

A “escuta” da comunidade: Uma abordagem cognitiva de uma política pública de inclusão digital*

Pedro Heitor Barros Geraldo**

Roberta Hanthequeste B. dos Santos***

RESUMO

Este artigo analisa a *escuta da comunidade* como uma forma de exercício do poder entre gestores e os moradores no processo de implementação da Plataforma Urbana Digital da Educação (PUDE) em Niterói. A partir de uma abordagem cognitiva, descrevemos os conflitos para identificar os quadros de interpretação dos diferentes atores. A *escuta* é uma forma de legitimação da *política* pelos *gestores*, mas também surge como uma oportunidade para a formulação de outras demandas pelos *moradores* que se integram à *política* segundo a agenda dos *gestores*. O referencial de *inclusão digital* não orienta os *moradores* para a produção das demandas, nem para identificar como elas podem ser tratadas. A forma de exercício do poder entre os diferentes atores demonstra que a *escuta* não deixa de ser uma forma de organizar a relação de poder entre *gestores* e a *comunidade*. A *escuta* produz uma dupla função de selecionar a relevância das demandas pelo quadro de interpretação dos *gestores*, por um lado, e, por outro lado, identificar as concessões segundo uma agenda que escapa aos *moradores*.

Palavras-chave: Políticas públicas; abordagem cognitiva; observação participante; inclusão digital.

* Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no ST 06 – Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação, coordenado por Regina Laisnere Lindijane Almeida no II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Os autores agradecem às críticas e observações que o trabalho recebeu nesse evento. Agradecemos especialmente ao trabalho atento dos editores e revisores da RBS.

** Professor do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (InEAC-UFF); Pesquisador do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (UFF).

***Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (UFF).

ABSTRACT**THE “LISTENING” TO SOCIETY: A COGNITIVE APPROACH TO A POLICY OF DIGITAL INCLUSION**

This article analyzes how *listening* to society is a way of exercising power between managers and residents in Morro do Palácio in the implementation of the Urban Digital Education Platform (PUDE) in Niterói in Rio de Janeiro State. From a cognitive approach, we describe the conflicts to identify the frames of interpretation of the different actors. *Listening* is a way of legitimizing politics by managers, but it also emerges as an opportunity for the formulation of other demands by the residents that integrate the policy according to the managers' agenda. The digital inclusion frame does not guide residents to produce demands, nor to identify how they can be addressed. The way of exercising power between the different actors shows that *listening* is still a way of organizing the power relations between managers and the community. Then, *listening* has a dual function of selecting the relevance of demands by the manager's interpretation frame, on the one hand; and identify the concessions according to an agenda that escapes the residents.

Keywords: Public policts; Cognitive Approach; Participant Observation; Digital Inclusion

Introdução

Este artigo analisa os diferentes quadros de interpretação de *gestores e moradores* no processo de implementação da Plataforma Urbana Digital da Educação (PUDE) em Niterói, a partir da descrição dos conflitos envolvendo a definição do conteúdo da política pública. Discutiremos como a *escuta* é uma estratégia de legitimação da *política* pelos *gestores*, mas também surge como uma oportunidade para a formulação de outras demandas que se integram à *política* segundo a agenda dos *gestores*.

A pesquisa de campo consistiu na observação participante com os atores em diferentes momentos da elaboração, da negociação, da implementação e do desenvolvimento desta política municipal. Esta observação foi propiciada pela participação na mediação das ações propostas aos moradores do Morro do Palácio. Isto foi possível em razão da condição de chefe de gabinete da Subsecretaria de Ciência e Tecnologia¹.

1 Esta era desempenhada pela Roberta Hanthequeste durante o período de observação.

O Morro do Palácio é identificado como uma *comunidade* do município de Niterói, conhecida por sua localização em uma área nobre da cidade, e possui uma vista privilegiada para a Baía de Guanabara. No topo do morro, há um *campinho* muito utilizado para o lazer que é cercado pelas casas, um bar e a sede da associação de moradores. No topo do morro, localiza-se também o Macquinho, cuja denominação, Módulo de Ação Comunitária, foi elaborada para que a sigla coincidissem com a do Museu de Arte Contemporânea (MAC). Este espaço foi criado em 2008 para promover ações sociais com foco em artes para os moradores e relacionar suas ações com as do Museu, já que seu administrador era também o administrador do MAC.

O Morro se localiza entre uma área nobre do município de Niterói, privilegiada pela vista da Baía de Guanabara e ainda mais valorizada com a paisagem do MAC. Por outro lado, logo atrás do prédio do Macquinho, podem-se verificar as fragilidades causadas por uma urbanização desordenada, o que demonstra ao mesmo tempo uma nova organização urbana.

Projetado pelo arquiteto Oscar Niemeyer, o prédio do Macquinho é conhecido por esconder as casas no alto do Morro. O prédio possui janelas de frente para o mar e um árido paredão para *comunidade* aparentando estar *de costas para o morro*, como relatado por um *morador*.

A metodologia privilegiou a identificação das categorias construídas pelos próprios atores na implementação de políticas públicas. Estas categorias se organizam por um sistema de relevâncias dos quadros de interpretação pelos quais os atores orientam suas práticas, como explica Schutz (1962). O destaque em *itálico* dessas categorias ao longo do texto serve para descrever os quadros de interpretação produzidos pelos próprios atores. Esta inserção no campo está marcada por uma ambivalência do *fazer-se Estado* (LIMA; CASTRO, 2016) de uma *gestora*. Por um lado, favoreceu o acesso aos processos de caráter mais interno à administração pública, por outro, garantiu a participação nos encontros para as discussões com os *moradores* e o acesso aos diferentes atores envolvidos na PUDE.

