhecimento.

2.2.2 O fenômeno informação: força constitutiva da sociedade

Capurro e Hjørland (2007) e Braman (2009) apontam a informação como uma força constitutiva na sociedade, sendo, para os primeiros autores, apresentada no sentido de um conhecimento comunicado (*information*). Todavia, essa concepção é relativa às características da sociedade contemporânea, que tem no fenômeno informacional a sua força de desenvolvimento. Ao longo do tempo, várias foram as iniciativas para conceituar a informação no contexto da CI, destacando-se aqui as concepções de Buckland (1991), Oliveira (2005), Capurro e Hjørland (2007), Braman (2009) e Araújo (2014).

Buckland (1991) identificou três possibilidades de definir a informação na CI, a saber: informação como processo, como conhecimento e como coisa. O referido autor argumenta que o conceito de informação como processo faz menção à comunicação do conhecimento, alterando-se o que o indivíduo já conhecia anteriormente. Já a concepção de informação como conhecimento corresponde ao que é “percebido na informação como processo: o conhecimento comunicado sobre algum fato, assunto ou evento específico” (BUCKLAND, 1991, p. 351, tradução nossa). Por fim, a informação como coisa está relacionada a objetos (dados), que são capazes de informar algo, podendo gerar conhecimento.

Por sua vez, Oliveira (2005, p. 4) afirma que “a informação é aquilo que é capaz de desencadear uma possível mudança numa estrutura”, sendo necessário, para que exista tal mudança, a construção de um referencial associado a um contexto social e cultural. A autora comenta que é a existência desse referencial (construído por meio de uma linguagem) que permitirá aos sujeitos perceberem uma lacuna e, com base no sentido atribuído às mensagens, identificar uma diferença.

Essa mesma concepção é seguida por Nonaka e Takeuchi (2008), que definem a informação baseados no conceito atribuído por Gregory Bateson, em 1979, para o qual a informação se constitui na diferença que faz a diferença. Desse modo, Nonaka e Takeuchi (2008, p. 56) comentam que “a informação proporciona um novo ponto de vista para a interpretação de eventos ou objetos, que torna visíveis os significados previamente invisíveis ou ilumina conexões inesperadas”.

Para definir o que é informação na CI, Capurro e Hjørland (2007) remontam às origens da palavra informação e suas raízes. Nesse sentido, os autores apresentam as raízes latinas e gregas (*informatio* e *informo*), identificando dois contextos para o seu uso: o contexto tangível ou biológico, em que a informação era entendida no sentido de dar forma substancial ou representar algo, e o contexto intangível, que diz respeito aos seus usos morais e pedagógicos, tendo influências do cristianismo (sentido educador) e também da filosofia grega.

Muitas palavras gregas foram traduzidas por *informatio* ou *informo*, como *hypotyposis* (que significa *modelo*, especialmente em um contexto moral) e *prolepsis* (representação), mas a maioria dos usos de nível mais elevado são explicitamente relacionados a *eidōs*, *idea*, *typos* e *morphe*; isto é, a conceitos-chave da ontologia e epistemologia gregas (CAPURRO; HJORLAND, 2007, p. 156, grifo dos autores).

Com a transição da filosofia medieval para a filosofia moderna, a informação deixa de ter um conceito ligado ao mundo material, uma forma pré-existente (objetividade) e passa a ser relacionada à mente humana e aos sentidos (subjetividade). Tal concepção, consoante pensamento de Capurro e Hjørland (2007, p. 159), fez com que a informação

mudasse “de um cosmos ordenado divinamente (forma) para um sistema governado pelo movimento de corpúsculos (substância)”.

Em levantamento sobre as diferentes concepções acerca da informação, os referidos autores identificaram três dimensões relacionadas ao seu conceito: física, cognitiva e social. Assim, o conceito de informação como algo físico está associado à sua dimensão material, quantitativa, podendo ser cientificamente determinada e enfatizando o processo de transferência da informação entre emissor e receptor. Já a dimensão cognitiva amplia o conceito de informação, ao relacioná-la ao conhecimento. Dessa forma, considera-se o estado de conhecimento de um indivíduo e as alterações que a informação irá produzir neste conhecimento.

Contudo, essas duas percepções acerca da informação não incluem a relação entre o indivíduo e o contexto sociocultural e histórico no qual ele está inserido, surgindo a visão da informação como um fenômeno de natureza social, posto que a informação não é construída apenas a partir de um indivíduo, mas sim, de um coletivo. A construção da informação se dá por meio das interações entre os sujeitos, que compartilham o conhecimento que possuem, e deve impulsionar o seu desenvolvimento, sendo, pois, uma força constitutiva da sociedade, como afirmado anteriormente (CAPURRO, HJORLAND, 2007).

Em se tratando dos contextos organizacionais, Choo (2003), Barbosa (2008), Braman (2009) e Santos e Valentim (2014) compreendem que a informação é fundamental ao seu desenvolvimento, subsidiando os processos decisórios. Nesse cenário, a informação pode ser percebida, como argumenta Braman (2009), a partir de alguns aspectos distintos:

- a) recurso: a informação é apresentada enquanto entidades isoladas, que não se relacionam a um corpo de conhecimentos;
- b) mercadoria: a informação possui valor econômico e faz parte de uma cadeia produtiva, podendo ser comprada ou vendida;
- c) percepção de padrões: a informação como elemento de redução da incerteza, considerando a sua historicidade;
- d) agente de intervenção: a informação é compreendida como um agente de intervenção no processo decisório, notadamente a partir de seu processamento pela tecnologia;
- e) força constitutiva na sociedade: a informação não apenas é incorporada por uma estrutura social, mas também tem o poder de criar a estrutura social.

Para a citada autora, dentre as formas distintas que a informação pode ser percebida, a que mais reflete a sua complexidade é aquela que a coloca enquanto uma força constitutiva na sociedade, na medida em que ela afeta as relações entre os sujeitos, nos diferentes contextos nos quais eles estão inseridos.

Por sua vez, Araújo (2014) também apresenta um levantamento a partir de diferentes estudos sobre a informação. O autor argumenta que, a partir desse levantamento, é possível identificar três conceitos para a informação, sendo o primeiro relacionado à sua dimensão material, com viés quantitativo e positivista. A segunda concepção identificada pelo autor diz respeito à dimensão cognitiva, sendo a

informação resultante da interação entre dados e conhecimento. O terceiro conceito faz referência à dimensão social, “com a inserção da informação no escopo da ação humana e no âmbito de contextos socioculturais concretos” (ARAÚJO, 2014, p. 70).

Desse modo, tendo como referência os diferentes conceitos aqui apresentados, é oportuno considerar que a informação se constitui em um fenômeno que tem o poder de destruir e construir novas relações, acionar os agenciamentos entre os sujeitos e nortear as decisões que eles serão capazes de tomar. Tal percepção revela a sua influência significativa na vida cotidiana dos sujeitos, no seio de suas relações sociais, profissionais, políticas e culturais, sendo fundamental buscar meios para que se faça o melhor uso dela em todos esses contextos.

Entretanto, como já afirmado, a informação não é estática, ela só existe associada a um contexto. É justamente o sentido atribuído às mensagens estáticas, codificadas (dados) que a tornarão informação. A esse respeito, Oliveira (2005, p. 4) comenta que “dados têm a potencialidade de carregar informação, mas é necessário partilhar de uma forma de vida¹ para ser capaz de distinguir o que é ou não um dado”.

Tal argumentação permite compreender que não se pode conceber a existência de uma relação de causa e efeito entre dados e informação, uma vez que um mesmo dado pode ser interpretado de diferentes maneiras pelos sujeitos, assim como pode ter significado para um indivíduo e não representar nada para outro (GUTIÉRREZ, 2008).

1 A autora justifica o uso da expressão ‘forma de vida’ (*lebensform*) a partir da obra de Ludwig Wittgenstein (1953), onde “partilhar uma forma de vida é conhecer a gramática e seguir as regras. É a gramática que nos diz o que faz sentido e o que não faz sentido dizer ou fazer” (OLIVEIRA, 2005, p. 8). Essa concepção deriva do uso da linguagem, que deve atender a regras, ser empregada em determinados contextos e desempenhar funções na vida dos sujeitos (formas de vida).

Assim, os conceitos de dado e informação podem estar relacionados, mas a existência de um dado não implica obrigatoriamente na existência, *a posteriori*, da informação.

Ao analisar-se os conceitos de informação, notadamente aqueles associados às dimensões cognitiva e social, percebe-se também a existência de uma ligação entre esta e o conhecimento. Todavia, do mesmo modo que a informação vem sendo conceituada de diferentes maneiras, para além daquelas aqui apresentadas, várias também foram as tentativas de atribuir um conceito ao conhecimento, algumas delas dispostas a seguir.

2.2.3 O conhecimento e sua relação com a informação

As discussões sobre o conhecimento, suas origens e conceitos remontam ao surgimento da humanidade, desde os tempos da pré-história, em que o homem adquiriu os primeiros conhecimentos sobre o mundo a partir da observação de sua própria realidade.

Vários autores se ocuparam de discorrer sobre as questões relativas ao conhecimento, buscando defini-lo, identificar qual a essência do conhecimento humano, e, principalmente, buscando compreender, em meio aos diferentes tipos, sobre a possível existência de um único conhecimento tido como verdadeiro.

No que concerne à compreensão sobre o que é conhecimento, é possível identificar associações distintas quanto ao seu significado, seja no plano da cognição individual ou no sentido coletivo, por meio da sua socialização. Desse modo, Johannes Hessen (2000, p. 70), que apresenta uma concepção contemporânea acerca da teoria do conhecimento, ressalta que “conhecer significa apreender espiritualmente um objeto. Essa apreensão, via de regra, não é um ato simples, mas consiste numa

multiplicidade de atos. A consciência cognoscente deve, por assim dizer, rondar seu objeto a fim de realmente apreendê-lo”.

Tal concepção ressalta o aspecto individual do conhecimento, na medida em que os sujeitos são capazes de assimilar algo com base em suas próprias percepções e visões de mundo. Corroborando com esse pensamento, Le Coadic (2004, p. 4) entende que o conhecimento corresponde ao

resultado do ato de conhecer, ato pelo qual o espírito apreende um objeto. Conhecer é ser capaz de formar ideia de alguma coisa; é tê-la presente a um espírito. Isso pode ser da simples identificação (conhecimento comum) à compreensão exata e completa dos objetos (conhecimento científico).

Entretanto, considerando que os sujeitos estão imersos em um contexto onde o compartilhamento dos seus próprios saberes irá subsidiar novos processos de construção do conhecimento, ressalta-se a visão deste fenômeno a partir de um plano coletivo, potencializado por meio da sua socialização (SABARIEGO GÓMEZ, 2003).

A esse respeito, Nonaka (2008) ressalta que o conhecimento tem início sempre no indivíduo, mas o resultado de sua socialização vai gerar um novo conteúdo capaz de integrar a base de conhecimentos daqueles que fizeram parte desse processo.

Tal pensamento é fortemente percebido nos contextos organizacionais, onde a eficiência dos processos de gestão é buscada por meio da criação do conhecimento organizacional, tendo como ponto de partida a sua socialização. Isto porque, como ressaltam Barbosa (2008) e Takeuchi e Nonaka (2008), com o passar dos anos, o conhecimento, juntamente com a informação, vem sendo reconhecidos como os principais recursos

que as organizações podem dispor, sendo essencial identificar meios para potencializar o alcance de ambos.

Por conseguinte, o significado da palavra conhecimento assume múltiplas dimensões, na medida em que “comporta tanto a significação do processo individual e mental quanto de um conjunto de saberes que se desenvolvem e evoluem continuamente e que são socializados em uma área, uma ciência ou um domínio da atividade humana” (LIMA; ÁLVARES, 2012, p. 25).

Considerando que o conhecimento está associado a uma relação com o mundo, é importante ressaltar que tal relação pode ser estabelecida pelos sujeitos de maneiras distintas, posto que não há um único tipo de conhecimento. Nesse sentido, é preciso considerar as múltiplas classificações para o conhecimento, cada uma delas com as suas particularidades, a fim de que se possa compreender melhor os caminhos que irão levar à construção das visões de mundo dos sujeitos.

Diante dessa variedade de tipificações, o conhecimento pode ser classificado como popular ou senso comum (GEERTZ, 2008; LONGO et al., 2014), científico, cultural, filosófico, teológico (NONAKA; TAKEUCHI, 1997; HESSEN, 2000; BARBOSA, 2008) e social (WIIG, 2002).

Adotou-se ainda a classificação do conhecimento como tácito e explícito, apresentada por Michael Polanyi e utilizada por Nonaka e Takeuchi (1997) na formulação do processo de criação do conhecimento, a complementação de Bergeron (2003) do conhecimento implícito e a concepção de Choo (2003) sobre o conhecimento organizacional. O quadro 3 apresenta esses tipos de conhecimento e suas respectivas definições.

Quadro 3 – Tipos de conhecimento

Tipos de conhecimento	Definição
Senso comum	Sistema cultural, proveniente da experiência cotidiana, independente de pesquisas. É compartilhado pela coletividade com base em suas próprias vivências.
Científico	Analisa os fatos, buscando identificar as relações de causa e efeito; necessita ser comprovado, segue regras e métodos.
Cultural	Conjunto de crenças, valores e suposições que embasam as estruturas que os sujeitos utilizam para perceber e construir a realidade, sendo transmitidos a partir dos relacionamentos estabelecidos entre esses sujeitos nas organizações.
Social	Conjunto de saberes que habitam os espaços de interação e convivência entre os sujeitos.
Filosófico	Busca explicações para o sentido do universo por meio da reflexão, ancorado na Filosofia. A visão de mundo advém do racionalismo, para além dos limites da Ciência.

Teológico	Tem como base para a compreensão do mundo a revelação divina; é resultado da crença humana em uma entidade divina.
Tácito	Reside na mente dos sujeitos, sendo próprio de cada um; é contextual, apresentado em modelos mentais, de difícil formulação e comunicação.
Implícito	É semelhante ao conhecimento tácito, sendo próprio de experts em um dado tema. Entretanto, pode ser extraído por meio de processos de engenharia do conhecimento.
Explícito	Corresponde à externalização do conhecimento tácito; é codificado, fácil de ser comunicado e compartilhado, por sua transmissão por meio de uma linguagem formal, é registrado.
Organizacional	Abarca as pessoas, os departamentos e tudo o que constitui as organizações. Reflete-se no ambiente e depende das pessoas e das possibilidades de conversão para existir.

Fonte: Elaborado a partir de Nonaka e Takeuchi (1997), Hessen (2000), Wiig (2002), Bergeron (2003), Choo (2003), Barbosa (2008), Geertz (2008) e Longo et al. (2014).

Em meio às discussões sobre esses tipos de conhecimento, Santos (2008) chama atenção para o paradigma dominante da ciência moderna, que, de forma arbitrária, considerava que a experiência imediata era ilusória, fazendo prevalecer o conhecimento científico em detrimento dos demais. O referido autor ressalta que a relevância de um conhecimento se dava na medida em que este poderia ser quantificável e, com base nessa visão reducionista, a compreensão dos fatos sociais era buscada a partir de sua generalização.

Contudo, esse paradigma encontra sua crise diante da impossibilidade de se estabelecer leis gerais para a compreensão dos fenômenos sociais, em decorrência da sua subjetividade e das mudanças provocadas no comportamento dos sujeitos a partir da aquisição de novos conhecimentos. Nesse aspecto, Santos (2008, p. 60) revela o “paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente”, segundo o qual o conhecimento deve ser concebido a partir de uma visão social, plural, em oposição à especialização, às limitações e segregações disciplinares. Desse modo, ao mesmo tempo em que o conhecimento é global, é também local.

É um conhecimento sobre as condições de possibilidade. As condições de possibilidade da ação humana projetada no mundo a partir de um espaço-tempo local. Um conhecimento deste tipo é relativamente imetódico, constitui-se a partir de uma pluralidade metodológica (SANTOS, 2008, p. 77).

Tal percepção é encontrada também na obra de Edgar Morin (2003), onde a confluência dos saberes privilegia uma visão do todo, em lugar da especialização, considerando a complexidade do mundo, a multiplicidade e a diversidade. Assim, o autor defende a necessidade de uma reforma do pensamento, definindo que o pensamento complexo

“trata com a incerteza e consegue conceber a organização. Apto a unir, contratualizar, globalizar, mas ao mesmo tempo a reconhecer o singular, o individual e o concreto” (MORIN, 2003, p. 21). Com isso, abre-se espaço para uma pluralidade metodológica, baseada na confluência dos saberes.

Sendo assim, não há um conhecimento único, absoluto, que se sobreponha em relação aos demais, uma vez que o conceito de verdade está ligado aos critérios de verdade (HESSEN, 2000; SANTOS, 2008). Cumpre ressaltar que não se pode deixar de observar que existem diferentes relações de poder que exercem influências na escolha dos critérios que irão validar o conhecimento, a partir do contexto onde ele existe.

Por conseguinte, ao analisar as concepções conceituais apresentadas sobre o conhecimento, depreende-se que este está relacionado à ação de apreender algo em determinado contexto, devendo existir, portanto, um insumo que possibilite a construção de novas estruturas de conhecimento.

A esse respeito, Gutiérrez (2008, p. 42, tradução nossa) faz menção à construção do conhecimento a partir da assimilação da informação, afirmando que o conhecimento consiste no “fator crítico que permite a assimilação de nova informação – e, portanto, a criação de novo conhecimento – por parte do sujeito que o possui e geralmente é continuamente reestruturado pelas entradas de novas informações assimiladas”.

Verifica-se, nesse contexto, uma relação de complementaridade entre a informação e o conhecimento, na medida em que ela, quando assimilada, tem a potencialidade de gerar novos conhecimentos, e estes, por sua vez, também podem gerar novas informações, a partir da sua socialização entre os sujeitos e posterior explicitação.

Tal relação é ressaltada por Oliveira (2005, p. 6) ao perceber a informação e o conhecimento como parte de um “processo contínuo

de transformação, no qual as transformações são desencadeadas por agentes perturbadores (internos ou externos) e determinadas por nossa estrutura e sua contínua história de transformações”. Ademais, esse processo envolve uma complexa rede de estruturas, uma vez que o conhecimento também tem influências culturais e sociais, como afirmam Lima e Álvares (2012, p. 25):

A informação obtida por um indivíduo, para se transformar em conhecimento, dialoga com a sua cultura, seus valores e princípios, seu modo de ser e sua maneira de ver e compreender o mundo. O conhecimento, nesse caso, é subjetivo (inerente ao sujeito), mas ao mesmo tempo social, pois o ser humano interage com o mundo que o circunda, modificando-o e sendo por ele modificado.

Destarte, percebe-se que a informação e o conhecimento se constituem em fenômenos resultantes de uma construção social ao mesmo tempo que também potencializam outras novas construções sociais. A informação e o conhecimento têm o poder de modificar as relações estabelecidas entre os sujeitos e subsidiar o seu desenvolvimento, na medida em que possibilitam a concretização de ações que podem ser refletidas no bem individual e coletivo. De igual modo, a falta de acesso à informação e às possibilidades de construção de novos conhecimentos se tornam agentes limitadores ao desenvolvimento individual, profissional e social dos sujeitos.

Essa relação revela a estreita ligação entre a informação e o conhecimento e os coloca no centro das investigações da CI, na medida em que não se pode concebê-los isoladamente.

Como resultado, especificamente no que concerne aos contextos organizacionais, por se tratar do foco direto dessa pesquisa, a necessidade de uma eficiente gestão desses ambientes leva à busca por técnicas ou

modelos que privilegiem essa relação complementar, permitindo o melhor aproveitamento da informação e do conhecimento.

2.3 AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS À IMPLANTAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia participativa, como ressalta Oliveira (2014), é caracterizada pela inclusão dos atores sociais nos centros de decisão, criando-se espaços onde os problemas públicos são considerados a partir da deliberação entre os sujeitos. A esse respeito, Santos (2009) complementa que a democracia participativa, enquanto um sistema alternativo ou contra-hegemônico, se caracteriza pela possibilidade de aperfeiçoamento da convivência social, fundamentando-se no reconhecimento da pluralidade humana.

Por conseguinte, o modelo participativo da democracia requer o diálogo entre os diferentes atores que compõem a sociedade. Contudo, considerando tal concepção ideal sobre a democracia participativa, quais são as condições necessárias para que esse processo dialógico e coletivo possa, de fato, existir?

Como já mencionado, a construção da democracia a partir de uma perspectiva dialógica é proposta por Habermas (1997), ao compreender que as decisões políticas não são suficientemente legitimadas apenas por meio do voto. Desse modo, os sujeitos devem galgar uma maior atuação nos espaços públicos, em nome do interesse coletivo, por meio da prática do diálogo. A esse respeito, Matos (1998, p. 97) ressalta que “diálogo supõe movimentar-se num campo semântico e conceitual que leva em conta o discernimento, a distinção, a diferença. [...] Para haver diálogo na sociedade, na política e entre culturas, é preciso haver encontro”.

Assim, Habermas (2003) postula que a atuação dos sujeitos nos espaços coletivos será possível na medida em que a razão comunicativa – traduzida na ação comunicativa sustentada na crítica, na reflexão e na argumentação – ocupar o lugar da habitual razão instrumental, onde o cidadão comum tem pouco ou nenhum espaço para atuar nos centros de decisão e o poder é exercido apenas por um pequeno grupo, muitas vezes com interesses divergentes da sociedade em geral. O referido autor comenta:

O agir comunicativo pode ser compreendido como um processo circular no qual o ator é as duas coisas ao mesmo tempo: ele é o *iniciador*, que domina as situações por meio de ações imputáveis; ao mesmo tempo, ele é o *produto* das tradições nas quais se encontra, dos grupos solidários aos quais pertence e dos processos de socialização nos quais se cria (HABERMAS, 2003, p. 166, grifo do autor).

A definição apresentada pelo filósofo alemão ressalta como os contextos sociais, as diferentes culturas, as experiências dos sujeitos e a partilha das visões de mundo de cada um podem influenciar nos processos de deliberação. Já não mais prevalece o interesse individual nesses processos comunicativos, mas sim, a consideração das diferenças para que se tenha uma identidade coletiva. Retomando o pensamento de Matos (1998, p. 99, grifo da autora), “trata-se de um cosmopolitismo de tipo novo, transversal a governos, economias e mercados – aquele que instala em nós a *diferença* como condição de nosso estar *com* os outros”.

Percebe-se, portanto, que a implantação da democracia participativa, notadamente por meio de instrumentos como os OP, possui uma forte dimensão social, sendo necessária a conscientização dos sujeitos sobre a cidadania e sobre a importância da participação da sociedade

civil nas decisões políticas. A esse respeito, Carlos (2015, p. 20) destaca a necessidade de uma “cultura política adequada ao desenvolvimento da deliberação coletiva, ou seja, de um conjunto de valores, percepções, práticas e tradições socialmente constituídas e reforçadas no cotidiano, entre os atores sociais que participam da tomada de decisões”.

É importante ressaltar que a construção dessa cultura deve se constituir em um processo prévio ao momento das deliberações. Isto porque não se pode conceber a ocupação de espaços de deliberação coletiva, sem que os sujeitos tenham adquirido o esclarecimento necessário para a sua participação. Nesse aspecto, cumpre destacar que a discussão necessária à formulação de políticas públicas deve ser construída a partir da identificação dos problemas de ordem coletiva relativos a temas-chave para a sociedade, retomando-se aqui as linhas norteadoras para a cidadania apresentadas por Ribeiro e Pinho Neto (2016).

Desse modo, tratar de temas relacionados à cidadania exige dos diferentes atores sociais o acesso a uma gama de informações, tornando-os capazes de identificar problemas públicos relacionados a esses temas e, por meio da deliberação coletiva, propor soluções para o seu enfrentamento. Percebe-se, nesse ponto, que a informação – enquanto força motriz para o desenvolvimento dos sujeitos – se põe como um instrumento de empoderamento social.

Por conseguinte, a concretização das experiências de democracia participativa, com cidadãos conscientes de seu papel junto à sociedade e devidamente esclarecidos sobre os problemas públicos a serem discutidos tem relação direta com as condições de acessar, produzir e disseminar informações capazes de gerar novos conhecimentos, que, por sua vez, também deverão ser compartilhados. A esse respeito, Saeger, Pinho Neto e Loureiro (2018, p. 119), comentam que a informação e o

conhecimento “podem ser de fato diferenciais, enquanto instrumentos emancipadores dos sujeitos, se construídos e compartilhados, ou seja, socializados, de maneira igualitária, perpassando a mera reprodução dos sistemas de regulação”.

Nesse contexto, adentra-se na discussão a respeito da socialização da informação e do conhecimento (SIC), que pode ser compreendida como um conjunto de ações direcionadas ao fornecimento de condições igualitárias para que os sujeitos produzam, organizem e disseminem informações e conhecimentos, de modo a partilharem de um referencial (linguagem) socialmente construído. Esse processo viabiliza a construção de “espaços e ações info-comunicacionais onde confluem heterogêneos atores sociais, saberes, ‘visões de mundo’ na busca da concretização de objetivos coletivos e/ou individuais” (LOUREIRO, 2002, p. 2, grifo do autor).

A SIC se apresenta como um processo de significativa complexidade, sendo “um pressuposto importante para construção de ambientes de inclusão, para os quais se requer mecanismos de comunicação para que essa socialização seja, de fato, real” (LOPES; FREIRE, 2011, p. 18).

Considerando os contextos de participação popular, que reúnem diferentes atores sociais, as discussões coletivas devem privilegiar os conhecimentos técnicos (sistematizados e comprováveis), bem como aqueles conhecimentos ainda enraizados nas mentes dos sujeitos (tácitos), sendo, por vezes, advindos das experiências cotidianas, independentes de um método formal, mas que podem traduzir as diferentes formas de vida dos sujeitos, a exemplo do senso comum.

Nesse sentido, cumpre apresentar a perspectiva de Geertz (2008), que se debruça sobre o senso comum, argumentando que, para além de uma simples apreensão casual da realidade, o senso comum se coloca como uma sabedoria coloquial, com uma profundidade bem maior em relação ao que lhe é creditado habitualmente, sobretudo por ser fruto de um sistema cultural.

Por conseguinte, os contextos comunicativos característicos das democracias participativas – e mais especificamente dos OP – devem ser marcados pela inclusão dos diferentes atores sociais nos centros de discussão e dos vários tipos de conhecimento que eles são capazes de produzir e compartilhar, por meio do acesso e compartilhamento da informação.

Ainda assim, por mais bem organizada que a sociedade civil seja em relação ao desenvolvimento de ações para participar das decisões políticas, o Estado deve garantir aos cidadãos os meios e os recursos legais para que exista, de fato, a participação popular. Tal garantia requer não apenas a adoção de instrumentos de democracia participativa, o que pode ser constatado com o crescimento dos conselhos municipais e orçamentos participativos, mas também a implantação de modelos de gestão que permitam a integração dos vários atores sociais nos centros de decisão.

Desse modo, a efetivação da democracia participativa também está relacionada às condições de exercício da gestão pública, por meio de suas práticas gerenciais. Para além dos processos burocráticos e centralizadores, a gestão pública participativa deve privilegiar a integração de todos os sujeitos e considerar as diferentes formas de

lidar com a informação e produzir novos conhecimentos, sendo tais preocupações incorporadas em suas práticas gerenciais.

Destarte, depreende-se que a informação e o conhecimento se constituem em fenômenos impulsionadores do desenvolvimento individual, social, cultural e profissional dos sujeitos, sendo, portanto, essenciais para se conseguir exercer uma gestão pública participativa.

Enquanto insumos fundamentais ao desenvolvimento de quaisquer contextos, é por meio do acesso e uso eficiente da informação e do conhecimento que os sujeitos poderão conhecer os seus direitos e deveres necessários ao pleno exercício da cidadania, garantir melhores condições de participar das decisões públicas e exigir do Estado uma gestão pública de qualidade. Este, por sua vez, também deverá se valer de práticas que privilegiem o uso da informação e do conhecimento, objetivando fortalecer o diálogo com a sociedade e promover a melhoria de sua qualidade de vida.

3

GESTÃO PÚBLICA EM UM CONTEXTO PARTICIPATIVO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

A organização do Estado e as formas de geri-lo tiveram significativas transformações nos últimos anos, sobretudo a partir dos processos de redemocratização ocorridos no Ocidente.

As modificações políticas, econômicas e sociais provocadas pela globalização, o acesso a um volume cada vez maior de informações, as possibilidades de interação em tempo real entre pessoas de diferentes partes do mundo graças às TIC e a abertura dos mercados entre os países são apenas alguns exemplos que podem ser citados dentre a diversidade de fatores que revolucionaram as dinâmicas sociais e, conseqüentemente, exigiram novos meios para administrar a coisa pública (SARAVIA, 2006).

De Paula (2005) chama atenção, a esse respeito, para o problema da ausência de modelos de gestão pensados especificamente para a administração pública, uma vez que esta importou princípios da gestão do setor privado, privilegiando a administração por resultados, em detrimento de uma maior ênfase nos fatores políticos e sociais.

Nesse cenário, a discussão aqui proposta sobre a Gestão Pública (GP) em um contexto participativo tem seu início com a apresentação do cenário que lhe tem sido característico desde o modelo tradicional até o presente.

3.1 GESTÃO PÚBLICA: DO MODELO TRADICIONAL AO SISTEMA PARTICIPATIVO

Os estudos sobre a GP não surgiram apenas a partir das teorias administrativas, sendo derivados de múltiplas disciplinas. Nesse aspecto, três perspectivas teóricas que podem nortear as investigações sobre a GP são identificadas a partir de Silvestre (2010) e Ortega (2012):

- a) jurídica: originada no Direito Administrativo, enfatizando-se os aspectos legais (elaboração e execução das leis) e sua orientação para a GP;
- b) política: derivada da Ciência Política, é fundada na concepção de que a GP e a Teoria Política são indissociáveis, sobretudo quanto aos aspectos relacionados ao exercício do poder;
- c) gestonária: decorrente da Teoria Organizacional, pode ser abordada a partir dos aspectos técnicos (como a GP atinge a eficiência organizacional por meio da melhor alocação e utilização dos recursos), dos aspectos políticos (análise das relações estabelecidas nas organizações e das obrigações legais oriundas dessas relações) e dos aspectos críticos (a organização percebida enquanto dominadora dos fatores de produção e exploradora da classe operária).

Ortega (2012) e Ribeiro e Bliacheriene (2013) ressaltam que a GP tem como objetivo a prestação de serviços para o atendimento das necessidades públicas, devendo utilizar, para tanto, os recursos de maneira eficiente e eficaz. Contudo, para que tal trabalho se concretize, não se pode prescindir da análise das funções e princípios legais que regem a GP, das diferentes relações estabelecidas entre os atores sociais ligados direta ou indiretamente a ela e da multiplicidade de aspectos

técnicos, políticos e críticos que lhe são característicos, posto que cada um destes fatores irá influenciar os demais.

Disso decorre a visão de que a análise da GP consiste em um processo complexo, na medida em que a ela cabe o papel de educar, pacificar e disciplinar a sociedade, assim como planejar e implementar ações e políticas, sendo tais papéis desempenhados em estreita associação com a cultura, os recursos e as capacidades de organização das sociedades (WIIG, 2002).

Portanto, considerando que fatores como política, economia, leis, tecnologia e as próprias relações estabelecidas entre as sociedades são capazes de provocar transformações na GP, como de fato foi perceptível nas últimas décadas, depreende-se que os estudos que se debruçam sobre essa temática, quando orientados a partir de múltiplas abordagens, garantirão que aspectos importantes derivados dessas linhas distintas não deixem de ser considerados.

Diante da natureza contextual da GP, Ortega (2012) ressalta a importância de buscar compreendê-la a partir de uma perspectiva histórica, considerando as relações entre o Estado e a sociedade. Nesse aspecto, na intenção de contextualizar a GP desde o sistema tradicional ou clássico, Silvestre (2010) e Ribeiro e Bliacheriene (2013) remontam à Escola Clássica da Administração, enfatizando os modelos mecânicos da Teoria da Administração Científica de Frederick Taylor, da Teoria Clássica de Henri Fayol e da Teoria da Burocracia de Max Weber. Segundo os referidos autores, os estudos desenvolvidos na abordagem clássica tiveram forte influência nas práticas gerenciais de organizações públicas e privadas.

A Administração Científica, cujo principal expoente foi Taylor, tinha como característica central a ênfase nas tarefas, por meio da Organização Racional do Trabalho. O movimento da Administração

Científica pregava que o sucesso na produção seria alcançado ao substituir o empirismo pelo método científico, destacando-se nessa abordagem o estabelecimento de princípios para a administração científica, tais como supervisão, cooperação, padronização do trabalho e eficiência (SILVESTRE, 2010; MAXIMIANO, 2015).

Tomando como base os princípios da Administração Científica, Henri Fayol se debruçou sobre a análise das atividades necessárias à gestão organizacional, identificando a existência de um processo administrativo e suas funções. Maximiano (2015) ressalta que Fayol compreendeu a administração como uma das funções da empresa, sendo necessário, para o seu cumprimento, prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Nos dias atuais, segundo Ribeiro e Bliacheriene (2013), algumas dessas funções são identificadas como princípios fundamentais da GP. Assim, conforme disposto no Decreto-lei n. 200/67 (BRASIL, 1967), as atividades da GP deverão obedecer aos seguintes princípios: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Por sua vez, a Teoria da Burocracia de Weber tem seu direcionamento para a estrutura organizacional, acreditando-se que “existe um tipo ideal de estrutura que se aplicaria a todas as organizações” (SILVESTRE, 2010, p. 15). O modelo burocrático, apoiado na racionalidade organizacional, tem como características a centralização, divisão do trabalho, hierarquia de poderes e apego excessivo a regulamentos e regras. Entretanto, Silvestre (2010) comenta que a promessa de um forte controle sobre os recursos humanos em prol do cumprimento das metas organizacionais não se verificou nas práticas gerenciais, sendo a estrutura burocrática percebida como a ineficiência da GP.

No contexto da GP no Brasil, De Paula (2005) destaca dois grandes momentos que marcaram a sua reforma: a Era Vargas, datada de 1930 a 1945, e o regime militar, vigente entre os anos de 1964 e 1985.

Entretanto, esses foram períodos em que o sistema clássico burocrático predominou no âmbito da GP brasileira. Com vistas a diminuir os efeitos do modelo burocrático de gestão, o Decreto-lei n. 200/67 trouxe novas orientações para a GP, dispondo sobre a organização da administração federal e estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa (BRASIL, 1967). Nesse sentido, o referido documento legislativo apresenta os princípios fundamentais da administração federal, com ênfase para a descentralização e maior autonomia à administração indireta.

Contudo, Bresser-Pereira (1996) chama atenção para um problema originado com o Decreto-Lei n. 200/67, diante da permissão de contratar funcionários sem concurso público, favorecendo as práticas patrimonialistas. Durante o período do regime militar, significativamente marcado pelo autoritarismo e pelo patrimonialismo, houve o fortalecimento da centralização estatal e do sistema burocrático, deixando de lado qualquer possibilidade de inclusão da sociedade nos centros de decisão (DE PAULA, 2005). Com isso, a nova reforma imposta pelo regime militar minimizou o princípio da descentralização estatal postulado no Decreto-lei n. 200/67.

No fim dos anos 1970 eclodiu o movimento da Nova Gestão Pública (NGP), impulsionado pelas correntes neoliberais ocidentais. Bresser-Pereira (1996), De Paula (2005) e Cruz (2008) chamam atenção para as duas vertentes derivadas desse movimento, uma inspirada nas reformas internacionais do Estado, tendo como referência as reformas do Reino Unido e dos Estados Unidos (gerencial) e a outra oriunda dos movimentos de redemocratização e busca por formas alternativas de gestão (societal).

A necessidade de uma reforma do aparelho estatal, que ganhou força no Brasil nos anos 1980 e se concretizou na década seguinte, se deu, em grande medida, devido à incapacidade do Estado em assumir sozinho a responsabilidade pelos problemas sociais e pelas políticas públicas, notadamente em função do crescimento populacional demasiado, sem o acompanhamento proporcional dos serviços públicos, da forma burocrática de gestão estatal, da forte crise financeira que marcou esse período e da crescente dívida externa do país (BRESSER-PEREIRA, 1996; DE PAULA, 2005; AVRITZER, 2009).

Nesse sentido, a reforma gerencial, implantada a partir de 1995 no governo FHC, tinha como objetivos: “a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 280). Para tanto, a reforma priorizava a privatização de alguns setores do Estado e a transferência das responsabilidades estatais pela proteção dos direitos sociais para instituições não-estatais.

Essa transferência foi fortemente percebida com a Emenda Constitucional de 1998, como ressaltava De Paula (2005), quando os serviços sociais (saúde, educação e assistência social) e científicos passaram a ser considerados como atividades não exclusivas do Estado, ao passo que atividades como legislação, fiscalização e formulação de políticas públicas continuaram de exclusividade estatal.

Entretanto, apesar das tentativas de redesenho do aparelho estatal, a partir da abordagem gerencial, De Paula (2005) aponta que as mudanças propostas não substituíram os antigos formatos institucionais e ainda burocráticos, havendo, portanto, uma convivência entre ambos.

Some-se a isso o problema da abordagem participativa, também preconizada na reforma, mas limitada a um discurso, pois, não haviam mecanismos claros de como tal participação poderia ocorrer, além da própria estrutura estatal que inviabilizava a concretização da participação popular. Nesse sentido,

ainda que o modelo gerencial se inspire em uma abordagem participativa, há novos mecanismos de controle dos funcionários e a participação é bastante administrada, e democratizar uma organização pública e viabilizar a participação popular são tarefas bastante distintas. [...] A participação popular ocorre por meio de representantes da comunidade nos órgãos colegiados de deliberação superior. Tal mecanismo não conseguiu atrair um número significativo de entidades da sociedade civil, pois apresenta limitações: o formato institucional das organizações sociais e a estrutura do aparelho do Estado não permitem uma maior inserção popular no processo decisório e na formulação de políticas públicas (DE PAULA, 2005, p. 139).

Por outro lado, ao mesmo tempo em que o modelo gerencial ia sendo adotado na GP brasileira, os movimentos sociais que almejavam o fim da ditadura militar fizeram surgir uma nova abordagem, a partir das tentativas de implantação de regimes com uma nova concepção de democracia.

Nesse sentido, a abordagem societal se desenvolveu em meio a uma redefinição das concepções sobre democracia, ainda nos anos 1980, com a crise dos sistemas hegemônicos, mediante o fortalecimento dos movimentos sociais organizados em algumas cidades do país. Desse modo, Santos e Avritzer (2009, p. 56) comentam que “junto com a ampliação

da democracia ou sua restauração, houve também um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática social vigente”.

Com isso, as pressões pela reforma estatal aumentaram, motivadas pela visão de que esse processo deveria acontecer para além da esfera administrativa, e também pela necessidade de inserir novos atores políticos nos centros de decisão, com uma concepção descentralizada e participativa de gestão. Tal sistema de gestão tem como elementos influenciadores “a busca de um novo modelo de desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia, a reinvenção político-institucional e a renovação do perfil dos administradores públicos” (DE PAULA, 2005, p. 145).

Com essas transformações, ainda que motivadas, em maior medida, por problemas na manutenção das responsabilidades antes imputadas exclusivamente ao Estado, a sociedade civil passa a ganhar espaço para discutir os problemas públicos e participar dos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Nesse aspecto, a adoção de mecanismos de gestão capazes de incluir os diferentes atores sociais nos centros de decisão, como a criação de conselhos gestores, fóruns municipais e os OP, são exemplos dessas propostas práticas que vêm sendo incorporadas pela administração pública.

Percebe-se, portanto, que todo esse contexto econômico, político e social das últimas décadas fez com que a GP, ao longo de suas reformas, tendesse a passar de um modelo clássico, eminentemente burocrático e centralizador, para um modelo democrático-participativo, que privilegia a descentralização estatal e uma maior participação da sociedade civil nos centros de decisão.

Embora a adoção da abordagem participativa da GP tenha crescido significativamente no Brasil nas últimas três décadas, Oliveira (2015) comenta que ainda não existe, no Brasil, um amplo consenso acerca da implantação desse sistema. Por esta razão, não se pode deixar de frisar que existe uma tendência”, mas ainda não existe a concretização de um sistema de GP democrático-participativo, pois:

- a) o Brasil é um Estado Democrático de Direito, segundo a Constituição de 1988, tendo como forma de governo a democracia representativa, e não a democracia participativa. À população, são outorgadas algumas formas de participação, ainda que muito pontuais, mas a participação ainda é vinculada, em maior medida, ao exercício do voto para eleger os seus representantes;
- b) a concretização de uma GP orientada para a participação se apoia em práticas participativas institucionalizadas pelos governos, tais como os conselhos gestores, fóruns de discussão, orçamentos participativos, o que não se aplica em todo o país, sobretudo no que tange aos OP;
- c) as experiências verificadas quanto à adoção de metodologias participativas de governo são, em sua maioria, ligadas a determinados grupos ou partidos políticos, não sendo, portanto, uma política de governo nacional, independentemente de grupos partidários.

Ainda assim, como já afirmado, não se pode negar o crescimento da abordagem societal no país, assim como a existência de programas de governo construídos com base no modelo participativo de gestão, a exemplo do Orçamento Participativo.

Nesse sentido, Barreira (2012, p. 167) explica que, após as pressões pela reforma estatal resultantes dos movimentos nos anos 80 e 90, “muitas administrações municipais adotaram o modelo participativo em consonância com os princípios da descentralização e da gestão partilhada dos recursos previstos na Constituição”.

Por esta razão, apesar de tal vertente ainda não ter se desenvolvido por completo, o modelo participativo de gestão figura como sendo a vertente mais recente da GP no Brasil, sobretudo diante da crescente inclinação de governos municipais e estaduais para a sua adoção.

Já no que concerne às novas práticas estatais de gestão frente a esse sistema, para além da criação de espaços para as deliberações coletivas, Frey (2004, p. 121) ressalta a importância da mobilização do conhecimento social, “em benefício da melhoria da *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios”.

Atente-se que esse é um dos grandes diferenciais do modelo democrático-participativo de GP, posto que o processo decisório deve ser fundamentado nas decisões coletivas, fazendo confluir saberes técnicos e da sociedade civil. A esse respeito, diante dos diferentes saberes que compõem o conhecimento social, Wiig (2002) ressalta a responsabilidade da administração pública em captar esse conhecimento e incorporá-lo à gestão, o que pode ser alcançado a partir de ações voltadas para a criação e compartilhamento do conhecimento social.

Nesse sentido, os espaços de participação e compartilhamento de conhecimentos e experiências existentes nos conselhos gestores, nos fóruns municipais e nos OP representam possibilidades de mobilizar o conhecimento social necessário à efetivação da GP participativa, na

medida em que os diferentes atores sociais são chamados a debater os problemas públicas de maneira coletiva.

Acrescente-se ainda que a GP orientada para a participação deve ser capaz de envidar esforços para conciliar as diferentes possibilidades de participação dos atores sociais no contexto das políticas públicas com os processos formais de gestão, o que requer o alinhamento entre ambos, como será discutido a seguir.

3.1.1 O alinhamento entre a gestão pública e a participação popular

A gestão pública está voltada para a promoção do bem comum, devendo, para tanto, oferecer serviços que atendam às necessidades da sociedade. Considerando que o seu desenvolvimento está diretamente atrelado aos contextos sociais, políticos e econômicos, os mecanismos de gestão, sobretudo em uma perspectiva democrática de governo, devem se adequar a tais contextos, de modo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e eficaz (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013). Dessa característica da GP decorre a necessidade de um constante alinhamento entre as práticas gerenciais e as demandas sociais.

No que concerne aos sistemas de GP inclinados à abordagem societal, as práticas de gestão devem estar alinhadas a esses ideais participativos. Esse alinhamento tornará possível perceber o lugar da participação popular nas diferentes fases em que se desdobram as ações dos governos destinadas à formulação e implantação de políticas públicas.

A esse respeito, Ribeiro e Bliacheriene (2013) apresentam uma proposta de alinhamento entre a GP, as políticas públicas e a participação

popular, justificando tal proposta em razão da complementaridade existente entre esses processos, como pode ser observado na figura 1.

O ciclo de políticas públicas tem início com a identificação do problema, definido por Secchi (2016, p. 44) como “a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível”.

Figura 1 - Proposta de integração entre gestão pública, políticas públicas e participação popular

POLÍTICA PÚBLICA		GESTÃO	
IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA		NÃO HÁ EQUIVALÊNCIA	P A R T I C I P A Ç Ã O P O P U L A R
FORMAÇÃO DA AGENDA		PLANEJAR	
FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS	→	DESENVOLVIMENTO E	
TOMADA DE DECISÃO	←	IMPLANTAÇÃO	
IMPLEMENTAÇÃO	→	CONTROLAR E MONITORAR	
	←	A IMPLEMENTAÇÃO	
AVALIAÇÃO	→	AVALIAR	
	←		
REFORMULAÇÃO/ APERFEIÇOAMENTO/EXTINÇÃO			

Fonte: Ribeiro e Bliacheriene (2013, p. 27).

O autor comenta que nesse momento, os diferentes atores políticos (partidos políticos, instituições não-governamentais, empresas e membros da sociedade civil) devem perceber o problema e avaliar as possibilidades de solucioná-lo.

Na formação da agenda, os problemas identificados na fase anterior ganham espaço em relação às prioridades do governo para solucioná-los. A esse respeito, Secchi (2016) ressalta a importância da atenção dos atores sociais para que esse problema não saia da agenda governamental sem solução, o que requer constantes pressões e um acompanhamento contínuo de toda a comunidade.

Por sua vez, na etapa da formulação de alternativas, são pensadas diferentes estratégias, programas ou ações que permitam alcançar os objetivos propostos para solucionar aqueles problemas inseridos na agenda. Saravia (2006) aponta que devem ser explicitados os aspectos jurídicos, administrativos e financeiros necessários ao cumprimento de cada um desses objetivos.

As alternativas pensadas para solucionar os problemas públicos são escolhidas na fase da tomada de decisão, que corresponde ao “momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, 2016, p. 51). Já a fase de implementação é destinada a pôr em prática a política delineada, identificando-se os seus resultados.

Saravia (2006) elenca algumas dificuldades para que se tenha uma plena implementação de políticas, argumentando que nem sempre existe a disponibilidade de tempo e dos recursos necessários para a ação, a compreensão suficiente acerca das ações a serem desenvolvidas ou a comunicação adequada entre os agentes da política. A execução

das ações, a partir dessas dificuldades, pode ser prejudicada de maneira significativa, chegando até a comprometer a política.

Os resultados obtidos com a execução da política poderão ser examinados em três momentos distintos. Por essa razão, Secchi (2016) afirma que a avaliação da política pública pode ser realizada: *ex ante*, onde, antes da implementação da política, seus resultados poderão ser projetados com base em estimativas e conjecturas; *in itinere*, quando é realizado um monitoramento contínuo durante a implementação da política; ou ainda, *ex post*, onde os seus resultados poderão ser examinados por meio de indicadores (cumprimento das diretrizes estabelecidas, qualidade e satisfação do cidadão).

O referido autor afirma ainda que “existem situações em que avaliações são difíceis de executar porque os objetivos da política pública não estão claros. Em outras situações, os objetivos são explícitos, mas servem apenas para fins simbólicos” (SECCHI, 2016, p. 65). Ainda assim, os resultados obtidos com a avaliação das políticas públicas poderão levar a três situações: reformulação, identificando-se a existência de problemas na implementação, mas que não comprometem a política por completo; aperfeiçoamento, uma vez que os problemas na implementação são de pequenas proporções e não impedem a sua continuação, requerendo apenas alguns ajustes; ou, extinção, seja pela solução do problema que motivou a formulação da política pública, pela perda de objeto ou pela existência de vícios que inviabilizam a sua continuidade.

