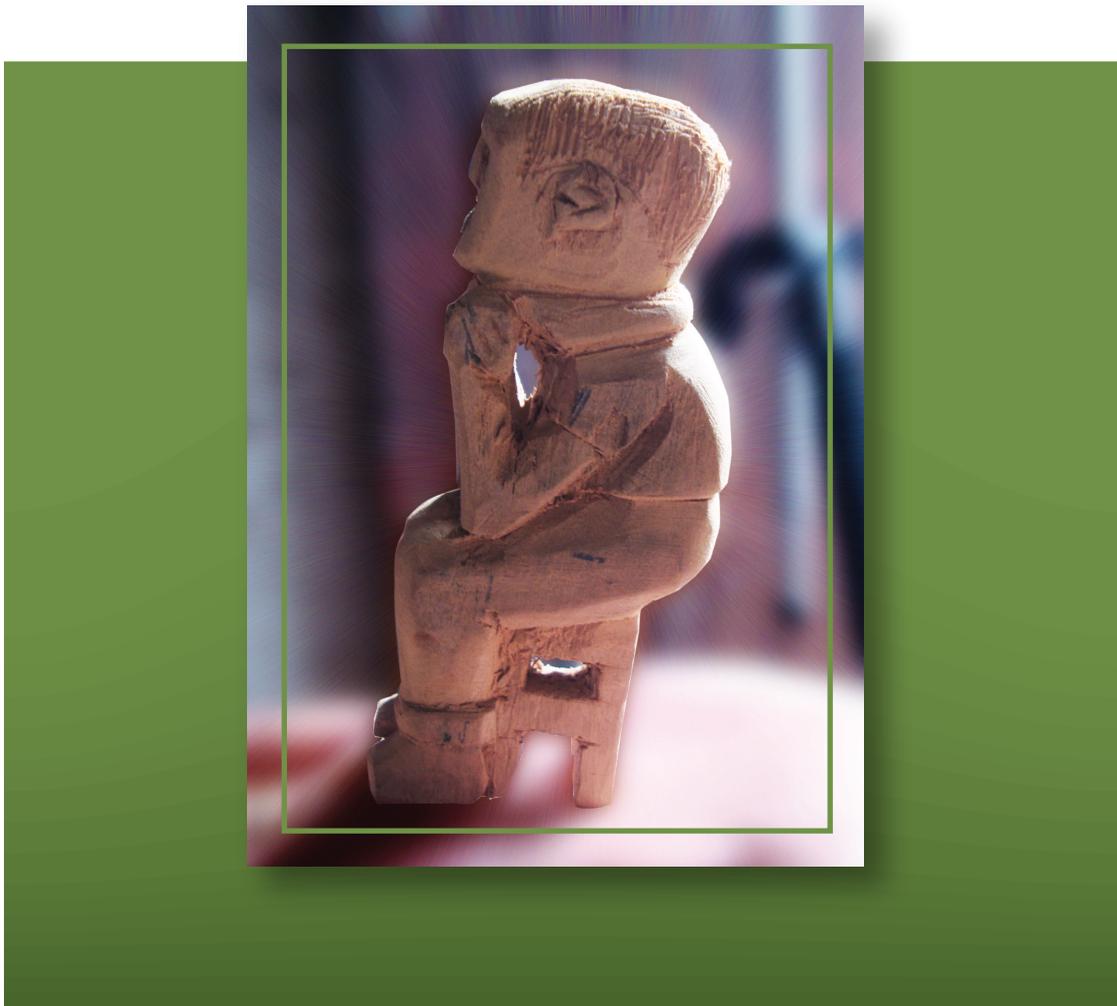




# CADERNOS GESTÃO SOCIAL

ISSN: 1982-5447 | v.3 | n.1 | jan./jun. 2012





CADERNOS  
GESTÃO SOCIAL

**ISSN: 1982-5447 | v.3 | n.1 | jan./jun. 2012**

## EQUIPE EDITORIAL

### Universidade Federal da Bahia

Reitora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Dora Leal Rosa

### Escola de Administração/ UFBA

Diretor: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos

### Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS

Coordenadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Tânia Fischer

.....

### Coordenação Editorial

Airton Cardoso Cançado (UFT)

#### Conselho Editorial

Airton Cardoso Cançado (UFT)  
Armando dos Santos de Sousa Teodósio (PUC/MG)  
Fernando de Souza Coelho (USP-MG)  
Fernando Guilherme Tenório (EBAPE/FGV)  
José Roberto Pereira (UFLA)  
Ladislau Dowbor (PUC/SP)  
Luciano Antônio Prates Junqueira (PUC/SP)  
Mário Aquino Alves (FGV-SP)  
Paula Chies Schommer (UDESC)  
Rosa Maria Fischer (USP)  
Rosana de Freitas Boullosa (CIAGS/UFBA)  
Rosinha da Silva Machado Carrion (PPGA/UFRGS)  
Suely Salgueiro Chacon (UFC/Cariri)  
Tânia Fischer (CIAGS/UFBA)

#### COORDENAÇÃO EXECUTIVA

Ariadne Scalfoni Rigo (UFBA)  
Jeová Torres Silva Jr (UFC)  
Paula Chies Schommer (UDESC)  
Rodrigo Maurício F. Soares (CIAGS/EA/UFBA)

#### Imagem da capa: "O pensador"

Foto de Rodrigo Maurício F. Soares  
Escultura em Madeira - Mestre Monarca (Território do Sisal/ BA/Brasil)

#### Comitê Científico de Avaliadores

Airton Cardoso Cançado (UFT)  
Alexandre Reis Rosa (FUCAPE e EAESP/FGV)  
Antônio Sérgio Araújo Fernandes (UFRN)  
Ariadne Scalfoni Rigo (UFBA)  
Celi Langhi (FAAP)  
Cristiano de França Lima (CES/Universidade de Coimbra)  
Emiliana Debetir (UDESC)  
Enio Luiz Spaniol (UDESC)  
Fernando de Souza Coelho (USP)  
Jeová Torres Silva Júnior (UFC)  
Júlio César Andrade Abreu (UFF)  
Marcus Vinícius Peinado Gomes (EAESP/FGV)  
Paula Chies Schommer (UDESC)  
Paulo de Tarso Muzy (UNINOVE)

#### EQUIPE TÉCNICA EXECUTIVA

#### Bibliotecário e Administrador do Open Journal Systems

Marcelo Fraga da Silva (CIAGS/EA/UFBA)

#### Diagramação e Design

Márdel Pereira dos Santos (CIAGS/EA/UFBA)

#### Revisão da Língua Portuguesa

Maria Cândida dos Anjos Bahia (EA/UFBA)



## SUMÁRIO

Editorial	7-8
ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL – ENAPEGS 2011	
1 Agricultura Familiar e Segurança Alimentar e Nutricional: Análise dos Resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA Doação Simultânea) nos Estados da Bahia e Minas Gerais <i>André Rodrigues dos Santos (UFVJM), Naldeir dos Santos Vieira (UFMV), Palloma Rosa Ferreira (UFV) e Thiago Teixeira Sant'Ana e Castro (UFV)</i>	9-24
2 Da Atitude Consorcial à Gestão Social: Eppur si Muove <i>Luiz Roberto Alves (PPGA-UMESP)</i>	25-38
3 Indicadores de Design para a Sustentabilidade no Artesanato de Juazeiro do Norte/CE e suas Relações com a Economia Solidária <i>Cleonísia Alves Rodrigues do Vale (LIEGS/UFC – Campus Cariri) e Rebeca da Rocha Grangeiro (LIEGS/UFC – Campus Cariri)</i>	39-51
4 Da Dialogicidade entre Universidade e Comunidade: Um Estudo de Caso da Extensão Universitária a partir do Exercício da Democracia Dialógica na Pesquisa-Ação <i>Marcia Regina Ferreira (UFPR), Francielle da Silva (UFPR) e Renan A. Ferreira Zanatta (UFPR)</i>	53-68
5 O Olhar da Revista Brasileira de Ciências Sociais à Dimensão Organizacional dos Movimentos Sociais <i>Kellen da Silva Coelho (UFPB) e Eloise Helena Livramento Dellagnelo (UFSC)</i>	69-83
GESTÃO PÚBLICA E SOCIEDADE	
6 Os Grilhões da Gestão Pública: O Processo Decisório e as Formas Contemporâneas de Dominação Patrimonialista <i>Édi Augusto Benini (UFT), Élcio Gustavo Benini (UFMS) e Henrique Tahan Novaes (UNESP)</i>	85-100
7 Participação Popular, Espaço Público e Autogestão <i>Vanessa Moreira Sígolo (NESOL/USP) e Thais Silva Mascarenhas (NESOL/USP)</i>	101-119
8 Análise de Política: Uma Revisão da Literatura <i>Milena Pavan Serafim (UNICAMP) e Rafael de Brito Dias (UNICAMP)</i>	121-134
RESENHA	
9 Gestão Pública e Gestão Social: Interfaces e Delimitações <i>José Roberto Pereira (NEAPEGS/UFLA) e Airton Cardoso Cançado (NESol/UFT)</i>	135-144
POLÍTICA EDITORIAL	
Orientações Gerais para Submissão	145-148
Normas para Apresentação	146-147
Política de Privacidade	147-148
Anexo 1	148-148
	149-156



## Editorial

Prezados Leitores,

Dirigimo-nos a vocês com este novo número dos Cadernos Gestão Social em uma perspectiva de retomada dos trabalhos. A nova proposta dos Cadernos Gestão Social é ser um espaço plural, aberto às contribuições de pessoas preocupadas com as dimensões sociais do desenvolvimento de territórios e com as diferentes temáticas relacionadas à gestão social. Neste sentido, os Cadernos Gestão Social, nesta nova fase, se posicionam como o periódico de referência da Rede Brasileira de Pesquisadores em Gestão Social – RGS.

Este número está dividido em 3 partes. Inicialmente temos 05 artigos, escolhidos entre os trabalhos apresentados no V Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS, realizado em 2011 pela Universidade do Estado de Santa Catarina em Florianópolis/SC. O primeiro artigo, “Agricultura Familiar e Segurança Alimentar e Nutricional: Análise dos Resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA Doação Simultânea) nos Estados da Bahia e Minas Gerais”, foi escrito por André Rodrigues dos Santos e Naldeir dos Santos Vieira – ambos da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM – em parceria com Palloma Rosa Ferreira e Thiago Teixeira Sant’Ana e Castro, da Universidade Federal de Viçosa – UFV. O texto seguinte, “Da Atitude Consorcial à Gestão Social: *Eppur si Muove*”, de autoria de Luiz Roberto Alves, coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Metodista. O terceiro texto, “Indicadores de *Design* para a Sustentabilidade no Artesanato de Juazeiro do Norte/CE e suas Relações com a Economia Solidária”, foi elaborado por Cleonísia Alves Rodrigues do Vale e Rebeca da Rocha Grangeiro, ambas da Universidade Federal do Ceará – Campus Cariri – UFC-Cariri. O quarto texto, “Da Dialogicidade entre Universidade e Comunidade: Um Estudo de Caso da Extensão Universitária a partir do Exercício da Democracia Dialógica na Pesquisa-Ação” é de autoria de Marcia Regina Ferreira, Francielle da Silva e Renan A. Ferreira Zanatta, todos da Universidade Federal do Paraná – UFPR. O último texto desta primeira parte é “O Olhar da Revista Brasileira de Ciências Sociais à Dimensão Organizacional dos Movimentos Sociais” e foi escrito por Kellen da Silva Coelho, da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, e Eloise Helena Livramento Dellagnelo, da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

Os textos apresentados nessa primeira parte têm como pano de fundo o fato associativo, tema extremamente relevante para a gestão social. O primeiro texto tem como foco a agricultura familiar e o escoamento da produção via política pública específica. O segundo se debruça sobre um consórcio espontâneo de municípios, mostrando as possibilidades da dimensão pública relacionada ao fato associativo. O terceiro tem como temática a relação possível entre *design* sustentável e economia solidária, mais especificamente vinculada às atividades artesanais. O quarto se aprofunda na análise das ações de extensão universitária centradas na democracia dialógica da pesquisa-ação. O último texto desta primeira parte tenta captar o olhar de um importante periódico sobre a dimensão organizacional dos movimentos sociais.

Em seguida, estão 03 artigos oriundos do “Projeto Gestão Pública e Sociedade: Fundamentos e Políticas Públicas de Economia Solidária”, realizado por meio de uma parceria entre a Universidade Federal do Tocantins – UFT e a Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, com recursos da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego – SENAES/MTE. O objetivo do projeto é formar gestores públicos de economia solidária em nível de especialização. O primeiro texto “Os Grilhões

da Gestão Pública: O Processo Decisório e as Formas Contemporâneas de Dominação Patrimonialista” é de autoria de Édi Augusto Benini, da Universidade Federal do Tocantins – UFT, Élcio Gustavo Benini, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, e Henrique Tahan Novaes, da Universidade Estadual Paulista – UNESP. O texto seguinte, “Participação Popular, Espaço Público e Autogestão”, tem como autoras Vanessa Moreira Sígolo e Thais Silva Mascarenhas, ambas vinculadas ao Núcleo de Economia Solidária, da Universidade de São Paulo – USP. O terceiro e último texto desta segunda parte, “Análise de Política: Uma Revisão da Literatura” foi elaborado por Milena Pavan Serafim e Rafael de Brito Dias, os dois pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

Nesta segunda parte, o debate central se concentra na gestão pública, mais especificamente nas políticas públicas. O primeiro texto resgata os “grilhões” do patrimonialismo na gestão pública, principalmente por meio de indicações a cargos, o que influi diretamente na elaboração e implementação de políticas públicas. O segundo texto trata de problematizar a relação entre Estado e sociedade por meio dos espaços participativos e o seu papel nas políticas de economia solidária. O último texto desta segunda parte faz um esforço de revisão bibliográfica que leva uma reflexão crítica acerca de alguns dos principais conceitos e ferramentas frequentemente utilizados pela análise de política pública (*policy analysis*).

Esta edição finaliza com uma resenha do livro “Gestão Pública e Gestão Social: Interfaces e Delimitações”, elaborado pelo professor José Roberto Pereira, do Núcleo de Estudos em Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal de Lavras - UFLA, em parceria com o autor deste editorial. Aliás, a obra foco da resenha compõe a Coleção ENAPEGS, também uma publicação da Rede de Pesquisadores em Gestão Social e foi elaborada como um dos produtos do IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social - ENAPEGS, que aconteceu em Lavras/MG em maio de 2010.

Boa leitura!

Airton Cardoso Cançado  
**Coordenador Editorial**



**AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA  
ALIMENTAR E NUTRICIONAL: ANÁLISE  
DOS RESULTADOS DO PROGRAMA DE  
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA DOAÇÃO  
SIMULTÂNEA) NOS ESTADOS DA BAHIA E  
MINAS GERAIS<sup>1</sup>**

**Family Agriculture and Food Security: Analysis of the  
Results of the Food Purchase Program (PAA  
Simultaneous Donation) in the States of Bahia and  
Minas Gerais**

André Rodrigues dos Santos\*  
Naldeir dos Santos Vieira\*\*  
Palloma Rosa Ferreira\*\*\*  
Thiago Teixeira Sant'Ana e Castro\*\*\*\*

\*Bacharel em Administração pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM. Endereço: Rua Engenheiro Antunes, 245, Centro. Teófilo Otoni/MG. CEP: 39800-019.  
E-mail: andrerodrig@hotmail.com.

\*\*Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Professor assistente da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM. Endereço: UFVJM, Campus Mucuri. Departamento de Administração. Rua do Cruzeiro n. 1. Bairro Jardim São Paulo. Teófilo Otoni/MG. CEP: 39801-000.  
E-mail: naldeir.vieira@ufvjm.edu.br.

\*\*\*Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa - UFV. Assessora da ONG EUCCOOP. Endereço: Rua Reinaldo de Araújo, 270/02. Bairro Vale do Sol. Viçosa/ MG. CEP: 36570-000.  
E-mail: pallomarf@yahoo.com.br.

\*\*\*\*Bacharel em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa - UFV. Assessor da ONG EDUCOOP. Endereço: Rua Nagib Balut, 88. Viçosa-MG. CEP: 36570-000.  
E-mail: adm@cursoscooperativistas.com.br.

## Resumo

Com o objetivo de identificar e analisar as potencialidades da agricultura familiar no combate à fome e à insegurança alimentar, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA Doação Simultânea), nos estados da Bahia e Minas Gerais, os autores deste artigo debatem os principais aspectos do PAA relacionados à agricultura familiar e à segurança alimentar. Como técnica de investigação, primeiramente, foi utilizada a pesquisa bibliográfica para conceituação das temáticas abordadas. Posteriormente, realizou-

se um estudo exploratório e quantitativo, por meio do envio de questionários a Agentes Técnicos de Extensão Rural (Agentes de ATER) dos Estados supracitados, que prestam serviços para empresas públicas de assistência técnica rural, prefeituras, Organizações Não Governamentais (ONGs), cooperativas e associações produtivas, anteriormente mapeados pela equipe da ONG EDUCOOP. Como quadro teórico de referência, destacam-se autores como Wanderley (1996), Rocha (2007), Castro (1965), ressaltando aspectos da agricultura familiar e apresentando o progresso das políticas públicas direcionadas a

esta categoria. Podem ser mencionados, ainda, Andrade Júnior (2009), Delgado, Conceição e Oliveira (2005), Cyntrão (2008) e MDS (2010), os quais aprofundam o debate sobre o PAA e suas implicações para agricultura familiar. Como principal resultado obtido, destaca-se que, de acordo com os agentes de ATER, houve melhoria na qualidade de vida tanto do público beneficiado com os alimentos advindos do Programa, quanto das famílias associadas às entidades proponentes. Foi identificada como principal vantagem do Programa a garantia de venda dos produtos e, como principal limitação, as dificuldades para a elaboração dos projetos voltados para a Doação Simultânea a serem encaminhados para a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

### Palavras-chave

Programa de Aquisição de Alimentos. Agricultura Familiar. Segurança Alimentar e Nutricional.

### Abstract

In order to identify and analyze the potential of family farming in fighting hunger and food insecurity within the Food Purchase Program (PAA Simultaneous Donation), the states of Bahia and Minas Gerais, this article discusses the main aspects of this Program related to family farming and food security. As a technique of investigation, first, a literature search was used for conceptualization of the themes. Later we performed an exploratory study and quantitative, by sending questionnaires to the Agricultural Extension Agents Technicians (ATER agents) of the States mentioned above, companies that provide services to rural public service, local governments, Non Governmental Organizations (NGOs), cooperatives, associations, previously mapped by the staff of the NGO EDUCOOP. As theoretical framework, the authors stand out as Wanderley (1996), Rocha (2007), Castro (1965), highlighting aspects of family farming and showing the progress of public policies directed to this category. They may also be mentioned,

Andrade Júnior (2009), Delgado, Conceição and Oliveira (2005), Cyntrão (2008), and MDS (2010) that deepen the debate about the PAA and its implications for family farms. The main result obtained is emphasized that, according to agents ATER, there was improvement in the quality of life for both the public benefited from the food coming from the program and the families associated with the proposing organizations. It was identified as the main advantage of the guarantee program for selling products, and as the main limitation, difficulties in the preparation of projects for the Simultaneous Donation to be forwarded to the Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

### Keywords

Food Purchase Program. Family Agriculture. Food Safety and Nutrition.

### 1. Introdução

O Brasil, como país em fase de desenvolvimento econômico e social e de acelerado processo de industrialização, ainda não conseguiu se libertar de epidemias sociais, como a fome e a subnutrição, que durante séculos marcaram a sua evolução social. Do ponto de vista econômico, até os anos 90, observou-se um quadro histórico cada vez mais focado nos interesses da acumulação e reprodução do capital e, do ponto de vista social, um desvirtuamento dos programas de interesse social. Deste modo, as políticas públicas privilegiavam as ações voltadas para a produção extensiva em detrimento ao estímulo à agricultura familiar.

Como resultado das atitudes centralizadoras do Estado, as políticas públicas destinadas ao meio rural se direcionavam, sobretudo, ao crescimento dos volumes produzidos e dos índices de produtividade, por meio da incorporação de inovações tecnológicas nas atividades agropecuárias. Essas políticas eram concebidas a partir dos interesses econômicos dominantes envolvidos na agricultura, sem que houvesse participação dos demais segmentos sociais que compõem o espaço rural (ROCHA, 2007).

No entanto, a partir da década de 1990 e início do século XXI, emerge no país o debate sobre a segurança alimentar e nutricional. Pode-se afirmar que uma das principais contribuições em relação a este enfoque na formulação de programas sociais foi a criação do Programa Fome Zero e a elaboração do Plano Safra da Agricultura Familiar, voltados para a defesa dos interesses dos agricultores familiares.

Como ação estratégica do Programa Fome Zero, em julho de 2003, foi instituído o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que articula ações voltadas para melhorias quanto ao acesso aos alimentos, geração de renda, mobilização e fortalecimento da agricultura familiar, por meio da compra governamental de produtos da agricultura familiar.

O PAA é uma política pública da esfera do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo operacionalizado por órgãos federais, governos estaduais e municipais. Possui quatro modalidades: Compra Direta, Formação de Estoques pela Agricultura Familiar, Incentivo a Produção e Consumo de Leite (IPCL) e a Compra para Doação Simultânea, foco desta pesquisa. Tal modalidade destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional de escolas, creches, abrigos, asilos, hospitais públicos e outros, e dos programas sociais da localidade, tais como bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias.

Neste contexto, tendo em vista o segmento dos agricultores familiares e sua importância na produção de alimentos e na geração de emprego e renda no campo, fazem-se os seguintes questionamentos: a agricultura familiar, como parte do desenvolvimento econômico do país, contribui para o combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional da população? O PAA beneficia a produção de que produtos? O acesso aos produtos da agricultura familiar por meio do PAA tem ocorrido com a qualidade esperada?

Para responder a tais questionamentos, foi proposto<sup>1</sup> neste estudo identificar e analisar as potencialidades da agricultura familiar no combate à fome e à insegurança alimentar, por meio da modalidade PAA Doação Simultânea, na

ótica dos agentes de assistência técnica e extensão rural (ATER) dos estados da Bahia e Minas Gerais.

Por se tratar a agricultura familiar - entendida na visão de Wanderley (1996, p. 2) como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo - de fundamental importância na alimentação da população e no cenário econômico e social do país, tal pesquisa se torna relevante por contribuir para a elaboração de políticas públicas voltadas para este setor e, principalmente, referentes ao PAA Doação Simultânea.

Para obtenção dos resultados, foram coletados e analisados dados por meio de envio e recebimento de questionários a agentes de ATER dos estados da Bahia e de Minas Gerais. Os questionários foram enviados e recebidos por meio eletrônico, utilizando-se do banco de dados da Organização Não Governamental (ONG) EDUCOOP, com vasto histórico de atividades de extensão voltadas para os sujeitos estudados.

O trabalho está estruturado em sete seções, contando-se esta introdução. Da segunda à quarta seção, é feita uma contextualização da agricultura familiar, da segurança alimentar e nutricional e do PAA, com ênfase na modalidade Doação Simultânea, destacando-se os principais estudos e conceitos sobre tais temáticas. A quinta seção corresponde aos procedimentos metodológicos. A sexta apresenta os resultados com base nos dados obtidos na pesquisa e, por fim, na sétima seção, são apresentadas as considerações finais.

## 2. A Agricultura Familiar

A agricultura familiar não é uma categoria social recente, é um conceito genérico que incorpora uma diversidade de situações específicas e particulares. Fundada pela relação entre trabalho, propriedade e família, segundo Wanderley (1996), a agricultura familiar é identificada como uma categoria ampla que incorpora outras formas específicas, como o campesinato, o agricultor de subsistência ou o pequeno produtor. Para a autora, estas são

formas particulares que se constituem enquanto um modo específico de produzir e viver em sociedade, tendo sua autonomia demográfica, social e econômica.

Até o início da década de 1990, não existia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores familiares (MATTEI *apud* ZIMMERMANN, 2008, p. 4). De acordo com Rocha (2007), as políticas até então efetuadas nesse segmento promoveram uma crescente marginalização dos agricultores familiares, reproduzindo um padrão de desenvolvimento rural excludente e desigual. A intervenção do estado desenvolveu um padrão produtivista, estabelecido com base em três elementos fundamentais: o crédito rural, a assistência técnica e o ensino e pesquisa.

Um conjunto de instrumentos e ações determinou as transformações na agricultura brasileira, viabilizadas através de políticas econômicas orientadas para o desenvolvimento de uma agricultura dita “moderna”, com o estado articulando os diferentes interesses de um projeto de modernização conservadora. O principal instrumento de política agrícola nesse período foi o crédito rural subsidiado que, como os demais instrumentos utilizados, buscava mudanças estruturais na agricultura brasileira, vinculando os serviços agropecuários e o financiamento subsidiado ao uso do pacote tecnológico da “revolução verde” (ROCHA; CERQUEIRA; COELHO, 2007, p.2).

Para Castro (1965), essas políticas públicas desenvolvimentistas constituíram um grave risco para o desenvolvimento econômico do país, ao contar com as forças do automatismo para corrigir o desequilíbrio, baseando-se na premissa de que o progresso industrial, ao atingir certo nível, provocaria automaticamente o progresso rural.

Entretanto, Rocha, Cerqueira e Coelho (2007, p. 22) revelam que a agricultura familiar “formou estratégias de reprodução que, contraditoriamente ao papel destinado a esse tipo de produção na política agrícola, manteve sua importância no espaço rural brasileiro”. A

década de 1980 ficou marcada por mudanças na orientação das políticas agrícolas, quando buscou sua adaptação à conjuntura econômica do país e à conseqüente crise financeira do Estado. Foi também nesse período que passou a ganhar destaque uma crescente crítica ao modelo de modernização da agricultura adotado no país, cujos efeitos ambientais e sociais foram extremamente negativos.

A categoria veio a se tornar alvo das políticas sociais, em 1996, com o surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): “Questões como participação social, segurança alimentar e desenvolvimento local ganharam espaço crescente na concepção das políticas públicas de desenvolvimento rural” (ROCHA; CERQUEIRA; COELHO, 2007, p.3).

A caracterização da agricultura familiar no país foi fruto do censo agropecuário de 1989, reavaliado com os dados do censo agropecuário de 1995/96. Neste, foram destacados como aspectos principais da agricultura familiar: a gestão da unidade produtiva e os investimentos realizados por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue e/ou de casamento; a maior parte do trabalho ser fornecido pelos membros da família; e a propriedade dos meios de produção pertencer à própria família (FAO/INCRA, 1996, p. 4).

O estado, para regulamentar o segmento familiar, estabeleceu através da lei 11.326 de 24 de julho 2006 - que regula as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (BRASIL, 2006) - os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar. Em seu artigo 3º, é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural e atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos: a) não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; b) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; c) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao estabelecimento ou empreendimento e; d) dirija

seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

De acordo com Graziano da Silva (2004), a agricultura familiar emprega 20% da população economicamente ativa e gera um superávit de dezenove bilhões de dólares, produzindo cerca de cem milhões de toneladas de alimentos por ano. “Representa a ocupação socialmente equitativa do espaço agrário, bem como favorece a valorização das dimensões social, ambiental e cultural da produção agroalimentar” (VOGT; SOUZA, 2007, p. 2). Segundo Pimbert (2009), a maior parte dos alimentos produzidos no mundo é cultivada, coletada e colhida por mais de vinte e cinco milhões de pequenos agricultores, criadores, habitantes das florestas e pescadores.

No Censo Agropecuário/2006, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar, o que representa 84,4% dos estabelecimentos rurais, ocupando uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros (IBGE, 2006, p.19).

Por sua vez, Buainain *et al.* (2009) afirmam que, apesar de possuir pouca terra para trabalhar, os produtores familiares representam quarenta por cento do total da produção agropecuária nacional, com Valor Bruto de 57,5 bilhões de reais, sendo diretamente responsável pela segurança alimentar e nutricional dos brasileiros. Para esses autores, o fato de a área ser proporcionalmente menor que a participação na produção revela a maior intensidade no uso do fator terra dos familiares.

Dados do Censo Agropecuário/2006 mostram uma agricultura familiar bastante influente na cadeia produtiva dos principais alimentos requisitados na alimentação da população, como ilustra o gráfico a seguir:

**Gráfico 1 – Produção agropecuária da agricultura familiar versus patronal (2006)**



Fonte: Censo Agropecuário IBGE (2006).

Sem muita incorporação tecnológica e com pequena quantidade de terras para trabalhar, o setor agropecuário familiar tem considerável importância na absorção de emprego e na produção de alimentos, voltada especialmente para o autoconsumo. Tem-se que o setor focaliza mais nas funções de caráter social do que nas econômicas (GUILHOTO *et al.*, 2007, p. 13). Diante de tal realidade, políticas públicas de fomento têm sido direcionadas a esta parcela da sociedade, objetivando maximizar o potencial de produção dos agricultores e, assim, possibilitar a permanência de grande parte das famílias no campo, bem como a continuidade da produção de alimentos que abastecem os mercados locais e nacionais.

### 3. A Segurança Alimentar e Nutricional

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) perpassa por inúmeros temas, de legislação em direitos humanos a tratados internacionais, de cultura alimentar a características regionais, da questão da água, do meio ambiente e melhor qualidade de vida a alimentação nas escolas e creches, restrição a alimentos transgênicos e organização de conselhos municipais, estaduais e nacional de SAN.

Segundo Castro citado em Andrade (2003), o conceito de segurança alimentar surgiu durante a primeira guerra mundial (1914-1918), período em que começou a haver maior dedicação na produção de armamentos e inovação tecnológica, ocorrendo aumento na oferta de produtos industrializados. Esse conceito pode ser resumido em três requisitos básicos: disponibilidade local de alimentos, para que se possam ter produtos de qualidade a preços acessíveis; multiplicação dos mecanismos de compra e venda direta e; circulação da economia local, através de mecanismos que evitem o vazamento de bens para outras regiões.

No Brasil, a segurança alimentar ganhou foco a partir da segunda metade do século XX, período de publicação do livro de Josué de Castro, “Geografia da Fome”, em 1946, no qual identifica a migração de muitos trabalhadores

rurais para as grandes cidades e o crescimento das comunicações, fatores que contribuíram para a mudança de costumes e hábitos alimentares que se difundiram pelo território nacional. As pessoas passaram a consumir maior quantidade de produtos industrializados, fato que gerou considerável estreitamento tanto na oferta, quanto na demanda por produtos da agricultura familiar (CASTRO, 2008).

Em sua outra obra “Geopolítica da Fome”, Castro (1965) considera que, com exceção das psicoses, a subnutrição é uma das doenças mais graves que a humanidade sofre, pois ela predispõe a deixar o indivíduo vulnerável a outras doenças e enfermidades. Para o autor, a deficiência alimentar origina-se de dois tipos de fome: aquela que atinge diretamente - *a fome aguda* - e aquela que atinge de forma indireta - *a fome oculta*. Embora muitos autores deem pouca importância a essa última, Castro (1965, p.83) diz que “é exatamente nas áreas do mundo economicamente menos desenvolvidas que essa espécie de fome cobra seus mais altos tributos”, já que esta é resultado do inadequado suprimento das proteínas de certas gorduras, dos sais minerais e de determinadas vitaminas. Então, para ser adequada, a alimentação deve oferecer ao organismo o total de energia de que ele necessita e o total das variadas substâncias indispensáveis ao seu equilíbrio material:

Calcula-se que cerca de quarenta princípios essenciais são indispensáveis ao perfeito equilíbrio nutritivo do organismo. O indivíduo que não recebe o total de energia necessária aos seus gastos sofre do chamado tipo de fome global ou energética. Se a deficiência é acentuada, estamos diante dos casos de semi-inanição; e, se é total, de completa inanição (CASTRO, 1965, p. 83).

Dando sequência na abordagem de segurança alimentar, Ananias (2004) definiu SAN como a garantia de acesso a uma alimentação de boa qualidade, através de ações na área de abastecimento e de articulação com a produção, para que cada cidadão tenha condições de reagir aos estímulos de reinserção na comunidade e no sistema produtivo. Segundo o Ministério

de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010),

SAN é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

De acordo com Betto (2003), calcula-se que haja no Brasil cerca de 44 milhões de pessoas em estado de subnutrição, o que equivaleria a quase dez milhões de famílias. O fato é que morrem, todo ano, cerca de 180 mil crianças por subnutrição. Já na visão de Pontes (2004), 100 mil crianças morrem por ano no Brasil por causas ligadas a má alimentação. Para esse autor, a desigualdade e exclusão social, no mundo, têm feito com que 516 milhões de pessoas (1/6 da humanidade) sofram de insegurança alimentar, não por falta de alimentos, mas, como diz Belik (2004), por falta de acesso ao alimento em quantidade adequada, equilíbrio nutritivo, regularidade de oferta e dignidade na forma de obtê-lo.

Tendo como base os princípios que norteiam a soberania alimentar, é necessário desenvolver programas de transferência de renda, de atenção à desnutrição, além de iniciativas que visem à inclusão de pessoas produtivas (desde a agricultura familiar até a agricultura urbana) para a geração de alimentos que possam atingir pessoas em estado de insegurança alimentar e, também, em estado de segurança alimentar. “As políticas emergenciais de SAN são indispensáveis para o enfrentamento de problemas que não podem esperar o tempo de resposta das medidas estruturais” (MATTEI, 2007, p. 4).

Segundo Vogt e Souza (2007), uma das principais contribuições do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, na formulação recente de programas sociais no Brasil, foi a criação do Programa Fome Zero e a elaboração do Plano de Safra da Agricultura Familiar em 2003, o qual, impulsionado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), se

diferenciou dos planos de safra convencionais, voltados essencialmente para a produção extensiva.

A exemplo de tais programas, pode-se destacar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que assume fundamental importância no fomento à produção agropecuária em escala local por envolver, de um lado, os produtores rurais que têm dificuldades para comercializar a produção e, de outro, as instituições assistenciais que necessitam adquirir produtos no mercado. Desta forma, procura-se estimular a organização coletiva dos produtores rurais, em consonância com as concepções mais recentes das políticas direcionadas para o espaço rural.

#### 4. O Programa de Aquisição de Alimentos

O PAA, instituído através da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, regulamentado pelo Decreto nº 6.447 de 7 de maio de 2008, é uma das ações da Estratégia Fome Zero que apoia entidades socioassistenciais e programas sociais locais (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005; CYNTRÃO, 2008; MDS, 2010). Este apoio se dá por meio da distribuição de alimentos adquiridos dos agricultores familiares, com quantidade, qualidade e regularidade, atestados pelos órgãos de inspeção federal, estadual ou municipal quando se tratar de produtos de origem animal. O Programa incentiva a diversificação das atividades, contemplando os mais variados tipos de alimentos, inclusive aqueles oriundos da agrobiodiversidade brasileira (MDS, 2010).

O PAA envolve a articulação de vários ministérios, entidades governamentais, governos estadual e municipal, bem como a sociedade civil organizada. É dirigido por um comitê gestor integrado pelos ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Desenvolvimento Agrário (MDA); Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Fazenda; Planejamento; Orçamento e Gestão. Seus recursos têm origem no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, coordenados e disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à

Fome (MDS) (ANDRADE JÚNIOR, 2009, p. 78).

O Programa é voltado para agricultores familiares, bem como aquilcultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (CYNTRÃO, 2008). De acordo com Andrade Júnior (2009), pode participar do programa somente agricultores familiares com enquadramento no PRONAF, com um limite de aquisição de até R\$ 3.500,00/agricultor/ano (período do estudo). Os preços de referência são fixados pelo grupo gestor do PAA ou homologados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Enquanto agricultor familiar, a identidade deste ator é assegurada por meio do documento Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), emitido por entidades credenciadas pelo MDA ou por órgãos oficiais de extensão rural ou, ainda, sindicatos de trabalhadores rurais. Em setembro de 2009, através do Decreto nº. 6.959 o limite de aquisição passou para R\$ 4.500,00/agricultor/ano.

A operacionalização deste instrumento se dá pelo estabelecimento da relação entre o agricultor familiar e o público beneficiário, num processo de “doação simultânea”; ou seja, um grupo formal de agricultores familiares (através de associações e/ou cooperativas) estabelece um acordo de fornecimento de alimentos para um ou mais grupos de consumidores (populações em situação de risco alimentar, hospitais, entidades beneficentes e ainda para a merenda escolar na rede pública de ensino), definindo produto, tipo, qualidade, quantidade, valor, período e cronograma de entrega. A proposta, denominada Cédula do Produtor Rural (CPR), é apresentada pelos agricultores, devendo ser assinada também pelos consumidores que, assim, atestam estar cientes e de acordo com as condições estabelecidas. Por sua vez, o Conselho Municipal (ou Estadual) de Segurança Alimentar e Nutricional endossa a proposta, assegurando que os

consumidores beneficiários configuram uma população sob risco alimentar e/ou nutricional. Com a CPR aprovada, a Conab deposita o valor correspondente à mesma em uma conta específica vinculada à organização dos fornecedores (associação, cooperativa, etc.). Estes, à medida que vão comprovando a entrega dos produtos (via Termo de Aceite dos consumidores e notas fiscais encaminhadas à Conab), recebem autorização para realizar os saques correspondentes. O acesso à parte dos recursos contratados pode se dar antes do começo das entregas, desde que a CPR Especial traga em si a justificativa para tanto (ANDRADE JÚNIOR, 2009, p. 79).

O PAA é operacionalizado com recursos governamentais não reembolsáveis, exceto na modalidade CPR-Estoque. Todas as aquisições nas diferentes modalidades são realizadas sem licitação. Há duas formas de acessar, via MDS ou via MDA, sendo a Conab a instituição responsável pela operacionalização do programa em todo o território nacional. A Conab realiza o convênio diretamente com as organizações dos agricultores familiares, através das cooperativas, geralmente de produção e comercialização, que encaminham as propostas; porém, pode realizar parcerias com os municípios, apoiando a aquisição da merenda escolar, por exemplo. Para acessar as propostas, as cooperativas devem dispor do Programa PAA Net, disponibilizado no portal da Conab, instalar o programa e preencher as informações relativas ao tipo de proposta (CPR – Estoque ou Doação Simultânea) (DEVES, 2009, p. 81).

A Conab tem a incumbência de gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, com o objetivo de assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado. Exerce sua atividade em todo o território nacional, através das Superintendências Regionais (SUREGs), e sua atuação se refere à questão alimentar, à produção e à comercialização, visando ao abastecimento alimentar (DEVES, 2009).

Desta forma, o Programa favorece o homem do campo, ao oferecer reais oportunidades de comercialização da produção através das

compras governamentais, por meio dos contratos que são elaborados com base na realidade local, o que minimiza as perdas por falta de canais de comercialização. Por outro lado, o programa garante a segurança alimentar e nutricional com a doação dos produtos da agricultura familiar às entidades públicas locais de assistência social, como creches, escolas, asilos, igrejas e associações comunitárias.

Nota-se que é uma política pública de fomento, tanto do desenvolvimento da produção de alimentos pelos agricultores familiares, como para o fortalecimento do associativismo/cooperativismo. Tais organizações, por sua própria natureza associativista, são visualizadas como instrumentos para a funcionalidade desta política pública, em que são diretamente beneficiados os seus associados, por terem onde escoar o fruto de seu trabalho, assim como os indivíduos que se encontram em condições de insegurança alimentar.

O Programa de Aquisição Alimentar está estruturado em quatro modalidades, conforme o quadro abaixo:

**Quadro 1 – Modalidades do PAA**

MODALIDADE	FONTE DE RECURSOS	EXECUTOR	FORMA DE ACESSO DO AGRICULTOR FAMILIAR
Compra Direta da Agricultura Familiar	MDS/MDA	CONAB	Individual, Cooperativa, Associação e Grupo Informal
Formação de Estoque pela Agricultura Familiar	MDS/MDA	CONAB	Cooperativa e Associação
Compra para Doação Simultânea	MDS	CONAB, Estados e Municípios	Individual, Cooperativa, Associação e Grupo Informal
Incentivo à Produção e Consumo do Leite	MDS	Estados da Região Nordeste e Minas Gerais	Individual, Cooperativa, Associação e Grupo Informal

Fonte: Conab, 2010.

A modalidade Compra Direta Local com Doação Simultânea do PAA visa a adquirir produtos da agricultura familiar para abastecer os equipamentos públicos de alimentação e nutrição e, também, as entidades da rede socioassistencial

local. Por meio da parceria com Estados, tem-se priorizado operações em municípios das regiões atendidas pelo Programa Territórios da Cidadania, lançado em fevereiro de 2008 pelo Governo Federal, e dos territórios dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.

As entidades proponentes são associações e cooperativas que realizam um levantamento da produção de seus associados - produtos, quantidades, preços de alta e de baixa e safra - para apresentarem à CONAB uma proposta de participação através de um projeto que pode ser elaborado no programa PAANET. No ato de elaboração da proposta, as entidades proponentes devem indicar uma (s) entidade (s) consumidora (s) para receber os alimentos e convidá-la (s) a participar da Assembleia Geral Extraordinária (AGE) para aprovar a sua participação no PAA (EDUCOOP, 2010).

Não existe regra estabelecida para selecionar as entidades consumidoras, porém, é interessante que se procure analisar a carência de quantidade e valor nutricional da alimentação oferecida, bem como o perfil do público atendido. Vale, também, a orientação de analisar o comprometimento das organizações como Projeto, pois elas não apenas receberão as doações, mas também deverão estocar adequadamente os produtos, acompanhar o projeto em reuniões e assinar os termos de aceitabilidade, dentre outras ações (EDUCOOP, 2010).

## 5. Procedimentos Metodológicos

Como técnica de investigação, em primeiro lugar, foi utilizada a pesquisa bibliográfica para conceituação das temáticas abordadas (GIL, 2006). Para realização da pesquisa empírica, foram enviados questionários via *e-mail* para o banco de dados dos Agentes de ATER da ONG EDUCOOP (mantenedora do Portal Educação Cooperativista). A EDUCOOP é responsável pelo oferecimento de dois cursos de capacitação ao público acima mencionado, sobre o PAA Doação Simultânea - Elaboração e Aprovação do Projeto e Gestão do Projeto.

Deste modo, nesta pesquisa exploratória de natureza quantitativa, foram enviados questionários para Agentes Técnicos de Extensão Rural dos Estados de Minas Gerais e Bahia que prestam serviços para empresas públicas de assistência técnica rural, prefeituras, ONGs, cooperativas e associações produtivas, anteriormente mapeados pela EDUCOOP.

Os questionários foram enviados por meio do site Surveygizmo<sup>2</sup> que possibilita o armazenamento de todas as respostas de forma *on-line*. Em sua carta de apresentação, foi explicitado que estavam aptos a respondê-lo apenas os agentes de ATER que tiveram ou mantinham contato com algum projeto voltado para o Programa de Aquisição de Alimentos.

Como os questionários poderiam ser reenviados pelos remetentes aos seus contatos, é desconhecido o número exato de agentes que os acessaram. No entanto, foram obtidas 449 respostas. Conforme o gráfico 2 foram recebidas 239 respostas do estado de Minas Gerais e 210 do estado da Bahia. Em decorrência, esta pesquisa, apesar de quantitativa, é não probabilística devido à dificuldade em se definir o universo e, conseqüentemente, de se calcular o valor amostral. Marconi e Lakatos (2007) observam que este tipo de pesquisa é indicado quando fatores de diversas ordens impedem a escolha de uma amostra probabilística.