Teoricamente, mobilizamos uma abordagem cognitiva de políticas públicas interessada na identificação dos quadros de interpretação dos atores que definem o conteúdo da política, como sugere Muller (2000). Essa abordagem nos ajudaria a conhecer como os diferentes atores interpretam o conteúdo da política. Embora Muller (2000) esteja interessado na autonomização das estruturas de sentido da política, os dados demonstram como os conflitos en-

tre *gestores* e a forma como a *escuta* se constrói dificultam a autonomização destes sentidos. Ao contrário, a *escuta* se apresenta como uma estratégia de legitimação das ações estatais sem que o conteúdo da política seja orientado pelas demandas dos *moradores*.

1. Os quadros de interpretação da política pública

Este artigo se situa num conjunto de reflexões sobre os aspectos interacionais e cognitivos a respeito da produção do *Estado*, tal como é reconhecido pelos atores em seus contextos. A descrição das interações permite identificar os quadros cognitivos dos atores e como o exercício do poder se organiza sem produzir uma autonomia de sentido do conteúdo da política. Ao contrário, os conflitos tornam o conteúdo da política dependente da *escuta da comunidade*.

Os conflitos revelam as distintas expectativas dos diferentes atores envolvidos na *política*. Essas reflexões dialogam diretamente com uma abordagem cognitiva de políticas públicas, como a postula Pierre Muller (2000). Ele se interroga sobre como fabricamos a ordem numa sociedade complexa:

a partir do momento em que o objeto das políticas públicas não é mais unicamente o de “resolver problemas”, mas de construir quadros de interpretação do mundo, então é possível se questionar sobre a relação entre política(s) e construção de uma ordem social em termos renovados. (2000, p. 189).

Para ele, a construção dessa ordem considera que os atores produzem estruturas de sentido da política pública. A construção da ordem se operaria por meio da ação dos atores ao compartilharem consensos sobre os conteúdos das políticas. Ele enfatiza a autonomização destas estruturas de sentido sobre os diferentes atores, que passariam a identificar suas ações a partir de um referencial. Para Muller (2000), a abordagem cognitiva de políticas públicas propicia a compreensão de como

novos modos de governança correspondem a uma situação na qual a produção de quadros de interpretação do mundo, os referenciais que determinam o conteúdo da ação pública tendem a escapar aos atores governamentais sejam eles eleitos ou responsáveis administrativos. (2000, p. 205).

Nosso argumento é que a *escuta* subordina os quadros de interpretação dos *moradores* ao dos *gestores*. A posição destes atores se organiza numa forma de exercício do poder. O que se autonomiza não é o conteúdo da política, mas a forma como os *gestores* legitimam suas ações e lidam com a descoberta das demandas dos *moradores*. Essa pesquisa busca compreender através desta perspectiva analítica como a experiência de uma *gestora* permite compreender a organização da *escuta*.

A PUDE foi elaborada pelos *gestores* para ser um espaço educativo, cultural e de entretenimento. O local deveria ser revestido em uma arquitetura moderna e futurista, equipado com diferentes recursos tecnológicos, com possibilidades de atrair vários segmentos da população, especialmente a juventude, transformando o ambiente social do seu entorno. A PUDE se desenvolveu no contexto do Programa Niterói Digital. O objetivo desta ação estava em democratizar o acesso e o uso das tecnologias da informação e comunicação pelo conjunto da população, especialmente em regiões e bairros populares do município.

A condição de Chefe de Gabinete da Subsecretaria de Ciência e Tecnologia permitiu participar das ações propostas por este órgão em diálogo com os demais atores. Esta forma de inserção no campo foi marcada por certa ambiguidade, pois favoreceu o acesso a momentos e locais de caráter mais restrito, bem como, por vezes, permitiu a realização de encontros formais de discussão neste campo.

Essa dupla função exigiu uma reflexão sobre as condições de observação do familiar e, neste sentido, nos aproximamos do que então foi discutido por Gilberto Velho (1978). Segundo ele, as dificuldades inerentes à pesquisa de um campo do qual se integra exigem do pesquisador a construção de uma objetividade relativa em que as condições de realização da pesquisa fazem parte da reflexão do pesquisador. Assim, a construção do distanciamento pelo pesquisador é fundamental à objetividade do olhar, aproximando-o da produção de análises mais imparciais e menos caricaturadas do que aquelas que se elegeram como problema de pesquisa. Valendo-nos dessas reflexões, investimos na construção da “forma e conteúdo” da pesquisa empírica a partir dos registros das categorias e situações sociais em um caderno de campo.

A posição privilegiada permitiu a observação mais próxima das relações entre os *gestores* da Prefeitura e os *moradores*. Sem deixar de considerar que esta inserção permitiu interagir com praticamente todos os integrantes da

PUDE, por outro lado, esta condição exigiu um esforço no sentido de distanciamento da posição de *gestora*, uma vez que esta impõe constrangimentos segundo as finalidades políticas e expectativas de sucesso das ações propostas. O papel de pesquisadora exigia cuidado todo especial com as pessoas, espaços e situações experimentadas. A finalidade é unicamente descrever a *política pública* para compreendê-la a partir de uma abordagem cognitiva.