Por sua vez, o ciclo da GP apresentado na figura 1 foi elaborado com base no ciclo PDCA, ou ciclo de Deming, que corresponde a um sistema de gestão processual com vistas ao aprimoramento contínuo e alcance eficiente das metas organizacionais (MAXIMIANO, 2015).

Nesse sentido, a GP é orientada para o aprimoramento contínuo de suas ações, por meio de uma avaliação rigorosa dos resultados, de modo que as necessidades dos cidadãos sejam plenamente atendidas, em conformidade com o planejamento inicial. Ribeiro e Bliacheriene (2013, p. 17) destacam a importância do ciclo da GP, pois “qualquer processo que vise à consecução de políticas públicas, direta ou indiretamente, por uma entidade pública ou privada, deve percorrer essas etapas”.

Já no que concerne à participação popular, os autores comentam que ela deve ocorrer em todo o processo, ao posicioná-la ao lado dos ciclos da política pública e da gestão pública, sem excluir nenhuma de suas etapas. De maneira mais específica, a identificação dos problemas públicos, e, em igual medida, a avaliação das ações executadas para solucioná-los não podem prescindir da participação dos diferentes atores sociais, sobretudo aqueles que os enfrentam diretamente e que sofrem as maiores consequências desses problemas.

É justamente por meio da participação desses sujeitos que os governos poderão conhecer as realidades e problemas vivenciados pelas comunidades, que lhes passam, por muitas vezes, despercebidos. Por essa razão, Saravia (2006) e Machado e Vergueiro (2010) ressaltam a importância da participação social no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, o que, por consequência, é incorporado à avaliação das ações da gestão pública.

A esse respeito, Ribeiro e Bliacheriene (2013, p. 27) argumentam que “os mecanismos de participação social aumentam a legitimidade do sistema político-gerencial e podem ser tratados como importante forma de *feedback* da ação estatal”. Com isso, é possível considerar que a atuação da GP e da sociedade civil no contexto das políticas públicas

ocorre de forma alinhada, com os espaços que integram o governo e a sociedade bem definidos.

Acredita-se que é somente por meio dessa integração entre gestão pública e participação popular que as experiências participativas poderão lograr o êxito esperado.

3.2 EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA

As iniciativas participativas são asseguradas por meio de diferentes dispositivos legais, como a Constituição Federal de 1988, além das Constituições estaduais e leis orgânicas municipais, que podem institucionalizar individualmente instrumentos de participação popular, viabilizando o desenvolvimento de programas e projetos com esse fim, independentemente de intenções partidárias.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 indica, para além do sistema representativo de governo, mecanismos de democracia participativa, como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito e a participação popular em relação às políticas de assistência social (SILVA, 2006; BEÇAK, 2008; PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010). Além disso, instrumentos de controle orçamentário e de criação e regulação de conselhos municipais e estaduais podem figurar nas Constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais, conforme entendimento dos referidos autores.

O plebiscito, segundo Beçak (2008), é previsto no art. 14, I da CF/88 e regulamentado pela Lei n. 9.709/1998. Originado no direito romano, o plebiscito é utilizado como instrumento de consulta à população, que é chamada a aprovar (ou não) a edição de um ato administrativo ou legislativo, a exemplo daquele ocorrido no Brasil

em 1993, quando a população optou pela República como forma de governo e pelo regime presidencialista. Beçak (2008, p. 148) comenta ainda que o plebiscito “é também – e especialmente – mecanismo necessário para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (art. 18, § 4º) e estados (§ 3º do mesmo artigo)”.

Quanto ao referendo, previsto no art. 14, II da CF/88, Silva (2006) e Beçak (2008) argumentam que esse instrumento de democracia participativa ocorre por meio da consulta popular posterior à criação de um projeto de lei, cabendo a aprovação ou não deste projeto. No Brasil, a população foi convocada a participar, em 2005, de um referendo sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munição, tema específico do art. 35 da Lei n. 10.826/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento.

Por sua vez, a iniciativa popular, prevista na Carta Magna brasileira no inciso III do art. 14, no § 3º do art. 27, no inciso XIII do art. 29 e no § 2º do art. 61, é um instrumento que pode ser exercido por meio da apresentação de um projeto de reconhecida importância social pela população à Câmara dos Deputados. A esse respeito, Beçak (2008, p. 149) argumenta que, para que os projetos de iniciativa popular sejam submetidos, devem contar com “no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos que três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Em relação aos projetos de iniciativa popular nos municípios, é necessário que estes atendam aos interesses específicos do município ou bairros e que contem com pelo menos 5% do eleitorado municipal (BRASIL, 2012). Tais exigências, conforme entendimento de Beçak (2008), tornam bastante dificultosa a sua concretização, devido à grande necessidade de mobilização da sociedade. Ainda assim, um dos

exemplos de maior destaque como resultado da iniciativa popular é a Lei Complementar n. 135/2010, ou Lei da Ficha Limpa, que estabelece casos de inelegibilidade e dá outras providências, visando proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

A participação popular em relação às políticas de assistência social, prevista no art. 204 da CF/88, se dá por meio de organizações representativas, que deverão atuar no processo de formulação de políticas públicas de assistência social e no acompanhamento das ações executadas pelos governos. Todavia, Paiva, Rocha e Carraro (2010) chamam atenção para os poucos avanços alcançados nessa área, apesar do crescente número de iniciativas locais de participação popular, em virtude de as práticas de gestão pública ainda serem, em grande medida, arraigadas aos sistemas autoritários e restritivos de governo.

Com isso, as reais necessidades da população não são identificadas e permanece a tendência de que os interesses pessoais prevaleçam sobre as necessidades coletivas. Os referidos autores ressaltam:

A dificuldade de participação direta de seus usuários, principalmente cidadãos das classes subalternas, inscreve-se, ademais, no âmbito da cultura política autoritária e impopular, que traumatizou a história brasileira em passado não tão distante. [...] Embora a obrigatoriedade do controle social e da participação da população nos destinos das políticas públicas tenham se afirmado como diretrizes constitucionais, em 1988, a plena tradução destes princípios está longe de ser uma realidade na política brasileira (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 251).

É possível perceber, com a descrição desses mecanismos de participação popular previstos na Constituição Federal de 1988, que o

plebiscito e o referendo se constituem em iniciativas da GP para consulta à população, prévia ou posteriormente à criação de um projeto de lei.

Entretanto, nesses casos, a consulta se restringe apenas à adoção ou rejeição de uma proposta idealizada pelos governantes, inexistindo um processo de escolha da própria sociedade a partir de suas necessidades.

Já no que concerne à iniciativa popular, embora esse instrumento de participação tenha seu fundamento inicial na vontade do povo, ao buscar a aprovação de projetos de lei que visem o benefício coletivo, como foi o caso mais recente da Lei da Ficha Limpa, as próprias condições de submissão de projetos dessa natureza impõem dificuldades para a sua efetivação, consoante entendimento de Beçak (2008), em virtude da grande mobilização social que lhe é peculiar.

Além disso, a iniciativa para elaborar projetos em prol da coletividade requer, inegavelmente, um nível considerável de organização da sociedade civil, de modo que o objeto desses projetos seja de fato considerado de reconhecida importância social, transcendendo a localidade dos problemas, que devem ser reconhecidos como sendo coletivos em nível nacional.

Por conseguinte, essas experiências de participação popular, apesar de previstas na Lei Maior do país e com alguns casos de sua efetivação, não representam de forma significativa uma aproximação da GP com a sociedade civil nas deliberações acerca dos problemas coletivos, sobretudo no processo de identificação desses problemas. Tem-se, nesses casos, uma experiência limitada de participação, seja em função da própria natureza desses instrumentos, ou em virtude das limitações impostas pelo sistema representativo de democracia.

Beçak (2008) aponta ainda a existência de outros mecanismos de democracia participativa previstos nos dispositivos jurídicos, cuja concepção participativa se dá com base em um maior grau de

aproximação entre a sociedade e o governo. Nesse sentido, Heredia et al. (2012, p. 11, grifo dos autores) complementam que os “conselhos municipais, consultas à população e o chamado ‘Orçamento Participativo’ têm sido, senão as formas mais frequentes, pelo menos as mais divulgadas de participação popular”. Por se tratar do foco de investigação desta pesquisa, discutir-se-á sobre o OP em maior detalhamento mais adiante.

No que concerne aos conselhos municipais, Heredia et al. (2012, p. 18) comentam que “as práticas participativas nomeadas em termos de conselhos remetem, entre outros aspectos, a iniciativas, concepções, formatos, dinâmicas e formas de inserção na organização social bastante diferenciados entre si”. Nesse sentido, os conselhos, previstos nas leis orgânicas municipais, são considerados instrumentos de participação popular sob diferentes perspectivas.

Bezerra (2012) e Barreira (2012) elencam algumas experiências de conselhos, a exemplo dos conselhos municipais de saúde, dos conselhos de desenvolvimento regional e dos conselhos formados por associações de moradores. Heredia et al. (2012) ressaltam também a relação existente entre os conselhos municipais e outras formas de participação, a exemplo do OP, posto que existem conselhos municipais que serviram de embasamento para as discussões orçamentárias.

Essas experiências chamam atenção, segundo Bezerra (2012) e Barreira (2012), pelo potencial participativo que apresentam, não apenas por promover uma maior sociabilidade entre os sujeitos e a aproximação entre a população e os governos municipais, mas também pelas trocas de informações existentes nesses espaços, pelas novas visões que essas interações são capazes de produzir acerca das necessidades de cada

local e pelo sentimento de que ali prevalecem, nas falas dos sujeitos, os interesses coletivos.

Nesse sentido, embora nem sempre percebidos pela GP como instrumentos com potencial para promover a integração da população no processo de formulação, controle e avaliação das políticas públicas, os conselhos municipais se destacam como experiências bem-sucedidas de gestão pública participativa, notadamente naqueles locais em que foram incorporados à gestão municipal.

3.2.1 Orçamento Participativo: histórico, perspectivas e desafios

Na literatura é possível identificar diferentes perspectivas quanto ao surgimento do Orçamento Participativo. Nesse sentido, autores como Minghelli (2005), Fedozzi (2007), Beçak (2008), Avritzer (2009), Santos (2009), Costa (2010), Dias (2014), Bremaeker e Gonçalves (2015) e Carlos (2015) realizaram extensas pesquisas, debruçando-se sobre o OP em vários países, com discussões sobre o seu surgimento, as potencialidades e os seus limites.

Ponto pacífico entre tais autores é que o OP se destaca como a principal experiência de gestão pública participativa, promovendo uma maior integração entre os governos municipais e a sociedade civil no processo de formulação, gestão e avaliação de políticas públicas e na distribuição dos recursos municipais de maneira justa. Outro aspecto de significativa relevância quanto ao OP é a sua potencialidade em promover o exercício contínuo da cidadania, ao inserir os cidadãos nas decisões políticas.

Santos (2009, p. 461) definiu o OP como “uma inovação institucional que visava garantir a participação popular na preparação e na

execução do orçamento municipal, e, portanto, na distribuição dos recursos e na definição das prioridades de investimento”. Por sua vez, a ONG Participatory Budget Project (2016, p. 1, tradução nossa) conceitua-o como “um processo democrático que dá ao cidadão o controle direto de uma parcela do orçamento público. Ele capacita os moradores, envolve-os na busca de soluções e combina as comunidades”.

Estas definições revelam que o OP envolve um conjunto de relações estabelecidas entre o ente público, no cumprimento de suas obrigações, e a sociedade civil, atuando enquanto agente participativa na gestão dos recursos públicos. Tais relações podem ser percebidas nas características apresentadas por Noblat et al. (2014) acerca das práticas orçamentárias na gestão pública, destacando-se aqui aquelas elencadas especificamente para o OP, conforme apresentado no quadro 4.

Quadro 4 – Características do Orçamento Participativo

Características	Observações
- Processo orçamentário que contempla a população no processo decisório, por meio de lideranças ou audiências públicas.	- Necessidade de uma maior discricionariedade do governo na alocação dos gastos, a fim de que possa atender os anseios da sociedade.
- Existência de uma coparticipação do Executivo e Legislativo na elaboração dos orçamentos.	- Requer alto grau de mobilização social.

- Transparência dos critérios e informações que nortearão a tomada de decisões.	- Deve haver disposição do poder público em descentralizar e repartir o poder.
---	--

Fonte: Elaborado a partir de Noblat et al. (2014, p. 12).

No que concerne ao surgimento do OP, Bremaeker e Gonçalves (2015) e Carlos (2015) argumentam que ainda nos anos 1970, durante o regime militar, as primeiras iniciativas dessa natureza foram implantadas no Brasil nos municípios de Boa Esperança (ES), Osasco (SP) e nos municípios catarinenses de Lages e Joinville, com o intuito de identificar os problemas da comunidade e buscar soluções para os mesmos, por meio das interações entre esta e os governos municipais. Assim, a população pôde participar das discussões sobre as suas necessidades, estabelecer prioridades e decidir como os recursos públicos seriam destinados ao atendimento de suas demandas.

Na década seguinte, os referidos autores destacam a implantação do OP em Vila Velha (ES) e nas cidades sul-rio-grandenses de Pelotas e Porto Alegre. A esse respeito, a experiência de Porto Alegre, no fim dos anos 1980, se destaca em relação às demais, pela qualidade dos resultados alcançados, inspirando a implantação do OP em outros municípios do Brasil e por todos os continentes do mundo (PIRES, 2013).

Ao contextualizar a experiência porto-alegrense do OP, Santos (2009) faz referência ao período em que o Brasil passava pelo processo de redemocratização, com a queda do regime militar, sendo fortemente marcado pela necessidade de mudanças na gestão pública. Nesse mesmo cenário, Avritzer (2009) remonta o surgimento do OP a um período

anterior ao início da administração do PT em Porto Alegre, mas considera que a sua criação se deu nesse município, ao afirmar:

No caso do Orçamento Participativo, a sua origem envolve tanto elementos institucionais como elementos extra institucionais, na medida em que a origem da proposta se situa no campo das associações comunitárias de Porto Alegre nos anos 80. [...] A proposta de orçamento participativo surge como resposta a uma proposta de conselhos populares feita pelo prefeito de Porto Alegre pelo PDT, Alceu Collares, às associações de moradores da cidade no início da sua gestão, em março de 1986 (AVRITZER, 2009, p. 573).

O referido autor apresenta o conteúdo do documento com a resposta da União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA), indicando, inclusive, que este é considerado o primeiro documento em que o termo 'orçamento participativo' é utilizado. Avritzer (2009) complementa a sua pesquisa sobre o contexto de origem do OP apresentando o seguinte trecho desse documento:

O mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação. [...] Queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e na cidade em geral (UAMPA, 1986 apud AVRITZER, 2009, p. 574).

Considerando a reivindicação da UAMPA, a proposta da administração municipal para o estabelecimento de uma gestão compartilhada

foi direcionada à peça orçamentária, sendo responsabilidade de todos a sua construção. Entretanto, cumpre destacar que a administração municipal de Porto Alegre ainda não tinha um projeto específico para o OP, mas sim, “apenas uma proposta genérica de governo participativo” (AVRITZER, 2009, p. 574).

Por essa razão, apesar das potencialidades de participação popular, a experiência da primeira gestão municipal porto-alegrense enfrentou alguns obstáculos, em virtude da heterogeneidade dos atores que fazem parte do OP, da incorporação de novos elementos culturais locais no processo de gestão coletiva e da necessidade de uma consciência crítica desses atores, comprometida efetivamente com a cidadania.

Esses obstáculos justificam o porquê de o seu desenvolvimento ter se dado a partir de uma estrutura aberta – determinada pelo coletivo de atores, e não de forma impositiva pelo governo – e flexível, em um processo constante de adaptação ao nível de comprometimento da população com as causas coletivas (MINGHELLI, 2005; FEDOZZI, 2007).

Os resultados da iniciativa de Porto Alegre contribuíram para que o OP dessa cidade se tornasse referência mundial sobre as práticas de gestão participativa, como ressalta Fedozzi (2007), sendo amplamente difundido no Brasil e em países de todos os continentes.

Assim, em seu levantamento acerca da expansão do OP, Thuswohl (2012) identificou aproximadamente 2.000 municípios que haviam implantado esse modelo de gestão, sendo cerca de 350 deles no Brasil. Já em 2016, a ONG Participatory Budgeting Project divulgou que o OP já vigorava em mais de 3.000 municípios por todo o mundo.

Com o intuito de contribuir com uma maior compreensão acerca da dimensão global do OP, Dias (2014) apresentou um mapa indicando a sua presença em diversos países, destacando-se a sua implantação

em maior escala na América Latina, Europa e África, como pode ser observado na figura 2.

Figura 2 – Distribuição do OP pelo mundo



Fonte: Dias (2014, p. 26-27).

O referido autor chama atenção para a heterogeneidade desse processo, uma vez que é possível perceber a adoção do OP em países com regimes democráticos fortemente desenvolvidos, como também em locais onde a democracia e a descentralização política ainda vem sendo implantadas, a exemplo de alguns países africanos.

Nesse sentido, são percebidas diferenças significativas entre os OP desenvolvidos nesses países, uma vez que “as culturas políticas e sociais, as estruturas administrativas e a descentralização dos Estados

condicionam fortemente as metodologias e os resultados alcançados em cada caso” (DIAS, 2014, p. 26, tradução nossa).

Além desses fatores, as condições de acessar, produzir e socializar informações entre os diferentes atores que fazem parte do OP, sobretudo aquelas informações que irão embasar a tomada de decisão por parte desses agentes, também influenciam não apenas nos resultados alcançados em cada uma dessas experiências, mas também nas possibilidades de difusão do OP por todo o mundo (FEDOZZI, 2007; PORTO DE OLIVEIRA, 2013).

Nesse contexto, os atores locais e internacionais desempenham papel significativo, como argumenta Porto de Oliveira (2013), na medida em que são capazes de influenciar nos processos interativos entre os agentes do OP e na disseminação dos seus resultados. Para o referido autor, os atores locais podem contribuir com a difusão de experiências locais, que, por sua vez, poderão alcançar toda uma região, em um fluxo de baixo para cima. Por outro lado, os atores internacionais podem influenciar em experiências regionais e locais, a partir de um sistema de cooperação, como pôde ser percebido em alguns municípios africanos (PORTO DE OLIVEIRA, 2013).

No Brasil, o OP teve um crescimento significativo ao longo dessas três décadas. Nesse sentido, Pires (2013) e Fedozzi e Lima (2014) demonstram que até 1992 existiam cerca de 10 municípios com o OP em funcionamento, concentrados apenas nas regiões Sul e Sudeste. Em 2000, um novo levantamento apontou a implantação do OP em 140 municípios brasileiros, distribuídos nas cinco regiões, com predominância no Sul e Sudeste. Já em 2012, este número foi atualizado para 355 municípios, sendo a região Norte a que possui o menor número de OP implantados.

Entretanto, Pires (2013) chama atenção para a expansão das experiências de OP no Brasil em termos de alcance da população, posto que, apesar do quantitativo de municípios identificados até 2012, o autor destaca que boa parte destas cidades é de médio porte, contendo uma população que supera 100 mil habitantes. Com isto, cerca de 30% da população brasileira vive em municípios que têm alguma experiência com orçamentos participativos.

É importante ressaltar que, apesar de sua expansão no Brasil, o OP não se aplica diretamente à União, sendo implantado apenas em municípios, em sua maioria, e em alguns estados. A esse respeito, Noblat et al. (2014, p. 10) ressaltam:

O orçamento participativo é exercitado no Brasil em alguns estados da federação e em algumas prefeituras. Na União, não se verifica sua aplicação de forma sistemática, embora, durante a tramitação legislativa, haja, esporadicamente, audiências públicas ou até mesmo, como aconteceu no processo de tramitação do orçamento para 2012, a abertura para apresentação de emendas de iniciativa popular, direcionadas para ações de implementação de políticas públicas prioritárias de apoio aos pequenos municípios.

Costa (2010) e Carvalho (2013) apontam, dentre as experiências mais bem-sucedidas em termos de OP no Brasil, os municípios de Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG), Vila Velha (ES), Recife (PE) e Belém (PA). Os principais fatores que contribuíram para o destaque dessas iniciativas foram o forte comprometimento da gestão municipal e dos cidadãos de cada um desses locais, a continuidade do OP ao longo dos diferentes mandatos políticos e o envolvimento das comunidades não apenas nas assembleias regionais, mas em todo o ciclo do OP.

Contudo, mesmo nesses municípios onde se verifica um maior nível de desenvolvimento do OP, Costa (2010) e Fedozzi e Lima (2014) chamam atenção de que esses ainda são processos em construção, pois, assim como nos demais municípios do país, ainda perdura a necessidade de que a cultura política nacional incorpore o fundamento da participação popular. Nesse aspecto, segundo Beçak (2008), o OP se constitui em uma promessa auspiciosa quanto ao estabelecimento de práticas de democracia participativa, apontando caminhos promissores, mas esse ainda é um processo em fase de consolidação, justamente por depender de toda uma cultura voltada para a participação coletiva.

Ademais, o desenvolvimento econômico e social de cada local também irá produzir efeitos diferentes, sobretudo quanto às limitações da participação popular. Sobre este ponto, Fedozzi e Lima (2014) identificaram que quanto maior for o nível de desenvolvimento econômico de uma região, mais favorável é o contexto para a implantação do OP.

Desse modo, as diferentes experiências identificadas na literatura revelam que, ainda que o OP possua o objetivo comum de viabilizar uma gestão coletiva, encorajando a participação dos atores sociais nesse processo de deliberação conjunta para uma distribuição justa dos recursos públicos, os contextos sociais, políticos e culturais de cada localidade terão influência direta nas motivações para a sua implantação, no seu desenvolvimento e nos resultados alcançados, sendo aqui destacada a forte característica local do OP.

A esse respeito, Costa (2010, p. 10, grifo da autora) enfatiza a complexidade desse processo, posto que ele é diretamente dependente de

fatores como a vontade do representante político, o nível de organização, a mobilização e politização da sociedade, características socioculturais do município e a situação financeira e capacidade técnica da “máquina administrativa”.

Ainda assim, para além das particularidades de cada município, a dinâmica de funcionamento do OP segue um fluxo relativamente comum a todas as gestões municipais, sendo facultado a cada administração a inclusão de mais fases ou a denominação das etapas de cada ciclo (COSTA, 2010). A figura 3 ilustra o fluxo de cada ciclo do OP, composto por cinco fases, que podem ser descritas como:

- a) planejamento do processo (*design the process*): os representantes do município, em parceria com o governo, estabelecem as regras para que o processo seja inclusivo e atenda às necessidades locais;
- b) compartilhamento de ideias (*brainstorm ideas*): os diferentes atores interagem, compartilhando ideias, a fim de que sejam identificados possíveis projetos;
- c) desenvolvimento de propostas (*developed proposals*): as propostas consideradas viáveis são analisadas por especialistas da gestão municipal;
- d) votação (*cast a vote*): a população elege as propostas, a partir dos recursos orçamentários disponíveis;
- e) implantação das propostas eleitas (*fund winning projects*): as propostas são implementadas e acompanhadas pela população e pelos gestores municipais.

É oportuno ressaltar que geralmente o ciclo do OP se renova a cada ano, mas não há uma obrigatoriedade em seguir esse mesmo intervalo de tempo em cada ciclo. Assim, é facultado também a cada

gestão municipal determinar o tempo para o cumprimento das demandas, em virtude da natureza dessa solicitação, ou ainda em função dos recursos necessários para o atendimento dessas demandas e das disponibilidades de cada região.

Figura 3 – Etapas do ciclo anual do OP



Fonte: Participatory Budget Project (2016, p. 3).

Ademais, cumpre destacar também que aquelas demandas associadas a políticas públicas de prazo indeterminado, como sugere Secchi (2016), podem exigir, para o seu atendimento, o desenvolvimento de ações conjuntas, a partir da cooperação entre diferentes instâncias de governo e atores sociais. Por essa razão, a fixação de um prazo único para o atendimento das demandas sociais se torna inviável no OP.

A análise do ciclo apresentado na figura 3 revela a existência de uma multiplicidade de elementos que deverão subsidiar o desenvolvimento do OP. Desse modo, considerando a proposta de deliberação coletiva sobre o orçamento público, não basta que a sociedade civil busque espaços de participação nos centros de decisão. Para que esse processo tenha início, é mister que a própria gestão pública tenha nesse modelo um ideal para a administração pública, garantindo o lugar dos sujeitos sociais nas discussões e decisões acerca da melhor forma de utilizar os recursos públicos para o atendimento de suas necessidades.

Ademais, as interações necessárias entre os atores, para que sejam identificados os problemas públicos e discutidas as possibilidades de solucioná-los a partir das disponibilidades orçamentárias municipais, exigem o compartilhamento dos diferentes saberes e experiências desses sujeitos, sendo este um grande diferencial de metodologias participativas de gestão como o OP.

A esse respeito, Wiig (2002) argumenta que o conhecimento social é de significativa importância para o desenvolvimento de uma sociedade, devendo ser incorporado nas ações da administração pública. Para tanto, é essencial a adoção de mecanismos que possibilitem que os sujeitos, por meio do diálogo, socializem os seus conhecimentos e participem ativamente do OP. Minghelli (2005, p. 107) ressalta a importância desse processo, ao afirmar que no OP

o cidadão não é entendido apenas como sujeito de direitos numa situação estática, mas como sujeito atuante na construção e implementação desses direitos. Diferencia-se das políticas realizadas pelo Estado social, pois a implementação dos direitos sociais não é estabelecida de forma paternalista, nem mediada pela burocracia. Eles se efetivam, paulatinamente, a partir da interação dos cidadãos num espaço público de participação, colocando-os num processo discursivo com os demais participantes e com a Administração Pública.

Ressalte-se ainda que, desde a primeira fase do ciclo do OP, fica evidente a necessidade de que todo esse processo seja alimentado por um denso volume de informações, de modo que os diferentes atores tenham condições de acessar informações relevantes, que os tornem capazes de argumentar, analisar as diferentes demandas locais, verificar as possibilidades – orçamentárias e técnicas – de atendimento dessas demandas, acompanhar as ações desenvolvidas em ciclos anteriores e tomar decisões. Não obstante, a própria gestão municipal necessita desse subsídio informacional para gerir os ciclos do OP, criando condições de perpetuar esse processo, sem que a falta de informações se ponha como um impeditivo à sua eficiência e continuidade.

Some-se a isso que o processo interativo entre os sujeitos prevê a utilização de diferentes espaços, contemplando-se tanto as reuniões presenciais como as formas de sociabilidade online. A esse respeito, Lopes e Freire (2011, p. 24) afirmam que “nessa nova reconfiguração social, a participação popular impulsionada por instrumentos disseminadores de informação em ambientes socializantes como o ciberespaço é fundamental na construção de comunidades cidadãs”. Nesse sentido, a intensidade da mobilização social para participar do OP e as possibilidades

de socializar informações e conhecimentos podem ser potencializadas com a combinação dos espaços presenciais e virtuais.

Entretanto, tal combinação requer, mais uma vez, o acesso à informação e o desenvolvimento de competências para utilizá-la no contexto do OP, notadamente em se tratando do acesso e compartilhamento da informação nas redes digitais de comunicação.

Fedozzi (2007) chama atenção para a qualidade da ação coletiva dos participantes, ressaltando a importância da autonomia desses sujeitos e da cidadania. O autor argumenta que é necessário pensar em experiências como o OP sob um prisma educativo, de modo que os diferentes atores que fazem parte dessa rede estejam qualificados para participar de todo o processo, sendo capazes de contribuir para a construção democrática dos espaços públicos.

Diante de todos esses argumentos, percebe-se que a integração de todos os elementos que irão subsidiar o desenvolvimento do OP se constitui no principal desafio que se põe diante dos governos. Isto requer, inegavelmente, a escolha de mecanismos de gestão que privilegiem a integração dos diferentes atores sociais, a identificação e a melhor forma de utilização do conhecimento social e das informações necessárias à tomada de decisão, em prol de uma eficiente gestão pública e da melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse aspecto, diante de todas essas necessidades, elenca-se a implantação de um processo de gestão da informação e do conhecimento como alternativa capaz de contribuir com a eficiência de metodologias participativas como o OP, a partir da integração dos seus elementos.

4

O PROCESSO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO

Ao longo da história da humanidade, as formas, os instrumentos e os recursos de dominação do homem sobre a natureza e sobre o próprio homem foram distintos, alinhando-se ao contexto e às necessidades de cada época. Em todas elas, a informação e o conhecimento, em suas diferentes possibilidades de representação, foram os insumos essenciais para a evolução humana.

Nos dias atuais, a informação e o conhecimento possuem lugar de destaque em diferentes cenários, sobretudo diante das possibilidades que as TIC oferecem para a sua criação, organização e compartilhamento (DALKIR, 2005). No contexto das organizações, sejam elas empresas, instituições públicas ou do terceiro setor, Barbosa (2008, p. 2) afirma que “a informação e o conhecimento têm merecido, cada vez mais, a atenção dos gestores, profissionais e pesquisadores”. Isto porque a eficiência dos processos organizacionais tem relação direta com o uso estratégico desses recursos.

A partir dessa compreensão acerca do papel de destaque da informação e do conhecimento, sobretudo nos contextos organizacionais, surgiram os estudos sobre a Gestão da Informação, num primeiro momento, e, posteriormente, sobre a Gestão do Conhecimento. Por

consequente, o presente capítulo tem seu início contextualizando tais processos de gestão, apresentando o seu histórico e propostas conceituais.

4.1 GESTÃO DA INFORMAÇÃO E GESTÃO DO CONHECIMENTO: HISTÓRICO E PROPOSTAS CONCEITUAIS

Barbosa (2008) e Araújo (2014) historicizaram as origens da GI e da GC, disciplinas essas que compõem uma das subáreas da CI.

Para Barbosa (2008, p. 6), “a preocupação com a informação e com o conhecimento enquanto fenômenos expressivos do ponto de vista gerencial e econômico é muito mais antiga do que normalmente se pensa”. Nesse sentido, o autor comenta que a moderna GI tem sua origem nos trabalhos de Paul Otlet, mais especificamente no livro *Traité de documentation*, de 1934, baseado na disciplina Documentação, ocupando-se das atividades de organização, armazenamento, recuperação e acesso à informação.

Ademais, ainda de acordo com o referido autor, há que se destacar nos estudos sobre a GI a contribuição de Vanevar Bush, com o seu trabalho *As we may think*, de 1945, onde foi descrito o *Memex*, uma máquina capaz de armazenar grandes volumes de informação e possibilitar a sua rápida recuperação.

Por sua vez, Araújo (2014) remete o surgimento da GI ao período posterior à Segunda Guerra Mundial, ressaltando o problema do excesso informacional para as organizações, notadamente diante da crescente necessidade do uso eficiente e eficaz dos recursos informacionais.

Desse modo, os primeiros estudos sobre a GI foram voltados para a solução desses problemas, buscando-se reduzir o seu excesso, identificar as informações necessárias e facilitar a sua circulação nas

organizações, observando-se o seu direcionamento para a natureza física da informação (ARAÚJO, 2014).

Com o avanço das TIC, as possibilidades de produzir e compartilhar informações foram ampliadas de maneira significativa, o que também influenciou os contextos organizacionais, exigindo novas estratégias para a gestão dos recursos informacionais. Nesse contexto, Valentim (2004, não paginado), define a GI como

um conjunto de estratégias que visa identificar as necessidades informacionais, mapear os fluxos formais de informação nos diferentes ambientes da organização, assim como sua coleta, filtragem, análise, organização, armazenagem e disseminação, objetivando apoiar o desenvolvimento das atividades cotidianas e a tomada de decisão no ambiente corporativo.

Entretanto, com o passar do tempo percebeu-se nas organizações que o maior recurso em termos de estratégia não estava na informação já conhecida e acessível a todos, mas sim, naquilo que ainda era desconhecido pela coletividade nas organizações: o conhecimento que cada um deles possuía de forma particular.

Nesse cenário, Araújo (2014, p. 64) afirma que “não bastava gerir os recursos informacionais, era preciso também gerir o conhecimento, criando as condições propícias para transformá-lo em informação”. A respeito da GC, Longo et al. (2014) complementam que a sua consolidação se deu nos anos 1990, tendo como objetivo criar condições para a produção, explicitação, registro, compartilhamento e utilização do conhecimento nos diferentes contextos organizacionais.

Entretanto, considerando que várias disciplinas se ocupam dos estudos sobre a GC, a exemplo da Administração, da Ciência da Computação

e da Ciência da Informação, Barbosa (2008) aponta para a existência de divergências conceituais não apenas entre essas áreas, mas também dentro de um mesmo campo. Nesse sentido, o referido autor se fundamenta no levantamento realizado por Davenport e Cronin (2000), que identificaram três domínios com os quais a GC está relacionada:

- a) GC1: essa visão, fundamentada na Biblioteconomia e Ciência da Informação, tem na GC um novo rótulo para aquilo que se tinha como GI. Isto se deve, segundo Davenport e Cronin (2000, p. 295, tradução nossa), ao fato de existir uma confusão entre GC e organização do conhecimento, sendo esta última uma atividade direcionada à “codificação e classificação de material gravado incorporado em artefatos, estruturas, sistemas e repositórios”. Some-se a isso a concepção de que os trabalhadores do conhecimento precisam de intermediários para apoiar o seu trabalho de ‘gestão’ (ou organização) de conteúdos;
- b) GC2: derivada da engenharia de processos, essa abordagem tem forte orientação para sistemas, sendo conhecida como gestão de *know-how*. Sobre tal perspectiva, Davenport e Cronin (2000, p. 296-297, tradução nossa) ressaltam que “embora seja capaz de produzir inovação, a abordagem de processos não faz justiça à aplicação das competências, habilidades, talentos, pensamentos, ideias, intuições, compromissos, motivações e imaginação das pessoas”, ou seja, destina pouca atenção ao conhecimento tácito delas. Para tanto, utiliza-se de técnicas como *data mining*

e sistemas de gestão da produção para a obtenção de informações úteis;

- c) GC3: essa abordagem é oriunda da teoria organizacional, segundo a qual a chave da GC é a interação dos conhecimentos tácito e explícito. Nesse sentido, os autores fazem menção ao conceito de *ba* apresentado por Nonaka e Konno, sendo este compreendido como o espaço de criação do conhecimento (NONAKA; TOYAMA, 2008). Davenport e Cronin (2000, p. 298, tradução nossa) sugerem que a GC deve ocorrer nesse contexto, a partir de uma “interação contínua nas organizações de conhecimento codificado e não codificado, conhecimento público e privado, que alimenta a conversão incremental de tácito a explícito e explícito a tácito”.

As diferentes perspectivas apresentadas sobre a GC suscitam, consoante entendimento de Barbosa (2008), questionamentos acerca das possibilidades de gerir o conhecimento, seja pela confusão que se faz entre os significados de informação e conhecimento, ou pelas visões reducionistas acerca do conhecimento tácito, garantindo-lhe pouco espaço nas organizações.

Nesse aspecto, a respeito da concepção identificada na GC1, segundo a qual a GC seria um novo nome para a GI, cumpre destacar que, apesar de se verificar tanto no plano conceitual como também nas práticas organizacionais a confusão entre GI e GC, esses dois processos de gestão são diferentes, sobretudo em virtude de cada um deles se ocupar de objetos distintos. A esse respeito, Valentim (2004, não paginado) ressalta:

Na literatura observa-se que algumas correntes fundem os dois modelos de gestão, ou ainda, confundem um modelo com o outro. Por esse motivo, é muito comum, em diferentes segmentos econômicos, empresários falarem que fazem gestão do conhecimento em suas empresas, quando na realidade o que fazem é gestão da informação.

Considerando a argumentação exposta por Barbosa (2008), Gutiérrez (2008), Souza, Dias e Nassif (2011) e Santos e Valentim (2014), a informação e o conhecimento são fenômenos complementares, mas com significados distintos. Como consequência, os processos destinados à sua gestão não podem ser tidos como similares, mas sim, igualmente como processos complementares.

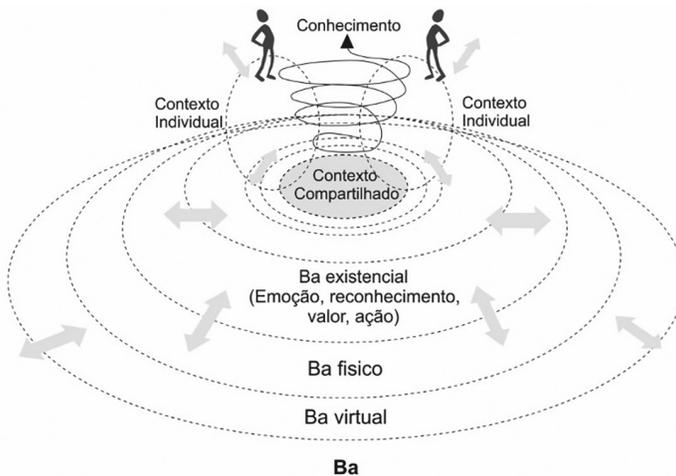
Desse modo, as estratégias e ações destinadas à GI são voltadas para os fluxos formais da informação, sendo possível, em consonância com a definição apresentada por Valentim (2004), mapeá-los e coletar, organizar, disseminar e utilizar informações registradas em algum suporte. Por outro lado, o delineamento de ações voltadas para a GC tem como objetivo criar oportunidades para que os conhecimentos ainda não registrados e que residem na mente das pessoas, ou seja, os conhecimentos tácitos, sejam socializados entre os sujeitos, como será exposto mais adiante.

Esse objetivo leva à discussão das limitações verificadas na concepção da GC a partir da abordagem orientada para sistemas, identificada na GC2, justamente em virtude da pouca atenção que é dispensada ao conhecimento tácito nas organizações. A esse respeito, Davenport e Cronin (2000) alertam para o problema da limitação dos processos inovativos verificados nessa abordagem, sobretudo porque o conhecimento que pode ser o diferencial para as organizações e gerar inovação é aquele que ainda não está registrado.

Já no que concerne à abordagem da GC oriunda das teorias organizacionais, identificada como GC3, tem-se no conceito de *ba* o cerne daquilo que se entende como o essencial para que se promova a gestão do conhecimento organizacional.

Nesse aspecto, Nonaka e Toyama (2008) compreendem que o *ba* corresponde a um lugar de interações, ou seja, uma maneira para que a criação de significados seja organizada. Com isso, depreende-se que esse conceito revela uma dimensão que vai além de um espaço físico, na medida em que contempla todos os aspectos relativos às interações que podem ser promovidas entre os sujeitos organizacionais em um mesmo espaço, assim como entre estes e o ambiente à sua volta. Nonaka e Toyama (2008) propõem uma representação conceitual para o *ba*, como pode ser observado na figura 4.

Figura 4 – Representação conceitual do *ba*



Fonte: Nonaka e Toyama (2008, p. 100).

A concepção apresentada na figura anterior revela a perspectiva da organização vista como uma configuração orgânica de *ba*, o que, segundo os autores, promove níveis de interação que transcendem os limites impostos pelas estruturas organizacionais. Ademais, Nonaka e Toyama (2008, p. 100) ressaltam que “o *ba* não se limita a uma única organização, mas pode ser criado através dos limites das organizações”. Com isso, as interações ocorrem na própria organização e entre ela e outras instituições, tais como universidades, comunidades locais, o governo ou organizações concorrentes.

Tem-se, portanto, nesse conceito, uma proposta voltada para a criação de conhecimento nas organizações e entre diferentes instituições, processo esse que se dá por meio das interações existentes entre conhecimentos tácitos e explícitos. Nesse sentido, para Choo (2003, p. 36),

a construção do conhecimento é conseguida quando se reconhece o relacionamento sinérgico entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito dentro de uma organização, e quando são elaborados processos sociais capazes de criar novos conhecimentos por meio da conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito.

O referido autor compreende que esses dois tipos de conhecimento são complementares e que a elaboração dos processos direcionados à criação do conhecimento deve ser fundamentado nos quatro modos de conversão propostos por Nonaka e Takeuchi (1997), no modelo SECI (Socialização, Externalização, Combinação e Internalização).

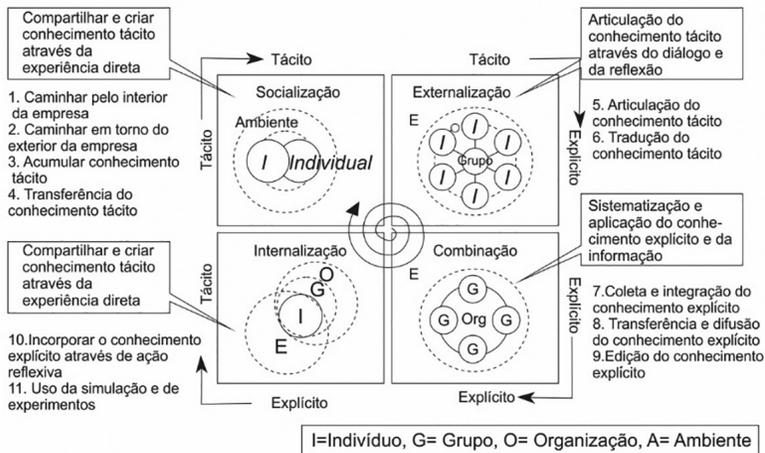
Em sua obra intitulada *Criação do conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação*, Nonaka e Takeuchi (1997) apontam como razão do sucesso das empresas japonesas

aquilo que consideram o componente mais básico e universal de uma organização: o conhecimento. Os autores ressaltam que o diferencial das organizações reside na capacidade de criar, disseminar e incorporar o conhecimento a produtos, serviços e sistemas.

Nesse contexto, Nonaka e Takeuchi (1997) propõem a Teoria da Criação do Conhecimento Organizacional, fundamentada em uma epistemologia e ontologia próprias, cuja gênese se dá a partir da conversão do conhecimento tácito, num processo espiral, conforme ilustrado na figura 5.

Considerando a descrição epistemológica do processo da espiral do conhecimento, em sua primeira etapa, a socialização de conhecimentos, os sujeitos compartilham os seus conhecimentos tácitos. Para tanto, eles aprendem uns com os outros, por meio das experiências que são socializadas e que podem ser observadas pelos demais. Entretanto, considerando que o conhecimento tácito é de difícil articulação, é necessário buscar meios para apresentá-lo em forma de conceitos.

Figura 5 – Modelo SECI de criação do conhecimento



Fonte: Nonaka e Toyama (2008, p. 96).

Desse modo, na etapa da externalização, os sujeitos dialogam entre si, buscando converter os seus conhecimentos tácitos em conhecimentos explícitos. Para tanto, podem fazer uso de “metáforas, analogias, conceitos, hipóteses ou modelos”, de modo que seu conhecimento seja traduzido para os demais (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p. 71).

Uma vez criado, o novo conhecimento (explícito) é combinado com outros conhecimentos explícitos já existentes. Tem-se a fase da combinação, onde pode surgir um novo produto ou serviço na organização como resultado desse processo. A quarta etapa do modelo SECI é a internalização, onde os sujeitos devem incorporar o novo conhecimento, convertendo conhecimentos explícitos em conhecimentos tácitos. Nonaka e Takeuchi (1997) chamam atenção para o ‘aprender fazendo’, já que novos conhecimentos tácitos podem ser criados por meio da experiência direta.

Para os referidos autores, esse processo cresce num movimento em espiral, “que começa no nível individual e vai subindo, ampliando comunidades de interação que cruzam fronteiras entre seções, departamentos, divisões e organizações” (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p. 81). Desse modo, quanto mais o conhecimento tácito é mobilizado nas organizações, mais ele transcende o nível individual e vai além dos limites organizacionais, alcançando níveis ontológicos cada vez maiores.

Nonaka e Takeuchi (1997) ressaltam ainda que a gestão desse processo nas organizações deve ocorrer por meio da criação de condições capacitadoras para promover a espiral do conhecimento, elencando cinco condições que poderão favorecer um contexto de criação do conhecimento organizacional, a saber: intenção, autonomia, flutuação e caos criativo, redundância e variedade de requisitos.

Nesse sentido, considerando todo o exposto até aqui, percebe-se que a possibilidade de gerir o conhecimento é relacionada à gestão das condições para que o conhecimento seja criado nas organizações, a partir do ambiente onde esse processo poderá ocorrer, dos sujeitos que dele fazem parte e das diferentes interações e condições necessárias à concretização desse processo. Com isso, infere-se que a concepção da GC3 se constitui naquela que fundamentou a base conceitual sobre GC para a presente pesquisa.

A gestão do conhecimento é, portanto, compreendida como “gestão para o conhecimento, capacitação para o conhecimento” (ALVARENGA NETO, 2008, p. 38). Sobre esse aspecto, Barbosa (2008, p. 11) afirma:

Administrar ou gerenciar o conhecimento não implica exercer controle direto sobre o conhecimento pessoal. Significa, sim, o planejamento e controle do contexto, ou *ba*; enfim, das situações nas quais esse conhecimento possa ser produzido, registrado, organizado, compartilhado, disseminado e utilizado de forma a possibilitar melhores decisões, melhor acompanhamento de eventos e tendências externas e uma contínua adaptação da empresa a condições sempre mutáveis e desafiadoras do ambiente onde a organização atua.

No que concerne ao conceito de GC, Esteban Navarro e Bonilla (2003, p. 271, tradução nossa) entendem que, devido às diferentes áreas que abordam tal disciplina, existe uma multiplicidade de conceitos que lhe são associados. Ainda assim, os autores apontam três características comuns nessas definições:

A certeza da existência de informação e conhecimento que devem ser identificados e processados nas organizações; o impacto de seu caráter dinâmico (relação com outros processos) e útil (melhoria de processos); e a consideração do conhecimento como um fator estratégico fundamental em uma organização para atingir os seus objetivos, de modo que uma gestão eficaz o converta em um ativo que aumente o valor da organização.

Essa dificuldade em atribuir um conceito para a GC se constitui, segundo Chalmeta e Grangel (2008), em um obstáculo à sua implantação. Ainda assim, no escopo da CI existem várias definições para a GC. Nesse aspecto, Valentim (2004, não paginado) entende que a GC se constitui em

um conjunto de estratégias para criar, adquirir, compartilhar e utilizar ativos de conhecimento, bem como estabelecer fluxos que garantam a informação necessária no tempo e formato adequados, a fim de auxiliar na geração de ideias, solução de problemas e tomada de decisão.

Percebe-se, assim, que a GC não se restringe apenas ao processo de criação do conhecimento, na medida em que também contempla os processos organizacionais direcionados ao compartilhamento e ao uso do conhecimento, gerando inovação, maior competitividade e eficiência.

Diante do potencial inovativo que a GC possui, a sua adoção no contexto específico das instituições públicas, tema central desta pesquisa, se faz necessária, na medida em que ela é capaz de contribuir para a melhoria do desempenho dessas instituições, otimizando o uso dos recursos públicos (BATISTA, 2012). Ademais, a GC também contribui para que o maior objetivo da administração pública, qual

seja promover a melhoria da qualidade de vida da população por meio do atendimento de suas necessidades e garantia dos seus direitos, seja cumprido com eficiência.

Por conseguinte, ainda considerando os aspectos conceituais da GC, com ênfase no contexto específico da GP, Batista (2012, p. 49) entende esse processo se constitui em

um método integrado de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro.

A GC apresenta novas opções para auxiliar a GP, na medida em que permite, por meio de práticas como mapeamento do conhecimento, *brainstorming*, comunidades de prática, grupos de trabalho e universidade corporativa, que os processos de criação, compartilhamento e utilização do conhecimento na administração pública sejam facilitados (BATISTA, 2012).

Ademais, considerando que os programas de gestão pública participativa são alicerçados na integração dos diferentes atores sociais com os governos para a identificação dos problemas coletivos e formulação de políticas públicas que visem a sua solução, a GP orientada para gerir – identificar, criar e compartilhar – o conhecimento social torna-se capaz de utilizar de maneira profissional práticas ou modelos que contribuam para a eficiência governamental. Desse modo, Wiig (2002, p. 224-225, tradução nossa) complementa que “torna-se uma nova responsabilidade gerir conhecimentos para fortalecer a eficiência do serviço público e melhorar a sociedade a que serve”.

