

Para além da participação institucionalizada: atuação da sociedade na política de ciência e tecnologia do Tocantins

RESUMO

Jeany Castro dos Santos
jeanycastros@gmail.com
Universidade Federal do Tocantins

Fernanda Rodrigues da Silva
nandasullyvan@gmail.com
Universidade Federal do Tocantins

Waldecy Rodrigues
waldecy@terra.com.br
Universidade Federal do Tocantins

Airton Cardoso Cançado
airtoncardoso@yahoo.com.br
Universidade Federal do Tocantins

Este artigo teve como objetivo geral apresentar o processo de participação direta dos atores locais que se organizaram em rede para controlar as ações do Estado no âmbito da Política de Ciência e Tecnologia do Estado do Tocantins. Como objetivos específicos delimitaram-se os seguintes: i) analisar como decorreu a sistematização deliberativa das ações realizadas pela rede; ii) discutir os itens da carta de reivindicações e iii) inter-relacionar o contexto de participação da rede com os trabalhos que precederam ao presente artigo. A metodologia adotada para o desenvolvimento deste estudo foi pesquisa documental, entrevista semiestruturada, observação participante e análise de conteúdo. Os resultados apontaram que a rede tinha como finalidade a busca da promoção do desenvolvimento do poder local no ciclo da Política de Ciência e Tecnologia, desta forma, foi possível inferir que o processo de participação comporta todos os canais (formais e informais).

PALAVRAS-CHAVE: Participação. Ciência e Tecnologia. Conselhos gestores.

INTRODUÇÃO

Na trajetória de participação da sociedade brasileira vários interstícios podem ser identificados, como por exemplo, as ocorrências históricas que não privilegiaram o desenvolvimento da cultura de participação; as frequentes disputas de interesses que favoreceram, na maioria dos casos, as classes dominantes e a postura passiva da sociedade que se habituou, ao longo dos anos, a delegar a sua responsabilidade e poder de decisão ao Estado.

Considerando-se o pressuposto de que o Controle Social exercido pela sociedade sobre a ação do Estado no contexto da Política Pública de Ciência e Tecnologia do estado do Tocantins, por meio da “participação”, poderá promover futuramente uma (re)configuração dessa política, retroalimentando os seus ciclos para uma possível entrega de resultados em consonância com as demandas requeridas pela sociedade.

Para que os processos participativos brasileiros possam trilhar novos rumos e se fazer valer é necessário bem mais que a previsão formal, ou seja, os conselhos gestores de políticas públicas previstos na Constituição Federal de 1988 (TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2016). Para além dessa estrutura legal é preciso pensar outros mecanismos que favoreçam a participação e é sobre este aspecto que este trabalho se propõe a refletir.

O presente estudo teve como objetivo geral apresentar o processo de participação direta dos atores locais que se organizaram em rede para controlar as ações do Estado no âmbito da Política de Ciência e Tecnologia. Como objetivos específicos esquematizaram-se os seguintes: i) analisar como decorreu a sistematização deliberativa das ações realizadas pela rede; ii) discutir os itens da carta de reivindicações e iii) inter-relacionar o contexto de participação da rede com os trabalhos que precederam ao presente artigo.

Em termos estruturais o artigo foi dividido em seis seções, incluindo esta introdução como primeira. A segunda apresenta-se percurso metodológico adotado para a realização do estudo. A terceira aborda sobre a criação da rede de ciência, tecnologia e inovação. A quarta sobre o instrumento de reivindicação que se materializou em uma carta. A quinta procurou promover uma reflexão sobre o processo de institucionalização da Ciência e Tecnologia no Tocantins e os desafios presentes. A última seção expõe as considerações, resultantes da pesquisa.

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de caso, caracterizado como pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, com aplicação da análise de conteúdo. Os participantes deste estudo correspondem a duas esferas de participação, as formais¹ representadas pelos conselhos e as informais² representadas pela rede. Foram entrevistados dois membros do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia, sendo um técnico e um gestor. Os membros da rede são todos aqueles que aderiram ao aplicativo virtual, sendo eles: membros do governo, dos empresários, das instituições de pesquisa, das universidades e simpatizantes do assunto.

Para a coleta dos dados utilizou-se inicialmente a pesquisa documental (PRODANOV; FREITAS, 2013). Neste sentido, os dados analisados constam do Quadro 1.

Quadro 1 - Lista dos documentos analisados

Documentos	Descrição
Constituição Estadual do Estado do Tocantins	Criação do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia e Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia
Lei nº 780/1995.	Regulamentação do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia – CECT
Decreto nº 2588/2005	Criação da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia do Tocantins - SECT
CNPJ 17.996.917/0001-90	Criação da pessoa jurídica para o Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia - FECT
Lei nº 1664/2006	Regulamenta que o CECT é o responsável por gerir o FECT
Lei nº 1.832/2007	Dispõe que o programa PROEDUCAR ³ será custeado pelo Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia
Lei complementar nº 712/2011	Instituiu a Fundação de Amparo à Pesquisa do Tocantins – FAPT
Ato nº 1409	Composição do CECT
Lei nº 2.548/2011	Dispõe sobre o incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica nas atividades produtivas do estado do Tocantins
Ato nº 1945/2011	Designação do Conselho Curador da FAPT
Medida Provisória nº 1/2013	Fusão entre SECT; Secretaria da Indústria e Comércio (SIC) Secretaria das Cidades, Habitação e Desenvolvimento Humano (SCHDH) e cria a SEDECTI
Medida Provisória nº 1/2015	Criação da Agência Tocantinense de Ciência Tecnologia e Inovação (AGENTEC)
Medida Provisória nº 3/2016	Criação da Superintendência de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Fonte: Elaborado pelos autores (2018)

Num segundo momento foram analisadas e inseridas nas discussões deste trabalho as entrevistas com os dois membros do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia. As entrevistas foram realizadas em junho de 2014 e serviram de base para compreender a linha do tempo das ações que foram realizadas pela Política Pública de Ciência e Tecnologia do Tocantins.