O processo de desnaturalização dessa atividade de gestão foi propiciado pela socialização para a pesquisa no âmbito das reuniões de orientação Núcleo de Pesquisa em Sociologia do Direito da UFF. O relato das observações e das descrições do envolvimento dos atores permitiu compreender não apenas os *enjeux* políticos, mas também os quadros de interpretação dos diferentes atores. Este exercício coletivo obrigou a *gestora* a descrever o mais detalhadamente possível seus constrangimentos neste processo político. A descrição da forma de negociação pode contribuir para uma compreensão mais fina da definição do conteúdo das políticas públicas pelos *gestores* envolvidos.

Neste sentido, esta reflexão aproveita-se também de uma abordagem antropológica sobre os limites das pesquisas sobre políticas públicas, mas também reconhece o quanto a descrição das experiências desses gestores nos ajuda a compreender o “*fazer-se Estado*” pelos gestores. A descrição dessa experiência lança luz sobre as práticas cotidianas de exercício do poder em nossa sociedade. Assim, tratamos

as políticas públicas como parte desse processo do ‘fazer-se Estado’, maleável, mutável, configuração plástica e escorregadia, longe de planos racionais e avaliações consistentes. Em tal concepção, os centros simbólicos e de exercício de poder não necessariamente coincidem, nem operam de maneira racional, e toda a panóplia dos múltiplos exercícios de poder contidos em certo território definido como soberano têm (sic) tanta importância quanto os pequenos e grandes rituais, os jogos linguísticos cotidianos e as crenças pelos quais a cives se faz polis. (LIMA; CASTRO, 2016, p. 39).

As categorizações dos próprios atores não se produzem por uma divisão analítica entre sociedade e estado, mas por uma categorização fundada nas relações de poder entre os diferentes atores. Estas relações de poder foram problematizadas a partir das observações sobre como os atores se orientavam pela política de *inclusão digital*. Por vezes, os interlocutores recusavam

a proposta de gravação das conversas. Nesses casos, as anotações no diário de campo serviram de registros para a compreensão das relações entre os diferentes atores.

Por isso, *gestores, comunidade, representantes e moradores* são categorias para identificar os atores e seus quadros de interpretação como se situam uns em relação aos outros. Essa organização dos atores se reproduz por meio da *escuta* para definir o conteúdo da política. Os conflitos servem para compreender os distintos quadros de interpretação construídos pela *escuta*.

2. A *escuta* para os *gestores*

A implementação da PUDE é representada enquanto uma *política pública* pelos atores governamentais. A expectativa depositada era a criação de algo *novo* a partir das concepções de como os *gestores* compreendem o lugar de intervenção, bem como as prioridades para aquela *comunidade*, previamente considerada como *vulnerável e carente de ações*.

Os *gestores* tomaram a ideia de criação da PUDE a partir da experiência das *Naves do Conhecimento* da Prefeitura do Rio de Janeiro, que promoveu a *inclusão digital* para a população sem familiaridade com a tecnologia e supostamente necessitada de cursos e acesso às novas tecnologias digitais.

O diferencial deste projeto seria sua apresentação em um local de arquitetura diferenciada. Nos casos das *Naves do Conhecimento* no Rio de Janeiro, houve investimento na criação de uma edificação inovadora com uma arquitetura incomum. Enquanto que, em Niterói, foi admitida a implantação de uma PUDE a partir de uma edificação com arquitetura moderna e futurista do Macquinho, assim considerada pelos *gestores*.

A construção da PUDE compõe o plano de ação denominado Programa Niterói Digital, elaborado pela gestão municipal para área de Ciência e Tecnologia. O primeiro desdobramento dessa *política pública* é o fato de a gestão do município de Niterói (2013-2016) diminuir cargos e conter despesas. Assim, o setor responsável pela Ciência e Tecnologia passou para a Secretaria Municipal de Educação e, a partir dessa fusão, esta se tornou a Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SMECT), criando-se, por consequência, a Subsecretaria de Ciência e Tecnologia.

De acordo os *gestores*, o Programa Niterói Digital (PREFEITURA DE NITERÓI, 2015) visa democratizar o acesso e o uso das tecnologias da informa-

ção e comunicação pelo conjunto da população, especialmente em regiões e bairros populares do município. O objetivo da PUDE era o de criar um espaço educativo, cultural e de entretenimento, revestido em uma arquitetura moderna e futurista, equipado com diferentes recursos tecnológicos, com possibilidades de atrair vários segmentos da população, especialmente a juventude, para transformar o ambiente social do seu entorno.

3. O conflito sobre o conteúdo da política

O primeiro constrangimento dos *gestores* foi descobrir que há alguns anos já existia outro projeto da Prefeitura em atividade no mesmo local. Esta constatação motivou a realização de muitas reuniões para viabilizar o projeto. No âmbito da SMECT, era imperativa a utilização do espaço. Assim, foi necessária uma articulação em outra esfera de decisão, alheia ao campo que tínhamos acesso, para que fossem traçadas as estratégias de ocupação do espaço para realização do projeto.

Numa reunião, os *gestores* da SMECT traçaram as possibilidades de utilização do espaço da PUDE no Morro do Palácio, salientando que esta seria a primeira em Niterói. Foram discutidas as dificuldades para implementação do projeto, tais como carência de pessoal para o trabalho, a falta de tempo hábil para realização das obras e a necessidade de constituição de processo administrativo para contratação da empresa responsável por montar o estúdio.