As perspectivas conceituais até aqui apresentadas acerca da GI e da GC permitem inferir que esses processos, quando comparados, apresentam características próprias, não apenas quanto aos seus conceitos, mas também em relação aos objetos dos quais se ocupam, aos fluxos informacionais para os quais estão direcionados e às ações necessárias para o seu desenvolvimento (BARBOSA, 2008; SANTOS; VALENTIM, 2014).

Nesse sentido, o quadro 5 apresenta as principais características da GI e da GC.

Quadro 5 – Principais características da GI e da GC

Características	Gestão da Informação	Gestão do Conhecimento
Objeto	Informação ou conhecimento explícito	Conhecimento tácito
Fluxos informacionais	Formais	Informais
Objetivo	Identificar e potencializar os recursos informacionais	Estimular a criação e o compartilhamento do conhecimento
Processos	Identificação, organização e tratamento da informação	Descoberta, criação e compartilhamento do conhecimento
Conceitos relacionados	Sistemas de informação, gestão eletrônica de documentos	Capital intelectual, ativos intangíveis, aprendizagem, inteligência organizacional, colaboração

Áreas relacionadas	Ciência da Computação, Biblioteconomia, Ciência da Informação	Administração, Ciência da Informação
Principais influências	Tecnologias da informação e comunicação	Cultura organizacional e estratégias organizacionais

Fonte: Saeger e Pinho Neto (2016, p. 267).

Considerando os conceitos apresentados, depreende-se que a GI tem como objeto a informação ou o conhecimento já explicitado. Isto justifica o seu direcionamento para os fluxos formais de informação, posto que eles “se apresentam de forma registrada em diferentes suportes (papel, digital, eletrônico)” (SANTOS; VALENTIM, 2014, p. 21).

Por sua vez, a GC tem como objeto o conhecimento tácito, sendo direcionada para estimular a criação e o compartilhamento deste. Por essa razão, está relacionada aos fluxos informais, compreendidos por Santos e Valentim (2014, p. 21) como sendo “provenientes de vivências e experiências dos sujeitos organizacionais, ou seja, são imbricados às relações humanas no contexto organizacional, e ocorrem apoiados na aprendizagem organizacional e no compartilhamento de conhecimento”.

Para além das características próprias de cada uma dessas disciplinas, é possível perceber também que existe uma aproximação entre ambas, no que se refere às áreas relacionadas à GI e à GC. Nesse sentido, a CI se constitui no campo integrador dessas duas disciplinas, ainda que o desenvolvimento dos estudos sobre cada uma delas tenha se dado em períodos diferentes (BARBOSA, 2008; ARAÚJO, 2014). Some-se a isso

a característica interdisciplinar de ambas, o que se constitui em outro aspecto convergente entre a GI e a GC.

No que concerne às possibilidades de implantação desses processos de gestão, observa-se que a GI e a GC se desenvolvem por meio de etapas diferentes. Isto é refletido, geralmente, nos modelos e práticas de GI e GC, sendo esta a discussão apresentada a seguir.

4.2 POSSIBILIDADES DE IMPLANTAÇÃO DA GI E DA GC NAS ORGANIZAÇÕES

A implantação da GI e da GC nas organizações depende de um conjunto de fatores, devido à complexidade desses processos. A esse respeito, Ponjuán Dante (2007), Alvarenga Neto (2008) e Santos e Valentim (2014) destacam a importância da cultura e da comunicação informacional, posto que ambas possuem influências diretas na motivação dos membros das organizações para criar e compartilhar informações e conhecimentos, e, conseqüentemente, influenciam nos resultados alcançados.

Desse modo, não basta apenas perceber a informação e o conhecimento enquanto recursos estratégicos, sendo fundamental fomentar uma cultura informacional voltada para a adoção de estratégias e ações capazes de torná-los, na prática, recursos propulsores do desenvolvimento organizacional e da própria sociedade.

Corroborando com o pensamento de Dalkir (2005) acerca do conhecimento e estendendo tal concepção para a informação, se o uso desses recursos não trazer benefícios às pessoas, às organizações e à comunidade, então a gestão deles falhou.

Nesse aspecto, as práticas organizacionais voltadas para a GI e a GC podem ter como guia modelos que viabilizam a gestão dos fluxos

informativos. Ressalte-se, porém, que devido às especificidades de cada organização, não se pode conceber que a adoção desses modelos seja feita a partir de uma regra única, como alertam Santos e Valentim (2014).

Por conseguinte, é essencial que desde o planejamento das iniciativas de GI e GC, as escolhas dos modelos para a gestão dos fluxos informativos ocorram “com base nas necessidades e particularidades de cada organização, respeitando-se, assim, quando necessário, as devidas adaptações de suas etapas às especificidades das organizações” (SAEGER; PINHO NETO, 2016, p. 271).

Na literatura da CI, podem ser identificadas diferentes possibilidades de implantação da GI e da GC nas organizações, por meio de seus modelos, sendo alguns deles apresentados a seguir.

4.2.1 As práticas organizacionais voltadas para a GI

Enquanto um recurso essencial ao desenvolvimento das organizações, a informação deve ser utilizada de maneira estratégica. Entretanto, essa utilização não deve ocorrer de maneira indiscriminada, sendo necessário, como esclarecem Ribeiro e Pinho Neto (2016, p. 263), estabelecer um “conjunto de elementos que compõem o processo que vai ordenar, coordenar e distribuir de maneira correta, política e socialmente a informação, ou seja, a Gestão da Informação”.

Miranda e Streit (2007) destacam que enquanto uma política, a GI considera toda a complexidade do ambiente, sendo direcionada para o suporte às atividades da gestão informacional, desde o seu planejamento até a distribuição da informação. Enquanto prática, a GI corresponde a um conjunto de atividades interligadas voltadas para a captação, produção e uso da informação, ressaltando-se aqui o seu caráter estratégico para as organizações (SILVA; MOREIRA; MONTEIRO, 2014).

A concepção processual da GI se apoia no entendimento de que um processo corresponde a “um conjunto ou sequência de atividades interligadas, com começo, meio e fim. Por meio de processos, os sistemas transformam insumos em resultados” (MAXIMIANO, 2015, p. 406). Nesse sentido, a GI se desenvolve nas organizações por meio de um processo que viabiliza a identificação, organização e tratamento da informação para o seu uso eficiente, cujos resultados podem ser maximizados com o auxílio das TIC.

O conjunto de atividades necessárias ao desenvolvimento desse processo segue uma sequência de etapas que se complementam e que podem ser melhor visualizadas quando representadas por modelos. Nesse aspecto, a literatura disponibiliza vários modelos de GI, utilizados em diferentes áreas do conhecimento.

Para a identificação desses modelos, foi realizado um levantamento na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do IBICT, obtendo-se como resultado 146 trabalhos, dentre Dissertações e Teses, pertencentes às áreas de Ciência da Informação, Administração, Educação, Saúde, Ciência da Computação, Engenharias, Engenharia de Produção, Ciências Humanas, Ciências Contábeis, Comunicação, Arquitetura e Urbanismo e Desenvolvimento Sustentável.

Dentre as áreas identificadas, as que apresentaram maior número de pesquisas foram Ciência da Informação e Administração. Entretanto, considerando que a presente pesquisa se desenvolve no campo da CI, optou-se por analisar detalhadamente os trabalhos apresentados apenas nessa área.

Foram identificados, inicialmente, 52 trabalhos pertencentes à área da CI. Entretanto, como a busca considerou “modelos de gestão da informação” no assunto, observou-se que em 24 trabalhos foram

apresentados os conceitos de GI, mas não foram discutidos os seus modelos. Por esta razão, foram contabilizados apenas aqueles 28 em que foi possível identificar a apresentação e discussão de pelo menos um modelo de GI em sua fundamentação, defendidos entre os anos de 2012 e 2017.

Desse modo, para além dos diferentes autores utilizados para conceituar a GI, foi possível identificar alguns modelos recorrentes para a discussão sobre esse processo nas organizações, como pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição dos modelos de GI

Autores	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Choo (2003)	02	03	02	06	02	02	17
Davenport e Prusak (1998)	02	02	02	04	03	01	14
McGee e Prusak (1994)	02	02	01	02	02	01	10
Ponjuán Dante (1998)	-	01	-	02	-	01	04
Beal (2004)	-	-	01	01	-	01	03
Detlor (2010)	-	-	-	01	-	-	01
Dias e Belluzzo (2003)	-	-	-	-	01	-	01
Governo da Província Alberta do Canadá (2003)	-	01	-	-	-	-	01
Lesca e Almeida (1994)	-	-	-	01	-	-	01
Malin (2006)	-	01	-	-	-	-	01
Marchand, Kettinger e Rollins (2001)	-	-	-	-	-	01	01
Monteiro e Falsarella (2007)	-	01	-	-	-	-	01

Fonte: Elaboração própria (2018).

Os modelos de GI de McGee e Prusak (1994), Davenport e Prusak (1998) e Choo (2003) são utilizados em maior medida nas pesquisas na área da CI, sendo, inclusive, encontrados em ao menos um trabalho em cada um dos anos pesquisados. Com base nesses resultados, optou-se por discutir o processo de GI a partir dos modelos desses autores. Desse modo, o quadro 6 apresenta os três modelos citados e as suas respectivas etapas.

Quadro 6 – Modelos de GI e suas etapas

McGee e Prusak (1994)	Davenport e Prusak (1998)	Choo (2003)	
Identificação das necessidades e requisitos de informação		Identificação das necessidades de informação	
Aquisição e coleta de informações		Aquisição (identificação das fontes de informação)	
Classificação, armazenamento, tratamento e apresentação da informação		Determinação de exigências de informação	Organização e armazenamento da informação
Desenvolvimento de produtos e serviços de informação		Obtenção	Desenvolvimento de produtos e serviços informacionais
Distribuição e disseminação da informação		Distribuição	Distribuição
Análise e uso da informação		Uso da informação	Uso da informação

Fonte: Elaborado a partir de McGee e Prusak (1994), Davenport e Prusak (1998) e Choo (2003)

McGee e Prusak (1994) desenvolveram um modelo composto por seis etapas, destacando que o processo de GI deve ser flexível, uma vez que a informação assume diferentes níveis de importância entre as organizações. De igual modo, cada uma das etapas do modelo terá níveis distintos de adequação, considerando-se as necessidades e recursos que cada organização possui para executá-las. De acordo com os autores, para o sucesso deste processo, deve-se estabelecer um consenso acerca da importância da informação nas organizações.

Já o modelo desenvolvido por Davenport e Prusak (1998) é constituído por quatro etapas, tendo como fundamento uma visão holística do ambiente informacional. Isto porque aspectos como pessoas, cultura, políticas, arquitetura, processos e estratégias informacionais exercem influências no comportamento informacional dos membros das organizações.

Por conseguinte, o processo de GI (denominado ‘modelo ecológico de gestão da informação’) deve ser desenvolvido de modo a considerar todos esses aspectos, justamente porque, na visão de Davenport e Prusak (1998), a integração dos vários ambientes que compõem a organização resulta em um sistema ecológico.

Por sua vez, Choo (2003, p. 394) ressalta que

Para se tornar estratégica, a informação precisa ser transformada em conhecimento que possa guiar a ação. Essa transfiguração da informação em aprendizado, *insight* e compromisso com a ação muitas vezes equivale a administrar recursos de informação, ferramentas e tecnologias de informação, ou políticas e padrões de informação. Embora todas essas funções sejam necessárias, também precisamos de uma estrutura unificadora que as aglutine.

Nesse contexto, o referido autor desenvolveu um modelo processual composto por seis fases, baseado na concepção de que a gestão informacional corresponde à “administração de uma rede de processos que adquirem, criam, organizam, distribuem e usam a informação” (CHOO, 2003, p. 395). Assim como Davenport e Prusak, Choo (2003) ressalta a influência do ambiente organizacional no processo de GI, sendo fundamental que as organizações desenvolvam a capacidade de resposta e adaptação às mudanças ambientais, ao implementar esse processo, reiniciando-se o ciclo.

Destarte, ao analisar os três modelos de GI, é possível identificar que as propostas de McGee e Prusak (1994) e Choo (2003) são bastante semelhantes, não apenas quanto ao número de fases, mas também em relação à descrição de cada uma delas. Já no modelo de Davenport e Prusak (1998), verifica-se a existência de ações voltadas para a aquisição, organização e disseminação da informação incluídas nas fases de obtenção e distribuição, mas com um menor nível de detalhamento em relação aos outros modelos.

Os modelos apresentados demonstram que a GI se desenvolve por meio de atividades direcionadas aos fluxos formais de informação, oferecendo meios para identificar os recursos informacionais e contribuir para a sua eficiente utilização nas organizações. Entretanto, como dito anteriormente, esse processo não ocorre da mesma maneira em todas as organizações, pois, como ressaltam Davenport e Prusak (1998) e Choo (2003), o ambiente irá influenciar na capacidade de cada organização para trabalhar com a GI e nos resultados obtidos.

Para tanto, Valentim (2004), Ponjuán Dante (2007) e Barbosa (2008) ressaltam o quão importante é o fomento a uma cultura organizacional voltada para o compartilhamento da informação e a utilização das TIC como instrumentos capazes de promover uma comunicação mais eficiente entre os sujeitos, organizar e tratar a informação. Tais

ações podem ser diferenciais, sobretudo quando incorporadas aos processos de gestão da informação nas organizações.

4.2.2 Os modelos e as práticas de GC

Considerando que a GC consiste em um conjunto de ações voltadas para a criação do conhecimento, favorecendo as interações entre os sujeitos organizacionais para que eles possam socializar as suas experiências e saberes, a intensidade da utilização desse conhecimento vai depender do modo como ele será criado. Por conseguinte, esse processo pode ser facilitado por meio do uso de modelos e práticas que estimulem a criação e o compartilhamento do conhecimento organizacional.

Diante da diversidade de modelos de GC encontrados na literatura, assim como feito anteriormente para a identificação dos modelos de GI, procedeu-se a um levantamento na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do IBICT, na intenção de identificar os modelos de GC discutidos nas pesquisas de Pós-Graduação.

Dos 102 trabalhos encontrados, entre Dissertações e Teses de diferentes áreas, 42 foram defendidos em Programas de Pós-Graduação em CI. Como a busca considerou “modelos de gestão do conhecimento” no assunto, observou-se que em 11 trabalhos foram apresentados os conceitos de GC, mas não foram discutidos os seus modelos. Assim, foram contabilizados 31 trabalhos, por apresentarem pelo menos um modelo de GC em sua fundamentação, adotando-se o mesmo recorte temporal anteriormente utilizado.

Percebeu-se a predominância das pesquisas sobre GC nas áreas da Ciência da Informação, Administração – considerando-se pesquisas sobre Gestão Pública e Administração de Empresas – e Engenharia de Produção. Juntas, essas três áreas somam 85 trabalhos, o que corresponde

a 93,14% do total. Tais resultados corroboram com o que Barbosa (2008) apresenta, ao resgatar a crescente produção em GC, identificada em áreas como Administração e negócios, Ciência da Informação, Biblioteconomia, Engenharia, Computação e Ciências Sociais e Humanas.

Entretanto, como já mencionado no levantamento acerca das pesquisas sobre os modelos de GI, considerando que as abordagens conceituais adotadas para os fins desta pesquisa são ancoradas na CI, optou-se por analisar apenas aqueles trabalhos defendidos na área, conforme disposto na tabela 2.

Tabela 2 – Distribuição dos modelos de GC

Autores	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Nonaka e Takeuchi (1997)	02	04	02	04	03	03	18
Choo (2003)	-	02	01	03	02	02	10
Bukowitz e Williams (2002)	01	02	-	03	01	02	09
Batista (2012)	-	02	-	03	01	02	08
Probst, Raub e Romhardt (2002)	01	-	02	04	-	01	08
Wiig (1999)	01	-	01	02	01	02	07
Davenport e Prusak (1998)	-	-	02	02	01	01	06
Dalkir (2005)	-	-	01	02	-	02	05
Stollenwerk (2001)	01	01	01	01	-	01	05
Terra (2000)	01	-	01	01	-	02	05
Rossato (2003)	01	-	01	01	-	-	03
Teixeira Filho (2001)	-	01	01	-	-	01	03
Valentim (2004)	-	-	01	01	-	01	03
APO (2007)	-	-	-	02	-	-	02

Boisot (1998)	-	-	-	01	-	01	02
Bennet e Bennet (2004)	-	-	01	01	-	-	02
Miranda (1999)	-	01	-	01	-	-	02
Angeloni (2002)	-	-	-	01	-	-	01
Bergeron (2003)	-	-	-	01	-	-	01
Chatenier et al. (2009)	-	01	-	-	-	-	01
Cianconi (2003)	-	-	-	01	-	-	01
Dorow, Dávila e Varvakis (2015)	-	-	-	-	01	-	01
Folkens e Spiliopoulou (2004)	-	-	01	-	-	-	01
Gutiérrez (2008)	-	-	-	-	-	01	01
Malone (2002)	-	-	-	01	-	-	01
Meyer e Zack (1996)	-	-	-	-	01	-	01
North e Kumta (2014)	-	-	-	-	01	-	01
Porumbeanu (2009)	-	-	-	01	-	-	01
Steil (2007)	-	-	-	01	-	-	01
Von Krog e Ross (1995)	-	-	-	01	-	-	01
Zhang (2010)	-	01	-	-	-	-	01

Fonte: Elaboração própria (2018).

Dentre os modelos mais discutidos encontram-se os de Nonaka e Takeuchi (1997), Choo (2003), Bukowitz e Williams (2002), Batista (2012) e Probst, Raub e Romhardt (2002), conforme ilustrado no quadro 7.

Nonaka e Takeuchi (1997) propuseram, como já mencionado, a Teoria da Criação do Conhecimento Organizacional, cuja base reside na mobilização e conversão do conhecimento tácito e nas possibilidades de interação entre ele e o conhecimento explícito.

Quadro 7 – Modelos de GC e suas etapas

Nonaka e Takeuchi (1997)	Probst, Raub e Romhardt (2002)	Bukowitz e Williams (2002)	Choo (2003)	Batista (2012)
Compartilhar o conhecimento tácito	Identificação	Processo tático: Obtenção	Criação de significados	Identificação
Criação de conceitos	Aquisição	Uso		Criação
Justificação de conceitos	Desenvolvimento	Aprendizado Contribuição	Construção de conhecimento	Armazenamento
Construção de um arquétipo	Partilha/distribuição	Processo estratégico: Avaliação		
	Uso	Construção/manutenção		
Difusão interativa do conhecimento	Retenção	Descarte		Aplicação

Fonte: Elaborado a partir de Nonaka e Takeuchi (1997), Probst, Raub e Romhardt (2002), Bukowitz e Williams (2002), Choo (2003) e Batista (2012).

Fundamentados em tal concepção, os referidos autores elaboraram um processo de criação do conhecimento, onde, por meio do compartilhamento do conhecimento tácito, onde este é socializado entre os

sujeitos da organização e, a partir da criação de conceitos, é também externalizado coletivamente.

Como resultado, na justificação de conceitos, são criados conceitos válidos para a organização, que, por sua vez, resultam na construção de um arquétipo e são combinados àqueles conhecimentos já existentes, visando a criação de novos produtos e serviços. Por fim, com a difusão interativa, o conhecimento criado é internalizado, retomando-se um novo ciclo, em dimensões cada vez maiores, assumindo, portanto, a forma de uma espiral do conhecimento.

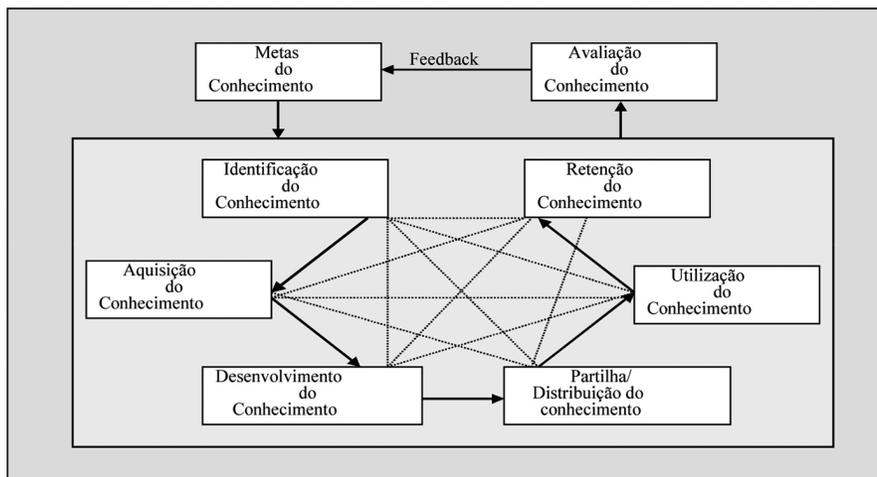
Já quanto ao processo de GC de Probst, Raub e Romhardt (2002, p. 33), vale ressaltar que os autores identificaram atividades que se constituem nos “processos essenciais de gestão do conhecimento e que estão todas, muito proximamente, relacionadas. É claro que se pode fazer intervenções em processos essenciais isoladamente, mas isso, inevitavelmente, afetará os demais”. Nesse sentido, os seis processos essenciais da GC, segundo tais autores, são:

- a) identificação: capacidade de identificar os conhecimentos internos já existentes e aqueles ainda necessários pelos indivíduos;
- b) aquisição: possibilidades de criação do conhecimento interno ou aquisição do conhecimento externo, seja por meio das relações com clientes, fornecedores, outros parceiros ou concorrentes, ou pela compra do conhecimento desenvolvido por especialistas externos à organização;
- c) desenvolvimento: é considerado um elemento que complementa a aquisição do conhecimento, sendo direcionado para a “geração de novas habilidades, novos

produtos, ideias melhores e processos mais eficientes” (PROBST; RAUB; ROMHARDT, 2002, p. 34);

- d) partilha/ distribuição: identificação de práticas que viabilizem o compartilhamento de informações e experiências capazes de construir novos conhecimentos, distribuindo-os na organização;
- e) utilização: identificação de meios que garantam que o conhecimento existente na organização seja aplicado em seu benefício;
- f) retenção: uso de meios para armazenar o conhecimento existente, em suas diversas formas (informações, documentos ou experiências), de modo que ele esteja disponível quando necessário.

Figura 6 – Sistema de GC de Probst, Raub e Romhardt



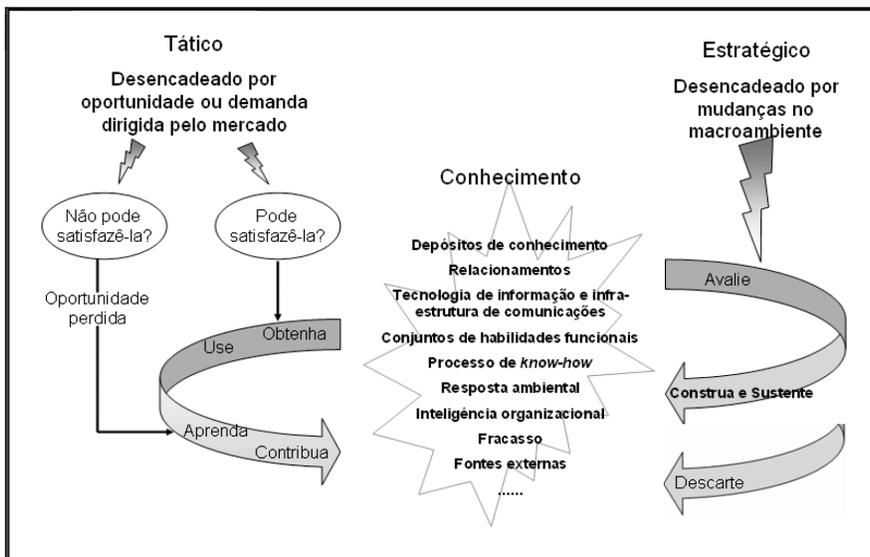
Fonte: Probst, Raub e Romhardt (2002, p. 36).

Probst, Raub e Romhardt (2002) complementam ainda que, para que o processo se torne completo, constituindo um sistema de GC, conforme exposto na figura 6, é necessário estabelecer os objetivos do conhecimento, de modo que todo o processo anteriormente descrito seja orientado de maneira estratégica.

Além disso, ao final do ciclo, deve-se proceder a um processo de avaliação do conhecimento, de tal forma que os resultados alcançados possibilitem os ajustes necessários e o estabelecimento de novos objetivos, reiniciando o ciclo.

Por sua vez, Bukowitz e Williams (2002) apresentaram a proposta do Diagnóstico de GC, fundada em dois níveis essenciais: tático e estratégico, como apresentado na figura 7.

Figura 7 – Diagnóstico de GC de Bukowitz e Williams



Fonte: Adaptado de Bukowitz e Williams (2002).

Para as referidas autoras, tal proposta “assume a posição de que existe um processo para gerar, construir e obter valor do conhecimento” (BUKOWITZ; WILLIAMS, 2002, p. 18).

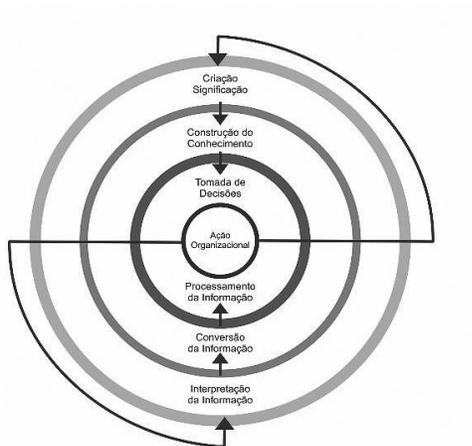
Nesse aspecto, o processo tático é relacionado às formas como os sujeitos buscam obter e utilizar o conhecimento, como eles procuram aprender e contribuir com a construção de uma base de conhecimentos, para que a organização alcance um maior crescimento. Os resultados obtidos devem ser avaliados em um nível estratégico, sendo necessário avaliar o capital intelectual organizacional, construir e manter essa base de conhecimentos ou descartar aquele conhecimento considerado sem valor.

Já o modelo proposto por Choo (2003) é baseado na criação de significados, na construção do conhecimento e na tomada de decisões. Para descrever o processo ilustrado na figura 8, o autor ressalta que:

As organizações processam e usam a informação nas três arenas: criação de significado, construção do conhecimento e tomada de decisões. O conhecimento organizacional emerge quando os três modos de usar a informação se conectam para construir uma rede maior de processos que continuamente geram significado, aprendizado e ações (CHOO, 2003, p. 353).

Desse modo, a criação de significados permite a construção compartilhada de significados para as informações referentes à organização e ao ambiente externo, a partir das interpretações dos sujeitos organizacionais. Na construção de conhecimento, novos conhecimentos e capacidades são gerados por meio da interação de conhecimentos tácitos e explícitos, destacando-se os processos de conversão do conhecimento.

Figura 8 – A organização do conhecimento para Choo



Fonte: Choo (2003, p. 30).

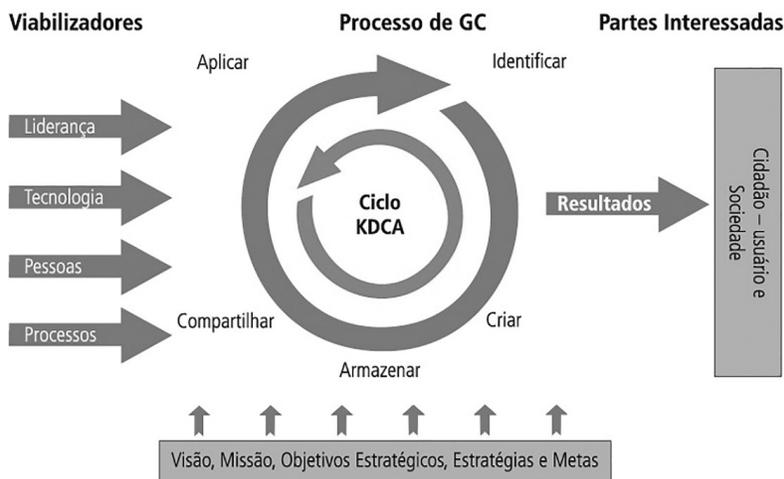
Já a tomada de decisão corresponde às escolhas da organização com base no novo conhecimento construído. Nesse aspecto, Choo (2003, p. 31) ressalta que “a principal atividade é o processamento e a análise da informação a partir das alternativas disponíveis, cujas vantagens e desvantagens são pesadas”.

É válido ressaltar que tais modelos podem ser adaptados em diferentes contextos organizacionais. Contudo, Batista (2012) identificou a necessidade de construção de um modelo de GC voltado essencialmente para a administração pública, argumentando que os modelos pensados para as empresas não atendem às especificidades das organizações públicas.

Nesse sentido, o referido autor desenvolveu um modelo híbrido, “ao mesmo tempo descritivo – descreve os elementos essenciais da GC – e prescritivo – orienta como implementar a GC” (BATISTA, 2012, p. 51). O Modelo de Gestão do Conhecimento para a administração pública, ilustrado na figura 9, é formado por seis componentes: os direcionadores estratégicos, os elementos viabilizadores, o processo de GC, o ciclo KDCA, os resultados de GC e as partes interessadas.

O ciclo KDCA (Knowledge = conhecimento, Do = executar, Check = verificar e Action = atuar corretivamente) tem como base o ciclo PDCA. Para o autor, “a substituição do P (Plan = planejar) pelo K (Knowledge) visa destacar o foco no conhecimento existente no Ciclo KDCA” (BATISTA, 2012, p. 65).

Figura 9 – Modelo de GC para a administração pública



Fonte: Batista (2012, p. 52).

A integração de tais componentes é essencial para que a implantação da GC nas organizações públicas atinja os melhores resultados. Para tanto, o conhecimento deve ser mobilizado sistematicamente, por meio de cinco atividades que compõem o processo de GC, cuja gênese reside na identificação das competências essenciais às organizações públicas e das lacunas do conhecimento necessário à consecução dos objetivos da GP. A esse respeito, o autor comenta que “uma vez identificadas essas competências e lacunas, a organização pública poderá definir sua estratégia de GC e elaborar e implementar seu plano de GC” (BATISTA, 2012, p. 62).

Da identificação de uma lacuna, resulta a criação do conhecimento organizacional, processo que pode ocorrer nos níveis individual, de equipe e organizacional. Para tanto, o autor elenca algumas práticas de GC, a exemplo das comunidades de prática, ambientes virtuais colaborativos, *brainstorming* e os repositórios de conhecimento. Destacam-se, nesse ponto, os viabilizadores da GC, posto que o comprometimento e a interação das pessoas, as ferramentas tecnológicas e a sistematização de processos podem contribuir significativamente para os resultados da criação do conhecimento.

É importante que o conhecimento criado seja, de alguma maneira, armazenado, tornando possível, assim, a sua fácil recuperação. Por essa razão, o armazenamento do conhecimento deve privilegiar ações capazes de preservá-lo, a partir das possibilidades de representar os conhecimentos compartilhados pelos sujeitos. Batista (2012) afirma que práticas como repositórios de conhecimento, ambientes virtuais colaborativos, *blogs*, comunidades de práticas e os cafés do conhecimento podem contribuir para o armazenamento do conhecimento organizacional.

Contudo, para que as organizações alcancem os seus resultados, o conhecimento deve ser disponibilizado para todos os que necessitam dele. Nesse aspecto, “o compartilhamento do conhecimento promove a aprendizagem contínua e a inovação e, conseqüentemente, permite atingir os objetivos organizacionais” (BATISTA, 2012, p. 63, grifo nosso). O autor ressalta que o conhecimento pode ser compartilhado nas organizações por meio das comunidades de prática, dos cafés do conhecimento, das narrativas, promovendo assim uma maior interação entre as pessoas. Outros exemplos de práticas de compartilhamento são os repositórios de conhecimento e os ambientes virtuais colaborativos.

Por fim, o processo de GC elencado por Batista (2012) prevê a aplicação do conhecimento, a partir de ações ou decisões que promovam a melhoria dos processos, produtos e serviços das organizações públicas, gerando resultados benéficos para a sociedade em geral.

Ao observar-se as etapas dos cinco modelos anteriormente descritos, é possível inferir que os mesmos indicam a natureza processual da GC, tal qual foi verificado nos modelos de GI descritos anteriormente. Entretanto, é necessário atentar para o fato de que esses processos de GC devem contemplar, sobretudo nas ações destinadas à criação do conhecimento organizacional, a existência de diferentes tipos de saberes, o que, por sua vez, pode requerer processos de gestão distintos. A esse respeito, Gutiérrez (2008, p. 52, tradução nossa) comenta que “como existem diferentes tipos de conhecimento no mesmo contexto de uma organização, temos que levar em conta a natureza especial de cada um deles para poder conceber a gestão mais adequada”.

Observa-se também que todos esses processos de GC não se esgotam com a criação do conhecimento, mas contemplam, em alguma medida, a sua conversão. Nesse sentido, Chalmeta e Grangel (2008) e

Batista (2012) destacam a importância dos recursos tecnológicos na conversão do conhecimento em informação, ressaltando a melhoria dos resultados da GC quando apoiada pelas TIC.

Por conseguinte, os modelos de GC identificados na literatura também devem ser tomados como guias para os processos de cada organização, levando-se em consideração as suas necessidades, os seus objetivos, os diferentes recursos disponíveis e os tipos de conhecimento com os quais será necessário lidar.

Além dos modelos propostos para a GC, são identificadas também algumas práticas, condensadas no quadro 8.

Quadro 8 – Práticas de GC

Práticas de GC	Descrição
<i>Benchmarking</i>	Comparação de processos, produtos e serviços de uma organização com outras. Essa prática permite o aprendizado contínuo e possibilita a inovação organizacional.
<i>Brainstorming</i>	Também conhecida como ‘tempestade de ideias’, essa prática fomenta o compartilhamento de soluções rápidas para um problema, onde os sujeitos vão socializando as ideias que surgem em suas mentes.
Comunidades de prática	Redes (reais ou virtuais) de pessoas que se reúnem para compartilhar conhecimentos, experiências e ideias, a fim de buscar soluções para os problemas ou novas práticas organizacionais.
Histórias de vida	Prática destinada ao compartilhamento de experiências e situações vivenciadas na organização, por meio de narrativas, construindo uma memória organizacional e possibilitando a criação de novos conhecimentos.

Inteligência competitiva	Processo de monitoramento dos elementos que compõem o ambiente organizacional (clientes, concorrentes, governo, sociedade), provendo informações capazes de identificar oportunidades e ameaças à organização.
Mapeamento do conhecimento	Levantamento dos ativos de conhecimento da organização e como esse conhecimento relevante flui em suas diferentes formas.
Universidade corporativa	Constituição de unidades organizacionais voltadas à promoção da aprendizagem contínua.

Fonte: Elaborado a partir de Bergeron (2003), Alvarenga Neto (2008), Batista (2012), Duarte, Lira e Lira (2014) e Longo et al. (2014).

Duarte, Lira e Lira (2014, p. 287) ressaltam que “as práticas de GC são ações de gestão que possibilitam a criação, a disseminação, o compartilhamento e a aplicação do conhecimento em um ambiente”. Desse modo, a implantação de modelos de GC baseados na criação e no compartilhamento do conhecimento organizacional, visando à sua aplicação eficiente, devem ter como suporte essas práticas. É importante frisar ainda que, conforme comenta Bergeron (2003, p. 51, tradução nossa), “essas atividades não se limitam a iniciativas de gestão de conteúdos, e raramente todas as técnicas são usadas na mesma iniciativa e ao mesmo tempo”.

Todavia, considerando que a informação e o conhecimento possuem uma relação complementar e indissociável, ainda que os modelos de GI e GC sejam apresentados com foco específico para a gestão dos recursos informacionais ou para a gestão das condições capacitadoras

para a criação e compartilhamento do conhecimento, esses processos não ocorrem de maneira isolada nas organizações.

Por conseguinte, a relação de complementaridade entre a informação e o conhecimento se estende aos seus processos de gestão, a partir de uma proposta integradora de gestão da informação e do conhecimento.

4.3 A PERSPECTIVA INTEGRADA DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO

Quando analisadas isoladamente, percebe-se que a GI e a GC possuem atividades bem delineadas em relação aos fluxos informacionais. Nesse sentido, a GI tem o seu direcionamento para os fluxos informacionais formais, ocupando-se da informação ou do conhecimento explicitado, ao passo que a GC é voltada para os fluxos informais, ou o conhecimento tácito (SANTOS; VALENTIM, 2014). Tais direcionamentos ficam claros quando da análise das fases que esses processos podem seguir, representadas nos modelos de GI e GC.

Gutiérrez (2008, p. 94, tradução nossa) ressalta a estreita relação entre a GI e a GC, ao afirmar que “a gestão da informação deve ser identificada como um dos processos centrais e críticos (embora não os esgotem) da gestão do conhecimento”. O referido autor estabelece ainda uma relação matemática entre ambos, ao considerar que a GI pode ser vista como um subconjunto da GC, justamente porque “não pode haver um bom programa de gestão do conhecimento sem que exista um adequado sistema de gestão da informação que lhe dê sustentação”

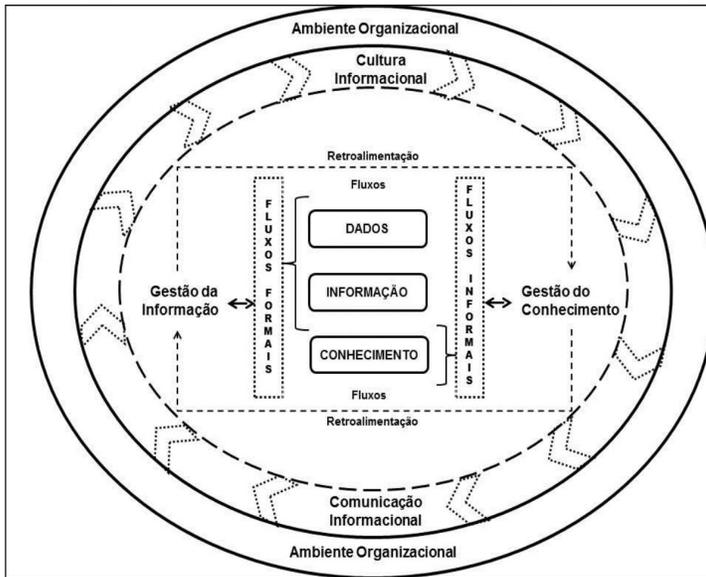
(GUTIÉRREZ, 2008, p. 95, tradução nossa). Nesse mesmo sentido, Souza, Dias e Nassif (2011) consideram a GI como parte da GC, estando esta última em um estágio qualitativamente superior, uma vez que trabalha com estruturas de conhecimento mais amplas.

Por conseguinte, a integração entre a GI e a GC reside na combinação contínua entre ambas, já que um processo serve de base para o outro, onde “somente alimentando continuamente essa reciprocidade é possível trabalhar adequadamente os fluxos informacionais de forma abrangente” (SANTOS; VALENTIM, 2014, p. 28).

Por se tratarem de processos complementares, a GI está diretamente relacionada às possibilidades de criação e compartilhamento do conhecimento nas organizações. Entretanto, considerando que a existência de uma cultura voltada para a socialização de informações e conhecimentos e para a aprendizagem contínua irá potencializar a inovação nas organizações, então os processos de GIC também são fortemente impactados pelas pessoas e pela cultura organizacional (BARBOSA, 2008; SANTOS, VALENTIM, 2014).

Por conseguinte, a perspectiva integrada da GIC envolve, para além dos fluxos informacionais – formais e informais – as pessoas que compõem o ambiente organizacional e a cultura informacional, conforme ilustrado na figura 10.

Figura 10 - Gestão da informação e do conhecimento nas organizações



Fonte: Santos e Valentim (2014, p. 30).

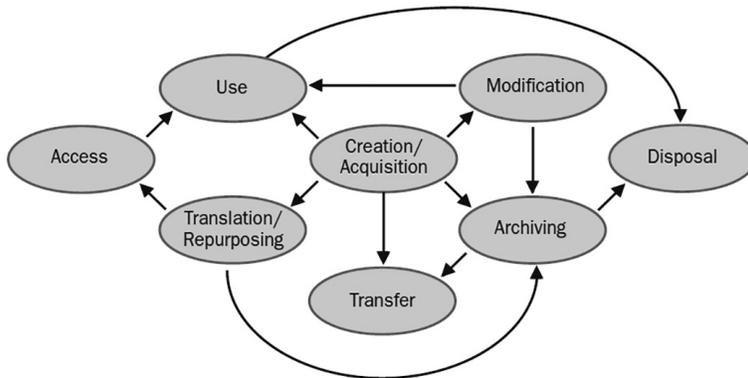
Ressalte-se que esta é apenas uma das formas de exemplificar como esse processo pode ocorrer nas organizações, mas não é a única, posto que ele não segue uma relação de linearidade. Nesse sentido, Santos e Valentim (2014, p. 29) entendem que “é necessário reconhecer a própria dinâmica envolvida para lidar com as constantes transformações que perpassam o formal e o informal”.

Para que esse processo integrado possa ocorrer, os gestores devem atentar para as necessidades da organização e para as possibilidades de sua implantação, considerando o contexto, os recursos e os sujeitos que dele farão parte. Destaca-se, portanto, a importância da cultura organizacional, que, segundo Barbosa (2008) e Santos e Valentim (2014), terá impacto tanto na GI como na GC.

Por conseguinte, o desenvolvimento de ações orientadas para estimular uma cultura informacional baseada no compartilhamento de informações e conhecimentos poderá contribuir significativamente para concretizar a implantação da GIC nos diferentes contextos organizacionais. É importante ressaltar que esse processo deve ser guiado por um conjunto de atividades que contemplem a dinâmica dos fluxos informacionais (formais e informais), tendo como referência modelos que sustentem esse modo contínuo de gestão.

Nesse sentido, o modelo proposto por Bergeron (2003) foi construído com base na compreensão de que a GC abarca a gestão de ativos intelectuais e de informações, de modo que a organização se torne mais produtiva. Destarte, ainda que apresentado pelo autor como um processo de gestão do conhecimento nas organizações, tal modelo contém etapas que são direcionadas tanto para os fluxos formais como para os fluxos informais, como pode ser observado na figura 11.

Figura 11 – Modelo de GC de Bergeron



Fonte: Bergeron (2003, p. 4).

A esse respeito, Silva e Pinho Neto (2016, p. 80) comentam que

além de o modelo permitir o mapeamento dos fluxos informais da organização, ou seja, o conhecimento tácito, também possibilita o mapeamento dos fluxos formais (tipos, ambientes e formatos), a saber, o conhecimento explicitado, e dos recursos informacionais (fontes, serviços, produtos e sistemas).

O fundamento desse processo de gestão se constitui na criação ou aquisição (*creation/ acquisition*) do conhecimento, seja ele tácito ou explícito. Para Bergeron (2003), o conhecimento pode ser criado internamente ou adquirido de fontes externas à organização. Contudo, como o modelo não possui um fluxo linear, a partir desta etapa inicial, surgem diferentes possibilidades em relação ao conhecimento criado.

Desse modo, considerando as necessidades da organização, pode ser feita a modificação (*modification*) desse conhecimento (já explicitado), editando-o de maneira que os sujeitos possam compreendê-lo. Com isso, os documentos, relatórios e todas as informações oriundas desse processo de conversão e edição são disseminados na organização. Tais ações podem resultar no seu arquivamento (*archiving*) para uso posterior, ou diretamente no seu uso (*use*), atendendo a um propósito útil para a organização. Para tanto, é fundamental garantir o acesso (*access*) a todos os membros da organização que necessitam dessas informações.

Contudo, é possível que o conhecimento adquirido ou criado não demande nenhuma modificação, sendo diretamente arquivado ou imediatamente utilizado na organização. É importante atentar que para que todos tenham acesso ao conhecimento e às informações produzidas, os processos de transferência (*transfer*) devem privilegiar ações que fomentem a socialização de conhecimentos entre os colaboradores, bem como o compartilhamento da informação por toda a equipe.

Bergeron (2003) chama atenção para o fato de que a informação transferida entre os membros da organização pode demandar a sua tradução (*translation/ repurposing*) entre diferentes grupos, de modo que seja possível reaproveitá-la para uma nova finalidade. Por fim, considerando todo o volume informacional resultante desse processo, é necessário identificar aquelas que não possuem valor futuro, para que se

proceda à sua eliminação (*disposal*). Com isso, a sobrecarga informacional poderá ser reduzida e a organização passa a economizar mais espaço.

A partir da análise das várias possibilidades que o processo de GC de Bergeron (2003) apresenta, é possível considerar que esta é uma proposta que contempla três arenas em relação aos fluxos informacionais:

- a) criação do conhecimento: o conhecimento deve ser criado ou adquirido, privilegiando-se os mecanismos de socialização dos conhecimentos e conversão destes, quando necessário. Esse processo tem forte direcionamento aos fluxos informais;
- b) organização da informação: os conhecimentos explicitados, registrados em algum suporte, são passíveis de tratamento. Desse modo, para que se tenha o seu uso eficiente, as informações podem ser editadas, transferidas, reaproveitadas, arquivadas, descartadas (quando não úteis) e distribuídas entre os sujeitos organizacionais. Percebe-se, portanto, que todas essas possibilidades remetem à atuação junto aos fluxos formais de informação;
- c) uso: após todo o processo de tratamento necessário, as informações e os conhecimentos adquiridos devem ser utilizados, com vistas a tornar as organizações mais produtivas. Nesse sentido, tem-se um direcionamento tanto para os fluxos formais, quanto para os fluxos informais na organização.

Percebe-se, portanto, que a proposta de Bergeron (2003) se configura como um modelo que permite a contínua gestão da informação e do conhecimento, integrando informações, conhecimentos e as pessoas

que fazem parte do processo. Destarte, para os fins desta pesquisa, adotou-se esse modelo por ele ser capaz de representar as etapas necessárias à implantação da GI e da GC nos diferentes tipos de organizações, contemplando estes dois processos de maneira contínua, sobretudo pelas múltiplas possibilidades de desenvolvimento que ele oferece.

Considerando o contexto das organizações públicas, sobretudo aquelas que adotam mecanismos participativos de gestão, a exemplo do OP, evidencia-se, no plano conceitual, que os sujeitos sociais sejam integrados nos debates coletivos para discutir os problemas públicos, advindo, a partir daí as possíveis soluções para eles. Entretanto, práticas dialógicas devem ser construídas a partir dos diferentes tipos de conhecimento que os atores inseridos nesse processo são capazes de produzir.

Por conseguinte, tendo em vista que esse conhecimento social é essencial para o desenvolvimento de ações que atendam realmente às necessidades da população, no aspecto prático a GP deve adotar mecanismos de gestão que possibilitem a identificação e o uso eficiente deste conhecimento, sendo fundamental o acesso à informação por parte destes sujeitos.

Ademais, a gestão participativa não se dá apenas com a criação de espaços de decisão coletiva, onde confluam diferentes saberes, mas também, com a continuidade das ações voltadas para concretizar as decisões delineadas pela coletividade. Com isso, mais uma vez no aspecto das práticas, a GP deve se cercar de meios que garantam, de maneira eficiente, a continuidade dos programas e políticas públicas enquanto os problemas públicos existirem. Para tanto, as informações que subsidiam a gestão de tais programas e projetos públicos devem ser utilizadas de maneira estratégica.

Nesse sentido, para que a perspectiva conceitual – e ideal – da GP participativa se concretize por intermédio de seus programas e projetos, os gestores públicos devem ser capazes de identificar e implantar práticas de gestão que permitam a integração dos diferentes sujeitos sociais, bem como o uso estratégico e eficiente das informações e conhecimentos que permeiam todo esse processo, por meio da gestão de tais recursos. Assim, considerando o contexto da GP participativa, são apresentadas, no quadro 9, exemplos de práticas de GIC que podem contribuir para a melhoria de seus programas e projetos.