Já na terceira etapa da coleta de dados realizaram-se 4 (quatro) observações participantes⁷ no âmbito das ações organizadas pela rede, visto que o objetivo deste estudo é apresentar o processo de participação direta dos atores locais da Política Pública de Ciência e Tecnologia do Tocantins. Ressalva-se que os autores deste artigo também fazem parte da rede, para a correta aplicação do método, uma vez que a abordagem metodológica utilizada exige “a interação do pesquisador com os sujeitos da investigação” (LIMA; ALMEIDA; LIMA, 1999).

A observação participante compreendeu o período de 10 de março de 2017 a 31 de novembro do mesmo ano, a rede continua existindo, no entanto, para efeito de coleta e análise considerou-se apenas os dados coletados até esta data.

Os registros dos diálogos realizados pela rede ocorreram periodicamente a cada 15 dias, incluído tanto os diálogos virtuais (aplicativo social⁴) quanto os presenciais.

Para a análise das informações coletadas nos instrumentos anteriores foi utilizada a técnica da análise de conteúdo de Bardin (2011) mediante a categorização dos dados. A análise categorial compreende as seguintes etapas: seleção e exploração do material, codificação, definição da unidade de registro, definição das unidades de análise, presença, ausência, recorrência, intensidade, direção e sentido, definição dos índices, agrupamento dos temas e por fim, a definição das categorias. As categorias criadas a partir da análise documental, entrevistas e observações participantes, formam o Quadro-síntese apresentado a seguir:

Quadro 2 - Categorias de Análise

Categoria I: desestruturação da Política de Ciência e Tecnologia	Categoria II: organização da rede	Categoria III: reivindicação da rede
Mudança organizacional; Ineficiência dos mecanismos de controle (Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia); Inviabilização da Fundação de Amparo; Gestão do Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia.	Período de inércia da sociedade civil; Realização de <i>workshop</i> ; Criação da rede; Realização de rodada de conversa; Realização de audiência pública	Financiamento da Ciência e Tecnologia; Plano estadual para a Ciência e Tecnologia; Reestruturação da FAPT; Reestruturação do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

A partir deste Quadro-síntese concluiu-se a fase de coleta dos dados e tratamento dos resultados. As discussões oriundas de tais procedimentos estão discutidas no tópico seguinte.

GESTÃO SOCIAL E CONTROLE DA POLÍTICA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA MEDIANTE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A compreensão de Gestão Social abordada neste trabalho⁵ baseia-se no entendimento apresentado por Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.697) que a qualifica como sendo o processo de “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. De tal modo “a Gestão Social adquire grande relevância, tanto para estimular a emancipação dos indivíduos quanto para se fortalecer por meio de indivíduos emancipados” (PEREIRA, 2011, p.13).

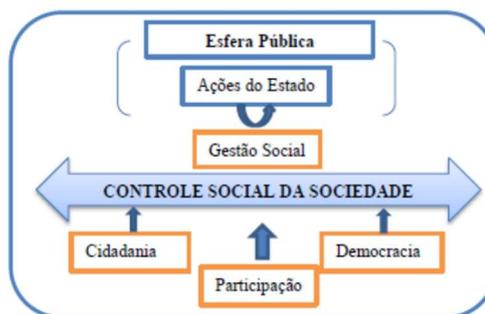
Cançado e Rigo (2014) apresentam a “participação” como sendo o processo central na Gestão Social “[...] se não houver participação não há Gestão Social”, logo a temática da participação passou a ser base intrínseca da Gestão Social, mostrando-se válida a análise da Política de Ciência e Tecnologia do Estado do Tocantins.

Já o Controle Social pode ser sustentado a partir da noção de circularidade. De acordo com Martins (1989) a partir da dicotomia Estado-sociedade, o Controle Social apresenta quatro grandes categorias⁶ assim discriminadas: Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma, Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade e Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo. O presente artigo se concentrará na perspectiva do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, tendo como objeto de estudo os atores locais da Política de Ciência e Tecnologia do Tocantins.

A respeito do sentido do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, neste estudo adotou-se a concepção apresentada por Silva (2015). Segundo a autora, esse tipo de controle representa o processo de aprimoramento da democracia deliberativa mediante o ato de controlar as ações do Estado na esfera pública, por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta os canais (formais e informais), no caso da Política de Ciência e Tecnologia do Estado do Tocantins, entende-se como formal, o Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia e o informal, a rede de Ciência e Tecnologia criada no ano de 2017, como será apresentado ao logo deste estudo.

Nesse sentido, o Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social. A sinopse dessa conceituação pode ser conferida na Figura 01:

Figura 01 – Dimensões teóricas para o Controle Social.



Fonte: Silva (2015, p. 137).