**Gráfico 2 – Número de questionários respondidos por estado**



Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

A partir das respostas dos questionários, foi feita a tabulação dos dados e os cruzamentos das informações. A opção pela utilização do

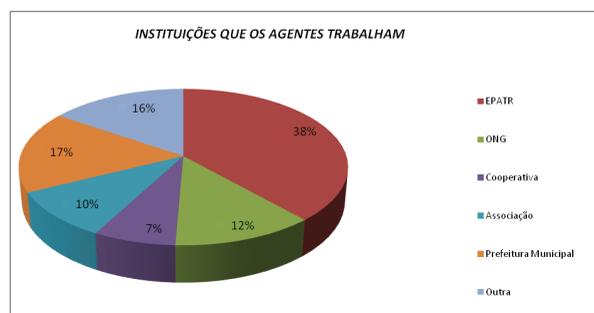
questionário deve-se às vantagens que este instrumento oferece, como permitir coletar considerável quantidade de dados a um preço relativamente baixo e em um curto espaço de tempo. Ademais, Marconi e Lakatos (2007) observam que o questionário apresenta as vantagens de obter respostas mais rápidas e precisas, há mais uniformidade na avaliação e maior liberdade nas respostas em virtude do anonimato.

## 6. Resultados

### 6.1 Perfil dos respondentes

Foram identificadas, dentre os respondentes, sessenta e sete profissões distintas, das quais, a que mais se destaca é a de técnico agropecuário, com 26% do total, enquanto que 14%, 9%, 8% e 4%, respectivamente, são engenheiros, extensionistas agropecuários, administradores e servidores públicos; estes últimos não especificaram a profissão. As profissões de assistente social e auxiliar administrativo são representadas, de forma isolada, por 4% dos respondentes. As demais profissões representam 26% dos questionários respondidos. A maioria destes agentes (38%) atuam em empresas públicas de assistência técnica rural (EPATR). Do restante, 12% trabalham em ONGs, 7% em cooperativas, 10% em associações, 17% em prefeituras municipais e os demais 16%, em outras instituições, conforme o gráfico 3.

**Gráfico 3 – Instituições em que os agentes trabalham**



Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

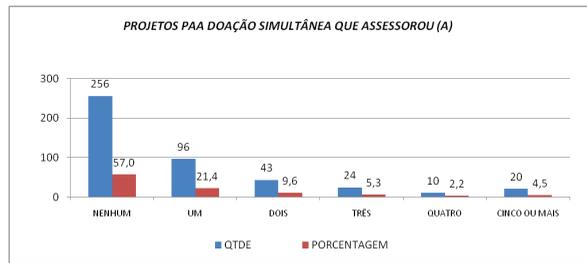
Quanto ao nível de conhecimento sobre o PAA Doação Simultânea, pode-se observar que uma boa parcela dos entrevistados (30%) afirmou possuir um conhecimento intermediário sobre o mesmo e 20%, um conhecimento avançado. Por outro lado, 22% dos entrevistados possuem conhecimento regular, 18%, pouco conhecimento e apenas 8% deles desconhecem o programa. Outros 2% não responderam.

O PAA foi lançado em 2003 e, apesar de oito anos de implantação, apenas 33,4% dos agentes pesquisados o conhecem há mais de três anos, 25%, há dois anos, 18,5%, um ano e, 20,5%, há menos de um ano. Tais percentuais demonstram que o Programa ainda está ganhando notoriedade entre os agentes de assistência técnica que possuem maior proximidade com políticas públicas voltadas para o público com quem atuam. Isto é preocupante, pois quanto menor o conhecimento desses programas por parte dos agentes, menor a efetividade de suas ações junto a seus beneficiários.

Do total dos entrevistados, 43,4% participaram ou participam da elaboração de projetos para o PAA Doação Simultânea, no entanto, a maioria (55,7%) não participou diretamente da elaboração de projetos deste tipo. Dentre estes, 52,1% participaram da elaboração de um projeto, 25% de dois, 7,1% de três, 26,4% de quatro e 9,3% de cinco ou mais projetos.

Além da elaboração dos projetos, as associações/cooperativas proponentes demandam assessoria para execução dos projetos aprovados. No entanto, o grupo dos agentes que não assessoraram projetos voltados para o PAA de forma direta é ainda maior (57%). Dos demais entrevistados, 21,4% assessorou um projeto, 9,6%, dois projetos, 5,3%, três, 2,2%, quatro e, por fim, 4,5% dos agentes assessoraram a execução de cinco ou mais projetos.

**Gráfico 4 – Números de projetos PAA Doação Simultânea que assessorou a execução**



Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

## 6.2 A SAN e o PAA Doação Simultânea

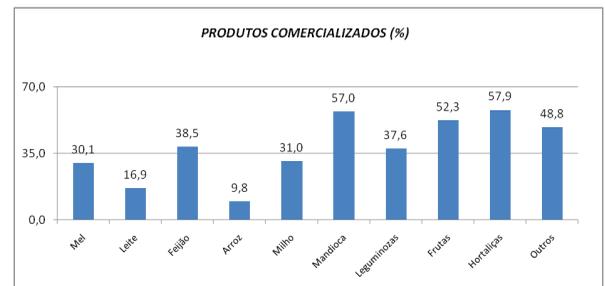
De acordo com os agentes de ATER (85,3%), as associações/cooperativas possuem um grande interesse por programas como o PAA, sendo que as associações, segundo 79,1% dos agentes, é o tipo de organização que mais contribui em volume de produtos para o PAA Doação Simultânea. A forma associação, apesar de não ter legalmente natureza econômica, é a instituição que os agricultores familiares encontram maior facilidade para garantir a execução de seus objetivos, frente aos requisitos definidos pelo programa.

Essa realidade, apesar de positiva, pode ser preocupante pelo fato de resultar em algumas externalidades. Ao mesmo tempo em que o governo, através de políticas de promoção do desenvolvimento rural, estimula, por um lado, a organização social dos agricultores, impulsiona, por outro, a constituição de organizações meramente formais e socialmente desenraizadas, pois os agricultores, visando acessar ao mercado, constituem uma associação apenas com este fim. São associações que não possuem estrutura física nem técnica e que ao longo do tempo não conseguem sustentar-se no mercado. Neste contexto, é imprescindível capacitação e acompanhamento técnico de órgãos responsáveis pelo desenvolvimento rural.

Dentre os principais produtos vendidos pelos agricultores familiares para a doação simultânea, os mais citados foram: hortaliças (57,9%), mandioca (57%), frutas (52,3%), feijão (38,5%), leguminosas (37,6%), milho (31%) e mel (30,1%). Além dessa diversificação de produtos

comercializados, 48,8% dos respondentes indicaram a presença de outros produtos, como demonstra o gráfico 5. Este quadro está adequado a um dos objetivos do Programa que é garantir a venda de produtos respeitando as diversidades produtivas locais (MDS, 2010).

**Gráfico 5 – Produtos comercializados por meio do Programa PAA**

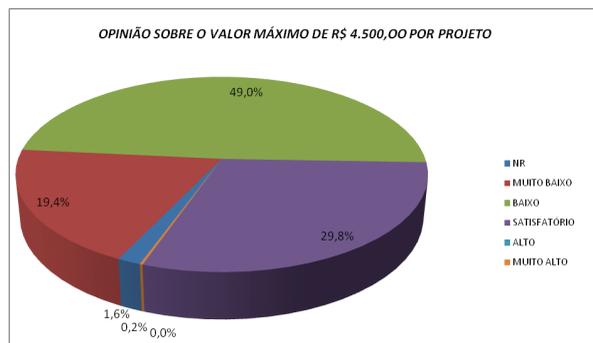


Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Na modalidade Doação Simultânea do PAA, cada agricultor familiar, organizado em cooperativa ou associação, pode comercializar diretamente com o governo alimentos de acordo com padrões de qualidade que são determinados pelos órgãos regionais competentes, em um limite máximo de R\$ 4,5 mil/agricultor/ano (BRASIL, 2009). Este valor foi considerado baixo, na opinião de 49% dos agentes pesquisados, muito baixo para 19,4% e satisfatório para 29,8%. Nota-se que, na opinião dos agentes de ATER, existe uma demanda por ampliação dos valores a serem comercializados, o que poderia elevar a renda dos agricultores envolvidos, a quantidade de produtos vendidos e, posteriormente, doação às instituições beneficiadas.

Se, por um lado, este valor não remunera de forma digna os agricultores - o valor máximo disponibilizado pela CONAB para comercialização resulta em menos de um salário mínimo/mês aos agricultores -, por outro, ao observarmos as estatísticas do PAA anteriores, o valor comercializado vem aumentando sistematicamente (BRASIL, 2009; CYNTRÃO, 2008). Estimular o aumento deste valor se torna uma prioridade para a ampliação dos benefícios a serem obtidos pelo Programa, na visão dos agentes de ATER.

**Gráfico 6 – Opinião sobre o valor máximo de R\$ 4,5 mil/agricultor/ano**



Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Como é observado em Delgado, Conceição e Oliveira (2005), Cyntrão (2008) e MDS (2010), um dos principais objetivos do PAA é a garantia da venda dos produtos agropecuários produzidos pelos agricultores familiares. Além da garantia da venda, um fator de extrema relevância é o preço praticado pela CONAB em comparação com o preço do mercado regional. Para grande parte dos respondentes (42,8%), os preços dos produtos definidos pela CONAB são semelhantes aos preços praticados no mercado da região. Somente 3,3% os consideraram altos e 0,4% muito alto. Por outro lado, 32,7% os consideraram baixos e 6,2% muito baixos. Outros 14,5% não responderam.

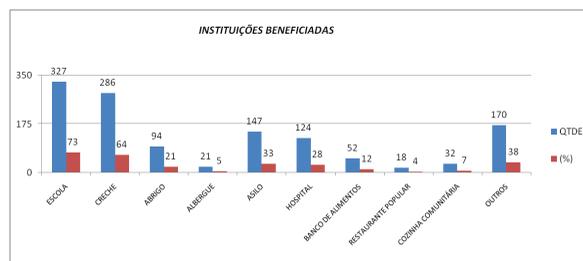
Além dos benefícios diretos obtidos pelo PAA Doação Simultânea, foi identificada em outros estudos a presença de diversos benefícios indiretos (ANDRADE JÚNIOR, 2009). Nesta pesquisa, foram apontadas como principais vantagens/benefícios deste Programa a garantia de venda dos produtos (83,7%); a melhoria na segurança alimentar dos integrantes das instituições beneficiadas e o estímulo à organização social (81,5%), uma vez que para ter acesso ao programa, precisam estar organizados em associações ou em cooperativas; a facilitação da comercialização agrícola da região (76,8%) e; o aumento do volume de produção de alimentos oriundos da agricultura familiar, com diversificação da produção local (64,1%).

No entanto, como todo Programa tem seus problemas, de acordo com os agentes de ATER, as desvantagens/limitações do PAA na região em que atuam são referentes às

difficultades para a elaboração do projeto (55,5%); a não organização dos produtores locais em cooperativas e associações (52,1%); à pouca informação sobre o Programa (44,1%); às dificuldades na liberação dos recursos (43,9%); e ao gerenciamento dos projetos (37%). Nota-se, então, que as etapas apresentadas por Andrade Júnior (2009) e Educoop (2010), aparentemente com pouca complexidade, na prática, tornam-se complexas, o que é agravado pelo pouco conhecimento dessas etapas por parte do público alvo.

O segundo objetivo direto do PAA Doação Simultânea é o suprimento de instituições que agregam pessoas em situação de risco alimentar (DEVES, 2009). Neste sentido, observa-se a existência de uma diversidade de organizações que são beneficiadas com o Programa. Para os agentes, destacam-se como instituições beneficiadas as escolas (73%), as creches (64%), asilos (33%), hospitais públicos (28%) e abrigos (21%).

**Gráfico 7 – Instituições beneficiadas pela doação dos produtos oriundos do PAA**



Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Como a SAN extrapola o acesso ao alimento (CASTRO, 1965; ANANIAS, 2004), a qualidade dos produtos doados pela CONAB é fator de extrema relevância para aferir a qualidade das ações do Programa. No entanto, cabe ressaltar que no PAA o controle da qualidade concentra-se nos próprios beneficiados e nos agricultores que acessam o mercado. Na visão dos agentes de ATER, a responsabilidade pelo controle de qualidade dos produtos adquiridos pelo PAA é realizada em grande parte (35,5%) pelos próprios associados e pelos representantes das entidades beneficiadas (24,9%). De acordo com 22,3%, a

prefeitura também tem um papel importante no controle da qualidade nutricional dos produtos doados por meio de seus técnicos extencionistas.

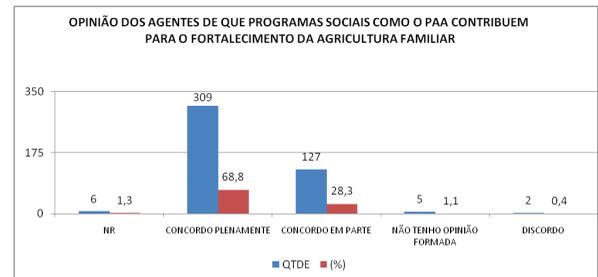
Quando questionados sobre a presença de nutricionista na instituição beneficiada, 44,5% dos entrevistados afirmaram positivamente, e 24,7% alegaram não haver tal profissional nas instituições beneficiadas de sua região. No caso da não existência do nutricionista, segundo 29,4%, há uma pessoa responsável por essa função, com conhecimentos das normas nutricionais, enquanto que 13,1% afirmaram não existirem pessoas com tal responsabilidade.

Como um dos objetivos do PAA é a melhoria da SAN da população local, analisar se a instituição a ser beneficiada possui um quadro de insegurança alimentar é uma tarefa de extrema relevância. Tal ação foi considerada como positiva, pois para maioria absoluta (75,9%) dos agentes há uma análise da carência de quantidade e valor nutricional pela alimentação oferecida no momento da escolha da instituição a ser beneficiada em sua região.

Grande parte dos agentes (50,6%) concorda que o Programa, na forma como é operacionalizado, é de grande importância para o aumento do volume de produção e diversificação da produção de alimentos, e 68,8% acreditam que programas sociais como este contribuem para o fortalecimento da agricultura familiar, bem como para erradicação da insegurança alimentar da população local.

Apesar de tão grande importância para o desenvolvimento econômico e social da população, apenas 36,1% dos agentes afirmaram que os produtos advindos de agricultores familiares possuem incentivos governamentais para distribuição e comercialização. Isso implica em uma desestruturação de tais produtores, pois, além de produzirem uma atividade altamente dispendiosa de energia, eles têm que se preocupar em encontrar meios de escoar sua produção, o que não é nada fácil devido à competição de seus produtos com grandes redes de varejo. Em decorrência, mais de 90% dos agentes apontam que é de grande importância as políticas públicas para comercialização dos produtos da agricultura familiar.

### Gráfico 8 – Contribuição para o fortalecimento da agricultura familiar e para a SAN

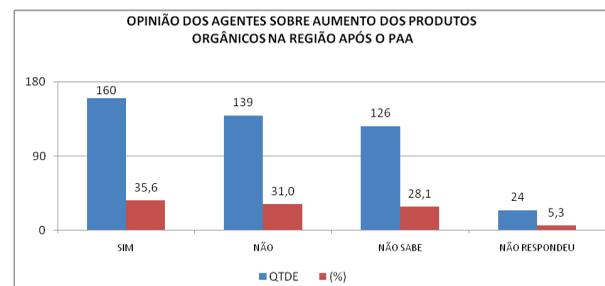


Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Sendo os agricultores familiares uma classe que utiliza poucas ferramentas tecnológicas para produção, a inserção no mercado consumidor e o acesso às tecnologias sociais permitiriam a elevação de sua renda e o desenvolvimento social, com a permanência de suas futuras gerações no campo. Grande parte dos agentes acredita que a agricultura familiar é capaz de responder às demandas de mercado de alimentos da região, mas, para isso, seriam necessários maiores investimentos públicos para escoar a produção.

Quanto à importância do PAA para o fortalecimento da agricultura orgânica da região, 21,6% consideraram de extrema importância, 22,3%, de grande importância e 20%, de importância mediana. Este fortalecimento é resultado, principalmente, do incentivo dado pelo programa aos agricultores orgânicos, ao garantir o pagamento de um valor diferenciado por seus produtos (CONAB, 2010). Conforme gráfico 9, para 34,7% dos respondentes, houve um aumento na produção de produtos orgânicos na região após o PAA.

### Gráfico 9 – Aumento da produção de produtos orgânicos na região após o PAA Doação Simultânea



Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Para finalizar, observa-se que após o surgimento e desenvolvimento do Programa de Aquisição de Alimentos houve melhoria na qualidade de vida do público atendido. Cerca de 90% dos agentes concordam que reduziu a insegurança alimentar das pessoas beneficiadas com os produtos advindos do Programa, bem como aumentou a renda dos agricultores associados às entidades proponentes.

## 7. Considerações Finais

Para que a categoria dos agricultores familiares continue respondendo às demandas da sociedade, garantindo a segurança alimentar e nutricional da população, bem como sua própria sobrevivência, são necessários mecanismos governamentais que favoreçam o desenvolvimento econômico da agricultura familiar, a partir de incentivos para produção de alimentos, assim como a capacitação e acompanhamento técnico dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento rural.

Pode-se afirmar que a política de compra dos produtos da agricultura familiar com doação simultânea a instituições assistenciais desempenha um papel fundamental na garantia da segurança alimentar e nutricional da população local. Neste contexto, o PAA incentiva a produção de alimentos, ao garantir a compra da produção dos agricultores familiares e estimular a diversificação dos produtos cultivados. O PAA configura-se como uma estratégia para ampliação da renda familiar dos agricultores que aprovaram seus projetos. Ademais, beneficia diretamente inúmeras pessoas que demandam alimentos ricos em valor nutricional.

Os dados aqui apresentados apontam a satisfação dos agentes de assistência técnica dos estados da Bahia e Minas Gerais com o PAA, porém, evidenciam algumas demandas para a melhoria deste programa. Dentre as demandas apontadas, se destaca a necessidade de suporte à elaboração e à gestão dos projetos a serem encaminhados a CONAB. O processo burocrático que exige a elaboração de projetos adequados a padrões técnicos específicos, o pouco conhecimento sobre formulários e documentação necessária,

assim como sobre o preenchimento destes foram apontados como os principais gargalos para os produtores acessarem os recursos.

Ademais, os agentes pesquisados apontam a necessidade de ampliação dos valores permitidos a cada produtor por projeto submetido (limite de aquisição de R\$ 4.500,00/agricultor/ano). Com a elevação do preço dos produtos, como resultado de períodos inflacionários, a cada ano, o agricultor se vê obrigado a encaminhar uma quantidade menor de produtos, impactando diretamente na garantia do sustento de sua família, além de inviabilizar a ampliação do volume de produção.

Como limitação da pesquisa, pode-se observar que, em decorrência do desconhecimento do universo de agentes atuantes nos territórios estudados, não podemos afirmar que os resultados apresentados podem ser generalizados. Outra limitação é resultante do fato das informações se basearem nas impressões desses agentes e não do público diretamente beneficiado. Deste modo, como sugestão para futuras pesquisas, é apontada a realização de estudos com os agricultores que encaminharam projetos para o PAA, objetivando analisar suas impressões sobre tal programa.

## Referências

- ANANIAS, Patrus. Mobilizar a sociedade contra a fome. In: BETTO, Frei (Org.). **Fome Zero: textos fundamentais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 9-12.
- ANDRADE, Manuel Correia. Uma releitura crítica da obra de Josué de Castro. In: ANDRADE, M.C. et al. (Org.). **Josué de Castro e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 73-82.
- ANDRADE JÚNIOR, Remy C. de. **O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): o caso da Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (COARPA)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BELIK, Walter. A medida da pobreza. In: BETTO, Frei (Org.). **Fome Zero: textos fundamentais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 32-34.

BETTO, Frei. Fome e desnutrição: a fome como questão política. **Estud.**, São Paulo, v. 17, n. 48, maio/ago. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 26 jun. 2010.

BRASIL. Lei 11.326 de 24 de junho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília. 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.959 de 15 de setembro de 2009. Dá nova redação aos arts. 3º, 4º, 5º do Decreto 6447 de 7 de maio de 2008, que regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília. 2009.

BUAINAIN, Antônio Márcio; SABBATO, Alberto Di; GUANZIROLI, Carlos E. Novíssimo retrato da agricultura familiar. **O Estado de S. Paulo**, 06 de mai. 2009. Disponível em: <<http://www.eagora.org.br/arquivo/novissimo-retrato-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 26 jun. 2010.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. 9.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica da fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1965.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

CYNTRÃO, Felipe M. C. **Programa de aquisição de alimentos (PAA): uma comparação entre dois Estados do Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

DELGADO, Guilherme. C.; CONCEIÇÃO, Júnia C. P.

R; OLIVEIRA, Jader J dos. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Brasília: IPEA. 2005.

DEVES, Otávio D. **Fortalecimento da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: o caso do município de São Pedro do Butiá-RS**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

EDUCOOP. **Curso PAA Doação Simultânea**. Disponível em: <<http://www.cursoscooperativistas.com.br/portal/moodle/course/enrol.php?id=6>>. Acesso em: 25 dez. 2010.

FAO/INCRA. **Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico**. Brasília, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GRAZIANO DA SILVA, José. A agricultura contra a fome. In: BETTO, Frei (Org.). **Fome Zero: Textos Fundamentais**. Rio de Janeiro. Garamond, 2004.

GUILHOTO, Joaquim J. M. et al. **PIB da Agricultura Familiar: Brasil – Estados**. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Brasília, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2006. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 20 de dez. 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisas**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MATTEI, Lauro Francisco. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): percepções de atores sociais do estado de Santa Catarina. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, XLV, 45., 2007. **Anais...** Londrina: SOBER, 2007.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate a Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

PIMBERT, Michel. Mulheres e soberania alimentar. In: **Agricultoras**, v.6, n.4. dez. 2009.

PONTES, Reinaldo Nobre. A evolução do combate à pobreza no Brasil e o papel do Fome Zero. In: BETTO, Frei (Org.). **Fome Zero: textos fundamentais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 35-46.

ROCHA, Ana Georgina Peixoto; CERQUEIRA, Patrícia da Silva; COELHO, Vanessa Pfeifer. Um panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista. In: **Sociedade e desenvolvimento rural: avaliação de política de aquisição de alimentos**, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2007.

VOGT; Silmara P. C.; SOUZA; Renato Santos de. **Políticas públicas e segurança alimentar: estudo de caso do Programa de Compra Antecipada Especial com Doação Simultânea (Fome Zero) no município de Tenente Portella-RS**. 2007. Disponível em: <[http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/resumos\\_trab/112.htm](http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/resumos_trab/112.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2010.

WANDERLEY, Maria de N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS - ANPOCS, 20., 1996, Caxambu. **Anais...** Caxambu, MG: ANPOCS, 1996.

ZIMMERMANN, Silvia A. A institucionalidade de uma política alimentar em nível local: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Mirandiba, Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LA RED SIAL, 4., 2008, Mar Del Plata. **Anais...** Argentina/ Mar Del Plata, 2008.

## Notas

1 Este artigo é resultado do projeto “PAA Doação Simultânea: Formação dos Agentes de ATER nos

Territórios da Cidadania dos Estados de Minas Gerais e Bahia” aprovado no edital MCT/CNPq/MDA/SAF/Dater Nº 033/2009, iniciado no ano de 2010 e finalizado em janeiro de 2012. Os autores agradecem o apoio do CNPq para a realização desta pesquisa.

2 O site do surveygyzmo é: [www.surveygyzmo.com](http://www.surveygyzmo.com).



Luiz Roberto Alves\*

\*Professor Livre-Docente e Coordenador do Programa de  
Pós-Graduação em Administração da Universidade Metodista.  
E-mail: luiz.alves@metodista.br

## Resumo

O presente artigo reflete uma pesquisa em movimento; daí a expressão de Galileu Galilei: e (sem dúvida) se move, usada depois de sua submissão aos inquisidores. Neste artigo será analisada a microfísica do Grande ABC, São Paulo, que é o terceiro maior polo de trabalho e consumo do país, um território de uma centena e meia de “bairros” que antes denominavam-se “favelas”, representante de quase 8% do PIB paulista e região dos maiores salários industriais do Brasil. Ali se moveu um processo original de coprodução governativa regional, que se iniciou, em 1990, com um consórcio espontâneo dos sete municípios que compõem a região, e que depois de 10 anos institucionalizou-se com câmaras e grupos de trabalho paritários, compostos por agentes públicos, membros dos arranjos produtivos e ampla representação da sociedade civil. A realização deste trabalho exigiu o acompanhamento crítico dos desdobramentos dessa associatividade, o que implicou em participar de dezenas de encontros, colóquios, seminários e assembleias, sempre com a presença dos diversos *stakeholders*, sustentadores regionais. Aqui se busca, pois, via experiência local-regional, demonstrar os principais conceitos, os fundamentos políticos e as perspectivas das chamadas “concertações” regionais, seus interesses, suas leituras de mundo, suas necessidades e seus projetos de construção compartilhada do bem-comum. Embora haja

dilemas e desafios, ficam evidentes as atitudes inovadoras na experiência de uma maioria, 18 anos de consorciatividade regional, de diferenças pontuadas por alguns consensos, de mais acordos do que divergências. Mais que estratégico, o processo que ainda se move foi educativo, isto é, provocou mudanças na consciência da sociedade local/regional.

## Palavras-chave

Consórcio. Coprodução de Serviços Públicos. Governança.

## Abstract

This text, the structure of which connects experience and thinking, analyses the territorial micro-physics of the Grande ABC (Great ABC) area, São Paulo, Brazil, the third largest work and consumption pole of the Country. This area includes around one hundred and fifty “bairros” (neighborhoods) that since the sixties were called favelas (slums). It represents almost 8% of the State of São Paulo GDP and is the region of highest industrial salaries in Brazil. It was there that an original process of regional governance co-production was started in 1990 with a spontaneous consortium of the seven municipalities. Ten years later it was institutionalized with chambers and working groups made up on a parity basis of public

agents, members of production arrangements and a wide representation of civil society. The development of this work demanded a critical follow up of the unfolding of this associativity since 1990 up to now. That is why the research is yet on the move. This implied the participation in dozens of meetings, colloquia, seminars and assemblies, always with the presence of the several stakeholders, the regional supporters. Here the participants try, through the local-regional experience, demonstrate the main concepts, the political foundations and the perspectives of the so-called regional “concertations”, their interests, their world readings, their needs and projects of a shared construction of the public well being, according to the well known 2003 UNO documents. Although there are dilemmas and challenges in this regional and metropolitan “concertation”, involving 2.6 million people in a 208,062.73 acres (841 km<sup>2</sup>) territory, innovative attitudes are evident in the experience of reaching the majority age, with almost 20 years of regional governance in consortium. The signing of forty-two agreements between the regional governance and the Governments of the São Paulo State and the Brazilian Republic reveals the success of the tripartite governing consortium. This text covers the historical facts, the range of the tripartite participation (government, production arrangements and civil society), the main moments of pacts and agreements, the strategic directions of the action, the governance results, and the new challenges for the 2010-2020 decade.

### Keywords

Co-production of Public Services. Governance. Consortium.

### 1. Introdução: rotação e translação da cidade

*Eu indicaria a via de uma política de civilização que ressuscitaria as solidariedades, faria recuar o egoísmo e, mais profundamente, reformaria a sociedade e nossas vidas. De fato, nossa*

*civilização está em crise. Neste ponto, onde ela e nós chegamos, o bem-estar material não levou necessariamente a um bem-estar mental, o que testemunha o consumo desenfreado de drogas, ansiolíticos, antidepressivos e soníferos. O desenvolvimento econômico não conduziu a um desenvolvimento moral. A aplicação do cálculo, da cronometria, da hiperespecialização, da compartimentalização no trabalho, nas empresas, nas administrações e, finalmente, em nossas vidas, provocou freqüentemente a degradação das solidariedades, a burocratização generalizada, a perda de iniciativa, o medo da responsabilidade*  
(Edgar Morin. *Le Monde* apud Marco Aurélio Weissheimer, **Carta Maior**, 25.04.2007).

À memória do Prefeito Celso Daniel,  
líder e educador.

Aquelas cidades planejadas precariamente e fartas em densidade demográfica e problemas ambientais, crescidas pelo impacto de trabalhadores migrantes a serviço dos desdobramentos das revoluções industriais, tanto do século XIX europeu como do XX latino-americano, foram relidas por olhares econômicos e arquitetônicos, também globalizantes, a partir dos anos 80. Ao mesmo tempo, houve leituras de organizações cívicas que também sofriam as “reestruturações” do capitalismo globalizante. A despeito de suas contradições econômicas e sociais, a melhor tradução da cidade como lugar para viver caminha para a capacidade de incluir, distribuir e compartilhar. Tentar, pois, ser de fato a *polis*.

A bibliografia brasileira sobre as cidades compreendeu bem os rumos urbanos sob parcial globalização e, melhor ainda, explicou a limitação das análises dos planejadores globais. Compans (1999), pelo ângulo do desenvolvimento das cidades brasileiras, discute os paradigmas atribuídos às denominadas *global cities*: a) descentralização, decomposição de processos e recentralização de funções de controle; b) vocação para o terciário avançado, especialmente

o processamento de informações e; c) articulação do global com o local. Na medida em que as cidades passam a ser os *nós* da grande conexão, a solução para os problemas vem, grosso modo, da concretização de novas formas de acordo social entre atores e protagonistas da cidade, evidentemente a favor da inserção nas redes.

Os valores da sociedade local, incluídas certamente suas culturas, também comporiam o projeto globalizante, ao mesmo tempo uma ação de *marketing* e de formação de novos recursos humanos. Na análise da autora, os planejadores das cidades globais não dão respostas ao sentido sociocultural do território, bem como à realidade periférica das cidades e aos movimentos da macroeconomia. Ficam de fora da vitrine global tanto os territórios e as gentes comuns, quanto as regulamentações de mercados e o processo de produção e distribuição voltado ao bem-público. Portanto, tais planejadores-vendedores, a exemplo do catalão Jordi Borja<sup>1</sup>, partilham de alguns projetos oportunistas das cidades. Kurz (1993) já entrevira o apagamento das luzes da cidade-mercado, especialmente a ilusão urbana de ser vitrine e nó lucrativos, pelo simples fato de estarem as aglomerações inseridas nas cadeias mundiais da economia com seus suportes tecnológico-comunicacionais.

Depreende-se daí que as cidades médias e grandes devem ser entendidas como insustentáveis, não somente pelas contradições de sua realidade socioambiental, mas também, pelas suas indefinições quanto aos seus rumos, o significado do seu chão e de sua história, seus modos de gestão e demais variáveis que indagam de seu passado e de seu futuro como lugar de vida coletiva. Na mesma direção, Sassen (2006) avança na reflexão sobre os erros resultantes da privatização exacerbada, a partir da presunção de que o Estado seria o problema, ou os indivíduos-cidadãos fossem os obstáculos ao desenvolvimento e ao progresso. O que a preocupa, depois dos conhecidos estudos sobre as cidades globais, é a perda de direitos da pessoa e a exigência imediata de novas formas de representação social, mais diretas, capazes de simbolizar a superação das privatizações. Desse quadro, participam pensamentos socioeconômicos com perspectivas comunicacionais e culturais. Muniz Sodré (2002)

tem uma proposta clara para repensar a sociedade midiaticizada, essa cidade global:

...trata-se de se pôr cientificamente na contramão do movimento expansivo de redução da *experiência vital* pelo crescimento exponencial da armação tecnológica do mundo, coonestado pelo comercialismo indiferente das organizações que dominam as mídias. Isto implica inscrever no pensamento comunicacional o horizonte de revitalização da experiência democrática a partir do 'comum', isto é, da capacidade de articulação ético-política das organizações regionais e populares (SODRÉ, 2002, p. 257).

Fica claro, pois, que na cidade dão-se as grandes disputas, ainda mais densas quando simbólicas. Embora muitas vezes beirem o caos, tais disputas podem construir solidariedades.

Não é demais lembrar que os territórios do desejo de vida social e comunitária, que são as cidades, passam a conhecer e sofrer, nos anos 80 do século anterior, os resultados de novo desdobramento do aparato tecnológico-industrial, por sua vez, produtor das novas relações entre capital e trabalho, associatividade e governança. Precisamente no interior desse processo, situam-se regiões com as características do Grande ABC Paulista, o polo-referência da revolução industrial brasileira.

Neste trabalho, a atitude descritiva deve ceder lugar a um pensamento dialético que trabalha a cidade-região como parte do movimento internacional de novas políticas urbanas e busca apresentar caminhos sólidos de nova cultura política, em que se destacam princípios integradores e consensuais no universo das diferenciações sociais urbanas. Tal proposição constrói sentidos para uma sociedade internacionalizada e em busca de modos de gestão que superem as representações e articulações tradicionais dos poderes executivo, legislativo e judiciário do município, do estado e da nação. No interior das experiências em movimento, comparam-se processos inovadores presentes no debate e nas tomadas de decisão e analisam-se conceitos e projetos, quer os divergentes, quer os

convergentes, mas sempre úteis a uma nova visão dos atores de novas gestões sociais.

## 2. Conceitos Indispensáveis: governança e regionalidade

Embora os novos modos de pensar e realizar os governos regionais possam ser melhor explicados pela história cultural e política das regiões, cabe pensar nos enquadramentos possíveis das novas regionalidades, na consorciatividade das cidades e na dinâmica dos diferentes atores sociais que passaram a constituir o que se tem amiúde chamado governança regional. A nova governança é o primeiro degrau de uma gestão social.

Convém considerar que, em números do IBGE (2009) 60% da população urbana brasileira vivem hoje em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de pessoas. Essa suposta cidadania sofre consequências do modelo urbanístico concentrador, excludente e predatório, o qual, se não fora visível nos estudos de Geografia e História, seria cortante nas manchetes de jornais contemporâneos. Portanto, não há outro caminho senão uma governança criativa a incidir sobre novas atitudes da cidadania e suas representações.

Esse processo, que se quer analisar e interpretar no fenômeno do Grande ABC, acumula valores simbólicos vindos da história de migrações e imigrações, da política do favor e da clientela e de conflitos entre capital e trabalho, mas também de consensos indispensáveis, os quais se cruzam com o advento da internacionalização dos capitais financeiros e econômicos. Resulta, pois, o desafio das articulações sociais produzidas nas últimas décadas e seu devir organizacional. O destino dessas cidades de fronteiras apagadas, entre a capital de S. Paulo e o mar, antiga sede do capitalismo desenvolvimentista de base industrial, foi posto em xeque e está produzindo novas narrativas de articulações sociais.

Os novos discursos da regionalização e sobre a regionalização precisam vencer as antigas narrativas do conformismo e as propostas de

fugas, cercas e segurança armada que setores privilegiados da sociedade empreendem para a garantia de qualidade de vida a qualquer custo, o que provoca relações de dependência e quebra de articulações sociais, como nos lembra Sassen (2006). Tais discursos devem, também, superar o fastio e o tédio de setores influentes da burguesia industrial e comercial que, ainda, imaginam viver, nas palavras de Oliveira (1993), em um arquipélago de ilhotas oligárquicas, pois pensaram e agiram no capitalismo com cabeças feudais. No caso, esse autor analisava a visão feudal e de capitânicas que presidiu a divisão de regiões brasileiras, a despeito dos esforços e certos progressos de instituições regionais como Sudene e Sudam.

Nos países em que a velha estrutura de divisão regional não passou do separatismo dos ricos para fins de garantia de seus privilégios e da submissão clientelista dos pobres, as novas formas de regionalidade significam a consciência da queda de fronteiras em microrregiões com vocações plurais, mas confluentes, problemas explícitos de governabilidade e comunidade cívica em formação. Tais comunidades cívicas são locais/regionais e, ao contrário do que se pensou até recentemente, a região - entendida pela ação de nova governança - se recompõe como lugar de novas tomadas de decisão dos diferentes atores sociais. Os atores da governança reconstituem os sentidos do local/regional em face de processos de desterritorialização. Tal perspectiva conceitual se aproxima muito de leituras críticas recentes. Taylor (2007), ao mostrar os debates sobre a relação entre as novas experiências de governança e a redução dos estados nacionais sob globalização, assevera que

Commentators refer to 'the emergence of negotiated self-governance in communities, cities and regions, based on new practices of coordinating activities through networks and partnerships'. This involves a reconfiguration of relationships and responsibilities, encompassing complex alliances of actors and networks across permeable institutional boundaries and an expanded vision of the public domain (TAYLOR, 2007, p. 298-299).

Taylor (2007), citando Hickey e Mohan (2005), observa a tendência a “...treat the local and the community as self-evident and unproblematic social categories” (HICKEY; MOHAN, 2005 apud TAYLOR, 2007, p.301) e sumariza as críticas a modos de produção social que tergiversam os efetivos controles e se tornam dóceis corpos sob domínio das novas centralidades do poder. Evidencia, portanto, a exigência de avaliação, controle social, transparência e visão histórica a quaisquer experiências de governança distintas das tradicionais.

Ao analisar o federalismo brasileiro e seus mecanismos tradicionais de poder, Abrucio (2002) saúda as novas regionalidades e os novos mecanismos de governança e afirma que a configuração das grandes áreas metropolitanas somente se consolida nas últimas décadas. No entanto, tais grupos de cidades têm papel econômico e social de destaque, visto que, além de suas posições geográficas, nelas se concentram riquezas e desigualdades.

Klink (2001) associa, também, os novos modos de governança regional à tradição e à contemporaneidade. Cita Vainer, (1995), para lembrar que, na linha de Oliveira (1993):

O regionalismo brasileiro tradicional visava aglutinar os interesses dos grupos das áreas periféricas no espaço nacional (...) instaurando a unidade intrarregional (e a negação dos conflitos internos) e negociando no plano suprarregional a condição dessa subordinação no espaço nacional (VAINER, 1995 apud KLINK, 2001, p.94.

Klink (2001) destaca que as novas políticas urbanas entendem o estágio de gerenciamento de serviços urbanos segundo um enfoque empresarial, porque:

uma vez que o capital produtivo é volátil, torna-se imprescindível às coalizões locais mostrarem a atratividade da sua malha urbana em termos de redução de custos (tributários, logísticos, fundiários e salariais) e de implementação de investimentos (públicos) que garantam a conectividade com a economia mundial

de fluxos (KLINK, 2001, p. 97).

Por certo, Vainer (1995) nega qualquer ingenuidade em face das novas centralizações difusas do poder e das cidades postas à venda para os novos capitais. No entanto, pelo sim, pelo não, estabelece clara confluência com a reflexão em torno dos novos arranjos regionais. Coutinho (2003) mostra que, nos anos 90, a guerra fiscal resultou de investimentos setoriais do poder público e do sistema industrial que impactavam a urbanidade local/regional e criavam um “não-sistema” que, na ausência de nova visão federalista, atribuía ao suposto mercado toda a regulação. Então, tentou-se o “salve-se quem puder”, o que significou maior fragmentação. Atores locais e regionais diversos, a partir de sua experiência histórica, não somente intuíram o problema como, comparando a outros espaços regionais da Europa e dos Estados Unidos, não tiveram dúvida de que tal caminho seria fatal para a economia e a sociedade, notadamente nas microfísicas avançadas em organização industrial, comercial e cívica. Daí que as formas criativas de governança passam a significar protagonismo político. Provavelmente, trata-se do que Daniel (2003) chamou de

...nova institucionalidade, única no Brasil, que foi sendo criada ao longo da década de 1990, acompanhada de um conjunto de ações discutidas coletivamente, implementadas, seja bilateralmente, seja multilateralmente, ações de cooperação que envolvem, inclusive, cooperação de municípios (DANIEL, 2003, p. 65).

Definem-se, pois, nos últimos 20 anos do século passado, como necessários e recorrentes, o regional e sua governança, visto ter sido impossível manter a divisão tradicional do poder, que não respondia sequer à manutenção de um patamar de vida adquirido e, menos ainda, a algum avanço social. Está claro que interessam a este estudo as microfísicas regionais, o agrupamento mais ecumênico possível de municípios. No caso de São Paulo, esse processo ecumênico se distancia das 15 regiões administrativas (que somente obedecem à máquina do governo paulista) e se aproxima dos consórcios da bacia do rio Piracicaba, da região

do Grande ABC (Bacias Billings e Tamandateí), dos vários consórcios de saúde (como Amunpar) e outras microfísicas. Portanto, em princípio, uma atitude governativa é o primeiro estágio da institucionalização da gestão social.

Fora do universo empresarial, no qual a governança é um conceito já sólido, essa atitude busca laços intergovernativos locais-regionais e, ali, o empreendimento mais próximo do bem-público é o consórcio, figura cooperativa presente mesmo na Constituição do Estado Novo, mas à espera de novos processos sociais e novos sentidos. A governança consorcial cria conexões público-privadas e com o terceiro setor, agregando novos empreendimentos e atores, definindo-se, em consequência, como gestão social.

Além de todos os valores cooperativos, os parceiros-atores deixam para trás o que Coutinho (2003) chamou de “não-sistema” o perigoso lugar do vale-tudo econômico-político. A gestão social do lugar é um processo definidor da identidade, ou das identificações sociais, para não correr o risco de singularizar. Mas o debate precisa condensar maior massa crítica. Lencioni (1999, p.193) cita Santos para evidenciar que a globalização também fragmenta os espaços menores e, assim, “...com o espaço tornado mundial, as regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam” (SANTOS apud LENCIONI, 1999, p. 193).

Lencioni (1999) reconhece que a nova definição de fronteiras passa pela ação política. Segundo Poche (apud LENCIONI, 1999, p 192), “pelo movimento de reconstituição de uma autonomia cultural e econômica, busca-se reconstruir a identidade regional subtraída pela dimensão política institucional”. Ora, há direitos científicos em se propugnar gestões sociais desde a paróquia até as instituições e organizações mundiais. No entanto, se a identificação do lugar e com o lugar é condição para a compreensão do mundo - e sua necessária crítica - muito esforço científico é exigido para o estudo das variadas formas de gestão social do território de identidades. De fato, para Lencioni (1999), a própria Geografia descobriu a região, no final do século XIX europeu, como um dos seus nichos mais ricos e promissores. A memória de La Blache, precursor do campo, não é curta. Vale citar:

O que Ulisses reteve das suas viagens foi o conhecimento das cidades e dos costumes de muitos homens; e para a maioria dos autores antigos, aos quais a Geografia deve os primeiros pergaminhos, a ideia de região é inseparável da ideia dos seus habitantes; o exotismo tanto se traduz pelos meios de nutrição e aspecto físico dos indígenas, como pelos montes, desertos ou rios que formam o cenário (LA BLACHE apud LENCIONI, 1999, p. 104).

Os diálogos do Grande Khan e do jovem “pesquisador” Marco Pólo, em “Le Città Invisibili” de Calvino (1993), constroem significações muito próximas a esta alusão em torno do protagonista da Odisséia. A melhor, talvez a única, geografia é a que interessa, convida, constrói, é constituída e desafia as pessoas e as comunidades.

Para Lencioni (1999), a objetividade do estudo regional reside na consciência que os homens tomam da paisagem em que vivem, enquanto constroem identidades. Com vistas a pensar a chamada globalização do momento presente, a autora lembra que o tempo de La Blache entendeu “que a modernidade, fundada na indústria e no urbano, dissolvia os lugares, esgarçava os laços entre as pessoas e enfraquecia a ideia de comunidade local. Havia uma necessidade do discurso regional para constituir a unidade da nação” (LENCIONI, 1999, p. 100-101).

O viver regional sabe, para lembrar Ianni (apud LENCIONI, p. 191), que “...a globalização não apaga nem as desigualdades nem as contradições que constituem uma parte importante do tecido da vida social nacional e mundial. Ao contrário, desenvolve umas e outras, recriando-se em outros níveis, com novos ingredientes” Ora, a região é reconhecida como espaço de identidades, mas não imune à volatilidade do circo internacional montado. Assim, os esgarçamentos dos laços sociais, também estimulados pelas posturas tradicionais dos poderes locais/regionais atrelados aos estados nacionais, e além deles, exigem reações capazes de educar no sentido de se criarem novas culturas de coordenação e cooperação, aqui entendidas como governança.