Quadro 9 – Práticas de GIC que devem ser incorporadas pela GP

Práticas de GI	Descrição
Identificação das necessidades de informação	Realização de reuniões entre as equipes das organizações públicas, de modo a identificar as informações e conhecimentos necessários à consecução das metas organizacionais, bem como as formas de obtenção destes recursos.
Registro	As organizações públicas devem estabelecer os suportes para o registro das informações, considerando a acessibilidade a estes conteúdos.
Gestão de conteúdos	Os conteúdos devem ser pesquisados continuamente, facilitando os processos de seleção, captura, registro e organização de informações.

Distribuição da informação	As informações registradas nas bases de dados das organizações públicas devem ser distribuídas aos usuários a partir de canais que possibilitem a sua acessibilidade e usabilidade.
Garantia da segurança	A GP deve prezar pela segurança das informações armazenadas em suas bases de dados, por meio de <i>backups</i> periódicos e monitoramento de <i>softwares</i> e <i>hardwares</i> de todos os seus dispositivos.
Práticas de GC	Descrição
<i>Benchmarking</i>	As organizações públicas podem comparar os seus processos, produtos e serviços aos de outras organizações, buscando o aprendizado contínuo e estimulando a inovação organizacional.
<i>Brainstorming</i>	Os diferentes atores que fazem parte da GP devem ser estimulados a compartilhar os seus conhecimentos, visando buscar soluções conjuntas para os problemas sociais.
Comunicação institucional	Considerando que a comunicação irá permitir com que os diferentes atores ligados à GP, direta ou indiretamente, possam interagir, trocando informações e conhecimentos, a GP deve estimular o uso de diferentes canais de comunicação, para potencializar os fluxos informacionais.
Comunidades de prática	A GP deve estimular a criação de redes de compartilhamento de conhecimentos, experiências e ideias, para que os agentes públicos e os próprios cidadãos possam discutir sobre temas de interesse coletivo e sobre novas práticas organizacionais.

Criação de espaços para socialização de conhecimentos	A criação do conhecimento nas organizações públicas deve ocorrer a partir de iniciativas de socialização de conhecimentos e experiências dos seus colaboradores, com a criação de espaços próprios para este compartilhamento de saberes.
Educação corporativa	As organizações públicas devem estabelecer possibilidades de aperfeiçoamento e aprendizagem contínua entre os seus colaboradores, seja por meio de cursos, eventos, palestras ou portais virtuais.
Histórias de vida	As experiências e situações vivenciadas pelos colaboradores devem ser compartilhadas, por meio de narrativas, de modo que as organizações públicas possam construir uma memória organizacional, possibilitando a criação de novos conhecimentos, e garantindo a continuidade das ações, posto que muitas equipes de trabalho são modificadas com o término dos mandatos eleitorais.
Mapeamento do conhecimento	A GP deve mapear os ativos de conhecimento da organização, identificando como esses conhecimentos relevantes podem ser compartilhados entre todos.

Fonte: Elaborado com base em Choo (2003), Bergeron (2003), Batista (2012), Silva, Moreira e Monteiro (2014) e Duarte, Lira e Lira (2014).

Tendo em vista que a GIC é capaz de integrar informação, conhecimento e pessoas, por intermédio de diferentes práticas e modelos de gestão, depreende-se que ela se constitui no diferencial para a gestão de políticas, projetos e programas públicos, justamente por possibilitar um processo contínuo de criação do conhecimento social, bem como a gestão das informações que subsidiam todo esse processo.

5

CONSTRUINDO A PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa contribui para a geração de novos conhecimentos, possibilitando, assim, analisar, comparar, classificar e refletir sobre aquilo que se percebe. Para tanto, como afirmam Martins e Theóphilo (2016), deve ser norteada por um método, de maneira analítica e crítica.

Nesse sentido, a abordagem metodológica concebida para esta pesquisa se apoiou no método indutivo, posto que se acostou às teorias sobre a GIC no contexto da CI e sobre metodologias participativas de governo, notadamente o Orçamento Participativo, buscando-se compreender uma dada realidade a partir de aspectos específicos do OP do município de João Pessoa. Martins e Theóphilo (2016) compreendem que, por meio do método indutivo, o pesquisador pode chegar a conclusões gerais sobre um determinado fenômeno partindo da observação de proposições particulares.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como exploratória e descritiva, uma vez que, dado o ineditismo dos estudos sobre o processo de GIC no OP, a investigação resultante dessa pesquisa permitiu aprofundar o conhecimento sobre a temática.

Ademais, a investigação sobre o processo de GIC do Orçamento Participativo do município de João Pessoa/PB não pôde prescindir de sua descrição, considerando-se, para tanto, os agentes que dele participam e as ações que compõem esse processo. Para Cooper e Schindler (2011),

o estudo descritivo segue uma estrutura mais formal, descrevendo um dado fenômeno e as suas propriedades. Já a pesquisa exploratória, ainda segundo os referidos autores, geralmente é desenvolvida em espaços onde ainda existe pouco conhecimento, permitindo o desenvolvimento de conceitos para esclarecer o objeto de investigação.

No que concerne aos aspectos técnicos, as estratégias de pesquisa utilizadas foram a pesquisa bibliográfica, a análise documental e o estudo de caso. A pesquisa bibliográfica é necessária para que se possa fundamentar a discussão sobre o tema com base na literatura existente.

Nesse aspecto, o levantamento teórico foi ancorado em três eixos principais: o primeiro apresentou a informação e o conhecimento como recursos essenciais à efetivação da participação popular; no segundo eixo teórico, foram abordadas as concepções teóricas e as possibilidades de práticas de gestão pública em um contexto participativo, com ênfase para os orçamentos participativos; já o terceiro eixo teórico tratou da gestão da informação e do conhecimento, apresentando as abordagens conceituais, as práticas e os modelos desses processos de gestão adotados nas pesquisas da CI, ressaltando-se a perspectiva integradora da GIC.

A segunda estratégia de pesquisa utilizada foi a análise documental, a partir de documentos sobre o OPJP, tais como atas das assembleias, relatórios de gestão, leis municipais, gravações, fotografias e mapas. A análise de tais documentos permitiu conhecer em maior profundidade o OPJP, desde a sua criação no município.

Ainda em relação às estratégias de pesquisa, foi utilizado também um estudo de caso, por este permitir uma maior imersão no objeto da pesquisa, detalhando as relações existentes entre os agentes e o ambiente que constituem um determinado fenômeno. Tal escolha foi fundamental para conhecer a dinâmica do OPJP, como os diferentes

atores que dele fazem parte se relacionam e como ocorre o processo de GIC neste Programa. Para Cooper e Schindler (2011, p. 186), o estudo de caso “é uma metodologia de pesquisa poderosa que combina entrevistas individuais e (às vezes) em grupo com análise de registros e observação”.

Quanto à natureza, essa pesquisa fez uso da abordagem qualitativa, que, por meio da análise das experiências de indivíduos ou grupos e das interações entre eles, permite compreender a realidade e os fatores que nela podem intervir. A pesquisa qualitativa privilegia a descrição dos sujeitos, ambientes e acontecimentos, visando fornecer subsídios para que se tenha a compreensão de um fenômeno dentro do contexto em que ele ocorre.

Flick (2009) chama atenção para alguns critérios que devem ser observados no desenvolvimento de pesquisas qualitativas, que contribuem para auferir qualidade aos seus resultados, a exemplo da credibilidade dos dados e evidências apresentadas, originalidade quanto às visões oferecidas, estabelecimento de relações entre os sujeitos e a coletividade e utilidade dos resultados apresentados no cotidiano dos sujeitos.

A ligação entre o estudo de caso e a abordagem qualitativa é ressaltada por Martins e Theóphilo (2016, p. 59-60), notadamente no contexto das ciências sociais aplicadas, ao afirmarem que “a estratégia de pesquisa estudo de caso pede avaliação qualitativa, pois seu objetivo é o estudo de uma unidade social que se analisa profunda e intensamente”.

Desse modo, considerando o objeto desta pesquisa, qual seja o processo de GIC do Orçamento Participativo de João Pessoa, inferiu-se que o desenvolvimento de um estudo de caso associado à abordagem qualitativa é capaz de contribuir para a sua compreensão e interpretação em profundidade, relacionando os diferentes elementos que compõem o OPJP, diante da complexidade desse processo.

5.1 CAMPO EMPÍRICO E SUJEITOS DA PESQUISA

O campo de uma pesquisa é constituído pelos locais de realização do estudo e pelos sujeitos que dele fazem parte. Nesse sentido, o campo empírico da presente pesquisa foi constituído pela Secretaria Executiva do Orçamento Participativo de João Pessoa, pelos locais de realização das assembleias regionais e pelas regiões de João Pessoa, aquelas previstas na divisão das regiões orçamentárias para o OPJP.

Esse total de 14 regiões forma um território de grande extensão, exigindo a realização de um recorte, escolhendo-se, de forma aleatória, seis delas, além da própria Secretaria Executiva do Orçamento Participativo. Justifica-se a escolha desse quantitativo diante do critério de exequibilidade da pesquisa, posto que a investigação proposta se deu com os diferentes atores que compõem o OPJP em cada uma destas regiões escolhidas.

Quanto aos sujeitos da pesquisa, o OPJP é composto atualmente por: dois gestores ligados à Secretaria Executiva do OP, sendo um Secretário Executivo e uma Chefe de Gabinete; 14 articuladores, sendo um para cada região; 129 conselheiros, sendo 14 conselheiros municipais – cada região possui um conselheiro municipal – e 115 conselheiros regionais, distribuídos entre as 14 regiões; e, por fim, os representantes das comunidades inseridas nessas diferentes regiões.

É importante frisar que os habitantes das comunidades que estão presentes às assembleias regionais do OPJP são considerados os seus legítimos representantes, posto que se dispõem a debater sobre os problemas enfrentados pela coletividade e a buscar soluções junto ao governo municipal, traduzidas em políticas públicas com diferentes níveis de alcance.

Nesse sentido, para os fins propostos nessa pesquisa, foram considerados representantes das comunidades aqueles sujeitos que atuam e que se fazem presentes nas assembleias regionais.

A esse respeito, segundo informações da Secretaria Executiva do OPJP, participam, até o final destas assembleias, em média, 150 membros por região, geralmente ligados às associações comunitárias e instituições não-governamentais daquelas diferentes localidades, o que perfaz um contingente de cerca de 2.100 representantes das comunidades, considerando-se as 14 regiões. Na tabela 3 é apresentada a composição dos sujeitos pesquisados.

Tabela 3 – Composição dos sujeitos da pesquisa

Sujeitos	Universo	Amostra
Gestores do OPJP	02	02
Articuladores	14	06
Conselheiros Municipais	14	06
Conselheiros regionais	115	18
Representantes das comunidades	2.100	62
Total	2.245	94

Fonte: Elaboração própria (2018).

Como já foi exposto, a pesquisa de campo se deu em seis das 14 regiões orçamentárias de João Pessoa, sendo a amostra da pesquisa composta por: dois gestores do OPJP, um articulador de cada uma das regiões, perfazendo um total de seis articuladores; seis conselheiros municipais, sendo um de cada região pesquisada; e, 18 conselheiros regionais, sendo três conselheiros por região. Já quanto aos representantes de cada uma das regiões, que são pessoas que estiveram presentes em

pelo menos uma das assembleias do OPJP, durante o período de janeiro a março de 2018, somaram, no total, 62 indivíduos, que foram pesquisados por intermédio da elaboração de seis grupos focais, de acordo com a distribuição na tabela 4.

Tabela 4 – Distribuição dos sujeitos participantes dos grupos focais

Região	Sujeitos participantes	Frequência relativa (%)
R1	10	16,13
R2	11	17,74
R3	10	16,13
R4	10	16,13
R5	10	16,13
R6	11	17,74
Total	62	100,0

Fonte: Elaboração própria (2018).

No que se refere aos critérios estabelecidos para a composição da amostra, especificamente em relação aos conselheiros regionais e aos representantes das comunidades, devido ao número elevado de sujeitos por região, optou-se pelo critério da acessibilidade aos mesmos. Nesse aspecto, a amostra dessa pesquisa é classificada como teórica ou não probabilística, selecionada por acessibilidade, que elege os elementos pela facilidade de acesso (COOPER; SCHINDLER, 2011).

Por conseguinte, após o sorteio das seis regiões orçamentárias de João Pessoa que compuseram o campo de aplicação da pesquisa, a escolha dos conselheiros regionais e dos representantes das comunidades se deu pela facilidade de acesso a estes, uma vez que, à época da pesquisa de campo, nem todos puderam participar da coleta de dados. Ressalta-se,

ainda, que tal critério não foi aplicado para a escolha dos articuladores e dos conselheiros municipais, posto que cada região conta com apenas um deles.

5.2 INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Considerando os diferentes atores que fizeram parte da pesquisa e as formas de participação destes no processo de gestão do OPJP, foram utilizados como instrumentos de coleta de dados: entrevistas semiestruturadas, grupo focal, observação participante e análise documental.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores, os articuladores e os conselheiros municipais e regionais do OPJP, com o objetivo de identificar quais os papéis que cada um desses atores desempenha e como eles participam dos processos de criação, organização, compartilhamento e utilização do conhecimento no OPJP.

As entrevistas com os gestores, com os articuladores e com dois conselheiros municipais foram realizadas na própria Secretaria Executiva do Orçamento Participativo de João Pessoa. As demais entrevistas foram realizadas em locais indicados pelos entrevistados, sendo a maior parte delas ocorridas em escolas ou centros comunitários localizados nas comunidades onde esses sujeitos atuam.

A coleta de dados por meio das entrevistas foi realizada no período compreendido entre os meses de abril e junho de 2018, sendo o mês de abril destinado à realização do pré-teste dos roteiros das entrevistas para cada um desses públicos, a fim de verificar se as perguntas elencadas eram suficientemente compreendidas pelos entrevistados e se atendiam aos objetivos da pesquisa.

A importância do pré-teste se dá por permitir a identificação de “possíveis falhas, inconsistências, complexidade de questões formuladas, ambiguidades, perguntas embaraçosas, linguagem inacessível, etc.” (MARTINS; THEÓPHILO, 2016, p. 94). Após os ajustes necessários nos roteiros, as entrevistas para a pesquisa foram realizadas nos meses de maio e junho de 2018.

Foram realizados grupos focais com os representantes das comunidades que participaram de ao menos uma assembleia regional do OPJP, visando identificar as formas de participação desses sujeitos em todo o ciclo do OP. Essa atividade foi realizada durante o mês de julho de 2018, em cada uma das seis regiões que integraram o campo da pesquisa.

Optou-se por essa técnica de coleta de dados com os membros das comunidades por esta técnica permitir a interação entre os participantes e a obtenção de informações em profundidade. Ademais, considerando que o OP busca discutir formas mais eficientes de utilizar os recursos públicos por meio do debate com a sociedade, o grupo focal possibilitou a coleta de informações segundo a mesma natureza dialógica em que ocorrem as discussões no OPJP.

Barbour (2009) ressalta que o grupo focal permite a obtenção de informações a partir da interação entre os sujeitos, viabilizando a compreensão de suas percepções e ações sociais. A observação participante ocorreu no momento das assembleias regionais do OPJP, realizadas entre os meses de janeiro e março de 2018.

As observações realizadas contribuíram para a percepção de como os diferentes agentes que estavam ali presentes interagem, como as demandas locais foram organizadas, quais os espaços de fala dos sujeitos e como as decisões foram tomadas nessas reuniões. Foi possível observar também as diferentes formas pelas quais a gestão do OPJP registra os

conhecimentos compartilhados nesses espaços e como as informações acerca das demandas das comunidades são socializadas.

Por conseguinte, o material coletado a partir dessas observações, registrado em um diário de campo e posteriormente transcrito para um arquivo digital, contribuiu para identificar elementos concernentes ao processo de GIC já desenvolvido no OPJP nesses espaços específicos. Para Martins e Theóphilo (2016), a observação participante permite que o pesquisador se integre em uma determinada estrutura social, interagindo com os sujeitos que fazem parte daquela realidade.

Visando a obtenção de um maior entendimento acerca da gestão do OPJP, sobretudo para identificar as características do Programa, as ações voltadas para a GIC e aquelas que vêm contribuindo com a sua continuidade, desde a sua implantação, foi necessário analisar alguns documentos do OPJP.

Nesse sentido, foram analisados: os dispositivos legais que regulamentam o OPJP, desde a sua criação; o Regimento Interno do Orçamento Democrático de João Pessoa (primeira denominação do OPJP) e o atual Regimento Interno do Programa; os relatórios de gestão dos anos de 2017 e 2018, sendo este último um relatório parcial; as atas das assembleias e das reuniões do Conselho do OP dos anos de 2017 e 2018; imagens e vídeos das reuniões de participação popular e das assembleias regionais ocorridas em 2017 e 2018; além de outros documentos que foram disponibilizados pela PMJP, como folders explicativos e material de divulgação do Programa.

A partir destes documentos, foi possível identificar o histórico do Programa em João Pessoa, as mudanças implantadas em seu ciclo, os sujeitos que dele fazem e as suas atribuições, a sistemática de atendimento

das demandas das comunidades, bem como a distribuição da equipe gestora em cada uma das 14 regiões orçamentárias de João Pessoa.

É importante ressaltar que nenhum dos sujeitos da pesquisa foi identificado, garantindo-se o anonimato de todos os participantes. Por conseguinte, optou-se por representar cada sujeito pesquisado por um código e um número, associados à natureza da sua ligação com o OPJP e seguindo a sequência de realização das entrevistas, como consta no quadro 10.

Quadro 10 – Sujeitos pesquisados, códigos e instrumentos de coleta

SUJEITOS PESQUISADOS	CÓDIGOS	INSTRUMENTOS DE COLETA
Gestores do OPJP	G1 e G2	Entrevista semiestruturada
Articuladores	A1 a A6	Entrevista semiestruturada
Conselheiros municipais	CM1 a CM6	Entrevista semiestruturada
Conselheiros regionais	CR1 a CR18	Entrevista semiestruturada
Representantes das comunidades	GF1 a GF62	Grupo focal

Fonte: Elaboração própria (2018).

Ressalte-se ainda que os roteiros para as entrevistas semiestruturadas e para o grupo focal foram elaborados com base nas categorias e subcategorias da pesquisa, apresentadas a seguir.

5.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS

As entrevistas com os gestores, com os articuladores e com os conselheiros municipais e regionais do OPJP foram gravadas, mediante autorização de todos os participantes, respeitando-se as exigências contidas na Resolução nº 196/1996 do Conselho Nacional da Saúde. Já os grupos focais realizados com os representantes das comunidades foram gravados e filmados, também mediante expressa autorização de todos os participantes.

Todos os sujeitos que fizeram parte da pesquisa foram esclarecidos sobre o seu objetivo e sobre os procedimentos previstos para a sua participação. Após as devidas explicações, todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, atestando a sua participação e assinalando a opção que autoriza a publicação dos resultados desta pesquisa.

Ao término desta fase de coleta de dados, os conteúdos obtidos com as entrevistas e com os grupos focais foram transcritos para um editor de textos, procedendo-se à sua análise a partir de técnicas associadas à abordagem qualitativa. Para tanto, foram utilizados os recursos de análise do *software* NVivo.

A técnica adotada para a análise dos dados obtidos na fase da pesquisa de campo foi a análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), que garante ao pesquisador a oportunidade de criar categorias para o tratamento das informações coletadas. Bardin (2011, p. 48) define a análise de conteúdo como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Nesse sentido, tendo como referência o modelo de Bergeron (2003), adotado nesta pesquisa como guia para a implantação da GIC nas organizações, foi possível identificar três eixos principais sob os quais se desenvolve a gestão dos fluxos informacionais: 1) criação do conhecimento; 2) organização da informação; e, 3) utilização da informação e do conhecimento.

Por conseguinte, esses três eixos do processo de GIC se constituíram nas categorias da pesquisa. A partir dessa análise mais ampla, foi possível perceber também que as etapas do modelo de Bergeron (2003) correspondem a ações específicas de GIC originadas dessas três categorias, identificando-se, assim, as subcategorias de pesquisa. Para fins de uma melhor compreensão, o quadro 11 apresenta as categorias e subcategorias da pesquisa.

Desse modo, a análise dos agentes participantes do OPJP se deu a partir da identificação dos sujeitos que dele fazem parte e dos seus papéis e contextos de participação no Programa.

Quanto aos processos de criação/aquisição do conhecimento, foi necessário identificar as ações de criação ou aquisição de conhecimentos entre a equipe gestora do OPJP, entre os membros das comunidades e entre a população e a equipe gestora do Programa.

Quadro 11 – Categorias e subcategorias da pesquisa

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
Criação do conhecimento	Agentes participantes
	Criação/aquisição
	Registro
Organização da informação	Modificação/edição
	Transferência
	Tradução/Reaproveitamento
	Arquivamento
	Eliminação
	Distribuição
Utilização da informação e do conhecimento	Acesso
	Utilização

Fonte: Elaboração própria (2018).

Já no que diz respeito às formas de registro dos conhecimentos criados a partir das interações entre os atores do OPJP, tanto no momento das diferentes reuniões que promovam a interação dos sujeitos, como também entre a própria gestão do OPJP, buscou-se identificar as formas de explicitação dos conhecimentos tácitos desses sujeitos, os suportes utilizados para o registro do conhecimento e os responsáveis pelas ações de registro dos conhecimentos criados entre a equipe gestora do OPJP, entre os próprios membros das comunidades e entre estes e a equipe gestora do Programa.

A categoria da organização da informação foi pautada nas diferentes possibilidades de gerir aqueles conhecimentos explicitados, de modo que o tratamento da informação viabilize o seu acesso e uso estratégico, com vistas à eficiência da gestão do OPJP.

Nesse aspecto, quanto às possibilidades de modificação/edição da informação, buscou-se identificar as ações direcionadas à modificação ou edição dos conhecimentos registrados em diferentes suportes, bem como os produtos informacionais gerados a partir destas modificações e os sujeitos envolvidos nesse processo. Já no que diz respeito à transferência da informação, foram identificadas as ações direcionadas para a sua transferência entre os atores do OPJP e os canais utilizados para o compartilhamento da informação.

Ainda no tocante à organização da informação, foram identificadas as práticas de tradução da informação e que ocasiões demandaram tais ações, seja para novos grupos de usuários ou para propósitos diferentes. Identificou-se também como a informação traduzida é reaproveitada no OPJP.

Buscou-se ainda identificar os aspectos relativos ao arquivamento da informação, considerando-se os suportes para o seu armazenamento. Bergeron (2003) ressalta a possibilidade de que existam informações consideradas não úteis para as organizações. Nesse sentido, finalizando o processo de organização da informação, buscou-se identificar, quanto à eliminação da informação, os critérios utilizados pelos diferentes sujeitos que compõem o OPJP para o seu descarte.

Já a análise da utilização da informação e do conhecimento se deu com vistas às possibilidades de acesso e uso desses recursos. Nesse sentido, foram identificadas as condições de acesso à informação entre os sujeitos que integram o OPJP e as fontes por eles utilizadas para acessar as informações necessárias.

Quanto à sua utilização, buscou-se identificar as formas de uso da informação e do conhecimento pelos membros das comunidades e pela equipe gestora do OPJP, bem como o aproveitamento destes recursos para a tomada de decisão.

6

O PROCESSO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOÃO PESSOA

Para tornar possível a análise do processo de Gestão da Informação e do Conhecimento no Orçamento Participativo do município de João Pessoa/PB, foi necessário, inicialmente, conhecer em profundidade o campo de estudo.

Somente a partir deste levantamento de informações acerca do campo, foi possível identificar os agentes participantes do OPJP e analisar os aspectos específicos sobre a criação do conhecimento, a organização da informação e a utilização da informação e do conhecimento por esses agentes no âmbito do OPJP. Tal análise foi essencial para identificar o contexto no qual as ações de GIC vêm sendo desenvolvidas no âmbito do OPJP para, a partir daí, propor diretrizes capazes de contribuir para a implantação de um processo de GIC para o OPJP.

Nesse sentido, para fins de estruturação, o presente capítulo se encontra dividido em quatro seções: na primeira é descrito o Orçamento Participativo do município de João Pessoa/PB, a partir do levantamento documental realizado e sob a ótica dos agentes que o compõem; na segunda seção, são apresentados os resultados e tecidas as discussões acerca dos processos de criação do conhecimento no OPJP; a terceira seção traz os resultados e discussões sobre como ocorrem os processos

de organização da informação por parte dos diferentes atores do Programa; por fim, na quarta seção, apresentam-se os resultados e discussões acerca das possibilidades de utilização da informação e do conhecimento no OPJP.

6.1 CAMPO DE ESTUDO: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA/PB

Para descrever o OPJP, procedeu-se ao levantamento de informações acerca de sua criação e dos dispositivos legais que o regulamentam, dos sujeitos que o constituem e dos papéis que eles devem desempenhar, da divisão geográfica da cidade de João Pessoa adotada no Programa, bem como informações sobre o ciclo do OPJP.

Tal levantamento é resultado da análise de documentos como: os dispositivos legais que regulamentam o Programa, desde a sua criação; o Regimento Interno do Orçamento Democrático de João Pessoa e o atual Regimento Interno do Programa; os relatórios de gestão dos anos de 2017 e 2018, sendo este último um relatório parcial; outros documentos e materiais institucionais que foram disponibilizados pela PMJP sobre o Programa.

6.1.1 Criação e dispositivos legais de institucionalização do OPJP

No município de João Pessoa/PB, o OP foi implantado no ano de 2005, com o nome de Orçamento Democrático (OD), sendo regulamentado pela Lei Municipal nº 10.429, de 14 de fevereiro de 2005 (JOÃO PESSOA, 2005). Tal dispositivo apresenta a estrutura administrativa

da PMJP e, a partir dele, foi criada a Coordenadoria do Orçamento Democrático de João Pessoa.

A Lei Municipal nº 11.903, de 29 de março de 2010 institucionizou o OD do município, definindo-o como um “instrumento de democracia participativa que visa permitir à sociedade participação direta na elaboração das leis que tratam de orçamento público e de consulta sobre as diretrizes para a aplicação dos recursos financeiros” (JOÃO PESSOA, 2010, p. 4). A referida Lei apresenta, em seu art. 2º, os seguintes princípios básicos para o OD:

- I. o empoderamento da sociedade, através da sua participação na gestão pública municipal;
- II. o estabelecimento do controle social, através de mecanismos de prestação de contas e de transparência das políticas públicas;
- III. formação de uma consciência crítica coletiva dos munícipes; e,
- IV. omento e incentivo a culturas de corresponsabilidade na condição dos destinos e vivências da cidade entre poderes constituídos e população (JOÃO PESSOA, 2010, p. 4).

Segundo tal documento, a Coordenadoria do OD passou a ser vinculada à Secretaria de Transparência Pública municipal. Foi determinado também que a realização do Ciclo do OD teria periodicidade anual, sendo constituído por plenárias populares e reuniões, em cada uma das regiões orçamentárias do município, com o objetivo central de “identificar as prioridades de obras e serviços para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias, bem como possibilitar a participação direta da sociedade civil na gestão municipal” (JOÃO PESSOA, 2010, p. 4).

Ainda conforme o que fora determinado pela Lei nº 11.903/2010, a finalidade de cada uma das fases do Ciclo do OD deve ser descrita no seu Regimento Interno. Além disso, tal documento deve conter também os requisitos para a eleição e as atribuições dos delegados e conselheiros, bem como a constituição e o funcionamento dos órgãos consultivos e administrativos do Ciclo do OD (JOÃO PESSOA, 2010).

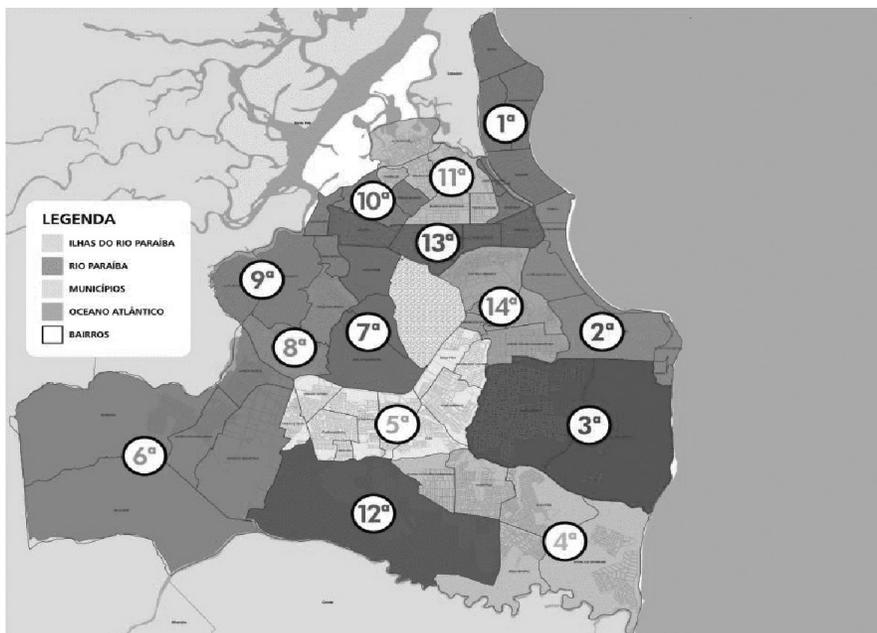
Com a mudança da gestão municipal, a partir de 2013, o OD passou a ser denominado Orçamento Participativo, sendo institucionalizado com a promulgação da Lei Ordinária nº 12.539, de 12 de março de 2013. Além da mudança no nome do Programa, a referida lei trouxe algumas mudanças quanto aos princípios do OPJP, mas manteve a definição anteriormente utilizada no OD e os objetivos do Programa, promovendo, quanto a estes últimos, apenas a alteração de poucas palavras na redação do texto, mas com igual significado.

Conforme disponibilizado em sua página oficial na internet, o OPJP foi institucionalizado visando garantir a continuidade da prestação de contas à sociedade sobre os gastos públicos municipais, em atendimento às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de ter como objetivo promover o diálogo direto da população de João Pessoa com os gestores municipais, visando a melhor aplicação dos recursos públicos (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2017).

A referida Lei Ordinária manteve os quatro princípios básicos anteriormente elencados no art. 2º da Lei Municipal nº 11.903/2010, acrescentando como quinto princípio do OPJP a ampliação da participação popular.

Para a operacionalização do OP, o município de João Pessoa foi dividido em 14 regiões orçamentárias, conforme ilustrado na figura 12, sendo cada uma delas constituída por um conjunto de bairros e comunidades circunvizinhas.

Figura 12 – Mapa das regiões orçamentárias do OPJP



Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa (2017).

Quanto à criação, fortalecimento e ampliação dos espaços de interesses públicos, foi criado, em 2013, o projeto do Orçamento Participativo Criança e Adolescente – OPCA, que se constitui em uma “ação do Orçamento Participativo voltada para crianças e adolescentes, que estimula o protagonismo e a participação cidadã dos alunos da Rede Municipal de Ensino na indicação de melhorias nas escolas que estudam e nas comunidades onde moram” (SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2013, p. 4).

O OPCA é desenvolvido pela própria Secretaria Executiva do OPJP, com ações em pelo menos uma escola da rede municipal de ensino de cada uma das 14 regiões orçamentárias de João Pessoa. Entretanto, não existe um calendário específico para esse programa, com um ciclo de etapas bem definidas, como ocorre no OPJP.

É válido ressaltar que o OPCA tem contribuído para a redução do número de demandas na área de educação, a exemplo de reformas de escolas e melhorias no ambiente escolar. Tais demandas, antes da criação deste programa, eram eleitas apenas nas assembleias do OPJP. Nesse sentido, com o direcionamento de algumas discussões sobre as políticas públicas de educação para o OPCA, outras políticas públicas passaram a ser discutidas com maior ênfase nas comunidades onde este programa teve ações implantadas nas escolas.

6.1.2 Sujeitos que constituem o OPJP e seus papéis junto ao Programa

A partir das mudanças ocorridas em 2013, a Secretaria Executiva do OPJP passou a ser o órgão responsável pela gestão do Programa. Tal Secretaria é composta pelo Secretário Executivo do OP, pelos colaboradores do gabinete, pelas assessorias de comunicação e jurídica e pelos articuladores (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2017).

É importante ressaltar que, por se tratar de uma secretaria executiva e que não possui autonomia para a realização de obras e serviços, as demandas solicitadas pela população por meio do OPJP são encaminhadas para outras secretarias municipais, a fim de que os serviços sejam realizados.

Integram também o OPJP os conselheiros municipais e os conselheiros regionais. Quanto aos conselheiros, o art. 8º da Lei nº 12.539/2013 elenca:

Os conselheiros regionais e municipais do Orçamento Participativo exercem função honorífica, de reconhecida utilidade pública, não sendo permitida a percepção de qualquer remuneração relacionada ao exercício da atividade, vedada a ocupação de cargos e funções públicas em quaisquer modalidades no âmbito da administração pública municipal, estadual ou federal direta ou indireta, além de cargos e funções públicas no âmbito do Poder Legislativo, salvo as indicações de dois vereadores para conselheiro titular e suplente respectivamente, do Conselho do Orçamento Participativo (JOÃO PESSOA, 2013, p. 4).

Além destes, ainda a própria comunidade deve se fazer presente nesses espaços de deliberação para garantir a sua participação, seja de modo organizado, a partir dos conselhos populares, associações comunitárias e seus representantes, ou por meio da livre participação dos moradores das regiões.

No quadro 12 são apresentados os diferentes atores que compõem o OPJP e a descrição dos papéis que eles devem exercer, segundo os relatórios oficiais do Programa.

Quadro 12 – Descrição dos atores que compõem o OPJP e suas funções

Atores	Funções
Secretário Executivo	É o gestor responsável pelo OPJP. Gerencia o planejamento e a execução das atividades de todo o Ciclo do OPJP. Solicita das demais secretarias municipais os recursos necessários ao cumprimento das obras e serviços resultantes das demandas da população. Apresenta à população e aos gestores municipais os resultados de cada ciclo.

Chefe de Gabinete	Acompanha tudo o que é desenvolvido pela equipe da Secretaria do OPJP e garante o bom desempenho das funções. É responsável também por auxiliar na gestão de pessoas e pelos processos burocráticos na Secretaria.
Assistente de Gabinete	Assessora a equipe de acordo com as demandas do Gabinete.
Chefe da Divisão de Transporte	Coordena os roteiros das visitas da equipe às comunidades. Organiza o transporte necessário à locomoção da equipe, assim como o transporte destinado à locomoção dos membros das comunidades para que estes possam participar das assembleias regionais.
Chefe da Secretaria Pessoal	Assessora o Secretário Executivo, sendo responsável por sua agenda e elaboração de ofícios.
Assessor de Comunicação	Responsável pela elaboração de matérias e registros das atividades desenvolvidas no OPJP.
Assessor Jurídico	Assessora de forma técnica a tomada de decisões e atividades, com respaldo jurídico. Visa garantir o cumprimento da Lei e do Regimento do OPJP.
Coordenador dos Articuladores	Coordena as atividades dos articuladores de cada região. Organiza a agenda de visitas e eventos semanais e monitora o cumprimento dessas reuniões.
Articuladores	São os representantes da gestão municipal em cada uma das regiões, tendo como atribuições mobilizar e articular, mas principalmente manter também o diálogo constante entre a população e o poder público municipal, captando e compartilhando informações sobre as demandas da população visando o seu atendimento.

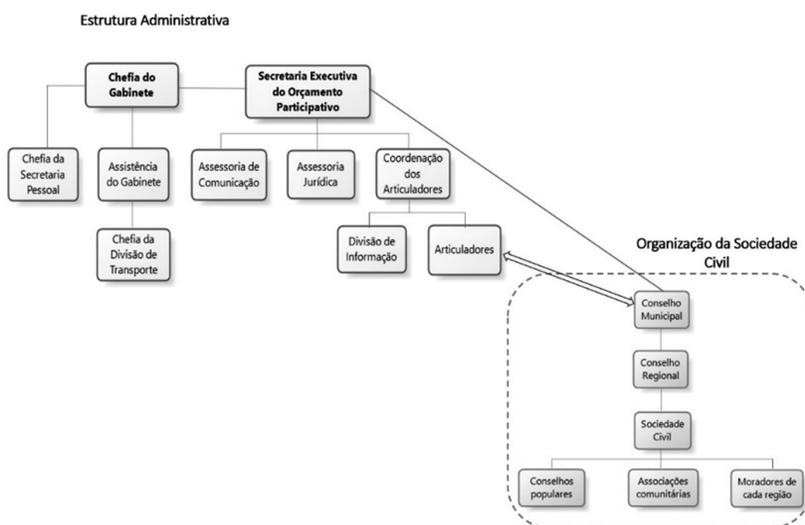
Conselheiros Municipais	Coletam as demandas de cada região com os conselheiros regionais e com a própria comunidade e devem compartilhar as informações sobre o seu cumprimento. Apresentam as demandas da sua região nas reuniões do Conselho Municipal. Devem participar das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal do OPJP. Participam do Planejamento Participativo.
Conselheiros Regionais	São responsáveis por manter o diálogo contínuo com os membros da comunidade, a fim de coletar as demandas daquela região, além de acompanhar e fiscalizar obras, serviços e ações com o objetivo de repassar as informações necessárias sobre o cumprimento das demandas. Reportam as informações coletadas em seu cotidiano aos conselheiros municipais e aos articuladores. Devem participar do Planejamento Participativo e das Reuniões Ordinárias Regionais que acontecem mensalmente. Devem sensibilizar a Câmara Municipal para aprovação das demandas do OP dentro das peças orçamentárias (LOA, LDO, PPA) e encorajar a população a participar do OPJP.
Representantes da comunidade	São os membros das comunidades que participam das RPP e das assembleias regionais, seja para apresentar e votar nas demandas de sua comunidade ou para eleger os conselheiros municipais e regionais. Devem acompanhar as ações do OP e fornecer o <i>feedback</i> necessário sobre todas as ações.

Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa (2017); Secretaria Executiva do Orçamento Participativo (2018).

Desse modo, considerando os vários atores que fazem parte do OPJP e as funções que cada um deles deve desempenhar, é possível

reconhecer a existência de duas grandes instâncias de participação, sendo uma delas em nível administrativo e a outra em nível de organização da sociedade civil, como ilustrado na figura 13.

Figura 13 – Instâncias de participação do OPJP



Fonte: Elaboração própria (2018).

Quanto ao nível administrativo, tem-se a representação de diferentes unidades administrativas, a exemplo da própria Secretaria Executiva do OPJP e dos setores que a compõem. Já a instância de organização da sociedade civil se dá por meio do Conselho do OPJP

– municipal e regional – e das instituições sociais que podem atuar junto ao Programa.

Tais instâncias se relacionam diretamente a partir dos papéis atribuídos aos articuladores e aos conselheiros, sobretudo os conselheiros municipais, na medida em que esses atores são responsáveis pelo acompanhamento direto das demandas das comunidades.

6.1.3 O ciclo do OPJP e suas etapas

Conforme já exposto, o ciclo do OP, a finalidade de cada uma de suas etapas e o tempo de cumprimento das demandas, eleitas em cada ciclo, devem estar estabelecidos em seu Regimento Interno.

Nesse aspecto, conforme consta no Regimento Interno do Programa, o ciclo do OP e suas etapas devem resultar de um planejamento participativo elaborado pela equipe que o compõe e a Secretaria de Transparência Pública, tendo como subsídios as avaliações dos resultados de ciclos anteriores e as necessidades de cada uma das regiões orçamentárias de João Pessoa (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2013).

Atualmente, o OPJP tem seu desenvolvimento a partir de um ciclo anual composto por seis etapas: 1) reuniões preparatórias; 2) audiências regionais; 3) assembleia geral; 4) caravana de participação popular; 5) formação do conselho; e, 6) avaliação do ciclo.

As reuniões preparatórias, também denominadas de Reuniões de Participação Popular (RPP), têm como finalidade explicar às comunidades de cada região orçamentária o que é uma política pública, qual o objetivo do OPJP e como serão desenvolvidas as ações durante todo o ciclo, ressaltando a importância da participação de todos nas discussões coletivas e encorajando-os a participar de todo o processo.

Nessas reuniões, são eleitos também os Conselheiros Municipais de cada região, para um mandato de dois anos. Por fim, são apresentadas as políticas públicas que poderão ser trabalhadas, cabendo à população presente nessas reuniões a eleição de duas políticas públicas para a sua região. As políticas públicas são distribuídas em nove temas, a saber: saúde, urbana, educação, habitação, assistência social, cultural, esporte e juventude, trabalho e renda e ambiental (SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2018).

Nas audiências regionais, são apresentadas à população as políticas eleitas para aquela região na fase anterior, indicando-se os percentuais de votação de cada uma delas. Nesse espaço, a população é chamada a debater sobre as suas necessidades, elencando as demandas relacionadas às políticas escolhidas para a sua região, além de acompanhar o andamento daquelas demandas que já foram geradas em anos anteriores, mas que ainda não tiveram o seu efetivo cumprimento.

Além da equipe gestora do OPJP, se fazem presentes nessas reuniões os gestores municipais – Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e seus representantes – e a população de cada região. Nesses espaços são disponibilizados telões, ao lado de uma mesa formada pelos gestores municipais, onde são veiculadas as informações referentes às demandas daquelas regiões onde ocorrem as assembleias.

Ao final dos diálogos ocorridos nessas audiências regionais, tem-se a assembleia geral, momento em que são eleitos os representantes de cada região que irão compor o Conselho Regional do OPJP (SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2018).

Já a caravana de participação popular tem a finalidade de acompanhar as demandas em execução, juntamente com a comunidade, além de realizar os estudos necessários à verificação da viabilidade de

atendimento das novas solicitações (SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2018).

A penúltima etapa do ciclo consiste na formação do Conselho, onde são desenvolvidas ações educativas e instrutivas para os conselheiros – municipais e regionais – e para a própria sociedade civil sobre o OP. São realizadas reuniões em cada uma das regiões visando apresentar aos participantes os resultados até então obtidos em ciclos anteriores do OPJP, além de serem discutidos os OP de outros municípios, analisando-se as suas metodologias de desenvolvimento dos ciclos e os resultados obtidos nessas experiências (SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2018).

Por fim, na avaliação do ciclo, a equipe gestora, juntamente com o Conselho do OP, faz o controle do ciclo. Assim, são avaliados os resultados das ações previstas para o ciclo, bem como o atendimento das demandas eleitas. Os resultados dessa etapa subsidiam o planejamento das atividades previstas para o ciclo posterior, sobretudo a partir da identificação de demandas reprimidas (SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2018).

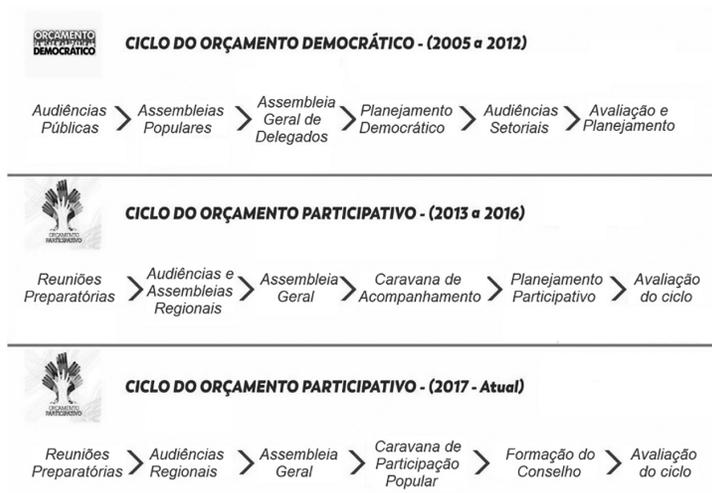
É importante destacar que nem sempre o ciclo do OPJP foi composto pelas fases anteriormente citadas. Nesse sentido, desde a sua primeira versão – Orçamento Democrático – até o presente, o ciclo que compõe o OP sofreu algumas modificações, não apenas quanto à composição de suas etapas, mas também no que diz respeito à alteração da metodologia de desenvolvimento do Programa.

As alterações nas etapas em relação ao que fora proposto inicialmente no OD de João Pessoa ocorreram nos anos de 2013 e 2017. Nesse aspecto, a figura 14 ilustra as etapas dos ciclos do OD (2005 a 2012), do OPJP (2013 a 2016) e o atual ciclo, adotado desde 2017.

Apesar de ter mantido o mesmo número de etapas, a principal diferença entre o ciclo do OD e do Orçamento Participativo reside na mudança da metodologia de suas fases iniciais. Nesse sentido, na primeira versão do Programa, as demandas das comunidades eram apresentadas já na primeira etapa, quando a população recebia um formulário de demandas para indicar quais as prioridades que julgavam pertinentes para a sua região.

Assim, os representantes das comunidades presentes nas audiências públicas deveriam indicar ao menos uma obra para a sua região, para que a mesma fosse incluída na LOA do ano seguinte. Nessa fase estava prevista também a distribuição de cartilhas com o objetivo de esclarecer a população sobre o OD do município (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2010).

Figura 14 – Ciclos do Orçamento Participativo de João Pessoa



Fonte: Elaborado a partir de Prefeitura Municipal de João Pessoa (2010; 2013) e Secretaria Executiva do Orçamento Participativo (2018).

Atualmente, a gestão do Programa busca, na fase das reuniões preparatórias, ou RPP, esclarecer a população das comunidades sobre o OP por meio do debate com todos ali presentes. Nesse aspecto, antes das discussões sobre as políticas públicas que deverão ser escolhidas em cada região, a equipe gestora do OPJP busca esclarecer sobre o que é uma política pública, sobre a importância da participação popular na escolha dos investimentos públicos para atender às necessidades das comunidades, como também apresenta o que é o OPJP e como será desenvolvido o seu ciclo naquele ano (SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2018).

A partir daí, são iniciadas as discussões sobre as prioridades de cada região, até que os representantes das comunidades ali presentes possam escolher as duas políticas públicas que serão alvo de investimentos no ano em curso. Ressalte-se que a escolha dessas políticas pela comunidade ainda é feita utilizando-se o mesmo instrumento de votação anteriormente adotado.

No que concerne à segunda fase de cada um dos ciclos, foram realizadas alterações em seus nomes – Assembleias populares (2005 – 2012); Audiências e assembleias regionais (2013 – 2016); e, Audiências regionais (2017 até o presente) – e também na metodologia de desenvolvimento dessas fases.

Desse modo, no ciclo do OD (2005 – 2012), as assembleias populares correspondiam ao momento em que a população discutia sobre as obras indicadas e demandas solicitadas na fase anterior com os gestores do Programa e demais secretários municipais. Já a partir do ciclo de 2013, as assembleias regionais passaram a figurar como os espaços em que a população de cada região pode apresentar as suas demandas, tendo como base as políticas públicas eleitas nas RPP.

Sendo assim, foi possível perceber que, a partir de 2013, ficou estabelecido que as discussões sobre as políticas públicas prioritárias de cada região deveriam ocorrer em um primeiro momento, passando a se constituir na fase inicial do ciclo, justamente por tais discussões possuírem um caráter mais global. Já a fase da determinação das ações necessárias para a execução das políticas escolhidas em cada região deveria vir no momento posterior, sendo primordial separar essas discussões em fases distintas, uma vez que as políticas públicas inicialmente indicadas pela população deveriam estar relacionadas às demandas escolhidas posteriormente em cada uma das regiões.