Após esses apontamentos iniciais, observa-se que a participação representa o elemento central dessas duas abordagens teóricas. Dessa maneira, denota-se que não existe Gestão Social nem Controle Social se não houver a participação da sociedade. Assim, infere-se que o Controle Social é um processo finalístico que promoverá, por meio de sua efetiva execução no nível local, o aprimoramento da democracia e da cidadania deliberativa. A Gestão Social, por sua vez, representará o meio necessário para que este processo se desenvolva de forma mais participativa, tendo como missão a emancipação dos cidadãos.

Spink e Teixeira (2012, p. 370) apresentam alguns avanços ocorridos no controle da sociedade sobre o Estado, os autores citam o exemplo do orçamento participativo na cidade do Recife (PE) e a criação de comissões de acompanhamento de obras e programas compostas pelos próprios moradores dos locais beneficiados. Sobre esta última ação, os autores revelam que a criação de tais comissões no início representou um tensionamento, porém, no decorrer do processo, a comunidade se mostrou fundamental para evitar problemas e

tornar a obra mais adequada às suas próprias expectativas. Essa participação minimizou possíveis danos ao erário público pelo fato de se corrigir um provável erro antes que o empreendimento viesse a ser finalizado.

Os estudos realizados por Spink e Teixeira (2012) destacam que o Controle Social das políticas públicas não somente é um importante instrumento de controle da sociedade sobre o Estado, mas revela-se também como uma excelente estratégia para o aprimoramento das atividades dos órgãos de controle, na medida em que acabam identificando situações que a rotina das atividades administrativas dificilmente identificaria sem o auxílio do cidadão comum e de suas organizações.

Tais questões indicam que é preciso haver um diálogo equânime entre os dois horizontes do Controle Social: da sociedade sobre o Estado e do Estado sobre si mesmo. Uma vez que, em certa medida, um proporciona o aprimoramento do outro.

Em voga, os mecanismos de Controle Social que aos poucos se desenvolveram no Brasil, dada a sua recente abertura legal através da Constituição Federal de 1988, ainda são pontuais. Toda a cultura política envolta neste processo, conforme Teixeira (2012) bem elenca, justifica essa fase embrionária das ações que de fato promovem e incentivam as práticas de Controle Social em uma democracia ainda em desenvolvimento.

Nesse raio de ações, a respeito dos avanços alcançados no Controle Social das Políticas Públicas, referenciando Teixeira (2012), algumas especificamente merecem destaque, tais como: os conselhos gestores de políticas públicas, os consórcios públicos, os territórios rurais e da cidadania, os tribunais de contas, os plebiscitos, os referendos e as iniciativas populares. No que tange às três últimas ações, vale destacar que elas estão legalmente instituídas na Constituição Federal de 1988⁷, no entanto, a concretização de tais mecanismos mostra-se embrionária.

Observa-se que são muitos os desafios que se apresentam ao Controle Social das políticas públicas, apontados por diferentes autores, como Szazi (2012), Spink e Teixeira, (2012), Pedrini, Adams e Silva, (2007), Nascimento, Lira e Zanré, (2007), Anjos e Caldas, (2007). Sendo assim, para concluir este tópico, as discussões se voltam agora para a análise dos principais expoentes provenientes dos desafios desse cenário.

Os conselhos gestores de políticas públicas estão inseridos nesse contexto e representam uma das instâncias mais expressivas de participação da sociedade civil, legalmente estabelecida. Todavia, Silva (2007, p.197) adverte com propriedade que “até hoje eles não conseguiram expressar um movimento ‘de baixo para cima’ que consiga traduzir e defender as reais necessidades da população usuária”.

Pedrini, Adams e Silva (2007) informam que os conselhos foram inicialmente criados para promover canais mais democráticos de participação, todavia, após a sua implementação nas três esferas, eles têm sido utilizados como instrumentos dos governos para legitimar seus próprios interesses e não os demandados pela sociedade em si.

Do ponto de vista de Szazi (2012, p.309) “reconhecer a possibilidade de participação e, ao mesmo tempo, cerceá-la ou limitar sua representatividade, é o

mesmo que driblar o comando constitucional de participação da sociedade civil organizada”. Dessa forma, quanto maior paridade existir nestas instâncias, maiores serão os níveis de participação e para que essa paridade ocorra faz-se necessária mudança na legislação infraconstitucional que promova abertura para tal.

Segundo Kronemberger (2016) os principais limites dos conselhos gestores de políticas públicas são: infraestrutura e estrutura organizativa, consulta versus deliberação, burocratização, qualificação técnica, representatividade, desenho institucional e cultura política.

Propositadamente os aspectos desenhados acima revelam que muitos são os caminhos a serem trilhados, para que de fato o Controle Social, no Brasil, alcance novos contornos. Para que isso ocorra, algumas melhorias sociais, culturais, políticas e econômicas terão que ser redesenhadas, especificamente, aquelas que sinalizam para a necessidade de se repensar nossas formas de atuação da sociedade no controle das ações do Estado no âmbito das políticas públicas.

No rol desse debate, este estudo visa contribuir com a disseminação de um case relevante a respeito da organização da sociedade no Controle Social das políticas públicas.

DESENVOLVIMENTO DELIBERATIVO: A CRIAÇÃO DA REDE DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

O período posterior ao que Santos e Silva (2016) denominaram de desestruturação das instituições responsáveis pela condução da Política de Ciência e Tecnologia no Tocantins, a qual se refere à Secretaria Estadual de Ciência e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Tocantins - FAPT, bem como do Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia, culminou no movimento de criação da rede formada por representantes do governo, instituições de pesquisa, empresas, acadêmicos e interessados pelo assunto.

