



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Gestão de Políticas Sociais

**Gerencialismo e território: Apontamentos sobre contradições
entre conceitos e métodos**

Raphael Pereira Marques¹

Resumo: O artigo busca refletir acerca do conceito de gerencialismo na gestão de políticas sociais, como uma tendência neoliberal nessas, e a noção de território e suas contribuições para a análise da gestão pública. Trata-se de revisar categorias fomentadas pelo discurso gerencial como governança, controle e eficiência, que operam por metodologias homogeneizantes, e a heterogeneidade proporcionada pelo debate socioterritorial. Nota-se que as práticas e orientações da nova gestão pública caminham no sentido oposto dos estudos territoriais, ignorando singularidades e dinâmicas próprias do cotidiano de relações dos diferentes sujeitos abrigados no território.

Palavras-chave: Gestão de políticas sociais; Território; Gerencialismo; Nova gestão pública.

Abstract: The article seeks to reflect on the concept of managerialism in the management of social policies, as a neoliberal tendency in them, and the notion of territory and its contributions to the analysis of public management. It is a question of revising categories fomented by managerial discourse such as governance, control and efficiency, which are operated by standardizing methodologies, and the heterogeneity provided by the socio-territorial debate. It is noteworthy that the practices and guidelines of the new public management move in the opposite direction of territorial studies, ignoring the peculiarities and dynamics characteristic of the everyday relations of the different subjects housed in the territory.

Keywords: Management of social policy; Territory; Management; New Public Management.

1. Introdução

A reconfiguração capitalista com as transformações introduzidas pelo neoliberalismo provocou alterações profundas na pauta dos estudos sobre a gestão pública e sobre a própria ação pública (DARDOT; LAVAL, 2017). A máxima do ajuste fiscal do

¹ Advogado, Mestrando em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – rphmarques@gmail.com.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Estado, proferida a nível global por diversos organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI, defendia a redução dos gastos do Estado e a potencialização de sua eficiência através do mote concorrencial do mercado, exaltando a gestão empresarial e emitindo diretrizes para que a gestão pública incorporasse suas práticas de governança.

Desse modo, surgia uma nova forma de pensar as políticas públicas, o que se denominou de gerencialismo, ou nova gestão pública, como é comumente conhecido no chamado “campo de públicas”. Na área das políticas sociais, a chamada gestão social passa a ser enfatizada nos estudos do campo, embora desde antes tenha sido objeto de sua análise, servindo de estratégia para implantação do pensamento neoliberal na esfera pública em todo mundo (SILVA, 2013). Tratava-se de priorizar a redução do papel social do Estado e o fomento ao mercado, além de mudanças na política social em si, cada vez mais submetida ao controle de parâmetros da eficiência mercadológica.

Diferentemente, a perspectiva dos estudos socioterritoriais pretendia uma virada conceitual e metodológica, ou “viradas”, em direção aos espaços que dão solidez às vivências dos sujeitos sociais, apreendendo a categoria “território”. A partir desses estudos, o território deveria não ser compreendido como palco desprovido de trajetória, mas sim categoria que “expressa, ao mesmo tempo, produção e reprodução das relações socioeconômicas, culturais e políticas, presentes nas redes de relações dos diversos sujeitos que ele abriga” (KOGA, 2013, pg.37). Pode-se dizer que a concepção territorial vem a acrescentar ao debate não somente em sua complexidade, mas também em sua riqueza ao representar parâmetros diversos daqueles tradicionais ao gerencialismo.

O presente artigo tem como objetivo estabelecer, por meio de pesquisa bibliográfica, algumas reflexões primárias sobre as contradições entre os conceitos e métodos empregados no discurso da nova gestão pública e as discussões que se consolidaram ao longo do tempo na perspectiva dos estudos socioterritoriais. Buscaremos discutir a escolha de “grandes questões” para a gestão pública, apreendendo algumas características que se inserem no pensamento gerencialista. Por outro lado, demonstraremos como as “viradas” conceituais próprias do debate territorial almejam uma perspectiva diferente para o entendimento da política social, diante de sua singularidade. Sendo assim, propomos uma discussão sobre tensões entre conceitos e metodologias que



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

possuem intenções semelhantes, no que se diz ao entendimento e a transformação da ação pública.