Nesse sentido, conforme relatado pelo gestor entrevistado G1, a promoção desta mudança na metodologia do OPJP foi necessária objetivando promover um maior esclarecimento da população sobre o alcance de suas decisões, dada a importância da coletividade nesse processo. O entrevistado G1 afirma:

Além do processo preparatório, para que se chegue às assembleias ou audiências regionais, que é aonde são trabalhadas as demandas, existe um processo preparatório e pedagógico, porque é preciso explicar para as pessoas sobre o que é que elas estão participando. Isso ocorreu porque uma das principais reclamações é que elas iam para o local das assembleias, mas não sabiam no que estavam votando. Iam porque um amigo chamava para votar em uma rua, por exemplo, e isso acabava diminuindo o trabalho do OP para a votação de demandas individuais, quando na verdade se tem toda a dimensão de um bairro ou comunidade que precisa ser vista, algo coletivo. Então, a partir dessa nova metodologia, o cidadão sabe que está indo para a reunião preparatória do OP, porque lá iremos trabalhar políticas públicas; está indo para a audiência regional porque lá nós vamos ver o resultado das políticas públicas e vamos

cobrar para o prefeito e para os secretários ações específicas sobre essas políticas.

Outra mudança percebida em relação aos ciclos do OPJP diz respeito ao planejamento e acompanhamento das demandas eleitas. Desse modo, no ciclo de 2005 a 2012, a fase do Planejamento Democrático consistia na reunião dos secretários municipais com o Conselho do OD de João Pessoa, com o objetivo de elencar as demandas eleitas pela população que poderiam integrar o PPA, a LDO e a LOA do ano seguinte (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2010).

Já a partir do ano de 2013, tal etapa de planejamento passou a englobar não apenas o estudo sobre a viabilidade de execução das demandas eleitas, sistematizando-as nos instrumentos de controle orçamentário do município, mas também o acompanhamento daquelas demandas que já se encontravam em execução, de modo que, ao término dessa fase, fossem repassadas à comunidade as informações necessárias sobre o andamento dessas demandas (SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2018). Por esta razão, tais etapas passaram a ser denominadas como “Caravana de acompanhamento”, em 2013, e “Caravana de participação popular” desde o ano de 2017, ressaltando-se, nesta última, a participação da comunidade no acompanhamento das ações do OPJP.

Percebeu-se ainda que a penúltima etapa de cada um dos ciclos do OP teve alteração quanto aos seus nomes – Audiências setoriais (2005 – 2012); Planejamento participativo (2013 – 2016); e, Formação do conselho (2017 até o presente) – mas, de maneira geral, se constituem em fases direcionadas à prestação de contas para a sociedade sobre as demandas em execução, discriminando aquelas já atendidas e ainda as demandas que deverão integrar o orçamento municipal do ano seguinte.

Ressalte-se, contudo, que, a partir do ano de 2017, a etapa da Formação do Conselho teve como diferencial, como o próprio nome sugere, o desenvolvimento de ações formativas do Conselho do OPJP. Isto se justifica, segundo o entrevistado G1, pela necessidade de que todos os conselheiros, sejam municipais ou regionais, tenham conhecimento sobre os limites de atuação de cada sujeito que integra o Programa, e ainda como se dá o processo de cobrança e acompanhamento de demandas e sobre como devem ser as relações entre as secretarias municipais, posto que o OPJP não é dotado de autonomia orçamentária, por se tratar se uma Secretaria Executiva.

É importante ressaltar ainda que os ciclos do OPJP se renovam anualmente, contudo, a partir do ano de 2015, houve uma alteração em relação ao que vinha sendo praticado desde 2005, época em que o OD estava ainda em vigência. Nesse aspecto, o prazo para a execução das demandas eleitas em cada assembleia regional passou a ser de dois anos (SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2015).

Esta alteração de prazo para a execução se tornou necessária, uma vez que o cumprimento de algumas demandas, notadamente aquelas relativas à construção ou reforma de escolas, creches, unidades de saúde, unidades habitacionais, praças e espaços de lazer, requer um maior tempo para a sua execução, em virtude dos trâmites administrativos necessários para a aprovação dos projetos, licitação para aquisição de recursos materiais, contratação de serviços e, por fim, a própria execução das obras.

A análise dos documentos disponibilizados sobre o OPJP torna possível evidenciar que, desde a sua criação, em 2005, o Programa vem passando por mudanças quanto aos dispositivos legais que o institucionalizam, assim como quanto à composição dos sujeitos a ele ligados e às etapas de seus ciclos. Tais mudanças podem ser atribuídas, em grande

medida, à troca dos grupos políticos responsáveis pela gestão municipal durante todo este período, uma vez que as novas equipes designadas para a sua gestão acabam promovendo mudanças na metodologia de desenvolvimento do OPJP, atreladas aos programas de governo destes novos gestores municipais.

É possível também identificar que existe um denso fluxo informacional que alimenta a rede que constitui o OPJP, interligando os atores que fazem parte das diferentes instâncias funcionais do Programa. Este fluxo informacional, permeado por uma intensa troca de informações e conhecimentos, é fundamental para que os sujeitos que fazem parte do OPJP possam desempenhar a contento os seus papéis de acordo com aquilo que é previsto nos documentos que regulamentam o Programa.

Destarte, a informação e o conhecimento se constituem nos recursos basilares à sustentação da rede que forma o OPJP, sendo a gestão de tais recursos, enquanto uma ação primordial para o pleno desenvolvimento desse Programa, analisada a seguir, a partir das categorias elencadas na pesquisa.

6.2 CRIAÇÃO DO CONHECIMENTO NO OPJP

Os processos de criação do conhecimento nos diferentes contextos organizacionais se constituem em um dos pilares da GC, posto que, consoante pensamento de Valentim (2004), a GC corresponde a um conjunto de estratégias direcionadas para a criação, aquisição, compartilhamento e uso do conhecimento.

Nestes termos, a implantação da GC nas organizações está atrelada a vários fatores que irão influenciar diretamente na gestão das condições

para que o conhecimento seja criado, como o ambiente, os sujeitos que farão parte desse processo e as formas pelas quais estes sujeitos podem interagir (BARBOSA, 2008; ALVARENGA NETO, 2008).

Ademais, a partir dos processos de criação do conhecimento organizacional, as possibilidades de registrá-los também serão fundamentais para a obtenção de melhores resultados. Isto porque, tendo como fundamento a concepção de Nonaka e Takeuchi (1997), a criação do conhecimento organizacional é resultado das interações entre conhecimentos tácitos e explícitos, o que reforça a importância de identificar mecanismos que tornem possível o registro dos conhecimentos socializados entre os sujeitos.

Por conseguinte, a investigação sobre a categoria criação do conhecimento no OPJP foi orientada a partir de três subcategorias: identificação dos agentes participantes; aspectos relativos à criação ou aquisição de conhecimentos; formas de registro dos conhecimentos.

6.2.1 Agentes participantes do OPJP

Conforme já exposto, a pesquisa foi composta por um total de 94 sujeitos, sendo dois gestores do OPJP, seis articuladores, seis conselheiros municipais, 18 conselheiros regionais e 62 representantes das comunidades.

Quanto aos gestores entrevistados, cujas informações sobre os seus perfis são apresentadas no quadro 13, observou-se, quanto à atuação junto ao OPJP, que um dos gestores exerce tal função há cinco anos, tendo participado do processo de avaliação e planejamento realizado para promover algumas das mudanças observadas no ciclo do Programa em 2013.

Quadro 13 – Perfil dos gestores do OPJP

Entrevistados	Idade	Sexo	Escolaridade	Tempo de atuação no OPJP
G1	41	M	Superior completo	1 ano e 6 meses
G2	32	F	Superior completo	5 anos

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Já entre os articuladores, que, segundo dados da Secretaria Executiva do Orçamento Participativo (2018), são os representantes da PMJP em cada região orçamentária, verificou-se que o menor tempo de atuação é de 1 ano e o maior é de 8 anos como articulador, como pode ser observado no quadro 14.

É válido ressaltar que, considerando o tempo de atuação no OPJP, a maioria dos articuladores entrevistados também participou dos processos de reformulação do Programa a partir do ano de 2013.

Quadro 14 – Perfil dos articuladores do OPJP

Entrevistados	Idade	Sexo	Escolaridade	Tempo de atuação no OPJP
A1	51	M	Superior completo	1 ano

A2	51	F	Superior completo	7 anos
A3	37	F	Superior incompleto	6 anos
A4	55	F	Ensino médio completo	6 anos e 6 meses
A5	56	F	Ensino médio completo	7 anos
A6	22	M	Ensino médio completo	1 ano e 6 meses

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Dentre os conselheiros municipais, observou-se, quanto ao tempo de atuação, que todos os entrevistados estão exercendo o seu primeiro mandato. As informações sobre o perfil dos conselheiros municipais são apresentadas no quadro 15.

Quadro 15 – Perfil dos conselheiros municipais do OPJP

Entrevistados	Idade	Sexo	Escolaridade	Tempo de atuação no OPJP
CM1	31	M	Fundamental completo	1 ano
CM2	48	M	Superior completo	1 ano e 6 meses

CM3	52	M	Superior completo	1 ano e 2 meses
CM4	44	F	Superior completo	1 ano
CM5	56	F	Ensino médio completo	1 ano e 8 meses
CM6	39	M	Fundamental completo	Aproximadamente 2 anos

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Ressalte-se que, de acordo com o Regimento Interno do OPJP, poderá ser candidato a conselheiro municipal aquele que já tenha sido conselheiro regional e que não tenha exercido dois mandatos consecutivos nos últimos quatro anos (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2010).

No que concerne aos conselheiros regionais, quanto ao tempo de atuação, apenas um dos entrevistados atua como conselheiro regional há menos de um ano. O maior tempo de atuação dentre os 18 entrevistados é de 12 anos.

É importante ressaltar que a atuação como conselheiro regional do OPJP não tem tempo limitado, sendo necessário, para tanto, ser morador da região que irá representar, ser maior de 16 anos, não exercer mandato eletivo nos poderes Legislativo ou Executivo e não ser servidor, fornecedor ou prestador de serviços da PMJP, do Estado ou da União (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2010). O quadro 16 apresenta as informações sobre os perfis dos conselheiros regionais que participaram da pesquisa.

Quadro 16 – Perfil dos conselheiros regionais do OPJP

Entrevistados	Idade	Sexo	Escolaridade	Tempo de atuação no OPJP
CR1	36	M	Fundamental incompleto	2 anos
CR2	27	F	Superior incompleto	1 ano
CR3	35	M	Ensino médio completo	2 anos
CR4	39	M	Superior completo	2 anos
CR5	37	F	Ensino médio completo	1 ano e 10 meses
CR6	56	M	Superior completo	1 ano e 6 meses
CR7	42	M	Fundamental incompleto	10 anos
CR8	62	F	Superior completo	Menos de 1 ano
CR9	64	F	Ensino médio completo	3 anos
CR10	53	F	Superior completo	1 ano
CR11	25	F	Ensino médio completo	1 ano e 5 meses
CR12	33	M	Superior incompleto	1 ano e 2 meses

CR13	24	M	Superior incompleto	2 anos
CR14	49	F	Fundamental incompleto	6 anos
CR15	43	F	Ensino médio completo	4 anos
CR16	24	F	Ensino médio completo	3 anos
CR17	59	F	Fundamental completo	12 anos
CR18	60	M	Fundamental completo	4 anos

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Por fim, quanto aos representantes das comunidades, diante do elevado número de sujeitos que participaram dos grupos focais, as informações sobre os perfis dos participantes são apresentadas na tabela 5, considerando-se a faixa etária, nível de escolaridade e a periodicidade de participação destes sujeitos nas reuniões – RPP e assembleias regionais – do OPJP. Na tabela são apresentadas as informações para cada uma das seis regiões investigadas, bem como para o total de participantes dos grupos focais.

Tabela 5 – Perfil dos participantes dos grupos focais

	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Total
Gênero							
Masculino	03	01	03	07	04	02	20

DIRETRIZES PARA A IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO
NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOÃO PESSOA/PB

Feminino	07	10	07	03	06	09	42
Total	10	11	10	10	10	11	62
Faixa etária							
Até 20 anos	02	-	02	-	-	01	05
21 a 30 anos	01	03	02	02	01	02	11
31 a 40 anos	03	04	04	03	01	02	17
41 a 50 anos	02	03	01	04	04	01	15
51 a 60 anos	02	-	01	01	03	03	10
61 anos ou mais	-	01	-	-	01	02	04
Total	10	11	10	10	10	11	62
Escolaridade							
Fund. incomp.	01	-	01	-	06	02	10
Fund. completo	01	04	02	01	01	04	13
Médio incomp.	02	01	02	01	-	-	06
Médio completo	02	06	05	06	-	04	23
Superior incomp.	-	-	-	01	-	01	02
Superior comp.	04	-	-	01	03	-	08
Total	10	11	10	10	10	11	62
Periodicidade de participação nas reuniões do OPJP							
Mais de um ano, de forma descon- tínua	04	02	03	04	03	04	20
Apenas um ano	04	08	05	01	07	06	31
Dois anos conse- cutivos	01	01	02	05	-	01	10
Quatro anos con- secutivos ou mais	01	-	-	-	-	-	01
Total	10	11	10	10	10	11	62

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Quanto à atuação como representantes das comunidades onde residem, observou-se que o maior tempo de participação consecutiva nas assembleias do OPJP foi de quatro anos, mas este foi indicado por apenas um dos 62 participantes.

Todos os participantes já foram a pelo menos uma RPP e uma assembleia regional, entretanto, esta não tem sido uma atuação contínua por parte da maioria desses sujeitos. Considerando que o OPJP existe desde o ano de 2005, perfazendo, ao tempo desta pesquisa, 13 anos de implantação no município de João Pessoa, verifica-se uma intensidade significativamente baixa de participação dos sujeitos no Programa.

6.2.1.1 Papéis desempenhados pelos sujeitos que compõem o OPJP

Uma das principais características do OP reside na ênfase dada à sua potencialidade de promover uma maior inserção da comunidade nos centros de decisão, participando de forma direta da tomada de decisão acerca da escolha dos investimentos públicos para o atendimento das necessidades coletivas. Nesse contexto, Noblat et al. (2014, p. 10, grifo nosso) argumentam:

O orçamento participativo **incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária**, seja por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade. Trata-se de **ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do governo**, para resolução dos problemas **por elas** considerados prioritários.

Tais aspectos destacados na definição dos autores são essenciais e devem se fazer conhecidos por todos aqueles que atuam, de alguma

forma, junto a programas como o OP, contribuindo, inclusive, para um maior esclarecimento acerca dos papéis que os diferentes atores sociais devem desempenhar.

Nesse sentido, inferiu-se, para os fins desta pesquisa, que as formas pelas quais os sujeitos são capazes de conceituar o OPJP poderão influenciar diretamente na percepção de suas atribuições junto ao Programa. Por conseguinte, todos os sujeitos que fizeram parte da pesquisa foram questionados sobre qual a sua compreensão acerca do OPJP, para, a partir daí, definirem os papéis que eles devem desempenhar.

Observou-se, nas respostas obtidas a partir das entrevistas com a equipe gestora do OPJP, que muitos deles apontaram, em suas concepções sobre o Programa, elementos relativos à importância da participação popular, à escolha coletiva de demandas e à eleição de políticas públicas. O OPJP foi definido também por alguns dos entrevistados como um importante instrumento de empoderamento e controle social e de promoção do diálogo entre os gestores do município e a população de cada região orçamentária de João Pessoa.

Já em meio aos membros das comunidades que participaram dos grupos focais, predomina uma visão muito forte de que o OPJP representa um programa de governo que permite à população a escolha de demandas das comunidades. Todavia, observou-se que não foram mencionados, pela maioria dos participantes, alguns aspectos basilares à execução do OPJP, tais como: os caminhos que devem ser seguidos até o momento dessas escolhas; a perspectiva dialógica que deve existir entre os membros das comunidades e entre estes e a gestão municipal; e, a importância do exercício da cidadania e da própria participação social na gestão dos recursos públicos, o que deve ocorrer não apenas no momento da eleição das demandas, mas durante todo

o desenrolar do ciclo do OPJP. Tais visões evidenciam uma percepção significativamente limitada sobre o Programa.

A comparação entre os relatos obtidos nas entrevistas com os gestores, articuladores e conselheiros do OPJP e nos grupos focais com os membros das comunidades, permite inferir que existe uma clara diferença entre as percepções sobre o que se constitui, de fato, o Programa e em que bases ele está assentado.

Nesse aspecto, corroborando com o entendimento de Santos (2009, p. 471), “o principal objetivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários”. Entretanto, esta gestão conjunta dos recursos não poderá existir sem que todos os sujeitos que fazem parte do OP tenham efetivamente esta consciência, sob pena de comprometer não apenas a percepção destes sobre o Programa, mas também as suas próprias formas de atuação no processo do OPJP.

Diante desse quadro, vale ressaltar que, até o momento da escolha das demandas, deve ocorrer toda uma preparação dos sujeitos de cada uma das comunidades, para que eles possam, de fato, compreender o significado do OPJP, identificar como cada uma das etapas do ciclo do Programa deve ser desenvolvida, como eles podem participar nestas etapas e, sobretudo, como os problemas de ordem coletiva devem ser identificados e levados ao Orçamento, de modo que possam subsidiar a formulação das políticas públicas municipais.

Tais sujeitos devem também ter como algo presente no seu cotidiano tanto a educação como a prática de discussões democráticas, seja na escola, nas associações de bairro, nos conselhos populares, nas cooperativas, etc. Contudo, nada é realizado para que tal coletivo

se prepare e eduque nessa perspectiva cidadã, o que contribui para tornar a participação popular restrita à simples escolha de demandas por cada região.

Outro aspecto que deve ser ressaltado diz respeito às percepções dos conselheiros regionais acerca do OPJP. Apesar de a maioria dos entrevistados ter definido o Programa considerando elementos fundamentais à sua consecução, alguns conselheiros não foram capazes de definir o OPJP a partir dessa perspectiva, acabando por avaliá-lo apenas como um programa positivo de governo e que vem trazendo benefícios à população de João Pessoa. Como justificativa a essa compreensão tão exígua, esses sujeitos alegaram o pouco tempo no exercício da função de conselheiro regional ou a falta de informações suficientes para que pudessem definir o OPJP.

Tais situações permitem considerar que é necessário que a gestão do OPJP envide mais esforços no sentido de capacitar os conselheiros regionais para que estes tenham um maior conhecimento sobre o Programa e sobre os papéis que eles devem desempenhar junto às comunidades do município. É necessário também promover ações voltadas para um maior esclarecimento da população, de modo que o OPJP seja reconhecido a partir da sua real dimensão, ou seja, como um instrumento que promove a articulação de diferentes atores sociais objetivando proporcionar uma efetiva gestão coletiva dos recursos públicos do município, a fim de que estes sejam melhor distribuídos.

Considerando que as percepções que os sujeitos têm sobre o OPJP poderão influenciar nas formas pelas quais estes atores exercem as suas atribuições, buscou-se identificar também como os gestores, os articuladores e os conselheiros municipais e regionais compreendem os

papéis que eles desempenham junto ao OPJP. Nesse sentido, o quadro 17 apresenta alguns dos relatos obtidos nas entrevistas.

Quadro 17 – Papéis desempenhados pela equipe gestora do OPJP

Entrevistados	Relatos
G1	Ser responsável por toda a gestão do OP, então, é preciso planejar o ciclo , as metodologias que serão adotadas, as formas de ouvir a comunidade. É preciso também saber como as atividades estão sendo feitas , como elas estão de acordo com o que foi pensado inicialmente, para não fugir daquilo que foi planejado. Então, todas as ações desde o planejamento do ciclo até a avaliação dele e todas as pessoas que estão envolvidas nesse processo , incluindo pessoas do OP, outros secretários municipais, o Prefeito, a comunidade, tudo isso é de nossa responsabilidade.
A2	O papel do articulador é fazer essa interligação entre a população e a gestão ... estamos sempre dentro dos bairros, das comunidades, interagindo, tanto com o mecanismo de cunho institucional, por parte da Prefeitura, como com a comunidade.
A4	O papel de articulador é estar sempre interligado com a comunidade, com a população, fiscalizando demandas, zeladorias, obras, articulando reuniões em determinados locais. Ele deve conhecer também os aparelhos da gestão pública e os responsáveis pelas ações . Enfim, o trabalho do articulador é aquele em que a gente tem que estar atento 24 horas, buscando e divulgando informações o tempo todo.

CM1	O nosso papel é o de fiscalizar a situação da comunidade, ver o que a comunidade mais precisa, o que ela mais necessita, para a gente pegar essas demandas e levar para o Conselho Municipal , já que a gente tem reunião todo mês com os Secretários. A gente visita a comunidade em si e leva essas demandas para essas reuniões, conforme as secretarias que irão estar presentes nas reuniões mensais.
CM3	O conselheiro municipal vai verificar se os trabalhos foram feitos de acordo com as demandas que nós passamos para a gestão do OP... o conselheiro é um mediador entre a comunidade e a gestão.
CR2	Nós somos responsáveis por identificar as necessidades da comunidade que a gente representa, como conselheiros, e levar essas demandas para os conselheiros municipais e até mesmo para os outros... os articuladores e o Secretário .
CR5	O nosso papel como conselheiro e como cidadão é levar informação sobre o nosso bairro e até mesmo sobre bairros vizinhos até o Prefeito.
CR15	É ver as demandas do bairro... o conselheiro é uma pessoa inserida no bairro , então é mais próximo das pessoas e das demandas. Ele é a base de tudo para que o OP ande bem, porque ele é quem descobre tudo, sabe o que o povo está sofrendo e tem uma ligação com a secretaria, para levar essas demandas.

Fonte: Dados da pesquisa (2018, grifo nosso).

No que concerne à gestão do OPJP, de acordo com o relatório de gestão de 2018 e com o material institucional sobre o Programa, os gestores são os responsáveis pelo planejamento das etapas do ciclo e de

todas as ações necessárias ao seu efetivo desenvolvimento (SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2018). Além disso, tais profissionais são responsáveis pelo acompanhamento das ações, de modo a verificar o seu cumprimento e em que medida elas vêm atendendo àquilo que foi inicialmente planejado.

Nesse sentido, com base nos relatos dos gestores entrevistados, foi possível perceber que ambos mencionaram as atribuições relacionadas ao planejamento e ao controle das ações desenvolvidas no OPJP, corroborando, inclusive, com aquilo que é recomendado nos relatórios do Programa, mostrando-se conscientes de suas atribuições junto ao OPJP.

Quanto aos articuladores, o relatório de gestão do OPJP de 2018, ao trazer a descrição de suas atribuições, aponta que estes devem estar inseridos nas comunidades, em constante diálogo com os conselheiros, com os membros das comunidades e com a gestão do Programa, para identificar e disseminar as informações relativas às demandas de cada localidade e às soluções para os problemas apontados pelos membros das comunidades (SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2018).

Ressalte-se, nesse aspecto, a importância das ações de captação, organização e compartilhamento da informação, já que existem diferentes atores que irão reportar informações aos articuladores, que, por sua vez, precisam organizar todos esses conteúdos e repassar para a gestão do Programa. De igual modo, os articuladores devem retornar às comunidades e disseminar as informações relativas ao OPJP e às demandas solicitadas, constituindo-se, nesse cenário, um intenso fluxo informacional no qual estes sujeitos desempenham papel significativo.

Observando-se os relatos dos articuladores entrevistados, foi possível perceber que os aspectos relativos à inserção destes sujeitos nas comunidades, à necessidade de estabelecer diálogos com os diferentes atores que compõem o OPJP, à identificação de demandas e fiscalização das ações para o cumprimento dessas demandas foram fortemente apontados pelos entrevistados.

Contudo, apenas um dos articuladores ressaltou, em seu relato, que este é um profissional que está constantemente coletando e disseminando informações entre os vários atores e segmentos que compõem o OPJP, revelando-se aqui a necessidade de uma maior conscientização destes sujeitos sobre as questões informacionais que permeiam o exercício dessa função.

Por sua vez, os conselheiros municipais também estão em constante diálogo com a comunidade, com os conselheiros regionais e com os articuladores e gestores do OPJP. Por conseguinte, também desempenham um importante papel enquanto mediadores da informação, sobretudo por serem os responsáveis por organizá-las e levá-las para as reuniões do Conselho do OPJP.

Conforme consta no Regimento Interno do OPJP, além das atribuições de atuar junto à comunidade, os conselheiros municipais devem participar das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal do OPJP, assim como devem participar do Planejamento Participativo juntamente com os representantes do Governo Municipal (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2013).

Nesse sentido, observou-se, nas respostas dos conselheiros municipais entrevistados, que todos reconhecem a importância de atuar juntamente com a comunidade, identificando quais as suas demandas, levando-as ao Conselho do OPJP e acompanhando o seu atendimento. Entretanto,

observou-se que nenhum dos conselheiros municipais entrevistados apontou como uma de suas atribuições a participação no Planejamento do OPJP.

Considerando a importância desse processo para a comunidade, percebe-se a necessidade de que estes sujeitos tenham uma maior conscientização de que a sua atuação no Planejamento Participativo se constitui em uma das principais atividades dos conselheiros municipais, devendo reconhecê-la, assim como as demais ações por eles elencadas, como um de seus papéis fundamentais. Para tanto, a gestão do Programa deve promover constantemente capacitações, rodas de diálogo e palestras que contribuam para a formação continuada destes conselheiros, tendo como fundamento o aprimoramento do exercício de suas atribuições.

Já os conselheiros regionais são as pessoas mais próximas das comunidades, estando constantemente coletando e disseminando informações sobre as demandas de cada região e dando o retorno à população sobre aquilo que vem sendo feito. Estes atores são responsáveis pelo repasse das informações para os conselheiros municipais e para os articuladores. Segundo o Regimento Interno do OPJP, os conselheiros regionais também devem participar do Planejamento Participativo, juntamente com os conselheiros municipais e demais gestores do Programa (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2013).

A partir dos relatos desse público específico, observou-se que é muito forte entre eles a concepção de que o conselheiro regional é o elo entre os membros das comunidades e a gestão do OPJP. Todavia, estes sujeitos também não apontaram como sendo um de seus papéis a participação no processo de Planejamento Participativo. Isto permite considerar que entre estes sujeitos também se faz necessária uma maior conscientização sobre a importância do Planejamento Participativo e que a participação deles nesse processo é fundamental.

Buscou-se também identificar como os membros das comunidades de João Pessoa atuam no OPJP, posto que tais sujeitos devem participar ativamente do processo de gestão do Programa. A esse respeito, são apresentadas algumas falas dos participantes dos grupos focais no quadro 18.

Quadro 18 – Papéis desempenhados pelos membros das comunidades no OPJP

Entrevistados	Relatos
GF3	A gente tem que dizer para as autoridades o que está acontecendo na comunidade, pedir para eles resolverem . Então, é importante ter coragem de dizer realmente o que precisa ser feito, apontar os nossos problemas .
GF12	A comunidade deve votar nas demandas da região , então precisa ir para as assembleias . É importante a gente se reunir antes , para saber o que vai reivindicar e passar essas demandas para os conselheiros .
GF20	Nós temos que escolher as demandas da comunidade e votar nas assembleias , para garantir que elas sejam atendidas, já que tem demandas de outros bairros.
GF30	O nosso papel é eleger as demandas da comunidade, depois de escolher as políticas públicas, participar das reuniões, votar na eleição dos conselheiros e passar para eles o que a gente precisa.
GF58	Nós sempre estamos vendo quais os problemas da nossa comunidade e passamos para os conselheiros cobrarem dos secretários.

Fonte: Dados da pesquisa (2018, grifo nosso).

Os membros das comunidades devem participar das RPP e das assembleias regionais, posto que é nesses espaços que as políticas públicas

que deverão ser contempladas em cada comunidade são debatidas, votadas e, a partir daí as demandas referentes às políticas eleitas pela comunidade podem ser propostas. Além disso, considerando que o OPJP não se restringe a esse momento das plenárias populares, todos devem acompanhar, juntamente com os conselheiros e demais atores da equipe gestora do Programa, as ações que são executadas pela PMJP para dar cumprimento às demandas solicitadas.

Cumpra retomar aqui dois aspectos essenciais anteriormente discutidos: as concepções sobre políticas públicas e sobre participação popular. No contexto das políticas públicas, Dias e Matos (2012) chamam atenção para as diferentes relações de poder que podem ser percebidas na busca por soluções para os problemas de ordem pública. Para os referidos autores, o poder pode ser compreendido como “[...] a capacidade para afetar o comportamento dos outros” (DIAS; MATOS, 2012, p. 3), sendo, portanto, um elemento básico nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Contudo, este não é um processo que cabe unicamente ao Estado, posto que existem diferentes atores direta e indiretamente envolvidos nas ações de identificação das necessidades coletivas, proposição de soluções por meio das políticas públicas, implementação e avaliação destas políticas. Dentre estes atores, Dias e Matos (2012) destacam a sociedade civil, ressaltando a importância da ampla participação popular nos centros de decisão.

Nesse aspecto, retomando a concepção de Arnstein (2007), a participação popular mais efetiva se dará na medida em que os cidadãos sejam capazes de se unirem para compartilhar informações e definir metas e políticas públicas que atendam às necessidades da coletividade. Tem-se aqui a concepção de participação popular associada ao protagonismo

social, enquanto um sinônimo de cidadania. Para Tommasi (2014, p. 297), tal protagonismo significa “[...] ser um indivíduo ativo e responsável no âmbito da própria comunidade, dentro da qual se compartilham objetivos e um destino comum, independentemente da classe social de origem”.

Infere-se, portanto, que no âmbito do OPJP os papéis destinados aos membros das comunidades não se limitam apenas a apontar os problemas de sua região. Do contrário, cabe a estes sujeitos uma efetiva atuação na busca por soluções para os problemas por eles identificados, acompanhando e avaliando as ações, reivindicando o seu devido cumprimento e propondo novos caminhos que viabilizem o atendimento das necessidades da coletividade.

Todavia, como pode ser identificado nos relatos apresentados no quadro 18, existe a percepção de que os membros das comunidades devem participar do OPJP apenas identificando os problemas que assolam a sua região, comunicando-os aos conselheiros e comparecendo às assembleias para reivindicar as demandas de sua comunidade. Com isso, é possível perceber que estes sujeitos possuem o entendimento equivocado de que eles mesmos é que devem identificar as necessidades, de modo individual, prescindindo da necessidade de realizar reuniões e assembleias para que a própria população dessas localidades debata coletivamente sobre o assunto, chegando, ao final, a um entendimento comum sobre que demandas devem ser reivindicadas em nome da comunidade.

Prova disso é que poucos participantes, nos grupos focais, mencionaram a realização de reuniões entre os membros das comunidades antes das plenárias para debater sobre os problemas da região, assim como a participação nas RPP para a escolha das políticas públicas e para a eleição de conselheiros.

Pelo exposto, percebeu-se que as percepções desses sujeitos sobre os papéis que eles devem desempenhar junto ao OPJP eram limitadas, revelando que o grupo possui uma visão equivocada sobre a sua atuação, entendendo esta participação de maneira restrita e concentrada apenas às fases iniciais do ciclo do Programa.

Além disso, estes sujeitos demonstraram que desconhecem grande parte das suas atribuições como representantes das comunidades que se fazem presentes no processo de deliberação e escolha das demandas da região. Na verdade, eles desconheciam que cabe também a eles o papel de acompanhar as ações da PMJP e auxiliar na proposição de novas soluções para aqueles problemas ainda não resolvidos, o que requer uma participação mais atuante na gestão do OPJP.

Já no que concerne à realização de reuniões prévias entre a comunidade, é importante frisar que em apenas uma das seis regiões pesquisadas os participantes afirmaram que a comunidade realiza reuniões periódicas antes das plenárias, de modo a identificar as demandas comuns, deliberar sobre o que deve ser dito nas assembleias e definir quem serão os responsáveis por representar a comunidade.

O cenário identificado na pesquisa de campo com os membros das comunidades, quando confrontado com os dados apresentados nos relatórios de gestão do OPJP de 2017 e 2018, analisados na fase documental desta pesquisa, revela a existência de um conjunto de fatores que devem ser observados pela gestão do Programa.

Nesse contexto, depreende-se que o desenvolvimento de ações educativas junto à população, sobretudo naquelas regiões em que os níveis de participação popular ainda são baixos, contribuirá para que esses sujeitos possam compreender a real dimensão que o OPJP possui, e, para que o Programa seja executado em conformidade com o seu

objetivo precípua, a participação popular pautada no verdadeiro exercício da cidadania se constitui em um dos pilares fundamentais.

É justamente essa participação mais ativa, revestida de um protagonismo conduzido por “[...] normas de solidariedade, compromisso com os outros, envolvimento com as causas sociais” (TOMMASI, 2014, p. 297), que vai contribuir para a criação de novas possibilidades de uma gestão coletiva para o OPJP, longe da perspectiva de que o programa acabe por representar apenas mais um dispositivo de gestão.

Com isso, os membros das comunidades serão capazes não apenas de identificar o que é o Orçamento Participativo, mas também de perceberem mais claramente qual o seu papel enquanto cidadãos atuantes, o que poderá, inegavelmente, contribuir para uma atuação de maior qualidade e, conseqüentemente, elevar os níveis de participação não apenas nas plenárias, mas em todo o ciclo do OPJP.

Nesse sentido, é mister lembrar que, segundo Kobashi e Tálamo (2003), o exercício da cidadania se dá por meio da participação e intervenção da população nas questões de interesse coletivo, destacando a importância do acesso, compartilhamento e uso da informação e do conhecimento.

De igual modo, a gestão do OPJP necessita, para a consecução de suas atividades e cumprimento de seus objetivos, de acesso, disseminação e uso de informações e conhecimentos, revelando-se, pois, o caráter substancial das ações de criação ou aquisição de conhecimentos que são desenvolvidas pelos agentes que compõem o OPJP em seu cotidiano.

6.2.2 Criação/aquisição de conhecimentos

Ao tratar das possibilidades de criação ou aquisição de conhecimentos, Bergeron (2003, p. 5, tradução nossa) ressalta que os conhecimentos,

sejam tácitos ou explícitos, podem ser “[...] criados do zero ou adquiridos por alguns meios”. Nesse sentido, considerando as peculiaridades de cada um desses tipos de conhecimento, os processos voltados para a sua criação ou aquisição são distintos.

Nestes termos, no contexto do OPJP, as ações direcionadas para a criação ou aquisição de conhecimentos – tácitos e explícitos – são fundamentais para que o processo de formulação das políticas públicas municipais desenvolvidas a partir do Programa tenha na própria comunidade a principal fonte de informações e conhecimentos. Para tanto, é necessário que todos os atores que compõem o Programa façam parte destas ações.

Observou-se, nesse aspecto, que as ações de criação de conhecimentos entre os diferentes atores que compõem o OPJP não seguem um processo programado, apresentando-se de diferentes maneiras entre os grupos de atores investigados, como também apresentam diferenças significativas entre as regiões orçamentárias do município de João Pessoa.

Nesse sentido, para fins de uma melhor elucidação sobre como tais ações ocorrem, foram investigadas as formas de criação ou aquisição de conhecimentos entre a equipe gestora do OPJP, entre os membros das comunidades e entre estes e os gestores do Programa.

6.2.2.1 Criação ou aquisição de conhecimentos entre a equipe gestora do OPJP

A identificação das ações voltadas para a criação de conhecimentos entre a equipe gestora do OPJP se deu a partir de dois eixos específicos: as práticas desenvolvidas para estimular a criação e o compartilhamento de conhecimentos e as fontes para aquisição de conhecimentos utilizadas

por esses sujeitos. Bergeron (2003) ressalta que a criação de conhecimentos deve ser orientada pela especificação de requisitos e pela identificação dos conhecimentos necessários.

Ressalte-se que, tendo como base os papéis atribuídos aos agentes do OPJP, considerou-se como equipe gestora do Programa, além dos próprios gestores, os articuladores e os conselheiros municipais e regionais.

Nesse aspecto, foram apontadas como **ações de criação de conhecimentos** a realização periódica de reuniões entre os gestores e os articuladores, as reuniões mensais do Conselho do OPJP e as reuniões entre os gestores do Programa e outros secretários municipais, que ocorrem sempre que é necessário debater sobre as demandas solicitadas a cada secretaria municipal.

Nessas ocasiões, segundo o entrevistado A1, *os participantes compartilham experiências e trazem os seus conhecimentos para a gestão do Orçamento, sendo momentos de aprendizado para todos nós. O mesmo entrevistado ressalta ainda a importância destas reuniões para a solução de problemas na gestão do Programa, ao ressaltar: Existem reuniões onde buscamos discutir sobre problemas ou novas ações para o Orçamento e o objetivo é as pessoas falarem, cada um ir dizendo a sua ideia, trazendo as experiências que já teve, e muitas vezes dá certo.*

Entretanto, tais ações não ocorrem como parte de um planejamento voltado para estabelecer oportunidades de criação de conhecimentos entre a equipe gestora do OPJP, como relata CM2: *Nas nossas reuniões há uma troca de informações e conhecimentos que ocorre naturalmente, há o compartilhamento e quase sempre são criados novos conhecimentos, mas sem esse sentido proposital. Há essa troca, mas não é feito de caso pensado para esse fim.*

Foi apontado também a participação em eventos e encontros com equipes de orçamentos participativos de outros municípios, ressaltando-se que nesses eventos, as trocas de experiências entre os sujeitos que atuam em municípios diferentes propiciam a construção de novos conhecimentos, que são trazidos para a gestão do OPJP. Assim, CR5 relata que *em conversas com pessoas do orçamento participativo de Recife, eu pude ver que o nosso tem caminhado bem, mas, mesmo assim, as experiências deles me ajudaram a identificar coisas novas para adotar aqui em João Pessoa*. Nesse mesmo sentido, CR17 afirma:

Já tivemos experiências muito ricas com pessoas de outros orçamentos, porque eles têm uma realidade diferente da nossa. Então, quando veio o pessoal de São Paulo, por exemplo, nós aprendemos muito com eles e eu tive a oportunidade de mudar algumas ações minhas depois de ter ouvido o que eles tinham para passar.

Nesse contexto, Rossato (2003) comenta que a criação do conhecimento está relacionada a um conjunto de ações direcionadas para a socialização ou troca de conhecimentos tácitos, podendo ocorrer a partir da interação entre pessoas, transmissão de conhecimentos por meio da prática, interpretação, observação, participação em eventos, cooperação, valorização das opiniões, ideias e contribuições dos sujeitos.

Por conseguinte, é possível constatar que no OPJP existem ações que viabilizam a criação de novos conhecimentos, a partir do compartilhamento de experiências entre a equipe gestora e entre estes e equipes de OP de outros municípios. No âmbito das interações entre a equipe gestora, tais ações se assemelham a práticas como *brainstorming* ou tempestade de ideias, que, como comentam Longo et al. (2014), se constituem na busca por soluções rápidas para um

problema, a partir do compartilhamento das ideias que surgem nas mentes dos colaboradores.

Já a criação de conhecimentos a partir das comparações com outras metodologias e interação com equipes de outros OP desenvolvidos se assemelha ao *benchmarking*, prática de GC que consiste na comparação com produtos, processos e serviços de outras organizações, fomentando a inovação e aprendizagem contínua (DUARTE; LIRA; LIRA, 2014). Entretanto, é importante frisar que tais ações não são pensadas especificamente para este fim, evidenciando-se a ausência de um trabalho planejado, estruturado profissionalmente e capaz de nortear as ações de criação de conhecimentos a partir das necessidades identificadas na gestão do Programa.

Já no que concerne à **identificação das fontes** utilizadas para aquisição de conhecimentos, observou-se que cada um dos grupos entrevistados, dentre gestores, articuladores, conselheiros municipais e conselheiros regionais, apontou diferentes fontes, conforme apresentado no quadro 19.

Quadro 19 – Fontes para aquisição de conhecimentos identificadas pela equipe gestora do OPJP

Entrevistados	Fontes
Gestores	<p>Relatórios de atividades semanais dos articuladores; Relatórios produzidos por outras secretarias municipais sobre as demandas solicitadas; Relatórios de gestão; Atas das RPP, das assembleias regionais e das reuniões do Conselho do OPJP; Participação em eventos, cursos, encontros e reuniões com equipes de outros OP; Imagens, vídeos e arquivos de áudio; Notícias veiculadas na mídia (televisão, rádios, jornais); Portais da internet (<i>sites, blogs, mídias sociais</i>); Conversas pelo aplicativo WhatsApp.</p>
Articuladores	<p>Reuniões semanais com outros articuladores; Reuniões com os conselheiros da região que representam; Atas das RPP e das assembleias regionais; Imagens, vídeos e arquivos de áudio; Portais da internet (<i>sites, blogs, mídias sociais</i>); Conversas pelo aplicativo WhatsApp.</p>
Conselheiros municipais	<p>Atas das RPP, das assembleias regionais e das reuniões do Conselho do OPJP; Imagens, vídeos e arquivos de áudio; Portais da internet (<i>sites de notícias, mídias sociais</i>); Conversas pelo aplicativo WhatsApp.</p>

Conselheiros regionais	Atas das RPP e das assembleias regionais; Imagens, vídeos e arquivos de áudio; Mídias sociais; Conversas pelo aplicativo WhatsApp.
------------------------	---

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Foram identificadas algumas fontes de aquisição de conhecimentos comuns a todos os grupos que compõem a equipe gestora do Programa, a exemplo de mídias sociais, conteúdos compartilhados entre a equipe, seja no formato de imagens, vídeos ou arquivos de áudio e conversas pelo aplicativo de mensagens WhatsApp.

Dentre as mídias sociais citadas, todos os entrevistados apontaram o Facebook como fonte de aquisição de conhecimentos, e alguns afirmaram que obtém informações também por meio do Instagram, sobretudo pelo formato dos conteúdos que ela oferece – imagens e vídeos que são compartilhados publicamente, mas os *chats* são privados. Já quanto ao aplicativo WhatsApp, também listado por todos, a maioria dos entrevistados ressaltou a criação de grupos para troca de informações.

Ressaltou-se, quanto a esses grupos, a facilidade de recuperar as informações de conversas anteriores, identificando rapidamente as informações sobre as demandas da região ou os novos problemas apontados pelos moradores das comunidades.

Considerando os diferentes relatórios que são produzidos no âmbito do OPJP, sejam relatórios de gestão, de outras secretarias ou das atividades semanais desenvolvidas pelos articuladores, apenas os gestores do Programa apontaram tais documentos como fontes de aquisição de conhecimentos, ressaltando, inclusive, a importância que

estes documentos têm para o processo de tomada de decisão acerca das ações futuras do OPJP. Estes sujeitos apontaram também a participação em eventos, cursos, encontros e reuniões com equipes de orçamentos participativos de outros municípios, destacando as contribuições que tais participações trouxeram para a aquisição de novos conhecimentos, a partir dos materiais disponibilizados nesses encontros, que foram aplicados, por exemplo, na implantação de mudanças na metodologia do Programa.

As atas das RPP e das assembleias regionais foram apontadas como fontes de aquisição de conhecimentos pelos gestores, articuladores e pelos conselheiros municipais. Somente dois conselheiros regionais mencionaram que utilizam as atas das reuniões como fontes para aquisição de conhecimentos. Já as atas das reuniões do Conselho do OPJP foram mencionadas apenas pelos gestores e pelos conselheiros municipais.

Tais documentos representam fontes ricas de aquisição de conhecimentos para os atores que compõem a equipe gestora do OPJP, na medida em que neles podem ser identificadas as informações acerca das demandas das comunidades, do andamento das obras já iniciadas para o atendimento de demandas anteriores e das diferentes atividades realizadas pela PMJP e que sejam relacionadas ao Programa. É a partir destas informações que cada um destes sujeitos poderá pautar as suas ações, seja no sentido de continuar acompanhando e cobrando o cumprimento das obras, informando às comunidades sobre a situação de suas demandas ou mesmo planejando ações futuras para o OPJP.

Contudo, observou-se que eles não se constituem em fontes de informação para todos os atores que compõem a equipe gestora do OPJP, apesar de sua disponibilização ser obrigatória para toda a equipe. Identificou-se, nesse sentido, que a maioria dos conselheiros regionais

tem a consciência de que podem solicitar as atas das plenárias e os relatórios de gestão, mas não o fazem.

Diante do exposto, é possível identificar a existência de fontes para aquisição de conhecimentos externas ao OPJP, assim como fontes internas, a partir dos documentos produzidos no âmbito da gestão do Programa. Entretanto, as informações levantadas na pesquisa revelaram nem todos os atores que compõem a equipe gestora do OPJP fazem uso destas fontes, o que acaba por comprometer o desempenho de suas funções.

Isto porque para que cada um desses sujeitos possa atuar junto ao Programa cumprindo todos os seus papéis, é necessário o amplo acesso à informação, o que nem sempre ocorre diante da falta de iniciativa de membros da própria equipe em buscar todas as fontes possíveis de aquisição de conhecimentos.

6.2.2.2 Criação ou aquisição de conhecimentos entre os membros das comunidades

As comunidades do município de João Pessoa se constituem na principal fonte de informações para subsidiar a formulação das políticas públicas voltadas para atender às suas necessidades. Desse modo, as formas pelas quais os membros das comunidades são capazes de se organizarem para identificar as necessidades coletivas, ou para propor soluções para saná-las, se constituem em diferenciais para que as decisões sejam tomadas realmente no plano coletivo.

Este cenário, aliado aos papéis que os membros das comunidades devem desempenhar junto ao OPJP, levou à necessidade de identificar as ações voltadas para a **criação de conhecimentos** entre eles, enquanto representantes das comunidades atuantes nas plenárias do Programa.

Nesse sentido, identificou-se que, dentre as seis regiões orçamentárias pesquisadas, em apenas uma delas existem reuniões que são realizadas por iniciativa da própria comunidade, sem a presença da equipe gestora do OPJP. Essas reuniões, realizadas no espaço onde funciona uma instituição sem fins lucrativos fundada por moradores da região, têm o objetivo de promover a discussão sobre as maiores necessidades desta comunidade, identificando aquelas que serão demandadas para o OPJP, bem como outras de menor porte e que tenham possíveis soluções a partir da união de esforços dos próprios moradores.

Vale frisar ainda que em uma outra região pesquisada percebeu-se que existem discussões promovidas entre os membros da região e professores de uma escola municipal, ali situada, relativas aos problemas enfrentados naquela região. Tais discussões, segundo os participantes do grupo focal, ocorrem durante as aulas cujos temas versam sobre cidadania e educação, mas não existe uma interação entre os alunos de diferentes turmas, para que se promova uma discussão entre a comunidade escolar.

Ressalte-se ainda que, apesar das interações que ocorrem entre esses sujeitos, não existem ainda ações decorrentes dessas discussões que representariam os resultados da participação destes sujeitos junto ao OPJP. Sendo assim, esses membros, mesmo tendo participado da assembleia de sua região, apenas ouviram as discussões, mas não chegaram a levar até o Orçamento as suas reivindicações e nem adotaram medidas capazes de promover a realização de reuniões periódicas na comunidade. É importante frisar também que tais participantes afirmaram desconhecer o OPJP até o início do ano de 2018, mas, em virtude da realização da assembleia de sua região ter sido na escola onde estudam, passaram a saber sobre a existência do Programa e resolveram participar desta plenária.

Já no que concerne à criação de conhecimentos relacionada ao contexto do Programa, os membros da comunidade, onde ocorrem as reuniões periódicas na associação do bairro, que participaram desta pesquisa apontaram como exemplos o que já ocorreu nessas reuniões entre eles:

- a) identificação de formas de acesso aos conselheiros ou outros membros da equipe gestora do OPJP, a partir do compartilhamento de experiências de outros membros da comunidade e que participam do Programa há mais tempo;
- b) identificação de soluções para problemas da região, como interrupção da via pública, acúmulo de lixo, falta de iluminação pública na região, a partir da iniciativa de moradores que já vivenciaram experiências semelhantes, sem recorrer ao OPJP;
- c) conhecimento sobre as oportunidades de participação, espaços de atuação e tipo de reivindicações da comunidade no âmbito do Programa.

As informações obtidas a partir dos relatos da pesquisa permitiram inferir que as reuniões ocorridas nesta região contribuíram para que aquelas pessoas que ainda não possuíam experiência com o OPJP pudessem adquirir os conhecimentos necessários para atuar, fomentar e incentivar os outros membros da comunidade a participar ativamente das assembleias, tendo em vista que tais informações não são facilmente encontradas pela população nos meios de divulgação do Programa.