Em 9 de março de 2017 iniciou no Tocantins uma série de eventos que teve como objetivo reestabelecer o Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia do Tocantins. As atividades iniciaram-se com a realização de um *Workshop* na cidade de Palmas, capital do estado do Tocantins e teve como tema “sugestões legislativas para melhoria da ciência, tecnologia e inovação”. O evento contou com um público especializado, composto por reitores, deputados, vereadores, representantes do meio empresarial, membros de várias instituições de pesquisa e acadêmicos.

No decurso das duas semanas seguintes ocorreram mais dois encontros, um em Araguaína e outro em Gurupi. Ao todo participaram dos eventos aproximadamente 150 pessoas. Ao final dos três encontros a sociedade manifestou-se, apresentando os temas prioritários para a melhoria das ações desenvolvidas no âmbito da Política Pública de Ciência e Tecnologia do Tocantins. Os caminhos de pesquisas trilhados até aqui evidenciaram que não houve registros, individuais ou coletivos, que retratassem a insatisfação com as medidas do governo em relação à desestruturação das instituições que compõem o Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia.

Dentre os temas prioritários uma das sugestões iniciais foi a criação de uma rede. A rede passou a ser organizada mediante aplicativo digital, e teve como objetivo viabilizar e elaborar estratégias de mobilização e ação em favor de propostas legislativas que tornassem as ações de Ciência e Tecnologia mais efetivas. Para Boisier (1995) a preparação de qualquer projeto de desenvolvimento coletivo e participativo pressupõe a identificação de agentes de desenvolvimento presentes no tecido social, neste sentido, a rede, no período avaliado neste artigo, contou com 233 participantes dos vários seguimentos do setor empresarial, do governo e das universidades.

As propostas coletadas foram sistematizadas e passaram a embasar os argumentos que culminaram na realização de uma audiência pública. A audiência pública foi realizada na Assembleia Legislativa no dia 25 de maio de 2017, e contou com um número expressivo de participantes, aproximadamente 300 pessoas entre políticos, pesquisadores, empresários e acadêmicos.

Este evento contou com a seguinte programação: contextualização histórica da Política de Ciência e Tecnologia; situação atual e proposta para o fortalecimento do Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia. A este respeito Boisier (1995) afirma que a qualidade da proposta, fruto da participação social, constitui-se como o elemento definidor das ações dos agentes, visto que é o resultado da cooperação e dos conflitos vivenciados pelo grupo.

A audiência pública teve como resultado uma carta contendo as principais reivindicações da rede. A carta representa um esforço conjunto de pessoas que possuem o objetivo de impulsionar a Ciência e Tecnologia no Tocantins, neste sentido, apesar de não ter valor jurídico, no que se refere a sua obrigatoriedade, possui valor simbólico, pois é fruto de discussões e debates e representa a opinião da sociedade.

Evans (2003) menciona que as instituições deliberativas parecem, de fato, serem eficazes ao engajarem a energia dos cidadãos comuns no processo de escolha social, satisfazendo, assim, o critério “do fim-em-si-mesmo”. Neste sentido, um dos objetivos das ações desenvolvidas pela rede é a sensibilização dos governantes, gestores públicos e da própria sociedade sobre a importância da Ciência e Tecnologia para o Estado.

O desenvolvimento só é possível com a participação social. Por isso não se concebe mais a ação de um só ator social, principalmente devido à crescente complexidade dos sistemas sociais, “*no se puede ser competitivo com estructuras decisionales centralizadas*” (BOISIER, 1995, p. 2).

Goulart et al. (2012) em convergência com Boisier (1995) exploraram a participação da sociedade no campo político-institucional, dando ênfase à descentralização e horizontalização do poder, com realce na valorização da cidadania e na organização, articulação e fortalecimento da sociedade civil. Nesse sentido, segundo os autores, a descentralização passou a ser percebida como uma estratégia de democratização, na qual se pressupõe que a sociedade terá maior capacidade de controlar as decisões políticas, pois é diretamente afetada por elas.

Do ponto de vista de Boisier (1995) a sensibilização ocorre por processos múltiplos, mesmo que a intenção inicial não resulte no atendimento das reivindicações. O envolvimento dos atores (governo, universidade e empresas)

que fizeram parte da rede, bem como as informações que foram compartilhadas, podem levar a mudanças de comportamentos, bem como à (re)definição de ações e medidas a serem futuramente implementadas.

A rede assumiu o compromisso de monitorar as ações ou inações dos atos praticados no contexto da Política Pública de Ciência e Tecnologia. Percebeu-se esta postura, quando o governador substituiu o superintendente que estava participando ativamente das ações desenvolvidas pela rede. Após a publicação da exoneração, os membros da rede questionaram a mudança, manifestaram indignação com o ato e se mobilizaram em relação às ações que seriam desenvolvidas a partir daquele momento. Isso demonstra que por, meio da participação na rede, a sociedade passou a ter em mãos um instrumento poderoso e permanente para exigir melhor atuação com relação às decisões adotadas pelo Estado (NARDES; ALTOUNIAN, VIEIRA, 2014).