2. As grandes questões para o gerencialismo

Robert D. Behn, professor do Terry Sanford Public Policy Institute, vinculado à Duke University e associado à American Society for Public Administration (um *think tank*² para os estudos da gestão pública), publicou em artigo, ainda nos anos 90, algumas indagações acerca da necessidade da formulação de “grandes questões” pertinentes à gestão pública (BEHN, 1995). Essas questões percorriam, em sua essência, muitas inquietações que acompanhavam os estudiosos da administração pública e os próprios gestores e agentes públicos, em geral, da época. A análise sobre a formulação de “grandes questões” nos parece interessante vez que descobre o véu sobre o verdadeiro eixo de discussão que se desenrolava diante da hegemonia neoliberal.

Dessa maneira, nossa finalidade é desvendar a linha comum que traçava esses questionamentos, apreendendo, de certo modo, como se operava a lógica gerencialista por meio de seus métodos, ainda atuais na gestão pública. Sendo assim, Behn chega à conclusão de pelo menos três problemáticas cruciais para a análise da gestão pública de seu tempo, de acordo com as discussões que vinham se desenvolvendo. Estariam elas relacionadas ao que o próprio chama de *micromanagement*, *motivation* e *measurement*. Em tradução nossa, poderíamos nos referir à microgerenciamento, motivação e mensuração, respectivamente.

Ao descrever as características pertinentes à cada um desses três conceitos (microgerenciamento, motivação e mensuração), Behn informa ser possível a formulação das seguintes perguntas que resumiriam cada um deles. A partir de uma esquematização própria do autor, seriam elas:

“1. Microgerenciamento: Como os administradores públicos podem romper com o ciclo de microgerenciamento - excesso de regras processuais, que impede que as

² Os *think tanks* tiveram papel de destaque na reprodução dos valores do gerencialismo, principalmente em países como o Reino Unido e Estados Unidos, mas também na América Latina. Essas agências de produção de conhecimento durante muito tempo se voltaram para a cultura do empreendedorismo nos estudos e na prática da gestão pública, influenciando diretamente governos como o de Margareth Thatcher e Ronald Reagan (PAULA, 2005).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

agências públicas produzam resultados, as quais seguem as regras processuais, que levam à...?

2. Motivação: Como os administradores públicos motivam as pessoas (funcionários públicos, bem como aqueles que estão fora da autoridade formal do governo), para trabalhar de forma sólida e inteligente para alcançar fins públicos?

3. Mensuração: Como os gestores públicos podem medir as realizações de suas agências de maneira a ajudar a aumentar essas mesmas realizações?" (BEHN, 1995, pg. 315, tradução nossa)

É possível reparar um discurso comum que alinha todas as três grandes perguntas formuladas por Behn. Todas elas estão amparadas pelo mantra da “eficiência” gestão pública, no sentido da produção de resultados e redução de seus custos, assim como do controle de suas ações e agentes por meio da avaliação, mensurando suas práticas. Em outras termos, como ainda costumamos ouvir de políticos e gestores, tratava-se de “fazer mais com menos”³. Vale observar, então, que naquele momento já se encontravam presentes noções comuns ao discurso neoliberal, embutidas no debate sobre as grandes questões no campo de públicas, que pretendiam, desde a década de 80, transformar as ações do Estado e o próprio agente público. Dessa forma, “resultados”, “fins”, “realizações”, são palavras-chaves para o entendimento das questões colocadas.

Para aferição dessas mesmas palavras-chaves, os manuais de administração pública vinham cada vez mais enfatizando noções de avaliação como métodos de mensuração das políticas públicas, além de mecanismos de controle da ação pública, como o *accountability*, o controle interno ou externo. As alterações na estrutura do próprio pensar da administração pública a partir do gerencialismo (tendo pretensões de pensamento único) tornariam esses elementos, ou seja, a eficiência, o controle e a mensuração, centrais no discurso sobre toda e qualquer política pública, seja ela operacionalizada, ou não, diretamente pelo Estado.