Como lugar de pesquisa, e não somente

de militância, interessa saber se tais experiências criam novos marcos federalistas, expressões republicanas, processos democráticos, e em que graus o fazem; bem como interessa auferir suas relações com os poderes tradicionais, com a sociedade pouco ou nada distributiva de bens, com as exigências de sustentabilidade socioambiental e com o futuro das novas gerações, via educação, cultura, tecnologia. Do discurso da cidadania organizada depreende-se que o adensamento dessas experiências deverá, ou poderá, resultar em contribuições ao processo de construção de políticas públicas integradas e integradoras, a par do questionamento das antigas e persistentes culturas políticas. Não cabe nenhuma ingenuidade nesse movimento cívico, visto que se dá uma nova combinação de situações, como lembram os pesquisadores europeus. Wright (1996), citado por Le Galés (1998), assevera:

La recessione economica, una variazione ideologica del paradigma che tende a favorire il mercato, l'evoluzione della política, l'internazionalizzazione, la liberalizzazione, la multinazionalizzazione, l'europeizzazione, il progresso tecnologico, la riforma del settore pubblico, la perdita di importanza delle preoccupazioni politiche e gli inviti al decentramento si sono combinati in maniera dinamica (WRIGHT, 1996 *apud* LE GALÉS, 1998, p. 56).

Le Galés (1998) analisa o novo policentrismo no exercício do poder, muito diverso dos distritos marshallianos (c.1920), pois, hoje, é exercido por novas regulações locais e mais capazes de articulações com outros níveis de governo em razão da qualidade dos seus atores, governo, mercado e movimentos sociais. Em seu texto, no entanto, fica claro o papel das regiões na Europa:

In Europa, i territori, in particolare le città e le regioni, hanno giocato storicamente un ruolo essenziale nella formazione degli Stati nazionali e delle società nazionali. A partire dal momento in cui il vincolo 'Stato' si è un po' allentato, città e regioni sono

apparse como uno dei livelli possibili di regolazione degli interesse, dei gruppi e delle istituzioni, anche se questi territori non hanno le caratteristiche dello Stato nazione. Senza troppe illusioni, si può tentare di evidenziare formazioni sociali e politiche che sembrano essere un po' originali nell'ambito di certi territori (LE GALÉS, 1998, p. 61).

Enfim, a autoridade de Santos (*apud* LENCIONI, 1999) sobre o tema permite concluir que, ainda que as próprias identidades regionais sejam colocadas em xeque pela dinâmica global, aí é que as regiões e as experiências variadas de seu governo são mais importantes. Cita-se:

...pensamos que: em primeiro lugar, o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos eventos, aumenta a diferenciação dos lugares; em segundo lugar, já que o espaço se torna mundial, o ecúmeno se redefine, com a extensão a todo ele do fenômeno de região. As regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam. Agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região, ainda que a reconheçamos como um espaço de conveniência e mesmo que a chamemos por outro nome (SANTOS *apud* LENCIONI, 1999, p. 196).

A reflexão nacional e internacional e a devida consciência crítica do processo exigem, pois, a compreensão dos modos de organização e dos produtos das ações cívicas de cidades e regiões, ou de cidades-regiões, especialmente aquelas com grau elevado de internacionalização, de fluxos socioeconômicos, como se dá no Grande ABC paulista. Como se sabe, o território reúne São Bernardo do Campo, Santo André, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, espaço do planalto que se considera "Paulistarum Terra Mater", terra-mãe dos paulistanos.

### 3. O Grande ABC Paulista: a opulência movente

A microrregião sudeste do espaço metropolitano de São Paulo ocupa área de 841 km<sup>2</sup> e distribui seus dois milhões e quinhentos mil habitantes por sete cidades, estabelecendo a ocupação de quase quatro mil pessoas por quilômetro quadrado. Colocada na rota de passagem entre o litoral e o planalto, a região somente é descoberta como lugar auxiliar ao projeto de desenvolvimento de São Paulo a partir do fluxo de imigrantes iniciado em 1877 e do estabelecimento da linha ferroviária pelos ingleses, na mesma época, ligando São Paulo ao porto marítimo de Santos. Em 1920, sua população era de 25.215 habitantes e, hoje, a região é parte significativa dos quase 18 milhões da metrópole paulista. Enquanto os imigrantes, notadamente italianos, espanhóis, eslavos e depois japoneses, constituíam a base profissional e cultural de sua população até os anos 30, a explosão do projeto capitalista de cunho industrial, na sequência da segunda guerra mundial, atraiu milhares de brasileiros das regiões mais empobrecidas do país.

Ergue-se, assim, nos anos cinquenta, o polo industrial de empresas com tendência globalizadora, a despeito da administração taylor-fordista, destacando-se os ramos químico, petroquímico, de autopeças, eletromecânicos e as montadoras de automóveis. Esse polo substitui as antigas formas pioneiras e de base cooperativa da indústria oriunda da primeira revolução industrial do início do século, isto é, as plantas moveleira e têxtil. O desenvolvimento socioeconômico associado à construção de novas experiências democráticas seria impensável na região sem o concurso das culturas do trabalho, da renovação dos poderes públicos e do aprendizado das forças econômico-financeiras que, a partir de 1989, se organizaram em fóruns, câmaras e grupos de trabalho.

Hoje, a região conta com cerca de cinco mil indústrias e mais de trinta mil estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, sendo que 35,34% dos empregos ainda são oferecidos nas grandes indústrias de transformação. O setor de serviço já emprega 40,04%, conforme dados de 2008. Para dar uma ideia da capacidade regional

de se reconstruir no interior da reestruturação capitalista dos anos 80 e 90, da força de trabalho de cerca de um milhão e duzentas mil pessoas, pelo menos 20% encontraram-se desempregadas no correr dos anos 90, diminuindo a menos da metade nos últimos dez anos, embora não se deva esquecer da informalidade e do trabalho precário. Além desse quadro, tem-se o fato de que 56% da área total de 841 km<sup>2</sup> são protegidos como reserva ambiental da Mata Atlântica e sofrem de especulação imobiliária e de invasões dos que reclamam moradia. A renda *per capita* regional mantém-se no dobro da renda nacional. O PIB regional alcança 2,43% do Brasil e 7,21% do Estado de São Paulo. O país tem a taxa de 17% de analfabetos e a região do Grande ABC não passa de 8%. Torna-se, porém, mais agudo o analfabetismo funcional e tecnológico, dadas as exigências da nova indústria e dos novos serviços, interessados em manter o terceiro posto no mercado consumidor do país. Os dados de economia informal são similares aos da capital paulista, 55% das pessoas ocupadas com o processo produtivo.

Pela ótica de sua história cultural, a região cruzou três ciclos e se encontra, hoje, no quarto período histórico-cultural. O primeiro ciclo pode ser entendido como o das passagens, pois foi caminho das mercadorias e produtos naturais para o primeiro ciclo de intercâmbio comercial dos séculos XVIII e XIX. O segundo ciclo encarna a construção da identidade industrial, associada à autonomia política das diversas “urbes”, concluída nos anos 50 do século XX. Consolida-se nesse ciclo a simbolização do espaço inquieto, reivindicador, berço de movimentos sociais e políticos, que ajudariam, sobremaneira, garantir a redemocratização do Brasil nos anos 70 e 80. O terceiro ciclo foi o do conflito agudo entre capital e trabalho, concluído no início dos anos 90, que sinalizou intensas perdas sociourbanas, enquanto ajudou o Brasil a construir sentidos para a cidadania e a participação social; acumulando valores para a criação dos novos consensos da sociedade microrregional, inserida já no quarto ciclo, em processo acelerado de globalização e suas conhecidas consequências.

Sader (1988) lembrou que os projetos e práticas dessas populações organizadas da

periferia sinalizam a vitória sobre a desintegração física e simbólica, a conquista de direitos em meio à tensão crítica, a intercomunicação de segmentos a produzir a condição de pessoa dentro da associatividade de trabalhadores e o aproveitamento da riqueza das cidades para efetuar uma melhor distribuição de renda. Na verdade, cria-se a possibilidade de um projeto de humanidade, no qual diminuem as distâncias entre o saber e o fazer.

Assim, essas culturas organizadas em torno do trabalho apresentam, desde o início do século anterior, provas e exemplos de organização social, criação partidária, associatividade de moradores e bairros para a exigência de infraestrutura de serviços públicos, cooperativas de trabalho e crédito (como as società di mutuo soccorso, antigos bancos do povo), bem como reivindicações sindicais. Entende-se, pois, que a base social organizada historicamente garante certa organicidade regional e impulsiona novos empreendimentos de gestão. Talvez, interesse menos o fato de que três das sete cidades da região se encontram entre as cinquenta melhores do Brasil para se viver do que apreender nessas culturas definidas pelo trabalho um processo francamente favorável a gestões realizadas de modo direto pelos diferentes setores da sociedade.

#### 4. Globalizar também a Inteligência Regional

Santos (1998, p. 19-20) mostra que “o território (transnacionalizado) se reafirma pelo lugar. (...) Cabe, todavia, lembrar que graças aos milagres permitidos pela ciência, pela tecnologia e pela informação, as forças que criam a fragmentação podem, em outras circunstâncias, servir ao seu oposto” Essa microrregião, de amplos contingentes de trabalhadores interligados pelas origens múltiplas, conviveu com os sentidos de periferia e os superou. Esta marca dificulta aceitar novas e mais cruéis formas de periferização econômica, política e cultural. Não é sem razão que, nessa microfísica regional, a instituição coordenadora do Movimento Regional de Alfabetização seja o Sindicato dos Metalúrgicos. De 1997 a 2008, foram alfabetizadas

cerca de 70.000 pessoas e, hoje, os municípios começam a elaborar nova política de educação de jovens e adultos a partir das novas formas de analfabetismo tecnológico, com experiências promissoras, especialmente pela aproximação de universidades da região.

Para alcançar objetivos estratégicos e aprofundar temas, abertos pela desestruturação daquelas cadeias produtivas oriundas da política industrial dos anos 50, a sociedade civil da região e as administrações públicas das sete cidades criaram novas instituições e novos métodos de articulação social; a rigor, nova agenda política. Com base em experiências européias e americanas, debatidas em seminários internacionais realizados no Brasil e no exterior, criaram-se entre 1991 e 1998 três instituições produtoras, veiculadoras e negociadoras de informação e serviço: o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Tamanduateí e Billings, comumente chamado Consórcio Regional, a Câmara Regional do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico.

O Consórcio, formado pelos sete prefeitos e assessores especializados em políticas regionais prioritárias, é o lugar em que se geram os estudos iniciais em torno de programas e políticas. Formado em 1991, tem-se preocupado, especialmente, com o desenvolvimento sustentado, a destinação final dos resíduos, a revitalização das cadeias produtivas, a criação de estrutura para o turismo de negócios e ecológico e a priorização das crianças e adolescentes em situação de risco, bem como o combate ao analfabetismo. A Câmara Regional, composta por prefeitos, assessores, deputados, funcionários do governo estadual paulista e representantes da sociedade civil, iniciou suas atividades em março de 1997. A Câmara buscou organizar as prioridades, ampliar estudos por meio de dez grupos de trabalho, aprovar 31 exigências básicas da região e negociar com o governo do Estado e da União acordos e processos de implantação das políticas e ações decididas por consenso. A Câmara constituiu-se simbolicamente. Além de políticos e gestores da região, o acordo de sua criação (12.03.1997) foi assinado por cinco membros do Fórum da Cidadania, cinco representantes dos arranjos produtivos e cinco sindicalistas indicados pelos

pares. Os principais acordos, acompanhados pelos representantes da sociedade, priorizaram a implementação de um polo tecnológico na região, o aumento da competitividade das cadeias produtivas, a criação de novos sistemas para a drenagem das águas pluviais e dos efluentes industriais, a implantação do hospital regional, o aumento da oferta de habitação popular, o estabelecimento da universidade federal, a qualificação de trabalhadores para os novos serviços, a revitalização de processos industriais nas plantas ainda produtivas (por exemplo, a indústria de móveis), a melhoria do transporte coletivo, a construção de oportunidades para o primeiro emprego e o fortalecimento do movimento em favor das crianças e adolescentes empobrecidos.

## 5. Marketing e Compromisso

De seu lado, a Agência de Desenvolvimento Econômico é produto das instituições anteriores e um misto de banco de dados e instrumento de marketing regional. A Agência concentra informações socioeconômicas, produz pesquisas, apóia e fomenta o desenvolvimento de empresas, com vistas ao desenvolvimento sustentado. Constitui-se como organização público-privada (51% privada, 49% pública), enquanto a Câmara Regional é um instrumento político de parceria entre poderes, e o Consórcio, um núcleo oficial de geração de projetos e necessidades nas várias políticas públicas. No entanto, foi de fundamental importância para a criação da Câmara e da Agência a formação do Fórum da Cidadania, órgão exclusivo da sociedade civil iniciado, em 1994, por algumas dezenas de associações, escolas, sindicatos e clubes de serviço. Teve o Fórum a função de ombudsman de todo o processo, estimulando, criticando e analisando as ações do Consórcio, da Câmara e da Agência.

Como se pode perceber, a agenda consentida da microfísica regional significou um momento necessário da consciência política, um ato de identificação no movimento de gerir o variado bem-público regional. Ato contínuo, as experiências internacionais contribuíram

para o debate de cases e a descoberta de novos projetos. As melhores relações de trabalho foram estabelecidas com o Vale do Ruhr, Detroit, Grande Leipzig, Rotterdam, Lombardia e a zona alemã de Baden-Württemberg, mais os projetos de inclusão social latino-americanos, ligados pelo projeto Mercocidades. A presença do ex-prefeito Celso Augusto Daniel foi determinante no debate e no encaminhamento de propostas regionais. Boletins de sindicatos e associações comerciais trabalharam, continuamente, os temas da crise regional e, pelo menos, uma centena de teses e dissertações das principais universidades brasileiras, catalogadas pelo Laboratório de Regionalidade e Gestão (USCS) e pela Cátedra Celso Daniel de Gestão de Cidades (UMESP), atestam a importância do debate microrregional.

A bem da verdade, é necessário dizer que duas instituições ainda não se envolveram plenamente nesse modo de gestão: as universidades e as câmaras de vereadores. As primeiras, a despeito da análise e da crítica, somente há pouco começaram a pensar a nova dinâmica regional e a importância da massa crítica para o fortalecimento dos projetos negociados. Diferentemente do que ocorre, por exemplo, na Lombardia e em Baden-Württemberg, especialmente nas agências e observatórios. De seu lado, as câmaras legislativas, com exceções, ainda respondem a um modo tradicional, mesmo arcaico, de fazer política. Os novos atores políticos superaram, pois, as representações sociais tradicionais, firmadas em papéis e funções sancionadas pela velha política. As representações criadas diretamente gestam-se na sociedade que melhor sentiu os desafios, quer no esvaziamento do poder executivo, quer no trabalho de bairro, quer na produção e distribuição vividas no chão de fábrica. As representações legislativas se assemelham ao que o poeta chamou “fazendeiros do ar”, pois os seus espaços de domínio são desgarrados do que também o poeta denominou “sentimento de mundo”.

Ao contrário do que esperou a história política, o voto popular, ao transportar essas pessoas aos palácios legislativos, também as travestem, e seus olhares sobre a cidade são revestidos de seus próprios mitos de interesse, às vezes coletivos, mas de coletividades usurpadas.

Diferentemente, o que se deve destacar nesse novo processo de interlocução, que cria comunicação e novas mediações sociais, é que o estigma da exclusão, conhecido nos processos imigratórios e migratórios, combatido nos movimentos de urbanização de favelas e amplamente veiculado pelos fortes sindicatos regionais, foi transparecido e tornado público em toda a sua amplitude, o que ensejou os projetos e práticas de sua superação.

## 6. Leitura Atual da Ação Consorcial no Grande ABC

Entre 1999 e 2000, a gestão compartilhada dos sete municípios criou um documento denominado *Planejamento Estratégico do Grande ABC*, destinado a sustentar o desenvolvimento regional por 10 anos (2000-2010). O olhar em perspectiva revela, hoje, que os dilemas do desenvolvimento podem não ser maiores do que as forças, mas são superiores aos desejos e equivalentes às estratégias.

O grupo de trabalho que redigiu o documento denominado “Uma Breve Leitura do Grande ABC”, apresentado no encontro preparatório do Planejamento Estratégico no dia 29 de março de 1999, busca definir *governança*, depois de usar o termo pela primeira vez. Em nota de rodapé, os redatores definem governança a partir do vocábulo inglês, como “regulação intermediária entre a materialidade da aglomeração urbana e o governo, a legislação e a ação do Estado”. Acrescentam a expressão de Lipietz (1992), para quem a governança é a associação entre sociedade civil e sociedade política. Visto que para esse autor o mercado fica fora da governança, um conceito implícito de governança se evidencia no trabalho feito pela Câmara Regional e demais instituições. De acordo com o grupo de redatores, uma governança identificada no contexto das sete cidades era “indispensável para se romper com a passividade histórica no processo de desenvolvimento anterior”. Evidentemente, a governança deveria incluir a identidade dos arranjos produtivos locais/regionais, fatores e valores de mercado. Seus representantes compõem todas as instituições inovadoras dos anos 90 e seus temas

são destacados nos sete eixos estruturantes, que tratam de educação e tecnologia, cadeias e arranjos produtivos, sustentabilidade regional, inclusões sociais e acessibilidade, identidade institucional e ambiente urbano de qualidade.

Destarte, a região entendeu que carecia de uma ruptura de conhecimento na sua história de periferia de São Paulo. Essa ruptura, que Paulo Freire teria prazer em chamar de “ruptura epistemológica”, sem qualquer presunção de filosofismo, foi dada por essa forma de gestão social. As culturas do trabalho, nascidas no chão da fábrica ou do bairro, a partir de 1990, sentaram-se à mesa com as culturas do capital e incluíram as diversas instâncias dos poderes públicos, com vistas a certos concertos e consensos no interior das reais diferenças. As classes sociais, origens, memória e modos de viver não foram apagados e, assim, certos consensos e vários acordos ligados ao bem-comum foram concretizados.

A região afirmou-se alinhada com o que sucedia em várias regiões da Europa. Prova disso é que a Câmara Regional lembra claramente o campo de significados e ações das Câmaras Automotivas (anos 80), bem como as organizações tripartites da Europa que trataram das relações de trabalho e desenvolvimento. O sindicalismo denominado *cidadão*, associado às organizações não-governamentais de diversas espécies e origens, a movimentos sociais, agentes públicos e arranjos produtivos trabalharam pela superação das sequelas republicanas que teimavam em colocar grupos contra grupos, cidades contra cidades, clientelas sobre clientelas. Ora, não se tratava de mera afirmação de posição ou confronto com outras regiões. Tratava-se de pensar cenários regionais que, também, poderiam ser cenários do Brasil, o que hoje se confirma.

Um dos documentos introdutórios ao Planejamento Estratégico Regional, depois de elencar dados e situações da história do Grande ABC, sugere dois cenários à região: ou ser periferia urbana e econômica, desindustrializada e decadente, mitigada em suas conexões de transporte e capital, bem como ecologicamente degenerada; ou, ao contrário, a despeito de condições exógenas (outra vez candentes no contexto capitalista de 2008), seria possível criar nova governança, competente para a reconversão

socioeconômica das cidades, de que decorreria um lugar saudável e agradável de viver, capaz de superar a passividade histórica e a guerra fiscal, enfim, um centro econômico dinâmico, sob novas condições educativas e tecnológicas, novo valor como área metropolitana paulista e metrópole mundial, mas também digna ecologicamente e em suas relações de trabalho. Alça-se, portanto, como condição de novidade e avanço para a região a ruptura de conhecimento no espectro republicano, a qual produz uma memória realista da sociedade regional, descobre soluções consensuais, organiza uma cultura política de governança e cria cenários desafiadores.

Por certo, a gestão social supõe sua avaliação contínua. Num dos últimos textos da revista que contém o citado Planejamento Estratégico, os redatores de 1999-2000 conceituaram o planejamento estratégico da região como “processo contínuo e permanente”. Ora, supunha-se, então, que aquele mesmo ânimo cívico iniciado em 1989 teria continuidade no século entrante da região. Uma vez superado o dilema histórico, dar-se-ia sequência e acúmulo de experiência. Para tanto, novos estudos, aprofundamento de viabilidades e análise das condições objetivas iriam determinar o maior projeto regional, explicitado em três pontos: criar uma centralidade metropolitana qualificada socialmente; definir-se como comunidade cívica com forte associativismo, cooperação e confiança, que são suportes da estratégia; e constituir-se como alternativa de desenvolvimento sustentável.

Caberia à inteligência regional, no interior da mesma governança já entendida como sólida, agregar novos atores, avançar para acordos nos eixos e programas já aprofundados e dar solidez às bandeiras de luta ainda débeis. Considerava-se o salto de qualidade realizado até o ano 2000 e se propunha o amadurecimento dos projetos e desejos, o que seria realizado por novas e consistentes propostas. Efetivamente, para garantir a continuidade da comunidade cívica regional e fazer-se centralidade pela reconversão e pela revitalização urbanas, objetivos dinâmicos dos anos 90, os suportes para os eixos teriam de ser muito mais sólidos, bem como aprofundados os estudos de viabilidade dos projetos e,

principalmente, seriam indispensáveis os indicadores de resultados e uma política de monitoramento contínuo dos processos de trabalho em torno dos sete eixos estruturantes.

Talvez, acima de tudo, a região deveria ter lido e relido os documentos aprovados coletivamente entre 1999 e 2000, do mesmo modo como se relê os poemas e histórias de que mais se gosta. O fato é que, tendo em vista os últimos 10 anos, recoloca-se a questão de que os dilemas daquela gestão - exógenos e endógenos - podem ser maiores do que os desejos e podem comprometer estratégias. Embora se tenha mantido a retórica da comunidade cívica - o que já é um valor - não se pôde trabalhar todo o campo de significados que a envolvem, incluídos os suportes estratégicos do monitoramento e da construção de indicadores, que deveriam ser não somente construídos como conhecidos de todos os atores regionais, isto é, serem transparentes. Como se sabe, as rupturas de conhecimento, ou epistemológicas, correm o risco de perder sentidos e valores nas disputas, cochilos e burocratização da governança. Aliás, corre-se o risco mesmo de ruptura da própria governança que um dia animou pessoas e organizações.

O sucesso dos acordos realizados até 2001 viu, na sequência, certa hibernação dos atores, quer pela morte do líder, quer pela recentralização do governo paulista, quer pelas divisões partidárias da região. Manteve-se um discurso orgulhoso do passado recente, no entanto, esvaído de seus significados.

Entre abril e maio de 2008, realizou-se um esforço para a construção de novo pacto regional, na direção do consórcio público, agora em funcionamento. Como que se antecipando ao estouro da crise especulativa, cidadãos e cidadãs do Grande ABC propuseram, na retomada de 2008, releituras mais sutis de planos e programas, tais como a qualidade da educação para as tecnologias e para os direitos humanos, um trabalho mais refinado e ousado de inclusão social, um processo de desenvolvimento econômico que reconheça as novas tendências e valores da metrópole em mutação, uma luta sem tréguas para superar a insegurança e a desconexão viária. As políticas regionais integradas, compreendidas em sua formulação, implantação e avaliação pelas sete

idades, foram tidas como indispensáveis para uma economia de escala, para a visibilidade das populações, para a superação do individualismo político e para a concretização da centralidade metropolitana do Grande ABC.

Encontra-se, pois, a região no segundo ciclo do processo regional: eis que o planejamento 2011-2020 acaba de ser redigido a muitas mãos. Cabe acompanhá-lo, crítica e carinhosamente, tarefa dos pesquisadores, mas, mais importante, tarefa dos próprios atores das três forças componentes da gestão social: poder público, sociedade civil e forças econômico-financeiras. Novo cenário está sendo desenhado e nova massa crítica é responsável por garantir solidez aos sonhos e às ideias políticas dessa microrregionalidade; quiçá doutras.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando. **Retratos metropolitanos**. A experiência do Grande ABC em perspectiva comparada. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2002.
- ANDRUSZ; HARLOE; SZELÉNYI. **Cities after socialism**. Urban and regional change and conflict in post-socialist societies. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers Inc, 1996.
- CALVINO, Italo. **Le città invisibili**. Milano:Arnoldo Mondadori Editore, 1993.
- COUTINHO, L. O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação. **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: Editora Unesp, Anpur, 2003. p.37-56.
- DANIEL, Celso Augusto. Ação política e diversidade de atores no universo social urbano. **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: Editora Unesp / Anpur, 2003. p. 91-102
- HARLOE. Introdução. In: ANDRUSZ; HARLOE; SZELÉNYI (Org.). **Cities after socialism**. Urban and regional change and conflict in post-socialist societies. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers Inc, 1996. p.3-7.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **Dados Gerais do País**, 2009.
- KLINK, Jeroen J. **A cidade-região**. Regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001
- LE GALÉS, Patrick. La nuova political economy delle città e delle regioni. **Stato e Mercato**, Torino, n.1, p. 53-92, aprile 1998.
- LENCIONI, Sandra. **Região e geografia**. São Paulo: Editora da USP, 1999.
- LIPIETZ, Alain G. **Les régions qui gagnent**. Paris: PUF, 1992.
- OLIVEIRA, Francisco de. A questão regional. **Revista do Instituto de Estudos Avançados**, São Paulo: IEA-Universidade de São Paulo, n. 18, p.43-63 maio-ago. 1993.
- SADER, Eder. **Quando novas personagens entraram em cena**. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 4.ed. São Paulo: Nobel,1998.
- SASSEN, Saskia. Entrevista ao programa televisivo **Milênio**, 18/09/2006.
- SODRÉ, Muniz. **Antropológica do espelho**. Uma teoria da comunicação linear e em rede. Petrópolis:Vozes, 2002.
- TAYLOR, M. Community participation in the real world. Opportunities and pitfalls in new governance spaces. **Urban Studies**, London: Sage Journals, n. 44, p. 297-317, Feb. 2007
- VAINER, Carlos B. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, Rui B. A. S.; BARROS, Pedro L. (Org.). **A federação em perspectiva**. Ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995. p.449-471.

**Nota**

1 Arquiteto catalão que apoiou projetos na região do Grande ABC no final dos anos 90.



**INDICADORES DE *DESIGN* PARA A  
SUSTENTABILIDADE NO ARTESANATO DE  
JUAZEIRO DO NORTE/CE E SUAS RELAÇÕES  
COM A ECONOMIA SOLIDÁRIA**  
**Indicators of Design for Sustainability in Juazeiro do  
Norte's Handicraft and its Relations with Solidarity  
Economy**

Cleonísia Alves Rodrigues do Vale\*  
Rebeca da Rocha Grangeiro\*\*

\*Mestranda do Mestrado Profissional em Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. Professora da Universidade Federal do Ceará, Campus Cariri. Endereço: Av. Tenente Raimundo Rocha S/N - Cidade Universitária - Juazeiro do Norte - CE - CEP 63000-000  
E-mail: cleodovale@cariri.ufc.br

\*\*Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal da Bahia. Professora Assistente da Universidade Federal do Ceará, Campus Cariri. Endereço: Av. Tenente Raimundo Rocha S/N - Cidade Universitária - Juazeiro do Norte - CE CEP 63000-000 E-mail: rebecagrangreiro@cariri.ufc.br

## Resumo

O escopo, com este artigo, é apresentar indicadores de *design* para a sustentabilidade nas práticas de artesanato em Juazeiro do Norte/CE. Desta forma, analisamos a origem do artesanato e, por sua vez, do processo de exclusão histórica do mesmo. Nesse relatório, o *design* para a sustentabilidade não se limita a questões ambientais, mas tenta se aproximar das práticas de Gestão Social, abordando além da dimensão ambiental, dimensões econômica, social e cultural. Os dados coletados com 225 artesãos do município foram tabulados e analisados a partir desse referencial de artesanato e *design* sustentável. Para o estudo da sustentabilidade ambiental, foram analisadas matéria-prima, preocupação ambiental, aquisição da matéria-prima e formas de descarte dos resíduos. Percebemos que há consciência da necessidade de práticas ecológicas, mas as mesmas estão mais voltadas para o descarte dos resíduos, sendo raras as que se referem à matéria-prima. Na dimensão econômica, foi abordada a necessidade de outra atividade para complementar a renda. Essa necessidade ocorreu em 63,6% dos casos

analisados, o que fragiliza a ideia de o artesanato ser sustentável; por outro lado, o artesanato aparece como principal fonte de renda para 69,6% da amostra, complexificando essa análise. A forma como os artesãos aprenderam o ofício é explicado pela vertente cultural e econômica. Em relação aos aspectos sociais, analisamos a participação da família no artesanato, se o artesão é associado e as vantagens em participar das associações. Os dados percentuais indicam sustentabilidade em relação a esse aspecto, no entanto, quase 90% da amostra trabalham em casa e 87,6% são proprietários dos equipamentos de produção.

## Palavras-chave

Artesanato. Gestão Social, *Design* para a Sustentabilidade.

## Abstract

The aim of this paper is to present indicators of design for Sustainability practices in Juazeiro do Norte's handicraft. Thus, we

analyzed the handicraft beginning and historical exclusion process of it. In that report, design for sustainability is not limited to environmental issues, but tries an approximation to practices of Social Management, in addition to environmental aspect, economic, social and cultural are referred too. Data collected with 225 artisans in Juazeiro do Norte and tabulated in SPSS v.15 were analyzed from this point of view of sustainable design and craftsmanship. To study environmental sustainability were analyzed raw, environmental concern, purchase of raw materials and means of waste disposal. There is awareness of the need for green practices, but they are more focused on waste disposal are poor in relation to raw material. In economic terms, we analyzed the need for another activity to supplement their income. This need was present in 63.6% of all cases, weakening the idea of sustainable handicraft, otherwise handicraft appears as the main source of income for 69.6% of the sample, complicating the analysis. The way the artisans learned the craft is explained by the cultural and economic. Regarding social aspects, we analyzed the family's participation in handicraft, and be associated benefits to participating associations. The percentage data indicate sustainability in relation to this aspect, however, almost 90% of the sample work at home and 87.6% are owners of production equipment. The main contributions of this study are to provide useful information to understand the behavior of Juazeiro do Norte/CE's artisan and to point the need for actions that promote awareness, and practices in sustainable environmental, economic, social and cultural dimensions.

## Keywords

Handicraft. Social Management. Design for Sustainability.

## 1. Introdução

A história do artesanato de Juazeiro do Norte está fortemente vinculada ao crescimento econômico vivido pela cidade no final do século

XIX, quando da consolidação da figura de Padre Cícero<sup>1</sup> na região. Segundo Rabello (1967), após a cena da realização do milagre<sup>2</sup> muitos homens e mulheres de várias regiões vieram até ao povoado para receber a benção do beato e acabaram fixando moradia no lugar, contribuindo para um rápido crescimento populacional. Este quadro exigiu que formas de produção e comercialização fossem desenvolvidas para garantir a sobrevivência dessa população (FEITOSA *et al.*, 2009). É neste contexto que o artesanato de Juazeiro do Norte é impulsionado, e oficinas de produção manual são instaladas nas próprias residências dos artesãos. Para Araújo (2006), essa ação econômica, pautada no trabalho e na fé, deu fundamento a uma concepção de desenvolvimento que abrigava, em seu interior, uma visão empreendedora, pois o incentivo era para “fazer” e “produzir”, e que moldou a geografia do lugar, passando de vila santuário para região de economia urbana.

No início do século XX, as oficinas de trabalho deslocam-se das casas dos artesãos para as oficinas no centro da cidade, com a intenção de atrair mais clientes e criar espaços específicos para determinados ofícios (ARAÚJO, 2006). A realização do trabalho artesanal, em Juazeiro do Norte, se dará em espaços coletivos. Gonçalves (2010) aponta cinco associações de artesãos; são elas: Associação dos Artesãos da Mãe das Dores, Associação dos Artesãos de Juazeiro do Norte, Artesãos da Palha de Milho (mais conhecida por Genipoart), Associação dos Lapidários e Artesãos Minerais e Ourives da Região do Cariri (ALAMOCA) e a Associação dos Artesãos da FEART (Feira de Artesanato).

O associativismo é um dos pontos da Economia Solidária que aqui será constantemente evocado pela relação direta que existe com a produção do artesanato local. Não pretendemos, nesta pesquisa, analisar como ocorre a prática da gestão dentro de cada associação, mas utilizá-las como meio facilitador do acesso às informações sobre dados sociais, demográficos, econômico e da produção artesanal em si.

Valorizamos o conceito de *design* que considera o “saber fazer” e os modos de produção artesanais como ferramentas úteis e singulares do *design*. Consideramos a perspectiva social da troca de oportunidades, saberes, informações

e valores materiais e imateriais que refletem o potencial de um campo fértil para a expansão da solidariedade e da distribuição das receitas como forma equânime de compartilhamento de resultados entre as esferas envolvidas na cadeia do artesanato. Outrossim, compreendemos que a expressão “*design* para a sustentabilidade” se estende às funções do *design* como é entendido amplamente, pois envolve a inovação social orientada para a sustentabilidade, a busca por soluções promissoras, entre outros critérios para a sustentabilidade nos seus variados âmbitos.

Dessa forma, com este artigo, objetiva-se apresentar indicadores de *design* para a sustentabilidade nas práticas do artesanato de base associativa em Juazeiro do Norte/CE, bem como suas relações com a economia solidária e, assim, nortear futuras pesquisas, no sentido prático de colaborar com a sustentabilidade - social, ambiental, política, cultural econômica e institucional - do artesanato naquela cidade.

A fim de alcançarmos o objetivo desta pesquisa, o artigo, além de sua introdução, estrutura-se em quatro partes. Na segunda seção, tratamos do marco teórico conceitual que está dividido em quatro itens: artesanato, gestão social, economia solidária e *design*; quando buscamos compreender como se deu as práticas artesanais na história, para propomos uma leitura do artesanato a partir de referenciais da gestão social e do *design* para a sustentabilidade, destacando suas aproximações com o fenômeno da economia solidária. Em seguida, pretende-se expor o delineamento metodológico adotado na pesquisa, explicitar os procedimentos e instrumentos utilizados, bem como discorrer sobre os participantes. Na quarta parte, apresentamos os resultados e discussão, com a finalidade de analisar os aspectos ambiental, econômica, social e cultural do artesanato de Juazeiro do Norte/CE. Por fim, trazemos, nas considerações finais, as limitações do mapeamento realizado, os indicadores de sustentabilidade presentes nas práticas dos artesãos, a partir da análise dos dados coletados e do referencial teórico analisado, bem como as contribuições do trabalho e as sugestões para futuras pesquisas.

## 2. Marco Teórico Conceitual

### 2.1 O artesanato

A história possui registro de artefatos feitos à mão em todas as épocas, no entanto, foi somente a partir do século XV que o regime de trabalho que reúne as diferentes técnicas manuais de produção ganhou nome (MARTINS, 1973). Segundo esse autor, o processo manual de fabricação prosperou na Europa durante os séculos X, XI e XII. Ao redor dos castelos, os mestres-artesãos trocavam seus produtos por produtos agrícolas e, dessa maneira, o sistema familiar de produção manual se desenvolveu. Devido à sua importância comercial, econômica, política e social, as antigas corporações renasceram e marcaram época.

Entre os séculos XII e XV, surgiu a instituição do artesanato regulamentada pelas corporações de ofício, com a finalidade de prover as demandas da burguesia por artigos de luxo, já que os feudos e mosteiros não conseguiam suprir as necessidades da mesma (PEREIRA, 1979). Corroborando as ideias expostas acima, Saviani (1998) descreve como o artesanato se organizou em diferentes sistemas ao longo de sua história: de um sistema familiar na Idade Média, o artesão passa a organizar-se num sistema de corporações, deslocando-se para a cidade e produzindo para um mercado pequeno e estável.

No entanto, não é possível falar em artesanato sem remeter ao termo arte. O debate sobre as distinções entre o que é arte e o que é artesanato é bem antigo no pensamento ocidental (RUSSI, 2004). Para explicar a origem da diferença entre os termos, pesquisadores se apoiam em fatos históricos. Assim, Ruggiu (1998) identifica que, desde a Idade Média, a palavra arte, em língua vulgar, referia-se às atividades de produção manual. Conforme o mesmo autor, a partir do século XV, as artes liberais afastaram-se das artes mecânicas, assumindo uma posição superior, surgindo, assim, uma distinção hierárquica entre as mesmas. Naquela época, as artes eram classificadas em duas categorias - as liberais e as mecânicas ou servis -, sendo as primeiras próprias dos homens livres, e as artes mecânicas, dos servos.

Segundo Bazin (1989), devido ao descrédito das belas-artes, por estarem estas ligadas às artes mecânicas, na Renascença, os artistas reivindicaram uma elevação dessa categoria, a partir da justificativa de que a atividade do artista procedia de operações mentais, já que a mesma partia do desenho. Nesse momento, ocorreu a separação entre as duas categorias. A questão, na realidade, se refere à distinção de classes sociais (LIMA, 2005).

No entanto, a ideia de que no artesanato pensar e fazer estão desassociados - como propuseram os artistas da renascença - é equivocada. Porto Alegre (1984) demonstrou que uma das características da produção artesanal, referindo-se ao processo de trabalho, reside na integração das atividades manual e intelectual, na associação entre a obra e seu autor.

O artesanato continua imbuído de preconceito e, em virtude desse sistema de classificação discriminatório, sua venda, comumente, está localizada em interiores, feiras públicas e mercados municipais (LIMA, 2005). Mas, por outro lado, observamos uma valorização do mesmo. Em países desenvolvidos, destaca Lima (2005), renasce o interesse por objetos feitos à mão, sendo estes altamente sofisticados e alcançam altos preços de mercado.

No Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento, tem-se dado destaque ao artesanato de conteúdo cultural (SANTOS, 2007). Conforme a mesma autora, no Brasil, a ampla variedade e quantidade caracteriza a produção artesanal do país, a qual, nos últimos anos, vem apresentando ritmo de expansão crescente, constituindo-se em atividade econômica com grande potencial de expansão, inclusive como fonte de emprego e renda. Devido à importância econômica e cultural do artesanato, propomos uma leitura do mesmo a partir de referenciais da gestão social e *design* para a sustentabilidade, que serão discutidos a seguir.

## 2.2 Gestão social

Nos estudos atuais sobre gestão social, há um grande debate quanto ao conceito. Segundo Tenório (2008), o conceito de gestão social tem sido objeto de estudo e prática associado

à gestão das políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até à gestão ambiental, ao invés de estar relacionado à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo.

Fischer e Melo (2006, p. 17) entendem a gestão como “ato relacional que se estabelece entre pessoas, em espaços e tempos relativamente delimitados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividades”. Num formato de parceria com o público beneficiário, passa a ser de uma importância ímpar, o fazer “com”, o que garante uma visibilidade e uniformidade de linguagem e diagnóstico coletivo.

Na literatura atual sobre gestão social, encontramos, também, referências à gestão das ações sociais públicas. Tenório (*apud* FISCHER; MELO, 2006, p. 17) afirma que “gestão social é o processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania tanto na esfera privada quanto na esfera pública”. Na esfera pública não-estatal, estas relações ganham poder com o terceiro setor, representado pelas organizações da sociedade civil, fundações e outros empreendimentos associativos sem fins lucrativos e que se fortalecem atualmente em redes.

Dentre estes empreendimentos associativos, estão os grupos e associações de artesãos que se organizam para suprir necessidades de geração de renda e lutar por políticas públicas para o artesanato. Esses grupos se manifestam, na sua forma de regulação social, política e econômica, com características que as aproximam do fenômeno da economia solidária. O que entendemos por economia solidária será exposto a seguir.

## 2.3 Economia solidária

A Economia Solidária é outra forma de economia que se desenvolve na contemporaneidade e tem como o principal antecedente o cooperativismo operário, que surge como reação ao alarmante empobrecimento dos artesãos provocado pela propagação das máquinas e da organização fabril da produção

da Primeira Revolução Industrial. Porém, partindo de uma visão intercultural, existiram em todos os continentes e em diferentes culturas práticas econômicas fundadas em princípios de solidariedade.

Vários teóricos se dedicam à conceituação da Economia Solidária. França Filho (2002), seguindo referenciais de sociologia e antropologia econômica - como os autores Marcel Maus e Karl Polanyi - entende Economia Solidária como uma outra possibilidade de sustentação das formas de vida de indivíduos em sociedade, não centradas nas esferas do Estado e do Mercado.

A mesma percepção tem Andion (2002) ao identificar a Economia Solidária como uma forma de organização que atua no campo social, mobilizada a partir da sociedade civil e que tem as seguintes características: (i) demanda e oferta são construídas de maneira conjunta, ou seja, as iniciativas vinculam-se, exclusivamente, às necessidades ou demandas reais vividas localmente pelas populações; (ii) é um espaço enraizado na esfera pública, constituindo-se em uma comunidade política local; (iii) visa a uma ampliação do acesso aos bens e serviços produzidos; e (iv) sua gestão está baseada na hibridação de diferentes fontes de financiamento (doações, vendas de produto, públicas, investimento social privado etc). De acordo com França Filho (2002) e Andion (2002), a Economia Solidária permitiria a essas organizações assumirem, simultaneamente, funções produtivas, espaços de proximidade e espaços públicos.

Enquanto prática, a Economia Solidária se firma, de modo concomitante, em duas realidades distintas, tanto na Europa como na América Latina, ao longo dos anos 90, não estando, portanto, necessariamente, relacionada à pobreza, mas sim a condições mais justas de produção e distribuição de ganhos e de melhor condição de vida. Tal prática tem-se revelado como eficiente mecanismo gerador de trabalho e renda.

No Brasil, a Economia Solidária se encontra inserida, nos nossos dias, na concepção de novas formas de trabalho e geração de renda, com múltiplas atividades socioeconômicas que visam ao desenvolvimento social e político local, a partir de movimentos e organizações

da sociedade civil que se expressam na forma de cooperativas de crédito, bancos populares, cooperativas populares de produção e de serviços, empresas autogestionárias, clubes de trocas e associações de produtores e de moradores (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004, p.150-158). A resistência de trabalhadores e trabalhadoras à crescente exclusão social, desemprego urbano e desocupação rural se configurou como fator fundamental que impulsionou o rápido crescimento do movimento da economia solidária no país.

Com a articulação de atores diversos, essa resistência se manifesta na forma de iniciativas associativas e solidárias, dentre as quais, estão os grupos organizados de artesãos que se unem para suprir necessidades de geração de renda e para lutar por políticas públicas para o artesanato. Uma busca no *site* Cirandas<sup>3</sup>, nos revela mil e oitocentos empreendimentos solidários de produção artesanal espalhados pelo país, o que demonstra a força desse modo de produção e de organização em âmbito nacional.

Para Silva Jr & França Filho (2003), em reforço a tal argumento, o reconhecimento, no caso do Brasil, da existência desta outra lógica econômica encontra-se no conjunto de experiências associativistas e de cooperativistas populares, “marcadas por uma dinâmica associativa do ponto de vista interno, mas ao mesmo tempo abertas sobre o espaço público, isto é, voltadas para o enfrentamento de problemáticas públicas locais”.

Segundo esses autores, a consideração de tais formas de produção e distribuição de riqueza, baseadas nos princípios associativos e recíprocos, seria um passo para o entendimento conceitual do que se compreende pela noção de Empreendimento da Economia Solidária. É neste tipo organizacional de empreendimento que se enquadram as associações de artesãos, como as tratadas neste artigo.

#### **2.4 Do *design* ao *design* para a sustentabilidade**

A história do *design* como um todo, considerando que o termo é muito abrangente,

se mistura com a própria história da cultura material. Desde a pré-história, o homem produz objetos, edificações e imagens. Alguns teóricos chamam os resultados dessas produções de *design* vernacular<sup>4</sup>, que são soluções materiais ou visuais e artefatos presentes no cotidiano e que indicam forte ligação com a cultura local; em outras palavras, qualquer artefato desenvolvido a partir de um hábito cultural.