Nesse aspecto, as experiências e conhecimentos compartilhados pelos moradores da região foram fundamentais para que todos tivessem acesso a estas informações e pudessem, a partir daí, pautar as suas

ações futuras, buscando fortalecer a participação desta comunidade nas discussões e decisões de sua região no Programa.

Fato merecedor de atenção é que, em que pese já existirem ações voltadas para a criação de conhecimentos relativos ao OPJP desenvolvidas entre os membros das comunidades, tais ações são circunscritas a uma única região, dentre todo o universo pesquisado. A esse respeito, observou-se, durante a realização dos grupos focais, que, naquelas regiões onde os membros das comunidades não se reúnem por iniciativa própria para discutir sobre os problemas locais, foram levantadas diversas situações enfrentadas pela comunidade e que deveriam ser colocadas como demandas daquela região.

A partir destas situações, a maioria dos sujeitos ali presentes reconheceu que, além das necessidades que demandam a melhoria do ambiente da comunidade, existe um outro problema a ser enfrentado por eles: a falta de diálogo. Nestes termos, GF8 afirma: *Realmente, só nesse momento em que conversamos, conseguimos identificar muitos problemas de nossa comunidade e que nem todos tinham conhecimento. Ainda existe entre nós falta de articulação.* Nesse mesmo sentido, GF30 reconhece que *se a gente se reunisse mais, poderia saber melhor o que tem de mais urgente na comunidade toda, não somente na minha rua ou na minha vizinhança.*

Dessa forma, diante de uma análise mais ampla do cenário que compôs esta pesquisa, percebe-se que a população do município de João Pessoa ainda carece de um maior protagonismo social, e este não se restringe apenas à participação nas plenárias do OPJP, mas é muito mais extenso e deve ser uma experiência contínua na vida das comunidades. Sobre este aspecto, Carlos (2015, p. 20) chama atenção para as condições de uma efetiva participação da sociedade, afirmando a necessidade de

existência de uma cultura política adequada ao desenvolvimento da deliberação coletiva, ou seja, de um conjunto de valores, percepções, práticas e tradições socialmente constituídas e reforçadas no cotidiano, entre os atores sociais que participam da tomada de decisões.

É mister lembrar da importância que o acesso à informação possui em todo esse processo, bem como da necessidade do desenvolvimento de competências informacionais entre os sujeitos. Isto porque, conforme argumentam Coneglian, Santos e Casarin (2010), é por meio do desenvolvimento destas competências que os sujeitos serão capazes de identificar, localizar, acessar, avaliar, utilizar e disseminar a informação de modo a atender às suas necessidades.

Por conseguinte, considerando que a criação de conhecimentos deve ser guiada pela identificação dos conhecimentos necessários (BERGERON, 2003), não se pode pensar em uma sociedade capaz de empreender ações voltadas para a criação de conhecimentos que lhes permitam atuar em programas como o OPJP, de modo coletivo e participativo, sem que estes sujeitos tenham tido a oportunidade de serem educados com esse objetivo, pois sem esta prerrogativa é extremamente difícil conseguir realizar a identificação, o acesso e o uso competente da informação e do conhecimento.

No que concerne à **identificação das fontes** de aquisição de conhecimentos, foram elencadas pelos membros das comunidades as seguintes fontes:

- a) mídias sociais: Facebook, Instagram, YouTube;
- b) notícias veiculadas na mídia: televisão, rádio e internet;
- c) aplicativos de mensagens: WhatsApp;
- d) materiais informativos: panfletos, cartazes e faixas.

Quanto às mídias sociais, os membros das comunidades apontaram o Facebook como a mídia mais utilizada, afirmando que eles têm acesso às informações compartilhadas por outros membros das comunidades quanto ao andamento das obras da região, à identificação de novos problemas, além de notícias sobre datas e eventos importantes relacionados ao OPJP.

Quanto às notícias veiculadas na mídia, estas foram apontadas por poucos participantes, ressaltando-se que tais fontes são acessadas, geralmente, quando outros membros da comunidade avisam antecipadamente sobre a veiculação de alguma matéria sobre o Programa. Nesse sentido, GF23 afirma que *eu só vejo na tv quando alguém diz que vai ter uma matéria do Orçamento, porque geralmente não passa, a gente sabe mais das notícias pela internet, pelo Facebook, pelas mensagens que a gente troca no WhatsApp.*

Já o aplicativo de mensagens WhatsApp foi apontado pela maioria dos participantes de todos os grupos focais como sendo a principal fonte de aquisição de conhecimentos entre os membros das comunidades. Foi destacada a utilização de grupos criados só para pessoas da comunidade que participam do OPJP, para facilitar a troca de informações entre eles com aquele fim específico.

Contudo, nem todos afirmaram acessarem regularmente esses grupos. Um outro fato apontado foi a inserção de conteúdos que não têm relação com o OPJP, o que contribui para desestimular as pessoas a acessarem e participarem frequentemente desses grupos, adquirindo e compartilhando informações e conhecimentos.

Pelo exposto, é possível identificar a existência de fontes de aquisição de conhecimentos criadas e alimentadas pelos próprios membros das comunidades. No entanto, em razão de alguns comportamentos

pouco comprometidos com o objetivo da participação no OPJP na utilização destas fontes, muitos membros das comunidades acabam por não acessarem os seus conteúdos, desperdiçando as possibilidades de um amplo acesso e disseminação de informações e conhecimentos entre esses sujeitos.

6.2.2.3 Criação ou aquisição de conhecimentos entre a população e a equipe gestora do OPJP

Como já exposto, fez-se necessário identificar quais as ações voltadas para a **criação de conhecimentos entre a população e a equipe gestora do OPJP**, considerando que o mesmo oferece os espaços próprios para as deliberações coletivas entre esses atores, tal qual é a proposta deste tipo de programa.

Desse modo, a equipe gestora apontou, em sua maioria, como ações para a criação de conhecimentos entre a população e a gestão do Programa a realização das reuniões plenárias populares, a exemplo das RPP e das assembleias regionais. Isto porque, nesses espaços, as comunidades se constituem nos principais responsáveis por apontar quais são as suas necessidades e, a partir destas informações, todo o processo de formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas é desencadeado. Com base no relato de G1,

como o próprio nome indica, a política pública não surge apenas de um lado, do poder executivo, ela é gerada pelos segmentos sociais, então essas informações são coletadas em reuniões preparatórias, reuniões com as lideranças, assembleias regionais, e isso é que dá subsídio para a elaboração do nosso planejamento. Acontece que, seja um processo formal, uma plenária ou uma reunião do conselho, o que

importa é que nós temos espaços, reuniões em que as pessoas falam, temos novos conhecimentos, e nós aqui do Orçamento Participativo transformamos isso em informação, em planejamento.

Foram mencionadas também como ações de criação do conhecimento as reuniões entre articuladores, conselheiros e membros da comunidade, para as discussões sobre as demandas da região. Tais reuniões acontecem, independentemente das RPP e das assembleias regionais, e sua periodicidade varia entre cada região, uma vez que elas são dependentes da própria atuação destes sujeitos.

Nesse sentido, A5 afirma que *existem espaços para que as pessoas possam falar, como, por exemplo, as nossas reuniões mensais. O objetivo é que a própria comunidade traga as suas experiências e nos ajude a identificar e solucionar os problemas que elas vivenciam.* CM4 também aponta estas reuniões, enfatizando que:

Uma das coisas que acontecem atualmente na gestão do OP são as pequenas reuniões que ocorrem entre os conselheiros e a comunidade, independente das reuniões preparatórias e das assembleias, onde todos podemos discutir sobre os problemas da comunidade. Acontece que isso depende muito de cada comunidade, porque em algumas as pessoas não querem participar, mas essas reuniões têm acontecido sempre.

Já CR9 ressalta que *nós temos como exemplo aquilo que ocorre nas reuniões preparatórias, onde a gente discute sobre as políticas públicas e depois elege as principais, e temos as assembleias das regiões, onde a gente coloca as necessidades de cada região.* Buscando um maior esclarecimento, a partir dos relatos dos entrevistados, observou-se que tanto o articulador como o conselheiro municipal da região em que o entrevistado CR9 faz

parte citaram como exemplos de ações de criação do conhecimento as RPP, as assembleias regionais e outras reuniões que ocorrem com a comunidade.

Percebe-se, nesse sentido, que as discussões promovidas nas RPP, também chamadas de reuniões preparatórias, não seguem a mesma metodologia, tendo em vista que nem todos os entrevistados conseguem perceber nestes espaços o desenvolvimento de ações voltadas para a criação de conhecimentos entre a população e a equipe gestora do OPJP. Retoma-se aqui a reflexão de Carlos (2015, p. 19), ao afirmar que:

Os espaços públicos, por estarem inseridos em contextos marcados por tendências e influências diversas, podem tanto configurar-se como uma interação comunicativa reflexiva e emancipadora, como também podem agir na manutenção de uma sociedade autoritária e excludente. A compreensão das novas formas institucionais de participação e as relações da sociedade civil, estabelecidas com o governo local nestas arenas constituídas fora das fronteiras das instituições clássicas de representação política, devem então partir do reconhecimento da complexidade do processo participatório e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá.

Nestes termos, analisando os relatos de A2, CR10, CR13, CR15 e CR17, observou-se que todos eles apresentaram a mesma reclamação quanto à participação popular nas plenárias, notadamente nas RPP, onde, conforme foi divulgado pela própria equipe do OPJP, o número de participantes das comunidades nessas reuniões é bem menor que nas assembleias regionais. Para estes entrevistados, a população não possui o devido empenho primeiramente para comparecer às RPP com o objetivo de discutir sobre as políticas públicas de sua região, para só então, eleger quais serão as duas políticas prioritárias. Ressalte-se que

a diferença entre o número de participantes nas RPP e nas assembleias regionais também foi levantado nos relatórios de gestão do Programa dos anos de 2017 e 2018.

Quanto aos membros das comunidades, quando questionados sobre as ações voltadas para a criação do conhecimento entre eles e a equipe gestora do Programa, observou-se que poucos participantes foram capazes de identificar tais ações. Ainda assim, dentre aqueles que responderam a este questionamento, foram apontadas as reuniões com os conselheiros e articuladores, ocorridas em suas regiões e as assembleias regionais. Quando questionados sobre as RPP, muitos deles afirmaram que a sua participação se deu apenas para a votação das políticas públicas, mas que as discussões sobre as demandas acabam só ocorrendo mesmo nas assembleias regionais.

Por conseguinte, é possível identificar que as ações voltadas para a criação do conhecimento, assim como os níveis de participação popular no OPJP, são diferenciados entre as equipes do Programa e entre as regiões orçamentárias, o que pode ser atribuído, em grande medida, à ausência de uma consciência coletiva sobre a importância da participação de todos os integrantes do Programa, bem como das possibilidades de criação de conhecimentos que cada uma dessas reuniões do OPJP oferece.

O entrevistado A2 afirma que *as pessoas não têm a cultura da participação, elas têm a cultura da cobrança, da reivindicação, mas não têm a cultura de participar e buscar os seus direitos diariamente*. Por sua vez, CR10 relata que *a gente chama a população, a Prefeitura manda os ônibus, mas as pessoas não comparecem, sempre dizem que não adianta, ou que a nossa comunidade não vai ser atendida, aí preferem nem ir para as reuniões*.

Conclui-se, então, que é necessário envidar esforços para uma maior conscientização da população acerca do papel fundamental que eles exercem na gestão do OPJP. Isto contribuirá, certamente, para a

ampliação das oportunidades de criação de conhecimentos entre a população e a equipe gestora, a partir das necessidades identificadas pelas próprias comunidades, e fomentará uma gestão coletiva do Programa.

Já no que diz respeito à **identificação de fontes** de aquisição de novos conhecimentos e que podem ser comuns à equipe gestora e à população do município de João Pessoa, foram citadas pela equipe gestora:

- a) conteúdos enviados pelos moradores das comunidades pelas mídias sociais, nos formatos de imagens, vídeos e arquivos de áudio;
- b) notícias veiculadas na mídia;
- c) portais da internet (*sites, blogs*, mídias sociais);
- d) conversas pelo aplicativo WhatsApp.

Ressalte-se que, como já foi mencionado, existem grupos do aplicativo WhatsApp que são compostos por conselheiros regionais e pelos membros das comunidades. Em alguns desses grupos, os gestores do OPJP foram adicionados, estabelecendo-se, assim, um canal de comunicação capaz de servir como fonte para aquisição de novos conhecimentos relativos ao Programa e suas ações para todos esses atores.

Por sua vez, os membros das comunidades apontaram como fontes para aquisição de novos conhecimentos as mídias sociais, portais de notícias na internet, conversas pelo aplicativo WhatsApp e materiais informativos distribuídos pela equipe do OPJP, tais como cartazes, faixas e panfletos.

Sobre estes materiais informativos, alguns dos membros das comunidades afirmaram que já receberam informações sobre as ações desenvolvidas pelo Programa e sobre o calendário das assembleias regionais de ciclos anteriores. Observou-se ainda que tais fontes não foram citadas em todas as comunidades. Dentre aqueles que apontaram estes materiais como fontes para aquisição de conhecimentos, GF16 afirma que *eu fico*

sabendo de algumas datas e atividades através de cartazes e faixas. Nesse mesmo sentido, GF30 afirma que eu já recebi um panfleto com o calendário das assembleias e já vi uma faixa na escola onde ia ter a reunião.

É importante frisar aqui que o OPJP possui um *site*, sendo parte do portal da PMJP. Neste ambiente, como pode ser observado na figura 15, tem sua página na aba das Secretarias e órgãos municipais.

Nele são disponibilizadas: informações sobre o Programa e a localização da Secretaria Executiva do OPJP; a equipe que o constitui, dentre gestores e articuladores; o mapa das regiões de participação popular, apresentando-se a divisão das regiões orçamentárias do município de João Pessoa; o calendário das audiências regionais do ciclo de 2018; e, uma aba contendo algumas atas das reuniões do Conselho Municipal do OPJP.

Figura 15 – Site do OPJP



Fonte: *Print Screen* do site do OPJP (2018).

Observou-se, contudo, que o *site* do OPJP não foi apontado como fonte de aquisição de conhecimentos por nenhum dos grupos de atores entrevistados. Considerando que ele deve representar uma rica fonte de informações para a população do município e até mesmo para pessoas de outras cidades, que busquem informações sobre o Programa em João Pessoa, buscou-se identificar os motivos pelos quais a ferramenta não foi citada.

Quanto à equipe gestora, observou-se que a maioria dos entrevistados conhece o *site* do OPJP e já acessou esta página ao menos uma vez esse ano. Entretanto, estes sujeitos apontaram que a página do Programa possui poucas informações a respeito dos seus objetivos, das etapas de cada ciclo e, principalmente, não possui informações sobre as demandas de cada região. Por esta razão, acessam com pouca frequência e não obtêm informações relevantes nesta página.

A esse respeito, o entrevistado G1 afirma que *existe um problema no site... nós temos, ele é um instrumento de comunicação, mas deve ser melhorado, para facilitar o acesso à informação*. Corroborando com tal visão, CR13 relata: *Eu já acessei o site, vez por outra acesso de novo, mas nunca tem mudanças e nem informações que eu já não tenha obtido como conselheiro, então ele não me traz novas informações*.

Já entre os membros das comunidades, observou-se que a maioria deles não conhece o *site* do Programa. Quando questionado sobre como esses sujeitos localizam algo sobre o OPJP na internet, os mesmos apontaram as mídias sociais, como o Facebook, além de alguns portais de notícias na internet, mas não acessaram o *site* do Programa. Apenas o participante GF 55 afirmou que *eu sei que tem um site, mas nunca entrei nele para ver nada*.

Tal situação revela que, dada a importância do amplo acesso à informação para todos os sujeitos que estão ligados, direta ou indiretamente, ao OPJP, são necessárias medidas urgentes para reformular os conteúdos apresentados neste espaço virtual, oferecendo informações sobre o que é o Programa, como a sociedade civil pode participar, quais as etapas de cada ciclo, bem como os respectivos períodos de sua realização.

Identifica-se ainda a necessidade de fornecer neste espaço virtual todas as informações acerca das políticas públicas eleitas em cada região, das demandas solicitadas nas assembleias e, não menos importante, sobre o cumprimento das ações voltadas para o atendimento das necessidades de cada comunidade.

6.2.3 Formas de registro de conhecimentos

Le Coadic (2004, p. 4), define a informação como sendo “um conhecimento inscrito (registrado) sob a forma escrita (impressa ou digital), oral ou audiovisual, em um suporte, o qual comporta um elemento de sentido”. Nessa perspectiva, Le Coadic (2004) faz menção ao conhecimento explícito, já registrado e disponível para acesso e uso.

Por conseguinte, no contexto do OPJP, o registro dos conhecimentos criados é substancial para que as ações da equipe gestora do Programa e dos membros das comunidades sejam pautadas nas decisões tomadas em todos os seus encontros, garantindo que aqueles conhecimentos criados não se percam.

Sendo assim, a investigação sobre o **registro dos conhecimentos criados** no âmbito do OPJP se deu a partir da identificação das formas de explicitação dos conhecimentos tácitos, bem como dos suportes utilizados para esse registro, e os responsáveis pelo registro dos conhecimentos

criados entre a equipe gestora do Programa, entre os membros das comunidades e entre a população e a equipe gestora do OPJP.

Conforme exposto, a criação de conhecimentos no âmbito do OPJP se deu como fruto da realização de: reuniões entre os membros da equipe gestora; participação em eventos, cursos, encontros e reuniões com atores de OP de outros municípios; reuniões do Conselho do OPJP; reuniões entre os membros das comunidades; reuniões preparatórias ou RPP; assembleias regionais; e, reuniões realizadas entre parte da equipe gestora – articuladores e conselheiros – e a população das regiões orçamentárias.

Todos esses encontros representaram oportunidades consideráveis para a criação de novos conhecimentos, seja para a identificação das necessidades motivadoras da formulação de algumas das políticas públicas municipais, para a proposição de novas soluções para os problemas coletivos, para o compartilhamento de experiências de gestão, ou ainda para a partilha de experiências e conhecimentos sobre o Programa e sobre as formas de atuação da população de modo participativo.

Nesse aspecto, foi questionado à equipe gestora do OPJP como os conhecimentos criados nos espaços propícios à interação entre eles são registrados, considerando-se os diferentes suportes que podem ser utilizados. Observou-se que praticamente todos os entrevistados apontaram três formas de registro dos conhecimentos, a saber:

- a) filmagens das reuniões;
- b) registros fotográficos;
- c) atas das reuniões.

Quanto às filmagens, foi ressaltado que elas garantem o áudio e as imagens das pessoas, evitando que tudo aquilo que foi discutido se perca. A esse respeito, o entrevistado G1 relatou a preocupação atual

que existe com o registro desses conhecimentos, pois, como nem sempre essas ações foram adotadas, alguns conhecimentos construídos nas reuniões entre a equipe gestora, nas RPP e nas assembleias foram perdidos, acarretando na falta de documentação sobre as decisões tomadas nessas reuniões e no não cumprimento das ações esperadas pela população. Desse modo, G1 afirma:

Uma das preocupações que eu tinha é que não existiam processos formais aqui para o registro das reuniões. Por exemplo: nós fazíamos as reuniões preparatórias e não tinha um registro. Como é que eu ia comprovar? E como é que isso iria ajudar a ter informações sobre as políticas votadas? Então, hoje nós temos um registro de cada reunião preparatória dessa, assim como das assembleias e das demais reuniões que temos entre a equipe do OP.

As filmagens são feitas a partir de câmeras da própria PMJP e de alguns *smartphones*, assim como os registros fotográficos. Os vídeos e fotos feitos a partir dos *smartphones* garantem, inclusive, que cada um tenha os seus registros pessoais, para além daqueles que a equipe gestora possui. Nesse sentido, CR2 afirma: *As nossas reuniões são filmadas, fazem fotos, mas eu sempre registro do meu celular também, porque eu já fico com aquelas informações e tenho sempre que eu precisar.*

Quanto aos sujeitos responsáveis pelo registro desses conhecimentos, existe uma equipe de comunicação que tem a função de filmar e fotografar as reuniões. Existe também uma equipe responsável por secretariar as reuniões, providenciando a ata de cada um desses encontros.

As atas das reuniões, utilizadas por parte da equipe, inclusive, como fontes de aquisição de conhecimentos, são elaboradas, submetidas à aprovação do Conselho e disponibilizadas para todos da equipe. Apesar

de existirem equipes para secretariar essas reuniões, CR13 afirma que em algumas reuniões de sua região, ele mesmo redigiu as atas. Contudo, como já observado, percebeu-se que nem todos os conselheiros regionais solicitam tais documentos, deixando de utilizá-los como fontes de informação. Entretanto, todos eles afirmaram que as reuniões ocorridas entre a equipe do OPJP são registradas também por meio de atas.

Questionou-se também aos membros das comunidades como os conhecimentos criados a partir das reuniões existentes entre eles próprios são registrados. Cumpre relembrar aqui que em apenas uma das seis regiões foi possível detectar possibilidades de criação de conhecimentos a partir da interação e compartilhamento de informações entre os próprios moradores dessa região, sem que tais ações estejam relacionadas às reuniões promovidas pelo OPJP. Portanto, nas demais regiões, os membros das comunidades não foram capazes de responder a esse questionamento.

Assim, os conhecimentos criados nas reuniões ocorridas entre os membros de uma das comunidades são registrados, segundo os participantes, por meio de documentos. Os líderes comunitários, que são os responsáveis por registrar os conhecimentos compartilhados nas reuniões, fazem uma espécie de ata, mas não há uma documentação formal sobre essas decisões, descrevendo, por exemplo, os participantes presentes e a pautas dessas reuniões. Essas anotações têm a finalidade de registrar as decisões tomadas e servir como um controle pessoal. Em algumas dessas ocasiões, são feitos registros fotográficos também pelos participantes, mas estes não são atribuições de pessoas específicas na comunidade.

Por fim, quanto ao registro dos conhecimentos criados entre a população e a equipe gestora do OPJP – considerando que as ações de criação do conhecimento entre esses grupos de atores ocorrem nas RPP, nas assembleias regionais e nas reuniões existentes entre articuladores, conselheiros e membros das comunidades – foi levantado que são utilizadas as mesmas formas de registro de conhecimentos encontradas nas interações entre a equipe gestora, ou seja, filmagens desses encontros, registros fotográficos e atas. Nesse aspecto, A2 detalha, em sua fala, como ocorre o registro dos conhecimentos em cada uma das reuniões citadas:

Existe um termo nas reuniões preparatórias, onde são documentadas todas as demandas votadas e o secretário, o articulador, os conselheiros presentes, assim com as pessoas da comunidade que estiveram presentes, todos assinam aquela ata que fica como documento oficial dessa reunião. Nas assembleias regionais, que são as plenárias maiores, tem as fotos, as filmagens e as anotações das demandas que são colocadas nessas assembleias. O mesmo acontece nas outras reuniões que temos com a comunidade, independente das assembleias. É bom lembrar que essa documentação não existiu sempre, mas nesses últimos anos foi priorizado ter esses documentos, até porque se o Orçamento foi institucionalizado, ele tem que ser documentado.

Os sujeitos responsáveis pelo registro desses conhecimentos, assim como apontado anteriormente, compõem a equipe de comunicação e secretaria do Programa, fazendo as filmagens, fotografias e as atas das reuniões.

Por sua vez, os membros das comunidades que se fazem presentes nessas reuniões entre população e a equipe gestora afirmaram que eles

também realizam registros dos conhecimentos por meio de anotações, filmagens com *smartphones* e registros fotográficos. Desse modo, GF16 afirma: *eu tenho um controle pessoal, com algumas anotações sobre o que foi decidido, tem o celular também, com fotos e alguns vídeos.* Já GF65 afirma que *eu faço filmagens, porque a gente sabe quem falou ali nas assembleias.*

Ficou claro então que entre os membros das comunidades não foram apontados sujeitos encarregados pelo registro dos conhecimentos criados e socializados nas plenárias do OPJP, ficando esta atribuição a cargo de cada um, por iniciativa própria.

6.3 ORGANIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO PARA O OPJP

Tomando por base a sequência das etapas do ciclo do OPJP, aqueles conhecimentos criados e registrados em meio às diferentes possibilidades de interação entre os agentes do Programa se constituirão no arcabouço informacional que irá embasar o processo de tomada de decisão referente à avaliação das possibilidades de execução e planejamento das ações necessárias ao atendimento das políticas públicas escolhidas pelas comunidades. Por conseguinte, a organização da informação, por meio de sua gestão, corresponde a uma etapa primordial para a garantia do seu acesso e uso estratégico, com vistas à eficiência da gestão do OPJP.

Nesse sentido, como já exposto, esta categoria teve como guia as diferentes possibilidades de gerir aqueles conhecimentos criados e explicitados, a partir da organização da informação. Tendo como fundamento as etapas do modelo de Bergeron (2003), a categoria **organização da informação** está direcionada para os fluxos formais, com ações voltadas para a modificação ou edição dos conhecimentos explicitados,

a transferência destes entre os diferentes sujeitos organizacionais, as práticas de tradução ou reaproveitamento destas informações, sempre que necessário, e também o arquivamento, considerando os suportes que podem ser utilizados para armazenar a informação e a sua eliminação, atendendo a critérios bem específicos, relacionados ao seu descarte.

Bergeron (2003, p. 93, tradução nossa) chama atenção para a importância da tecnologia enquanto um mecanismo de suporte para a GC nas organizações, seja por facilitar a comunicação, por meio da internet e sistemas colaborativos, ou pela “[...] variedade de ferramentas para manipular, transformar e criar informações”. Nesse mesmo sentido, considerando que as TIC podem contribuir significativamente para o tratamento e disseminação da informação, Saeger et al. (2016, p. 54) comentam:

A informação, potencializada pelo uso das TIC, passa a existir em inúmeros canais e suportes, tendo seus fluxos redirecionados em diversos formatos, o que implica na necessidade de uma constante organização do volume informacional para que o seu acesso e uso sejam possíveis em determinados contextos específicos, a exemplo das organizações.

Por conseguinte, no contexto do OPJP, os processos de organização da informação, tendo como ponto de partida as diferentes formas de explicitação dos conhecimentos criados e a aquisição de novos conhecimentos (por meio de fontes informacionais), foram avaliados a partir das práticas empreendidas pela equipe gestora do Programa, considerando-se os mecanismos de modificação/edição, transferência, reaproveitamento, arquivamento e descarte da informação.

6.3.1 Modificação/edição da informação

A modificação ou edição da informação pressupõe a existência de alterações naquelas informações adquiridas, de modo que o seu conteúdo seja adequado às necessidades da organização e também acessível e compreendido por todos os sujeitos organizacionais. A modificação da informação pode gerar novos produtos informacionais, criados para atender aos objetivos da organização.

A esse respeito, Bergeron (2003) ressalta que devem ser observados os direitos morais, a verificação da propriedade da informação, o grau de envolvimento do autor, bem como a sua reversibilidade. Tais critérios devem ser observados sempre que ocorram quaisquer modificações no conteúdo original das informações, independentemente das suas fontes de aquisição, sejam elas internas ou externas.

Sendo assim, no que concerne às ações de edição da informação empreendidas no OPJP, constatou-se que existem ações voltadas para a edição de conhecimentos explícitos, adquiridos de fontes externas, bem como daqueles conhecimentos criados e explicitados internamente. Diante dos diferentes formatos que as informações se apresentam (conteúdos em vídeos, imagens, áudios e documentos impressos e digitais), verificou-se também que são empregadas ações distintas para a sua modificação ou edição.

Quanto àqueles conteúdos em vídeos, adquiridos a partir das filmagens nas diferentes reuniões ocorridas entre a equipe gestora do Programa e nas plenárias (RPP e assembleias regionais), existem ações específicas e que são dependentes dos formatos desses conteúdos. Em relação aos vídeos completos das reuniões, existem edições nesses conteúdos, objetivando a produção de vídeos institucionais com menor duração. Existe ainda a alteração no formato destas informações, convertendo os

áudios dessas filmagens em textos. Por fim, também foram constatadas edições nos conteúdos de tais textos.

Assim, o entrevistado G1 informa que *a partir das filmagens, essas informações são transformadas em pequenos vídeos e em textos, e depois são editadas, revisadas, separadas por tema ou demanda, no caso das assembleias*. Isto também foi confirmado por G2, ressaltando que as informações obtidas a partir das filmagens são editadas para que seja possível identificar quais são as políticas públicas e demandas de cada região, o que vem sendo atendido e quais as reclamações das comunidades.

Os entrevistados comentam, inclusive, que estas ações de edição das informações vêm sendo implantadas recentemente, facilitando a produção de relatórios e outros documentos. É importante frisar que os entrevistados que citaram tais exemplos de edições nos conteúdos afirmaram que a autoria das informações originais é sempre indicada.

Observou-se ainda que as ações necessárias para modificar ou editar aquelas informações oriundas das filmagens, para posterior produção de relatórios e outros documentos, fica a cargo de uma equipe específica no OPJP, como relata A3: *Existe uma equipe responsável pelos registros, que faz os relatórios finais e entrega nas secretarias para que as demandas sejam conhecidas e também para a prestação de contas. Essas informações devem ser editadas para compor esses relatórios*.

Entretanto, nem todos os sujeitos que compõem a equipe gestora do OPJP souberam responder quais são as ações voltadas para a modificação ou edição das informações obtidas. Isto pôde ser verificado no relato de CM6, ao afirmar que “como existem os relatórios com as estatísticas, as demandas já resolvidas e as que ainda faltam resolver, as informações devem ser editadas, mas eu não sei como isso acontece”.

Corroborando com tal visão, CM4 diz que *quando tem as assembleias, onde estão todos os conselheiros, a população, as reuniões são filmadas, então existe um acompanhamento dessas reuniões e deve ter alguma edição daqueles vídeos, porque a gente já recebe os relatórios*. Dentre os conselheiros regionais, também foi predominante o entendimento de que as informações obtidas com as filmagens sofrem algum tipo de edição, mas esses entrevistados não souberam informar como isto é feito.

Já quanto àquelas informações obtidas por fontes externas, oriundas da participação em eventos, encontros, cursos e reuniões com equipes de OP de outros municípios, os dois gestores entrevistados afirmaram que existem algumas modificações no sentido de adaptá-las para o contexto do OPJP. Sendo assim, são elaborados resumos, materiais informativos, de modo que a equipe gestora tenha acesso a tais conteúdos. Os entrevistados G1 e G2 reforçaram também que a autoria destas informações é devidamente respeitada, sendo estas, inclusive, citadas como exemplos de parcerias entre o OPJP e os OP de outras localidades.

Também no que concerne às informações armazenadas nos bancos de dados da Secretaria Executiva do OPJP, identificou-se que nem todos os funcionários têm acesso a modificar tais informações. Vale ressaltar que estas informações dizem respeito aos relatórios de gestão, às planilhas com valores financeiros e com o tempo de realização de cada obra nas regiões orçamentárias, às listas com demandas reprimidas e demandas atuais dessas regiões, aos dados da equipe que compõe o Programa, aos relatórios de ações semanais dos articuladores, e demais documentos para controle da equipe gestora.

Nesse sentido, G1 relata que *existem informações muito importantes e que não podem ser modificadas por qualquer pessoa da equipe, então nós temos um controle sobre quem pode modificá-las, para a segurança das informações e de toda a equipe*. Por sua vez, A2 afirma que *existe um controle interno, em que o chefe de gabinete, o Secretário e o coordenador têm um controle dos bancos de dados e eles organizam os relatórios a partir do que tem nesses bancos de dados*.

O controle sobre quem pode acessar e modificar a informação possui uma relação direta com as formas pelas quais ela é disponibilizada, armazenada e tornada acessível. A esse respeito, Bergeron (2003, p. 103, tradução nossa) ressalta a importância da segurança das informações, sobretudo considerando-se o canal de transmissão destas. O autor comenta que “[...] a segurança das informações é sempre um problema, e este é especialmente crítico quando as informações estão sendo transferidas através de uma rede pública, como a Internet ou uma rede sem fio ou telefônica”.

Desta forma, existem informações que são armazenadas apenas nos bancos de dados dos computadores dos gestores, mas não são disponibilizadas para os demais membros da equipe do OPJP, assim como não são transmitidas também pela Internet, buscando-se evitar que o acesso indevido gere a modificação destas informações sem a devida autorização.

Já quanto aos produtos informacionais criados a partir da modificação ou edição das informações, foram apontados por alguns dos entrevistados os seguintes exemplos:

- a) relatórios de gestão: tais documentos vêm sendo modificados constantemente, a partir da atualização de novas informações sobre as ações desenvolvidas durante o

ciclo do OPJP. Nesses relatórios, são inseridos dados quantitativos – número de demandas por região, representação gráfica e estatística dos percentuais de votação de políticas públicas, número de participantes por região nas RPP e nas assembleias regionais, tempo para realização das obras – e dados qualitativos, descrevendo-se as demandas solicitadas e o plano de ação para a sua execução (G1; G2; A1; A2; A3; A4; A5; CM2; CM3; CM4; CM6; CR3; CR4; CR9; CR12; CR17);

- b) relatórios de demandas por secretaria municipal: a partir das decisões tomadas nas plenárias do OPJP, são produzidos relatórios contendo as demandas específicas de cada secretaria, ou são modificadas as informações referentes àquelas demandas que constavam como reprimidas e também aquelas cuja execução já havia sido iniciada (G1; G2; A1; A2; A3; CM2; CM4; CR4; CR12; CR17);
- c) vídeos institucionais: estes vídeos são produzidos a partir dos recortes e edições das filmagens das plenárias do OPJP (G1; G2; A1; A4; A6; CM1; CM2; CM4; CM6; CR1; CR4; CR6; CR9; CR10; CR12; CR13; CR17; CR18);
- d) materiais institucionais: são produzidos panfletos, faixas e *folders* para a divulgação das ações do OPJP, cujos conteúdos fazem alusão às datas e locais de realização das plenárias e também à entrega de obras (G1; G2; A4; A6; CM2; CM5; CM6; CR1; CR2; CR4; CR5; CR6; CR7; CR8; CR9; CR10; CR11; CR12; CR13; CR16; CR17; CR18);

- e) materiais informativos: resultam das edições de informações adquiridas em eventos, encontros, cursos, reuniões com equipes de outros OP, apresentando os principais aspectos discutidos nessas ocasiões (G1; G2; A2; CM2; CR5; CR17).

Percebe-se, assim, que as ações voltadas para a modificação ou edição das informações no OPJP são direcionadas tanto para aqueles conhecimentos criados e explicitados no âmbito do Programa, como para aquelas informações adquiridas por fontes externas.

Tais informações resultam na criação de produtos informacionais, apresentados sob diferentes formatos e que vêm sendo utilizados pela gestão do Programa, em que pese não haver um planejamento para definir estratégias específicas para a modificação de conhecimentos e elaboração de produtos informacionais.

6.3.2 Transferência da informação

Os mecanismos de transferência da informação foram avaliados a partir de dois aspectos: as ações de transferência da informação entre os membros da equipe gestora do OPJP, bem como os canais utilizados para o compartilhamento da informação entre eles.

Bergeron (2003, p. 103, tradução nossa) considera que “a transferência ou comunicação de informações de uma pessoa ou local para outro é um pré-requisito para um eficiente sistema de gerenciamento de conhecimento”, ressaltando-se a importância da segurança desse processo a partir da observação dos mecanismos ou canais que irão sustentá-lo.

Nesse aspecto, quanto às ações de transferência da informação, identificou-se a existência de dois sistemas de comunicação entre a equipe

gestora do Programa, sendo um formal e utilizado em menor intensidade, e outro mais informal, utilizado pela maioria dos entrevistados.

Quanto à comunicação formal, os relatórios, as agendas semanais de atividades, as listas de demandas por região, as atas de reuniões, os materiais institucionais e informativos, os documentos contendo as ações referentes ao planejamento do ciclo e também outros documentos administrativos são disponibilizados em meio físico e alguns deles também são compartilhados em meio digital.

Dentre os canais de compartilhamento da informação, esses produtos informacionais são transferidos entre os membros da equipe via e-mail, assim como são impressos e entregues na Secretaria Executiva do Programa. Observou-se ainda que algumas atas das reuniões do Conselho do OPJP foram disponibilizadas, recentemente, no *site* do Programa.

Já no que diz respeito à comunicação informal, identificou-se que a informação é transferida entre os membros da equipe por meio de mídias sociais e conversas no aplicativo WhatsApp. Desse modo, as informações referentes às demandas das comunidades são repassadas, muitas vezes, no momento em que os problemas são detectados ou quando as obras são visitadas. Além disso, estes canais de compartilhamento da informação, além de tornarem a comunicação mais rápida, permitem que ela seja transferida em diferentes formatos. Desse modo, identificou-se, a partir dos relatos dos entrevistados, que no WhatsApp são compartilhadas informações em vídeos, áudios, imagens e até mesmo documentos.

Além disso, algumas informações são também disponibilizadas por e-mail, contudo, observou-se que não existe um e-mail institucional especialmente utilizado pela equipe gestora, ficando a cargo de cada um dos membros da equipe fazer uso de seu e-mail pessoal.

Foi possível identificar também que nem todos os membros da equipe gestora fazem uso deste canal de compartilhamento de informações, como afirmaram A1 e A2. Por fim, constatou-se ainda que o OPJP não possui um sistema de informações, como relata G1: *Nós não temos um sistema de informações, tipo uma intranet para passar essas informações, nós fazemos aqui o nosso próprio banco de dados.*

Destarte, ainda que constatando-se a existência de diferentes canais de transferência da informação para a gestão do OPJP, tendo como base o relato de G1, não existe um processo de comunicação e transferência da informação institucionalizado no OPJP. Em decorrência disto, apesar da celeridade que alguns destes meios oferecem para a disseminação da informação, a exemplo das mídias sociais e do WhatsApp, nem todos eles garantem a segurança e o controle das informações que são compartilhadas.

Por conseguinte, ainda que reconhecendo o maior alcance que os canais informais de transferência da informação possuem, considera-se que a gestão do OPJP deve, além de fazer uso desses veículos informais, institucionalizar o seu processo de comunicação e transmissão de informações, sobretudo aquelas informações substanciais ao processo decisório no Programa.

6.3.3 Tradução/reaproveitamento da informação

A informação, ao ser transferida entre os sujeitos, pode, por vezes, necessitar de novas modificações para que o seu reaproveitamento seja possível. A esse respeito, Bergeron (2003, p. 104, tradução nossa) comenta que “[...] as informações são traduzidas de sua forma original para uma forma mais adequada, para uma nova finalidade”, considerando-se, nesse contexto, a necessidade de torná-la acessível a um novo grupo

de usuários. Para tanto, os conteúdos podem ter modificações, a partir da observação dos direitos do autor e das tecnologias que podem ser utilizadas para dar suporte a este processo.

Nesse contexto, a tradução/reaproveitamento da informação foi investigada no âmbito do OPJP a partir da identificação das práticas de tradução da informação e das formas de reaproveitamento daquelas informações traduzidas. Conforme relatos de alguns dos entrevistados, a gestão do OPJP busca empregar práticas de tradução da informação voltadas para a produção de conteúdos que sejam de fácil compreensão por toda a população.

Assim, como afirmam G1 e G2, nas RPP, por exemplo, ao invés de compartilhar as informações de cunho técnico – gráficos, estatísticas – contidas nos relatórios de gestão do Programa sobre as políticas públicas, são preparadas apresentações buscando esclarecer a população sobre o que é o OPJP, quais os seus objetivos, o que é uma política pública, como ela pode ser votada e quais os critérios de escolha dessas políticas. Segundo G1, essas informações *traduzidas numa linguagem em que todas as pessoas podem compreender o que é o OP, como funciona nossa metodologia, quando são as nossas reuniões* são reaproveitadas para a produção de material institucional voltado para divulgação do Orçamento junto à população.

Nesse sentido, com base no material utilizado na pesquisa documental, percebeu-se que em ciclos anteriores foram distribuídos para a população panfletos contendo informações resumidas sobre o Programa e o calendário das assembleias daquele ciclo.

Durante as assembleias do ciclo de 2018, foi possível observar também que em todas as regiões foram projetados, em um telão, imagens

e vídeos divulgando o que é o Programa, quais as obras em andamento, as demandas já atendidas e as políticas públicas eleitas naquelas regiões.

Entretanto, o que se pôde constatar é que as práticas de tradução e reaproveitamento da informação, no âmbito do OPJP, se limitaram à produção de conteúdos para a população apenas no período das plenárias, mas não foram identificadas outras ações ocorridas ao longo do ciclo do Programa.

Destarte, considerando a importância de etapas como a caravana de participação popular e a formação do Conselho, sendo estes momentos de constantes interações entre os diferentes atores que compõem o Programa, infere-se que nesses espaços existe também a necessidade de que as informações sejam compartilhadas de modo que todos os sujeitos possam compreendê-la, o que não pode prescindir de ações voltadas para a tradução ou o reaproveitamento dessas informações.

6.3.4 Arquivamento da informação

Ao analisar as possibilidades de arquivamento da informação, é necessário identificar os diferentes suportes e formatos em que ela pode ser armazenada, de modo que os sujeitos organizacionais tenham acesso a estas informações quando necessitem.

Bergeron (2003, p. 101, tradução nossa) comenta que o arquivamento da informação “[...] pode envolver a impressão, a produção de cópias eletrônicas em vários formatos em uma variedade de mídias ou a terceirização para uma instalação de armazenamento externa acessada pela Internet”. O autor ressalta ainda que as organizações devem levar em consideração alguns aspectos fundamentais relacionados ao arquivamento da informação, a saber: tempo de acesso e recuperação da informação; custos para

o armazenamento; segurança da informação e controle das permissões para modificá-la; e, as tecnologias utilizadas para o arquivamento.

Nesse contexto, o arquivamento da informação para a gestão do OPJP foi avaliado identificando-se quais os suportes utilizados pela equipe gestora do Programa para o armazenamento da informação. Observou-se que todos os gestores, articuladores e conselheiros municipais entrevistados fizeram menção ao banco de dados da Secretaria do OPJP como sendo o principal suporte para armazenamento das informações.

Outro suporte mencionado por alguns desses entrevistados foram os relatórios impressos, que são armazenados em pastas separadas por ano e região orçamentária. A esse respeito, G1 afirma: *Nós armazenamos informação em bancos de dados e em relatórios. Inicialmente as informações são separadas por temas, a partir das demandas de cada Secretaria, depois nós arquivamos nas pastas por ano, separando cada região.*

Alguns entrevistados afirmaram que, além do banco de dados existente na Secretaria do Programa e dos relatórios de cada ciclo que também ficam armazenados nesse mesmo local, existe um arquivo pessoal que cada um deles mantém para armazenar informações, seja em documentos impressos ou digitalizados. Assim, A1 comenta que *as informações que tenho são arquivadas aqui na própria secretaria do OP. Além disso, eu tenho um arquivo pessoal, com documentos, papéis e alguns arquivos digitais, já que é mais fácil organizar e ter a informação mais rápido, caso seja necessário.* Por sua vez, CM2 afirma que *além dos relatórios que ficam na Secretaria, eu digitalizo todos os documentos que recebo, os ofícios que envio, as notícias que saem do OP e tenho um arquivo pessoal.*

Já dentre os conselheiros regionais, a maioria apontou os arquivos impressos contendo os relatórios de gestão e outros documentos sobre as demandas das regiões como suportes para arquivamento da

informação. Além disso, muitos dos conselheiros regionais ressaltaram que as anotações que fazem de próprio punho e até mesmo algumas mensagens que recebem nos grupos de WhatsApp são arquivadas, por se tratarem de informações importantes.

Nesse aspecto, CR3 afirma: *eu guardo informações em uma pasta, onde tenho vários documentos desse ano e de anos anteriores, até quando eu não era conselheiro, porque a gente recebia uns papéis do Orçamento. Sempre faço as minhas anotações e vou guardando nessa pasta.* Cumpre destacar que, quando esse entrevistado foi questionado acerca desses “papéis” que ele recebia do OPJP, o mesmo afirmou que eram panfletos contendo o calendário das assembleias daquele ano.

Ressalte-se ainda que, dentre os entrevistados, o armazenamento de documentos impressos em pastas, como forma de controle pessoal, foi mencionado por 20 dos 32 entrevistados da equipe gestora do OPJP (A1; A2; A4; A6; CM1; CM2; CM4; CM5; CM6; CR1; CR3; CR4; CR5; CR7; CR9; CR10; CR12; CR13; CR17; CR18).

Foram identificados também outros suportes destinados ao armazenamento da informação, tais como e-mails, telefones e *pen-drives*. Desse modo, A3 afirma que *os articuladores têm um e-mail onde todas as informações estão arquivadas e tem um banco de dados aqui na Secretaria do Orçamento Participativo*. Já A5 comenta: *A gente guarda informação nos nossos celulares, porque temos imagens e mensagens e na própria Secretaria existem todos os documentos do OP arquivados*. Por fim, CM6 ressalta que *arquiva a informação em pastas, onde tenho vários documentos do OP, tenho também um pendrive com alguns arquivos que recebo por e-mail e sei que existem os documentos arquivados lá na Secretaria*.

É possível identificar, com base nesses relatos obtidos, que a equipe gestora do OPJP faz uso de diferentes suportes para armazenar informações, em formatos distintos, o que converge com aquilo que Bergeron (2003) considera acerca das possibilidades de arquivamento da informação.

Contudo, por não haver um mecanismo de arquivamento das informações institucionalizado, como um banco de dados acessível a toda a equipe gestora, observou-se que muitos dos entrevistados afirmaram ter um controle pessoal para o arquivamento das informações, sendo este controle, para a maioria deles, realizado a partir do armazenamento de documentos impressos.

Com isto, apesar de justificarem esse procedimento devido à possibilidade de terem um rápido acesso às informações de que necessitam, considera-se que tal recuperação rápida possui um alcance e uma abrangência apenas individual, pois somente cada um destes sujeitos possui o conhecimento daquelas informações de que dispõem em seus arquivos pessoais, e nem sempre tais informações são compartilhadas com os demais membros da equipe.

Some-se a isto o perigo de que estes documentos se percam ou se deteriorem, fazendo com que tais conhecimentos registrados se tornem inacessíveis. Desse modo, “o arquivamento de informações envolve armazená-las de uma forma e formato que sobrevivam aos elementos e ao tempo e ainda sejam acessíveis e utilizáveis pelos trabalhadores do conhecimento na organização” (BERGERON, 2003, p. 101, tradução nossa).

Destarte, ainda que cada um dos sujeitos que compõem a equipe do OPJP faça uso de suportes e estratégias pessoais de arquivamento das informações, percebe-se a necessidade de estimular entre a equipe do OPJP práticas de compartilhamento destas informações, por meio da

disponibilização de documentos, relatórios e outros materiais, sejam eles impressos ou digitais, bem como adotar suportes para o arquivamento daquelas informações de uso coletivo, possibilitando, assim, a rápida recuperação destas informações para todos aqueles que delas necessitem.

6.3.5 Eliminação da informação

Como já exposto, os diferentes significados que são atribuídos à informação são dependentes das interpretações desses sujeitos, baseados em suas vivências, experiências e dentro de um contexto (CHOO, 2003). Isto faz com que a avaliação da informação quanto à sua temporalidade, confiabilidade, pertinência e disponibilidade – sendo estas algumas das dimensões de avaliação da qualidade da informação (DE SORDI; CARANDINA, 2015) – também sejam bastante variáveis.

Ainda assim, existem informações consideradas não úteis para a tomada de decisão nas organizações. Entretanto, tendo em vista a segurança do processo decisório e da manutenção e utilização das informações, devem ser estabelecidos critérios para o descarte daquelas informações que não atendam às necessidades dos sujeitos organizacionais. A esse respeito, Bergeron (2003, p. 108, tradução nossa) argumenta:

Embora todas as informações coletadas e geradas no decorrer da condução dos negócios possam ser valiosas para alguém em algum momento no futuro, de uma perspectiva prática, informações com valor futuro limitado são descartadas para economizar espaço e reduzir a sobrecarga.