Assim sendo, interessava ao gerencialismo a suposta otimização da gestão pública, maximizando a produção de resultado através de baixas despesas e, para isso, era necessário controle e avaliação permanentes. Conseqüentemente, foi criado um arcabouço regulatório e mensurador, sob os parâmetros do mercado, da ação do Estado. De fato,

³ Como ouvimos recentemente – e exatamente nessas palavras – do Secretário de Governo da Prefeitura de São Paulo, Mauro Ricardo, após o pedido de exoneração do Secretário de Assistência e Desenvolvimento Social do município que declarou sua saída por motivos relacionados a expansão da precarização da política de assistência social na cidade (SETO, 2019).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

desde os anos 80, por meio das instituições do Consenso de Washington, destacando-se também a OCDE⁴, assim como pelas consultorias, agências de avaliação de risco, espalhadas ao redor do mundo. Logo, houve um movimento de produção de normas e diretrizes que fizeram com que o discurso da “boa governança” entrasse em significativa expansão. A governança estava diretamente associada à preceitos de controle e avaliação sobre a atuação e os resultados do Estado, tal como se praticava no mercado.

Pode-se perceber nesta “governança” que o foco na responsabilidade individual e o controle sobre o indivíduo são norteadores nas propostas que se apresentaram e ainda se apresentam como solução para esses questionamentos. A dimensão individual da ação pública por meio de seus agentes sofreu severo aparelhamento para o seu controle por meio dos métodos de avaliação de seus resultados (GAULEJAC, 2007). Isto implicaria também em mecanismos externos e internos ao indivíduo, no caso ao agente público, para controle de sua “eficiência” e produção de “resultados”. Como Dardot e Laval apresentaram em sua obra ao dizer que “o que está em questão, portanto, é a capacidade dos atores privados de autodisciplinar-se considerando os interesses não apenas do seu estabelecimento, mas também do próprio sistema” (DARDOT; LAVAL, pg. 281).

Na realidade, como podemos perceber pelas próprias indagações de Behn em seu artigo, essa regulamentação promovida diante da propaganda da boa governança já não produzia em sua época os resultados esperados e acabavam, por fim, dispondo tão somente mecanismos de controle sobre a ação pública e sobre o agente público. Não se preocupavam, necessariamente, com a eficiência e com os objetivos da ação pública. Tratava-se de condicionar individualmente as ações do Estado e do agente público aos interesses do mercado. Tampouco se esperava que isso refletisse na eficiência de fato, no caso da política social, que deixava de ser politicamente compreendida como arena de lutas por acesso à cidadania, passando tão somente para questões de gerenciamento adequado de serviços, de eficiência da ação dos agentes públicos, noções vagas e comuns a todos objetivos que, porém, não explicavam os reais problemas estruturais que se desenvolvem nelas.

⁴ Estamos observando o reacender do debate sobre a entrada do Brasil na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organismo internacional das chamadas economias “mais ricas do mundo” e dominado pelo discurso gerencialista (MÁXIMO, 2019).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

3. As metodologias da nova gestão pública

De forma correlata, e aqui tratamos de uma das questões centrais, estaria, assim como para Behn, a questão da “mensuração”. Esta seria fundamental para a motivação dos agentes públicos e para a conseqüente desregulamentação de sua própria prática, desmontando-se a questão da desconfiança sobre os mesmos, que acarretava o problema pertinente ao microgerencialismo. Quesitos como eficácia, eficiência, resultados, e metodologias para a aferição de todos esses, se tornariam fundamentais para a elaboração, execução e avaliação, por exemplo, das políticas sociais.

Apresenta-se aqui uma transformação que se deu nos estudos, pesquisas, análises e avaliações sobre a gestão pública. Houve um claro deslocamento do seu sentido para a focalização em questões mensuráveis do agente público e da ação pública nos serviços, através da avaliação de suas atividades, que despolitizam o debate da formação histórica do Estado e das políticas públicas. Como bem informa Gaulejac: “Nos estudos de gestão, não se tratava de estudar os fenômenos de poder e dominação, como se configuram as desigualdades, quem paga e quem é beneficiado” (GAULEJAC, 2007, pg. 66). Tratava-se de ignorar seu lado estrutural, lidando com problemas meramente do seu funcionamento, com pretensões de verdade e um discurso comum.