Cada cultura tem um relacionamento próprio com os seus objetos, o que torna difícil fazer uma separação generalizada entre objetos de arte e de *design*. A utilização das práticas do que viria a se tornar o *design* tomou corpo em meados do século XIX com a Revolução Industrial, quando as novas tecnologias transformaram radicalmente as forma de produção (BÜRDEK, 2006); o que antes era produzido artesanalmente passou a ser produzido em série. O protótipo do produto ainda era criado pelo artesão, mas, as exigências de rigor no projeto fez surgir a necessidade de um novo profissional especializado em projetar artigos que se adaptassem à nova realidade tecnológica.

Desde a sua industrialização, o mundo segue a todo vapor em direção ao que se convencionou chamar de 'progresso', cuja sociedade está voltada ao consumo. Nessa sociedade, a felicidade é medida pelo poder de compra e se estabelece uma 'mecânica do consumo' na qual a lei é a renovação dos bens de obsolescência planejada e apoiada por criativas publicidades.

Assim, o conceito do *design* se solidifica associado à industrialização, o que, teoricamente, o distancia das tecnologias manuais, com os modos viver, fazer e pensar próprios das culturas anteriores à industrialização. Ainda que alguns autores - tais como Jollant-Kneebone (2003) - compreendam que o *design* não condiz com as tecnologias manuais, outros (CUNHA DE CASTRO, 2009; BORGES, 2011) englobam o reconhecimento da utilização do artesanato como ferramenta de expressão do *design*, enfatizando, ainda, o seu potencial transformador em comunidades tradicionais e em empreendimentos solidários. O *design* pode ampliar as possibilidades de forma criativa, além de buscar soluções, estimulando a substituição da competição pela cooperação ou, pelo menos, buscando proporcionar um equilíbrio

entre esses dois vetores.

Concordamos com Cunha de Castro (2009) quando a autora defende que a possibilidade de projetar pequenas séries diferenciadas para produção, em ambientes tradicionais, viabiliza uma forma de *design* que se alimenta da cultura local contemporânea caracterizada por singularidades regionais. Parte-se do contexto produtivo artesanal, para dotá-lo de estratégia e método, além da possibilidade de contribuir para a busca do desenvolvimento sustentável nas suas variadas dimensões.

Nesse sentido, Manzini (2008, p.33) aponta como uma das tendências rumo ao desenvolvimento de soluções de *design* "o uso compartilhado e flexível dos bens comuns e a infraestrutura de serviço" e a inteligência de sistemas, nos quais alguns dos seus aspectos mais característicos são fortalecer as pessoas, desenvolver redes e produzir com resíduo zero.

Desta forma, as funções do *design* não se limitam a configurar, conceber, elaborar e especificar um artefato. Conforme Manzini (2008), é fundamental buscar uma abordagem estratégica do *design* e levar, seriamente, em consideração os critérios da sustentabilidade, a fim de mover a concepção predominante de *design* em direção ao *design* voltado à sustentabilidade.

Por tanto, encorajar mudanças no modo como os indivíduos ou comunidades agem para resolver seus problemas ou criar novas oportunidades é um das finalidades do *design*. Thackara (2008, p. 30) defende que a maioria das soluções é composta de práticas sociais, algumas muitas antigas, que evoluíram em outras sociedades e outros tempos. É com essa perspectiva que aproximamos o *design* das práticas da economia solidária, bem como das questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável em suas variadas dimensões - ambiental, social, político, cultural, econômico e institucional.

### 3. Delineamento Metodológico

Esta pesquisa se caracteriza como descritiva, quantitativa e de campo, na qual se buscou examinar os indicadores de *design* para a sustentabilidade nas práticas do artesanato

de base associativa, em Juazeiro do Norte/CE, e suas relações com a economia solidária. Além da pesquisa de campo, realizamos, também, pesquisa bibliográfica para construção do quadro teórico de análise, que nos permitiu identificar escassez de estudos relacionando *design* com sustentabilidade, gestão social e economia solidária.

Os dados coletados foram tabulados no SPSS v.15 e as variáveis em questão receberam tratamento estatístico descritivo (frequência, percentual, moda, mediana e média das variáveis do estudo).

### 3.1 Instrumento e procedimentos

Os dados analisados neste artigo são um recorte do mapeamento realizado para a primeira etapa do Projeto Fomento à Economia Solidária e Fortalecimento dos Laços Sociais na Região do Cariri, desenvolvido pelo Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS) da Universidade Federal do Ceará, no Campus Cariri.

Após realização do pré-teste, elaboramos uma versão final do roteiro de entrevista composto por 70 questões, distribuídas em três seções: a) identificação pessoal e condições de moradia; b) condições profissionais e econômicas; e c) aspectos educacionais e culturais. O instrumento utilizado para tal consistiu em um roteiro de entrevista que combinou perguntas estruturadas, em que os entrevistados respondem a perguntas cujas possíveis respostas já estão previamente selecionadas, e perguntas semi-estruturadas, em que o respondente pode discorrer sobre a pergunta livremente (MINAYO, 1994).

Infelizmente, não dispomos de informações mais exatas sobre a atividade artesanal em sua amplitude. Não há pesquisa, um mapeamento ou um censo que aponte ou se aproxime da quantidade dos artesãos existentes em Juazeiro do Norte/CE; o monitoramento vem ocorrendo apenas no âmbito dos programas ou projetos. Tivemos, apenas, acesso ao cadastro de artesãos do Centro de Artesanato do Ceará<sup>5</sup> e das associações dos Artesãos do Padre Cícero, da Mãe das Dores, dos Artesãos da Feart, Genipoart e ALAMOCA. Alguns endereços não puderam

ser visitados, pois estavam incompletos ou não existiam. Ademais, muitas pessoas cadastradas nunca foram artesãos, ou abandonaram a atividade, faleceram ou, ainda, mudaram de endereço. Diante de tais dificuldades, conseguimos chegar ao número de 225 questionários aplicados. A partir do roteiro de coleta de dados em sua versão final, as entrevistas com os artesãos do município de Juazeiro do Norte foram iniciadas em março e encerraram-se em agosto de 2009.

### 3.2 Participantes

Foram respondidos 225 questionários em forma de entrevistas, dos quais 73 respondentes eram do sexo masculino (32,4%) e 152 do sexo feminino (67,6%). Oitenta respondentes, ou seja, 35,5% da amostra, têm mais de 44 anos, sendo que a média de idade correspondeu a 40,3 anos.

Em relação à naturalidade, 69,3% dos respondentes nasceram na região do Cariri, sendo 55,3% em Juazeiro do Norte, 11,2% em outra cidade do Ceará e 19,5% em outro estado. Os resultados sobre idade e naturalidade nos fazem crer que a atividade artesanal em Juazeiro do Norte ainda é, de forma significativa, exercida por pessoas que, provavelmente, recebem incentivos à produção artesanal da Associação dos Artesãos do Padre Cícero.

Quanto à escolaridade da amostra, temos os seguintes dados: 8% dos artesãos são analfabetos; 7% são alfabetizados; 25% com ensino fundamental incompleto; 11%, ensino fundamental completo; 9%, ensino médio incompleto; 30%, ensino médio completo; 3%, ensino superior incompleto e 7% com ensino superior completo. É representativo o fato de a maioria dos respondentes possuir ensino médio completo e 10% da amostra possuir nível superior, mesmo que incompleto, de escolaridade.

## 4. Resultados e Discussão: as dimensões ambiental, econômica, social e cultural do artesanato de Juazeiro do Norte/CE

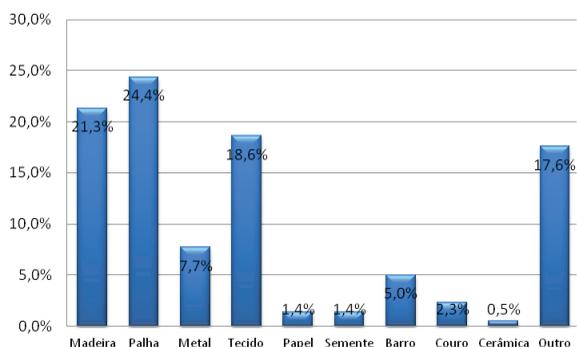
Sendo a proposta, com este artigo, apresentar os indicadores de *design* para sustentabilidade no artesanato de Juazeiro e

examinar suas relações com a economia solidária, as variáveis analisadas não se restringem à dimensão ambiental, mas, também, às dimensões econômica, social e cultural.

Para analisar a dimensão ambiental, os indicadores de sustentabilidade examinados foram: tipologia, preocupação ambiental por parte dos artesãos, preocupações em relação à aquisição da matéria-prima e descarte dos resíduos do processo produtivo.

Em relação à tipologia que, segundo classificação do Sebrae, refere-se à matéria-prima utilizada na confecção das peças, temos os maiores percentuais entre a utilização de palha (24%) e madeira (21%). Conforme relata Santos (2007), entre as tipologias de artesanato mais produzidos em Juazeiro do Norte estão a palha, a cerâmica e a madeira. Acreditamos que a disponibilidade da matéria-prima na região contribui para essa predominância, além da importância cultural, simbólica e religiosa contidas no chapéu de palha característico dos romeiros do “padinho”, visto que grande parte do trançado em palha é voltada para a produção desse artefato.

**Gráfico 1 – Matéria-prima utilizada pelos artesãos**



Dos entrevistados, 60,9% responderam positivamente quando questionados se agem com preocupação ambiental na seleção da matéria-prima e 39,1% responderam negativamente. No entanto, observamos que dos 134 respondentes que afirmaram ter preocupação ambiental na seleção da matéria-prima, apenas 66 responderam qual tipo de cuidado ambiental desenvolviam. Possivelmente, os artesãos têm consciência da

importância das práticas sustentáveis, mas, de fato, não a praticam.

Isso se torna evidente quanto à forma de aquisição da matéria-prima, pois a maior parte dos respondentes compra a matéria-prima (84,2%); 1,8% recolhem na vizinhança; 0,5% recolhem no lixo; 2,3% extraem da natureza; 1,8% coletam da natureza; 4,5% recebem doações e 5% adquirem a matéria-prima de outra forma. Seguindo os princípios da sustentabilidade, seria ideal que os maiores percentuais de respostas se referissem a recolher na vizinhança e no lixo, coletar da natureza (de forma responsável) e receber doações. No entanto, a maioria dos respondentes compra a matéria-prima e se desresponsabiliza de aspectos como plantio e extração, utilização de agrotóxicos; e, por outro lado, tal prática encarece seu produto e, muitas vezes, descaracteriza o artesanato tradicional.

Nas questões de sustentabilidade, a preocupação com a matéria-prima tem lugar de destaque, pois, de acordo com Freeman (2010), a cultura tem como maior recurso o patrimônio imaterial, mas não há produção cultural sem utilização de recursos materiais. Todo recurso material ou físico é passível de esgotamento e seu uso pode ser poluente. O artesanato não existe sem o suporte físico e, portanto, depende da sua sustentabilidade.

Complementando a ideia exposta anteriormente, Reis (2006) concorda que, partindo do princípio da sustentabilidade, a matéria prima deve ser adquirida de forma menos impactante ao meio ambiente, pois a negligência em preservar a diversidade biológica acarreta perdas irreversíveis para a diversidade cultural.

A preocupação ecológica parece ser mais expressiva em relação aos resíduos da produção artesanal que em relação à aquisição da matéria-prima, pois 34,7% dos respondentes afirmaram colocar lixo para coleta e 1,3% destes afirmaram realizar separação de material reciclável; 31,6% reutilizam na confecção de outros produtos; para 19,1% não há geração de resíduos; 8,9% queimam os resíduos; 0,4% colocam em terrenos; 0,9% transformam os resíduos em adubo e 1,8% doam para outros artesãos.

Manzini (2008) coloca que a preocupação com a destinação do resíduo gerado pela

produção é um critério para a sustentabilidade e refere-se aos princípios éticos relacionados às pessoas, à sociedade e à nossa relação com a natureza e o meio ambiente. Porém, no que se refere ao restante do ciclo de vida do produto, de fato, precisa haver uma conscientização efetiva. Percebemos que existe uma sensibilidade ou uma receptividade para questões ambientais, mas carecem de informação, orientação e acompanhamento.

Quanto à dimensão econômica, foram analisadas duas variáveis envolvendo a renda adquirida a partir do artesanato: se o artesão possui outra atividade que proporciona renda e; se o artesanato representa principal fonte de renda e tempo de trabalho. À primeira questão, responderam 181 entrevistados do total de 225. A abstenção de 44 respondentes denuncia uma dificuldade em pesquisas, com artesãos, que se refiram a perguntas sobre renda e a veracidade das respostas emitidas. Borges (2011, p. 212) aponta que muitos artesãos omitem a própria prática da atividade artesanal por medo de perder benefícios do governo. Dentre os respondentes, 36,4% não possuem outra atividade e 17,1% são empregados com ou sem carteira assinada, em agricultura familiar, como trabalhador rural, empreendedor formal e informal, funcionário público e empregado doméstico. Barbosa da Silva (2007), em pesquisa realizada sobre mercado de trabalho cultural, aponta o artesanato como setor cultural de menores rendimentos econômicos e níveis de escolaridade e alto índice de informalidade. A predominância da exclusão social no artesanato favorece a busca dos artesãos por outras atividades, para complementar a renda familiar.

Por outro lado, para 69,6% da amostra, o artesanato representa principal fonte de renda. Isso complexifica a análise de sustentabilidade econômica do artesanato em Juazeiro, pois, ao mesmo tempo em que esse trabalho não é suficiente para manter o artesão, é este a sua renda principal.

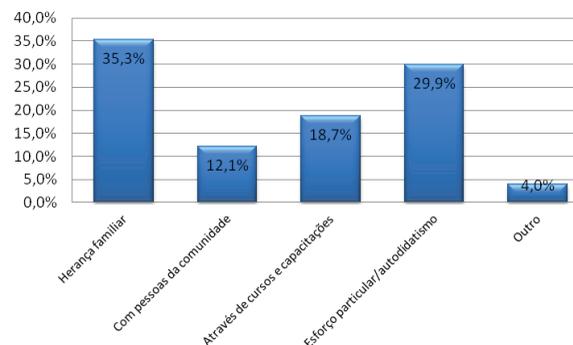
Em relação ao tempo de trabalho com artesanato, observa-se que a maioria dos entrevistados possui estabilidade na atividade artesanal, pois 61,3% dos entrevistados trabalham com artesanato há mais de 10 anos, e

com menos de um ano de trabalho, temos 2,2% dos respondentes; 24,4% dos respondentes estão nessa atividade entre 6 e 10 anos. Certamente, essa é uma atividade que permite auxiliar no sustento da família, uma vez que significa a principal fonte de renda para 70% dos respondentes, além de representar uma tradição cultural do município.

No que se referem às dimensões social e cultural, há variáveis comuns para análise entre elas, quais sejam: aprendizagem do ofício artesanal, participação de familiares e parentes na realização do trabalho, local de trabalho e propriedade do equipamento de produção. Referindo-se somente à dimensão social, temos como variável se o artesão é associado e as vantagens que ele percebe em ser associado.

Quando questionados sobre como aprenderam o ofício artesanal, as respostas se dividem entre herança familiar (35%) e esforço particular/didatismo (30%).

**Gráfico 2 – Como os artesãos aprenderam o ofício artesanal**



Pereira (1979) ressalta que o artesanato, no conjunto diversificado das suas manifestações, responde pela existência de todo um sistema informal de capacitação de mão de obra, promovendo aptidões e habilidades que resultam em capacidade operativa, em que oferece informações tecnológicas básicas e oportuniza a aquisição de conhecimentos gerais e a incorporação de hábitos e atitudes de trabalho pelo indivíduo. Consideramos que tal sistema de capacitação é uma característica pertinente ao *design* sustentável, pois além de dar continuidade à tradição familiar, social e cultural, acontece de forma menos onerosa do que os modos

tradicionais de capacitação.

Quanto à participação de parentes e filhos no artesanato, temos que 61% da amostra possui algum parente trabalhando, também, com artesanato, sendo que os maiores percentuais concentram-se entre esposo(a), filho(a) e irmão (53,2%). Em 52,4% dos casos, pelo menos um filho participa do artesanato. A partir dos dados apresentados, podemos afirmar que o artesanato em Juazeiro do Norte é marcado pela presença do núcleo familiar (filhos e pais) na realização da atividade.

Quanto ao tipo de empreendimento, 52,5% dos respondentes são autônomos, 43% fazem parte de associações e 4,5% em micro ou pequena empresa. Das associações que os artesões fazem parte, temos a ALAMOCA - Associação dos Lapidários e Artesãos Minerais e Ourives da Região do Cariri (1,4%); Artesãos da Associação FEART (12,3%); Associação dos Artesãos da Mãe das Dores (26%); Associação dos Artesãos do Padre Cícero (49,3%); AVBEM - Associação dos Voluntários para o Bem Comum (1,4%); CEART - Central de Artesanato do Ceará (2,7%) [não é associação e sim um programa do governo do estado do Ceará]; GENIPOART - Associação do Grupo de Artesãos da Palha (5,5%); e Pastoral da Criança (1,4%) que não se configura como uma associação de produtores.

Conforme o Fórum Social Mundial (2003):

O movimento cooperativista é historicamente uma das primeiras formas de economia solidária. Apareceu durante a Revolução Industrial como resposta dos trabalhadores à exploração social desse período. As experiências cooperativistas são muito variadas e operam em todos os setores da produção, e no mundo inteiro, oferecem respostas democráticas às relações competitivas e individualistas da economia convencional (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2003 *apud* FREEMAN, 2010, p. 47).

Aos que faziam parte de associação ou outros grupos, foram perguntados se percebiam alguma vantagem em fazer parte de associação: 84,3% responderam que sim e 15,7% responderam

negativamente. As vantagens percebidas foram aumento de renda (21,9%), oportunidade de trabalho (35,4%), conhecer outras pessoas (11,5%), ajuda do grupo para superar dificuldades (10,4%), facilidade para treinamentos e viagens, outras (19,8%). Inúmeras são as vantagens do trabalho coletivo com cooperação entre os indivíduos. Freeman (2010) aponta a possibilidade de redução nos custos a partir das compras no atacado.

O local onde o trabalho é realizado e a propriedade dos equipamentos de produção constituem aspectos da produção artesanal. Aproximadamente 90% dos artesãos trabalham no próprio domicílio, o que justifica o *design* sustentável tanto em sua dimensão social - porque favorece o trabalho no grupo familiar - quanto cultural, pois representa uma tradição do local, proposta pelo fundador da cidade, quando o mesmo divulgava o lema “em cada casa uma oficina, em cada oficina um oratório”. Já a propriedade do equipamento de trabalho, em 87,6% dos casos, faz-nos refletir sobre a dimensão social do *design* para a sustentabilidade, que, nesse caso, não parece ser indicador de sustentabilidade ou mesmo dos princípios de Economia Solidária.

## 5. Considerações Finais

Considerando que o desenvolvimento, entendido tradicionalmente como crescimento econômico, representa uma perspectiva objetivamente impraticável, acreditamos que o desenvolvimento deve buscar as melhorias da qualidade de vida substantiva e instrumental, envolvendo as dimensões econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica. Nesse sentido, encontramos exemplos de ecovilas e comunidades criativas socialmente difusas desenvolvendo ações colaborativas que visam resolver seus problemas ou criar novas oportunidades, promovendo, com isso, uma melhora integral na qualidade de vida da comunidade.

Neste artigo, realizamos uma investigação dos indicadores de *design* sustentável nas práticas do artesanato em Juazeiro do Norte e sua relação

com Economia Solidária, visando nortear futuras pesquisas, bem como no sentido prático de colaborar com a sustentabilidade (econômica, social e ambiental) do artesanato da cidade.

A elaboração do estudo fundamentou-se no levantamento de dados com um grupo de 225 artesãos da cidade de Juazeiro do Norte. Para análise dos dados coletados, buscamos embasamento teórico nas áreas do *Design*, Artesanato, Gestão Social, Economia e Política Cultural, Gestão Cultural e História, permitindo a apresentação de indicadores de sustentabilidade presentes nas práticas do grupo de artesãos. Como exemplo, temos: a atividade faz parte da tradição familiar e é desenvolvida nesse ambiente; quase metade dos respondentes são associados; a atividade artesanal representa principal fonte de renda para mais da metade da amostra.

Por outro lado, há alguns aspectos da sustentabilidade ambiental que precisam ser desenvolvidos, pois, apesar de haver consciência da necessidade de práticas ecológicas no descarte dos resíduos, no que se refere à aquisição da matéria-prima, a consciência ecológica se apresenta em menor medida, ou seja, o discurso dos artesãos se difere do que realmente ocorre na prática laboral ou limita a mesma.

À guisa de sugestão para pesquisas futuras, apontamos que os dados podem ainda ser amplamente explorados de outros pontos de vista e a partir de novas correlações entre variáveis como preocupação ambiental e escolaridade, preocupação ambiental e tipologia artesanal.

Algumas limitações no mapeamento podem ser listadas: 1) interferência do efeito da desejabilidade social, pois percebemos que 61% da amostra afirmaram agir com preocupação ambiental porque imaginam esta ser a resposta esperada pelo pesquisador; 2) ausência de um cadastro dos artesãos de Juazeiro do Norte; e 3) dificuldade dos artesãos em responderem perguntas sobre aspectos econômicos do artesanato.

Outrossim, os achados deste trabalho pode contribuir no sentido de acrescentar informações para estudos que pretendem compreender o comportamento do artesão de Juazeiro do Norte, bem como aponta para a necessidade de ações, no âmbito das políticas

públicas, voltadas para a sensibilização, conscientização e, finalmente, prática de atitudes sustentáveis nas suas variadas dimensões; porém, cientes que essa transição rumo à sustentabilidade será um processo gradual de aprendizagem social, com erros e contradições.

## Referências

ANDION, Carolina M. As particularidades da gestão em organizações da economia solidária. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 25., 2002, Campinas. **Anais...** Campinas: ANPAD, 2002.

ARAÚJO, Iara Maria de. **Os novos espaços produtivos: relações sociais e vida econômica no Cariri cearense.** Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

BARBOSA DA SILVA, Frederico A. Economia e política cultural: acesso a emprego e financiamento. **Coleção Cadernos de Políticas Culturais**, v. 3. Brasília: MINC, 2007. Disponível em: [HTTP://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cadernosdepolitica/cadvol3.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cadernosdepolitica/cadvol3.pdf). Acesso em: 5 fev. 2011.

BAZIN, Germain. **História da história da arte.** Trad. Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

BORGES, Adélia. **Design + Artesanato: o caminho brasileiro.** 1ª ed. São Paulo : Editora Terceiro Nome, 2011.

BÜRDEK, Bernhard E. História, teoria e prática do design de produtos. Tradução Freedy Van Camp. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2006.

CUNHA DE CASTRO, Maria Luiza Almeida. Entre a arte a indústria: o artesanato em suas articulações com o design. **Revista Espaço Acadêmico**, v 9,

n. 102, p.89-96, 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/7356/4809>. Acesso em: 01 fev. 2011.

FRANÇA FILHO, Genauto C. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v. 12, n. 1, p. 9-19. jun. 2002.

\_\_\_\_\_; LAVILLE, Jean-Louis. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FEITOSA, Antonio Lucas Cordeiro; QUEIROZ, Silvana Nunes de; CORDEIRO NETO, José Raimundo. Industrialização, trabalho e sociabilidade no espaço urbano do triângulo CRAJUBAR-CE. **Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia**, v.1, n. 2, p. 91-104, jul. 2009.

FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa. Programa de Desenvolvimento e Gestão Social: uma construção coletiva. In: FISCHER, Tânia; ROESCH, Sylvia; MELO, Vanessa Pasternostro (Org.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006. p. 13-41.

FREEMAN, Claire Santana. Cadeia produtiva da economia do artesanato: desafios para seu desenvolvimento sustentável. **Coleção Monografias**. Rio de Janeiro: Ed. E-livre, 2010. Disponível em: [http://www.gestaocultural.org.br/pdf/ClaireSF\\_vers%C3%A3o\\_ONLINE.pdf](http://www.gestaocultural.org.br/pdf/ClaireSF_vers%C3%A3o_ONLINE.pdf). Acesso em: 31 jan. 2011.

GONÇALVES, Sara Maria da Silva. **Economia solidária, associativismo & autogestão: uma análise das associações de artesanato de Juazeiro do Norte/CE**. Monografia (Graduação) - Curso de Administração da Universidade Federal do Ceará, Juazeiro do Norte. 2010.

JOLLANT-KNEEBONE, F Design - état des lieux, Genius loci. In: JOLLANT-KNEEBONE, F.(Org). **La critique en design** - contribution à une anthologie.

Nîmes: Jacqueline Chambon. 2003. p. 203-210.

LIMA, Ricardo Gomes. **Artesanato e arte popular: duas faces de uma mesma moeda?** 2005. Disponível em: [http://www.cnfcp.gov.br/pdf/Artesanato/Artesanato\\_e\\_Arte\\_Pop/CNFCP\\_Artesanato\\_Arte\\_Popular\\_Gomes\\_Lima.pdf](http://www.cnfcp.gov.br/pdf/Artesanato/Artesanato_e_Arte_Pop/CNFCP_Artesanato_Arte_Popular_Gomes_Lima.pdf). Acesso em: 01 jan. 2011.

MANZINI, Ézio. **Design para a inovação social e sustentabilidade: comunidades criativas, organizações colaborativas e novas redes projetuais**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

MANZINI, Ézio; VEZZOLI, Carlo. **O desenvolvimento de produtos sustentáveis: os requisitos ambientais dos produtos industriais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

MARTINS, S. Arte e artesanato folclóricos. Coleção: **Cadernos de Folclore**, n. 10, Brasília: Funarte, 1973.

MINAYO, Maria Cecília S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

PEREIRA, Carlos José da Costa. **Artesanato – definições, evolução e ação do Ministério do Trabalho; o programa nacional de desenvolvimento do artesanato**. Brasília: MTB, 1979.

PORTO ALEGRE, Sylvia. **Mãos de mestre: itinerários de arte e tradição**. São Paulo: Maltese, 1994.

RABELLO, Sylvio. **Os artesãos do Padre Cícero: condições sociais e econômicas do artesanato de Juazeiro do Norte**. Recife: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1967.

REIS, Ana Carla. Diversidade cultural e biodiversidade – Patrimônio independentes e pré-requisitos para o desenvolvimento sustentável. In: ENCONTROS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA - ENECULT, 2., 2006, **Anais...** Salvador: Faculdade

de Comunicação/UFBA, 2006. Disponível em: [http://www.cult.ufba.br/enecul2006/ana\\_carla\\_fonseca\\_reis.pdf](http://www.cult.ufba.br/enecul2006/ana_carla_fonseca_reis.pdf). Acesso em: 14 fev. 2011.

RUGIU, Antonio Santoni. **Nostalgia do mestre artesão**. Trad. Maria de Loudes Menon. Campinas: Autores Associados, 1998.

RUSSI, Adriana. Cestaria, homem e natureza: a arte do trançado do Rio Juquiá-Guaçu. **Textos Escolhidos de Cultura e Artes Populares**. v. 1, n. 1, p. 53-59, 2004.

SANTOS, Evelynne Tabosa dos. **Exportações de artesanato do Ceará no período de 2004 a 2006: desafios e oportunidades**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração da Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007.

SAVIANI, Dermeval. Educação e trabalho artesanal. In: RUGIU, Antonio Santoni. **Nostalgia do mestre artesão**. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 1-10.

SILVA JR, Jeová T.; FRANÇA FILHO, Genauto C. Fato associativo e economia solidária: a experiência do Banco Palmas no Ceará. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9., 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS, 2003.

TENÓRIO, Fernando G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR., Jeová Torres; TEIXEIRA, Rogério; MÂSIH et al. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. p. 37-59.

THACKCARA, John. **Plano B: o design e as alternativas viáveis em um mundo complexo**. Tradução Cristina Yamagami. São Paulo: Editora Saraiva: Versar, 2008.

que conquistou notoriedade e reconhecimento nacionalmente.

2 Transformação da hóstia em sangue na boca da beata Maria de Araújo.

3 O Cirandas é uma iniciativa do FBES - Fórum Brasileiro de Economia Solidária - que tem como objetivo oferecer ferramentas na Internet para promover a articulação econômica, social e política de quem se interessa pela Economia Solidária ou vive dela. Disponível em: <http://cirandas.net/fbes/o-que-e-o-cirandas>. Acesso em: 17 fev. 2011.

4 Para descrever formas alternativas ou não-acadêmicas de *design*, diversas outras expressões são utilizadas, como "*design* alternativo", "*design* improvisado", "*design* popular", "*design* espontâneo". Gambiarra é o termo popular que vem sendo cada vez mais usado para definir este tipo de prática.

5 O Centro de Artesanato do Ceará é um programa pertencente ao Governo do Estado do Ceará e faz parte da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social.

## Notas

1 Fundador da cidade de Juazeiro do Norte/CE, antes Tabuleiro Grande, líder religioso e político





**DA DIALOGICIDADE ENTRE UNIVERSIDADE  
E COMUNIDADE: UM ESTUDO DE CASO DA  
EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA A PARTIR DO  
EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA DIALÓGICA NA  
PESQUISA-AÇÃO**

**The Dialog between University and Community:  
A Study Case of University Extension from the  
Exercise of Dialogic Democracy in Action Research**

Marcia Regina Ferreira\*  
Francielle da Silva \*\*  
Renan A. Ferreira Zanatta \*\*\*

\*Doutora em Ciências pela Universidade Federal do Paraná - UFPR.  
Professora da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Endereço:  
Rua Jaguaraiava, 512. Matinhos, Paraná.  
E-mail: marciaregina@ufpr.br

\*\*Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Paraná –  
UFPR. Endereço: Rua Jaguaraiava, 512. Matinhos, Paraná.  
E-mail: fransilva@ufpr.br

\*\*\*Bacharel em Gestão Ambiental pela Universidade Federal do  
Paraná – UFPR. Endereço: Rua Carlos Pioli, 620. Curitiba, Paraná.  
E-mail: ferreirazanatta@gmail.com

## Resumo

Tem-se o objetivo com este artigo de relatar a importância de um projeto de extensão universitária e sua articulação com a comunidade, o qual buscou mudanças na realidade local por meio da democracia dialógica. Para tanto, utiliza-se como arcabouço teórico Freire (1979, 1981, 1986, 2000), Giddens (1991, 1994, 2005), Thiollent (2005) e Zaoual (2003). A metodologia desenvolveu-se a partir do estudo de caso sobre o projeto de extensão “Cultura e Identidade: elementos necessários para a prática pedagógica e fortalecimento do local”. O estudo expõe práticas inovadoras no processo de pesquisa, reflexão e ação para o empoderamento da comunidade foco e acadêmica. O alcance dos objetivos decorreu a partir da construção de vínculos entre extensionistas e comunidade que possibilitaram o exercício dialógico. A principal contribuição é a interlocução entre teoria e prática a partir da

reflexão, da vivência e do diálogo. Desse modo, rompe-se a visão reducionista da intervenção.

## Palavras chave

Democracia Dialógica. Extensão  
Universitária. Comunidades Rurais.

## Abstract

The article aims to report the importance of a university extension project and the liaison with the community, seeking changes in the local reality through dialogic democracy. For this purpose, studies of Freire (1979, 1981, 1986, 2000), Giddens (1991, 1994, 2005), Thiollent (2005) and Zaoual (2003) are used as the theoretical framework. The methodology was developed through the study case on the extension project

“Culture and Identity: Requirements for the pedagogic practice and local strengthening.” The study presents innovative practices in the process of research, reflection and action for academic community and focus community empowerment. The achievement of the goals resulted from the construction of links between extension and community that enabled the exercise of dialogue. The main contribution is the link between theory and practice through reflection, experience, dialogue and thus breaking up the reductionist view of intervention.

### Keywords

Dialogic Democracy. Extension Programs. Rural Communities

### 1. Introdução

Em condições de reflexividade social - cujo significado, segundo Anthony Giddens (1991), é pensar constantemente e refletir sobre as circunstâncias em que se vive, é possível promover a integração substantiva entre comunidade e universidade numa perspectiva dialógica de autoformação coletiva? Qual a relação deste processo com a construção de uma democracia dialógica?

Com o presente estudo, busca-se responder essas questões por meio da análise da experiência universitária e visa compartilhar a prática da extensão desenvolvida na Universidade Federal do Paraná (Setor Litoral), a partir do projeto de extensão realizado com uma comunidade rural composta por 30 famílias (130 pessoas) - reconhecidas como posseiros - que desenvolvem diversas atividades como pesca artesanal, agricultura de subsistência e o extrativismo de produtos da floresta (cipó-preto e musgo). A extensão busca promover a ação conjunta de diferentes áreas do conhecimento em uma perspectiva dialógica, a fim de fomentar

a participação da comunidade na escola e, assim, construir um projeto de educação do campo. Tal projeto deve considerar o modo de vida e realidade dessa comunidade, objetivando-se gerar com esse processo produtos que manifestem a valorização da cultura, do trabalho e da identidade local das famílias caiçaras. Por meio da extensão acadêmica pautada na pesquisa-ação, cria-se um espaço propício à interface entre teoria e prática, o que estimula o processo de reflexão e valorização da questão da educação do campo entre os estudantes e professores da UFPR Litoral.

Para tanto, considera-se a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão. Os princípios da integração ensino-pesquisa, teoria e prática, que embasam a concepção de extensão como função acadêmica da universidade, revelam um novo pensar e fazer, que se consubstancia em uma postura de organização e intervenção na realidade, em que a comunidade deixa de ser passiva no recebimento das informações e conhecimentos transmitidos pela universidade e passa a ser participativa, crítica e construtora dos possíveis modos de organização e cidadania (JEZINE, 2004).

A extensão universitária participativa, dentro deste contexto, rompe tanto com a concepção assistencialista de extensão, como com a concepção mercantilista. Tais concepções, assistencialista e mercantilista, se limitam a dois aspectos fundamentais: ou (i) giram em torno de suprir necessidades sociais emergentes, de programas e atividades que atendem carentes e desempregados, e assistência técnica e serviços assistenciais, ou, como apresenta Thiollent (1998), (ii) pautam-se em uma extensão que apenas oferece consultorias ou prestação de serviços a empresas e entidades que são objeto de contrato, em função de critérios de mercado. Ambas as concepções apresentam escassez de projetos sociais transformadores e trazem à tona o imperativo da universidade refletir sobre sua função e finalidade, buscando criar respostas institucionais em relação ao espaço da extensão que vem sendo construído na universidade

pública brasileira.

Segundo Thiollent (1998), um espaço para extensão envolve a comunicação e a participação. Ou seja, faz-se necessário refletir sobre as potencialidades da metodologia participativa, desenvolvendo a pesquisa-ação para interagir com as comunidades, promovendo a atuação acadêmica de maneira que esta seja repleta de reflexão e ação direta sobre a situação vivida de forma respeitosa e, ainda, compreendendo o homem em sua universalidade e em suas singularidades locais. Por ter esses elementos, a extensão participativa gera um ambiente participativo e democrático. Zaoual (2003) assevera que a epistemologia do diálogo intercultural e a metodologia da pesquisa-ação propiciam um conhecimento do homem finalmente reconciliado a si próprio, o que pode, assim, construir novas economias. O autor considera o *homo situs* como um homem que não é tão disciplinado como o são as nossas disciplinas, mas que possui uma racionalidade situada, a qual contraria o *homo oeconomicus*. Destaca, ainda, que o *homo situs* é um homem que se comunica com seu meio. Por isso, para aproximarmos dessa forma de pensar, precisamos de uma abordagem indisciplinada, uma pedagogia mais humana, que destaque a escuta e o acompanhamento deste homem situado, cuja pesquisa ação proporciona.

É dentro desse contexto que surge a necessidade de se pensar que toda extensão ocorre em um território e este não é apenas um conjunto dos sistemas naturais e sistemas de coisas superpostas. Santos (1999), ao discutir o conceito de território numa perspectiva sociológica, apresenta que o território é o chão da identidade e a identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. Nessa perspectiva, a extensão é um trabalho que envolve pesquisa, aprendizado mútuo, trocas recíprocas. Enfim, um trabalho que propulsiona outras formas de trabalho, de trocas materiais e espirituais, nas quais existe uma vida. Uma vida que tem, nos termos do eminente pensador brasileiro, dois polos: o dinheiro que tudo busca desmanchar e o território que mostra a

existência de coisas que não se pode desmanchar. Ou seja, a extensão precisa desenvolver um compromisso de, juntamente com as comunidades empobrecidas, transformar o lugar (o território) pela busca da cidadania, a fim de contrapor-la à tirania do dinheiro que movimenta, também, o território.

Segundo Thiollent (2005), para ter uma atitude militante, o pesquisador (extensionista) não precisa ignorar as exigências científicas de uma investigação ou critérios de racionalidade de um planejamento ou tomada de decisão. No entanto, o teórico francês reconhece o quanto as metodologias participativas de pesquisa-ação são recomendadas para dinamizar a extensão universitária como uma atitude favorável à construção e difusão de conhecimentos e problemas do meio circundante. Todavia, reconhece o quanto há de resistência, ou mesmo preconceito, em relação ao uso de tais metodologias, embora já seja possível ver algumas mudanças nas atividades de extensão ocorrendo no cenário nacional, as quais criam espaços para as metodologias participativas e, sem dúvida, para a pesquisa-ação enquanto uma de suas variantes (THIOLLENT, 2005).

Observa-se que, como o uso das abordagens participativas na extensão universitária, avança-se não apenas com a possibilidade da extensão como função acadêmica da universidade, mas sim de exercícios participativos que promovem a própria reflexão sobre a comunidade acadêmica em seu dia a dia e em seu território. A questão da extensão acadêmica implica, também, segundo Jezine (2004), na sua inserção na formação do aluno, do professor e da sociedade, isto é, “na composição de um projeto político-pedagógico de universidade e sociedade no qual a crítica e a autonomia sejam os pilares da formação e da produção do conhecimento” (JEZINE, 2004, p. 335); tarefa esta que se torna desafiante para a extensão, pois é preciso ensinar através da socialização dos conhecimentos e é preciso pesquisar com o escopo de buscar os fundamentos das soluções dos problemas da sociedade. Nesse

sentido, a interação “ensino-pesquisa-extensão” torna-se o pilar que alicerça a formação humana/profissional e a interação universidade/sociedade, no cumprimento da função social da universidade.

Ainda, segundo a autora, a extensão como uma função da universidade - que objetiva se firmar a partir da concepção acadêmica, inserida no contexto de contradições inerentes ao próprio processo de produção do conhecimento em uma sociedade capitalista - busca uma nova dimensão de universidade, sociedade e sujeito, consubstanciada na perspectiva ideológica do “compromisso social” como instituição pública, viabilizando a organização política do grupo, em que, além da promoção de uma consciência crítica, se almeja a intervenção na realidade em uma perspectiva transformadora e libertadora da autonomia do sujeito.

É a partir dessa perspectiva de trabalho de extensão universitária acadêmica que se busca refletir as ações desenvolvidas na UFPR setor Litoral e relatá-las por meio do estudo de caso do projeto de extensão na comunidade Rural de São Joãozinho-Guaratuba-PR. As pistas apontadas nesses diálogos na escola e comunidade mostram como, em seus processos, romperam-se os muros da escola rural e da universidade (enquanto apenas extensão), gerando um “rizoma”, no sentido em que tal processo possui várias dimensões que, ao longo do artigo, serão apresentadas.

## 2. Diálogo, Cultura e Identidade como Elementos Estruturantes da Extensão Universitária

Tendo como pressuposto, na extensão universitária, o diálogo, observa-se que, ao valorizá-lo em sua intersubjetividade, desenvolvem-se metodologias participativas, em especial, a pesquisa-ação como microintervenção em comunidades rurais. Nestes locais de intervenção, há o homem situado que possui o seu sítio de pertencimento, o qual age como bússola, orientando comportamentos individuais

e coletivos. Sendo assim, o exercício da democracia pretende ultrapassar o limite da ciência técnica, do currículo fragmentado e da visão de homem como objeto a ser manipulado, encaminhando-se para uma visão multidimensional, em que as dimensões político-sociais humanas estejam presentes na formação do sujeito, concebido como ser histórico.

No caso do projeto de extensão do Setor Litoral da Universidade Federal do Paraná, a ideia inicial partiu da problemática da educação do campo, em que as diretrizes operacionais básicas para as escolas do campo apresentam a necessidade de práticas pedagógicas que visem à formação do sujeito para a cidadania. Assim, perquiriram-se quais eram os espaços que poderiam ser utilizados para a construção de uma comunidade educacional ampliada. A partir disto, delineou-se, por meio da extensão, fortalecer os espaços de diálogos do campo e de educação ambiental e cidadã, com atividades na comunidade e na escola de São Joãozinho, tendo em mente que a comunidade é um lugar de vida, de aprendizado, de trabalho, de construção de significados, saberes e cultura.

Deste modo, com o escopo de reconhecer e valorizar a comunidade rural e a comunidade acadêmica da UFPR Litoral para esse processo participativo, buscou-se reconhecer e ampliar os espaços de aprendizagem (casa, lavoura, floresta, patrimônio natural, pesca, entre outros) existentes na comunidade, considerando esses elementos como ponto de partida, a fim de evidenciar:

- a) a importância de incorporar a comunidade na escola e a escola na comunidade;
- b) a importância de práticas pedagógicas inovadoras que considerem a cultura e a identidade do local;
- c) a perspectiva ambiental que evidencie as possibilidades de um meio de vida sustentável para as famílias caiçaras, por meio de uma educação vinculada aos princípios da dignidade do ser humano, da participação, da corresponsabilidade, da solidariedade e da equidade.

Ao construir um projeto de extensão neste viés, considerou-se, também, a educação ambiental e os Parâmetros Curriculares Nacionais do Ministério da Educação.

Branco (2003), ao discutir sobre a educação ambiental, aponta que a própria escolha dos temas transversais ocorreu pela urgência de trazer as questões sociais do Brasil para a sala de aula. Isto significa que a preocupação com questões graves que representem obstáculos para a construção plena da cidadania, ferindo a dignidade das pessoas e diminuindo, assim, seu nível de qualidade de vida são pautas a serem refletidas, ações a serem construídas coletivamente e parcerias a serem estabelecidas. Ou seja, novas configurações urgem ocorrer no meio educacional.

Diante deste contexto, a valorização da cultura e identidade do campo se apresenta relevantes por diversos motivos:

- a) O ser humano, do nascimento até a morte, interage com os outros, e essa interação condiciona a personalidade e os valores que sustentam os comportamentos que são desenvolvidos em sociedade. É no decorrer da socialização que cada educando ou membros das comunidades caiçaras do litoral paranaense desenvolvem o seu sentido de identidade. Assim, o conceito de identidade na sociologia, de acordo com Giddens (2005), é multifacetado, podendo ser abordado de diversas formas. Porém, de um modo geral, a identidade se relaciona ao conjunto de compreensões que as pessoas mantêm sobre quem elas são e sobre o que é significativo para elas. Desta forma, considera-se que quando a cultura local é ameaçada pelas consequências dos processos de globalização e massificação dos indivíduos, é nesse momento que se manifestam os sentimentos de identidade, na tentativa de solidificar os sítios simbólicos e as características de um lugar. Aqui, sítio simbólico trata de uma entidade imaterial
- (ou intangível) que impregna o conjunto do universo local dos atores. Contrariamente ao culturalismo, o estudo dos sítios é uma abordagem não estática, pensando no plano de movimento, de complexo e de mestiçagem cultural, como aborda Zaoual (2003).
- b) A cultura é muito importante nessa perspectiva de desenvolvimento da comunidade e para o próprio desenvolvimento e fortalecimento comunitário, pois é vista como resultado de uma prática social. Ou seja, a cultura é gerada na prática social produtiva das famílias da comunidade e dos educandos. Nesse sentido, os conteúdos culturais a serem trabalhos na escola do campo devem estar presentes nas práticas pedagógicas, pois são eles que fazem a escola ter um sentido na formação dos alunos. As Diretrizes Curriculares da Educação do Paraná apresentam a Cultura e Identidade como conceitos que podem ser problematizados a partir da trajetória de vida dos alunos, da caracterização das práticas socioculturais vividas na comunidade onde a escola está localizada, ou seja, a realidade da comunidade rural e seu território como ponto de partida.