Em meio a esse contexto, a avaliação da eliminação da informação para a equipe gestora do OPJP se deu a partir da identificação dos critérios que esses atores adotam para descartá-la. Identificou-se,

junto aos entrevistados, que a maioria das informações compartilhadas entre eles possuem algum aproveitamento, mas, ainda assim existe o descarte de algumas informações. Nesse aspecto, foram apontados como motivos para considerar uma informação não útil e eliminá-la: baixa confiabilidade, redundância, inviabilidade de atendimento, aquelas cujo objetivo é atender a interesses pessoais e também aquelas que não possuem nenhuma relação com a região orçamentária correspondente.

Conforme relata G2, *a gente trabalha de maneira muito objetiva, então às vezes as pessoas solicitam uma demanda, mas acrescentam outras informações que não têm relação, então a gente elimina esse excesso e aproveita a informação mais objetiva sobre a demanda.* Por sua vez, A2 afirma: *Existem informações repetidas, e aí é necessário um filtro... é necessário também verificar se as informações são verdadeiras, porque informações falsas não podem ser consideradas úteis.*

Já CM1 argumenta que o descarte da informação acontece *se a gente percebe que a informação não tem veracidade, ou ela não tem nenhuma ligação com a minha região, então eu já identifico que esse é o momento de eliminar essa informação.* Complementando, CR5, CR8 e CR16 ressaltam também que descartam informações que não tenham nenhuma relação com a sua comunidade. Por fim, G1 comenta: *Hoje, praticamente a gente elimina poucas informações, somente quando ela é repetida, ou quando é algo inviável para atendimento, aí é preciso eliminar esse tipo de informação.*

Um outro critério identificado para o descarte da informação foi o aspecto pessoal que ela pode apresentar, não atendendo, assim, às necessidades da coletividade. Nesse sentido, CR17 afirma que *se eu percebo que aquele é um pedido que vai atender aos interesses de uma só pessoa, ou um pequeno grupo, mas não é aquilo que a comunidade como*

um todo precisa, então eu descarto essa informação. Outros conselheiros como CR7, CR12 e CR14 corroboraram com este mesmo pensamento.

Ainda quanto ao descarte da informação, CR13 apresenta uma visão diferente, ao afirmar que “não elimino, já que toda informação vai ter alguma utilidade, se não for para o meu trabalho, vai ser para um conselheiro ou articulador de outra região, já que nós somos conselheiros da cidade e não somente de uma região específica”. Esta mesma visão é compartilhada pelos conselheiros CM5, CM6, CR4 e CR18.

Diante do exposto, observou-se que os critérios utilizados pela equipe gestora para o descarte da informação, dentre aqueles que afirmaram fazê-lo, condizem, em certa medida, com o que deve ser observado em relação à qualidade, confiabilidade e segurança da informação.

Entretanto, percebeu-se que não existem critérios pré-definidos para o descarte da informação no OPJP, ficando a cargo de cada um a escolha dos motivos pelos quais uma informação deve ou não ser eliminada. Com isto, esses critérios individuais podem acarretar no descarte de informações úteis para a gestão do Programa, que acabam por se perder em virtude dos entendimentos de cada sujeito sobre a sua relevância ou não. Isto pôde ser percebido nos relatos dos entrevistados que afirmaram desconsiderar e eliminar aquelas informações que não tenham relação com a sua região ou comunidade, o que acaba por se tornar um equívoco, na medida em que, ao invés de descartadas, tais informações devem ser repassadas àqueles sujeitos que sejam interessados de fato.

Dessa forma, é possível concluir que a gestão do OPJP deve identificar e estabelecer critérios específicos para o descarte de informações, com base na segurança e na qualidade destas, e disseminar entre todos

os membros da equipe gestora quais são esses critérios, evitando, assim, a perda de informações relevantes.

6.4 UTILIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO NO OPJP

O acesso à informação e a conseqüente utilização deste recurso, decorre das práticas de organização da informação. Por conseguinte, como afirmam Saeger et al. (2016, p. 55), “[...] os canais e os fluxos informacionais necessitam ser trabalhados de modo que sejam acessíveis, desde a questão física do suporte até a preocupação com as competências informacionais requeridas para que a informação possa ser compreendida”.

Uma outra preocupação existente nas organizações, conforme entendimento de Bergeron (2003), consiste na segurança das informações, na medida em que nem todos os sujeitos organizacionais possuem permissão para acesso a determinadas informações. Some-se a isto a quantidade crescente de informações disponíveis aos usuários, notadamente quando a fonte informacional é a internet. Nesse sentido, Bergeron (2003, p. 106, tradução nossa) considera que “[...] o acesso à informação também pode ser limitado pelo grande volume de informações disponíveis”.

Em se tratando da administração pública, Liu e Yuan (2015) argumentam que as TIC têm sido cada vez mais utilizadas para a melhoria das operações da gestão pública e da prestação de serviços à sociedade, além de facilitar a comunicação com os cidadãos e o acesso destes à informação.

Nesse aspecto, considerando o contexto do OPJP, para que todos os sujeitos que estão ligados ao Programa possam atuar de maneira efetivamente participativa, as condições de acessar, produzir, compartilhar e utilizar informações e conhecimentos devem ser igualitárias para todos, proposta esta já apresentada por meio da SIC.

Sendo assim, a análise da utilização da informação e do conhecimento no OPJP se deu a partir da descrição dos critérios para acesso a tais recursos, considerando-se as fontes informacionais já identificadas nesta pesquisa, assim como das formas de utilização da informação e do conhecimento pela equipe gestora do Programa e pelos membros das comunidades e do seu aproveitamento para a tomada de decisão.

6.4.1 Acesso à informação

Em se tratando da garantia de acesso à informação sob a guarda das organizações públicas, a Controladoria Geral da União apresenta:

A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, **devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos**. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos **fundamentos para a consolidação da democracia**, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta (BRASIL, 2013, p. 8, grifo nosso).

Desse modo, ainda que algumas informações públicas necessitem de ações de tradução ou modificação, para que o seu conteúdo seja compreendido pelos diferentes sujeitos que compõem o OPJP, deve ser garantido a todos o amplo acesso a tais informações. Outrossim, considerando que existem informações sigilosas e que devam ser disponibilizadas a apenas parte da equipe gestora do Programa, o acesso a estas informações por aqueles de direito também deve ser garantido.

Por conseguinte, as diretrizes de armazenamento, compartilhamento e acesso à informação estabelecidas pela gestão do OPJP serão

fundamentais para guiar este processo. Contudo, como já observado, não foram identificadas diretrizes de armazenamento da informação, determinando práticas e suportes para arquivamento das informações de cunho público e daquelas cujo conteúdo é restrito a apenas alguns agentes do Programa. Com isso, o arquivamento da informação ocorre a partir de práticas e suportes determinados pelos próprios detentores desses conteúdos, o que acaba por inviabilizar o acesso de outros agentes.

Observou-se ainda que a transferência da informação entre os agentes do OPJP também não segue uma política de comunicação institucionalizada para o Programa, sendo as ações de transferência decorrentes do uso tanto de instrumentos de comunicação formais, a partir do envio de relatórios, memorandos, documentos oficiais, e-mails, como também informais, por meio das mídias sociais, aplicativos de mensagens e conversas entre as pessoas. Vale ressaltar, contudo, que tais instrumentos não estão relacionados a um plano de comunicação estrategicamente elaborado a partir do levantamento das necessidades de informações desses públicos envolvidos.

Como consequência, considerando as diferentes fontes de informação utilizadas pelos sujeitos que compõem o OPJP e os suportes para o seu arquivamento e posterior recuperação, observou-se que existe uma fragilidade quanto ao acesso à informação, posto que foram identificadas diversas situações em que determinados conteúdos não são disponibilizados para o acesso de todos.

A esse respeito, G1 afirma que a principal fonte de acesso às informações sobre o Programa são as mídias sociais, uma vez que elas permitem a rápida disseminação de notícias, obras e outras informações de interesse da população e que possam alcançar a sociedade em geral. Nesse cenário, cumpre lembrar aqui que as mídias sociais – Facebook

e Instagram – e o aplicativo de mensagens WhatsApp foram apontados por todos os públicos como fontes para aquisição de informações, ressaltando-se, pois, o cuidado que deve ser tomado com os conteúdos apresentados nesses canais, já que eles se constituem em fontes informacionais bastante acessadas pelos sujeitos que buscam informações sobre o OPJP.

O mesmo gestor entrevistado reconhece o problema do *site* do Programa, que poderia ser mais um veículo de comunicação e tornar a informação mais acessível. Assim, G1 afirma que *nós temos as obras todas catalogadas aqui no banco de dados e isso precisa ir para o site, para que todos tenham acesso a essas informações. Realmente ele precisa ser melhorado*. A dificuldade de acesso às informações sobre o Programa a partir do seu *site* também foi apontada pelos entrevistados G2, A5, CM2, CM4, CM5, CR2, CR4, CR8, CR9, CR12, CR16 e CR17. A esse respeito, A5 ressalta que *na verdade, quem entrar no site do Orçamento Participativo vai ter uma breve ideia do que ele é, mas o site não disponibiliza todas as informações que nós todos, enquanto comunidade, devemos saber*.

Por sua vez, G2, A2 e A3 apontam o problema da falta de acesso às informações advindas de outras secretarias municipais responsáveis por atender às solicitações de cada região. Nesse sentido, as informações sobre as demandas relativas à saúde, por exemplo, devem ser repassadas pela própria Secretaria Municipal de Saúde do município de João Pessoa.

É importante frisar que, como afirmaram G1 e G2, uma das ações implantadas no OPJP neste último ano foi a elaboração de relatórios com as demandas de cada região por secretaria municipal. Assim, cada secretaria recebe um relatório contendo as demandas

reprimidas e aquelas solicitadas no último ciclo, com o objetivo de facilitar a comunicação e tornar a informação o mais específica possível. Todavia, como pôde ser constatado, nem sempre existe o retorno dessas informações para os agentes do OPJP, o que acaba por criar uma barreira ao acesso e conseqüente disseminação da informação para as comunidades interessadas.

Ainda no que diz respeito à falta de acesso à informação no âmbito da equipe gestora do Programa, A2 comenta que *existe um banco de dados enorme no Orçamento Participativo, mas não há divulgação e o aproveitamento necessário de todas as informações que estão nele*. Corroborando com tal percepção, A5 e A6 ressaltaram que existem muitas informações sobre o OPJP na sede da Secretaria Executiva do Programa, mas tais informações não são amplamente disseminadas entre a equipe gestora. Contudo, os entrevistados afirmaram que possuem acesso sempre que solicitam alguma informação.

Percebe-se, então, a ausência de uma política de disponibilização de informações para que a equipe gestora tenha acesso, posto que este ocorre apenas quando solicitado. Acrescente-se que a necessidade de implantação de políticas desta natureza não se verifica apenas para o OPJP, uma vez que existem outras secretarias municipais diretamente ligadas ao Programa e que nem sempre disponibilizam as informações quando necessário. Isto reflete, portanto, a necessidade de que as políticas de disponibilização e acesso à informação sejam institucionalizadas pela PMJP, de modo que todas as secretarias interligadas ao OPJP sigam os mesmos procedimentos.

Outro aspecto ressaltado foi a falta de acesso à informação por parte das comunidades. Nesse sentido, dentre os 32 entrevistados da equipe gestora do Programa, apenas três deles, sendo dois articuladores

e um conselheiro regional, afirmaram que a população possui acesso às informações que necessita para participar do OPJP, mas, devido à falta de conscientização política, deixam de comparecer às plenárias populares. A esse respeito, A5 afirma: *Apesar de a comunicação com as pessoas sempre precisar melhorar, eu acredito que informação as pessoas têm, o problema é que muitas vezes elas não querem participar.*

Em sentido contrário, os outros 29 entrevistados, incluindo-se aí os gestores do Programa, reconhecem que, apesar dos esforços que vêm sendo realizados para minimizar tal situação, a população do município de João Pessoa ainda não foi devidamente alcançada, fazendo com que nem todos os habitantes possuam acesso às informações sobre o OPJP. Desse modo, no quadro 20 são apresentados alguns dos relatos acerca de tal fragilidade do Programa.

Quadro 20 - Relatos da equipe gestora sobre o acesso à informação sobre o OPJP pelas comunidades

Entrevistados	Relatos
G1	O grande problema hoje por parte da gestão é sobre a informação e ela ser disseminada de maneira melhor... isso ainda não está bem <i>linkado</i> no OP e é uma crítica construtiva que eu faço. Então, nós precisamos dar uma olhada nessa questão que se refere à ampliação da comunicação, para que essas informações possam chegar de forma mais célere à população e que todos tenham realmente acesso.

A4	Na verdade, a população de João Pessoa não é totalmente alcançada com informações sobre o OP. Muitas vezes pessoas me procuraram para saber o que é o programa... nem sempre é para colocar uma demanda da comunidade, mas às vezes é para conhecer mesmo. Isso acontece porque nem todo mundo tem acesso à informação sobre o que é o OP.
CM2	Por mais esforços que a gente veja para divulgar o OP, nem todo mundo foi alcançado ainda. Algumas informações são muito superficiais, então é necessário que as pessoas tenham vontade de procurar saber mais.
CR6	Muita gente ainda não sabe o que é o OP... eu posso até dar uma estatística, acho que 98% da população não sabe o que é, por incrível que pareça, não sabe como a comunidade deve se envolver mesmo. Ele ainda é muito local, a gente vê um nível de organização da população em pouquíssimos bairros, mas a maioria não tem informações para saber o que é.
CR17	Para ser bem direta, nem toda a população tem acesso à informação. Existem aqueles que têm acesso e não têm interesse em participar, ou aqueles que conhecem, mas não recebem as informações, não sabem a quem recorrer, mas tem muita gente que realmente não conhece o Orçamento.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Os relatos apresentados permitiram identificar dois cenários problemáticos: no primeiro deles, existem bairros da cidade onde as necessidades são menores, uma vez que a maioria dos moradores tem alto poder aquisitivo. Tais localidades geralmente não têm representantes no OPJP, não só como moradores, mas também como conselheiros.

Assim, ainda que as regiões orçamentárias sejam formadas por um conjunto de bairros e comunidades circunvizinhas, os moradores mais atuantes no Programa passam a ser aqueles que pertencem às comunidades onde o poder aquisitivo é menor, como também mencionado pelo entrevistado A1, perdendo-se, assim, a ideia de um conjunto de decisões tomadas a partir da deliberação dos membros de todos os bairros e comunidades que compõem cada uma das regiões da cidade. Em lugar disto, as demandas de algumas regiões são restritas sempre a um mesmo bairro ou comunidade, que de fato, possuem moradores atuantes do OPJP.

Tal situação foge completamente à concepção de participação popular fundamentada no exercício da cidadania, em programas como o OPJP, uma vez que esses tipos de programa exigem a participação de todos, e não somente daqueles pertencentes a regiões com habitantes de menor poder aquisitivo e com maiores necessidades. A esse respeito, Nassuno (2011, p. 25) argumenta que “[...] o fenômeno fundamental não consiste na instrumentalização da vontade alheia para os fins (próprios ou exclusivos de um grupo), mas na formação de uma vontade comum, numa comunicação orientada para o entendimento”. A cidadania deve ser exercida por todos os sujeitos sociais, o que não se verifica na prática participativa do OPJP.

Por outro lado, existe um cenário que revela a falta de acesso à informação por parte daqueles que realmente buscam participar do Programa. Em relação a esse fato, considerando que a participação dos membros das comunidades é fundamental em todo o ciclo do OPJP, o que faz com que seja necessário o acesso à informação por parte de todos, buscou-se identificar, junto a esses sujeitos, como eles avaliam o acesso à informação no âmbito do OPJP.

Nesse aspecto, observou-se que em todas as seis regiões que compuseram a pesquisa, os membros das comunidades levantaram a problemática do acesso às informações sobre o Programa. Ressalte-se que estes sujeitos que fizeram parte dos grupos focais já participaram de pelo menos uma plenária popular, conhecendo, assim, pelo menos as informações gerais sobre o OPJP.

Destarte, como pode ser observado no quadro 21, os relatos de alguns dos sujeitos participantes dos grupos focais revelaram dificuldades no acesso às informações referentes à composição do ciclo de cada ano, às datas e locais das RPP, ao cumprimento das demandas anteriormente solicitadas, como também informações referentes ao andamento daquelas solicitadas no atual ciclo. Os participantes reclamaram também da falta de informações sobre como eles devem participar de cada momento das plenárias, posto que existem diferenças significativas entre as RPP e as assembleias regionais.

Quadro 21 – Relatos dos membros das comunidades sobre o seu acesso à informação sobre o OPJP

Entrevistados	Relatos
GF3	Eu não tenho acesso a muitas informações sobre o Orçamento Participativo. Às vezes eu fico sabendo de uma assembleia, uma reunião com eles, mas não sei como estão resolvendo o que a gente pediu na última assembleia.

GF12	<p>As informações mais gerais são divulgadas pela escola da região, tem uns panfletos também com os dias e os locais das assembleias, já ouvi até carro de som, mas é só para divulgar essas coisas. Aquilo que a gente pede nas assembleias, só se o conselheiro for atrás de saber como está sendo atendido, porque aqui na comunidade a gente não fica sabendo.</p>
GF16	<p>A gente sempre se reúne em nossa região, troca informações entre a comunidade, quando alguém fica sabendo das datas das assembleias sempre avisa para os outros e a gente sempre compartilha isso. O problema é que tem informações que a gente não tem retorno, se a nossa demanda vai ser mesmo atendida, quando vai, aí, não tem como passar para os outros.</p>
GF23	<p>Eles têm até o cuidado de nos avisar quando vai ter as assembleias, mandam ônibus para levar a comunidade, mas parece que é só nesse período, durante o restante do ano é a gente da comunidade que vai tentando saber alguma coisa, aqui pela [instituição]* e diz aos outros.</p>
GF41	<p>O acesso à informação que tenho é por intermédio dos conselheiros, fora eles, não conheço um meio de buscar informações sobre o Orçamento de João Pessoa.</p>
GF47	<p>A gente só sabe de alguma coisa aqui pelo colégio. Já vi umas faixas, para avisar que tinha assembleia, mas o que acontece, quem é que representa a gente, o que acontece na nossa região, eu não sei.</p>

GF50	Eu não tenho acesso a nenhuma informação do Orçamento Participativo, só sobre reuniões, já vi placas dizendo que aquela obra é do Orçamento Participativo. Mas não sei o que é esse Orçamento, como a gente pede alguma coisa, eu vejo naquelas assembleias que as pessoas falam dos seus problemas, mas eu acho que só quem pode falar ali são os representantes de cada comunidade.
GF55	Tem algumas informações que a gente recebe dos conselheiros, como os dias das reuniões no ginásio, se tem ônibus para nos levar. Mas tem umas reuniões antes dessas que eu nem sempre fico sabendo... A gente aqui da comunidade tem uma demanda antiga, todo ano a gente pede a mesma coisa, mas eu ainda não sei se ela já vai ser atendida.
GF62	O conselheiro da nossa região sempre avisa que tem assembleia, mas tem mais coisas que a gente precisa saber, só que nem sempre a gente recebe essas informações.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

* Na fala de GF23 foi citado o nome da instituição sem fins lucrativos da comunidade, contudo, visando evitar a identificação de quaisquer agentes que fazem parte daquela região, este nome foi omitido da fala original.

O cenário apresentado pelos membros das comunidades, quando confrontado com aquilo que foi anteriormente apresentado pela equipe gestora do Programa, revela que existe um comprometimento significativo no acesso à informação sobre o OPJP por parte das comunidades. Isto pôde ser verificado em todas as regiões pesquisadas, incluindo-se aquela em que a comunidade se reúne periodicamente para discutir sobre os problemas da região.

Nesta comunidade específica, o maior engajamento dos seus moradores faz com que a informação circule de maneira mais intensa entre os seus membros, mas, ainda assim, este fluxo informacional encontra limitação na falta de informações específicas, a exemplo daquelas referentes ao cumprimento das demandas da região. Como consequência, a intensidade da participação popular também acaba por cair, em sua qualidade, posto que o papel proativo destes sujeitos depende, dentre outros fatores, do acesso à informação.

Ao descrever a sociedade da informação, Takahashi (2000, p. 5) ressalta a sua “[...] marcante dimensão social, em virtude do seu elevado potencial de promover a integração, ao reduzir as distâncias entre pessoas e aumentar o seu nível de informação”. Entretanto, diante da situação verificada no contexto do OPJP, depreende-se que as atuais condições de acesso à informação não contribuem para a redução das distâncias entre os sujeitos das comunidades do município de João Pessoa, mas, pelo contrário, tais condições acabam por reduzir as capacidades argumentativas destes sujeitos, provocando o isolamento de seus moradores, uma vez que estes não conseguem ter acesso às informações necessárias capazes de lhes fornecerem os requisitos necessários para atuar de forma efetiva e coletiva junto ao OPJP.

Em consequência disto, a noção de participação social, no contexto do OPJP, acaba sendo resumida, em grande medida, a levar as pessoas às assembleias regionais para que estas apresentem as suas demandas, como se este fosse o único papel destes sujeitos. Contudo, diante de um grave cenário de desinformação, tais sujeitos não são conscientes de que a sua participação deve ocorrer em todas as etapas

do ciclo, o que, por sua vez, exige a busca e o compartilhamento de informações com os demais membros das comunidades para muito além dos momentos pontuais daquelas plenárias.

Conclui-se, portanto, que a falta de acesso a informações basilares à participação das comunidades de João Pessoa no OPJP contribui para limitar tal participação, comprometendo, inclusive, as possibilidades de utilização da informação por estes sujeitos.

6.4.2 Utilização da informação e do conhecimento

Como já exposto, para que a informação seja utilizada e atenda efetivamente às necessidades dos usuários, ela deve ser acessível e ter aplicabilidade em um determinado contexto. Desse modo, a partir do uso da informação os sujeitos serão capazes de construir novos conhecimentos e empregá-los em seu cotidiano. Sobre o uso da informação, Bergeron (2003, p. 100, tradução nossa), ressalta que “[...] a informação é empregada para algum propósito útil”.

Nesse sentido, não basta que as informações estejam disponíveis para acesso, mas que também sejam capazes de suprirem as necessidades de uso, o que pode demandar, por vezes, modificações em seu conteúdo, para torná-las compreensíveis a determinados grupos de usuários em contextos específicos. Com isto, como comentam Saeger et al. (2015), a utilização da informação requer a sua organização e disponibilização para acesso.

Por conseguinte, no contexto desta pesquisa, buscou-se identificar como os agentes que compõem o OPJP – equipe gestora e membros das comunidades – utilizam a informação e o conhecimento que se encontra acessível a eles.

Dentre os entrevistados da equipe gestora do Programa, observou-se que as informações e conhecimentos obtidos são utilizados no exercício

de suas atribuições cotidianas, seja para a produção de relatórios, para compartilhar informações ou experiências com outros membros da equipe e com as comunidades onde atuam, para o estudo da viabilidade de atendimento das demandas das comunidades, para a avaliação do ciclo atual e elaboração do planejamento dos próximos ciclos do OPJP. Nesse contexto, o entrevistado G1 afirma, quanto ao uso da informação:

Todas as minhas atividades dependem de informação, então, eu uso em tudo. A informação é a mola que impulsiona tudo, é através dela que iremos saber no que a gente precisa melhorar, ou o que realmente podemos atender. A gente só vai mudar o ciclo do ano que vem e aprimorá-lo a partir das informações que nós estamos coletando. Do mesmo modo, esse ciclo só vai ser avaliado a partir destas mesmas informações.

Por sua vez, A1 ressalta que as informações e conhecimentos que dispõe são utilizados *para a produção de relatórios e outros documentos, para dar retorno à comunidade sobre as obras que podem ou não ser atendidas, em quanto tempo elas serão atendidas, para trocar experiências com outros articuladores e conselheiros.* Já A3 comenta: *Nós usamos informação o tempo todo, seja coletando nas comunidades e repassando essas informações para as secretarias, seja dando um feedback para as comunidades sobre as suas demandas, para avaliar se elas podem mesmo ser atendidas.*

Dentre os conselheiros entrevistados, observou-se que as respostas quanto ao uso da informação e do conhecimento foram bastante semelhantes, indicando a produção de documentos, o repasse de informações para a Secretaria Executiva do OPJP, para outros conselheiros, articuladores e para a comunidade, a troca de conhecimentos com outros

membros da equipe do Programa e o emprego de sua experiência no trabalho diário como conselheiros.

Observou-se ainda que a avaliação das ações de cada ciclo foi mencionada por apenas dois conselheiros, sendo um municipal e outro regional. Assim, CM1 afirma: *A informação é utilizada para o meu dia a dia, para ver com a comunidade o que eles precisam e levar para a Secretaria e trazer as respostas de volta, para avaliar o que a gente vem fazendo, para tudo.* Já CR7 comenta que *todos os dias a gente troca experiências com as pessoas, passa aquilo que sabe, consegue resolver os problemas a partir do que já aprendemos nesse tempo todo, e nisso a gente usa informação e conhecimento.* Por sua vez, CR17 ressalta:

Para mim a informação e o conhecimento são utilizados para o meu trabalho aqui com a comunidade. Para me comunicar com as pessoas, para decidir alguma coisa, para resolver problemas, eu preciso usar informações e tudo o que sei. Além disso, para fazer a avaliação de tudo o que foi feito em cada ano, temos que usar informação.

Entretanto, considerando a problemática levantada pelos entrevistados quanto à falta de acesso a determinadas informações de que eles necessitam em seu cotidiano, alguns afirmaram que, diante da falta de certas informações, ou da disponibilização parcial destas, ou ainda em decorrência da incerteza quanto à sua confiabilidade, algumas decisões deixam de ser tomadas em tempo hábil, o que acaba por prejudicar o cumprimento de suas atividades.

A esse respeito, A1 comenta: *Muitas vezes é necessário checar se aquela informação é coerente e correta, ou temos que buscar informações que não estão disponíveis, e nem sempre isso acontece dentro do tempo esperado.* Já A2 aponta que deixou de tomar decisões com

a comunidade diante da indisponibilidade de informações que deveriam ter sido fornecidas por outra secretaria municipal: *Eu já tive que adiar a decisão sobre uma demanda com a comunidade porque nós precisávamos de mais informações sobre a obra, mas a secretaria responsável não deu todas as informações, por isso tivemos que adiar a discussão com a comunidade.*

Por sua vez, CR13 ressalta: *Eu tenho em uma pasta as anotações sobre todas as nossas demandas desse ano e de anos anteriores, mas nem sempre as informações que eu consigo atendem ao que eu preciso saber para informar à comunidade. Então, eu continuo cobrando.* Corroborando com esta visão, CR17 afirma: *Nós, conselheiros, precisamos de informação para as nossas decisões com a comunidade, mas se a gente não recebe todas as informações, como resolver alguma coisa? Gestor nenhum, nem articulador, nem conselheiro, trabalha sem informação.*

Pelo exposto, apesar das diferentes formas de utilização da informação e do conhecimento pela equipe gestora do OPJP em suas atividades junto ao Programa, foi possível observar que nem sempre as informações disponíveis para acesso suprem as necessidades de uso destes agentes, seja pela incerteza quanto à sua confiabilidade, ou pelo fato de não estarem disponíveis em sua totalidade ou no tempo necessário. Some-se a isto o fato de que a indisponibilidade de algumas informações também se constitui em um obstáculo à utilização da informação pela equipe gestora do Programa.

Por sua vez, dentre os membros das comunidades, identificou-se que o uso de informações e conhecimentos realizado por eles está associado a uma série de demandas relacionadas ao OPJP, tais como o acompanhamento de solicitações que se encontram em fase de implantação, a cobrança de respostas da gestão do Programa, bem como a troca

de experiências pessoais entre eles. Ressalte-se ainda que em todos os grupos a maioria dos respondentes frisou que faz uso da informação e do conhecimento apenas para realizar a solicitação de demandas.

Como já foi observado, em apenas uma das seis regiões pesquisadas foi possível perceber um maior engajamento da comunidade para participar do Programa. Nesta comunidade, o uso da informação e do conhecimento é, de fato, direcionado não apenas para fazer as reivindicações, mas também para acompanhar todo o ciclo do Programa, viabilizando a participação mais ativa destes sujeitos.

Nesse contexto, a observação realizada nas assembleias regionais foi de suma importância para a confirmação destas respostas. Isto porque na plenária desta única região em que se percebeu um maior engajamento dos moradores, os representantes desta comunidade específica compartilharam com todos ali presentes informações sobre demandas realizadas anteriormente e também referentes a acordos celebrados com o ente público, mas que ainda não foram cumpridos.

Estas informações foram fundamentais para sustentar a argumentação destes representantes a respeito da importância de suas novas reivindicações, a partir de todo um histórico da situação. Percebeu-se aí que tais moradores vêm, de fato, acompanhando as ações da gestão pública, atualizando as informações que possuem e utilizando-as para tentar solucionar os problemas existentes nas suas próprias realidades, visando realizar, da melhor forma possível, uma série de deliberações. Isto, inclusive, confirma as impressões obtidas no momento da observação nas plenárias.

Por outro lado, nas assembleias ocorridas nas demais regiões, ficou claro que as comunidades não chegam com o mesmo nível de organização, e as falas da maioria dos representantes são direcionadas apenas para a solicitação de novas demandas, sendo esporádicas as falas

que apresentavam um panorama das situações, denotando, assim, um acompanhamento da demanda.

Percebeu-se ainda, nestes espaços, que alguns conselheiros regionais acabam por representar as comunidades às quais pertencem e, a partir das informações que possuem, fundamentam as suas demandas.

Tais anotações registradas no diário de campo foram confirmadas quando da realização dos grupos focais nestas regiões, na medida em que os participantes afirmaram, em sua maioria, que apenas repassavam as solicitações para os conselheiros regionais, sem haver, contudo, o acompanhamento destas demandas. Com isso, é possível inferir que nem todos os membros das comunidades são capazes de utilizarem as informações e conhecimentos que possuem para atuar de maneira participativa junto ao OPJP.

O que se pôde perceber, ao analisar as formas de uso da informação e do conhecimento dos membros das comunidades no OPJP é que, mesmo diante daqueles recursos disponíveis, a maioria destes sujeitos não exerce um papel proativo, notadamente por não reconhecer as verdadeiras formas de atuação enquanto agentes de um processo de gestão compartilhada.

Por conseguinte, percebe-se que o comprometimento no uso da informação por parte dos membros das comunidades não se dá apenas pela indisponibilidade de informações, mas também pela ausência de um verdadeiro exercício da cidadania por parte destes sujeitos, sendo este um problema que exige soluções urgentes a serem traçadas pela gestão do OPJP. Retomando a concepção de Silva et al. (2005, p. 31), o exercício da cidadania pressupõe a “[...] ampla disseminação e circulação

da informação e, ainda, de um processo comunicativo de discussão crítica sobre as diferentes questões relativas à construção de uma sociedade mais justa e, portanto, com maiores oportunidades para todos os cidadãos”.

Nesse sentido, mesmo que o OPJP apresente, em seu ciclo, ações que contemplem um processo educativo da sociedade, buscando conscientizá-la sobre a importância da participação popular, percebe-se que tais ações não são suficientes, posto que ainda existe um uso significativamente limitado de informações e conhecimentos que deveriam fomentar a discussão entre os diferentes atores sociais e estimular uma maior participação da população no Programa.

Pelo exposto, é possível considerar que a informação e o conhecimento vêm sendo utilizados na gestão do OPJP de maneira incipiente, seja pelos agentes que compõem a equipe gestora do Programa ou pelos membros das comunidades, o que acaba por reduzir as oportunidades de compartilhamento destes recursos entre esses sujeitos e limitar as suas formas de atuação.

Identifica-se, com isto, a necessidade da adoção de diretrizes capazes de nortear o uso da informação e do conhecimento com a finalidade de atender aos objetivos do OPJP. Tudo isto deve ser realizado por meio da implantação de políticas de informação que contemplem aspectos técnicos quanto à acessibilidade da informação, e também outros aspectos educacionais da população, notadamente aqueles voltados para o exercício da cidadania.

Considera-se, ainda, que a implantação de políticas educacionais e conscientizadoras da população se põe como uma medida urgente, posto que o pleno atendimento aos fundamentos e objetivos do OPJP pressupõe uma efetiva participação popular.

7

DIRETRIZES PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM PROCESSO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOÃO PESSOA

A análise do processo de Gestão da Informação e do Conhecimento existente no Orçamento Participativo de João Pessoa/PB, guiada pelo modelo proposto por Bergeron (2003), revelou a existência de algumas práticas desses processos de gestão, empregadas pelos diferentes atores que o compõem, como pode ser observado no quadro 22.

Quadro 22 – Práticas de GI e GC observadas no OPJP

Processos de gestão	Práticas existentes no OPJP
GI	<p><u>Registro da informação</u>: a equipe gestora e os membros das comunidades registram as informações e conhecimentos criados em diferentes suportes;</p> <p><u>Gestão de conteúdos</u>: a equipe gestora adota algumas ações de edição, modificação, atualização e descarte de informações;</p> <p><u>Distribuição da informação</u>: existem diferentes canais que são utilizados pela equipe gestora e pelos membros das comunidades para disseminar informação, com predominância dos canais informais para transferência de informações.</p>

GC	<p><i>Benchmarking</i>: os gestores participam de eventos, cursos, palestras e reuniões com equipes de OP de outros municípios, importando novos conhecimentos e práticas de gestão para o OPJP; alguns membros da equipe gestora trocam experiências com equipes de outros OP, incorporando esses novos conhecimentos às suas ações junto ao Programa;</p> <p><i>Brainstorming</i>: existem reuniões com o objetivo de buscar soluções para alguns problemas enfrentados no Programa, fomentando-se o compartilhamento de ideias dos agentes nessas ocasiões;</p> <p><u>Criação de espaços para socialização de conhecimentos</u>: a gestão do OPJP estabelece espaços próprios para a socialização de conhecimentos entre a equipe gestora e entre esta e os membros das comunidades.</p>
----	---

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa (2018).

No entanto, foi possível identificar que tais práticas ocorrem como ações isoladas, por vezes empregadas como iniciativas dos próprios atores do OPJP, ainda que não tenham este fim específico, mas que não se constituem em ações resultantes de um processo de GIC planejado especificamente para o Programa.

Tal percepção se alinha ao que Valentim (2004) e Batista (2012) comentam, ao considerarem que existem situações em que as organizações adotam práticas de GI ou de GC, mas não sabem o que estão fazendo. Com isto, essas ações acabam por não apresentarem o devido alinhamento com os direcionadores estratégicos – visão, missão, objetivos e estratégias – das organizações, deixando de produzir os melhores resultados (BATISTA, 2012).

Por conseguinte, a análise da situação atual com relação à GIC no OPJP revelou a adoção de ações isoladas de GI e de GC por parte da equipe gestora do Programa, bem como a modificação da metodologia inicial do seu ciclo, a partir da fase das reuniões preparatórias ou RPP, onde se buscou adotar uma postura pedagógica, visando esclarecer as pessoas ali presentes sobre o funcionamento do Programa, frisando, acima de tudo, a importância da participação popular para o seu pleno êxito. Contudo, tais ações não promovem uma gestão eficiente dos fluxos informacionais existentes no OPJP, revelando diversas inconsistências e fragilidades.

Com isto, considerando que a informação e o conhecimento se constituem nos recursos basilares à gestão do OPJP, por fundamentarem todas as ações e interações entre os membros das comunidades, entre a equipe gestora do Programa e entre estes dois grupos de sujeitos, identificou-se, a partir dos dados levantados por esta pesquisa, a necessidade de propor diretrizes capazes de contribuir com a implantação de um processo de GIC planejado especificamente para o OPJP. Tais diretrizes poderão contribuir sobremaneira para que a gestão dos fluxos informacionais do Programa ocorra a partir da adoção de práticas de GI e GC capazes de promoverem a máxima eficiência nos processos de criação, organização, acesso e utilização de informações e conhecimentos no âmbito do OPJP.

No que concerne aos fatores críticos de sucesso ou viabilizadores da GIC nas organizações públicas, foram adotados, para os fins desta pesquisa, os mesmos grupos de fatores identificados por Salavati e Ebadi (2010), a saber: fatores contextuais e fatores organizacionais.

Os fatores contextuais englobam o conhecimento dos cidadãos, os aspectos políticos, culturais e tecnológicos. Nesse sentido, Salavati e Ebadi (2010, p. 626, tradução nossa) destacam a importância de “publicar

e fornecer informações e conhecimentos necessários aos cidadãos, reconhecendo e obtendo o conhecimento destes, para usá-los tanto na tomada de decisões como para resolver os problemas organizacionais”.

Os referidos autores destacam também o estabelecimento de uma atmosfera política livre, de modo que todos possam efetivamente participar das decisões governamentais, além do fomento a uma cultura participativa e colaborativa entre cidadãos e governo. Quanto aos fatores tecnológicos, Salavati e Ebadi (2010) ressaltam a importância da criação de redes de comunicação para a troca de informações e conhecimentos entre as organizações e os cidadãos. Tal concepção denota a estreita ligação que o cidadão tem com as organizações públicas e como ele deve participar ativamente do processo de gestão pública, notadamente a partir de programas como o OPJP, que possuem a natureza participativa.

Já os fatores organizacionais são relacionados à cultura organizacional voltada para a criação do conhecimento, aos processos e aos recursos baseados em informação e conhecimento (SALAVATI; EBADI, 2010). Nesse aspecto, a cultura voltada para a criação do conhecimento é relacionada ao estímulo ao compartilhamento de informações e conhecimentos entre os sujeitos organizacionais, à inovação, ao trabalho em equipe e à manutenção dos ativos de conhecimento.

Por sua vez, os processos são relacionados às atividades sistemáticas de coleta, classificação e organização da informação, bem como à omissão daquelas informações desnecessárias. Por fim, Salavati e Ebadi (2010) apontam como recursos baseados em informação e conhecimento os trabalhadores do conhecimento, os sistemas de aprendizagem e educação, os espaços para a criação do conhecimento ou para a obtenção de conhecimentos externos.

Destarte, constatando-se a ausência de um processo de GIC pensado especificamente para o contexto do OPJP, as diretrizes propostas nesta obra têm sua orientação a partir dos fatores contextuais e organizacionais relacionados ao Programa, considerando-se os seus propósitos e agentes participantes.

Nestes termos, a análise de aspectos como conhecimento dos cidadãos, cultura e política revelam que a GIC no OPJP transcende os elementos técnicos da gestão organizacional, na medida em que tais aspectos correspondem a práticas participativas, onde cidadãos e governo exercem uma gestão coletiva dos recursos públicos. Desse modo, a concretização desta gestão com caráter participativo necessita da adoção de práticas educativas dos cidadãos, resultando em um conjunto de diretrizes educacionais para a implantação da GIC no OPJP.

Como consequência, considerando os fatores organizacionais, os processos e recursos baseados em informação e conhecimento são constituídos por um conjunto de práticas voltadas para a gestão dos fluxos informacionais existentes no OPJP, resultando, assim, em um conjunto de diretrizes técnicas para a implantação da GIC no Programa.

7.1 DIRETRIZES EDUCACIONAIS

A implantação de programas como o OPJP requer dos cidadãos uma atuação efetiva, auxiliando na observação dos problemas coletivos, participando das deliberações acerca das políticas públicas necessárias para solucioná-los, acompanhando a sua implementação e participando de sua avaliação. Esta atuação efetiva dos atores sociais, corroborando com o entendimento de Pires (2013), se põe como um desafio aos orçamentos participativos, diante da necessidade de toda uma organização

da sociedade civil em torno de práticas políticas comprometidas com o exercício da cidadania.

Nesse cenário, Minghelli (2005, p. 107) destaca que no OP “[...] a práxis política dos cidadãos torna-se de fundamental importância, ou seja, em que a cidadania pode ser continuamente exercida em sua plenitude”. Contudo, o que é necessário para que se exerça a cidadania? Em que medida os sujeitos que frequentam os espaços de deliberação pública, participam de reuniões e até mesmo elegem demandas estão exercendo, de fato, a cidadania?

Tais questionamentos, quando pensados no contexto desta pesquisa, revelam fragilidades quanto ao comportamento comprometido com a cidadania no que concerne aos membros das comunidades do município de João Pessoa. De um lado, identificou-se uma maioria de atores que afirmam participar do OPJP, mas que limitam a sua atuação à presença nas plenárias populares. Como já discutido, a participação popular no OPJP não se restringe a tais momentos.

De outro lado, detectou-se um outro grupo de sujeitos que possuem acesso a informações importantes e que poderiam subsidiar uma maior participação destes no Programa, mas que não o fazem. Tais sujeitos também se limitam a frequentar as plenárias, mas deixam de exercer o protagonismo social que lhes cabe. Existem ainda aqueles sujeitos que não possuem acesso à informação, desconhecendo, em grande medida, o seu papel enquanto cidadãos e agentes da gestão do OPJP.

Essa assimetria informacional acaba por gerar contextos diferentes quanto ao acesso e uso da informação, mas resulta em comportamentos semelhantes, posto que a participação destes sujeitos no Programa também é mínima. Por fim, percebeu-se ainda que existe

uma maioria considerável de pessoas que desconhecem o OPJP, ou que, mesmo que o conheçam, não participam do Programa.

Diante de tudo isto, a implantação de um processo de GIC no OPJP deve ter como medida inicial a adoção de um conjunto de ações que objetivem esclarecer a população sobre o que é cidadania, o que é uma democracia participativa, como se dá a realidade à sua volta e como os diferentes contextos sociais existentes podem ser transformados a partir da intervenção dos sujeitos, por meio da deliberação entre eles.

Esse conjunto de ações direcionadas para a educação cidadã requer um planejamento pedagógico, lançando mão de estratégias e atores sociais diversificados em prol de preparar a população para a participação cidadã, por meio do acesso à informação e do desenvolvimento de competências para capacitá-los ao seu uso. Nesse sentido,

pensar **pedagogicamente** os OP requer, claramente, a adoção de métodos que reconheçam, como ponto de partida, não só a heterogeneidade social, mas também as assimetrias em termos de competências dos participantes, a fim de tornar as práticas de democracia participativa mais igualitárias em oportunidades (FEDOZZI; BARBOSA, 2008, p. 386, grifo dos autores).

Por conseguinte, como ponto de partida para a implantação da GIC no OPJP, elencam-se as seguintes diretrizes educacionais:

- I) Propor parcerias com outras instituições públicas e não governamentais para, por meio de ações educativas e elucidativas, divulgar amplamente o OPJP em diferentes segmentos da população de João Pessoa**

As discussões sobre as questões que permeiam o exercício da cidadania devem ser estabelecidas a partir de diferentes instituições sociais,

a exemplo das escolas, ONGs, associações de moradores, conselhos populares e até mesmo outras instituições públicas (unidades de saúde, universidades, centros culturais, etc.), a fim de que os diferentes públicos que atuam nestas instituições sejam alcançados com informações sobre o OPJP, estimulando a participação de todos, notadamente aqueles segmentos sociais que ainda não se fazem presentes no Programa.

Outrossim, considerando a necessidade de alcançar não apenas o público em idade escolar, mas sim toda a população do município, devem ser identificadas também outras formas de divulgar o OPJP, o que pode ser alcançado por meio de parcerias com instituições do terceiro setor, tais como ONGs, movimentos sociais, associações etc. A esse respeito, Rezende (2015) ressalta a importância das parcerias entre diferentes instituições, sobretudo pela maneira como elas podem impactar na consecução das metas organizacionais, na medida em que permitem uma ampla divulgação de projetos e atividades.

Desse modo, uma importante estratégia para o maior alcance da população de João Pessoa pode ser o **mapeamento de instituições sem fins lucrativos** que atuem junto às comunidades do município e que possam atuar como parceiras do OPJP, planejando atividades de cunho educativo realizadas com seus públicos e buscando integrá-las à temática do OPJP.

Considerando que as ONGs figuram entre as instituições da sociedade civil que devem participar ativamente das discussões sobre os problemas de ordem coletiva, ressalta-se a importância deste tipo de parceria pois, a partir de uma maior conscientização de seus públicos para participar do OPJP, as demandas da comunidade relacionadas à área de atuação destas instituições passam a ter maiores possibilidades de serem elaboradas, requeridas e atendidas. Com isto, as ações que antes eram

realizadas junto às comunidades apenas pelas ONGs passam a compor a agenda de políticas públicas municipais, propiciando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Ademais, propõe-se ainda que sejam firmadas parcerias entre a Secretaria Executiva do OPJP e outros órgãos da administração pública, a exemplo das seguintes secretarias municipais: Desenvolvimento Social; Educação e Cultura; Juventude, Esporte e Recreação; Políticas Públicas para Mulheres; e, Segurança Urbana e Cidadania. Tais parcerias devem ser firmadas de modo que os planos de governo destes órgãos contemplem, de maneira conjunta, o desenvolvimento de ações voltadas para a educação da população sobre temas vinculados à cidadania e à participação social.

Nesse sentido, cada uma destas secretarias municipais deve promover, em seus espaços de atuação, **eventos, palestras, jogos, fóruns de discussão**, com o objetivo de associar as temáticas que são objeto destas pastas com as discussões realizadas no âmbito do OPJP. Isto porque as políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento social, do trabalho, da segurança, da saúde, da educação, da cultura, do esporte e lazer devem ser eleitas pela população por intermédio do OPJP, o que requer a conscientização de todos para uma efetiva participação por intermédio de discussões e debates coletivos.

Os resultados de tais ações poderão contribuir não apenas para uma maior qualidade da participação popular junto ao OPJP, mas também para uma identificação mais clara dos problemas públicos que merecem ser solucionados por cada uma das secretarias municipais, tendo como fundamento as necessidades elencadas pela própria população. Com isso, os diferentes órgãos do governo municipal terão uma maior sintonia com o OPJP e maior aproximação com a sociedade civil.

É importante frisar que, após a identificação destas instituições, a gestão do OPJP deve desenvolver um **projeto** que contemple **ações instrucionais** dos diferentes atores que podem ajudar a disseminar o Programa, estimulando o exercício da cidadania e a participação popular em todo o ciclo do OPJP. Defende-se ainda que a capacitação destas pessoas é fundamental para que elas possam compreender a importância do Programa e estimular a participação efetiva de seus públicos.

Compreende-se que as diferentes ações propostas a partir desta diretriz poderão potencializar o trabalho da equipe gestora do OPJP em divulgá-lo, minimizando, assim, a problemática levantada por esses sujeitos sobre o desconhecimento massivo a respeito do Programa e das formas de participação da sociedade.

II) Estimular o desenvolvimento de projetos que integrem os conteúdos relacionados à cidadania, democracia e inclusão, que são ministrados nos componentes curriculares de Ciências Sociais e Humanas às realidades locais das comunidades de João Pessoa

Como já exposto, a escola desempenha papel fundamental enquanto instituição capaz de promover o acesso à informação, a construção de novos conhecimentos e o desenvolvimento de uma consciência cidadã, estimulando a reflexão e a crítica entre os sujeitos.

Para tanto, temas vinculados à cidadania, democracia e inclusão figuram no rol dos conteúdos a serem trabalhados em sala de aula em disciplinas como História, Geografia e Sociologia, seja na escola regular ou na Educação de Jovens e Adultos (EJA). De acordo com a Secretaria de Educação Básica (2006), tais disciplinas possuem eixos temáticos que abarcam conteúdos relacionados à sociedade, trabalho, poder, territorialidade, cultura e cidadania.

Entretanto, não basta que as discussões sobre cidadania, democracia e inclusão social fiquem restritas ao ambiente da sala de aula, sendo mister promover ações capazes de integrar os diferentes sujeitos que compõem o ambiente escolar tendo em vista a consecução desse objetivo. Nesse aspecto, é de suma importância o estímulo ao **desenvolvimento de projetos que integrem as realidades locais dos estudantes aos conteúdos trabalhados em sala de aula** por meio de palestras, encontros, fóruns de debates, programas de visitas e atividades lúdicas (gincanas, jogos, exibição de filmes, etc.).