Em resposta à insatisfação registrada pelos membros da rede, após a nomeação do novo superintendente, uma das suas primeiras ações foi convidar a rede para uma rodada de conversa, na ocasião foi entregue a ele a carta, e o mesmo se prontificou a estudá-la e colaborar com as reivindicações constantes no documento.

Outra iniciativa da rede foi uma reunião com o governador do Estado, que tinha como objetivo discutir os itens da carta, bem como sensibilizar o governante em relação aos ajustes que precisam ser realizados para que as ações de Ciência e Tecnologia pudessem ser retomadas. Este momento foi crucial para que o atual gestor tomasse conhecimento das reivindicações da rede, o que poderia embasar suas decisões futuras a respeito da Política de Ciência e Tecnologia do Tocantins.

Considerando-se a relevância das duas principais ações realizadas pela rede de mobilizadores supracitada, no tópico seguinte, detalham-se algumas especificidades desses dois momentos que marcaram o panorama dessas mobilizações.

A AUDIÊNCIA PÚBLICA E A CARTA DE REIVINDICAÇÕES

Na audiência foram apresentadas as propostas levantadas tanto nos três *workshops*⁸ quanto nos diálogos promovidos no âmbito das discussões da rede. Todas as proposições foram discutidas e resultaram na Carta de Reivindicações contendo.

Quadro 3: Itens prioritários apresentados na carta

Item	Descrição
1	Garantir o orçamento previsto para a Ciência e Tecnologia, com recursos priorizados na área finalística, com as decisões sobre aplicação dos recursos feitas pelo Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia.
2	Fortalecer o Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia, com um conselho tripartite, composto por 1/3 de Instituições de Ensino e Pesquisa. 1/3 de entidades empresariais e sociedade civil e 1/3 do governo.
3	Reestruturar a FAPT, com diretoria escolhida por eleição ⁹ no Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia e mandato determinado; os demais cargos nomeados com base em critérios técnicos e preferencialmente por servidores concursados.

4	Planejar as ações de forma descentralizada, observando as forças locais, e priorizar as Políticas Públicas de Ciência e Tecnologia, inovação e empreendedorismo, levando em conta os diferentes ecossistemas, as regiões e o fortalecimento das comunidades locais.
5	Priorizar a conclusão dos pagamentos dos projetos já aprovados em editais anteriores.
6	Lançar novos editais de pesquisa após consulta pública.
7	Fortalecer incubadoras, startups, movimentos de inovação e Parques Tecnológicos
8	Estruturar e fortalecer projetos interinstitucionais e as redes de extensão tecnológica que ligam universidades com as demandas tecnológicas destes recursos.
9	Alterar a Lei do Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia, criando dispositivos para que não haja contingenciamento destes recursos.
6	Fortalecer a educação básica voltada para o incentivo na formação em ciências, pesquisa tecnológica e empreendedorismo.
11	Desvincular o PROEDUCAR do Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da audiência pública (2018)

Para efeito de análise, os itens foram agrupados em quatro temas: i) financiamento da Ciência e Tecnologia; ii) plano estadual para a Ciência e Tecnologia; iii) reestruturação da FAPT e iv) reestruturação do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia.

O primeiro tema faz referência à gestão dos recursos financeiros para a Ciência e Tecnologia, a este respeito, considera-se a insatisfação da rede com a vinculação do PROEDUCAR ao Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia. O argumento é que os recursos do Fundo devem ser utilizados nas atividades fins da Ciência e Tecnologia. Para a rede, financiar a graduação de alunos carentes possui mais relação com as atividades finalísticas da Secretaria de Educação do que do Fundo da Ciência e Tecnologia.

Outro problema é o uso dos recursos do Fundo com pagamento de despesas diversas, de acordo com o entrevistado (E1) “este percentual deveria ser utilizado em fomento para as ações finalísticas de C&T e acaba sendo utilizado na sua maioria com folha de pagamento e custeio”. Para o entrevistado (E2) este tipo de manobra orçamentária só é possível em virtude da fonte de despesa na qual os recursos do fundo são alocados “quando falta recursos para custeio e muitas vezes falta [...] você não tem o repasse do Fundo para a C&T [...]”.

De acordo a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 os fundos possuem objetivo específico e não podem ser utilizados em outra atividade. Situações como as identificadas podem constituir-se como desvio de finalidade, no entanto, não é uma tarefa simples, apesar da existência de vários mecanismos de controle, o uso dos recursos dos fundos é constantemente questionado, pois acabam sendo utilizados para “tapar buracos” do orçamento (MARQUES, 2017).

O segundo tema remete à elaboração de um plano estratégico para a Política de Ciência e Tecnologia, para tanto, elegeram-se alguns aspectos que entenderam ser cruciais para o desenvolvimento local, que são: formação de pesquisadores desde a educação básica; a valorização das forças locais; a criação de incubadoras, startups, movimentos de inovação e Parques Tecnológicos; a criação de redes de extensão tecnológica que ligam universidades com as demandas tecnológicas; e o estabelecimento da relação interinstitucional.

O planejamento estratégico da Política de Ciência e Tecnologia remete aos modelos mentais de Boisier (p. 321) pois, “constituem, em parte o mundo do que é e, em parte, o do que deve ser e sua utilidade prática está em sua possibilidade de conduzir a ação”. Neste sentido, considerou-se as potencialidades locais como “parte do que é” e as configurações institucionais como sendo o modelo que “deve ser”. Sendo que a concretização da política está intimamente relacionada a sua utilidade.