A partir do entendimento da diversidade cultural (ZAOUAL, 2003) e da importância da extensão pautada na comunicação (FREIRE, 1979, 2000), o tema do projeto de extensão justifica-se pela necessidade de conhecimento e valorização dos saberes locais e a necessidade de ampliar a visibilidade das famílias que vivem na Mata Atlântica, bem como as problemáticas das escolas rurais. Desta forma, buscou-se desenvolver na academia (UFPR Litoral) uma extensão universitária dialógica e participativa, ou seja, uma ação pautada na democracia dialógica (GIDDENS 1994). Como a UFPR trabalha com um Projeto Político Pedagógico (PPP) diferenciado, este projeto de extensão

representa uma interação com a comunidade e com a escola rural da Área de Proteção Ambiental de Guaratuba-PR. Essa interação se dá por meio de trocas de experiências, as quais possam dar pistas para compreender a realidade, conhecer e cultivar a identidade das famílias caiçaras de cada localidade e, assim, desenvolver e construir grupos comunitários de estudos e discussões (no sentido de construir processos de decisão coletiva), para o fortalecimento dessas famílias, bem como sua contribuição para a organização do Projeto Político Pedagógico. Visa a uma nova organização do currículo da Escola Municipal de São Joãozinho. Com a criação desses grupos de diálogo comunitário, espera-se, também, que ocorra o surgimento de uma rede de trocas entre as comunidades do sul da Baía de Guaratuba (5 comunidades).

### 3. Metodologia

O método de estudo de caso (YIN, 2001), foi utilizado para relatar o processo da proposta da extensão participativa e seus resultados a partir da experiência dos autores no projeto “Cultura e Identidade: elementos necessários na prática pedagógica e fortalecimento do local”. Apresenta-se como um estudo longitudinal, pois a coleta de dados e informações deu-se no período letivo de janeiro de 2008 a dezembro de 2010, na Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral, onde foram desenvolvidas as ações com a Comunidade Rural de São Joãozinho do Município de Guaratuba-PR. As informações coletadas foram derivadas dos produtos provenientes da metodologia participativa do meio rural, realizada semanalmente na associação da comunidade rural de São Joãozinho. As atas de reuniões revelam a participação direta de acadêmicos, comunidade e professores. Comparando o desenvolvimento do projeto, notamos mudanças de discurso, novos objetivos e antigas críticas que fazem parte do arsenal qualitativo de pesquisa (THILLEN, 2005).

Para a avaliação do estudo de caso,

mapeamos os propósitos de politização do projeto, o qual ambiciona atingir a apropriação de várias problemáticas que a comunidade rural vivencia em seu dia a dia. Para tanto, como arcabouço teórico, utilizamos as categorias da democracia dialógica (GIDDENS, 1994), aqui reconhecidas com três dimensões para a análise deste estudo de caso, sendo elas: a dimensão ambiental, a dimensão comunicacional e a dimensão jurídica.

O método de estudo de caso foi eleito com a finalidade de exercitar o distanciamento da pesquisa-ação praticada; assim, possibilitou-se a reflexão e discussão da mesma. Na visão da ciência pós moderna, a aproximação com a unidade de análise também se faz necessária, bem como a importância do registro da experiência. Nesse sentido, a metodologia utilizada no estudo de caso considerou a observação, a descrição, a vivência dos extensionistas com a comunidade, o que permitiu a apreensão específica do processo de trabalho e os frutos emergidos nesses diálogos.

Ressalta-se que os resultados obtidos com este tipo de estratégia limitam-se ao caso aqui relatado (YIN, 2001).

### 4. O Caso do Exercício da Democracia Dialógica na Extensão Universitária com a Comunidade de São Joãozinho no Paraná

*Gosto de ser gente, pelo contrário, porque mudar o mundo é tão difícil quanto possível. É a relação entre a dificuldade e a possibilidade de mudar o mundo que coloca a questão da importância do papel da consciência na história, a questão da decisão, da opção, a questão da ética e da educação e de seus limites (FREIRE, 2000).*

#### 4.1 Caminhos percorridos: a voz das famílias da comunidade por meio da história oral, suas aspirações e processos participativos

Por meio da abordagem etnográfica

e utilizando a metodologia de pesquisa da história oral, na Comunidade de São Joãozinho, foi possível resgatar sua história nesses últimos cem anos<sup>1</sup> e as histórias de vida das famílias em relação a todos os conflitos vividos (agrários, ambientais e institucionais). Essa ferramenta de trabalho possibilitou a coleta de depoimentos individuais e coletivos, estabelecendo posturas e atitude na produção de uma história coletiva permeada por felicidade e tranquilidade nos primeiros cinquenta anos da comunidade e, depois, períodos de angústia, desespero e incapacidade de dialogar com o Estado e se fazer ouvir nos períodos das invasões das empresas de reflorestamento e, recentemente, pelas pressões advindas das legislações ambientais. Tal atividade foi necessária, pois, com essa abordagem, buscou-se conhecer a história e a cultura dessas famílias da área rural.

Enfim, como ressalta Freire (1979), não há pensamento isolado, na medida em que não há homem isolado (relação homem-mundo), sempre há um mundo cultural e histórico, no qual as relações homem-mundo ocorrem. Por meio das transformações, o homem cria seu mundo e o mundo da cultura se prolonga na história. Assim, a história torna-se elemento fundamental quando se tem a compreensão de que ela é algo feito pelos homens e, ao mesmo tempo, esses homens nela vão se fazendo, criando.

O diálogo e o fortalecimento entre os membros da comunidade que vivem na floresta é fundamental para o entendimento de quem são, o desenvolvimento da autoestima social e a participação da comunidade de forma ativa nos espaços públicos organizados e constituídos (como o Conselho gestor da APA de Guaratuba). A cada ano, a importância da governança ambiental é destacada por meio da participação de comunidades tradicionais; porém, essa participação só é efetiva quando as famílias têm voz e são ouvidas nesses espaços (FERREIRA *et al.*, 2011). Caso contrário, ocorre a cooptação, como observou Little (2001) sobre a apropriação ambientalista dos caboclos que tende a apagar

a exploração econômica e dominação política que esses grupos sofreram durante os últimos dois séculos, para agora concebê-los como potenciais “parceiros” nos novos projetos de desenvolvimento sustentável.

Ao buscar entender todo o processo ocorrido no rural, dialogando com os envolvidos e olhando esse processo de colonização do ambiente rural além da reorganização técnica dos processos produtivos, é preciso questionar, também, os processos homogenizadores, a fim de verificar suas consequências sociais e ambientais para as famílias rurais, em face da destruição de ecossistemas em processos contínuos de exclusão social. Destacam-se, ainda, questões como a perda da identidade social e a massificação cultural que essas comunidades vêm sofrendo nos últimos 40 anos. As famílias da comunidade rural de São Joãozinho perderam seu acesso à terra, a segurança alimentar e sentem-se oprimidos pelos processos ocorridos.

A extensão acadêmica, também, proporciona práticas sociais e participativas, como rodas de conversa onde todos falam e apresentam seus sonhos e aspirações, almoços comunitários, diagnóstico rurais participativos, participações em audiências públicas e reuniões para elaborações de reivindicações. Todos esses processos colaboram para o fortalecimento da comunidade e tentam evitar o desenraizamento dessas famílias, por meio da conscientização da história do lugar (BRANDÃO, 2005). Essas práticas participativas ocorrem por meio de um projeto de extensão universitária que acompanha e constrói, coletivamente, a formação cidadã dessas famílias a partir de suas próprias histórias de vida.

Apenas no processo de diálogo com a comunidade e observando como as instituições locais e estaduais enxergam e trabalham com essa comunidade, é que foi possível identificar a necessidade de um trabalho pedagógico para além da escola municipal rural. A partir dessas reflexões, que só ocorrem durante as ações, a extensão passou a focar suas atividades nas famílias, independentemente de terem ou não

seus filhos na escola. O entendimento do grupo de extensionistas e da comunidade em relação às atividades foi que os diálogos precisavam ocorrer independentemente da chancela da Prefeitura Municipal.

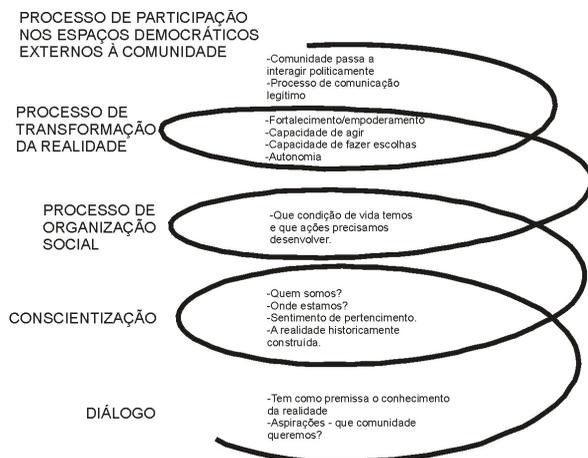
Enfim, para essa cidadania ativa dos membros da comunidade, fez-se necessário o exercício de uma democracia dialógica no sentido apresentado por Giddens (1994), no qual o autor sugere a necessidade de se promover formas mais radicais de democratização, em especial, enfatizando a importância da democracia *dia-lógica*. Para o sociológico inglês, entre as muitas formas e aspectos da democracia debatidos na literatura hoje, pode-se destacar duas dimensões de uma ordem democrática: por um lado, a democracia é um veículo para a representação de interesses, pelo outro, é um modo de criar uma arena pública, na qual questões controversas podem, em princípio, ser resolvidas, ou, pelo menos, tratadas de forma mais efetiva a partir do diálogo e não de formas de poder pré-estabelecidas. Enquanto o primeiro aspecto recebeu, provavelmente, a maior atenção, o segundo é, pelo menos, igualmente significativo. Por isso, a extensão participativa busca enfatizar o diálogo reflexivo na relação comunidade e universidade, assim como comunidade e seus membros.

A sustentabilidade de São Joãozinho depende da conscientização da situação vivida por essas famílias em relação à justiça ambiental e distribuição ecológica (ecologia política), em especial os impactos (ambientais e econômicos) que sofreram pelas políticas públicas estaduais implementadas. A busca da cidadania democrática, a conquista da igualdade diante da lei, a igualdade da participação política e de condições socioeconômicas básicas para garantir a dignidade humana são elementos essenciais para a sustentabilidade das famílias dessa localidade. Essa igualdade é relevante, pois exige uma meta a ser alcançada, não só por meios de leis, mas pela correta implementação de políticas públicas e de programas de ação do Estado. É no âmbito do lugar que se inicia o trabalho de participação

e que se afirma, como necessidade imperiosa, a organização comunitária para a legítima pressão sobre os poderes públicos. A participação no Estado pode ser exercida, principalmente, por meio de associações de base e de participação em movimentos sociais nacionais e internacionais, em processos decisórios na esfera pública, como os conselhos gestores da APA de Guaratuba, nos Conselhos de Desenvolvimento Rural e nos orçamentos participativos. Entendeu-se, durante os processos de diálogo, que a comunidade precisa se organizar e compreender o seu papel como sujeitos da transformação política, econômica, cultural, social e ambiental naquele espaço. Para tanto, em uma extensão pautada na democracia dialógica e na antropologia da territorialidade, consideram-se os territórios como territórios sociais (LITTLE, 2002).

Os processos de diálogo em São Joãozinho (Figura1) iniciaram-se considerando que cada família é uma instituição. A partir dessa realidade, desenvolveram-se os encontros com a perspectiva de fomentar na comunidade espaços coletivos para o aprendizado social de seus membros, propiciados por meio de rodas de conversa. Os grupos reuniam-se com a periodicidade mensal, a fim de desenvolver alguns hábitos na comunidade e construir um conhecimento a partir desses diálogos, ampliando, assim, o seu entendimento sobre a realidade da comunidade.

**Figura 1 – Espiral do processo de participação da Comunidade de São Joãozinho- PR**



Os processos de participação dos últimos anos podem ser descritos na forma de um espiral, em que as fases de diálogos nunca se esgotam. O arcabouço teórico para essas atividades foram formuladas a partir de Paulo Freire (1979, 1981, 1986 e 2000) e contribuições de Lewin (1946) sobre a pesquisa-ação e a criação do espiral de investigação-ação, adotado na comunidade devido à sua perspectiva emancipatória. A ideia do espiral auto-reflexivo é que a organização social racional avança numa espiral de fases, cada uma das quais compoem um ciclo de planejamento, ação e averiguação de fatos referentes ao resultado da ação, resultando em um aprendizado social contínuo (Figura 1). Neste trabalho, a primeira fase foi dialogar sobre a realidade dos seus membros e a manifestação de seus sonhos e desejos.

A vida de uma comunidade é demarcada pela vida em grupo. A todo momento, os membros desse grupo estão desejando, estabelecendo e combinando regras que ajudam a viver melhor. Considerando a vida em comunidade, constata-se a importância da participação e o entendimento dela como um processo existencial concreto, o qual se produz na dinâmica da sociedade e se expressa na própria realidade cotidiana do grupo. Nesse sentido, o importante no trabalho de extensão foi promover espaços onde a comunidade pudesse manifestar, ou seja, ter voz, ao mesmo tempo em que os extensionistas passassem a compreender toda a complexidade do mundo vivido desses atores por meio de um processo participativo. Esse elemento do diálogo foi importante para a manifestação dos valores e símbolos que a comunidade possui, assim também, para pensar o sítio de pertencimento para outras economias, reconhecendo a importância do desenvolvimento *in situ*. No caso de São Joãozinho, as regras sociais são claras e os membros as vivenciam por meio de trabalhos coletivos, como o “guaju” (conhecido como mutirão). As relações entre as famílias são de proximidade por conta de seus parentescos. No entanto, mostra-se uma comunidade fechada, ou seja, com pouca interação com outras, o que acaba gerando uma relação de desconfiança

entre seus membros e os membros de outras comunidades vizinhas.

A partir das rodas de conversas e almoços comunitários (cada um trazia um alimento para confraternização), as famílias apresentaram de forma oral seus sonhos, o que desejam no futuro, o que querem para os seus filhos e quais são os seus objetivos. As 27 pessoas participantes informaram que desejam continuar morando na comunidade, que é um lugar tranquilo, calmo, que traz felicidade para eles. Como título de ilustração, apresenta-se as aspirações das famílias rurais:

#### Quadro 1 – Aspirações da Comunidade Rural de São Joãozinho.

Aspirações da Comunidade Rural de São Joãozinho	
Titulação da Terra	Conseguir a posse da terra para não ter perigo que alguém venha e roube deles o seu lugar, sua casa. Documentação do uso tradicional da terra para deixar de ser “posseiro”.
Práticas agroecológicas	Conseguir melhorar as condições de uso do solo, melhorar as roças que estão, a cada dia, mais fracas. Gostariam de contar com técnicos agroecológicos para auxiliar no melhor consórcio de plantas e manutenção das hortas.
Casa segura	Melhorar as casas que moram, pois alguns não as consideram seguras, porque “entra bicho” e as crianças sofrem com isso.
Letramento	Organizar uma turma de adultos e realizar um curso de alfabetização. Querem melhorar a comunicação e entender melhor o que as pessoas apresentam por meio da escrita.
Liberdade	Sentir-se novamente livre, com autonomia e alegria. Nos últimos anos, a pressão por terra fez com que algumas famílias cercassem seu terreno, algo que antes nunca teriam feito. Tudo sempre foi usado sem demarcação do espaço e sempre funcionou. Gostariam que esse sentimento voltasse na comunidade.
Participação	A comunidade organizada com bom acesso a educação, saúde por meio de uma Associação da própria comunidade.
Água potável	Acesso a água potável. Sabem que a água que tomam não é indicada para consumo.
Educação	Conseguir melhorar as condições de estudo dos filhos, em face à precariedade do transporte escolar, do tempo que se gasta e da condição das crianças por esse tempo.

As aspirações das famílias com atividades extrativistas giram em torno do autoconsumo para segurança alimentar; da organização social para a manutenção de suas terras ocupadas tradicionalmente; da preocupação com o futuro de seus filhos, tendo em vista a precariedade das condições para o estudo; bem como do bem-estar em geral.

#### **4.2. Aprendizados ocorridos na extensão acadêmica e suas contribuições para as redefinições das esferas públicas**

Os aprendizados decorrentes dessa experiência participativa baseiam-se no fato da extensão contrariar o escopo tradicional de educação voltada para a economia de mercado, mostrando que é possível um trabalho de extensão que proporcione uma vivência real entre estudantes e comunidades rurais empobrecidas, pautado na perspectiva da emancipação social por meio da democracia participativa. São necessárias algumas redefinições das instituições públicas em uma perspectiva socioambiental, a fim de valorizar as comunidades rurais caiçaras, pois seu modo de vida e sua cultura possuem uma dinâmica própria de sustentabilidade e humanização que, muitas vezes, não são vistas pelas universidades (FERREIRA, 2010). Outro elemento salutar dessa experiência é a necessidade da pesquisa-ação sobre comunidades caiçaras no litoral paranaense pelos extensionistas da UFPR, pois a identidade caiçara, até os dias de hoje, tem sofrido uma exclusão histórica e socioambiental. Dentro deste contexto, a educação cidadã é necessária para contrapor a tirania do dinheiro no território (SANTOS, 1999), e a extensão universitária pautada na democracia dialógica mostrou-se um *locus* privilegiado, juntamente com a comunidade, a Prefeitura e o Conselho Gestor da APA, para o desenvolvimento desse exercício.

Os extensionistas - através do acompanhamento da comunidade em diversos espaços de vivência, como o território familiar, a área do campo e as instituições públicas já

citadas - tiveram a oportunidade de observar os fenômenos limitantes dos espaços públicos e privados para o enfrentamento das problemáticas e reivindicação de seus direitos de vida digna. Observou-se que, por representarem um agrupamento pequeno, de trinta famílias, que trabalha no campo e possui pouca escolaridade, torna-se mais difícil o acesso a equipamentos e serviços públicos, como acesso à água potável, ônibus de linha, manutenção da estrada, escola para os filhos, saúde e a inclusão em cursos de alfabetização. A interação entre comunidade e governo começaram a mudar quando a equipe do projeto de extensão provocou um processo de democracia dialógica entre os participantes. Provocar, no sentido freireano, significa que a educação não é quando o professor finaliza sua aula com perguntas e respostas prontas e acabadas e, sim, quando o educando dispõe de questionamentos que trazem suas demandas locais e buscam, por si mesmos, a mudança da realidade.

O conceito de democracia dialógica representado no contexto do estudo de caso da extensão na comunidade São Joãozinho pode, então, ser analisado neste artigo em três vertentes.

A primeira é a ambiental. Nesta perspectiva, a democracia dialógica possui uma relação estreita entre democracia e sustentabilidade ambiental. Na análise de conjuntura sobre as comunidades rurais e a floresta atlântica localizada na APA - Área de Proteção Ambiental de Guaratuba, a população possui um histórico familiar de longa data no local e mantém uma riqueza histórica de recursos culturais, caracterizando-se como comunidades tradicionais. Entre o exercício da democracia dialógica vivenciado pela comunidade nos últimos anos, através da representação dos membros da comunidade no Conselho Gestor da APA de Guaratuba (e com a formação da Associação da Comunidade Caiçara de São Joãozinho), abrem-se maiores possibilidades de interação com o poder público. Entretanto, existe, ainda, limitações para a

atuação política, de forma ampla, nesses espaços, a fim de que seu modo e seu meio de vida possam ser garantidos. Entre eles, podemos citar a relação não-dialógica entre os extrativistas, pescadores e lavradores e os agentes fiscalizadores da APA, em que não são discutidas as possibilidades de utilização da natureza de forma não impactante, e as ações são de intenções punitivas ao invés de orientações pedagógicas.

A relação dialógica, em sentido oposto ao cenário fático, possibilitaria uma interação de cooperação entre a população que vive na floresta - que possui saberes tradicionais sobre o território local e zelo pela Mata Atlântica - e os órgãos e instituições ambientais como o IAP, IBAMA. Caso houvesse parceria para discussão, as instituições públicas poderiam, por exemplo, trabalhar em ações de prevenção e projetos de desenvolvimento sustentável com o escopo de reduzir a comercialização ilegal de palmito. Da mesma forma, os órgãos ambientais poderiam ter conhecimento dos problemas da APA de Guaratuba em uma "roda de conversa" exercitando uma genuína ação comunicativa.

Neste viés, uma segunda vertente é a comunicacional. É imprescindível haver um fluxo de comunicação entre comunidade, atores políticos e demais instâncias que interfiram no modo de vida das pessoas. O processo de comunicação envolve saber ouvir as diferentes ideias, e/ou as ideias do diferente, e, principalmente, respeitá-las (SIQUEIRA, 2001). Na extensão, os temas geradores para serem discutidos nas reuniões nascem da própria comunidade, ou seja, os temas do projeto de extensão são alterados conforme as demandas prioritárias da comunidade trabalhada, em uma perspectiva de relação dialógica entre a promoção da autonomia, emancipação e valorização da cultura local e na troca de saberes. A equipe do projeto de extensão aprende com a comunidade as relações históricas e políticas que afetam o modo de vida de pessoas empobrecidas, facilitando a compreensão de fenômenos, como o êxodo rural e a precariedade de saúde e ensino

nas regiões de área rural.

Um exemplo claro da relação antidialógica, contrária a essa perspectiva comunicacional acima explicada, é proveniente de um determinado projeto de pesquisa no qual a abordagem da comunidade é realizada na perspectiva vertical, isto é, os membros do projeto impõem determinada conceituação à comunidade rural sem um debate aberto e deliberativo. O objetivo desse grupo de pesquisadores é convencer a comunidade que estes são "cipozeiros", de modo que esta "catalogação" sirva para a criação de políticas públicas específicas. A perspectiva, neste trabalho que acompanhamos, demonstra o desejo dos pesquisados de que a comunidade rural - que hoje se reconhece como "lavradora" - apresente-se, a partir de agora, como "cipozeiros", a fim de integrarem ao grupo. As reuniões desse projeto dividem-se na fala do pesquisador, como emissor, e comunidade, como receptora, condicionados numa perspectiva tradicional de pesquisa.

Desta forma, compreende-se que a extensão universitária, que visa exercer a democracia dialógica, deve respeitar e reconhecer a subjetividade e a intersubjetividade dos membros envolvidos e buscar a intercomunicação, ou seja, uma comunicação recíproca e horizontal (FREIRE, 1979, 2000). Considera-se que o mundo humano é um mundo da comunicação; a coparticipação dos sujeitos no ato de pensar se dá na comunicação, por isso, para nós, a educação é comunicação e a comunicação é diálogo. Tal processo precisa ocorrer de forma horizontal na extensão, já que a relação comunicativa e dialógica não se resume em uma transferência de saberes, mas um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados. Nesse sentido, se faz necessária maior atenção ao quadro significativo comum ao outro sujeito (signos, expressões do objeto, inteligibilidade) e a paciência e persistência para criar um canal de comunicação legítimo.

Por fim, a terceira dimensão de análise da democracia dialógica é a jurídica. Nesta perspectiva, tem-se a possibilidade de os processos democráticos dialógicos com ampla

mobilização popular alterarem deliberações com forças de lei e autoridades do Estado (CARVALHO e VIEIRA, 2009). O direito não se encontra, apenas, no texto positivado ou na decisão judicial, mas está presente na justiça dialogicamente compartilhada em processos democráticos de decisão e transformação social, em determinada sociedade e em determinado momento histórico. Esta compreensão dialógica é capaz de legitimar o Direito, sua transformação, incluindo as rupturas constitucionais.

Neste viés, é preciso comentar alguns aprendizados da extensão ocorridos a partir da participação democrática da comunidade em instâncias deliberativas e decisórias do poder público. A experiência de participação dos membros da comunidade no Conselho Gestor da APA de Guaratuba, por exemplo, foi uma conquista. A partir das práticas dialógicas, em São Joãozinho, as famílias refletiram sobre seu contexto histórico de uso tradicional da terra, bem como sua importância cultural e histórica, e sentiram-se empoderados ao terem direito de participação nessa instância deliberativa que influencia diretamente suas vidas.

Os processos de diálogo dentro do Conselho Gestor ocorrem buscando uma simetria nas relações e nos direitos à fala entre os participantes. Apesar da esfera pública do Conselho Gestor ser considerado um espaço formal de democracia dialógica, na prática das reuniões, este conceito pode ser questionado. A conquista da comunidade em eleger um representante no Conselho da APA gerou uma autoestima social em seus membros, pois estes passaram a desenvolver o exercício de participação política por meio das reuniões mensais, nas quais ocorriam interações acerca do modo de vida de distintas comunidades e as várias instituições ambientais envolvidas, seja no âmbito público ou privado. Nesses encontros, os atores argumentavam ou contra-argumentavam sobre as formações de leis e regulamentos, inserções de projetos e interferência no território vivido, tanto dentro da APA como em seu entorno.

O Conselho Gestor tem a função de

auxiliar na elaboração de demandas de políticas públicas para a manutenção da biodiversidade e sociodiversidade. No entanto, dentro do Conselho, é visível identificar posturas de conselheiros preservacionistas que, por meio de um discurso técnico-científico, conseguem obter uma maior visibilidade e liberação de recursos para a realização de suas pesquisas. Até o momento, esse espaço deliberativo pautado em uma democracia representativa divide-se em integrantes que ora dialogam (buscam o bem comum, cooperação, respeitam a liberdade e tem sentido compartilhado), ora discutem (de forma competitiva, tentam provar suas ideias e presunções, sufocando a subjetividade e especificidade do local).

As reuniões da comunidade caiçara de São Joãozinho, em que participaram os extensionistas, serviram para desconstruir conceitos que atingem a sua cultura e identidade negativamente. O “ser posseiro”, a partir da interferência cultural de grupos ambientalistas e especuladores imobiliários, sofreu um processo de criminalização sobre a prática do uso tradicional da terra por essas famílias. Mesmo estando há mais de cem anos no local, tais comunidades impactaram o ecossistema de forma menos agressiva se comparadas com outras formas de produção de agronegócio. Entretanto, foi explicado que ser “posseiro” é fazer parte da história do Paraná, em especial, ser remanescente da povoação tradicional do Litoral. Conhecer a própria história e os próprios direitos gerou nessas famílias posseiras uma reflexão crítica e, ao mesmo tempo, um estímulo para a ação popular, cumprindo o objetivo de a ação ter um viés prático para o benefício das próprias comunidades (BRANDÃO, 1983). Desta forma, a comunidade se organizou e fez um abaixo assinado solicitando aos órgãos competentes do Paraná o início da regularização fundiária.

Um exemplo antidialógico, nesta perspectiva jurídica da democracia dialógica, é a antiga representação comunitária, na qual um morador da comunidade rural mais privilegiada

representava as cinco comunidades do sul da baía de Guaratuba. Tal modelo de representatividade impedia o diálogo e a relação de solidariedade para a promoção da igualdade de oportunidades. Ao longo de trinta anos, as comunidades que tinham força econômica, por deter poder territorial através do cultivo da bananicultura ou poder político, por possuir um quadro expressivo de funcionários públicos, utilizaram a mobilização das cinco comunidades (Rio Cedro, Empanturrado, Riozinho, Descoberto e São Joãozinho) para reivindicar projetos e políticas públicas, como posto de saúde, água potável e instrumentos agrários, em benefício das comunidades com maior relação de compadrio. Ou seja, a mobilização ocorria entre as cinco comunidades, entretanto, apenas duas recebiam os benefícios. Esse quadro foi identificado e refletido entre os membros da comunidade.

Outro exemplo antidialógico é o da escola rural da comunidade, que possui uma valorização de cunho afetivo, histórico e político na comunidade caiçara de São Joãozinho. O espaço da escola poderia ser um local de educação popular, no qual os pais poderiam dialogar junto à Secretaria de Educação do Município de Guaratuba sobre a escola que precisam e sobre os meios pedagógicos que interagem com a realidade do campo. Entretanto, este processo dialógico não ocorre, pois as práticas de ensino desenvolvidas não possuem aderência com a vida da comunidade e estão distantes de práticas sociais e culturais, em uma perspectiva de educação cidadã. Não foi possível a formação de uma Associação de Pais e Mestres, devido à justificativa da Secretaria de não ter o número mínimo de trinta pessoas na escola, visivelmente desconsiderando a especificidade do campo. A participação da Associação na comunidade caiçara, ocupando o espaço físico da escola, também não é bem vista pelos atores municipais, pois a interpretação que fazem é que a esfera educacional não converge com outras demandas da comunidade, como saúde, infraestrutura, trabalho, renda e Assistência Social.

De fato, a escola - que surgiu dentre as

reivindicações políticas durante as campanhas eleitorais de governo municipal na década de 1980 - sofre com a possibilidade de fechamento, pois a Prefeitura Municipal deixará de receber o adicional orçamentário para a manutenção de escolas rurais. Tal motivo tem levado vários gestores municipais a excluírem as escolas rurais na tentativa de manter seus orçamentos. A comunidade, como força coletiva, questiona a exclusão de bens de utilidade pública, como a escola rural, e não aceita a justificativa de que a escola precisa fechar por ter poucos alunos e não trazer benefícios equiparáveis aos gastos para sua manutenção. A resistência contra o fechamento da escola ocorre há dois anos e, por enquanto, a comunidade tem vencido esse embate. Nesse sentido, o projeto de extensão contribui ao explicitar que os recursos precisam ser originados por ferramentas democráticas dialógicas e não patrimonialistas, pois a escola não pertence à Prefeitura (ou seja, ao prefeito em mandato) ou à Secretaria, mas sim à própria comunidade.

Manter a escola tem sido uma luta dos moradores, os quais veem o prédio público com certo simbolismo, sendo este o único elemento do aparato estatal presente em suas vidas. Por isso, urge a necessidade da manutenção desse espaço para o bem-estar das famílias e a preservação de laços comunitários.

## 5. Considerações Finais

Essas práticas de extensão universitária que envolvem participação das comunidades e construção de diálogos, numa perspectiva comunicacional, em áreas de difícil acesso, como no caso do Sul da Baía de Guaratuba, são novas. Esse tipo de extensão ficou mais fácil de ser estabelecida a partir da criação de um novo setor da Universidade Federal do Paraná<sup>2</sup> (instituição com cem anos de existência), conhecido como Setor Litoral, inaugurado em 2005, o qual tem em seu Projeto Político-Pedagógico o objetivo de fomentar propostas e ações de desenvolvimento

no litoral paranaense.

É no campo que experienciamos as teorias de empoderamento e participação política, apoiadas nos instrumentais da sociologia e antropologia, para construir uma abordagem voltada para a comunidade, e fazer uma mediação com outras instâncias dialógicas, como o âmbito jurídico, educacional e ambiental. Para tanto, a pesquisa-ação é alimentada por demandas extraordinárias da comunidade e toda uma teoria sistêmica envolvida. Para adequação dos extensionistas, é necessário a contínua busca por debates e pesquisa científica sobre outras experiências de envolvimento comunitário. O comprometer-se com a ética da pesquisa e a profissionalização, a partir da problematização dos assuntos, bem como o trabalho em equipe e busca por estratégias envolvem um aparato teórico que, sem esse suporte, os acadêmicos teriam maiores dificuldades para adquirir a credibilidade para fundamentar sua prática de contribuição ao bem-estar social da comunidade.

Outro aspecto que podemos apontar em relação a essa recente prática na extensão é o fato de os atores governamentais, que trabalham com as possibilidades de desenvolvimento no campo, ainda possuírem uma visão mecanicista que despreza o conhecimento do outro. Um dos fatores que pode explicar tal fenômeno é a reminiscência de uma visão modelada durante o período da ditadura militar, em que havia muitos programas, modelos e elementos desenvolvimentistas, os quais viam as comunidades como meros receptores de seus pacotes tecnológicos.

A falta de visão democrático-dialógica na extensão também pode ter suas origens na desvalorização das pessoas empobrecidas que vivem no campo e de sua importância sociocultural e histórica no país. Nesse sentido, práticas dialógicas podem permitir que os extensionistas, de fato, aprendam quais são as representações sociais dessas comunidades, as quais resistem a uma lógica tecnicista, economicista e capitalista. A formação ideológica das comunidades tradicionais ainda é pautada na familiaridade, espiritualidade

e solidariedade entre as pessoas.

Talvez, a compreensão dessas especificidades seja o primeiro passo para a redefinição da extensão na academia e nas instituições com extensão rural. Caso contrário, teremos, novamente, a instrumentalização das comunidades empobrecidas, agora com um discurso mais sofisticado, seja por meio de Organizações Não-Governamentais - que trabalham com “pesquisas” e “desenvolvimento comunitário” para a “preservação da natureza”, mas, no entanto, não se ouvem as famílias para elaboração dos programas, apenas fazem recomendações -, seja por meio das próprias universidades - que não consideram os sítios de pertencimento dessas comunidades e apenas realizam coleta dados e informação para programas de pesquisa e extensão.

Enfim, a prática da extensão participativa resulta num espaço de autoformação e formação coletiva entre os envolvidos. Como resultado, constata-se que a democracia dialógica pode (e deve) ser desenvolvida e exercida através da pesquisa-ação. Por meio desta metodologia comunicacional, tem-se o empoderamento dos membros da comunidade e, também, dos próprios estudantes extensionistas, que passam a ter a teoria e prática a partir da reflexão, vivência e diálogo, rompendo, assim a visão reducionista de intervenção apenas na comunidade, redefinindo-a para outros espaços (universidade, instituições públicas locais, conselhos gestores, associações, empresas e ONGs). Em suma, é possível redesenhar novos trabalhos nas atividades de extensão, nas quais as comunidades empobrecidas passam a ter vez, voz e ação.

## Referências

- BRANCO, S. **Educação ambiental: metodologia e prática de ensino**. Rio de Janeiro: Dunya, 2003.
- BRANDÃO, C R. **Aqui onde moro, aqui nós vivemos: escritos para conhecer, pensar e praticar**

o município educador sustentável. Brasília: Ed. Brasília – MMA, 2005.

\_\_\_\_\_. **O que é o Método Paulo Freire.** São Paulo: Brasiliense, 1983.

CARVALHO, F. M.; VIEIRA, J. R. As teorias dialógicas e a democracia deliberativa diante da representação argumentativa do Supremo Tribunal Federal. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 5, p. 81-92, out. 2009.

FERREIRA, M.R. **Comunidades rurais de Guaratuba-Paraná:** os limites e as possibilidades da opção extrativista como meio de vida no contexto do desenvolvimento rural sustentável. 222p. Tese (Doutorado em Agronomia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

FERREIRA, M.R.; NEGRELLE, R.R.B.; ZANATTA, R.A.F. Terra inválida, gente invisível: o caso das comunidades rurais extrativistas do litoral paranaense. In: FRIGO, V.D.; ABRAHÃO, C. M. DE S.; QUADROS, D. A. (Org.). **Litoral do Paraná: reflexões e interações.** Matinhos: Editora UFPR Litoral, 2011. p.13-38

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido.** 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. **Medo e ousadia:** o cotidiano do professor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **Educação como prática da liberdade.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GIDDENS, A. Admirável mundo novo: o novo contexto da política. **Caderno CRH**, Salvador, UFBA/CRH, n.21, p.9-28, jul./dez.1994.

\_\_\_\_\_. **As consequências da modernidade.** São Paulo: UNESP, 1991.

\_\_\_\_\_. **Sociologia.** Porto Alegre: Artmed, 2005.

JEZINE, E. As práticas curriculares da extensão universitária. In: CORREA, E.J; CUNHA, E.S.M; CARVALHO, A.M (Org.). **(Re)conhecer diferenças, construir resultados.** Brasília: UNESCO, 2004. p.332-339.

LITTLE, P. E. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, M. (Org.). **A difícil sustentabilidade:** política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p.107-122

\_\_\_\_\_. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia de territorialidade. **Série Antropologia**, Brasília, n. 322, 2002.

LEWIN, K. **Problemas de dinâmica de grupo.** São Paulo: Ed. Cultrix, 1946.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. **Geographia**, UFF, v. 1, n. 1, p. 7-13, 1999.

SIQUEIRA, H.S.G. Globalização e democracia dialógica. **A Razão**, 2001, Santa Maria/RS. Disponível em: <http://www.angelfire.com/sk/holgonsi/democracia.html>. Acesso em: 01 fev. 2011.

THIOLLENT, M. **Metodologia de pesquisa ação.** 7a ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

\_\_\_\_\_. Extensão universitária e metodologia participativa. In: SEMINÁRIO DE METODOLOGIA DE PROJETOS DE EXTENSÃO, 2., 1998, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: COPPE/UFRRJ, 1998.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAOUAL, H. **Globalização e diversidade cultural.**  
Textos selecionados e traduzidos por Michel  
Thiollent. São Paulo: Cortez, 2003.

### **Notas**

1 A história da comunidade apresenta os processos de opressão por conta das empresas de reflorestamento de pinus na década de setenta.

2 A Universidade Federal do Paraná está localizada na Capital (Curitiba) e fica a 200 km dessas comunidades, o que inviabiliza uma aproximação entre Universidade e comunidade rural.



Kellen da Silva Coelho\*  
Eloise Helena Livramento Dellagnelo\*\*

\*Mestre em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina. Professora da Universidade Federal da Paraíba. Endereço: Cidade Universitária - João Pessoa - PB - Brasil - CEP: 58051-900  
E-mail: kellen.coelho@hotmail.com

\*\*Doutora em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Professora da Universidade Federal de Santa Catarina. Endereço: Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, Trindade. CEP:88040-970.  
E-mail: eloise@cse.ufsc.br

## Resumo

Discussões sobre transformações nas práticas de organizar têm despertado a atenção no campo dos estudos organizacionais. Apesar dos estudos desenvolvidos na área, persiste a polêmica acerca de práticas de organizar que signifiquem rupturas efetivas com o modelo hegemônico constatado no campo. Para muitos, a flexibilidade perseguida em muitas organizações tem significado, mais claramente, a continuidade da perspectiva gerencialista de gestão. Entretanto, estudos sobre um pensamento alternativo e resistência a práticas hegemônicas de organizar vêm crescendo entre os estudos das organizações. À luz do trabalho de Laclau e Mouffe (1985), Spicer e Böhm (2007) alertam para a dinâmica dos movimentos sociais como importante espaço para análise nos estudos organizacionais. Assim, pretende-se, com este trabalho, analisar as publicações sobre a dimensão organizacional dos movimentos sociais, em artigos científicos da Revista Brasileira de Ciências Sociais na última década. Objetiva-se, desta forma, proporcionar um alargamento teórico aos estudos organizacionais sobre alternativas na produção do organizar.

## Palavras-chave

Movimentos Sociais. Organizações. Práticas Alternativas.

## Abstract

Transformation discussions on the practices of organizing have called attention of the organizational study fields. In spite of the studies developed in the area, the polemic persists about the practices to organize that means effective breaks with the hegemonic model found in the field. The flexibility pursued in many organizations has a meaning, more clearly, the continuity of the management generalist perspective. However, studies about alternative thoughts and resistance to hegemonic practices of organizing have been increasing among organization studies. According to Laclau and Mouffe (1985), Spicer and Böhm (2007) warn about the social movement dynamic as an important space to analyze the organizational studies. Thus, it is intended, with this work to analyze the publications about the organizational

dimensions of the social movements in scientific papers of Brazilian Social Science Journal on the last decade. It is aimed, in this way, to give a theoretical enlargement to the organizational studies about the production alternatives of organizing.

### Keywords

Social Movements. Organizations. Alternative Practices.

### 1. Contextualização do Estudo

A partir dos anos sessenta, as ciências humanas começaram a se deparar com reflexões acerca da sua identidade, haja vista que certas premissas, bem como teorias e categorias se mostravam inadequadas à complexidade da realidade social vivenciada (COOPER; BURRELL, 1998). No campo organizacional, a fase antecessora dessas reflexões foi chamada por Reed (1992) de “idade da inocência” e os anos setenta, conforme o autor, foram palco de uma crise na teoria organizacional. Os questionamentos emergentes nesse período têm como base a constituição de novas formas organizacionais e de mecanismos de controle do comportamento social, o que remete à expectativa de um afastamento de formas organizacionais weberianas. Para Weber (1947), o predomínio de uma racionalidade instrumental na sociedade leva a um processo de dominação racional-legal, no qual a forma mais característica de organização social é a burocracia.

Clegg (1990) acredita que o aspecto fundamental da organização burocrática é o processo de diferenciação; assim, o autor considera pertencentes a uma época pós-moderna as organizações em que se pode identificar o movimento oposto, ou seja, a desdiferenciação. Sob uma lógica de comparação, Clegg (1990) comenta que as configurações das organizações contemporâneas, em detrimento das organizações modernas, apresentam disparidades e diferentes modos de racionalidade na sua construção. Segundo ele, isso se deve à relação estabelecida

com as culturas locais, com os processos de moldagem e de regulação institucional advindos do Estado e de outras agências de racionalização, cujos recursos usados no jogo de poder no âmbito das organizações são moldados por uma matriz de possibilidades. Clegg (1990) defende a ideia de que nem toda tese que utiliza a eficácia para ratificar a supremacia de um número limitado de formas organizacionais tem o respaldo que se imagina. Para argumentar esta afirmação, o autor contempla as histórias de sucesso econômico do Extremo Oriente, em que não há convergência com uma forma estrutural dominante, mas sim parece ser concedido espaço a uma diversidade de alternativas.

A despeito disso, mesmo diante do distanciamento do modelo burocrático de organização, por meio do movimento de desdiferenciação, nos casos apresentados pelo autor, o aparato técnico da burocracia se constitui de mecanismos que visam à otimização do controle e da dominação, os quais se julgam necessários à eficiência. Deste modo, depreende-se que a superação da modernidade poderia se manifestar pela efetiva superação dessa dominação, que nem sempre se consolida em novas formas organizacionais, pois algumas ainda são concebidas, fundamentalmente, sob a lógica do controle.

Nesta mesma linha de raciocínio, uma pesquisa realizada por Dellagnelo (2000) constatou um aumento no potencial de flexibilidade em uma série de organizações no que diz respeito às dimensões: tecnologia, estrutura e cultura organizacional. No entanto, a autora destaca que apesar de representar certo distanciamento da rigidez do modelo burocrático, a manifestação de outra racionalidade, que não a instrumental, é passível de questionamentos.

Para Paes de Paula (2002), até mesmo as novas teorias administrativas são tributárias das antigas escolas da administração, sendo que se persiste a manutenção das harmonias administrativas e do *ethos* burocrático. Ao revisitar o pensamento de Tragtenberg (1974), a autora afirma que, ao dissimular o conflito existente entre os interesses de empresários e trabalhadores, comprometem-se as energias individuais e sociais voltadas à democratização

das relações no mundo do trabalho. Todo este contexto acaba por legitimar as relações de dominação, que favorecem a produtividade e a ordem nas organizações, e que está muito longe de promover a liberdade do trabalhador.

Além das dificuldades de constatação empírica, estudos sobre novas formas organizacionais também apresentam suas fragilidades. De acordo com Palmer, Benveniste e Dunford (2007), embora já se estudem novas formas organizacionais por mais de vinte anos, negligenciam-se os diversos pressupostos inevidentes nos usos do termo “novas formas organizacionais”, por parte dos vários pesquisadores. Os autores constatam que estudiosos manifestam dificuldade em mensurar o que as diferencia de formas organizacionais tradicionais. Dentre os muitos motivos, destacam a inconsistência na linguagem e, por isso, sugerem que se analisem cinco diferenças-chave: o tipo de mudança, os resultados da mudança para nova forma organizacional, os condutores das mudanças para novas formas organizacionais, o nível de análise associado à discussão sobre novas formas organizacionais e o significado de novas formas organizacionais. Assim, defendem a adoção de um diálogo produtivo entre as novas formas organizacionais por meio de diferentes perspectivas teóricas, cujo objetivo é identificar em que áreas, de acordo com novas formas organizacionais, podem avançar e onde diferenças podem ser aceitas e respeitadas.