Os *gestores* definiram a identidade do projeto vinculando-o à ideia de um lugar da tecnologia a ser apropriado pela *comunidade*. Havia uma expectativa de garantir àquela *comunidade* o acesso a instrumentos tecnológicos com oferta de serviços gratuitos para a *promoção da inclusão digital*.

Os diretores do MAC, do Macquinho e sua assistente ressaltaram que o Macquinho já possuía uma atividade com a *comunidade* e uma identidade. Além disso, manifestaram o interesse em utilizar o espaço com um viés tecnológico, referindo-se às atividades que já aconteciam, mas que poderiam ganhar uma proposta vinculada à *tecnologia*. Propuseram atividades de dança que poderiam ser gravadas e disponibilizadas em vídeo e atividades com crochê. Explicaram também que tiveram uma experiência com um artista que atuou em *parceria* nesses projetos. A *parceria* orientou o quadro de interpretação destes *gestores*, que não se opuseram ao projeto, mas busca-

ram negociar uma organização compartilhada do espaço. Essa reunião tinha a finalidade de estabelecer as atividades a partir de uma *parceria* entre a SMECT e a Secretaria Municipal de Cultura (SMC).

Por outro lado, o diretor do Macquinho expressou a todo tempo sua preocupação para que o espaço fosse uma espécie de lugar contíguo ao MAC e a importância de que a arte fosse o foco das ações que fossem ali realizadas. No entanto, isto foi interpretado pelos *gestores* da SMECT como um ponto de conflito, pois esta não era a finalidade da PUDE.

Este conflito decorre de uma divisão entre as áreas de cada Secretaria Municipal ali representada. Os *gestores* responsáveis pela pasta *Ciência e Tecnologia* organizavam a *política pública* para sua possibilidade de atuação, já os representantes da Secretaria Municipal de Cultura argumentavam o histórico de uso do espaço, ressaltando o vínculo com o Museu da Arte Contemporânea referindo-se à *arte*. Neste jogo articulado de negociações e disputas implícitas, a *política pública* foi orientada para três pilares: *arte*, *tecnologia* e *cidadania*.

O Secretário de Educação, Ciência e Tecnologia ressaltou sua intenção para utilização do espaço a partir da proposta já discutida e pré-definida do Programa Niterói Digital, onde haveria um Telecentro (espaço público municipal onde são disponibilizados computadores e cursos na área de tecnologia); um estúdio para gravação de música e vídeo pelos moradores para que se formasse no futuro uma rádio comunitária, cinema comunitário ao ar livre (em espaço no formato de uma concha acústica com arquibancadas); e uma sala de jogos eletrônicos. A pretensão em aproximar a utilização do espaço pela *arte* tinha a clara finalidade de minimizar qualquer ponto de conflito. Desse modo, o Secretário de Educação, Ciência e Tecnologia sugeriu um espaço com telas que projetassem o acervo de diversos museus nacionais e internacionais para aqueles que não teriam a oportunidade de conhecê-los. Ao questionar sobre a pertinência dessa proposta ao diretor do Macquinho, ele argumentou de imediato que não seria atrativo para *comunidade* conhecer o acervo de outros museus.

A organização e gestão do espaço foi outra questão relevante. Houve a proposta de ampla participação de pessoas da *comunidade* do Morro do Palácio, pois a participação da *comunidade* minimizaria do ponto de vista dos *gestores* os riscos e conflitos para os envolvidos e também permitiria a divulgação do projeto.

A partir deste encontro, o Secretário realizou um esforço para estabelecer um consenso sobre quais atividades contemplariam as matérias de interesse comum para as duas secretarias. Havia um consenso entre os *gestores* que de que esse projeto conjunto levaria um elemento de transformação para aquele contexto. Uma nova reunião foi organizada para que fosse esboçado um planejamento para a utilização do Macquinho, considerando a sua característica e a sua identidade do ponto de vista do arranjo dos projetos entre as secretarias.

Essa reunião entre os *gestores* das duas secretarias ocorreu antes de um diálogo com a *comunidade*. O que demonstra que o processo de elaboração e a negociação da *política pública* são distintos e qualifica a *escuta* da *comunidade* com um momento de convencimento e explicitação das formas em que serão oferecidas suas propostas para os *moradores*. Esses serão os objetivos que orientarão os *gestores* a construir quadros de interpretação sobre o conteúdo da política, embora a *comunidade* não tenha sido consultada sobre a pertinência de tal intervenção.

4. A *escuta*

Numa segunda reunião, foi possível observar que a finalidade seria a de traçar os objetivos para dar uma identidade à PUDE e, principalmente, como se daria a *escuta* da *comunidade*. Em todo tempo, os *gestores* das secretarias ressaltavam a importância de ouvir a *comunidade* para criar um espaço que fosse amplamente apropriado pelos *moradores* do Morro do Palácio. Assim, esteve presente um convidado do Secretário de Educação, Ciência e Tecnologia que, segundo ele, tratava-se de um *representante da comunidade*.

A participação de um representante produziu um efeito de identificação dos interlocutores para os gestores que começaram a reconhecer a *comunidade* pelos seus *moradores*. A *política pública* é programada pelos *gestores* para a *comunidade*. Ao convidar um *representante*, o objetivo dos *gestores* é encontrar um ponto de apoio local para a construção da *escuta*.