Sobre as práticas avaliadoras, o economicismo tomou parte substantiva dos estudos para definição de metodologias com o intuito de impor certa racionalidade ao discurso gerencialista. Foram crescentes as ferramentas empregadas para avaliação dos resultados da ação pública, seja dos serviços públicos, de seus agentes e gestores que se utilizavam de mecanismos quantificadores da prática pública. No tocante à política social era pilar para seu entendimento e aprimoramento a avaliação a partir de números de atendimentos, de usuários beneficiados por políticas monetarizadas dessas, tudo para a compreensão dos resultados atingidos a partir de parâmetros demográficos e estatísticos de êxitos ou fracassos resultantes da ação social.

Novamente, Gaulejac (2007) faz inferências precisas ao dizer que:

“No mundo da racionalidade formal, todas as variáveis não mensuráveis são, de início, colocadas à parte, e depois, de fato, eliminadas. Referimo-nos a um *homo economicus*, indivíduo de comportamento racional, que oferece aos pesquisadores uma comodidade maior: podemos prever seu comportamento, otimizar suas opções, submetê-lo ao cálculo e programar sua existência. Nessa lógica de pensamento, excluímos da análise tudo aquilo que é considerado como irracional, porque não é



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

objetivável, não mensurável, não calculável. Os registros afetivos, emocionais, imaginários e subjetivos são considerados como não confiáveis e não pertinentes. No limite, eles não existem porque não sabemos atingi-los, analisá-los ou traduzi-los em números". (GAULEJAC, 2007, pg. 67)

Sob esse ponto de vista, ampliaram-se as metodologias de avaliação sob o prisma da quantificação. Estudos demográficos, setorializados e estabelecidos sob a base da estatística segmentadora foram empregados majoritariamente para a análise da gestão de políticas sociais. Nos chamados *papers* acadêmicos, pesquisas, relatórios produzidos por instituições científicas, e até mesmo em espaços de elaboração, execução e avaliação de políticas sociais no seio da administração pública foram ocupados por essa *expertise*. O que dizer, por exemplo, dos relatórios em planilhas de "resultados" atingidos pela política de assistência social no âmbito da Prefeitura do Município de São Paulo por meio de seu Observatório da Vigilância Socioassistencial? Tratam-se ali de dados relevantes, porém, acéfalos, deslocados de sentido histórico e dos territórios, das realidades de disputas de acesso à riqueza e cidadania travadas pelos sujeitos sociais em busca de seu direito à cidade.

Como é possível observar nos discursos e práticas da nova gestão pública, parecem prevalecer as abordagens censitárias e amostrais que tem como base para avaliação e elaboração de políticas públicas um amplo conjunto de informações socioeconômicas, relacionando aspectos de uma determinada população como renda, educação, habitação, entre outras variáveis. Os modelos sob os quais se estruturam e operam as políticas sociais no Brasil tem a característica de adotarem visões segmentadas da realidade social. Isso porque a questão social, ou as necessidades e as demandas da sociedade são compartimentadas e selecionadas em grupos populacionais, seja pelas características etárias, pelas condições de renda ou pela vulnerabilidade e risco pessoal e social.

Sendo assim, podemos apontar que a mensuração conforme os parâmetros estabelecidos pelo gerencialismo acabam por operar por, pelo menos, em duplo sentido. Por um lado temos o argumento do aperfeiçoamento dos recursos e a maximização dos resultados de agentes e gestores públicos, quantificando seus procedimentos e práticas, para assim, avaliar sob métodos economicistas a ação pública. Por outro, temos a avaliação nestes moldes servindo ao controle dos agentes e gestores públicos, dominando sua prática e impondo constante medo nesses ao descumprimento dos resultados estatísticos



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

esperados. O agente público encontra-se cerceado, por um lado, pela quantificação de sua eficiência e é incentivado, ou forçado, a perseguição de objetivos também quantificados.

4. As viradas dos estudos socioterritoriais

Na contramão de alguns desses conceitos e métodos encontram-se os estudos socioterritoriais em expansão nos espaços de discussão acerca da política social. Esses estudos tratariam de reformular concepções acerca do lugar, dos sujeitos e suas vivências, para aferir outras dimensões da vida social que não eram apreendidas por categorias tradicionais de perfis demográficos, uniformizantes e censitários, tal como proposto pelos métodos do gerencialismo. Como poderíamos ignorar uma dimensão tão importante para a compreensão da questão social, por exemplo, como os lugares de vivências, onde se constroem os cotidianos dos sujeitos sociais e imprimem dimensões riquíssimas ao entendimento das relações que, no território, são produzidas?