Ressalte-se aqui a importância do **desenvolvimento de produtos informacionais** voltados para estas atividades, como cartilhas, *blogs*, *sites*, *hotsites*, cartazes, folders, vídeos, etc., de modo que a comunidade possa obter as informações necessárias para orientar a execução dessas atividades. Todas essas iniciativas se assemelham, inclusive, às práticas dialógicas e informacionais promovidas em programas como o OPJP e que devem ser exercidas por todas as comunidades continuamente.

Ademais, o trabalho realizado a partir desses projetos integradores poderá contribuir para que a comunidade escolar – docentes, discentes e funcionários – possa disseminar o OPJP em suas regiões, estimulando uma maior participação dos membros de suas comunidades a partir da consciência adquirida no ambiente escolar.

III) Estimular o desenvolvimento de observatórios do OP para que a comunidade possa participar das discussões sobre os problemas locais, fiscalizar a implantação e o desenvolvimento de políticas públicas e avaliá-las

Uma das formas de conhecer e acompanhar programas e projetos governamentais é por meio da **criação de observatórios**. Nesse sentido, diversas instituições têm desenvolvido projetos para a construção de

observatórios sociais, apresentando à população informações a respeito de programas como os orçamentos participativos, a exemplo do Observatório de Informações Municipais (OIM), do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP), do Observatório do Recife e do ObservaPOA.

Esses observatórios funcionam como mecanismos de fiscalização dos OP, visando o controle das políticas públicas locais. Em alguns casos, os observatórios são formados a partir do estabelecimento de uma rede de cooperação entre atores de uma mesma cidade ou de diferentes regiões e até mesmo de outros países. Por meio deles, são apresentados os indicadores de desenvolvimento local, as regiões orçamentárias das cidades acompanhadas por estes observatórios, os documentos oficiais dos OP (atas de reuniões, regimentos), os planos de investimento orçamentário, as demandas de cada região, a lista das obras em execução, além de outros projetos desenvolvidos pela gestão pública municipal.

As informações captadas nesses observatórios são disponibilizadas, geralmente, em *sites*, de modo que todos os cidadãos possam ter livre acesso a tais conteúdos e, a partir destas informações, participem dos orçamentos de suas cidades.

Por conseguinte, as práticas de observatórios sociais contribuem para um maior acompanhamento de programas como o OPJP e permitem acessar informações sobre o seu surgimento, metodologias de desenvolvimento dos ciclos e resultados obtidos (BREMAEKER; GONÇALVES, 2015).

Destarte, a identificação destas iniciativas ou estímulo à sua criação por parte da gestão do OPJP é fundamental, contribuindo assim com as informações necessárias para que estes observatórios se constituam em importantes fontes informacionais para todos os cidadãos.

Compreende-se, portanto, que a adoção das diretrizes educacionais aqui propostas poderá contribuir para o desenvolvimento de competências informacionais nos sujeitos, tornando-os capazes de identificar, acessar e compartilhar informações a partir das deliberações e interações com os demais membros das comunidades.

Tais diretrizes poderão contribuir também com uma maior conscientização dos indivíduos acerca do exercício da cidadania, fazendo-os reconhecerem os seus papéis junto à sociedade, por meio do acesso a conteúdos elucidativos e também através do desenvolvimento de práticas participativas, por intermédio da colaboração de diferentes instituições sociais.

Por fim, compreende-se ainda que é por meio desse conjunto de **ações educativas da sociedade** que os sujeitos poderão compreender e se tornarem conscientes a respeito da importância de programas governamentais como o OPJP, estando aptos a participarem efetivamente de suas ações enquanto agentes atuantes na gestão coletiva dos recursos públicos, compartilhando informações e conhecimentos e estimulando os fluxos informacionais criados a partir de suas interações.

7.2 DIRETRIZES TÉCNICAS

A partir da implantação de diretrizes educacionais, considera-se que os membros das comunidades serão capacitados e estimulados a conhecer e participar efetivamente como agentes do OPJP. Com isso, a informação e o conhecimento passarão a circular entre os atores que compõem a rede do Programa, alimentando continuamente o fluxo informacional aí existente.

Por conseguinte, a gestão do OPJP se depara com outro desafio: promover a gestão dos fluxos informacionais estabelecidos entre os atores do OPJP, com vistas a adquirir os conhecimentos necessários, registrá-los e organizar todo o volume de informações produzidas, de modo que elas sejam acessíveis e utilizadas por todos aqueles que delas necessitam. Para tanto, é necessário estimular uma cultura de criação e compartilhamento de conhecimentos, além de gerir os processos e recursos baseados em informação e conhecimento.

Considerando os resultados obtidos com a realização desta pesquisa, infere-se que a gestão dos fluxos informacionais do OPJP também carrega algumas fragilidades, pois, apesar da existência de ações isoladas de GI e de GC, elas não são resultantes de um processo institucionalizado de gestão, percebendo-se aí a ausência de todo um trabalho de planejamento que é extremamente necessário. Com isso, tais ações, que ocorrem em grande medida por iniciativas pessoais dos membros da equipe gestora, não produzem a máxima eficiência na gestão da informação e do conhecimento do OPJP.

Justifica-se, assim, a propositura das seguintes diretrizes técnicas para a gestão dos fluxos informacionais do Programa:

I) Estimular uma cultura baseada no compartilhamento da informação e do conhecimento

Conforme já discutido, a implantação da GIC é diretamente dependente da cultura organizacional. Isto porque, como argumentam Barbosa (2008) e Santos e Valentim (2014), a adoção de ações orientadas para estimular uma cultura informacional, baseada no compartilhamento de informações e conhecimentos, será fundamental para a concretização desses processos de gestão.

Silva e Moura (2013) ressaltam que a cultura organizacional pode ser entendida como um conjunto de crenças, hábitos, linguagens e valores que fundamentam as práticas que compõem a dinâmica das organizações. Os referidos autores comentam ainda que a mudança de uma cultura organizacional depende do conhecimento da cultura atual, analisando-se as práticas formais e informais empregadas pelos sujeitos organizacionais.

Por conseguinte, examinando-se as ações da equipe gestora do OPJP relacionadas à informação e ao conhecimento, percebe-se que não existe uma cultura voltada para o compartilhamento desses recursos. Desse modo, pensar na implantação da GIC no OPJP requer, inicialmente, o **fomento a uma cultura de compartilhamento da informação e do conhecimento** entre os sujeitos que o compõem, a partir de um conjunto de ações direcionadas para a sensibilização destes sujeitos sobre a importância desses recursos para o desenvolvimento pessoal, profissional e social deles, o que traz, como consequência, o crescimento organizacional.

Ademais, é necessário **conscientizar os membros da equipe gestora sobre os papéis que cada um deles devem desempenhar** junto ao Programa, ressaltando-se aqueles relacionados às questões informacionais. Para tanto, considerando a existência de uma etapa específica no ciclo do OPJP voltada para a preparação da equipe, a partir da “Formação do Conselho”, sugere-se que sejam empregadas ações de instrução dos membros de toda a equipe gestora, independentemente de pertencerem ao Conselho do Programa ou não.

Nesse sentido, em lugar da atual fase de “Formação do Conselho”, a gestão do Programa poderia adotar a fase de **“Formação da Equipe**

do OPJP”, estendendo as ações formativas para gestores, articuladores, conselheiros municipais e conselheiros regionais. Tais ações devem ser direcionadas para o esclarecimento de todos os papéis que estes sujeitos devem desempenhar, como também para o incentivo ao compartilhamento da informação e do conhecimento no âmbito do Programa.

É importante frisar que tais ações formativas poderão ocorrer de diferentes maneiras, tais como ciclo de palestras, fóruns/grupos de discussão, cursos, seminários, workshops, etc., desde que ocorram continuamente e de maneira planejada, sem esquecer das técnicas de avaliação que aí deverão ser empregadas, objetivando avaliar o alcance e a eficácia da realização das mesmas.

O alcance geral desta ação é de suma importância, posto que o comprometimento de todos os membros da equipe gestora, independentemente de suas funções, será essencial para que se desenvolva uma cultura voltada para a gestão da informação e do conhecimento em todo o Programa.

II) Estimular a identificação dos conhecimentos necessários ao OPJP e o estabelecimento de novos espaços para a criação do conhecimento

A possibilidade de gerir o conhecimento está diretamente associada às condições de favorecer a criação do conhecimento nas organizações (CHOO, 2003; VALENTIM, 2004; BARBOSA, 2008). Para tanto, é necessário estabelecer ambientes favoráveis a essa criação, por meio de práticas que possibilitem a interação entre os sujeitos, que irão socializar os seus conhecimentos.

Bergeron (2003) ressalta que a criação e aquisição de conhecimentos deve partir da identificação das necessidades de conhecimento da organização. Complementando tal concepção, Choo (2003, p. 216) destaca a

necessidade de que se tenha “uma visão clara do tipo de conhecimento que será mais valioso para realizar os propósitos da organização, e aplicar essa visão como medida para julgar a utilidade do novo conhecimento”. Com isso, fica clara a importância que a identificação dos conhecimentos necessários às organizações tem para o planejamento de suas ações, de modo que elas sejam direcionadas para o cumprimento de suas estratégias.

Pelo exposto, e considerando as práticas identificadas no âmbito do OPJP, percebeu-se que existem espaços e oportunidades para a criação do conhecimento entre os diferentes agentes que compõem o Programa, entretanto, não há um planejamento para a identificação das suas necessidades de conhecimento. Ademais, estes espaços que viabilizam a criação de conhecimentos são limitados às reuniões administrativas entre a equipe gestora e às plenárias do OPJP, promovendo a interação entre os membros das comunidades e a equipe gestora do Programa.

Nesse sentido, para a aplicabilidade desta segunda diretriz técnica, infere-se que a ação primordial adotada pela gestão do OPJP deverá ser o estabelecimento de um **processo de planejamento estratégico**, definindo-se a sua missão, visão, valores e estratégias do Programa, além da realização de uma análise ambiental do OPJP. Nesse processo, é fundamental a participação de todos os membros da equipe gestora. Em seguida, devem ser **identificados os conhecimentos necessários**, alinhados com os propósitos e estratégias da Secretaria Executiva do OPJP. Para tanto, práticas como *benchmarking* e **mapeamento do conhecimento** podem auxiliar na identificação dos conhecimentos e das possíveis fontes para a sua aquisição, sejam elas internas ou externas.

Considerando que as interações com equipes de OP de outros municípios foram citadas como fontes de aquisição de conhecimentos externos, possibilitando a troca de experiências e a observação de

metodologias utilizadas nesses Programas, assemelhando-se à prática do *benchmarking*, mas que estas foram ações de apenas poucos membros da equipe gestora, infere-se que a adoção desta prática por todos os membros da equipe irá contribuir com a identificação dos conhecimentos necessários para a melhoria do trabalho destes agentes.

Somente a partir da identificação daqueles conhecimentos necessários, é que até mesmo os espaços já existentes para a criação do conhecimento no OPJP – reuniões entre a equipe gestora e plenárias populares – devem ser planejados, identificando-se as melhores formas de promover a interação entre os sujeitos. Nesse sentido, ressalta-se a importância do **acesso à informação** para todos, posto que, conforme afirma Choo (2003, p. 216-217), “a disponibilidade da informação promove a partilha do conhecimento tácito e a troca de ideias”.

Por fim, mas não menos importante, será de fundamental relevância para o OPJP estimular a **criação de novos espaços**, além das reuniões administrativas, para que os sujeitos possam **socializar os seus conhecimentos**, a partir da adoção de práticas de GC que fomentem a **interação e a aprendizagem contínuas** entre os sujeitos que compõem o Programa.

Nesse sentido, apoiada no fomento a uma cultura de compartilhamento da informação e do conhecimento, sugere-se que a gestão do OPJP adote as seguintes práticas de GC:

- a) **Brainstorming**: utilizar esta troca rápida de conhecimentos na elaboração do planejamento e concepção dos ciclos do OPJP;
- b) **Comunidades de prática**: instituir comunidades de prática, presenciais ou virtuais, com o objetivo de fomentar discussões e compartilhar conhecimentos

para apoiar a melhoria contínua das atividades da equipe gestora;

- c) **Educação corporativa:** promover a participação da equipe gestora em eventos, cursos, *webinars*, encontros e seminários sobre temáticas alinhadas ao OPJP, favorecendo a aprendizagem contínua destes sujeitos;
- d) **Histórias de vida:** construir um repositório de conhecimentos no OPJP a partir do compartilhamento de experiências vivenciadas pelos membros da equipe gestora do Programa em suas atividades cotidianas;
- e) **Lições aprendidas:** compartilhar experiências entre os membros da equipe gestora do OPJP, registrá-las e, por meio de sua análise, encaminhar as ações necessárias para que as práticas de insucesso não sejam recorrentes, assim como promover a implantação das práticas positivas.

Tais práticas serão capazes de estimular, de diferentes maneiras, a criação do conhecimento organizacional entre os atores do Programa. Ademais, poderão auxiliar na construção de uma memória institucional, bem como de um repositório de conhecimentos para o OPJP, o que se constituirá em uma importante fonte de aquisição de conhecimentos para as futuras equipes que serão responsáveis pela gestão do Programa.

III) Instituir processos sistemáticos para coletar, organizar e disseminar a informação, facilitando o seu acesso e uso

A informação deve estar disponível aos seus usuários em um formato e linguagem que tornem possível a sua compreensão, caso contrário, ela deixará de atender a um propósito útil. Tal premissa justifica a necessidade

de tratar a informação, por meio de sua gestão, adotando um conjunto de atividades que viabilizem a sua significação e utilização pelos sujeitos, considerando-se as suas experiências e diferentes formas de percebê-la.

Nesse contexto, Salavati e Ebadi (2010) argumentam que os processos organizacionais são apoiados em informação e conhecimento, sendo necessário coletar, organizar e disseminar informações que tornem os sujeitos capazes de construir novos conhecimentos. De maneira mais específica, Bergeron (2003) elenca um conjunto de atividades que podem contribuir para o uso estratégico da informação, atendendo aos propósitos organizacionais, a partir da sua edição, transferência, reaproveitamento e arquivamento, além do descarte daquelas informações consideradas não úteis.

A análise destas atividades no âmbito da gestão do OPJP revelou que apesar da existência de algumas ações de organização da informação, elas não resultam de um processo voltado especificamente para este fim. Como resultado, o acesso e utilização destas informações acaba por ficar comprometido, o que se torna um entrave à plena execução das atividades dos sujeitos que compõem o Programa. Como já foi exposto, a participação popular e o cumprimento das atividades dos membros da equipe do OPJP demandam um bom acesso à informação, de modo que todos esses sujeitos, com as suas capacidades cognitivas, possam utilizá-la de maneira consciente.

Por conseguinte, a **instituição de processos sistemáticos de coleta, organização e disseminação da informação** pela gestão do OPJP poderão contribuir substancialmente para a sua utilização pelos diferentes atores que o compõem, sendo esta a terceira diretriz técnica proposta nesta pesquisa.

Nesse aspecto, no que diz respeito à coleta de informações, observou-se que as fontes informacionais pesquisadas em maior medida pelos

atores que compõem o OPJP são as mídias sociais, destacando-se, aqui, as conversas pelo aplicativo WhatsApp e notícias veiculadas em portais da internet. Apesar da existência de outras fontes, contendo relatórios de gestão e atas das reuniões, a maioria dos membros da equipe gestora não faz uso delas. Por fim, observou-se, também, que algumas informações são disponibilizadas a apenas parte da equipe.

Tais problemas revelam, de um lado, o risco da busca por informações em fontes não seguras, a exemplo das redes sociais e alguns *sites* da internet. A esse respeito, Zattar (2017, p. 286) ressalta que “tais atitudes exigem práticas informacionais críticas e éticas sob a perspectiva de ações solidárias e competentes para a busca, produção, uso e compartilhamento de informações nos mais diferentes contextos”.

No entanto, constatou-se que nem todos os sujeitos que fazem parte do OPJP, notadamente dentre os membros das comunidades, possuem as **competências informacionais** necessárias para atuar de maneira participativa junto ao Programa, sendo a busca por informações nestas fontes informais um risco à sua participação com base em informações seguras. Por outro lado, a indisponibilidade de algumas informações compromete o seu acesso e uso por parte da equipe gestora. Nesse sentido, buscando contribuir com soluções para o problema das fontes de coleta de informações, sugere-se que a gestão do OPJP adote as seguintes ações:

- a) **disponibilizar informações oficiais sobre o OPJP** a todos os membros da equipe gestora, por meio de comunicação oficial, fazendo uso do **e-mail institucional**;
- b) estabelecer um **canal de comunicação oficial**, por intermédio do e-mail institucional, entre a Secretaria

do OPJP e as demais secretarias municipais, de modo que toda a equipe gestora tenha acesso, a qualquer tempo, às informações sobre as demandas encaminhadas a cada secretaria;

- c) disponibilizar, no **site do OPJP**, informações referentes: às formas de participação da população em cada fase do OPJP; às ações previstas para cada ciclo e como elas vêm sendo cumpridas; às políticas públicas e demandas votadas em cada região orçamentária; às secretarias municipais responsáveis por estas demandas; ao andamento das obras já iniciadas; ao perfil da equipe gestora completa do Programa, incluindo-se todos os conselheiros de cada região;
- d) **criar um aplicativo do OPJP**, nas plataformas Android® e IOS®, disponibilizando as mesmas informações que serão alimentadas no site do Programa.

Diante das diferentes fontes informacionais citadas pela equipe gestora e da necessidade de modificar algumas informações, de modo que elas sejam disponibilizadas a novos grupos de usuários e compreendidas por todos, constatou-se que não existem estratégias específicas para definir os critérios de modificação da informação, sugerindo-se, portanto, que sejam estabelecidos, inicialmente, os públicos aos quais estas informações serão destinadas, além dos canais e os formatos pelos quais elas serão veiculadas. A partir daí devem ser definidas as modificações necessárias e também quais os produtos informacionais que poderão ter um maior alcance junto a estes públicos.

Já no que concerne à transferência da informação, em que pese existirem diferentes canais utilizados para este fim, constatou-se a

ausência de um processo institucionalizado de comunicação e transmissão de informações. Por conseguinte, sugere-se à gestão do OPJP a adoção de medidas como:

- a) criação de um e-mail institucional para todos os membros da equipe gestora do Programa;
- b) criação de um sistema de informações para a Secretaria Executiva do OPJP, interligado, ao menos, por intranet, com livre acesso por todos os membros da equipe gestora, observando-se os requisitos necessários à segurança da informação;
- c) definição de critérios de controle para a edição, acesso e compartilhamento da informação;
- d) definição do tipo de conteúdo que deve ser veiculado por meio das mídias sociais.

É importante frisar que a criação de um sistema de informações para o OPJP deve ser feita adotando-se uma metodologia participativa, de modo que todos os seus usuários possam identificar as suas necessidades de uso e, a partir destas informações, auxiliar na construção do sistema.

Ressalte-se ainda que, considerando a confidencialidade de algumas informações, devem ser pensadas áreas do sistema com acesso restrito aos gestores do Programa. Com isto, a segurança das informações será garantida, ao mesmo tempo que o Programa fará uso de uma ferramenta capaz de tornar a informação acessível a todos os membros da equipe gestora, evitando-se as atuais práticas identificadas entre a equipe de armazenamento em suportes individuais, que acabam por reduzir o acesso à informação. Outrossim, o sistema de informações poderá contribuir para o armazenamento seguro da informação, minimizando o problema da perda de documentos impressos ou da retenção da informação.

Além disso, o acesso a tais informações, a partir deste sistema, poderá minimizar o risco de descarte de informações que podem ser úteis para a equipe. Diante da atual ausência de critérios institucionalizados para a eliminação da informação, o descarte da informação disponível no sistema só poderá ser realizado mediante critérios pré-estabelecidos e por usuários autorizados.

Este conjunto de medidas que compõem esta diretriz poderão maximizar os resultados quanto à organização da informação, tornando-a mais acessível e ampliando os requisitos de segurança para a sua guarda e disponibilização.

8

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa apresentou como objetivo geral analisar a contribuição que as ações de Gestão da Informação e do Conhecimento podem trazer à gestão do Orçamento Participativo do município de João Pessoa/PB. Tal objetivo foi delineado buscando-se responder ao questionamento: como as ações de Gestão da Informação e do Conhecimento poderão contribuir com a gestão do Orçamento Participativo de João Pessoa?

Para a sua construção teórica, adotou-se como princípio que a informação e o conhecimento se constituem nos recursos fundamentais à efetivação da participação popular, ao exercício da cidadania e à melhoria da gestão pública. Para isso, tanto a informação como o conhecimento devem ser acessíveis a todos os cidadãos e, principalmente no âmbito da administração pública, devem ser utilizados de maneira estratégica, o que requer a implantação de processos de GI e GC.

No plano metodológico, tratou-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa, utilizando como estratégias de pesquisa o levantamento bibliográfico, a pesquisa documental e o estudo de caso. Os objetivos foram atingidos a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com os gestores, articuladores e conselheiros municipais e regionais do OPJP, da realização de

grupos focais com membros das comunidades de João Pessoa, além da observação participante nas assembleias regionais e da análise documental, adotando-se, ainda, a análise de conteúdo como método de análise dos dados.

Quanto aos seus resultados, a análise desse processo no OPJP permitiu identificar a existência de algumas ações de GI e de GC, sem que elas fossem, contudo, fruto de um processo planejado especificamente para a gestão dos fluxos informacionais do OPJP. Assim, por mais que sejam adotadas ações pontuais no âmbito da gestão técnica, elas não são capazes de garantir um amplo acesso e uso da informação e do conhecimento por todos os sujeitos, o que se põe como um entrave à plena exequibilidade do Programa.

Com isso, foi possível confirmar a tese de que o Orçamento Participativo de João Pessoa, da maneira como vem sendo gerido, não atinge plenamente o seu principal objetivo, pois as ações de gestão da informação e do conhecimento existentes no Programa ainda são incipientes.

Ademais, a análise realizada permitiu identificar a existência de uma visão bastante limitada por parte dos cidadãos acerca dos papéis que estes devem desempenhar junto ao OPJP, como também da importância da participação popular em todo o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas municipais.

Some-se a isso a limitação destes sujeitos quanto às possibilidades de buscar, produzir, compartilhar e utilizar informações e conhecimentos, em virtude da ausência de competências informacionais que lhes permitam uma atuação mais efetiva na gestão do Programa. Estas limitações acabam por comprometer não apenas a existência de uma consciência cidadã da população, mas também as

possibilidades de criação, disseminação e utilização de informações e conhecimentos.

Tais achados validam a primeira hipótese da pesquisa, segundo a qual existe a necessidade de desenvolver um conjunto de competências informacionais para que os cidadãos que fazem parte do OPJP atuem de maneira participativa junto ao Programa. Considerando que o desenvolvimento destas competências informacionais está relacionado às experiências e aprendizagens contínuas dos sujeitos, não se pode prescindir de uma efetiva capacidade de acessar, avaliar e utilizar a informação de forma analítica e colaborativa, algo somente garantido através do exercício da cidadania, que se caracteriza por estar fundamentado na reflexão, na crítica e no diálogo.

Identificou-se ainda que a equipe gestora do Programa deixa de exercer alguns papéis fundamentais que deve desempenhar, sobretudo no que diz respeito às questões informacionais. Nesse sentido, as oportunidades de criação do conhecimento no OPJP não são potencializadas.

De um lado, detectou-se que os conhecimentos necessários à gestão do OPJP não são identificados previamente, o que prejudica a busca por estes conhecimentos e o planejamento das ações do Programa. Por outro lado, a ausência de um planejamento dos espaços próprios para a criação do conhecimento entre os diferentes atores que compõem o OPJP acaba por reduzir as oportunidades de aquisição de novos conhecimentos.

Ressalte-se também que, devido à ausência de um processo de gestão informacional no Programa, as ações de registro, edição, transferência, reaproveitamento, arquivamento e descarte da informação não são empregadas a partir de procedimentos, métodos e suportes padronizados, ficando, muito frequentemente, a critério de cada membro da equipe a escolha de como será realizado o tratamento e organização

da informação. Com isso, informações e conhecimentos importantes para a gestão acabam por se perderem, comprometendo o acesso e uso da informação por todos os que dela necessitam.

A partir destes resultados, foi possível validar a segunda e a terceira hipóteses da pesquisa. Destarte, confirmou-se que a gestão dos fluxos informacionais necessária à formulação e à avaliação de algumas das políticas públicas desenvolvidas no município a partir do OPJP, como também à própria gestão do Programa, não é realizada de forma profissional, carregando consigo inúmeros equívocos, lacunas e fragilidades no que se refere às possibilidades de criação e compartilhamento do conhecimento, sendo esta a segunda hipótese da pesquisa.

Foi possível confirmar ainda a hipótese de que existe um denso fluxo informacional que circula pela rede que compõe o OPJP, mas este ainda não é devidamente percebido pela gestão do Programa, o que acaba por comprometer o acesso e uso da informação por parte dos vários atores que integram essa rede.

A partir daí, foram propostas diretrizes capazes de contribuir com a implantação de um processo de GIC com base nas especificidades do OPJP. Para tanto, foi necessário levar em consideração a natureza democrático-participativa deste Programa, posto que a participação popular é fundamental para a concretização dos seus objetivos.

Nesse sentido, diante das limitações percebidas entre os membros das comunidades do município de João Pessoa, inferiu-se que as medidas iniciais que devem ser adotadas pela gestão do Programa devem ser de cunho educativo. Isto porque, enquanto não houver a conscientização da população sobre a importância de participar ativamente do OPJP, as possibilidades de criar e compartilhar informações e conhecimentos capazes de contribuir com a formulação das políticas públicas

municipais, bem como o seu devido acompanhamento e avaliação, estarão sempre limitadas a uma pequena parcela da sociedade.

Observou-se também a necessidade de que seja adotado um conjunto de medidas capazes de contribuir com a gestão dos fluxos informacionais do programa, de modo que este seja um processo institucionalizado. Por conseguinte, foram propostas diretrizes de cunho técnico, fundamentadas na adoção de ações de GIC pensadas para o OPJP.

Por fim, conclui-se que as ações de GIC aqui propostas poderão contribuir com a gestão do OPJP por: proporcionarem um maior alcance da população da cidade de João Pessoa para que conheçam o OPJP; maximizar as oportunidades de participação popular, tornando-os capazes de atuarem nos centros de decisão de maneira competente quanto à busca, produção, acesso, disseminação e uso da informação e do conhecimento; contribuir com uma melhor gestão dos fluxos informacionais do OPJP, potencializando o uso da informação e do conhecimento em sua gestão; contribuir para aprimorar os serviços oferecidos pela gestão pública municipal, viabilizando a melhoria da qualidade de vida da população do município de João Pessoa.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA NETO; R. C. D. **Gestão do conhecimento em organizações:** proposta de mapeamento conceitual integrativo. São Paulo: Saraiva, 2008.

ÁLVARES, L.; ARAÚJO JÚNIOR, R. H. Marcos históricos da Ciência da Informação: breve cronologia dos pioneiros, das obras clássicas e dos eventos fundamentais. **TransInformação**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 195-205, set./dez., 2010.

ARAÚJO, C. A. Á. Fundamentos da Ciência da Informação: correntes teóricas e o conceito de informação. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 57-79, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/pgc/article/view/19120/10827>. Acesso em: 13 dez. 2017.

ARAÚJO, C. A. Á. Uma história intelectual da Ciência da Informação em três tempos. **RACIn**, João Pessoa, v. 5, n. 2, p. 10-29, jul./dez. 2017. Disponível em: http://racin.arquivologiauepb.com.br/edicoes/v5_n2/racin_v5_n2_artigo01.pdf. Acesso em: 16 dez. 2017.

ARNSTEIN, S. R. A Ladder Of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 2007.

AVRITZER, L. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 561-598.

BARBOSA, R. R. Gestão da informação e do conhecimento: origens, polêmicas e perspectivas. **Informação & Informação**, Londrina, v. 13, n.esp., p. 1-25, 2008.

BARBOUR, R. **Grupos focais**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARREIRA, I. A. F. Participação: experiências, significados e rede de poderes em municípios cearenses. *In*: HEREDIA, B. M. A. et al. **Política, governo e participação popular**: conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012. p. 167-189.

BARRETO, A. A. A condição da informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 67-74, 2002.

BATES, M. J. The invisible substrate of Information Science. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 50, n. 12, p. 1043-1050, 1999.

BATISTA, F. F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: Ipea, 2012.

BEÇAK, R. Instrumentos de Democracia Participativa. **Revista de Ciências Jurídicas (UEM)**, v. 6, n. 2, jul./dez., 2008.

BERGERON, B. P. **Essentials of knowledge management**. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2003.

BEZERRA, M. O. Formas de participação popular e produção de interesses coletivos: observações a partir de duas experiências no Estado do Rio de

Janeiro. *In*: HEREDIA, B. M. A. et al. **Política, governo e participação popular**: conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012. p. 111-165.

BORKO, H. Information Science: what is it? **American Documentation**, v. 19, n. 1, p. 3-5, jan. 1968. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EdbertoFerneda/k---artigo-01.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2017.

BRAMAN, S. **Change of state**: information, policy and power. Cambridge, MA: MIT Press, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. Brasília: CGU, 2013.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. DOU. Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 27 dez. 2017.

BREMAEKER, F. E. J.; GONÇALVES, L. E. A prática do Orçamento Participativo. *In*: **Observatório de informações municipais**. Rio de Janeiro, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BUCKLAND, M. K. Information as thing. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 42, n. 5, p. 351-360, 1991. Disponível em: <http://people.ischool.berkeley.edu/~buckland/thing.html>. Acesso em 19 dez. 2017.

BUKOWITZ, W. R.; WILLIAMS, R. L. **Manual de gestão do conhecimento: ferramentas e técnicas que criam valor para a empresa**. São Paulo: Bookman, 2002.

CAPURRO, R.; HJORLAND, B. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148-207, jan./abr. 2007.

CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva no Orçamento Participativo**. Vitória: EDUFES, 2015.

CARVALHO, A. P. M. **A contribuição da Gestão Social do Conhecimento na construção de um espaço de participação da sociedade na Administração Pública**. 2013. 142 f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília – DF, 2013.

CHALMETA, R.; GRANGEL, R. Methodology for the Implementation of Knowledge

Management Systems. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, v. 59, n. 5, p. 742-755, 2008. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/asi.20785>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado**. São Paulo: Senac Editora, 2003.

CONEGLIAN, A. L. O.; SANTOS, C. A.; CASARIN, H. C. S. Competência em informação e sua avaliação. *In*: VALENTIM, M. L. P. (org.). **Gestão, mediação e uso da informação**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 8-28, 2010.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em Administração**. 10. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

CRUZ, G. R. Gestão pública participativa: o papel da reforma do Estado e dos movimentos sociais. **Revista de Ciência Política**, n. 38, p. 34-48, ago. 2008.

DALKIR, K. **Knowledge Management in theory and practice**. Burlington, USA: Elsevier, 2005.

DAVENPORT, E.; CRONIN, B. Knowledge management: semantic drift or conceptual shift? **Journal of Education for Library and Information Science**, v. 41, n. 4, p. 294-306, 2000. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/40324047?seq=5#page_scan_tab_contents. Acesso em: 06 jan. 2018.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da Informação**: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998.

DE PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidade da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

DE SORDI, J. O.; CARANDINA, T. Comportamento informacional: proposição de artefato para reflexão de interdependências entre dimensões

de qualidade da informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 20, n. 3, p.152-177, jul./set. 2015.

DIAS, N. 25 years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement? *In*: DIAS, N. (Org.). **Hope for democracy: 25 years of Participatory Budgeting worldwide**. São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association, 2014. p. 21-27.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, E. N.; LIRA, S. de L.; LIRA, W. S. Gestão do conhecimento: origem, evolução, conceitos e ações. *In*: DUARTE, E. N.; LLARENA, R. A. da S.; LIRA, S. de L. (Org.). **Da informação à auditoria do conhecimento: a base para a Inteligência Organizacional**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014. p. 269-308.

ESTEBAN NAVARRO, M. Á.; BONILLA, D. N. Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia: la dimensión estratégica de la información. **El profesional de la información**, julio-agosto, v. 12, n. 5, p. 269-281, 2003. Disponível em: <http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2003/julio/3.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2017.

FEDOZZI, L. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

FEDOZZI, L.; BARBOSA, E. M. Participação e consciência social: o Orçamento Participativo de Porto Alegre e a demopedia. *In*: FREURY, S.; SUBIRATS, J.; BLANCO, I. (Orgs.). **Respostas locais a inseguranças globais: inovação e mudança no Brasil e Espanha**. Barcelona, Espanha: CIDORB, 2008.

FEDOZZI, L. J.; LIMA, K. C. P. Participatory Budgets in Brazil. *In*: DIAS, N. (Org.). **Hope for democracy: 25 years of Participatory Budgeting world-wide**. São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association, 2014. p. 153-164.

FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRADE, M. A. F. Mídia e cidadania. **Inf. & Soc.:Est.**, João Pessoa, v. 12, n. 1, 2002. Disponível em: <http://www.brapci.inf.br/index.php/article/download/13363>. Acesso em: 02 dez. 2017.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, n. 5, 119-138, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/1982/1731>. Acesso em: 12 dez. 2017.

GEERTZ, C. **O saber local: novos ensaios em Antropologia interpretativa**. 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

GUTIÉRREZ, M. P. **Gestión del conocimiento em las organizaciones: fundamentos, metodología y praxis**. Ediciones Trea: Gijón, 2008.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido Antônio de Almeida. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. **Passado como futuro**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993.

HEREDIA, B. M. A. et al. **Política, governo e participação popular:** conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

HESSEN, J. **Teoria do conhecimento.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

JOÃO PESSOA. **Lei Municipal nº 10.429, de 14 de fevereiro de 2005.** Estrutura Administrativa da Prefeitura do Município de João Pessoa. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2005/1042/10429/lei-ordinaria-n-10429-2005-estrutura-administrativa-da-prefeitura-do-municipio-de-joao-pessoa>. Acesso em: 13 jul. 2018.

JOÃO PESSOA. **Lei Municipal nº 11.903, de 29 de março de 2010.** Institucionaliza o Orçamento Democrático no âmbito do município de João Pessoa e dá outras providências. Semanário oficial. João Pessoa, PB, 28 mar-03 abr. 2010. Disponível em: file:///C:/Users/M%C3%A1rcia/Desktop/UFPB/Tese/Documentos%20OPJP/Seman%C3%A1rio%20oficial%202010_1211.pdf. Acesso em: 14 jul. 2018.

JOÃO PESSOA. **Lei Ordinária nº 12.539, de 12 de março de 2013.** Institucionaliza o Orçamento Participativo no âmbito do município de João Pessoa, alterando dispositivos da Lei n.º 11.903, de 29 de março de 2010 e dá outras providências. Semanário oficial. João Pessoa, PB, 10-16 mar. 2013. Disponível em: http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/03/2013_1363.pdf. Acesso em: 14 out. 2017.

KOBASHI, N. Y.; TÁLAMO, M. F. G. M. Informação: fenômeno e objeto de estudo da sociedade contemporânea. **Transinformação**, Campinas, n. 15 (ed. esp.), p. 7-21, set./dez. 2003.

LE COADIC, Y. F. **A Ciência da Informação.** 2. ed., rev. atual. Brasília: Briquet de Lemos, 2004.

LIMA, J. L. O.; ALVARES, L. Organização e representação da informação e do conhecimento. *In*: ALVARES, L. (Org.) **Organização da informação e do conhecimento: conceitos, subsídios interdisciplinares e aplicações**. São Paulo: B4 Ed., 2012. p. 21-48.

LIU, S. M.; YUAN. Q. The Evolution of Information and Communication Technology in Public Administration. **Public Administration and Development**, v. 35, n. 2, p. 140-151, jun. 2015.

LONGO, R. M. J. et al. **Gestão do conhecimento: a mudança de paradigmas empresariais no século XXI**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2014.

LOPES, A. A.; FREIRE, I. M. Orçamento participativo: uma abordagem na perspectiva da Ciência da Informação. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 17-29, jan./jun. 2011.

LOUREIRO, J. M. M. Socialização da informação: nadando contra a corrente. **Inf. & Soc.:Est.**, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 81-93, 2002. Disponível em: http://www.brapci.inf.br/_repositorio/2010/11/pdf_b45be59f77_0013347.pdf. Acesso em: 21 dez. 2017.

MACHADO, E. C.; VERGUEIRO, W. A prática da gestão participativa em espaços de acesso à informação: o caso das bibliotecas públicas e das bibliotecas comunitárias. **Revista Interamericana de Bibliografia**, Colômbia, v. 33, n. 1, jun. 2010.

MARTINS, G. A.; THEÓFILO; C. R. **Metodologia da investigação científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MATOS, O. Sociedade: tolerância, confiança, amizade. **Revista USP**, São Paulo, n. 37, p. 92-100, mar./mai. 1998.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à teoria geral da Administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MCGEE, J. V.; PRUSAK, L. **Gerenciamento estratégico da informação: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MINGHELLI, M. **Orçamento Participativo: uma leitura jurídico-política**. Canoas: Ed. ULBRA, 2005.

MIRANDA, S. V.; STREIT, R. E. O processo de gestão da informação em organizações públicas. *In: I Encontro de Administração da Informação. Anais eletrônicos*[...] Florianópolis/SC, out. 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enadi309.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

MORIN, E. Da necessidade de um pensamento complexo. *In: MARTINS, F. M.; SILVA, J. M. (Org.). Para navegar no século XXI: Tecnologias do imaginário e cibercultura*. Porto Alegre: Sulina, 2003.

NASSUNO, M. **Burocracia e participação: a gestão no orçamento de Porto Alegre**. Vinhedo: Editora Horizonte, 2011.

NOBLAT, P. L. D. et al. **Orçamento Público: conceitos básicos**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2014.

NONAKA, I. A empresa criadora de conhecimento. *In: TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. Gestão do conhecimento*. Porto Alegre: Bookman, 2008. p. 39-53.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento na empresa:** como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. 12. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

NONAKA, I.; TOYAMA, R. Criação do conhecimento como processo sintetizador. *In:* TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. **Gestão do conhecimento.** Porto Alegre: Bookman, 2008. p. 91-117.

OLIVEIRA, M. S. Ação coletiva e defesa de direitos nas comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto de Salobro e Jacurutu, Oeste da Bahia. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 4, n. 1, p. 72-93, fev. 2017.

OLIVEIRA, R. C. R. **Administração pública, concessões e terceiro setor.** 3 ed. São Paulo: Método, 2015.

OLIVEIRA, V. P. Uma informação tácita. **DataGramZero** - Revista da Ciência da Informação, v. 6, n. 3, 2005.

OLIVEIRA, W. F. **Constituição e Democracia Participativa:** a questão dos orçamentos públicos e os conselhos de direitos e garantias. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2014.

ORTEGA, A. R. **De la administración pública a las políticas públicas:** ensayos desde la ciencia política. México, D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2012.

PAIVA, B.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 250-259, jul./dez. 2010.

PARTICIPATORY BUDGETING PROJECT. **Participatory Budgeting:** next generation democracy, aug. 2016. Disponível em: <https://www.participatorybudgeting.org/white-paper/>. Acesso em: 03 jan. 2018.

PIRES, R. R. **Orçamento**: controle social sobre gasto público – Bloco 2. Conversa sobre política, 15 fev. 2013. Podcast. MP3 (13 min). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CONVERSA-SOBRE-POLITICA/435547-ORCAMENTO-CONTROLE-SOCIAL-SOBRE-GASTO-PUBLICO-BLOCO-2.html>. Acesso em: 20 out. 2018.

PONJUAN DANTE, G. **Gestión de información**: dimensiones e implementación para el éxito organizacional. Gijón, Asturias: Trea, 2007.

PORTO DE OLIVEIRA, O. **Embaixadores da participação**: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil. 2013. 292 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Orçamento Participativo**. 2017. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/op/>. Acesso em: 08 nov. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Regimento Geral do Orçamento Democrático de João Pessoa**. 2010. Disponível em: http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/03/regimento_OD_2010.pdf. Acesso em: 03 ago. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Regimento Interno do Orçamento Participativo de João Pessoa**. João Pessoa, 2013. 7 p.

PROBST, G.; RAUB, S.; ROMHARDT, K. **Gestão do conhecimento**: os elementos construtivos do sucesso. Porto Alegre: Bookman, 2002.

REZENDE, D. A. **Planejamento Estratégico Público ou Privado**: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RIBEIRO, B. A.; PINHO NETO, J. A. S. Análise do processo de gestão da informação nos projetos artístico-culturais desenvolvidos pelo Centro Cultural Piollin. **Inf. Inf.**, Londrina, v. 21, n. 3, p. 258-285, set./dez. 2016.

RIBEIRO, R. J. B.; BLIACHERIENE, A. C. **Construindo o planejamento público**: buscando a integração entre política, gestão e participação popular. São Paulo: Atlas, 2013.

ROSSATO, M. A. **Gestão do conhecimento**: a busca da humanização, transparência, socialização e valorização do intangível. Rio de Janeiro: Interciência, 2003.

SABARIEGO GÓMEZ, M. J. La construcción y socialización del conocimiento en el contexto de los procesos de la globalización neoliberal. **Katálisis**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 13-20, 2003.

SAEGER, M. M. M. T. et al. Organização, acesso e uso da informação: componentes essenciais ao processo de Gestão da Informação nas organizações. **Páginas A&B**: Arquivos e Bibliotecas, Porto, v. 3, n. 6, p. 52-64, 2016.

SAEGER, M. M. M. T.; PINHO NETO, J. A. S. Gestão da informação e do conhecimento e redes de colaboração: as contribuições para o Orçamento Participativo do município de João Pessoa/PB. *In*: DUARTE, E. N.; ESTEBAN NAVARRO, M. A.; LLARENA, R. A. S. (Org.) **Comunicando hemisférios**: informação e conhecimento, Brasil e Espanha. João Pessoa: Editora da UFPB, 2016. p. 249-279.

SAEGER, M. M. M. T.; PINHO NETO, J. A. S.; LOUREIRO, J. M. M. Socialização da informação e do conhecimento: uma proposta emancipadora para a efetivação de instrumentos de democracia participativa. **Inf. & Soc.:Est.**, João Pessoa, v. 28, n. 1, p. 109-122, jan./abr. 2018. Disponível

em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/34324>.
Acesso em: 12 set. 2018.

SALAVATI, A.; EBADI, S. A model for application of Knowledge Management in Public Organizations in Iran. **World Academy of Science, Engineering and Technology International Journal of Industrial and Manufacturing Engineering**, v. 4, n.6, p. 624-628, 2010. Disponível em: <https://waset.org/Publication/a-model-for-application-of-knowledge-management-in-public-organizations-in-iran/10982>. Acesso em: 28 set. 2018.

SANTOS, B. S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 455-559.

SANTOS, B. S. **Um discurso sobre as ciências**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 39-82.

SANTOS, C. D.; VALENTIM, M. L. P. As interconexões entre a gestão da informação e a gestão do conhecimento para o gerenciamento dos fluxos informacionais. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 4, n. 2, p. 19-33, jul./dez. 2014.

SANTOS, E. M.; DUARTE, E. A.; PRATA, N. V. Cidadania e trabalho na sociedade da informação: uma abordagem baseada na competência informacional. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 208-222, set./dez. 2008.

- SARACEVIC, T. Ciência da Informação: origem, evolução e relações. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 1996.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Orientações curriculares para o ensino médio**. v. 3. Brasília: Ministério da Educação, 2006. 133 p.
- SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Orçamento Participativo**. João Pessoa, 2015. 2 p.
- SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Orçamento Participativo Criança e Adolescente**. João Pessoa, 2013. 4 p.
- SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Relatório Parcial de Gestão: Ciclo do Orçamento Participativo de 2018**. João Pessoa, jan./jun. 2018.
- SILVA, A. H.; MOURA, G. L. Cultura organizacional: uma discussão envolvendo conceitos, modelos e perspectivas. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Málaga, n. 20, may. 2013.
- SILVA, A. K. A.; MOREIRA, E. C. de B.; MONTEIRO, S. A. Gestão da Informação: das origens aos modelos conceituais. *In*: DUARTE, E. N.; LLARENA, R. A. da S.; LIRA, S. de L. (Org.). **Da informação à auditoria**

do conhecimento: a base para a Inteligência Organizacional. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014. p. 269-308.

SILVA, H. et al. Inclusão digital e educação para uma competência informacional: uma questão de ética e cidadania. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 28-36, jan./abr. 2005.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SILVA, N. B. X.; PINHO NETO, J. A. S. A contribuição da Ciência da Informação para a Gestão do Conhecimento: um estudo teórico e prático. **Biblios:** Revista de Biblioteconomia e Ciência da Informação, n. 62, p. 76-88, 2016.

SILVESTRE, H. C. **Gestão pública:** modelos de prestação no serviço público. Lisboa, Portugal: Escolar Editora, 2010.

SOUZA, E. D.; DIAS, E. J. W.; NASSIF, M. E. A gestão da informação e do conhecimento na Ciência da Informação: perspectivas teóricas e práticas organizacionais. **Inf. & Soc.:Est.**, João Pessoa, v. 21, n. 1, p. 55-70, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/4039/5598>. Acesso em: 22 nov. 2017.

TAKAHASHI, T. (Org). **Sociedade da informação no Brasil:** livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

THUSWOHL, M. **Orçamento Participativo ganha o Brasil e o mundo**. 2012. Disponível em: <http://www.swissinfo.ch/por/politica/>

democracia-direta_or%E7amento-participativo-ganha-o-brasil-e-o-mundo/33937370. Acesso em: 03 jan. 2018.

TOMMASI, L. Juventude, projetos sociais, empreendedorismo e criatividade: dispositivos, artefatos e agentes para o governo da população jovem. **Passagens**: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 287-311, mai./ago. 2014.

VALENTIM, M. L. P. Gestão da informação e gestão do conhecimento: especificidades e convergências. **INFOhome**, Londrina, 2004. Disponível em: http://www.ofaj.com.br/colunas_conteudo.php?cod=88. Acesso em: 06 jan. 2018.

WIIG, K. M. Knowledge management in public administration. **Journal of Knowledge Management**, v. 6, n. 3, p. 224-239, 2002. Disponível em: <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/13673270210434331>. Acesso em: 27 dez. 2017.

ZATTAR, M. Competência em informação e desinformação: critérios de avaliação do conteúdo das fontes de informação. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 285-293, nov. 2017. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/4075>. Acesso em: 05 out. 2018.

SOBRE OS AUTORES

Márcia Maria de Medeiros Travassos Saeger

Márcia Maria de Medeiros Travassos Saeger é doutora em Ciência da Informação, mestre e bacharel em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

É professora de Administração do Centro de Ciências Aplicadas e Educação da UFPB e integra o Núcleo de Pesquisas sobre Gestão da Informação e do Conhecimento e Tecnologias – GICTEC.

Júlio Afonso Sá de Pinho Neto

Júlio Afonso Sá de Pinho Neto é pós-doutor em Ciência da Informação pela Faculdade de Comunicação e Documentação da Universidade de Murcia, Espanha, doutor e mestre em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), especialista em Teoria e Metodologia da Comunicação pela Universidade Federal do Pará (UNIFAP) e graduado em Comunicação Social pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

É professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI), do Programa de Pós-Graduação em Gestão nas Organizações Aprendentes (MPGOA) e professor de Administração do Centro de Ciências Aplicadas e Educação da UFPB. É líder do Núcleo de Pesquisas sobre Gestão da Informação e do Conhecimento e Tecnologias – GICTEC.



Este livro foi diagramado pela Editora UFPB em 2020, utilizando a fonte Minion Pro. Impresso em papel Offset 75 g/m² e capa em papel Supremo 250 g/m².