Nessa reunião, foi possível compreender que o Macquinho já havia funcionado sob outra lógica de organização durante outra gestão. Esta constatação se deu quando o *representante* mencionou o projeto periódico de reciclagem e de horta que era realizado no local. A negociação em andamento era de uma gestão compartilhada entre a SMECT e a Fundação Municipal de

Arte de Niterói (FAN), responsável por gerir o MAC e o Macquinho. O *representante da comunidade* explicou que as atividades realizadas não estavam a contento dos *moradores*, pois aconteciam poucas vezes por mês. Referiu-se à oferta de *wi-fi* e cursos de informática que seriam de grande utilidade prática para os *moradores*. Acrescentou que seria importante que o local oferecesse algo que pudesse contribuir na formação profissional para os jovens. Por sua vez, o Secretário de Educação afirmou que o Macquinho estava sendo *subaproveitado* e que estava, até mesmo, *parado*. O *representante* aproveitou o ensejo para dizer que, caso se mantivesse assim, era melhor demolir o prédio e manter o *antigo campinho com vista para o mar*, referindo-se ao campo de futebol no alto do morro, já que os *moradores* o utilizavam mais no passado.

Assim, foi estabelecido um prazo para inauguração da PUDE, considerando a saída do Secretário para pleitear campanha eleitoral nas eleições para Deputado Estadual em outubro de 2014. Esta ação era considerada importante para os *gestores*, pois daria visibilidade às ações do programa e do Secretário. Com relação ao prazo, o Secretário manifestou seu interesse no acompanhamento de todo processo de implementação da PUDE antes de sua saída. Havia também grande expectativa dos *moradores* que questionavam sobre quais mudanças seriam realizadas no Macquinho.

Os *gestores* negociam suas possibilidades para propor a *política pública* à *comunidade*. Esta *comunidade* se transforma em *moradores* por meio de um *representante* propondo um outro quadro de interpretação sobre a *política pública*, cuja finalidade é explicitar demandas por serviços de interesse dos *moradores*. Por um lado, a demanda dos *moradores* orienta-se para suas necessidades dos serviços de *inclusão digital*, como sugere a *política pública*. Por outro, os *gestores* descobrem os *moradores* e a relação destes com o lugar, onde outros *gestores* têm outras *políticas públicas*. Os *gestores* tratam as posições dos *moradores* estrategicamente para descobrir modos de intervir na *comunidade* segundo suas pretensões da carreira política. Os *moradores* podem se tornar aliados perante a negociação pelo lugar contra outros *gestores*.

A *escuta* se apresentou enquanto estratégia de descoberta para a *política pública*. O apoio dos *moradores* à proposta apresentada por qualquer uma das secretarias somava forças diante das disputas implícitas, de forma que o movimento de *escuta* por vezes se converteu em processo de persuasão.

5. A política pública dos gestores

Havia explicitamente um esforço de ocultar os conflitos e relegá-los a uma instância não explícita para todos os envolvidos. Os conflitos entre os *gestores* eram administrados de cima para baixo, apesar da *inclusão* e *parceria dos gestores*. As decisões intervinham em meio às ações já engajadas pelos diferentes atores, que permaneciam sempre na expectativa de alguma intervenção, onde a *decisão* aparecia como um *casamento bem sucedido*, como disse um dos Secretários. No tocante aos conflitos com a *comunidade*, as soluções apareciam igualmente numa relação assimétrica onde as finalidades dos *gestores* orientavam a relevância das demandas dos *moradores*.

O conflito entre os representantes das duas Secretarias Municipais explicitou as divergências entre os *gestores* em relação às posições e interesses de cada um dos Secretários. O espaço do Macquinho permanecia em funcionamento sob a gestão dos dirigentes da Secretaria Municipal de Cultura por meio da administração do diretor do MAC. Contudo, a nova proposta transferia a gestão para os integrantes da SMECT por uma decisão de outra esfera de administração. Embora as discussões nas reuniões enfatizassem a *parceria*, a decisão foi motivada pelo fato da SME possuir maior aporte financeiro pelas verbas federais.

A disputa pelas finalidades do uso do espaço era, todavia, constantemente ocultada. Noutra reunião, o Subsecretário de Ciência e Tecnologia pretendeu explicitar os conflitos de gestão existentes e resolvê-los ali mesmo. O Diretor do Macquinho afirmou não haver *nenhum tipo de conflito*, ao contrário, utilizou a metáfora de *um casamento muito bem sucedido* em que convergiam seus interesses e intenções. Por sua vez, o Secretário de Educação, Ciência e Tecnologia endossou esta posição afirmando que a *parceria* era *bem sucedida*.

Os conflitos eram, no entanto, explícitos para os *gestores* sempre presentes nas reuniões e nos bastidores da *política pública*. Apesar disso, eram constantemente negados pelos Secretários. Noutra ocasião, foi possível observar a grande resistência da Coordenadora do Macquinho, que interpelava os responsáveis pelas obras no local, listando os serviços que deveriam ser feitos, embora ela não tivesse participado das reuniões e das negociações para a implementação da PUDE. Indignada, ela telefonou para o escritório da família do Oscar Niemeyer para consultá-los quanto à possibilidade de

alteração das cores da fachada do prédio. Com receio de uma paralisação dos trabalhos em função desta intervenção percebida como ilegítima pelos *gestores*, a equipe de obras foi orientada a pintar novamente de acordo com a cor definida no projeto arquitetônico original.

Esta atitude foi interpretada como uma denúncia pelos *gestores* e pelo Secretário de Educação, Ciência e Tecnologia, responsáveis pela obra. Como consequência, foi solicitado o afastamento da referida coordenadora do projeto após inauguração do espaço.