Mary Jane Spink e Peter Spink, em artigo publicado em revista, traduzem de forma elucidadora o desenvolvimento dos estudos socioterritoriais ao esquematizar o mesmo historicamente em três “grandes viradas” (SPINK; SPINK, 2017). Parece-nos interessante adotar esta bibliografia para análise da questão uma vez que apresenta um desenvolvimento acerca do processo de conceituação do território. Assim como Behn em seu artigo procurou indagar as principais questões para a gestão pública de sua época, acabando por contextualizar o momento histórico do debate com o avanço do discurso neoliberal nas diversas dimensões do Estado, Mary Jane Spink e Peter Spink realizaram um estudo da construção histórica da concepção do território para a pesquisa social.

Dessa forma, os autores apresentam as transmutações conceituais operadas no sentido da elaboração teórico-metodológica da noção de cotidiano, território e, até mesmo, redes de associação, como propõe o autor. Seriam elas: a “viradas para o mundo vivido”, a “virada para o lugar” e a “virada para a multiterritorialidade”. Cada uma estaria vinculada a uma ampliação de conceitos sobre o cotidiano, o tempo e o lugar. Primeiramente, estaria o giro da análise dos anos 60-80 dos estudos na virada para o mundo vivido, para os sujeitos em suas “rotinas”, entre movimentos de repetições e transformações, fora do mundo experimental, imergindo no mundo concreto do cotidiando vivido.

Nesse sentido, esclarecem primeiramente os autores que:



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

“Na busca de uma resposta inicial, podemos entender cotidiano como aquilo que está dentro da gama normal de possibilidades. Rotinas são partes das possibilidades, porém, ao contrário do que alguns continuam pensando, o cotidiano não é sinônimo de rotina. Escovamos os dentes todas as manhãs, é uma rotina. Vamos trabalhar e dependemos de ônibus, mas, às vezes, os ônibus estão em greve. Há dias em que chove bastante, e o córrego perto da casa alaga e as ruas ficam intransitáveis. Há dias que fazemos coisas bem diferentes e, não raro, coisas bem diferentes acontecem; ações e eventos que não são previsíveis, mas que estão na gama de possibilidades e expectativas. Morando em São Paulo, em 2017, não esperamos ter que correr para um abrigo por causa de um alerta de bombardeio. No entanto, ir dormir nas estações do metrô de Londres (o *Underground*) fazia parte do cotidiano de muitas pessoas, durante a década de 1940.” (SPINK; SPINK, 2017, pg. 594)

Era necessário virar-se para o cotidiano rico da realidade vivida. Analisar o rotineiro, nessa perspectiva, implicava em um esforço para o entendimento das relações sociais recolocadas em seu contexto do movimento temporal das vidas dos sujeitos. Nesse sentido, trabalhar esse conceito significa, ao mesmo tempo, reconhecer sua particularidade e suas possibilidades de conexão. Isto, pois, não significava extrair o cotidiano de uma totalidade na qual está inserido, alienando-o das estruturas que organização a sociedade como um todo. Porém, explorar a partir dela as mediações complexas que se dão no cotidiano vivido, ao contrário, significava inserir, concretamente, o cotidiano do homem ou da mulher que vive do trabalho e o que este oferece, enquanto padrão de dignidade e condição humana de viver.

Em seguida, buscou-se estabelecer uma relação dessas mesmas dinâmicas com o lugar em seu tempo. Estaria sendo colocada a “virada para o lugar”, analisando-se o cotidiano a partir “território vivido”, que associa ao espaço a dimensão do tempo e de seu uso pelos sujeitos, significando e ressignificando o mesmo. Dessa maneira, é preciso ter claro que o território contém uma dimensão histórica, pois se constitui e constrói sua identidade em uma dinâmica de relações. Assim, é o processo que define a trajetória do território, e esse processo se reflete na trajetória dos que nele vivem, mas também é demarcado pelas trajetórias dos sujeitos nele presentes.