Diante de vários desses dilemas, com o tempo, foi possível observar que o interesse já não se centra na identificação da ruptura com o modelo weberiano, mas sim no conhecimento de formas alternativas de gestão que incorporem discussões a respeito da dominação e emancipação humanas dentro de sistemas sociais.

Com base nisso, Misoczki, Flores e Silva (2008) comentam que estudiosos das organizações precisam se expor a outras possibilidades: tanto àquelas já presentes em nosso campo disciplinar e que adotam uma abordagem processual do organizar, quanto à fertilização a partir do engajamento com outros campos disciplinares.

Nesta linha de raciocínio, Böhm (2006)

questiona desde práticas modernas até outras práticas organizativas, como movimentos sociais e outras formas de configuração de sistemas sociais alternativos, com o intuito de criar uma ruptura com as formas hegemônicas no âmbito organizacional. O autor tem como propósito reposicionar a teoria das organizações, ou seja, contestar algumas verdades advindas do discurso gerencialista, bem como de correntes críticas a este discurso.

Segundo o autor, a teoria organizacional não se restringe à esfera micropolítica, pois ela tem uma nítida relação com processos sociais de resistência à submissão ao sistema capitalista. Neste sentido, Böhm (2006) trata de um posicionamento organizacional diante dos ditames do *management*, em seguida, aborda o desposicionamento (contestação de tais ditames) e, por fim, constrói uma nova síntese dialética, ou seja, um projeto de reposicionamento, que nada mais é do que a reconstrução baseada nas deficiências de tal projeto, e que desconsidera as relações sociopolíticas.

Contudo, tanto o posicionamento como o desposicionamento apresentam suas limitações. Böhm (2006) comenta que muitos são os modos de gestão usados para legitimar vários discursos de desposicionamento. Surge, a partir disso, o interesse pela construção de uma teoria que comporte a contemplação de práticas alternativas de gestão, como movimentos sociais e outros movimentos de resistência aos modelos hegemônicos e aos discursos camuflados pelo desposicionamento. Deste modo, acredita-se na perspectiva de análise e formulação de efetiva crítica às formas de organização hegemônicas do capital.

Laclau e Mouffe (1985) afirmam que o conceito de hegemonia é uma resposta aos discursos essencialistas, os quais veem a realidade ser estruturada por leis econômicas específicas que dão origem a classes econômicas. Na opinião desses autores, a conceito de hegemonia foi introduzido para sugerir que a estruturação da realidade não depende apenas de necessidades econômicas, mas, também, de política e, portanto, de contingências estratégicas. Esses autores relatam que Gramsci (1971) foi um dos mais

importantes “antiessencialistas” que reconheceu o caráter contingente e histórico da classe trabalhadora; para ele, apesar das necessidades econômicas específicas, a classe operária é solicitada a articular as suas demandas dentro de um campo plural de política democrática (LACLAU; MOUFFE, 1985, p. 70). Hegemonia é, dessa forma, um conceito que visa a ampliar o significado da política para além do campo da produção econômica, bem como do Estado, para incluir a multiplicidade de relações da sociedade civil. Tal conceito, assim, organiza o controle dentro de todos esses três domínios.

Laclau e Mouffe (1985) expandem o trabalho de Gramsci ao conceitualizar hegemonia como uma formação discursiva. Seguindo Foucault (1991), eles argumentam que uma relação hegemônica deve ser entendida como uma formação discursiva que percorre diferentes esferas da realidade social. Para eles, lutas sociais, raramente, são articuladas dentro do perímetro confinado, por exemplo, no local de trabalho. Em vez disso, a área econômica do local de trabalho é controlada pelo Estado e legitimada por meio de uma contestada variedade de práticas da sociedade civil.

O argumento de Laclau e Mouffe (1985) foi embutido em uma conjuntura histórica específica, a qual, em meados da década de 1980, foi caracterizada pela: crise da esquerda (a crise da social-democracia e o projeto comunista), a ascensão do neoliberalismo (Thatcher e Ronald Reagan), bem como o surgimento dos chamados novos movimentos sociais, como: feminista, *gay*, verde, pacifistas e movimentos dos direitos civis de negros, dentre outros (BÖHM, 2006). A preocupação de Laclau e Mouffe (1985) foi lançar questionamentos acerca de políticas sociais específicas para estes desenvolvimentos que se caracterizam não apenas por preocupações da classe trabalhadora ou movimentos de trabalho, mas por uma multiplicidade de lutas discursivas.

Com base nas reconhecidas limitações dos estudos organizacionais para a compreensão de práticas alternativas de organizar e nas ideias de Laclau e Mouffe (1985) a respeito dos movimentos sociais e das práticas discursivas envolvidas neste campo, advoga-se que seja interessante uma aproximação entre esses dois

campos de estudos: teorias sobre movimentos sociais e teorias organizacionais.

Acredita-se que seja instigadora uma maior compreensão a respeito da dinâmica do organizar própria dos movimentos sociais, ou a dinâmica da organização da resistência, com intuito de proporcionar um alargamento teórico dentro dos estudos organizacionais no que tange às alternativas da produção do organizar. (COOPER; BURRELL, 1988).

Essa aproximação, de certa forma, vem acontecendo, porém, algumas críticas já foram desenvolvidas. Tilly (1988), por exemplo, contesta esta proximidade por advogar a ideia de que movimentos sociais não são organizações e, também, não representam organizações de um tipo especial. Conforme o autor, seguindo uma lógica evolucionista, os movimentos sociais são substituídos por organizações a partir do momento em que se formalizam.

Porém, ao se analisar seu comentário, pode-se entender que o autor restringe a sua concepção de organização ao aspecto formal, pautando-se em princípios weberianos afins à modernidade. Até mesmo em outro trabalho seu, desenvolvido com Tarrow e McAdam (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009), sem querer, esses autores contemplam a influência da organização informal na prática de um movimento social, ao citar que as pessoas aderem à ação coletiva muito por causa das redes de laços interpessoais do que em função da organização formal ou de incentivos individuais aos quais são submetidos.

Além disso, como diz Melucci (1994), os movimentos sociais são parte de uma realidade social, em que as relações sociais não são cristalizadas em estruturas. Os movimentos, como o próprio termo já induz, transitam e fluem em espaços não consolidados das estruturas e organizações sociais. Segundo o autor, os movimentos sociais permitem abordar os problemas mais gerais e questionar a teoria social, tratando de questões epistemológicas, como, por exemplo, o que é uma ação social.

Gohn (2006) sistematiza as principais teorias e paradigmas sobre movimentos sociais na produção das ciências sociais contemporânea; faz um estudo comparativo entre essas teorias, apontando convergências e divergências entre

os debates; apresenta o caso da América Latina e a inadequação de teorias correntes; bem como delinea tendências para os movimentos sociais no Brasil com base na globalização da economia, da política e das relações socioculturais.

Segundo essa autora, com exceção de alguns artigos publicados, a literatura sobre movimentos sociais, em termos teóricos, no Brasil, ainda é muito escassa. Ela comenta que a produção brasileira sobre os movimentos sociais apresenta três características marcantes: grande parte dos estudos é de natureza empírico-descritiva; há uma segregação dos estudos nas áreas acadêmicas e grande parte em cursos de pós-graduação; e existe uma adoção acrítica do paradigma europeu, em suas várias vertentes.

Ao encontro disso, Rosa *et al.* (2009), ao se remeterem aos estudos organizacionais, reconhecem a fragilidade dos estudos sobre movimentos sociais nesta esfera, quando apresentaram, no XXXIII Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, uma agenda de pesquisa direcionada aos aspectos organizacionais dos movimentos sociais na América Latina. Para efetivar tal estudo, os autores situaram os movimentos sociais na esfera da sociedade civil como objeto exclusivo de análise; contemplaram as dimensões, que chamaram de facetas - política, cultural e organizacional; e avaliaram o nível de interdisciplinaridade envolvido neste campo de estudo. (ROSA *et al.*, 2009).

Após um levantamento bibliográfico dos trabalhos publicados nos principais periódicos e eventos no campo da Administração, esses autores observaram que há poucos trabalhos publicados; entre estes, há pouca ou nenhuma ênfase nos aspectos organizacionais; quanto a estes, têm pouca interface com teorias organizacionais; e só um trabalho estabeleceu uma relação com os movimentos sociais no Brasil e na América Latina. Assim, eles questionaram como poderiam desatar os dois “nós”: o da *hegemonia* de estudos voltados para a organização produtiva, que dificultam análises vinculadas aos movimentos sociais; e o da *resistência* ao uso de teorias organizacionais para analisar movimentos sociais.

Com base nas limitações do modelo hegemônico de organizar, Cooper e Burrell

(1988) alertam para o reconhecimento de que a sociedade se caracteriza por forças heterogêneas e conflitantes. A ideia que surge é a de que a organização é um processo baseado não só na invenção de uma nova lógica econômica, mas também, em outro território organizado. Assim, evidencia-se a limitação do sistema exclusivamente pautado na lógica produtiva e se transcende à necessidade de análise para outros âmbitos da organização social.

Nesta linha de raciocínio, o segundo nó pode ser o reflexo da impressão repassada a outras áreas de conhecimento, no sentido de que o ‘organizar’ se fundamenta em restritos mecanismos rígidos de controle da produção e isso, supostamente, acarreta o receio da obstrução de características marcantes das ações coletivas - quais sejam: a fluidez e a inconstância - e, em especial, dos movimentos sociais (MELUCCI, 1994).

Na construção da referida agenda, Rosa *et al.* (2009) constataram que os trabalhos retratam a viabilidade de se analisar a dimensão organizacional desses movimentos, no campo da Administração e, com isso, desata-se o primeiro “nó” (hegemonia de estudos voltados para a organização produtiva), dando margem a outras análises do gênero. A despeito disso, nenhum desses trabalhos sobre movimentos sociais contemplou as teorias das organizações em seus estudos, mantendo o segundo “nó” intacto (resistência ao uso de teorias organizacionais para analisar movimentos sociais).

Diante destas tentativas de aproximação entre estudos acerca de movimentos sociais e organizacionais, bem como das limitações dos trabalhos até então realizados, julgou-se interessante analisar as publicações advindas do campo de Ciências Sociais no Brasil, mais especificamente da Revista Brasileira de Ciências Sociais, nos últimos dez anos, para averiguar o que se tem escrito a respeito da dimensão organizacional dos movimentos sociais.

## 2. Método de Pesquisa

Este estudo classifica-se como ensaio teórico e se baseou em artigos científicos

publicados na Revista Brasileira de Ciências Sociais, por ser a única revista brasileira classificada pelo Sistema Qualis (CAPES) como categoria A1. Delimitaram-se os últimos dez anos, pois a intenção era investigar o olhar concedido à dimensão organizacional nos últimos tempos, embora se reconheça que outras décadas foram mais expressivas na história dos movimentos sociais no Brasil.

Para melhor delimitar as unidades de leitura, buscaram-se artigos que tivessem as palavras “movimento” e “mobilização”, no corpo do seu texto. Posteriormente, foram excluídos os que não tratavam de movimentos sociais, especificamente, o que totalizou dez (10) trabalhos: três (3) publicados em 2001, um (1) em 2002, dois (2) em 2004, um (1) em 2005, dois (2) em 2006, e um (1) no ano de 2007.

Ao visar a uma compreensão mais ampla da produção do organizar, bem como a respeitar a dinamicidade e fluidez dos movimentos sociais, inicialmente, não foram definidas categorias de análise para o estudo da dimensão organizacional, tornando possível a revelação de novos *insights* aos estudos organizacionais, na busca pela compreensão de práticas alternativas aos modelos hegemônicos de organização existentes na área. Com a intenção de direcionar a análise, trabalhou-se com as seguintes dimensões: temas abordados, autores utilizados, conceitos adotados e tratamento explícito ou implícito ao tema.

### 3. Análise dos Trabalhos Selecionados

O trabalho de Eder (2001) trata da importância da classe social nos estudos sobre movimentos sociais; consiste em um estudo teórico, no qual o autor aborda questões relacionadas às mudanças culturais da sociedade e à nova configuração de uma classe - a classe média. O autor, em princípio, comenta que o discurso em termos de classe é considerado, por muitos, impertinente ao contexto da sociedade contemporânea, já que este não mais exprime uma configuração industrial, sendo suas ideologias distintas. Entretanto, ele se utiliza de uma estratégia oposta, que busca investigar até

que ponto os novos movimentos sociais são indicadores de novas divisões ou antagonismos sociais; tais divisões são percebidas como substitutas da antiga divisão de classe, baseada nas categorias capital e trabalho.

De acordo com Eder (2001), há de se reconhecer a explicação histórica para a obsolescência das classes sociais, mas não a explicação estrutural. Com essa pesquisa, ele identificou que certas variáveis socioestruturais (ascensão da classe média) e culturais (história das preocupações da classe média tal como são expressas nas diversas formas de radicalismo dessa classe) contribuem para a capacidade de agência coletiva com o objetivo de definir características em termos de conflitos ou antagonismos estruturais; além de uma terceira variável para diferenciar conflitos e antagonismos sociais que podem se tornar o campo das relações de classe e os que não podem fazê-lo.

No que tange aos temas abordados a respeito da dimensão organizacional, percebe-se que os aspectos culturais que envolvem os novos movimentos sociais recebem atenção do autor. Com a preocupação de operacionalizar a categoria “classe”, Eder (2001) destaca que alguns autores recorreram à análise da composição social de ativistas e dos apoiadores dos movimentos, bem como investigaram as dimensões culturais de protesto, por meio de interesses, normas e valores partilhados nos movimentos sociais. Nesta operacionalização, Eder (2001) não apresenta os autores utilizados, apenas em notas finais sugere leituras como: Clegg (1989), para tratar de normas institucionais; e Centers (1949), com relação a atitudes e valores. Além desses autores, Eder (2001) também recomenda a leitura de Cohen (1985), Offe (1985) e Melucci (1985, 1988, 1989).

Negrão (2001) aborda a realidade do messianismo no Brasil e busca prognosticar o futuro dos movimentos messiânicos. Para isso, ele se apoia em estudos realizados sobre três significativos movimentos messiânicos, quais sejam, Juazeiro, Canudos e Contestado, retomando questões teóricas e metodológicas. O autor comenta que tais movimentos não podem ser enquadrados em uma mesma categoria por apresentarem características que os diferem, em termos organizacionais, como, por exemplo,

liderança que, nos dois primeiros casos, é carismática, diferente do caso do terceiro. O tema da liderança é um elemento bastante contemplado nesse estudo.

Negrão (2001) constata que os movimentos messiânico-milenaristas tendem a se tornar escassos, mas não a desaparecer. No Brasil, tais manifestações surgem, em grande parte, nos centros urbanos que acolhem migrantes de origem rural, com problemas de integração ao novo ambiente. O autor chama a atenção para que se considere a pluralidade pela qual passa o ambiente religioso da cidade grande, já que migrantes abandonam suas crenças e optam por uma nova concepção religiosa, geralmente espírita; bem como a modificação do imaginário, das crenças, por meio do discurso dos líderes que empregam elementos esotéricos, ufológicos e proféticos, nos quais circulam preceitos míticos e rituais específicos. Assim, nota-se que, nesse trabalho, além da liderança, são explanados os temas referentes à cultura e à articulação dos movimentos com a sociedade. Ao abordar as peculiaridades organizacionais de tais movimentos, o autor usa, em especial os autores Monteiro (1974, 1977), Pereira de Queiroz (1957), Vinhas de Queiroz (1977), que estudaram, especificamente, cada um dos referidos movimentos.

Donadone e Grün (2001) contemplam a evolução das formas de gestão empresariais e a difusão e implementação da participação dos trabalhadores nesta gestão, não só sob a lógica econômica, mas também cultural, por meio da análise dos movimentos operário e sindical. Fica, desta forma, explícita a preocupação com o tema organizacional “participação”. Eles baseiam esse estudo em artigos da revista Exame de 1967 a 1990 e nos arquivos de publicações sindicais da década de 70 e 80 do Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Socioeconômicos (Dieese), além de utilizarem Bourdieu (1989) e Cole (1989) para estabelecer algumas de suas inferências.

Conforme os autores, o conceito de participação percorreu um caminho peculiar na sociedade industrial brasileira, nas duas últimas décadas do século passado, pois começou se configurando com estratégias mais radicais do movimento operário, em que havia um confronto

ao peleguismo sindical e ao autoritarismo do governo, para, no início deste século, passar a ser visto como uma ferramenta gerencial. Nos anos 70, membros do movimento sindical disputavam espaço com os gerentes que começavam a se apropriar do conceito. Nos anos 80, a balança do poder pendia mais para o lado gerencial e, nos anos 90, houve uma apropriação da temática “participação” pelo universo gerencial, o que neutralizou o papel dos sindicatos no tratamento do tema. Os autores citam Bourdieu para afirmar que houve um “alongamento dos circuitos de legitimação”, em que homens de ação aparecem para o público engajados com a primazia da palavra final sobre o sentido de “participação”, flexibilizando construções de sentido já produzidas pelos seus contendores, buscando a conveniência. Eles questionam até que ponto é possível se cogitar participação em uma conjuntura na qual os questionadores do processo são, funcional e ideologicamente, subordinados aos gerentes. Os autores comentam que muitos acadêmicos mesclam rigor científico com propaganda de consultoria, visando à autoridade científica e ao dinamismo intervencionista. Assim, paradoxos como estes criam conflitos táticos e semânticos sobre o tema, frente às constantes adaptações. A dependência e o antagonismo entre os grupos acabam por legitimar os conceitos e seus verbalizadores, ou seja, o conceito torna-se uma “obra sem autor”. Notou-se, no artigo em questão, a presença forte de discussões em torno de questões de poder/conflito (antagonismos), de formas de gestão empresarial e de estratégias de emancipação.

Maia e Fernandes (2002) comentam que o movimento social, ao mesmo tempo em que busca discussões internas, procura, também, ampliar seus debates públicos. Nesse estudo, as autoras focam o movimento antimanicomial, sua criação, a organização de sua estrutura administrativa, dentre outros aspectos. Incentivado por este movimento, o debate antimanicomial procura influenciar na socialização dos membros da sociedade, bem como na produção de conhecimento especializado por parte de instituições educacionais típicas. Elas baseiam-se em Habermas (1994) para afirmar que o debate não deve ser visto como um plano racional para

a sociedade, mas como uma avaliação crítica das razões de interlocutores acerca da sustentação ou não de normas vigentes.

As autoras tratam da questão da liderança e da cultura. Segundo elas, por mais que líderes e dirigentes de movimentos sociais tenham, supostamente, definições e soluções para os problemas, a formulação discursiva, reconhecida como um conjunto de vozes, pode contribuir, e muito, para a recolocação de algumas questões. Mas, para isso, cabe haver um processo de aprendizado consolidado em práticas interativas que deem espaço para a manifestação de visões; sendo, assim, um processo de interpretação coletiva e não só um procedimento de tomada de decisões. Maíe Fernandes (2002) defende a ideia de que, deste modo, os debates podem auxiliar no aperfeiçoamento de políticas institucionais e no subsídio de ações administrativas. Elas também mencionam que, frente à busca de autonomia e de oportunidades de escolha do doente mental, o Movimento Antimanicomial mostra como a dimensão da identidade coletiva está imbricada na individual e frisa a necessidade de condições advindas de serviços especializados para que a pessoa com esse tipo de deficiência tenha condições efetivas de definir os direcionamentos da sua vida. Para tecer suas arguições sobre os temas organizacionais deste movimento, as autoras se fundamentam em Fraser (1986, 1996, 1997), Melucci (1996) e Habermas (1974).

No artigo “Espaços deliberativos e a questão da representação”, Pinto (2004) discute a relação entre os princípios de participação e a representação nas atuais teorias e prática democráticas, as quais reconhecem a capacidade do regime em gerar justiça e inclusão social. Segundo a autora, há um consenso segundo o qual a democracia representativa da forma como se consolidou no século XX não dá conta dos problemas sociais e culturais contemporâneos, sendo necessárias formas alternativas de participação. No entanto, a autora se questiona até que ponto a substituição da representação pela participação como forma de solucionar problemas da democracia representativa não incorre nos mesmos limites delineados por esta.

Pinto (2004) apresenta experiências deliberativas na América Latina, na África, na

Ásia e na Europa, resultantes de um projeto de pesquisa dirigido por Boaventura de Souza Santos. Tais estudos mostraram que a sociedade civil tem êxito na sua organização quando há radicalmente ausência quase total do Estado ou quando o Estado assume grande parte das responsabilidades na referida organização. Pinto (2004) menciona que, de acordo com as análises de Íris Young (2000) - filósofa e cientista política estadunidense, da qual a autora adotou, significativamente, os seus trabalhos sobre inclusão e democracia -, pode-se vislumbrar uma ponte entre sociedade civil e Estado, mas com relação à representação, há dificuldades em expor suas formas de ocorrência. Os partidos políticos aparecem como relegados a segundo plano, sendo considerados um estorvo ou espaço para corrupção. Os instrumentos de interação entre a sociedade civil e a política institucional precisam de uma maior atenção voltada ao seu desenvolvimento. A teoria normativa da democracia associativa não consegue evitar distorções no processo participativo - como, por exemplo, a superparticipação de determinados grupos; assim, configura-se uma espécie de divisão de trabalho, em que as esferas de poder de instituições geridas pela representação são intocadas. Segundo Pinto (2004), quem não tiver espaço de representação tende a reproduzir a sua exclusão; e quanto mais houver processo de inclusão, mais haverá a necessidade de gerir desacordos, conflitos e discussões. Assim, a autora aborda os seguintes temas organizacionais: organização, interação, participação, conflitos e poder.

Mauro Almeida (2004) elaborou o artigo “Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas”. De acordo com ele, muitas vezes, pensa-se que poderes hegemônicos exercidos sobre populações e territórios nas margens de sistemas mundiais são incontestáveis; no entanto, por meio dessa visão, não haveria espaço para agentes locais na história. As alternativas podem estar em caminhos imprevisíveis, através dos quais se constroem fatos novos locais. Na década de oitenta, sindicalistas agrários converteram-se em seringueiros e houve uma mudança no discurso, na linguagem, ou seja, em vez da reivindicação por terra, houve a procura por grandes florestas

para uso coletivo, e a pauta de melhores preços cedeu lugar à defesa da natureza. Diante disso, os seringueiros conseguiram, no Alto Tejo, a expropriação anticapitalista e a posse coletiva da terra, em vez de serem expropriados pela frente capitalista e madeireira. Para isso, o autor aborda a articulação de várias personalidades, como Chico Ginu, Chico Mendes e Antônio Macedo. As ideias sobre ambientalismo, que circulavam em âmbito internacional, chegaram à floresta, junto com pessoas e recursos, os quais eram controlados por uma associação dirigida por Chico Ginu, enquanto as relações externas eram geridas por Chico Mendes.

Houve, então, um desenvolvimento desigual e combinado: desigual, pois houve diferenças profundas entre as práticas dos altos cursos de rio no Alto Juruá e o modo de vida de aliados do Rio de Janeiro e São Paulo; e combinado, porque os seringueiros associaram seu modo de vida a elementos externos, com vistas a sua autodefesa. Deste modo, seringueiros que eram marginalizados por uma estrutura global-nacional, tomaram partido em uma conjuntura única, usando meios materiais e simbólicos para construir alternativas históricas. Os seringueiros deixam de ficar a mercê de uma valorização com a chegada de cada novo ciclo econômico e passam a se portar como cidadãos, políticos, gerentes de associação, professores e pesquisadores. Frente a isso, com relação aos temas organizacionais, o autor contempla a questão da linguagem, dos símbolos e da identidade de forma muito relevante, utilizando autores que abordam o contexto dos seringueiros, como Almeida (1990), Wolff (1999), Pantoja Franco (2001); Anderson (1991), dentre outros.

Neves (2005) discute formas de superação do racismo que, segundo ele, eram saciadas por muitos por meio de propostas que revalorizavam manifestações culturais de origem africana, em busca de uma identidade negra que possibilitasse o acesso de militantes aos centros de decisão governamentais, sendo então priorizadas mudanças simbólicas.

O autor indaga o que acontece quando as políticas afirmativas do movimento negro começam a se expandir pelo país, se é apenas uma forma de reforçar a identidade de origem

africana ou se é capaz de alterar as desigualdades sociais. Ele comenta que, nos Estados Unidos, já se implantam políticas afirmativas desde os anos 60, mas não há consenso sobre a promoção de igualdade social. De acordo com críticos, tais políticas não são ações distributivas e só beneficiam certo número de indivíduos do grupo alvo da ação, mas, por outro lado, o caráter obrigatório dessas políticas conseguiu reduzir a discriminação racial no mercado de trabalho. O autor acredita que essas políticas não tiveram como objetivo combater a desigualdade social, mas sim integrar um grupo ou membros do grupo ao sistema, afastando barreiras que obstruíam o acesso; ou seja, são políticas reformadoras e não transformadoras da estrutura social.

No Brasil, um exemplo, são as políticas de cotas que, de acordo com experiências vivenciadas em outros países, não combateu desigualdade social de forma global, mas são as únicas medidas factíveis em curto prazo para engajar o Estado no combate à discriminação racial. Essas políticas mexem com a autoestima da população negra, mas o autor alerta para o fato de que isso não deveria fazer com que se obscurecessem as reivindicações por políticas públicas favoráveis à população discriminada. Com a política de cotas, uma parte do movimento reduziu suas expectativas à criação de uma classe média negra, que teria a missão de reduzir a desigualdade social. No entanto, conforme a experiência norte-americana, isso não tem significado uma ação dessa classe em favor dos negros mais pobres. Neves (2005) cita Nancy Fraser, ao mencionar que a depreciação do ideal socialista teve como resultado a redução do apelo mobilizador das lutas redistributivas, cuja dimensão da cidadania pode ficar em segundo plano. Assim, para tratar do assunto, o autor utilizou os temas organizacionais ligados aos modos de articulação do grupo na sociedade, às questões de poder e às estratégias adotadas, tendo como referência Mendonça (1996), Emcke (2000), Bauman (2003) e Hanchard (1996).

França (2006) realizou um estudo de caso para analisar o movimento homossexual contemporâneo diante do fortalecimento de um mercado específico dirigido a esse público. Para isso, averiguou as relações desse movimento e o

mercado de consumo segmentado direcionado a homossexuais em São Paulo, por meio da discussão sobre atuações de travestis no movimento. De acordo com França (2006), imbricam-se as lógicas de quatro grupos: um grupo de travestis que deseja frequentar estabelecimentos destinados ao público homossexual; outro, de atores do mercado segmentado que se recusa aceitar a presença de travestis, a fim de preservar o nicho de consumidores; um grupo de *gays*, militantes e não militantes que apoia a diversidade sexual e a não segmentação; e um quarto grupo que defende estabelecimentos exclusivos para interação entre homens como forma de identidade homossexual.

A autora frisa a dinamicidade das relações de poder no âmbito do movimento e na sociedade como um todo, ou seja, aborda as fissuras, os conflitos e as contradições existentes dentro do movimento; afirma que este se articula sob a lógica de negociação entre diferentes identidades, sendo evidente o caráter contingente das alianças estabelecidas. Os anseios dos travestis podem ser entendidos como uma reiteração da norma ou uma subversão ao movimento, já que são desestabilizadas as suas estruturas normativas. Assim, França (2006) destaca o que acontece quando um grupo socialmente marginalizado busca direitos mediante uma prática específica a ser negociada com seus “aliados naturais”. Como temas organizacionais, destacam-se liderança e estratégia, mas além de Butler, Laclau e Zizek (2003) os outros autores adotados neste estudo contemplam, especificamente, os movimentos sociais homossexuais e de gênero.

Favareto (2006) busca, em seu artigo “Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil”, demonstrar articulações e as fraturas ocorridas ao longo da história do novo sindicalismo rural. A década de noventa foi marcada por muitos deslocamentos, tanto na expressão do novo sindicalismo sindical como nos seus parceiros e aliados. Além das questões internas a essa vertente sindical, as readequações em seu próprio projeto sindical - a filiação da Contag à CUT e a adoção da agricultura familiar como identidade e público prioritário das ações - resultaram em rearranjos do conjunto de forças que compõem os movimentos sociais

rurais. Conforme o autor, observa-se que houve uma ruptura, na medida em que se passou a ter uma posição mais pragmática diante de projetos políticos, em que ora há um posicionamento crítico, ora pendem-se à proposição e negociação.

Diante disso, a presença do novo sindicalismo é quase nula em locais em que predominam agricultores mais capitalizados, mas é forte em regiões de predomínio da agricultura familiar de “transição”. No Nordeste, o novo sindicalismo vem acontecendo tanto no agreste como no sertão; enquanto no Norte, o sindicalismo cutista abrangeu quase a totalidade de sindicatos. As maiores possibilidades de crescimento em termos sindical encontram-se no Sudeste e Nordeste; já no Sul, há uma disputa entre novo sindicalismo e o sindicalismo oficial. Segundo o autor, essa multiplicidade faz com que o novo sindicalismo se depare, em alguns casos, com a necessidade de ações políticas de ruptura e, em outros, com a necessidade de processos sociais de inserção de agricultores no mercado. Favareto (2006) comenta que, nas três últimas décadas, os elementos que respondem pela estrutura sindical mudaram significativamente e, a partir dessa nova configuração de identidades e oposições, suas lideranças construirão futuras etapas.

Assim, no trabalho de Favareto (2006), encontram-se os seguintes temas organizacionais: estrutura, identidade, estratégia e lideranças, mas não os discute, apenas os apresenta de forma superficial e complementar à história do sindicalismo rural. Tais temas foram apresentados, com alicerce, dentre outros autores, em Antunes (1995), Veiga *et al.* (2001); Abramovay (2000) e Favareto e Demarco (2004).

Santos (2007) comenta que, ao longo dos tempos, o movimento homossexual passou por desafios e transformações: de um movimento literário e contracultural, passou a ter uma feição mais integrativo-corporativa, incorporando atores importantes como o Estado e o mercado. Tal feição é acompanhada pelo movimento na mídia, pelas atividades artísticas e pela legitimidade das reivindicações homossexuais diante da sociedade. A interação do movimento com o Estado foi fundamental frente a uma política de combate à AIDS, que possibilitou, no Estado de São Paulo, a

aprovação da lei n.10.948, em 05 de novembro de 2001, além de levar a questão da diversidade sexual a outras esferas da ação estatal.

A confluência de fatores externos (estrutura de oportunidades políticas) e internos (capacidade de mobilização e inovação nos repertórios de ação coletiva) demonstra o poder adquirido pelo movimento na inserção de suas demandas na agenda pública. No entanto, o autor menciona que o grande número de assassinatos de homossexuais e a ampla homofobia revelam o expressivo desafio a ser transportado pelo movimento na garantia de direitos humanos desse grupo. Os elementos organizacionais mais evidentes neste estudo foram: as formas de articulação do movimento com as políticas institucionais brasileiras, as estratégias dos movimentos e a inovação adotadas nos piquetes. Nos comentários sobre inovação, Santos (2007) usa os artigos publicados na Folha de São Paulo; para estratégias, adota Galvão (2000); e Tarrow (2004), para tratar das articulações.

Diante desta análise, foi possível notar que em todos os trabalhos, há uma manifestação explícita, ou seja, deliberada dos temas organizacionais; no entanto, estes não são desenvolvidos à luz de fundamentos organizacionais. Em alguns dos trabalhos, como, por exemplo, os de Donadone e Grün (2001) e de Maia e Fernandes (2002), adotam-se, respectivamente, Bourdieu e Habermas, que são estudiosos que transitam nos estudos organizacionais; porém, em grande parte dos artigos, os temas relativos ao organizar são comentados sob os alicerces dos estudos sobre movimentos sociais.

#### 4. Considerações Finais

Após a leitura analítica dos dez (10) artigos, pôde-se constatar que grande parte dos trabalhos apresentados não se estende à dimensão organizacional. Muitos temas referentes à organização são citados, mas de forma expressivamente superficial; os autores não aprofundam o assunto, apenas citam essa questão como uma característica do movimento

social apresentado, ficando evidente que a preocupação maior dos autores é com a ideologia do movimento.

Ao analisar a dimensão organizacional, houve uma proximidade expressiva com os elementos antropológicos e comportamentais que são tratados na Administração, porém têm seus alicerces em outros campos de conhecimento. Já se esperava que esta perspectiva predominasse na literatura analisada, em função da natureza que move a formação de um movimento social, a qual se pauta em convicções, adesões dos grupos e, também, a contraposição a algo que gera a luta entre as partes envolvidas.

Dentre os temas mais citados, destacaram-se: poder, articulação, estratégia, cultura, liderança, estrutura e participação. Além destes, também foram mencionados: comunicação, inovação e outros subtemas que podem ser enquadrados nos destaques citados, como interesses, integração, políticas etc.

A respeito de poder, os trabalhos contemplam de modo significativo as questões de disputa, os conflitos existentes entre os grupos e dentro dos próprios grupos, como, por exemplo, no artigo “Cada macaco no seu galho?”, quando França aborda as subdivisões que tendem a enfraquecer o movimento homossexual. Além disso, também se enfatiza a caracterização dos interesses das partes envolvidas na luta.

A forma de articulação entre os membros, a integração entre o movimento e a esfera pública, bem como a sua aceitação e ligação com demais membros da sociedade civil foram, também, assuntos que vieram à tona em certos trabalhos, como no de Pinto (2004). Esta articulação, ou seja, a integração mensurada em muitos artigos, segundo autores como Neves (2005), consagram-se, dentre outras formas, com base em mecanismos de comunicação persuasivos, os quais passam a compartilhar valores do movimento com a sociedade e que servem como uma estratégia relevante neste contexto.

Este compartilhamento de valores consolida a evidente preocupação dos autores acerca da cultura do movimento. Negrão (2001), por exemplo, ao tratar dos movimentos messiânicos, dedica uma atenção significativa ao quesito crença, envolvendo o imaginário e

o poder de abstração das pessoas acerca dos movimentos por ele abordados. Nesta linha de raciocínio, pôde-se constatar que as lideranças dos movimentos receberam um expressivo realce, sendo que, em muitos casos, sobrecarregaram sobre os líderes a responsabilidade em torno da dinâmica do movimento e do poder de conquista de novos adeptos, da manutenção dos seus membros e persuasão de outras esferas, como do poder público, a exemplo do caso do trabalho de Santos (2007). Deste modo, os líderes têm a incumbência de envolver pessoas e tarefas no âmbito do movimento e, seguindo esta lógica, são tecidos comentários sobre a estrutura organizacional dos movimentos, tal como tratou Eder (2001), que menciona características dos novos movimentos sociais, em termos socioestruturais.

A participação é um tema organizacional que também permeou muitos trabalhos, sendo que, geralmente, ao se referir à participação no movimento, os autores trataram da forma como ela era concebida e instrumentalizada. O artigo de Donadone e Grün (2001) foi o que, como já comentado, abordou este tema mais intensamente, sendo a sua concepção o forte desse trabalho.

Quanto aos autores citados nos artigos, notou-se que, na maioria dos trabalhos, o(s) autor(es) realiza(m) uma forma de relato dos movimentos e nem sempre as obras utilizadas como referência são citadas no corpo do texto. Para reduzir esta reticência, as notas estabelecidas no final do artigo são uma forma de comunicação do autor com o leitor, o que ofereceu, neste estudo, indícios para a identificação de autores que foram base para as análises. Também, foi possível constatar que poucos autores utilizados para tratar da questão organizacional são estudiosos específicos desta área, sendo que a maioria dos trabalhos aborda tais temas à luz da literatura sobre movimentos sociais.

Assim, depreende-se que o olhar da Revista Brasileira de Ciências Sociais à dimensão organizacional dos movimentos parece, ainda, tímido, já que negligencia muitos detalhamentos das categorias apresentadas; e suspeita-se que militantes e estudiosos sobre movimentos sociais tenham o receio da abordagem sobre outras formas de organizar, haja vista que o modelo

hegemônico de organizar é o gerencial, o qual pode comprometer a fluidez, a imprevisibilidade e despreocupação com os aspectos teleológicos, pertinentes à essência dos movimentos sociais.

## Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA, 4., 2000, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2000.

ALMEIDA, Mauro W. As colocações como forma social: sistema tecnológico e unidade de recursos naturais. **Terra Indígena**, ano 7, v. 54, p. 29-39, 1990.

\_\_\_\_\_. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-52, jun. 2004.

ANDERSON, Anthony. Forest management strategies by rural inhabitants in the Amazon Estuary. In: GOMEZ-POMPA et al. (Ed.). **Rain forest regeneration and management**. Paris: Unesco, 1991. p. 351-360.

ANTUNES, Ricardo. **O novo sindicalismo no Brasil**. 2 ed. Campinas: Pontes, 1995.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

BÖHM, Stephen. **Repositioning organization theory**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

BOURDIEU, P. **La noblesse d'état**. Paris: Ed. De Minuit, 1989.

BUTLER, J.; LACLAU, E.; ZIZEK, S. **Contingência, hegemonía, universalidade: diálogos contemporâneos em la izquierda**. Tradução de Cristina Sardoy e Graciela Homs. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

CENTERS, R. **The psychology of classes: a study of class consciousness**. Nova York: Russel & Russell, 1949.

- CLEGG, S. H. **Modern organizations**: organization studies in the postmodern world. London: Sage Publications, 1990. Cap. 7.
- \_\_\_\_\_. **Organizational theory and class analysis**: new approaches and new issues. Berlin; New York: de Gruyter, 1989.
- COHEN, J. H. Strategy or identity: new theoretical. **Social Research**, v. 4, n. 52, p. 663-716, 1985.
- COLE, R. **Strategies for learning**: small group activities in American, Japanese and Swedish industry. Berkeley: University of California Press, 1989.
- COOPER, Robert; BURRELL, Gibson. Modernism, postmodernism and organizational analysis: an introduction. **Organizations Studies**, v. 1, n. 9, p. 91-112, jan. 1988.
- DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis. Novas formas organizacionais: se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organização? **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 7, n. 19, p. 19-34, set./dez. 2000.
- DONADONE, Júlio César; GRÜN, Roberto. Participar é preciso! Mas de que maneira? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 47, p. 111-125, out. 2001.
- EDER, Klaus. A classe social tem importância nos estudos dos movimentos sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 05-27, jun. 2001.
- EMCKE, Carolin. Between choice and coercion: identities, injures and different forms of recognition. **Constellations**, v. 7, n. 4, p. 483-495, 2000.
- FAVARETO, Arilson. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 27-44, out. 2006.
- \_\_\_\_\_; DEMARCO, Diogo. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados brasileiros. In: SCHNEIDER Sérgio et al. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p.121-146.
- FOUCAULT, M. **Discipline and punish**: the birth of the prison. London: Penguin, 1991.
- FRANÇA, Isadora Lins. “Cada macaco no seu galho?”: Poder, identidade e segmentação de mercado no movimento homossexual. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p.103-115, fev. 2006.
- FRASER, Nancy. Toward a discourse of ethic of solidarity. **Praxis International**, v. 5, n.4, p. 421-432, 1986.
- \_\_\_\_\_. Multiculturalism and gender equity: the U.S. ‘difference’ debates revised. **Constellations**, v. 3, n. 1, p. 61-72, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Justice interrupts**: critical reflections reflections on the “post-socialist” condition. Londres: Routledge, 1997.
- GALVÃO, Jane. **Aids no Brasil**: a agenda de construção de uma epidemia. São Paulo: ABIA/ Editora, 2000. v. 34.
- GOHN, M. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 2006.
- GRAMSCI, A. **Selection from prison notebooks**. London: Lawrence & Wishart, 1971.
- HABERMAS, Jürgen. On social identity. **Telos Spring**, v. 19, p. 91-103, 1974.
- \_\_\_\_\_. Struggle for recognition in the democratic constitutional state. In: GUTMANN, A. (Ed.). **Multiculturalism**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- HANCHARD, Michael. Resposta a Luíza Bairros. **Afro-Ásia**, n.18, p. 227-233, 1996.
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**: London: Verso, 1985.
- MAIA, Rousiley C. M.; FERNANDES, Adélia B.

O movimento antimanicomial como agente discursivo na esfera pública. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p.157-171, fev. 2002.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a02.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a02.pdf). Acesso em: 24 set. 2010.

MELUCCI, Alberto. **Challenging codes: collective action in the information age**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais, inovação cultural e o papel do conhecimento. In: AVRITZER, L. (Coord.). **Sociedade Civil e democracia**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1994. p. 183-212.

\_\_\_\_\_. The symbolic challenge of contemporary movements. **Social Research**, v. 52, n. 4, p. 789-816, 1985.

\_\_\_\_\_. Getting involved: identity and mobilization in social movements. In: KLANDERMANS, B.; KRIEST, H.; TARROW, S. (Ed.). From structure to action: comparing social movement research across cultures. **International Social Movement Research**, Greenwich: JAI Press, 1988. p. 329-348. V.1.

\_\_\_\_\_. **Nomads of the present**. Social movements and individual needs in contemporary society. Londres: Hutchinson Radius, 1989.

MENDONÇA, Luciana F. M. **Movimento negro: da marca de inferioridade à construção da identidade étnica**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

MISOCZKI, M.C. A.; FLORES, R. K.; SILVA, S. M. G. Estudos organizacionais e movimentos sociais: o que sabemos? Para onde vamos? **Cadernos EBAPE. BR**, v. 6, n. 3, p.1-14, set. 2008.

MONTEIRO, Duglas Teixeira. **Os errantes do novo**

**século** - um estudo sobre o surto milenarista do Contestado. São Paulo: Duas Cidades, 1974.

\_\_\_\_\_. Um confronto entre Juazeiro, Canudos e Contestado. In: FAUSTO, Boris (Ed.). **História geral da civilização brasileira**. São Paulo: Difel, 1977. tomo. III, v. 2.

NEGRÃO, Lísias Nogueira. Revisitando o messianismo no Brasil e profetizando seu futuro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 119-129, jun. 2001.

NEVES, Paulo Sérgio da C.. Luta anti-racista: entre reconhecimento e redistribuição. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 81-96, out. 2005.

OFFE, C. Bemerkungen zur spieltheoretischen Neufassung des Klassenbegriffs bei Wright und Elster. **Prokla**, v. 15, p. 83-88, 1985.

PAES DE PAULA, A. Tragtenberg revisitado: as inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p.127-144, jan./fev. 2002.

PALMER, Ian; BENVENISTE, Jodie; DUNFORD, Richard. New organizational forms: towards a generative dialogue. **Organization Studies**, v. 28, n. 12, p. 521-536, 2007.

PANTOJA FRANCO, Mariana. **Os Milton: cem anos de historia familiar nos seringais**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

PEREIRA DE QUEIROZ, Maria Isaura. **La guerre sainte au Brésil: le mouvement messianique du Contestado**. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, 1957.

PINTO, Célia Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 97-113, fev. 2004.

REED, M. Introduction. In: REED, M; HUGHES, M. **Rethinking organization**: new directions in organization theory and analysis. London: Sage Publications, 1992.

ROSA, Alexandre Reis; MENDONÇA, Patrícia; ALVES, Mário Aquino. Por uma agenda de pesquisa sobre Movimentos Sociais na América Latina. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - ANPAD, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Mobilizações homossexuais e Estado no Brasil: São Paulo (1978-2004). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 121-173, fev. 2007.

SPICER, A.; BÖHM, S. Moving management: theorizing struggles against the hegemony of management. **Organization Studies**, v. 28, n.11, p. 1667-1698, 2007.

TARROW, Sidney. **El poder en movimiento**: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. 2ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 2004.

TILLY, Charles. Social movements: old and new. In: KRIESBERG, L. (Ed.). **Research in social movements, conflict and change**. Greenwich: JAI Press, 1988. p. 1-18.

TRATENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

VEIGA, José Eli et al. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. **Série Textos para discussão**, 1, Brasília, Nead/MDA, 2001.

VINHAS DE QUEIROZ, Maurício. **Messianismo e conflito social** (A guerra sertaneja do Contestado: 1912-1916). 2ª ed. São Paulo: Ática, 1977.

WEBER, M. **The theory of social and economic organization**. Glencoe, Ill: Free Press, 1947.