Outras intervenções interpretadas como resistência foram observadas durante as obras e os ajustes para inauguração da PUDE. Os gestores da SMECT esperavam que o local fosse preparado para receber o novo mobiliário adquirido pela *política pública*. Porém, o funcionamento de atividades nas dependências do Macquinho era ainda mais intenso, com espaços sendo cada vez mais ocupados. Esta orientação partiu dos representantes da SMC, mas eram igualmente incompatíveis com o conteúdo da política supostamente negociada pelos *gestores*.

Constrangidos pelos prazos para a inauguração, os *gestores* da Secretaria de Educação, Ciência e Tecnologia coordenavam a obra esvaziando os espaços para ocupá-lo com o novo mobiliário. Fora do prédio do Macquinho, a chefe de gabinete da SMECT foi muitas vezes mediadora de conflitos no atendimento a telefonemas com inúmeras reclamações de representantes das duas secretarias. A orientação era, no entanto, de ocultar o conflito para preservar a *parceria* e concessões de ambos os lados em prol de um *projeto maior*.

Na inauguração, o discurso do Prefeito de Niterói explicitou os conflitos ao se referir ao mau aproveitamento do espaço pela gestão anterior, afirmando que não existiam *projetos definidos*, referindo-se à gestão da SMC. Enfim, concluiu que este *equipamento público* teria uma utilidade favorável à *comunidade* do Morro do Palácio a partir da criação da PUDE.

Entre os *moradores*, a utilização do espaço era igualmente disputada. A Presidente da Associação de Moradores falou diretamente para a Chefe de Gabinete que o outro *representante*, apontado pelo Secretário de Educação, Ciência e Tecnologia, não deveria ter tanta influência sobre a indicação de funcionários para este espaço. Ela afirmou que gostaria de indicar as pessoas para fazer os cursos e para operar e gerenciar o estúdio de som. A SMECT orientava este conflito para o futuro, pois, ao invés de ser administrado co-

letivamente, a Chefe de Gabinete apontava para a responsabilidade do próximo Diretor do espaço, que definiria os funcionários da PUDE, pois sua responsabilidade se circunscrevia à inauguração.

5. A *política pública* para os moradores

A preocupação com relação à *escuta* e à *parceria* com a *comunidade* sempre permeou as conversas sobre a *política pública*. O Secretário foi o primeiro a trazer o conceito de realização de um diálogo, anterior ao início de cada ação. Trouxe a Secretaria Municipal de Cultura e representantes do Morro do Palácio para o planejamento dessas intervenções, bem como a presidente da Associação de Moradores que esteve presente nas reuniões.

Algumas ações foram organizadas e realizadas pelos próprios *moradores*, como, por exemplo, o grafite decorativo da parede do entorno. Esta ação específica demandaria grande esforço aos *gestores*, pois a simples compra de tintas especiais por meio de licitações demandaria um procedimento burocrático longo, cujos os prazos não permitiriam a inauguração da PUDE para as pretensões do Secretário.

Constrangido por estes prazos, o Subsecretário de Ciência e Tecnologia se antecipou e *autorizou* a *comunidade* a organizar-se para o grafite. Essa notícia surgiu em meio aos preparativos realizados pela Chefe de Gabinete para conseguir as tintas e fazer o contato com os *moradores*.

Isto surpreendeu os *gestores* envolvidos, pois esta decisão não seguiu os trâmites esperados para a identificação e aquisição do material de grafite da parede. As tintas já haviam sido compradas pelos *moradores* e a Chefe de Gabinete da Subsecretaria foi apresentada a um artista argentino, que comandava as ações de grafite, já em andamento com as crianças do Morro do Palácio.

Ao mediar as ações, a *escuta* se orientava para o convencimento para aceitação do projeto, conforme a negociação dos *gestores* das secretarias e da Fundação Municipal de Arte de Niterói (FAN). As solicitações apresentadas pela Presidente da Associação de Moradores, uma outra *representante da comunidade*, apresentavam o interesse em aulas de judô para as crianças no bairro e a criação de uma praça no formato de um mirante de frente para a Baía de Guanabara.

A primeira solicitação foi imediatamente recusada, pois as aulas de judô em nada caberiam no projeto de *inclusão digital*, tampouco de arte. Ao passo que

a proposta de criação do mirante foi considerada uma demanda interessante pelos *gestores*, pois essa demanda se adequaria aos significados atribuídos pelos gestores ao espaço, uma vez que a *política* poderia disponibilizar *wi-fi* para a praça. No entanto, isto foi descartado, pois o tempo para a disponibilização deste serviço extrapolaria o prazo estabelecido para lançamento da PUDE.

Apesar do esforço de *escuta*, a demanda da *comunidade* não se apresentou como relevante diante do quadro de interpretação dos *gestores* para quem a *política pública* servia à demanda do Secretário. Os *gestores* municipais estabelecem um quadro de interpretação onde as relevâncias das demandas são medidas em função das finalidades estabelecidas previamente. O reconhecimento da demanda dos *moradores* se apresenta quando esta não escapa aos constrangimentos dos *gestores*. Entretanto, o seu atendimento é considerado positivo pela gestão quando vai ao encontro das suas finalidades, fornecendo, além, uma justificação de *escuta* da *comunidade*.

Esse conflito em relação às demandas dos *moradores* e às finalidades da PUDE se desdobrou através do grande esforço de convencimento por parte dos *gestores* ao apresentar o projeto como positivo para toda *comunidade*. Além disso, os *gestores* propuseram negociar a realização das atividades de judô numa casa atrás do espaço da PUDE, mas salientaram que tais atividades não estavam contempladas nas finalidades da *política*.