No que se refere ao ato de “participação” da rede na proposição de um planejamento para a Política de Ciência e Tecnologia, Evans (2003) adverte que as deliberações provenientes da participação só terão apoio governamental se não forem superiores aos seus benefícios, neste sentido, as proposições feitas pela rede devem ser exequíveis e úteis ao desenvolvimento do Estado para que possam ser apoiadas.

O terceiro tema faz referência à reestruturação da FAPT em que pese a definição do mandato do presidente. Entende-se que esta reivindicação depende do interesse governamental em alterar a Lei complementar nº 71, de 31 de março de 2011, lei de criação da FAPT, o que exige articulação política para este fim. Nesse sentido, a aplicabilidade dessa medida garante a continuidade das ações deliberadas pelo conselho competente, pois a FAPT não estaria sujeita a reestruturações a cada nova nomeação/eleição, como ocorre no modelo atual.

O quarto tema refere-se à reestruturação do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia, na composição atual, dos 12 membros, 8 são ligados ao governo, a rede, por sua vez, desaprova a atual composição. De acordo com Szazi (2012) uma das medidas necessárias para a resolução dessa questão é a necessidade de adotar no âmbito dos conselhos a paridade. Nota-se que tal resolução já foi proposta pela rede.

Todas as ações realizadas pela rede, bem como o produto gerado por esses processos participativos (Audiência Pública e Carta de Reivindicações) representam o anseio social e demonstram o comprometimento adotado pela sociedade civil com o desenvolvimento do Estado. Além disso, o presente case pode servir como um instrumento importante de Controle Social no âmbito da Política de Ciência e Tecnologia do Tocantins, e poderá tornar-se um exemplo de boas práticas para orientar futuros mecanismos de controles na gestão das políticas públicas.

A CIÊNCIA E TECNOLOGIA: PROBLEMAS DO PASSADO, DESAFIOS DO PRESENTE

De acordo com o exposto neste estudo, os mecanismos de participação previstos na Constituição Federal de 1988, referentes aos conselhos gestores, não foram suficientes para garantir o controle sobre o processo de institucionalização da Política de Ciência e Tecnologia no estado do Tocantins. Esse fato, em grande medida, deve-se ao que Santos et al. (2017) denominaram como a perpetuação da lógica do “padrão Lampedusa”, em que as ações do Estado são movidas pela mistura entre o público e o privado.

O controle da sociedade sobre as ações do Estado faz parte de um contexto maior que é o debate sobre o bom uso dos recursos públicos. A discussão sobre os atos de corrupção entrou na agenda da população e potencializou os processos participativos por meio do acesso generalizado à rede mundial de

computadores. Os movimentos populares ganharam força pelo incrível poder de disseminação de ideias presentes na internet (NARDES; ALTOUNIAN, VIEIRA, 2014). Nas ações realizadas pela rede aqui avaliadas, observou-se que pessoas dos mais diversos segmentos pareciam dispostas a mudar a realidade na qual se encontra a Política de Ciência e Tecnologia do Tocantins.

Apesar do relevante papel desenvolvido pela rede, a mesma não foi criada com o objetivo de ter caráter permanente, e sim de contribuir com a resolução de um problema pontual, o de promover o restabelecimento dos marcos institucionais da Política de Ciência e Tecnologia. No entanto, percebeu-se que a rede foi sofrendo alterações ao longo dos meses. Os membros perceberam que ela apresenta as características necessárias a um ambiente de discussão permanente e por isso manteve-se ativa. O propósito é atuar, por meio da participação direta em todas as decisões que envolvam as ações da Política de Ciência e Tecnologia no Tocantins.

Silva (2015) afirma que os processos de participação ocorrem tanto pelos canais formais quanto informais, neste sentido, para além dos conselhos, a participação também acontece por meio de estruturas informais. A rede compreende um dos canais informais de participação e foi criada pela vontade de um grupo de pessoas que entenderam a importância de se articular para debater medidas que possam restabelecer a Política de Ciência e Tecnologia no Estado, em superação à situação de caos retratada por Santos e Silva (2016).

Acredita-se que a rede não substitui o Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia, mas pode ser um braço do Conselho, em que a participação direta influencia no comportamento dos agentes que dela participam, aproximando-se da democracia participativa constante na proposta da Gestão Social. Pode-se, neste “caso”, vislumbrar um modelo alternativo de atuação dos conselhos, sendo este modelo, agente de representação dos interesses da sociedade junto ao Estado.

A experiência da criação da rede, com membros que Boisier (1995) denomina de “agentes qualificados” pode contribuir significativamente para o desenvolvimento dos processos participativos e com isto melhorar os mecanismos de tomada de decisão. Nesse sentido, entende-se que os processos participativos assumem papel pedagógico não só para a mudança de comportamento da sociedade civil, mas também do governo que passa a contar com o comprometimento e o apoio de todos os atores sociais presentes na Política de Ciência e Tecnologia.

O case de participação apresentado neste artigo contribui com os estudos que consideram o desenvolvimento deliberativo como uma possibilidade de ir além da monocultura institucional, de acordo com Evans (2003, p. 50 e 51) “privilegiar o desenvolvimento de capacidades locais para realizar escolhas [garante] ganhos de um crescente sentido de ‘propriedade local’, melhor exploração do conhecimento local e melhor ajuste com as instituições locais existentes”, contribui também para a melhoria da governança da Política de Ciência e Tecnologia, ao mesmo tempo em que provoca nos cidadãos que participam das deliberações um sentimento de satisfação próprio dos contextos democráticos.