Em linha com este entendimento foi sendo desenvolvida a noção de “territórios de vivência”, sob a perspectiva relacional e menos racional da construção do cotidiano pelos sujeitos em seus territórios, englobando a concepção de território como uma arena para construção da cidadania que abarca dimensões do cotidiano e a própria totalidade, que representam essa dinâmica (KOGA, 2011). Desse modo, era essencial a apreensão do território como produção de sentido a partir do uso dos sujeitos sociais, em seu aspecto



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

relacional, em dialética com as exterioridades do lugar, assim como a relação inversa, as exterioridades interiorizadas no indivíduo daquele território.

Desse modo, explica Koga que:

“A dimensão territorial traz elementos que permitem uma perspectiva da totalidade da questão social: já que trabalha não somente com os aspectos das necessidades, como se refere às próprias relações estabelecidas entre os sujeitos e seu cotidiano de vivência, esta relação dinâmica se contrapõe à corriqueira e simplista noção de necessitados ou carentes como comumente se referem as políticas direcionadas aos pobres, que os destitui da condição de sujeito.” (KOGA, 2011, pg. 40)

Retornando ao artigo de Mary Jane Spink e Peter Spink, é colocada como mais uma movimentação conceitual as discussões a respeito da multiterritorialidade que tem também estabelecido conexões com conceitos diversos para os estudos do território. Os autores examinam a categoria de redes de associação a partir da Teoria Ator-Rede compreendendo a singularidade da realidade e as múltiplas versões de práticas de diferentes sujeitos, cada qual em sua singularidade, relacionando-se entre si por meio de redes. O objetivo era de acrescentar ao debate a noção de “versões”, que produzem sentido sobre os territórios, a partir de lugares que não necessariamente sejam fisicamente o do próprio território em discussão. Como colocam os autores, trata-se de uma noção fluída sobre o território, garantindo ao mesmo uma capilaridade em rede, ou malhas, que proporcionam outras dimensões para a pesquisa social.

De todo modo, são incentivadas sob essa perspectiva o emprego de metodologias diversas àquelas homogeneizantes, ao contrário do que se dariam as propostas pelo gerencialismo. Lidar com contextos territoriais seria avançar “no sentido de reconhecer as condições objetivas dos territórios em que vivem as populações sobre as quais se referem um cadastro, um programa ou um serviço prestado, no âmbito das políticas sociais” (KOGA, 2013, pg. 31). Significa, por fim, se remeter as rugosidades e densidades territoriais a partir da dinâmica do território e do cotidiano de sujeitos sociais que nele vivem.

5. Métodos de investigação nos estudos socioterritoriais

Um dos principais desafios junto aos territórios está justamente no reconhecimento de suas particularidades frente à dimensão de suas relações, e não somente a partir das estatísticas oficiais que o retratam. Ao contrário de uma foto estática, o território é vivo a partir de seus processos relacionais como em um filme, no qual, no desenrolar de suas



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

cenar vão se formando noções de identidade únicas sobre o lugar de vivência dos sujeitos. Tratar desses contextos territoriais significa dar um passo adiante na identificação da concretude do lugar social sob o ponto de vista da acessibilidade aos direitos de cidadania em que vivem suas populações.

Todavia, devemos ressaltar que não se trata de desprezar as perspectivas demográficas que conseguem por suas ferramentas pensar a realidade social sob certa racionalidade, porém, deve-se propor outros mecanismos de análise que combinem com esse olhar no sentido de produção de “choques de escala” (KOGA, 2013). Em países de dimensões continentais como o Brasil, a adoção de técnicas de investigação dessa natureza não implica em capacidade plena para um retrato fidedigno da qualidade dos serviços ofertados e políticas desenvolvidas, embora úteis para a construção de um panorama geral a seu respeito. São as dimensões relacionais que, ao ficarem de fora da análise censitária, enfraquecem a percepção do indivíduo enquanto sujeito sob a noção de cidade.