Outras demandas também foram apresentadas pelo *representante da comunidade* convidado pelo Secretário de Educação, Ciência e Tecnologia. Ele solicitou um curso de inglês para a *comunidade* e justificou relatando sua experiência quando recebeu turistas no Morro do Palácio, mas não havia nenhum *morador* que pudesse se comunicar com eles. Mencionou ainda que foi preciso pedir ajuda de um amigo em uma igreja do bairro próximo para intermediar a comunicação. A partir desse relato, o Secretário solicitou providências para oferta de cursos de inglês através das plataformas digitais contempladas na PUDE.

Os *moradores* se envolveram no projeto. E criaram expectativas em relação à inauguração, pois ainda não sabiam quais das demandas e propostas seriam finalmente executadas pela Secretaria. Esse envolvimento chegou ao ponto dos *moradores* auxiliarem os funcionários da Prefeitura a subirem as escadas com o mobiliário adquirido.

Havia um sentimento de envolvimento explicitado pelos *moradores* quando afirmavam que esses esforços tinham por finalidade *fazer o me-*

lhor para aquela comunidade, levar oportunidades e serviços. Em muitas ocasiões, enfatizavam o *fazer com* ao invés do *fazer para* considerando as inúmeras intervenções por parte dos *moradores*, que pretendiam construir coletivamente as propostas para o espaço. Foram feitas concessões pelos *moradores* quando aceitaram a proposta de um estúdio, uma sala de jogos, um auditório e uma arquibancada. Mas também a extensão do sinal para internet no entorno da PUDE e o curso de inglês foram interpretados pelos *gestores*, como concessões aos *moradores*.

Na implementação do projeto, os *moradores* se apropriavam do espaço da PUDE em meio aos conflitos. Um episódio importante ocorreu na instalação da grama sintética numa encosta íngreme ao lado do Macquinho. Durante os preparativos para a inauguração, os *gestores* se indagaram sobre a estética do local. Uma encosta ao lado da entrada deste *equipamento público* se apresentava esteticamente sem utilidade e em terra seca, sem possibilidade de qualquer plantio de gramado que melhoraria da aparência do local. Para *solucionar a questão estética*, foi colocada uma grama sintética disponível na SMECT para utilização nas áreas de recreação das escolas de educação infantil. Ocorre que a grama se tornou a maior atração infantil da PUDE. As crianças passaram a utilizar esta encosta como escorregador e faziam grande fila para brincar neste espaço, com pedaços de papelão.

O sucesso deste uso não planejado foi oportunamente mencionado pelo Prefeito na inauguração. Durante todo momento, era possível observar as filas de crianças esperando para descer no *escorrega*. O espaço era utilizado para recreação infantil, inclusive à noite, quando uma provável mãe sentada próxima a este gramado estava acessando a internet em seu aparelho celular, uma vez que o sinal de *wi-fi* era livre, enquanto seu filho divertia-se escorregando na grama sintética.

Noutro espaço planejado para ser utilizado como Cinema Comunitário, foi construída uma arquibancada com um projetor para utilização na mostra de filmes e outras apresentações coletivas. O espaço passou a ser utilizado livremente para acesso à internet, nos aparelhos eletrônicos dos próprios moradores, o que permitiu observar que a praça, solicitada no primeiro momento pela Presidente da Associação de Moradores, seria de muita utilidade como um espaço de convivência, já que o espaço de lazer se resume ao *campinho* no topo do morro.

Os conflitos se tornavam mais explícitos na relação entre as decisões tomadas pelas secretarias e as demandas dos moradores, uma vez que os próprios *gestores* percebiam contradições entre o planejado para o projeto e o que encontraram diante da realidade das dinâmicas sociais locais. A proposta de *inclusão digital* se orientou mais pelas finalidades dos *gestores* do que da necessidade dos *moradores*. Ao mesmo tempo, demonstrou como os *gestores* desconhecem as demandas de *moradores* considerados como em *vulnerabilidade social*. Aliás, a proposta da política supõe que os *moradores* estivessem alijados das tecnologias. Numa ocasião, os *gestores* se surpreenderam quando uma moradora, auxiliando na ilustração do projeto de grafite, solicitou a logomarca do Programa Niterói Digital para que fosse enviada por uma rede social amplamente utilizada pela equipe da Subsecretaria de Ciência e Tecnologia, acessada por um aparelho de celular mais moderno do que o da mediadora.

O mesmo ocorreu em relação ao planejamento de uma das salas que visava promover a familiarização das crianças com a tecnologia de forma lúdica. Assim, foi instalado um vídeo-game moderno que foi considerado um ganho pelas crianças por ser um aparelho e jogos caros. Os *gestores* esperavam que as crianças não tivessem acesso a tal aparelho. Entretanto, alguns *moradores* já os possuíam. Em razão da dificuldade em relação às licitações para aquisição destes jogos, os *moradores* ofereceram-se para emprestar os que possuíam. Ao invés da PUDE oferecer a *inclusão digital*, foram os *moradores* que garantiram a *política pública*.

Por outro lado, os funcionários do Macquinho relataram que crianças com idade escolar, mas sem matrícula e frequência nas escolas, passaram a frequentar a PUDE. De acordo com eles, o tempo dessas crianças era antes ocupado *guardando carros nas ruas*, por exemplo. Os *gestores* preocuparam-se em providenciar matrículas nas escolas do entorno.