Na seção seguinte são apresentadas as considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou apresentar como ocorreu o processo de participação direta dos atores locais que se organizaram em rede para controlar as ações do Estado no âmbito da Política de Ciência e Tecnologia do Estado do Tocantins. Para tanto, no primeiro momento fez-se necessário analisar o processo de sistematização deliberativa da rede. Percebeu-se tratar de um ambiente que exige mobilização rápida, planejamento prévio e negociações constantes. Um ambiente favorável à discussão permanente sobre a Política de Ciência e Tecnologia no Estado.

A Carta de Reivindicações constituiu-se o segundo aspecto discutido neste trabalho. No contexto dos processos participativos, a Carta de Reivindicações representou o produto da mobilização realizada pela rede, fruto dos três *workshops* e da audiência pública. Com o processo de participação da sociedade, via atuação da rede, acredita-se que é possível contribuir para o desenvolvimento da Ciência e Tecnologia no Estado do Tocantins. Ao estabelecer canais de negociação entre os agentes desta política, criou-se as possibilidades para reverter o processo de desestruturação da Política de Ciência e Tecnologia.

A ausência de acompanhamento e controle sobre os atos administrativos retratado nos trabalhos anteriores revelaram que as ações e inações do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia causaram danos à Política de Ciência e Tecnologia do estado. Todavia, a participação da sociedade civil revelou que as decisões adotadas anteriormente não representavam a vontade dos atores desta política, e por esta razão é um assunto que causa tensão entre o grupo formado pelas universidades e empresários e os representantes do governo presentes na rede.

Entretanto, a presença dos três segmentos unidos pela rede, discutindo a Política de Ciência e Tecnologia é o grande diferencial deste modelo. As tensões, conflitos e negociações é que tornam as decisões mais coerentes com as necessidades da sociedade. Diferente do conselho, a rede promove discussões com todos que dela desejam participar. Todavia, são os conselhos que possuem as prerrogativas legais para a tomada de decisões.

As discussões promovidas neste estudo permitiram inferir que os vários ambientes de participação se mostram válidos à promoção da emancipação do cidadão. O Controle Social exercido pela rede sobre as ações do Estado no que se refere à Política de Ciência e Tecnologia poderá promover, em nível local, tanto o desenvolvimento das capacidades locais quanto o aprimoramento da democracia deliberativa. Pelo exposto, consideram-se válidos todos os canais de participação, os formais e os informais, podendo o segundo exercer forte influência sobre o primeiro.

For beyond the institutionalized participation: the society's performance in the science and technology policy of Tocantins

ABSTRACT

This article aimed to present the process of direct participation of the local actors who organized themselves in a network to control the actions of the State in the scope of the Science and Technology Policy of the State of Tocantins. While specific objectives outlined the following: i) analyze how the deliberative systematization of the actions carried out by the network took place; ii) discuss the effects of the letter of claims and iii) interrelate the context of participation of the network with the work that preceded this article. The methodology adopted for the development of this study was documentary research, semistructured interview, participant observation and content analysis. The results showed that the network was aimed at promoting the development of local power in the cycle of Science and Technology Policy. In this way, it was possible to infer that the participation process involves all the channels (formal and informal).

KEYWORDS: Participation. Science and Technology. Management councils.

NOTAS

¹ Com previsão na Constituição Federal.

² Organizado pela própria sociedade.

³ O Proeducar foi criado em 2004, visando a concessão de créditos educativos a estudantes carentes, matriculados em Instituições de Ensino Superior não gratuita no Estado, podendo financiar de 25 até 85% do valor real da mensalidade.

⁴ O aplicativo de comunicação utilizado foi o WhatsApp Messenger que é um aplicativo de mensagens multiplataforma que permite trocar mensagens pelo celular sem pagar por SMS. Está disponível para smartphones iPhone, BlackBerry, Windows Phone, Android e Nokia. Fonte: <https://www.WhatsApp.com/about/>.

⁵ Existem outras concepções de Gestão Social, porém, nesse trabalho optou-se por esse entendimento porque ele coaduna com a perspectiva do Controle Social utilizada. Mais informações sobre debates a respeito da gestão social podem ser encontradas em Cançado, Tenório e Pereira (2011) e Cançado (2013).

⁶ A primeira categoria refere-se aos Controles exercidos pela sociedade sobre si mesmo, este tipo de Controle Social é visto como o poder central responsável pela manutenção da ordem vigente. A segunda categoria refere-se ao Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado. Esta esfera de controle foi sugerida inicialmente por Montesquieu em 1748 por meio da sua teoria da separação dos poderes. A terceira categoria diz respeito à forma de Controle Social exercida pelo Estado sobre a sociedade. Essa modalidade de controle é essencial para a ordem social. A quarta e última categoria refere-se à forma de Controle exercida pelo Estado sobre si mesmo, este controle é necessário para combater a própria disfunção ocorrida dentro da máquina pública (MARTINS, 1989).

⁷ Sobre plebiscito, referendo e iniciativa popular ver Kraemer (2016).

⁸ Workshop em Palmas, 9 de março de 2017; workshop em Araguaína, 14 de março de 2017; Workshop em Gurupi, 17 de março de 2017; Audiência Pública, 28 de maio de 2017.