As pesquisas que se voltaram para territorialidade na questão social têm se expandido no sentido de acrescentar uma compreensão sobre a realidade mais próxima dos contextos vividos, de um espaço dinâmico de vivências das pessoas e interações das mesmas entre as mais diversas políticas sociais, inclusive com intuídos de se aprimorarem as práticas de gestão pública. Trata-se de ultrapassar as barreiras quantitativas no sentido de uma visão de análise que aproxima chão e gestão (ARREGUI; KOGA; DINIZ, 2018). A dimensão tão somente de indicadores sobre a questão social sem se deter sobre os componentes históricos que determinam a evolução de um território limitam as compreensões de sobre a realidade social ali presente e, conseqüentemente, sobre a política a qual se destinam.

Nesse âmbito, foram se expandindo as diferentes metodologias aplicadas na análise socioterritorial, inclusive por seus instrumentos empregados, como é o caso das cartografias sociais. A demanda por apreensões mais representativas da temática permitiriam a utilização de plataformas computacionais que colocaram o geoprocessamento como ferramenta privilegiada a uma compreensão mais ampla de território, sobretudo, de seu espaço geográfico, ainda que limitada na percepção de aspectos relacionais essenciais ao olhar sobre as políticas sociais (RAMOS, 2011). De qualquer forma, ampliaram-se as



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

possibilidades de reflexão sobre o território através das cartografias, revelando-se pelo ambiente computacional dimensões até então despercebidas.

Além disso, relações de representatividade entre o individual e o coletivo no sentido de dados analíticos para um universo de produção de conhecimento sobre a questão tem trazido novas possibilidades para o campo da pesquisa sócio-urbanística (KOGA; RAMOS, 2011). A percepção de conceitos identificados em decorrência da análise sociológica urbana como a superabundância factual, superabundância pessoal e individualização de referências, coloca em diálogo perspectivas individuais e coletivas a partir da noção de que essas se entrelaçam no processo dinâmico relacional que se perpassa nos territórios. Nesse sentido:

“A força do conceito reside na possibilidade de inter cruzamento entre trajetórias individuais e coletivas orientadas na configuração de espaços sociais. Esses espaços que geralmente escapam às cartografias e se estabelecem na perspectiva relacional do território são elementos constituintes da cidade presente. Permitem incorporar a dimensão do indivíduo enquanto sujeito na noção de cidade e a constituição de novas categorias na análise urbana: fraturas, pontos de tensão, bloqueios, elementos sobre os quais o “plano” deve se apoiar na sua definição programática.” (KOGA; RAMOS, 2011, p. 352)

Sendo assim, estudos relevantes da área têm se voltado também para a etnografia, utilizando uma posição de observador participante, mais aproximada do contexto real de dinâmica dos territórios. A utilização do registro da história oral, por exemplo, tem sido importante artifício para aqueles que se propõem a pesquisas dessa natureza. Ademais, este tipo de metodologia tem permitido agregar o quadro de trajetórias de vida das pessoas que, ainda que necessário o afastamento de particularidades tão somente, permite traçar também trajetórias urbanas, nas quais a individualidade e coletividade se integram na configuração de ocupação e trajetória de desenvolvimento do próprio local.

4. Contradições e considerações finais

Dessa forma, é possível compreender que os conceitos e métodos de investigação utilizados em ambas correntes de pensamento apresentam pontos divergentes em suas essências e propostas. Enquanto, por um lado, a técnica gerencialista propaga um discurso com pretensões de neutralidade e hegemonia ao tomar como referência conceitos genéricos tais como “eficiência”, apropriando-se de metodologias avaliativas, quantificadoras e uniformizadoras da população para mensurar os resultados da política pública e que, na verdade, atuam como forma de controle sobre a ação pública e sobre os agentes públicos,



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

os estudos socioterritoriais, por sua vez, pretendem analisar a questão social adicionando outros aspectos que, em um primeiro momento, não se demonstram interessantes ao entendimento da nova gestão pública.

Para tanto, o discurso neoliberal ocupou-se da retórica da ineficiência da ação do Estado, sempre associada à necessidade de redução de seus gastos, propagando um novo modo de organização de sua estrutura dentro de uma determinada racionalidade, por meio da adoção global de conceitos como gestão empresarial, governança, eficiência e avaliação, controle e *accountability*, e a reprodução de seus modelos de “boas práticas” ao redor do mundo. Nesses conceitos se encontravam embutidas as noções de mercado que seriam transladadas para a relação cidadão-Estado, fazendo com que essa se aproximasse das relações de consumo, mercadorizando direitos e subvertendo a concepção de cidadania.