Os gestores da Subsecretaria de Ciência e Tecnologia entraram em contato com um funcionário que já foi conselheiro tutelar e atuante no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA). Seguindo as orientações deste funcionário, foi realizada uma consulta à SMECT para saber quais escolas do entorno teriam as vagas disponíveis. Isto ensejou a organização de um procedimento para encaminhamento para este tipo de demanda, própria da Secretaria de Educação.

Foi realizado um levantamento dos nomes das crianças e solicitado o apoio de uma assistente social que atuava na Subsecretaria de Ciência e Tec-

nologia e foi realizado um acompanhamento das famílias para que realizassem as matrículas destas crianças. Ocasão em que o diretor do Macquinho utilizou seu veículo pessoal para conduzir as crianças e seus responsáveis às escolas que poderiam atendê-los.

A PUDE não havia planejado em momento algum identificar e atender esta demanda. Contudo, a execução da *política* permitiu ampliar as relações entre os *gestores* e os *moradores* num quadro de interpretação mais abrangente das relações de acesso às demandas por outros serviços. Se, por um lado, os *gestores* interpretaram esta demanda como uma descoberta de necessidades mais urgentes, por outro, os *moradores* constroem uma relação de negociação por acesso a mais serviços. A *escuta* pelos *gestores* se opera também nessas ocasiões onde os limites da intervenção estão sempre voltados para os limites de atuação de cada um dos *gestores* envolvidos.

Conclusão

Este artigo buscou descrever o conteúdo de uma política de *inclusão digital* a partir da descrição dos quadros de interpretação dos distintos atores envolvidos em sua implementação e execução. O ponto de vista privilegiado de uma *gestora* permitiu compreender como a *escuta* organiza as formas de exercício do poder entre os *gestores*, os Secretários, os *representantes* e *moradores*. Essa forma de identificar os atores mobiliza as categorias construídas pelos próprios envolvidos na implementação da política. A agenda da política do Secretário foi um referencial para orientar os *gestores* e as eventuais demandas apresentadas pelos *moradores* precisavam ser conhecidas na medida em que se moldavam às possibilidades e expectativas dos *gestores*.

O conteúdo da política não produz os referenciais para orientar todos os atores, nem se autonomiza, como sugere Muller (2000), pois os conflitos constantes e as demandas dos *moradores* foram considerados sempre inesperados para os *gestores*. Ao mesmo tempo, atender às demandas garante aos *gestores* uma aproximação e mais formas de persuasão da necessidade da *política pública*. A *escuta* produz uma dupla função de selecionar a relevância das demandas pelo quadro de interpretação dos *gestores*, por um lado, e identificar as concessões segundo uma agenda que escapa aos *moradores*, por outro.

A *política pública* para os atores se orienta por quadros de interpretação distintos. O referencial de *inclusão digital* não orienta os *moradores* para a

produção das demandas, nem para identificar como elas podem ser tratadas. A forma de exercício do poder entre os diferentes atores demonstra que a *escuta* não deixa de ser uma forma de organizar a relação entre *gestores* e a *comunidade*.

Os quadros de interpretação nos ajudam ainda a compreender o conteúdo da política. O contexto de intervenção pelos *gestores* se produz a partir da premissa de que a *vulnerabilidade social* estava associada à ausência de *inclusão digital* pela *comunidade*. Os conflitos entre os *gestores* eram sempre interpretados como obstáculos à legitimação do conteúdo da política. Para eles, os *representantes dos moradores* surgem como eventuais legitimadores das propostas conflitantes.

A *escutada comunidade* se mostrou como um meio utilizado pelos representantes das secretarias para convencer a população do projeto na medida em que servia como um canal para estabelecer relações face a face com os moradores, visando à conformação situacional das demandas dos moradores em função do projeto. As demandas apresentadas pelos moradores eram subordinadas ao crivo dos *gestores* e, como condição para ser aceitas, deveriam corresponder às possibilidades de atendimento da Secretaria Municipal e satisfazer as propostas idealizadas pelos *gestores*. Sem a participação dos *moradores*, a *escuta* tornou-se uma forma de exercício do poder político pelos *gestores* com a finalidade de persuadir e não de dialogar sobre as demandas dos *moradores*.

As contradições sobre o conteúdo tornam difícil sua autonomização para orientar os atores. Ao contrário, eles são orientados pelas suas necessidades locais e percebem na *escuta* uma negociação assimétrica com *gestores*, já que desconhecem o quadro de interpretação da *política* pelos *gestores*.

Referências

LIMA, Antônio Carlos de Souza; CASTRO, João Paulo Macedo e. (2016), Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s). *Revista ANTHROPOLÓGICAS*, v. 26, n. 2, pp. 17-54.

MULLER, Pierre. (2000), L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, p. 189-208.

PREFEITURA DE NITERÓI. (2015), Prefeitura lança o programa "Niterói Digital". *Prefeitura de Niterói Feita por você*, 2015. Online. Disponível em:

<http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1670:prefeito-rodriogo-neves-lanca-o-programa-qniteroi-digitalq>. Acesso em: 27 mar. 2015

SCHUTZ, Alfred. (1962), *Collected Papers: The Problem of Social Reality*. v. I. The Hague: Martinus Nijhoff.

VELHO, Gilberto. (1978), Observando o Familiar. In: NUNES, Edson de Oliveira. *A Aventura Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar. pp. 36-46.