⁹ O cargo de presidente da FAPT é um ato de livre nomeação do poder executivo.

REFERÊNCIAS

ANJOS, F.; CALDAS, N. Controle Social e políticas públicas no espaço rural brasileiro. In: PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. (Orgs.). **Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007, cap. 6, p. 151-177.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. rev. e ampl.. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOISIER, S.; LIRA, L. *et al.* **Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional**. Santiago de Chile: Ilpes/Cepal, 1995. 59 p.

_____. **Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 9, p. 307-343, 1999.

BRASIL, Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. **Dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 30/11/2017.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F.; PEREIRA, J. R.; **Gestão Social: reflexos teóricos e conceituais**. Cadernos EBAPE.BR [online]. Rio de Janeiro, v.9, n.3, pp. 681-703, set. 2011.

_____; RIGO, A. S. Fundamentos teóricos da Gestão Social: aprofundando a discussão. In: FERREIRA, M. A. M. (org.). **Administração pública, economia solidária e Gestão Social: limites, desafios e possibilidades**. Viçosa, MG: UFV, 2014, cap. pp. 54-82.

EVANS, P. **Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo**. *Sociologias* [online]. 2003, n.9, pp.20-63. ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222003000100003>>. Acesso em: 30/11/2017.

KRONEMBERGER, T. S. **Os conselhos municipais na prática: quais as limitações?** In TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. *Gestão social e conselhos gestores*. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p.65-90.

LAMPEDUSA, G. T. di. **O Leopardo**. 3ª ed. São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1963.

LIMA, M. A.; ALMEIDA, M. C.; LIMA, C. C. **A utilização da observação participante e da entrevista semi-estruturada na pesquisa em enfermagem**. R. gaúcha Enfermagem, Porto Alegre, v. 20, n. esp., p. 130-142, 1999. Disponível em: <www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/23461/000265980.pdf>. Acesso em: 10/10/2016.

MARQUES, F. **Financiamento em Crise**. Revista Pesquisa fapesp. Ed. 256. jun de 2017 Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2017/06/020_financiamento_256.pdf>. Acesso em: 30/11/2017.

MARTINS, C. E. **Governabilidade e controles**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23. pp. 5-20, 1º trim. Jan. 1989.

MOREIRA, E. **Administração Geral e Pública**. Editora Juspodivm, 2016.

NASCIMENTO, A. P.; LIRA, L. de O.; ZANRÉ, A. **Conselhos paritários e o mito da participação popular: a gestão de políticas públicas na Zona da Mata pernambucana**. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Orgs.). Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007, cap. 2, p. 47-85.

NARDES, J.; ALTOUNIAN, C.; VIEIRA, L. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. Introdução. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Orgs.). **Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007, cap. Introdução, p. 11-20.

PEREIRA, J. R. Apresentação. In: PEREIRA; et. al. (Orgs.). **Gestão Social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. UFLA, 2011. cap. apresentação.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. D. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico** (livro eletrônico). 2ª edição. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANTOS, J. C. **A institucionalização da ciência e tecnologia no Tocantins à luz do federalismo brasileiro**. 2015. 130 f.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, Tocantins 2015.

_____; SILVA, M. A. da R. **A institucionalização da ciência e tecnologia no Tocantins (1988-2015) à luz do federalismo brasileiro**. Desenvolvimento Regional em Debate, v. 6, p. 83-106, 2016.

SILVA, V. R. da. Controle Social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Orgs.). **Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007, cap. 7, p. 179-205.

SILVA, F. R. da. **Controle Social: a gestão social das ações do estado**. 2015. 177f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, Tocantins 2015.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Controle Social e controle institucional: um diálogo necessário. In: CARNEIRO, J. M. B; DANTAS, H. (orgs.). **Parceria social público privada: textos de referência**. -- São Paulo: Oficina Municipal, 2012. Cap. 17. 359-373. SZAZI, E. Sociedade civil, conselhos e políticas públicas: os âmbitos do terceiro setor. In: CARNEIRO, J. M. B; DANTAS, H. (orgs.). **Parceria social público-privada: textos de referência**. -- São Paulo: Oficina Municipal, 2012. Cap. 14. 303-325.

TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, governo e administração pública**. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. (Coleção práticas de gestão. Série Gestão Pública).

TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p.65-90.

TRIVIÑOS, A.N. S. **Introdução à Pesquisa de Ciências Sociais. São Paulo, Atlas, 1987. 175p** Universidade Federal do Tocantins. **Graduação**. 2015. Acesso em: <http://ww1.uft.edu.br/index.php/documentos?option=com_jalfresco&view=jalfresco&Itemid=208&uuid=c1ae1fd1-e18c-45d3-893f-9212b218101a&name=2011&order=datedesc>. Acesso em: 02/06/2015.

WHATSAPP. **Sobre o WhatsApp**. Disponível em: <<https://www.whatsapp.com/about/>>. Acesso em: 04/02/2018.

Recebido: 13 jun 2018.

Aprovado: 12 nov 2018.

DOI: [10.3895/rts.v15n37.8412](https://doi.org/10.3895/rts.v15n37.8412)

Como citar: SANTOS, J.C., et. al. Para além da participação institucionalizada: atuação da sociedade na política de ciência e tecnologia do Tocantins. **R. Technol. Soc.**, Curitiba, v. 15, n. 37, p. 164-182, jul/set. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/8412>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