WOLFF, Cristina S. **Mulheres da floresta**:

uma história – Alto Juruá, Acre (1890- 1945). São Paulo: Hucitec, 1999.

YOUNG, Iris. **Inclusion and democracy**. Oxford, Oxford University Press, 2000.





**OS GRILHÕES DA GESTÃO PÚBLICA:  
O PROCESSO DECISÓRIO E AS FORMAS  
CONTEMPORÂNEAS DE DOMINAÇÃO  
PATRIMONIALISTA**

**The shackles of public management:  
decision-making and contemporary forms  
of patrimonial domination**

Édi Augusto Benini\*  
Élcio Gustavo Benini\*\*  
Henrique Tahan Novaes\*\*\*

\*Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Professor Assistente (UFT). Endereço: Rua do Dólar, 412, Vila Carlota, Campo Grande/MS. CEP: 79051-530. E-mail: edibenini@hotmail.com

\*\*Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Professor Assistente (UFMS). Endereço: Rua do Dólar, 412, Vila Carlota, Campo Grande/MS. CEP: 79051-530. E-mail: elciobenini@yahoo.com.br

\*\*\*Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas. Professor Assistente Doutor (UNESP). Endereço: Rua José Camarinha, 435, Bairro Maria Isabel, Marília/SP. CEP: 17516-220. E-mail: hetanov@yahoo.com.br

## Resumo

Pretende-se, com este trabalho, abordar a administração pública brasileira, especialmente o papel central dos “dirigentes públicos” indicados por imperativos de governabilidade política, principalmente nas relações executivo e legislativo. Enquanto a forma de escolha desses dirigentes tem um peso considerável sobre o resultado das políticas públicas, a chamada “nova administração pública”, ou administração pública gerencial, declara que a ineficiência do setor público é causada pelo excesso de controle, formalismo e funções, propondo, além da redução do seu escopo e patrimônio, formas ditas “gerenciais” de formulação e execução de políticas públicas. Com isso, questiona-se até que ponto são válidos os pressupostos da administração pública gerencial, e em que medida tal proposta supera o atraso na gestão pública ou, ao contrário, apenas encobre os

mecanismos que impedem a sua democratização efetiva. Para sustentar e dar subsídios a esta argumentação, buscou-se recuperar, de forma articulada, tanto a análise crítica das organizações burocráticas, como uma análise histórica da formação do Estado brasileiro.

## Palavras-chave

Administração Pública. Democracia. Cargos Públicos.

## Abstract

This article approaches the Brazilian public administration, especially the central role of “director-general” indicated by the imperatives of political governance, especially in relations

executive and legislative. While the form of choosing leaders have an important bearing on the outcome of public policy, the so-called “new public management” states that public sector inefficiency is caused by excess of control, formalism and functions. The new public management proposes reduction of scope of the State and its patrimony as well as a managerial form of formulation and implementation of public policies. Thus, we question if these assumptions are valid in public management, and if this proposal overcomes the delay in public administration or, rather, only conceals the mechanisms that prevent effective democratization. To sustain this argument, we turned to the critical analysis of bureaucratic organizations as well as the historical analysis of the formation of the Brazilian state.

### Keywords

Public Administration. Democracy.  
Director-general

### 1. Introdução

Partindo do reconhecimento de que o atraso político e o uso reiterado de práticas contrárias ao interesse público não apenas persistem no cotidiano da gestão pública brasileira, como também se cristalizam na própria estrutura do Estado e num determinando conjunto de formas e canais de codeterminação na relação Estado e Sociedade, é que procuramos discutir, no espaço deste texto, um elemento que, talvez, seja o pilar principal de sustentação dos “grilhões” privados e patrimonialista da gestão pública: a problemática dos dirigentes públicos, especialmente no que diz respeito aos processos decisórios de escolha, nomeação e, por consequência, de direção e avaliação do serviço público.

Tendo em vista que, segundo uma considerável análise de importantes pesquisadores (DEMO, 2006; MOTTA, 1986),

a Administração Pública no Brasil ainda é estruturada por uma lógica patrimonialista, advogamos que o principal determinante deste tipo de gestão pública reside na dinâmica dos “cargos de confiança de governo” - também conhecidos como “cargos de livre provimento”. Estes abrangem quase a totalidade dos cargos de direção nas múltiplas organizações estatais e determinam, decisivamente, a natureza das ações do aparelho estatal (CÂMARA, 2009).

Nesse horizonte, procuramos elaborar uma perspectiva explicativa e reflexiva que possibilite clarear as razões e mecanismos do atraso persistente na gestão pública brasileira e, com isso, enfatizar a importância e a pertinência da problemática da organização do aparelho estatal, principalmente em relação à luta histórica por sua democratização efetiva. Dito de outra forma, procuramos evidenciar quais são os determinantes que impedem a superação do Estado capitalista brasileiro.

A abordagem do objeto em questão foi composta por uma linha argumentativa que, em um primeiro momento, realizou - por meio de análise histórica da realidade imediata - a recuperação das principais questões teóricas e estudos críticos do contexto brasileiro. Teve-se a perspectiva histórica como fonte de análise principal, em conjunto com uma apreensão preliminar, a partir de fatos reiterados e notórios, das dinâmicas estruturantes da administração pública brasileira, sob um olhar crítico e investigativo, para que, em um segundo momento, o concreto fosse reconstruído, já não como um concreto imediato, mas como uma “síntese de múltiplas e complexas determinações” (MARX, 2003, p. 248).

Apesar de aparente deficiência empírica, advogamos que apreender a realidade da administração pública brasileira, de tal forma que seja possível construir um objeto de estudo e uma reflexão teórica significativos e abrangentes, ainda que a primeira vista seja limitada, no que diz respeito à correta apuração de dados e variáveis (que muitas vezes não são disponibilizados), pode-se perfeitamente

buscar uma orientação investigativa, uma vez que alguns fatos são de conhecimento público e notório. O problema reside, exatamente, em discernir o que tais fatos ocultam - o mundo das aparências - e o que esses mesmos fatos podem revelar - a busca da essência dos fenômenos -, permitindo, dessa forma, recuperar o movimento e algumas dinâmicas-chave de análise, desde que corretamente compreendidas e confrontadas com todo o conhecimento teórico já acumulado.

Recorrendo a esse caminho dialético, é que vamos iniciar a discussão da temática aqui proposta primeiro lançando mão de um esforço de agregar e compreender alguns fatos e notícias recorrentes sobre o funcionamento da Administração Pública Brasileira, para, em seguida, realizar uma análise mediada por categorias conceituais que articulem chaves essenciais de apreensão do objeto de estudo, abrindo a possibilidade de uma posterior síntese e/ou criação de novas matrizes explicativas.

## 1. A *Práxis* da Administração Pública Brasileira – da aparência a essência

### 1.1 Questões latentes e perplexidades

Podemos observar, tanto nos grandes meios de comunicação, como também em algumas perspectivas teóricas de inspiração neo-clássica ou liberal, a insistente desqualificação da esfera pública, taxada como sendo, supostamente, um *lócus* permeado por ineficiências, pela “pequena política”, pelo “comodismo” por parte dos servidores concursados, estrutura autorreferenciada de controle e, enfim, como sendo o principal obstáculo para o livre desenvolvimento das forças produtivas e bem-estar geral.

O Estado brasileiro, segundo tal concepção, é visto como o grande culpado da crise econômica dos anos 1980 e 1990 (as chamadas “décadas perdidas e/ou vendidas”), explicação esta que pode ser observada, de forma clara, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,

que elege como vilão o Estado e suas formas de intervenção na reprodução material da sociedade (BRASIL, 1995), silenciando sobre outras questões advindas da própria estrutura econômica de uma nação subordinada, dependente e com vários projetos de sociedade (ou, simplesmente, projetos de dominação) em conflito ou disputa.

Um dos principais argumentos para justificar essa visão do Estado como “vilão” é a crítica, também persistente, de uma excessiva carga tributária, criando a imagem de que “pagar impostos”, ou contribuir com o fundo público, é um mal em si, sem nenhuma referência ou ponderação mais aprofundada dos significados e problemáticas da formação e distribuição da riqueza social.

De fato, há que se reconhecer que é um grande desafio compreender, além das aparências ou visões imediatistas, porque o Estado Brasileiro alcançou, no ano de 2009, uma carga tributária próxima aos 34,28% do PIB (Produto Interno Bruto)<sup>1</sup>, patamar este comparável ao dos países considerados “desenvolvidos”, mas, ao mesmo tempo, suas políticas públicas, como um todo, vêm apresentando resultados e um retorno pouco satisfatório para a população. Ressaltamos que esse baixo retorno está expresso em diversos indicadores, como baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), alta concentração de renda (configurando numa das sociedades mais desiguais do mundo) e altos níveis de pobreza, marginalidade e violência. Conjuntamente a essas questões, tem-se uma série de problemas estruturais em vários setores, como no sistema de saúde, educação, desenvolvimento rural e infraestrutura, e um persistente, ou mesmo crescente, fluxo de riquezas para o exterior, por meio ou do pagamento das obrigações da dívida pública (que em 2010, segundo o movimento “auditoria cidadã da dívida pública”, ultrapassou a marca dos 40% do orçamento público federal), ou na forma de remessas de lucros<sup>2</sup>.

Temos, aqui, tanto questões que dizem respeito a eficiência (melhor uso dos recursos) e eficácias (cumprimento dos objetivos e metas) das

ações da gestão pública, como também a questão da efetividade (entendimento correto das causas de um problema) das políticas públicas analisadas em conjunto.

As explicações das causas dessa realidade problemática são várias e, muitas vezes, desconhecidas. Há desde argumentos excessivamente simplistas até posturas ideológicas de certa forma preocupantes, como aquelas nas quais se declara que a própria ideia de bem público e democracia são custosos demais e barreiras para o desenvolvimento<sup>3</sup>. No limite, dentro de tal lógica, o atendimento às necessidades ou mesmo aos anseios de cada ser humano e de cada cidadão passa a ser visto como problema e não como objetivo primordial de uma nação que quer ser, minimamente, civilizada.

Sem desconsiderar uma análise metodológica de “longo alcance”, que evidencia o caráter predominantemente burocrático e capitalista dos Estados Nacionais - uma vez que boa parte do fundo público está direcionado para interesses privados de organizar ou mesmo fomentar a acumulação de capital -, mas, tendo tais referências como contexto do presente argumento, nossa análise elege as dinâmicas de “médio alcance”, do Estado, como eixo de investigação e reflexão.

Dessa forma, considerando toda a reflexão crítica já acumulada, especialmente no campo da ciência política e da sociologia, sobre a particularidade do Estado Brasileiro, entre outros assuntos correlatos, nosso foco foi o de aprofundar esse debate no que diz respeito à dinâmica da administração pública nos seus determinantes decisórios. Isso porque entendemos que, no intervalo entre as grandes opções políticas e a ponta de execução das políticas públicas, existe um espaço intermediário de decisão que afeta, de maneira direta, o grau de eficácia e eficiência das ações do Estado Brasileiro, ou mesmo a própria qualidade e postura dos trabalhadores do aparelho estatal (“servidores públicos”). Este intervalo é pouco percebido socialmente. Tal espaço é, justamente, o campo da administração pública

no seu aspecto mais delicado, a saber: o processo decisório e a distribuição do poder, estruturados na dinâmica de escolha dos dirigentes públicos.

Nessa perspectiva, é importante esclarecer que uma coisa é estruturar a direção macro política, econômica e ideológica de uma sociedade, opções estas que seriam, em princípio e não exclusivamente, processadas e condensadas dentro da dinâmica político-eleitoral e determinadas pelas relações sociais e estrutura econômica. Outro ponto diz respeito como e de que forma serão encaminhadas tais macrodiretrizes, o que implica, também, numa forte dimensão de disputa política - no sentido de formação do “interesse público” dentro de um processo permeado por inúmeras decisões, estas não menos importantes.

Essa dimensão, ou momento, é pautada pela arena administrativa e não, como nas grandes decisões de Estado, pela arena eleitoral, ou seja, nem a arena eleitoral reduz ou esgota o processo político, e nem a arena administrativa prescinde ou está ausente dele; ambos são momentos diferenciados e constitutivos na concretização do chamado “interesse público” - ainda que tal interesse não seja, de fato e a rigor, a expressão de uma “vontade geral”.

## **1.2. A hegemonia da administração pública gerencial**

A administração pública gerencial surge no contexto de crise fiscal do Estado que expressa, por um lado, uma crise econômica, logo, dificuldades de arrecadação e aumento do custeio, e, por outro, crise de pagamento da dívida pública (com o aumento expressivo dos juros). Aqui, começa a ganhar mais força o Estado Mínimo para os trabalhadores e o Estado Máximo para o capital, principalmente para o capital financeiro que, como vimos, abrange parcelas crescentes do orçamento público federal.

Nesse cenário, o baixo crescimento e a crise da dívida diminuem a capacidade de investimentos públicos, ao mesmo tempo

que potencializam as práticas patrimonialistas que, historicamente, veem no fundo público uma fonte para manter *status* e renda em patamares elevados nos momentos de crise econômica generalizada. Trata-se, então, de múltiplos passivos que determinam a agenda pública. Como consequência, desencadeia-se um conjunto de processos de desmonte de ações e prioridades públicas, bem como a precarização das rotinas administrativas. Logo, evidenciaram-se, num segundo momento, de forma explícita e quase insustentável, as falhas operacionais e um processo administrativo por demais oneroso e formalista. É justamente neste contexto no qual se inscreve a ideia-proposta de se constituir, no Estado Brasileiro, uma administração pública gerencial.

Tal proposta, inspirada no “gerencialismo” anglo-saxão, inclui uma suposta noção de avanço e progresso na gestão pública, partindo do pressuposto que a administração pública patrimonialista foi completamente superada pela administração pública burocrática, e que esta, por sua vez, seria superada pela chamada nova administração pública ou administração pública gerencial. Em outras palavras, as “propostas” administrativas da nossa elite sempre ganham um ar de novidade, mas nunca tem como fundamento a superação do Estado capitalista brasileiro estruturado para manter o processo geral de acumulação privado.

Nessa concepção gerencialista, o centro irradiador da ineficiência estatal é a burocracia, mas esta entendida tanto como normas e formalidades, exigidas para todas as ações do setor estatal, como também como corpo técnico autorreferenciado, representado pelo conjunto dos servidores públicos concursados. Logo, para essa visão, burocracia é sinônimo de papelada, formalismo, controles como um fim em si, de forma exaustiva e quase irracional, sem priorizar os resultados, como também é sinônimo de um corpo técnico dotado de estabilidade e, por isso, acomodado, improdutivo e livre de quaisquer tipos de avaliação ou responsabilização perante a

população.

Tal concepção sobre o Estado e a Administração Pública motivou um conjunto de reformas que alcançaram desde uma dimensão estrutural-patrimonial - como foram as privatizações a preços praticamente simbólicos (em relação ao seu real patrimônio, rentabilidade e posição estratégica) que aniquilaram todo um setor estatal produtivo - passando pela contrarreforma educacional (novas teorias e visões sobre gestão pública difundidas nos cursos de graduação, livros, cursos de especialização etc), até a questão de gerenciamento propriamente dito, como a introdução, nos vencimentos dos servidores, de gratificações por desempenho ou que variam o seu valor conforme algumas regras de controle hierárquico ou avaliativo, além das terceirizações com salários muito baixos e sem direitos trabalhistas<sup>4</sup>.

Em linhas gerais, a construção do Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital financeiro se dá em três planos: no plano ideológico, a retomada de ideias que ficaram adormecidas até os anos 1960 - a teoria neoclássica em oposição aos ventos keynesianos que sopraram no pós-guerra; o plano material, em políticas de baixo crescimento, abertura comercial, políticas de favorecimento ao capital financeiro, privatizações etc; e no plano jurídico, a inconstitucionalidade das leis republicanas. No que se refere à criação de obstáculos aos movimentos de resistência, podem-se citar a prisão de lideranças de movimentos sindicais ou sociais, fragmentação dos movimentos sociais e chantagem ideológica ou punição exemplar da contestação. Nesse sentido, em alguma medida, a ideologia do “burocrata marajá encostado no seu trabalho sem fazer nada” e vivendo às custas do povo ajudou a preparar o terreno para o saqueio dos bens públicos. É neste ponto que vamos avançar na nossa análise, especialmente tendo em vista algumas referências fundamentais de análise.

### 1.3. Dirigentes públicos e processo decisório

Em que pese todo o discurso da melhoria de desempenho e aumento da eficiência do Estado, pode-se dizer que as reformas promovidas no bojo da “Administração Pública Gerencial” ampliaram o caráter burocrático do Estado, uma vez que parte expressiva das decisões normativas e as relacionadas à alocação de recursos e das prioridades de investimentos continua concentrada ou, até mesmo, foi ampliada, na cúpula da Administração Pública Federal, em especial nos cargos de livre provimento. Nesses cargos, são decididos não somente o montante de recursos a ser utilizado, mas, sobretudo, a sua forma de utilização, metodologia de trabalho e prioridades/cronograma na alocação das rubricas orçamentárias disponibilizadas.

Certamente, o orçamento federal é resultado de um extenso e minucioso embate político, envolvendo tanto o executivo como o parlamento, mas com hegemonia do executivo. Como resultado, configura-se uma forma de repartição do fundo público, tanto para a acumulação do capital (na forma de pagamento dos serviços da dívida ou ações que ampliem a mercantilização de necessidades sociais, como a habitação, citando alguns exemplos), como na estratégia de governo (distribuição entre os ministérios e demais órgãos públicos das receitas). Entretanto, o volume disponível para um determinado órgão, programa ou projeto não é o determinante exclusivo do resultado dessa política pública. Há que se considerar a existência de um espaço considerável de decisões que dizem respeito ao tempo, forma, metodologia, recursos humanos, entre outros aspectos práticos, que podem potencializar ou, no sentido contrário, instrumentalizar e anular por completo o propósito de uma dada política pública, conforme a combinação desses diferentes fatores decisórios<sup>5</sup>.

É justamente nessa arena decisória que está, no nosso argumento, as determinantes

do processo de elaboração e implementação das políticas públicas, com uma considerável concentração decisória nos cargos de dirigentes públicos. Nunca é demais lembrar que esta característica do Estado Brasileiro se arrasta desde o Estado Colonial. Para Konder (2006), as decisões estratégicas no Brasil sempre estiveram nas mãos de poucas pessoas.

Mas um ponto importante a se destacar diz respeito ao fato de a quase totalidade dos cargos de dirigentes públicos ser, também, cargos de livre provimento, ou seja, nomeados pelo critério de “livre nomeação e exoneração” do chefe imediato que, no limite, é o chefe do executivo. Única exceção relevante é a escolha, por meio de votação, dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Ainda assim, tal exceção não é livre de outros embaraços e restrições burocráticas ou políticas. Basta lembrar, por exemplo, o caso recente da USP onde o Governador José Serra escolheu o segundo candidato mais votado, numa eleição para reitor, o que é em si uma decisão “legal”, mas antidemocrática.

É importante evidenciar que, assim como acontece na distribuição do fundo público, tais escolhas são determinadas, também, por uma sutil disputa política, dentro de uma arena dotada de pouca transparência e, provavelmente, baseada em várias e reiteradas barganhas imediatistas e/ou eleitoreiras. Nesta arena, tais cargos acabam por se converter em elementos de governabilidade no parlamento, o que reforça o seu valor decisório e peso político, negociados com determinados agrupamentos políticos em troca de apoio parlamentar ao governo. Dado o rigor legal-formal imposto ao executivo, obviamente, este só pode governar com maioria parlamentar, dentro de uma lógica de “presidencialismo de coalizão”.

Dessa forma, os cargos de dirigentes públicos, tanto do primeiro escalão, como na gerência média, ao contrário de se qualificarem como a ponte entre as grandes prioridades de uma nação, voltadas para as políticas públicas,

tais cargos se convertem, de forma hegemônica, em instrumento de governabilidade no executivo e no parlamento, para o governo, e instrumento eleitoral ou de poder, para o grupo de interesse beneficiado.

#### Quadro 1 – Quadro de referência do Poder Executivo Federal

Descrição	Indicadores
Cargos de Direção de Assessoramento Superior – DAS	21.281
Percentual de DAS sem vínculo com o Estado	27,5%
Total de Cargos Comissionados	23.874
Total de Cargos e Funções de Confiança e Gratificação	81.820
Total de Servidores Públicos do Executivo Federal na ativa	869.752

**Nota.** Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Março de 2010.

Como podemos observar no quadro 1, há um quantitativo expressivo de cargos de livre provimento em relação ao número de servidores efetivos, como, também, há um peso excessivo de funções gratificadas, o que reforça ainda mais a divisão hierárquica do trabalho dentro do aparelho estatal, fortalecendo uma lógica de governo/controlado e não de estado/espço público.

Alguns estudiosos apontam que, na média, em países como França, Alemanha e Inglaterra, considerados países desenvolvidos e com uma considerável rede de proteção social, os cargos de livre provimento do executivo federal não passam de 500, enquanto que no Brasil estamos na ordem de 23 mil. Porém, argumentamos que não apenas a quantidade, ainda que esta seja de grande relevância, pois pode se tornar facilmente em instrumento de cooptação de lideranças e eventuais opositores, mas, sobretudo, a qualidade, a visão de mundo dos dirigentes e o peso decisório desses cargos, são fatores que revelam a qualidade da administração pública em vigor atualmente. Aqui, caberia uma ampla pesquisa que verificasse em que medida a destruição parcial ou completa do Estado do

Bem-Estar Social e o concomitante avanço do capital financeiro interferiram na diminuição da participação dos trabalhadores na gestão pública européia, por exemplo.

Para Mészáros (2002), o enfraquecimento da Carta dos Direitos nos Estados Unidos, o desmantelamento do julgamento por júri na Grã-Bretanha e de uma pletera de liberdades civis associadas são parte da redução da democracia a um rito eleitoral, qual seja: a competição entre partidos indistinguíveis para ganhar a administração de um Estado de “ideologia única”. O poder de decisão da Suprema Corte em matéria constitucional, o monopólio financeiro sobre a imprensa, o rádio, a Lei Patriota etc, os enormes gastos eleitorais, que impedem eficazmente a formação e o funcionamento de verdadeiros partidos democráticos junto aos tradicionais monopólios capitalistas, o emprego de meios terroristas pelo Estado, principalmente nos EUA, são sintomas da falência da democracia capitalista (MÉSZÁROS, 2002; PINASSI, 2009). Não é difícil deduzir, ou mesmo de explicar, especialmente a luz de vários fatos notórios como denúncias de abuso de poder de superintendentes ou secretários, que quando um cargo público vem a ser instrumentalizado como meio de poder de um ator social, ou mesmo de um grupo político, este cargo se torna praticamente uma propriedade privada, de acordo, assim, com a lógica e as práticas, eminentemente, patrimonialistas. O poder dos grupos políticos pode se manifestar tanto em favorecimentos e outros mecanismos de privatização do setor público, como também em estratégias eleitorais<sup>6</sup>.

Logo, os ocupantes de um cargo de “livre provimento” tendem a instituir verdadeiros “feudos” para defender seu posto, construindo um conjunto de estratégias no intuito de evitar mudanças e manter o *status quo*. Com isso, a preocupação com a melhoria do serviço público fica relegada para o segundo plano, sendo instrumentalizada para aquela prioridade.

Podemos elencar tais estratégias de manutenção do poder em várias perspectivas,

como a centralização de informações e decisões, impondo, assim, o máximo de dependência a todos os seus subordinados, e, também, na forma de se avaliar os servidores públicos, por parte da direção com cargo de “livre provimento”, que tende a seguir a mesma lógica de confiança e lealdade ao “chefe”, e não o critério de comprometimento e profissionalismo para com o serviço público. Obviamente que tal “meritocracia” invertida é fonte de desmotivação, perplexidade e, principalmente, de alienação do trabalho, havendo, dessa forma, pouco ou mesmo nenhum incentivo a ideias inovadoras, o que impede o crescimento profissional de quem poderá ser, sob a lógica de “cargos de confiança”, uma futura ameaça ao seu *status*.

Nesse sentido, o conjunto dos servidores públicos concursados tende a uma estratégia defensiva, ou a se resignar à lógica dominante, ou, simplesmente, cede ao pragmatismo de seguir as formalidades e receber o salário, fatos confundidos com os estereótipos de “preguiça”, “comodismo” ou “incompetência”, como se tais qualidades fossem inerentes ao serviço público, e não frutos da nossa história, frutos de um tipo de trabalho alienado e instrumentalizado, tendo como consequência a formação reiterada de um tipo de servidor vinculado à manutenção do *status quo*.

## 2. Principais Referências Teóricas para uma Abordagem Crítica sobre a Administração Pública

Para reforçar os argumentos já esboçados anteriormente, é imprescindível recuperar, no seu contexto e integridade, parâmetros de análise a respeito da Administração Pública. Dessa forma, destacamos os conceitos de Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrática, Administração Pública Neopatrimonialista e Administração Pública Pós-burocrática.

Como nos ensinam Motta (1981;1986)

e Tragtenberg (1974), os estudos sociológicos de Max Weber (1994) sobre a burocracia não significaram que este pensador “inventou” a lógica ou os princípios burocráticos, e menos ainda que a defendesse como modelo de sociedade ou de organização. Em geral, há uma confusão a respeito do método de tipo ideal de investigação científica elaborado por Weber (1994), com uma suposta visão de burocracia weberiana como se o fenômeno burocrático tivesse sido idealizado ou inventado por ele. Na realidade, para se compreender tal fenômeno social, o autor buscou “isolar” as diversas características observadas nas organizações e condensá-las ao que ele chamou de “tipo ideal”, ou seja, a lógica burocrática na sua configuração máxima, composto por todos os instrumentos e mecanismos de dominação racional-legal inventados em diferentes momentos e situações históricas<sup>7</sup>.

Dessa forma, longe de significar apenas uma forma de organização ou de administração, a burocracia é caracterizada por ser um sistema social de dominação, baseada na separação elementar entre concepção e execução do trabalho, numa relação hierárquica de subordinação, seja no Estado ou nas corporações. Nesse horizonte, Motta (1986) argumenta que a lógica burocrática é, em última análise, alienante e irracional, pois a sua suposta racionalidade está referenciada apenas no escopo limitado do controle hierárquico e na finalidade de acumular capital, e não em quaisquer parâmetros de avaliação mais amplos de retorno social ou efetividade. Nas palavras de Motta e Bresser Pereira (1980):

Todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é um organização burocrática. Haverá organizações burocráticas mais flexíveis ou mais rígidas, mais formalizadas ou menos, mais ou menos autoritárias. Mas todas serão organizações burocráticas desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1980, p.13).

Seguindo os passos desses autores, em última análise, teríamos três variações ou formas de organização burocrática:

Temos pelo menos a organização burocrática patrimonial, pré-capitalista; a organização burocrática clássica, racional-legal, disciplinadora; e a organização burocrática tecnocrática, orientada para a produção [...] Todas, entretanto, são antes de mais nada organizações burocráticas porque administradas segundo critérios de eficiência e forma hierárquica, estruturando-se o poder sempre de cima para baixo (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1980, p.13).

Os autores completam seu raciocínio com a seguinte reflexão:

Isso não significa, entretanto, que não exista nenhuma alternativa para a organização burocrática. Ela existe exclusivamente na forma de organização democrática ou autogestionária em que a racionalidade administrativa se expressa no sentido inverso, de baixo para cima (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1980, p.13).

Podemos observar claramente que uma forma de administração pública pós-burocrática somente seria possível na forma de uma organização efetivamente democrática ou autogestionária, que combine lutas de curto, médio e longo prazo, rumo a uma sociedade para além do capital (MÉSZÁROS, 2002).

Dessa forma, podemos observar que a revolução burguesa super tardia, promovida por Getúlio Vargas, não foi linear, incorporando-se vários aspectos do “velho” no “novo”, sem excluir totalmente do jogo político as forças do Brasil agrário-exportador. Logo, a introdução de imperativos produtivistas, especialmente para se viabilizar um processo de industrialização e modernização capitalista no Brasil, levou à incorporação de vários elementos tecnocráticos, ou seja, de uma burocracia centrada na produção,

cujas racionalidade reside em potencializar os meios mais adequados para este fim, sem superar mecanismos de dominação patrimonialistas, que acabam por ser sofisticados ou “disfarçados” em outros artifícios menos óbvios; basta ver a introdução de elementos tayloristas no Estado brasileiro dos anos 1930-1940.

Nesse sentido, muda-se a forma de organização, e os seus objetivos, sem se mudar a lógica de dominação de cunho essencialmente burocrático, cujo processo decisório funciona de cima para baixo.

Porém, pode-se observar que a conciliação entre uma burocracia de controle com uma burocracia de produção (o pensamento e a prática tecnocráticas nas empresas e corporações) nem sempre se caracteriza como um processo livre de embaraços ou antagonismos. Enquanto que nas formas pré-capitalistas de burocracia o quesito central era a eficácia do controle, já na sua maturação, em burocracias de produção, a racionalidade está vinculada à eficácia no aumento da acumulação, que é potencializada pela ideia de eficiência administrativa ou gerencial, em que se busca o melhor resultado com o menor custo ou esforço possível.

Vale ressaltar que a racionalidade da lógica burocrática, como esclarece Motta em algumas das suas obras (1980 e 1981), diz respeito a um fim determinado, ou seja, a produção capitalista. Logo, neste contexto, ganha relevo a ideia de eficiência dentro da organização burocrática, no sentido de potencializá-la e não dificultá-la por meio de exigências formais e mecanismos de controle. Tais restrições ou embaraços são, antes, uma disfunção dos processos administrativos ou, mesmo, um atrito com a formação anterior de burocracia patrimonialista do que sinônimos da própria ideia de burocracia, confusão muito comum entre as pessoas em geral. É importante, também, evidenciar que eficiência da produção capitalista está relacionada com a eficácia da acumulação de capital, e não com eficiência produtiva e eficácia econômica.

Na eficiência da produção capitalista

ou eficácia acumulativa (que determina a racionalidade burocrática), busca-se o menor custo possível com a mercadoria força de trabalho e uma maior apropriação possível de riqueza nas mãos de poucas pessoas. Logo, o objetivo não é produzir coisas úteis ou necessárias às pessoas, mas tão somente valores de troca. Com isso, quanto menor o tempo de vida de uma mercadoria e mais acelerado for a rotação de uma necessidade ou ciclo produtivo, mais produção e, conseqüentemente, desperdícios são criados e maior acumulação é atingida (MÉSZÁROS, 2002)<sup>8</sup>.

Ao contrário, uma lógica de eficiência produtiva e eficácia econômica implica, a rigor, reduzir o desperdício e aumentar o tempo de vida útil dos valores de uso, fazendo definir o caráter de mercadoria dos bens produzidos. Adicionalmente, buscam-se maiores resultados em termos de bem-estar e satisfação dos seres humanos, características necessárias para a construção de uma sociedade para além do capital. Porém, ao se pensar em um conjunto societal, é necessário, também, compreender as interconexões dos diferentes aspectos da reprodução social, dentro de uma visão de totalidade.

Com isso, ganha relevo, também, o conceito de efetividade societal, que significa a escolha acertada das prioridades e das ações cujo impacto, no longo prazo e no conjunto de uma sociedade, seja o melhor possível em termos de satisfação e avanço social ou qualidade de vida para todos os membros dessa mesma sociedade.

Portanto, com base em tais referências e estudos, podemos afirmar que a administração pública burocrática não supera a administração pública patrimonialista, mas, sim, se sobrepõe com elementos de fusão - constituindo o neopatrimonialismo - e com elementos de divergências ou conflituosos entre as necessidades de eficiência e as de controle. Em todos os casos e variantes, a lógica burocrática permanece a mesma, sem alteração na sua essência.

Tendo em vista esse rigor conceitual, é que

questionamos, assim como outros pesquisadores (PAULA, 2005; BEHRING; BOSCHETTI, 2006; NOGUEIRA, 2005), os fundamentos ou mesmo a validade da proposta de administração pública gerencial. Tal proposta, supostamente, deseja, ou mesmo afirma, ser capaz de superar a lógica burocrática, como se esta última já tivesse superado a lógica patrimonialista. Como vimos, o foco da administração pública gerencial passa a ser a eficiência nos processos administrativos, por meio de um conjunto de estratégias, com destaque à busca por maior autonomia na aplicação de recursos por parte do gestor, gratificações de desempenho, redução ou extinção do estatuto da estabilidade, terceirizações, desconcentração ou descentralização do aparelho estatal, simplificação de processos e exigências formais, entre outros. No limite, temos uma concepção de que a crise do Estado Brasileiro é fruto da sua falta de eficiência administrativa (eficiência esta impedida pela excessiva burocratização de processos), e não resultado dos movimentos contraditórios do capital, tanto na sua necessidade intrínseca de valorização (desenvolvimentismo), como na perspectiva neoliberal de restauração do poder de classe (HARVEY, 2005), ou seja, os pressupostos da administração pública gerencial silenciam sobre as problemáticas da reprodução do modo de produção capitalista, focando tão somente os seus efeitos mais aparentes, como explica Paula:

A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que se baseia na articulação entre a estratégia de desenvolvimento dependente e associado, as estratégias neoliberais de estabilização econômica e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado (PAULA, 2005, p. 117).

Apesar de existir, de fato, uma série de estratégias para a reforma do estado e melhoria da administração pública, dentro do contexto da

proposta da “administração pública gerencial”, a nossa análise é de que há um peso expressivo sobre a figura do servidor público, em meio a pontuais melhorias de processos, reforçando uma visão superficial de que ele é o grande responsável e causador de grande parte do atraso e dos problemas na gestão pública brasileira. Esta estratégia ideológica que atribui ao servidor público a “culpa” pela ineficiência do Estado brasileiro, desconsiderando ou subestimando o papel dos dirigentes políticos na determinação das políticas de dominação públicas, tem sido extremamente eficiente nos últimos 40 anos.

Nesse horizonte, no nosso entendimento, tal postura só veio a contribuir para se consolidar um conjunto de informações distorcidas e desconstruídas que confluíram na construção do senso comum no qual o servidor público é, *a priori*, incompetente, indolente, possuidor de várias regalias e privilégios, e, por consequência, causador direto da ineficiência e ineficácia do serviço público brasileiro. Essa visão subestima ou ignora o processo de escolha ou, mesmo, de responsabilização e controle dos dirigentes públicos. Logo, não é objeto de reflexão e problematização.

Por outro lado, como é típico da divisão hierárquica do trabalho - e essência das organizações burocráticas -, nas reformas da administração pública gerencial, houve uma concentração ainda maior de poder decisório na cúpula do poder executivo, ampliando a divisão entre a concepção e execução do trabalho, como descreve Paula (2005) ao analisar as reformas gerenciais no contexto do governo Fernando Henrique Cardoso:

Essas características são confirmadas quando analisamos a estrutura do aparelho do Estado pós-reforma, pois seguindo as diretrizes da nova administração pública, efetivou-se uma clara concentração do poder no núcleo estratégico. Apostando-se na eficiência do controle social se delega a formulação de políticas públicas para os burocratas.

O monopólio das decisões foi concedido às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução atribuída às secretarias executivas, aos terceiros ou às organizações sociais, de acordo com o caráter da atividade (PAULA, 2005, p. 142).

É a partir desse artifício, de centralização do poder decisório, que a visão gerencial vem eleger a estabilidade do servidor público como a causa determinante ou central de um conjunto de sequelas e posturas que vai desde o comodismo até o simples descaso para com a população usuária dos serviços públicos<sup>9</sup>. Nessa perspectiva, tem-se uma lógica simplista na qual, para se resolver tal problema, basta eliminar a estabilidade e implantar mecanismos de avaliação e controle por meio de gratificações de desempenho. Nesse sentido, a relação política, inserida no conjunto de interesses antagônicos do qual o Estado é arena dos conflitos, acaba se tornando *locus* de causa e efeito, numa perspectiva claramente fetichizada, determinista e positivista.

Advogamos, aqui, que estamos vivenciando um quadro geral de desmotivação ou mesmo de perplexidade dos servidores públicos. Porém, queremos reforçar que tal fato, mais que causa da “ineficiência” da máquina pública, provavelmente, deva ser explicado ou compreendido junto com todos os problemas que a administração pública brasileira enfrenta, como consequência da organização burocrática ou, num plano mais amplo, da conformação histórica do país, e não fruto de uma pseudo-determinante estabilidade e formalismo no serviço público simplesmente declarada pelos ideólogos do capital.

Como a lógica burocrática não se reduz a formalismos, papelada, entre outros, mas, sobretudo, diz respeito a um sistema social de dominação, de base hierárquica estruturada de cima para baixo, advogamos que, pelo menos, um ponto relevante a ser considerado reside no processo decisório e na lógica da distribuição do poder organizacional, centrados nos cargos

de livre provimento, inclusive como fonte de estranhamento do servidor público para com os usuários do serviço público e para com o seu próprio trabalho, gerando várias situações de alienação ou resignação, conforme explica Motta (1986):

No esforço cotidiano de manutenção e expansão do poder, o burocrata defende-se dos aspirantes às posições de dirigentes. Em princípio, um aspirante é um ameaça. Especialmente ameaçador é o aspirante competente. Por essa razão, é comum a opção pelos medíocres, salvo em casos de demonstrações seguidas de submissão à oligarquia por parte dos aspirantes competentes. Os rituais de passagem nas organizações burocráticas implicam demonstrações de submissão que devem representar a garantia de que o aspirante ao grupo não o ameaçará, mas, ao contrário, contribuirá para a sua perpetuação. Com frequência, a admissão de novos membros passa também pelo nepotismo, que garante que laços externos à organização, presos ao ordenamento social da família ou do grupo de amizade, contribuam para a reprodução ampliada da oligarquia organizacional (MOTTA, 1986, p. 60).

Negando o dualismo simplista de “dirigentes competentes” e “servidores indolentes”, ou, ao contrário, “dirigentes espoliadores” e “servidores inocentes”, o que os estudos organizacionais sobre a lógica burocrática ou burocracia patrimonialista demonstram é a complexidade de artifícios e situação para a manutenção do poder e privilégios de uma classe, frações de classe ou grupo social, que instrumentalizam o próprio aparelho do Estado para garantir seus interesses privados<sup>10</sup>. Neste antagonismo de interesses ou, como ensina o materialismo histórico, de luta de classes, temos a formação de uma classe de burocratas constituída com a função de garantir a “harmonia” entre as classes em conflito ou mesmo evitar que tal

conflito se desemboque na barbárie. Tal contexto ganha complexidade e dinâmicas próprias em função das particularidades históricas de cada país; mas, vale reforçar, é sempre derivado dos antagonismos que estruturam um sistema de dominação de uma classe ou fração de classe sobre o conjunto da sociedade.

Assim, podemos considerar a proposta de “administração pública gerencial” como insuficiente ou ideologicamente comprometida com a manutenção da sociedade de classes, pois parte de uma questão equivocada, qual seja: a burocracia é a causa da ineficiência das ações públicas, quando essa mesma lógica é pautada pela eficiência e racionalidade. Porém, como vimos, esses elementos são referentes e vinculados ao objetivo estruturante da acumulação capitalista.

Claro que são necessários mecanismos administrativos de decisão e articulação para o melhor uso possível do tempo, recursos e do trabalho, buscando a melhor equação custo-benefício, ou seja, o máximo de eficiência; porém, o tipo de “eficiência” que vemos, conforme já argumentado e discutido, é estruturado pelo modo de produção hegemônico, logo, pelo resultado das relações sociais existentes, sendo a qualidade do processo decisório um componente crucial desse resultado. O problema posto pela proposta da administração pública gerencial está, no mínimo, mal formulado.

Em última análise, levando em conta que a problemática da gestão pública é síntese de múltiplas determinações e contradições insolúveis - a) divisão social e hierárquica do trabalho, b) produção baseada no valor de troca, c) propriedade privada dos meios de produção e d) controle das decisões estratégicas da sociedade por uma tecnocracia empresarial ou estatal imposta pelo sistema sociometabólico do capital - é que justificamos a proeminência de se compreender os mecanismos de composição da divisão hierárquica do trabalho dentro do aparelho estatal brasileiro.

Enquanto os teóricos do gerencialismo defendem que quem deveria suportar os passivos

(literalmente “pagar o pato”) é a burocracia estável e os sindicatos dos trabalhadores, os autores marxistas procuram mostrar quais são os blocos de poder que vêm conduzindo a “sociedade civil” e o Estado, e quais as motivações para se “condenar” algo que outrora lhes serviu, sem desconectar o Estado como produto e produtor da nossa sociedade.

Nesta perspectiva de análise e argumentação, indo além da superfície dos vários dados e informações dispersas, é que evidenciamos a questão do processo decisório como determinante de uma administração pública burocrática patrimonialista, em particular, devido à forma como hoje estão organizados e são nomeados os cargos de confiança ou como são escolhidos, avaliados e controlados os dirigentes públicos (espaço decisório chave da arena administrativa), e não, dentro de uma visão reducionista, simplista e estereotipada que condena o estatuto da estabilidade do servidor público, por exemplo, por, supostamente, ser a causa do comodismo, atraso e desmotivação que caracterizam o serviço público.

### **3. Considerações Finais: por um controle democrático dos dirigentes públicos**

Procuramos argumentar, ao longo do texto, que a questão da burocracia está mal colocada, gerando uma série de equívocos que podem, inclusive, dificultar o processo histórico de luta pelo autogoverno dos trabalhadores - na perspectiva de superação das múltiplas formas de alienação dos humanos (NOVAES. 2011) - e pela democratização efetiva da riqueza social.

Dessa forma, vimos que nem a administração pública gerencial supera a lógica burocrática, e nem esta superou a administração pública patrimonialista. Ao contrário desse processo linear, o que se pode observar é a constituição de um patrimônio público, a chamada “república”, ou a separação jurídica entre o público e o privado, que implica na sofisticação

da administração pública patrimonialista na forma de organização burocrática (formalismo, impessoalidade, entre outros). Entretanto, no que tange ao processo decisório, os interesses hegemônicos são claramente os de alguns grupos privados, ou seja, há ainda a proeminência do patrimonialismo como lógica estruturante da administração pública, ainda que esta assuma uma forma burocrática ou gerencial.

Superar tal formação histórica de organização da riqueza socialmente produzida, aprisionada na lógica burocrática, bem como um tipo de processo decisório essencialmente patrimonialista, por definição, somente seriam possíveis por meio da autogestão societal (ou seja, numa perspectiva de sociedade), como forma de organização, e a gestão social, como processo decisório. Longe de banalizar o conceito de autogestão e reduzi-lo a formas de participação das mais variáveis e, muitas vezes, meramente formais, é necessário ter como referência a democracia substantiva ou democracia direta fundamentada e estruturada por uma autogestão efetiva e societária (BENINI; BENINI. 2010).

Dessa forma, consideramos que um ponto crítico para se avançar nas lutas emancipatórias e no próprio processo de democratização da administração pública e superação do Estado capitalista, diz respeito à forma de escolha e avaliação dos dirigentes públicos. Nesse horizonte, seria importante buscar uma proposta que supere, ontologicamente, as dinâmicas patrimonialistas de manutenção da dominação burocrática.

Neste caso, falta espaços adequados para que a sociedade civil participe, de forma consistente e progressiva, da gestão do setor público e dos assuntos vitais da sociedade<sup>11</sup>. E essa participação não deve ser apenas de cunho legitimador, eventual e pautada previamente pelos poderes do Estado, mas ela própria precisa aglutinar outro tipo de poder. É necessário avançar para um tipo de participação direta, com capacidade deliberativa e procedimentos democráticos próprios, inclusive, para um aprendizado coletivo sobre o que vem a ser o

“viver democrático”; enfim, trata-se de desenhar um novo espaço público, sustentando assim processos decisórios baseado na transparência, entendimento mútuo, horizontes e não hierárquicos, consenso e emancipação, ou seja, viabilizando uma *práxis* concreta de gestão social (CANÇADO. 2011). Nos casos onde é impossível a democracia participativa, teremos que reforçar mecanismos de democracia representativa com rodízio e revogabilidade dos cargos, nos quais a sociedade civil possa também exercer, diretamente, o seu papel de titular da coisa pública. Bandeiras como a revogabilidade dos cargos, justiça não separada do povo, a ausência de diferenciações abismais entre funcionários públicos e os outros trabalhadores foram levantadas na Comuna de Paris e podem ser atualizadas no século XXI.