Primeiramente, foi possível perceber através de “grandes questões” formuladas para a gestão pública ainda nos anos 90, com o neoliberalismo em seu curso, as suas noções entranhadas na forma de análise sobre a ação pública e, mais particularmente, como nos interessava, sobre a gestão de políticas sociais. O de “eficiência” dominou o debate relacionado à formulação, implementação e avaliação das políticas sociais, ignorando dimensões valiosas para o seu entendimento, operando na prática no sentido de controle sobre a ação do Estado e sua burocracia. Sendo assim, no âmbito das políticas sociais expandiram-se as análises sob uma perspectiva homogeneizadora.

Em sentido contrário, os estudos socioterritoriais e suas “grandes viradas”, que estavam intrinsicamente ligados a movimentos de democratização e regionalização da política social, promoviam a compreensão da questão por outro viés, articulando conceitos como lugar, sua apropriação pelos sujeitos sociais e a dinâmica de cotidianos, para repensando métodos de investigação com a finalidade de se pensar a ação pública. Nessa perspectiva, olhar para o território como uma síntese da dinâmica de relações de um coletivo garante destaque a concretude da vida cotidiana, aos aspectos relacionais, não facilmente mensuráveis, desenvolvidos no chão da cidade.

Logo, se por um lado foram e ainda são fomentadas as técnicas segmentadoras e uniformizantes do gerencialismo, por meio de suas estatísticas acerca da produtividade de serviços e trabalhadores, temos, por outro, a análise a partir das dimensões das rugosidades e singularidades próprias do debate territorial. O que se está sendo proposto é



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

que de se desenvolva uma preocupação com as condições concretas da vida em coletividade, no seu âmbito cotidiano e habitual, que se considere o conjunto dos serviços sociais públicos, intersetorialmente, e não somente aquele em que se está inserido profissionalmente, ou então, da população que ali habita como um todo ou não somente o público-alvo. Espera-se, assim, ser possível uma análise da expressão concreta das políticas sociais como parte das condições objetivas de vida dos sujeitos em um território.

REFERÊNCIAS

ARREGUI, Carola Carbaja ; KOGA, D. H. U; DINIZ, R. A. *Dinâmicas socioterritoriais e práticas profissionais: entre chãos e gestão*. REVISTA DE POLITICAS PUBLICAS (UFMA), v. 22, p. 1407-1429, 2018.

BEHN, Robert D. The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review*, 55(4), 313-324, 1995.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Editora Boitempo, 2016

GAULEJAC, Vincent de. *Gestão como doença social: Ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*. São Paulo, Editora Ideias & Letras, 2007.

KOGA, D. H. U. *Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais*. *SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 16, N.1, P. 30-42, JUL./DEZ. 2013*

KOGA, D. H. U.; RAMOS, Frederico Roman . *Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública*. *Serviço Social & Sociedade*, v. 106, p. 335-364, 2011.

MÁXIMO, Welton. *Brasil abrirá mão de direitos na OMC para ingressar na OCDE*. *Agência Repórter Brasil*, Brasília, 10 de mar. 2019. Internacional. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-03/brasil-abrira-mao-de-direitos-na-omc-para-ingressar-na-ocde>

PAULA, Ana Paula Paes de. *Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social*. *RAE. Revista de Administração de Empresas*. v. 45, n. 1, p. 36-49, jan/mar, 2005.

RAMOS, Frederico Roman. *Cartografias Sociais como instrumento de gestão social*. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 39, p. 655-670, 2005.

SETO, Guilherme. *Não tem perfil, diz home forte de Covas sobre secretário que pediu demissão*. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 mar. 2019. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/03/nao-tem-perfil-diz-homem-forte-de-covas-sobre-secretario-que-pediu-demissao.shtml>



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

SILVA, Ademir Alves da. *O debate contemporâneo sobre a gestão social*. Serviço Social em Revista (Online), v. 16, p. 211-222, 2013.

SPINK, Mary Jane Paris; SPINK, Peter Kevin. Pesquisar o/no cotidiano na pesquisa social: reflexões sobre a noção de lugar, território e redes de associação. *Quaestio*, Sorocaba, SP, v. 19, n. 3, p. 591-605, dez. 2017.