Tal espaço poderia ser criado a partir da requalificação dos conselhos gestores setoriais ou temáticos já existentes, criação de conselhos operários adaptados para este século (MARTORANO, 2011), além das várias formas de orçamento participativo experimentadas, as quais, de fato, foram importantes tentativas de se buscar uma outra “esfera pública”. Mais que um espaço consultivo e legitimador de algumas políticas públicas, é necessário constituir um verdadeiro espaço público deliberativo, no qual seriam discutidas, de forma ampla, aberta, transparente e democrática, a formulação e os resultados de determinadas políticas públicas. Estariam, também, em pauta o processo de escolha dos dirigentes públicos, sua avaliação e a possibilidade de revogação dessas indicações, ou seja, um tipo de “Conselho Gestor de Controle Democrático”.

Cabe ponderar, no entanto, que nossas elites só aceitarão esses instrumentos na medida em que o grosso do orçamento estiver, ainda, em suas mãos, e o povo estiver brigando pelas migalhas. Para que tais conselhos não se tornem, apenas, mais uma instância pautada pelos chefes do executivo, reproduzindo a mesma lógica patrimonial de escolha dos dirigentes públicos e, com isso, sem legitimidade, seu desenho

institucional precisa estar pautado por uma lógica ético-política de emancipação humana e alicerçado por procedimentos democrático-participativos concretos e não meramente formais ou ritualísticos.

Com isso, tal desenho precisaria ser estruturado, a partir dos princípios autogestionários, tais como a prerrogativa proeminente de seleção, nomeação, rodízio, avaliação e, quando necessário, revogação dos cargos dos dirigentes públicos, além da própria composição desses conselhos, que não podem se tornar espaços fechados e corporativos. Uma estratégia importante para tal proposta, seria ter na sua composição, além dos servidores públicos - numa tentativa de quebrar a divisão hierárquica do trabalho -, representantes da sociedade civil, como de associações comunitárias e de bairro, pessoas em geral e/ou profissionais independentes, ou seja, combinar uma série de mecanismos, como delegação, representação direta, concurso, voto e sorteio, para a definição de conselheiros. Seria importante, ainda, criar mecanismos para garantir o seu pleno funcionamento, como local apropriado e uma estrutura administrativa mínima, contando sempre com um corpo de servidores concursados com o objetivo de assessoria, apoio e organização das ações do conselho, de forma independente e não subordinada.

É bem provável que essa forma de organização societal demandará um único espaço físico que possa abrigar diferentes conselhos, buscando uma estética ou arquitetura que fortaleça a visão de um novo tipo de espaço público democrático, para além da gestão patrimonialista e burocrática da riqueza social.

## Referências

ANTUNES, R. (Org). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. (Org). **Política social: fundamentos e história**. São Paulo, Cortez, 2006.

BENINI, E. A.; BENINI, E. G. **As contradições do processo de autogestão no capitalismo: funcionalidade, resistência e emancipação pela economia solidária.** *Revista Organizações e Sociedade*. Salvador, v.17, n.55, p. 605-619, out./dez. 2010.

BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília. 1995 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)> Acesso em: 15 jul. 2010.

\_\_\_\_\_, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, Brasília, v. 15, n. 167, mar. 2010.

BUCCI-GLUCKSMANN, C. **Gramsci e o estado: por uma teoria materialista da filosofia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

CÂMARA, L. M. O cargo público de livro provimento na organização da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 635-659, maio/jun. 2009.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

DEMO, P. **Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira**. Campinas: Autores Associados, 2006.

DÓRIA, P. **Honoráveis bandidos: um retrato do Brasil na era Sarney**. São Paulo: Geração editorial, 2009.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

IANNI, O. **Estado e capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IPEA. Nota técnica. Estimativa da carga tributária

de 2002 a 2009. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100312\\_nt16dimac\\_cargatributria.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100312_nt16dimac_cargatributria.pdf)> Acesso em: 21 maio 2011.

KONDER, L. **A derrota da dialética - a recepção das ideias de Marx no Brasil, até o começo dos anos 30**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

MARTORANO, L. C. **Conselhos e democracia - em busca da participação e da socialização**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MOTTA, F. C. P. **Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. **Organização e poder**. São Paulo: Atlas, 1986.

\_\_\_\_\_; BRESSER PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2005.

NOVAES, H. T. (Org.). **O retorno do caracol à sua concha: alienação e desalienação em associações de trabalhadores**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2005.

PINASSI, M. O. (Org.). **Da miséria ideológica à crise do capital - uma reconciliação histórica**. São Paulo: Boitempo, 2009.

PRADO Jr., C. P. **A revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social ou princípios do direito público**. São Paulo: Editora Escala, s/d.

SICSÚ, J. (Org.). **Arrecadação: de onde vem? E gastos públicos: para onde vão?** São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UNB, 1994.

## Notas

1 IPEA (2010).

2 Uma análise abrangente de tais contradições está em Sicsú (2007) e Antunes (2006).

3 De acordo com o pensamento liberal de Rousseau: “Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens” (ROUSSEAU, s/d, p. 80).

4 Sobre este tema, ver Behring e Boschetti (2006) e o artigo de Felipe Silva desta coletânea.

5 Octávio Ianni (2004) atribui grande peso ao poder executivo brasileiro e sugeriu, numa de suas últimas palestras, que vivemos num contexto de contrarrevolução global que resultou na contrarreforma do Estado. Se, no século XIX, se dizia que “liberal e conservador” são “farinha do mesmo saco”, provavelmente, Ianni diria algo parecido para o final do século XX, para demonstrar a ausência de grandes debates sobre o papel do Estado na economia, onde gastar os fundos públicos, a existência de partidos indistinguíveis etc.

6 Basta ver, por exemplo, o peso das famílias Sarney, Jereissatti, e inúmeras oligarquias regionais recompostas no pós 1964. Sobre a família Sarney, recentemente, foi lançado o livro “Honoráveis Bandidos - um retrato do Brasil na era Sarney”, de Palmério Dória (2009), que ajuda a reconstituir a história

dessa família, seu peso no Estado do Maranhão, no Governo Federal, as indicações no Ministério de Minas e Energia, assassinatos de inimigos etc. Talvez o caso mais estarrecedor, sob o ponto de vista da ausência de concursos públicos, é a (de)formação do Estado do Tocantins, provavelmente o Estado com maior número de cargos indicados.

7 Para os limites da crítica de Weber à burocracia, ver Tragtenberg (1974) e Behring e Boschetti (2006).

8 Sobre isso, ver Mészáros (2002).

9 Contudo, deve-se ressaltar que, no período 1930-1985, as elites brasileiras precisaram construir um Estado com funcionários concursados e estáveis. Essa é a ironia da história brasileira. A partir de 1985, principalmente nos anos 1990, em função da sede e velocidade de saqueamento imposta pela acumulação de capital, as forças que passam a controlar nossa sociedade começam a condenar o Estado que outrora lhes serviu, obviamente com muitos interesses na privatização de bens públicos. Sobre isso, ver Behring e Boschetti (2006), além de Ianni (2004).

10 Em outro artigo, pretendemos abordar as formas democráticas e autogestionárias que existiram na história da humanidade e que tentaram, em alguma medida, implementar algumas soluções para a superação do Estado capitalista, a separação entre dirigentes e dirigidos etc. Isso pode ser visto, por exemplo, na Comuna de Paris (1871), no início da Revolução Russa, na Revolução dos Cravos em Portugal (1974-75), no Chile de Allende (1971-1973), dentre outros fatos históricos.

11 Sobre este rico debate, ver o livro de Martorano (2011) “Conselhos e democracia – em busca da participação e da socialização”. Nessa obra, Martorano reflete sobre os inúmeros ensinamentos dos conselhos operários na administração dos problemas vitais da sociedade. Já Mészáros (2002) reflete sobre a necessidade de criação de mediações de segunda ordem na construção de uma sociedade para além do capital.



Vanessa Moreira Sígolo \*  
Thais Silva Mascarenhas\*\*

\*Doutoranda em sociologia na Universidade de São Paulo – USP. Pesquisadora do Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo (NESOL-USP). Endereço: Av. Lúcio Martins Rodrigues, travessa 4 – bloco 28 – Cidade Universitária, São Paulo – SP. CEP. 05508-010. E-mail: vanessa.sigolo@gmail.com

\*\*Mestre em educação pela Universidade de São Paulo – USP. Pesquisadora do Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo (NESOL-USP). Endereço: Av. Lúcio Martins Rodrigues, travessa 4 – bloco 28 – Cidade Universitária, São Paulo – SP. CEP. 05508-010. E-mail: thaismas@yahoo.com

## Resumo

Esse texto tem como objetivo problematizar a relação entre Estado e sociedade, na democracia contemporânea, e analisar os espaços participativos e o seu papel nas políticas de economia solidária. O estudo do sentido político das experiências baseia-se em uma perspectiva teórica que amplia o conceito de política e ressalta sua centralidade, partindo do pensamento de H. Arendt. Conjuntamente, busca-se debater sobre o processo de formação do movimento de economia solidária, a partir das experiências de autogestão, retomando concepções de E. P. Thompson sobre a formação de coletividades. Contextualizando esse estudo no debate acadêmico das Ciências Sociais, busca-se construir um olhar histórico sobre a participação popular e o seu significado no processo de redemocratização do país, bem como examinar experiências de participação no Brasil e no mundo, analisando-as a partir de seus limites, potencialidades e papel na sociedade. Discute-se, então, especificamente, as experiências participativas relacionadas às políticas públicas de economia solidária. Por fim, a partir de análises sobre as disputas de projetos políticos

presentes no processo de construção democrática na atualidade, ressalta-se a importância do aprofundamento da participação como base para a reinvenção da política, efetivação da democracia e fortalecimento da autogestão e da economia solidária.

## Palavras-chave

Participação. Democracia. Espaço Público. Autogestão. Economia Solidária.

## Abstract

This article aims examining State-society relation in contemporary democracy, and analysing participatory spaces and their role in solidarity economy public policies. Studying political sense of participatory experiences is based on a theoretical perspective that enlarges the concept of politics. It relies on H. Arendt's ideas. Besides, we discuss the making of solidarity economy movement,

looking at the self-management experiences. It relies on E. P. Thompson conceptions about the making of collectivities. Placing this study on social science academic debate, we seek to build a historical view on popular participation and its meaning at Brazilian re-democratization process as well as to examine participatory experiences in Brazil and some other countries, and analyze them, indicating their limits, potentialities and role in contemporary society. Then we specifically investigate participatory experiences related on public policies on solidarity economy. Finally, based on the analyses on political projects disputes in recent democratic construction, we highlight the importance of deepening the participation as the basis for the recreation of politics, exercising democracy and strengthening self-management and solidarity economy.

### Keywords

Participation. Democracy. Public space. Self-management. Solidarity economy.

## 1. Introdução

O presente texto foi elaborado com o objetivo de estimular um debate crítico sobre a relação entre Estado e sociedade na democracia contemporânea, problematizando as experiências de participação popular e sua relação com as experiências de autogestão e as políticas públicas de economia solidária. Partimos da análise sobre a relação entre democracia e economia solidária, o que nos leva a refletir sobre a formação do movimento de economia solidária e a centralidade da autogestão em seu projeto político de sociedade.

Em seguida, buscamos construir um olhar histórico sobre a participação popular e o seu significado no processo de redemocratização do país. Nessa parte, analisamos algumas experiências participativas (Conselhos, Conferências, Colegiados Territoriais etc.), juntamente com alguns exemplos de experiências

de outros países (entre eles, Venezuela, Argentina e Índia). Faz-se, ainda, uma análise dos debates atuais sobre participação, os limites e as potencialidades dessas experiências, e seu papel na sociedade brasileira contemporânea.

Na terceira e última parte do texto, analisamos especialmente a participação popular nas políticas de economia solidária. Nesse momento, retomamos o processo de organização do movimento de economia solidária, com a criação dos fóruns, e o processo de formação de suas políticas públicas. Após isso, buscamos caracterizar os espaços participativos das políticas de economia solidária trazendo à tona seus limites e desafios atuais.

## 2. Democracia e Economia Solidária

Após mais de duas décadas de abertura política em nosso país e em diversos países latino-americanos, essas sociedades mantêm altos níveis de desigualdade social, pobreza e violência, que demonstram os seus limites na construção de sociedades efetivamente democráticas.

No Brasil (e também em outros países da América Latina), a partir principalmente dos anos 90, são criadas diversas organizações econômicas coletivas, que passam a se denominar de economia solidária. Esse processo ocorre em um contexto de reestruturação produtiva, relacionada às transformações tecnológicas, à mundialização da economia, à financeirização e às consequentes mudanças no mundo do trabalho, exacerbando a precarização e criando novas formas de exploração. No âmbito político, o surgimento das experiências ocorrem em um contexto de revisão de projetos políticos revolucionários, a partir da experiência do chamado socialismo real, especialmente da URSS, e da crítica aos modelos centralizados, burocráticos e autoritários. Especificamente no Brasil e demais países da América Latina, essas experiências surgem no contexto da redemocratização, tomando parte da busca por projetos políticos comprometidos com o aprofundamento da democracia.

Nesse sentido, iniciamos esse texto buscando situar a economia solidária no debate atual sobre democracia e participação. Para isso,

analisamos o sentido político dessas experiências e tomamos a perspectiva teórica que se baseia na ampliação do conceito de política. Essa abordagem, parte do pensamento de Hannah Arendt (1988, 2004), especialmente sua concepção de política e a sua centralidade, e busca fundamentar nossa reflexão sobre a relação entre democracia e economia solidária.

A política, conforme conceitua Arendt (2004), é a atividade humana que se realiza no espaço público, que se refere a *polis*, espaço da liberdade e da igualdade política entre homens e mulheres. Por essa perspectiva teórica, a esfera da política se diferencia da esfera da economia, a qual se refere à casa (*oikia*), ao espaço da necessidade, do privado, da família e da hierarquia. Essa distinção é importante porque a política é compreendida pela autora como a atividade humana fundamental, que se refere à construção compartilhada do mundo comum e à participação no governo e na condução dos assuntos públicos.

Diferentemente de outras atividades humanas, a ação política é uma atividade essencialmente coletiva, que depende inteiramente da presença de outros. Com isso, ela traz a dimensão do inesperado, que surge pelo encontro de diferentes, que passam a se enxergar e se reconhecer pelo dissenso (RANCIÈRE, 1996), ao mesmo tempo em que compartilham uma igualdade política e um mundo comum. No encontro com outros no espaço público, ruídos podem dar lugar a vozes, não ouvidas, que comunicam experiências, ideias. Dessa forma, a política interrompe a ordem policial e permite que os conflitos sejam publicizados, trazendo à luz do espaço público as relações de dominação e, com isso, a possibilidade da sua superação. Por sua pluralidade, a política possibilita a subversão da ordem, a ruptura e o surgimento do novo. Essa abordagem teórica destaca o caráter político da humanidade e, na imagem de homens e mulheres reunidos para inventar e reinventar o mundo, religa a noção de democracia a de humanidade.

Na atualidade, vivemos uma crise da política. Arendt (2004) analisa que os espaços da política e da economia se misturaram na modernidade, provocando o surgimento de uma esfera híbrida, o “social”, na qual os interesses

privados passam a ter importância pública. Além disso, a sociedade atual impõe regras que buscam normalizar e confinar os comportamentos, abolindo o espaço público, a política, a participação, a possibilidade da ruptura e do novo. Com essa mistura entre as esferas pública e privada, a ação política, no sentido arendtiano, se tornou muito rara.

A crise da política se manifesta no próprio desgaste da palavra. Ela também está presente na prática política instrumentalizada por grupos de interesses, que rompem com o seu fundamento, a igualdade política, e não reconhecem outros que falam, com vozes de dissenso, e inviabilizam o debate político e público.

Neste cenário, os momentos políticos com capacidade de renovação são tesouros preciosos que necessitam ser reconhecidos, na busca por perspectivas para a transformação da sociedade. Em uma época de declínio da política, devido à sua indiferenciação da economia, dos interesses privados, do domínio da técnica e da ordem policial, resgatar o seu sentido é uma ação fundamental.

## 2.1 Autogestão e invenção política

Reconhecemos que o sentido democrático da economia solidária encontra-se na *centralidade da autogestão*, por um lado, com relação à transformação das relações de poder que a autogestão promove na esfera da produção e do trabalho e, por outro, referente ao processo de formação de um movimento social autogestionário, denominado de economia solidária, que afirma e apresenta questionamentos e princípios para a democratização da economia, da sociedade e do Estado (SIGOLO, 2007).

Os espaços de autogestão, conselhos operários e órgãos populares de debate público são, muitas vezes, esquecidos na história, o que reforça a importância de resgatar essas experiências, a exemplo da Comuna de Paris (1871); dos Sovietes russos (1905 a 1917); da República Húngara dos conselhos operários (1918 e 1919); da Espanha, após a Guerra Civil (1936); da Iugoslávia, no pós-guerra (1950); da Argélia (1962); da “Primavera de Praga”, na Tchecoslováquia (1968); da China, durante a “Revolução Cultural”,

com a Comuna de Shangai; de Portugal, na “Revolução dos Cravos”, com as comissões de trabalhadores. Na América Latina, destacam-se as experiências na República Libertária no México (1911); durante a Revolução Cubana (1959); na Nicarágua (1979); na “Revolta Vermelha”, em El Salvador (1932); durante a revolução na Bolívia (1952); no Peru, quando houve a chamada “via peruana ao socialismo” (1968); no Chile, durante o governo de Salvador Allende (1872); e na Argentina, no chamado “Cordobazzo”, em maio de 1968.

O estudo dessas experiências autogestionárias nos apontam alguns dos dilemas existentes, relacionados às tensões vividas entre a preocupação com a estabilidade e continuidade das experiências e o seu espírito de inovação, revolucionário. Em muitos casos, o sistema de partidos, a gestão centralizada, a administração e a institucionalização, como analisa Arendt (1988), se contrapuseram à imprevisibilidade e à liberdade da política, o que levou muitas experiências autogestionárias a serem engolidas na história do esquecimento da política, frente ao domínio da técnica e do consumo, assim como seu espírito revolucionário.

Em suas análises sobre esses momentos políticos preciosos, muitas vezes breves e extremos, Arendt (1988) identifica a política na condição humana da pluralidade, que se estabelece sem mediações, apenas homens entre si. Mas, a partir das reflexões que sua análise nos inspira, nos perguntamos: como compreender as experiências autogestionárias da economia solidária, com suas diversas mediações - da produção, do trabalho, do dinheiro?

Os dilemas da autogestão, também, referem-se às contradições vividas entre o necessário sentido conservador da luta pela sobrevivência e da reprodução material (relacionado à esfera da economia) e a força de renovação e liberdade que a autogestão inspira e realiza. Tais dilemas movimentam as experiências autogestionárias atuais da economia solidária e, em suas contradições e invenções políticas, abrem novos caminhos para a reflexão e a ação.

A proposta de organização do trabalho pautada no controle coletivo dos meios de produção e na igualdade política nos processos de

decisão e gestão, ou seja, na autogestão, cria novas relações entre economia e política, entre trabalho e política, as quais indicam possibilidades para a renovação da democracia na atualidade. Por essa perspectiva, a autogestão é elemento central da economia solidária, como destaca MELLO (2003):

As cooperativas autogestionárias desenvolvem em seu interior espaços de democracia, porque a assembléia, órgão máximo de administração autogestionária e lugar das discussões e decisões, é espaço de igualdade e autonomia. Na liberdade para tomar a palavra e apresentar as suas opiniões e ideias, diante de todos, encontramos, aproximadamente, o que Hannah Arendt denomina espaço para o aparecimento, para mostrar, diante de meus iguais, quem eu sou. Este esforço para apresentar a singularidade se dá juntamente com igual esforço de todos os outros na busca pelo bem comum. Aqui estão situados os fundamentos da democracia (MELLO, 2003, p. 6).

As organizações de economia solidária, nesse sentido, procuram, no contexto atual, um caminho para conjugar o pensar e o fazer, bem como criar estratégias econômicas - novas formas de organização do trabalho, produção, comercialização e consumo - com sentidos políticos e democráticos. Com isso, a dimensão política, sobrepondo-se ao econômico, é o aspecto inovador das experiências da economia solidária.

## 2.2 Ação política e movimento de economia solidária

Pela combinação da prática da autogestão nas atividades econômicas com a ação política - pelo esforço de criação de novos espaços públicos, como os fóruns de economia solidária, os conselhos, as conferências, para o enfrentamento de questões coletivas que extrapolam interesses privados individuais, de empreendimentos isolados e, até mesmo, as fronteiras da comunidade e do bairro, e tratam do mundo público -, a economia solidária apresenta novos questionamentos que nos chamam a

ultrapassar os limites da teoria, para refletir e atuar pela renovação da política e da democracia na atualidade (SIGOLO, 2007).

A ação política da economia solidária se dá com a formação do movimento social da economia solidária e em sua luta por reconhecimento. É importante destacar que o conceito de movimento social não descreve uma realidade, não é um objeto empírico, mas um conceito, uma construção analítica, que expressa um campo teórico-político, um ponto de vista escolhido para interpretar a realidade social. (TOURAINÉ, 1985).

Nesse sentido, partimos de uma definição ampla de movimento social, como uma expressão de poder da sociedade que, independente da reivindicação ou projeto político, luta para se constituir como um sujeito político coletivo e manifestar-se em espaço público, no qual as relações políticas podem ocorrer. Os movimentos sociais se formam em contextos de conflito e vivem na permanente tensão entre autonomia e dependência, na disputa entre a criação do novo e a permanência do antigo. Constituir-se como um novo movimento social é parte fundante do projeto autogestionário da economia solidária.

A partir da análise de Thompson (1998) sobre a formação histórica de coletividades e o processo de “autofazer-se” da classe operária, temos elementos para compreender a formação do movimento de economia solidária por uma abordagem que enfatiza a ação dos sujeitos no processo histórico.

No estudo sobre o processo de “autofazer-se” do movimento de economia solidária, nos afastamos de interpretações estritamente estruturalistas, que buscam deduzir os fenômenos sociais exclusivamente de condições objetivas dadas. Por essa abordagem, se reconhece que as experiências de economia solidária têm raízes históricas nas transformações produtivas do capitalismo contemporâneo, porém, ao mesmo tempo, se reconhece que estas transformações não explicam aspectos fundamentais do surgimento do movimento que o singularizam e precisam ser entendidas a partir da atuação dos sujeitos.

Como destaca Thompson (1987, p.9): “a classe operária não surgiu tal como o sol numa

hora determinada. Ela estava presente ao seu próprio fazer-se”. Sua abordagem reconhece os trabalhadores como sujeitos políticos no movimento histórico. Por essa interpretação, compreende-se que os sujeitos recorrem a tradições, sistemas de valores e ideias (matrizes teórico-políticas), para elaborar/interpretar as suas experiências (relacionadas às condições materiais e às relações de produção), e, a partir daí, produzir a sua ação política, na formação de uma coletividade, um movimento social.

Além disso, como coloca Sader (1988), os movimentos sociais se constituem recorrendo a matrizes, que são adaptadas a cada situação e mescladas entre si na produção das falas, sujeitos e horizontes. Porém, os movimentos modificam, também, as próprias matrizes que os alimentaram.

Na história, nas experiências e tradições de lutas dos trabalhadores por liberdade, igualdade, solidariedade e democracia, encontramos as matrizes políticas da economia solidária. Frente à diversidade de experiências de economia solidária, é possível identificar discursos compartilhados que destacam os princípios da autogestão, cooperação, solidariedade, controle coletivo ou associado dos meios de produção, não remuneração do capital e repartição de ganhos. Esses princípios não são ideias recentes e nos remetem a matrizes teórico-políticas que se desenvolveram na história de resistência dos trabalhadores frente à superexploração do trabalho, à intensa concentração de riqueza e à privação da vida política no capitalismo.

Entre as matrizes da economia solidária, há três delas que são, muitas vezes, destacadas, especialmente por Singer (2005, p.11-12): a socialista, a anarquista e a humanista-religiosa.

- **Utopia, socialismo e cooperação:** Da matriz socialista, podemos identificar a presença de características, discursos e práticas que nos remetem às primeiras formulações utópicas, no início do XIX, no contexto da revolução industrial, com socialistas como Robert Owen, considerado o primeiro teórico do cooperativismo; mas, também, importantes referências no chamado socialismo científico, com Marx e Engels, e

em teóricos marxistas atuais, especialmente suas concepções sobre a propriedade e o controle coletivo dos meios de produção pelos trabalhadores.

- **Autogestão, liberdade e anarquismo:** Principalmente pela centralidade dada ao princípio da autogestão, encontramos influências do pensamento anarquista, que traz movimentos de questionamento e contraposição ao Estado e a proposta de sua substituição por formas de cooperação entre indivíduos e grupos produtivos livres, como tratava Proudhon, com relação ao mutualismo e ao federalismo.
- **Humanismo-religioso, solidariedade e cotidiano popular:** Finalmente, junto com as duas matrizes citadas anteriormente, somamos uma terceira, a humanista-religiosa, que traz elementos e discursos marcados pelo princípio da solidariedade e pela ênfase na formação prática a partir da aproximação com o cotidiano popular. Essa matriz é marcante na economia solidária do Brasil, especialmente pela história da Teologia da Libertação e das Comunidades Eclesiais de Bases - CEBs.

É possível investigar a presença de outras matrizes teórico-políticas, na economia solidária, que se relacionam às especificidades de cada região e território, e se referem às suas formações históricas, culturais, socioeconômica, às formas de relações entre Estado, sociedade, Igreja etc.

Para concluir a análise sobre o significado político do movimento de economia solidária, é importante analisar que as matrizes teórico-políticas orientam a construção de projetos políticos de economia solidária (SIGOLO, 2007). Nessa construção, a economia solidária está inserida no contexto de disputa pelo sentido da democracia na atualidade.

### 2.3 Projetos políticos e a disputa democrática

Reconhecemos que o sentido da democracia está em disputa na atualidade, ou seja,

há visões e projetos políticos democráticos que se contrapõem nas sociedades contemporâneas. Buscando compreender esse campo de disputa, é possível identificar, de um lado, projetos que procuram o alargamento da democracia, a criação de espaços públicos e a participação da sociedade nos processos de decisão relacionados com as questões públicas. Esses projetos democráticos se desenvolvem em contraposição a projetos neoliberais que se baseiam em uma visão de Estado mínimo, que buscam a isenção progressiva do poder público de seu papel de garantidor de direitos, o encolhimento de suas responsabilidades sociais, a precarização das políticas públicas e a sua transferência para o setor privado e a responsabilidade social empresarial.

Contudo, no campo da disputa pela construção democrática, é importante identificarmos que há uma “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) que dificulta enxergar os diferentes projetos políticos que se contrapõem na atualidade e obscurece a visão de suas inversas perspectivas em relação ao mundo público e à esfera da política. Isto se deve ao fato de que diferentes projetos políticos em disputa, muitas vezes, compartilham vocabulários comuns, discursos de crítica ao Estado e em defesa da participação social, apesar de se distinguirem e caminharem em sentidos opostos.

No campo da economia solidária, a “confluência perversa” de projetos políticos democráticos se dá na disputa entre, de um lado, os projetos autogestionários, os quais buscam o aprofundamento da democracia e da autogestão nas relações econômicas e políticas, no espaço do trabalho e da produção e no processo de organização da sociedade e em sua relação com o Estado, contestando as relações de poder e a forma de se fazer política dominantes; e, de outro, os projetos centralistas, que não explicitam e não reconhecem a contradição entre o discurso pela autogestão e a prática do centralismo, e que reproduzem relações de desigualdade e hierarquia no espaço de trabalho e na esfera da política e pública.

Por esse percurso, buscou-se apresentar a importância de se reconhecer o significado político dos projetos autogestionários, no resgate da centralidade da política como espaço da

invenção do novo, de cuidado e renovação do mundo público e de superação das relações de dominação e exploração.

Somando a essa perspectiva, retomamos um trecho de uma palestra de Oliveira (2006):

O capitalismo contemporâneo, globalizado, vem tornando a política irrelevante. (...) Essa nova situação é de grande importância, pois a política que o Ocidente inventou, desde a Grécia clássica, tem sido o meio que a cidadania tem usado para contrarrestar e até anular a assimetria de poderes inerente ao sistema privado e concentrador capitalista. Quando a política torna-se impotente para tanto, a cidadania e a democracia tornam-se dispensáveis. Esse é um fenômeno mundial que na periferia capitalista tem efeitos devastadores. Ao invés de se concordar com a irrelevância da política, deve-se mais do que nunca ressaltar sua importância, a importância de reinventá-la.<sup>2</sup>

A partir da análise do significado político da economia solidária, a qual buscou apresentar a formação do movimento de economia solidária, seus conflitos e ambiguidades, trataremos sobre as experiências de participação popular e, posteriormente, sobre os espaços públicos de participação das políticas de economia solidária.

### 3. Participação Popular e Espaço Público

Na academia, a participação social tem sido uma importante questão para a análise sociológica e política, especialmente nas últimas décadas, em diversos países latino-americanos, no contexto das lutas sociais pela abertura política. A partir da década de 80, se intensificou a produção de estudos sobre o tema, com variadas perspectivas. São trabalhos que abordam as formas de atuação e organização política das classes populares e dos movimentos sociais.

Um primeiro panorama sobre esse debate nas Ciências Sociais pode ser traçado a partir de Paoli e Sader<sup>3</sup> (2004), Doimo (1995)

e Kowarick (1996 e 2000). Com base em suas análises, é possível reconhecer três momentos histórico-interpretativos até a década de 90. Em linhas gerais, o primeiro momento, predominante até o início dos anos 80, estava centrado nas macrodeterminações do modelo de acumulação capitalista, no caráter classista do Estado e no movimento operário.<sup>4</sup>

O segundo momento, no contexto da transição para a abertura política nos países latino-americanos, está voltado às análises de sujeitos, suas interpretações, experiências e práticas. A partir de uma perspectiva crítica às análises estruturais, essa abordagem revaloriza o significado da cultura na luta de classes, e as análises sociológicas das classes populares ultrapassam as fronteiras da fábrica e reconhecem as experiências no cotidiano.<sup>5</sup>

Um terceiro momento histórico-interpretativo, com a redemocratização do Brasil e de outros países latino-americanos, coloca em pauta a questão da cidadania, em contexto de ampliação da participação eleitoral e criação de um novo arcabouço jurídico-legal para o regime democrático. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 cria espaços formais de participação social nas três esferas de poder: no legislativo, com as eleições, as consultas populares (referendo e plebiscito) e a iniciativa popular (BENEVIDES, 1991); no jurídico, com o júri popular, a ação popular e a ação civil pública; e, no executivo, com a participação popular nas atividades de gestão das políticas públicas, responsáveis pela implementação de direitos sociais, como nas áreas da seguridade social, saúde e assistência social, entre outros (COMPARATO, 2006).

Nesse momento de reconhecimento e criação formal de espaços de participação social, incluídos nas novas constituições federais, análises diversas tratam das características e possibilidades do novo regime político. São elaborados estudos sobre participação social que, comprometidos com a própria construção da recém conquistada democracia, analisam com entusiasmo os novos espaços públicos e a atuação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada.<sup>6</sup>

Contudo, diante da precária consolidação dos direitos civis e sociais, da manutenção de características patrimonialistas, autoritárias e

personalistas, e dos impactos sociais provocados pela reestruturação produtiva e pela introdução do modelo econômico neoliberal nos países latino-americanos, surgem, especialmente a partir da segunda metade dos anos 90, muitos estudos sobre as fragilidades e as contradições das experiências de participação e sobre os seus limites na efetivação da democracia.<sup>7</sup> Ao longo da primeira década dos anos 2000, muitos estudos são produzidos nessa mesma perspectiva, aprofundando as análises críticas sobre as políticas e seus espaços participativos.

Nessa última década, no entanto, é possível verificar a constituição de um novo momento histórico-interpretativo, com novos desafios para as (não mais tão recentes, mas ainda frágeis) democracias da América Latina e, também, para o debate acadêmico sobre participação social. Vive-se o surgimento de novas experiências políticas, com a ascensão de governos oriundos de classes populares e trabalhadoras em países latino-americanos, com a criação e ampliação de políticas sociais e o crescimento de espaços de participação em políticas públicas, como as experiências de orçamentos participativos (OPs) e as instâncias de participação social das políticas de desenvolvimento territorial, local e comunitário.

O contexto atual de transformações da relação entre Estado e sociedade civil, de crescimento de espaços participativos, caracteriza-se, também, pelos avanços do chamado novo modelo de gestão pública (*new public management*)<sup>8</sup>, no Brasil e na América Latina. Com base nesse modelo, têm sido implantadas, por exemplo, as organizações sociais (OS), crescentes na área da saúde, e têm se propagado novas visões sobre o significado da participação social, as quais destacam o seu papel na produção de informação para a gestão, como a captação de informação sobre a satisfação do usuário, visto como cliente, consumidor. Tais experiências inserem-se no debate atual sobre a eficiência da gestão pública e sobre os sentidos da democracia e da participação.

Diante dessas novas políticas, estudos produzidos por pesquisadores ligados a vários centros de pesquisa do país<sup>9</sup>, têm debatido, a partir de diversas perspectivas, sobre as possibilidades e os limites dos espaços de participação nas

políticas públicas na atualidade. Vários estudos, apesar de reconhecerem as características democratizantes de algumas experiências, como dos OPs (pela abertura de espaço à participação em decisões relacionadas à distribuição dos recursos públicos e para o aprendizado cultural da democracia), demonstram seu reduzido significado no enfrentamento da desigualdade social e na efetivação da participação política e dos direitos sociais.<sup>10</sup>

Em seu estudo, Bello (2007) argumenta que a fala reivindicativa e os procedimentos democráticos formais não são suficientes para indicar que tais experiências, como os OPs, se configuram como um novo campo político e se contraponham aos processos estruturais antidemocráticos; e aponta como principais limitações a reduzida proporção do orçamento envolvida, a dependência do Estado e sua característica “demandista”, que não ultrapassa as fronteiras do local.

Outras análises, como Dagnino, Oliveira & Panfichi (2006), apontam os limites de interpretações que não reconhecem os entrelaçamentos entre sociedade civil e sociedade política, e as características heterogêneas da sociedade e do Estado. Partindo de abordagem semelhante, Romão (2010) analisa como as instâncias de participação, especificamente os OPs, têm sido mediadas por partidos políticos, tornando-se instrumentos de legitimação política, pautados por dinâmicas que submetem a democracia participativa à lógica da democracia representativa.

Uma perspectiva crítica sobre as experiências atuais de participação social é, também, desenvolvida por Oliveira (2007), ainda que o autor situe algumas dessas experiências no rastro da história de lutas de resistência democrático-participativas. Como aponta, o OP é:

parente de uma história ocidental do poder local imensamente rica, que vai desde a Comuna de Paris, passando pela Viena vermelha e pela Turim conselheirista, até as *banlieuers rouges* parisienses das décadas de 1950-1960, pela qual a população organizada territorialmente – não uma ‘sociedade

civil' abstrata, mas uma comunidade arendtiana – interfere ativamente no orçamento, que é exatamente o coração do Estado capitalista moderno (OLIVEIRA, 2007, p. 44)

Ao indicar essa matriz histórica das experiências de OPs, Oliveira (2007) traça distinções entre as experiências participativas atuais e seus significados na construção democrática.

Avançando na distinção entre experiências participativas, outros estudos apresentam que espaços de participação social, como os OPs, apesar de suas limitações, se diferenciam do modelo de intervenção, controle e repressão de gestão da questão social (que segue se expandindo em políticas públicas e projetos sociais na atualidade), implementado pela ação de responsabilidade social de instituições empresariais e filantrópicas.

Trabalhos como de Telles (1999), Yasbek (2003) e Paoli (2005) contribuem para a construção de uma análise crítica de políticas focadas no gerenciamento de programas sociais, que articula o poder público e a sociedade civil organizada, para mobilizar recursos e articular ações em parceria, incluindo grupos empresariais e o chamado terceiro setor.<sup>11</sup> As análises apontam como tais ações mantêm-se restritas a práticas filantrópicas e compensatórias, distante da referência a direitos de cidadania e da dimensão política e pública. Por essa perspectiva crítica, são analisadas políticas, como: o Programa Comunidade Solidária, no Brasil; o Programa Nacional de Solidariedad (PRONASOL), no México; a Red de Solidariedad, na Colômbia, entre outras.

Para um balanço geral, tomamos alguns pontos de recente palestra de Pedro Pontual (2011), importante referência nacional das políticas participativas. Segundo ele, havia uma aposta, no período da redemocratização, de que o fortalecimento dos mecanismos e espaços participativos levaria a uma ampliação da democracia. Após 20 anos, Pontual (2011) avalia que se deve reconhecer os limites desses espaços participativos e reforça a necessidade da atuação na democracia representativa, na qual está a maior parte das distorções do sistema político. Por esse caminho, muitos militantes da participação,

como o autor, somam atualmente o movimento de iniciativa popular para a reforma política.<sup>12</sup>

Contudo, dentre as avaliações feitas sobre os espaços participativos em geral, Pontual (2011) destaca a importância da Conferência de Direitos Humanos, com a criação da Secretaria Especial de DH e dos Planos Nacionais de DH. Acrescenta, ainda, o papel das Conferências na criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, mais recentemente, a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) na criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que representam importantes avanços nas políticas de desenvolvimento territorial e soberania alimentar, reconhecidos internacionalmente.

Com isso, em sua análise geral, Pontual (2011) afirma que os espaços participativos produziram importantes avanços democráticos, como a incorporação de milhares de cidadãos brasileiros nos espaços de democracia direta e participativa, bem como a criação e ampliação de novas formas de participação, as quais têm contribuído para a reinvenção dos canais institucionais e do sistema representativo.

### 3.1 Espaços participativos no Brasil atual

Para criarmos um panorama atual dos espaços participativos, há uma pesquisa realizada pelo governo federal (BRASIL, 2010), na qual encontramos os seguintes dados sobre conselho e conferências: dentre as 120 instâncias conselhistas do governo federal, 60 incluem a participação da sociedade civil, sendo que em 32 delas essa participação é expressiva. Além disso, destaca-se que nos últimos oito anos, durante o governo Lula, foram criados 18 novos conselhos. Sobre as conferências, a publicação apresenta que, desde 1940, com a realização da 1a. Conferência Nacional da Saúde, foram realizadas no Brasil 115 conferências nacionais. De 1940 a 1994, foram realizadas 21 conferências, entre 1995 e 2002, 20, e de 2003 a 2010, 74, as quais, segundo os dados apresentados, envolveram, aproximadamente, cinco milhões de participantes.

Além dos conselhos e conferências, há, atualmente, 165 ouvidorias públicas no âmbito

federal e um número crescente de audiências públicas realizadas, as quais são objeto de novo estudo, em andamento no IPEA, sobre a sua tipologia e as variáveis que influenciam em sua legitimidade. Nesse balanço, é importante, também, apontar uma nova estratégia, que o governo Dilma está criando, de diálogo com a sociedade. As chamadas mesas de diálogos, com centrais sindicais e movimentos rurais, segundo Pontual (2011), são novos espaços que buscam fortalecer os debates estratégicos e complementar as instâncias participativas existentes.

Na atualidade, encontramos, também, novas experiências participativas. A participação social tem sido apresentada como um elemento importante da estratégia de desenvolvimento de políticas públicas, especialmente voltadas para o desenvolvimento local, comunitário e territorial. Entre as políticas de desenvolvimento criadas, na última década, por governos latino-americanos, encontram-se, no Brasil, políticas implementadas por governos municipais, estaduais e federal, estruturadas em instâncias locais de participação social voltadas para a execução de ações locais e o apoio à organização da produção, entre elas: os colegiados do Programa Territórios da Cidadania<sup>13</sup>, os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs)<sup>14</sup> e os conselhos gestores de políticas de economia solidária<sup>15</sup>, criados em várias regiões.

Como exemplo, o Programa Territórios da Cidadania, do qual fazem parte os colegiados territoriais, é um programa federal voltado para regiões do país com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Criado em 2008, a partir de ação anteriormente desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), essa política de desenvolvimento territorial envolve a ação de 18 ministérios do governo federal, articula diferentes níveis de governo e cria instâncias de participação local, para a implementação de ações integradas. Segundo consta do portal eletrônico do programa, foram criados 120 Territórios da Cidadania no país, formados por conjuntos de pequenos municípios (com até 50 mil habitantes), abrangendo, atualmente, 1.852 municípios (32,9% do total do país); tem como objetivo atuar em três eixos, desenvolvidos de forma integrada: 1) apoio

às atividades produtivas: assistência técnica, acesso ao crédito, mecanismos de apoio à comercialização, regularização fundiária etc.; 2) cidadania e acesso a direitos: educação, saúde, cultura e documentação civil; e 3) recuperação e qualificação da infraestrutura: ações de melhoria do abastecimento de água, eletrificação rural, programas de habitação, licenciamento e manejo ambiental.<sup>16</sup> Em resumo, a estratégia do programa, conforme sua legislação de 2008, baseia-se na integração de políticas e na “ampliação da participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios” (BRASIL, 2008).

### 3.2 Experiências participativas em outros países

Em outros países latino-americanos encontramos, também, novas experiências participativas. Na Argentina, espaços participativos têm feito parte de sua história democrática. As *asambleas barriales*, em contextos de crises agudas, constituíram-se centros de reorganização da sociedade e enfrentamento do desemprego, conquistando reconhecimento do Estado e tornando-se um instrumento na criação de estratégias de geração de trabalho e renda e na retomada do desenvolvimento econômico. Atualmente, há nesse país a experiência do *Consórcio de Gestión Compartida para el Desarrollo Local*, voltado à criação de espaços de formulação e execução conjunta (Estado e sociedade civil) de políticas públicas para o desenvolvimento.<sup>17</sup> Também na Bolívia, espaços descentralizados de participação foram criados, como os *consejos locales indígenas*, compoem a estratégia de desenvolvimento do Estado Plurinacional boliviano.

Na Venezuela, os *consejos comunales* são, atualmente, os principais espaços locais de participação popular do país. Em meio a diversas polêmicas sobre o atual governo, esses novos espaços de participação são apresentados como a unidade política central de uma mudança institucional que se propõe a descentralizar o Estado e aprofundar a participação na formulação, execução, controle e avaliação de políticas públicas, especialmente voltadas para o

desenvolvimento endógeno (HARNECKER, 2009; 2010).

É interessante detalhar um pouco mais a experiência desses conselhos, como um importante exemplo na América Latina atual. Espaços participativos reconhecidos pela constituição venezuelana de 1999 e por norma específica<sup>18</sup>, os *consejos comunales* são compostos por: *asamblea de ciudadanos y ciudadanas* (instância máxima de decisão do conselho), órgão executivo, unidade de gestão financeira (que inclui um *banco comunal*) e uma unidade de controle social. Além disso, os *consejos* recebem investimento público e fomento por meio de políticas integradas de vários ministérios, em especial do *Ministerio del Poder Popular de las Comunas y Protección Social* (MINEC). Segundo informações desse ministério, existem cerca de 26 mil *consejos comunales* no país<sup>19</sup>, gerindo recursos públicos (com a implantação de orçamentos participativos) para a promoção de serviços locais e o fomento a projetos produtivos, a partir do qual a população tem buscado constituir cooperativas para desenvolver os serviços públicos localmente, criar estratégias de acesso ao crédito e fortalecer a produção e a comercialização local. Conforme sua legislação, essas instâncias visam, a partir da participação, articulação e integração dos cidadãos, a permitir “*al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades*”.<sup>20</sup>

Esses são alguns exemplos de experiências participativas envolvidas na execução de serviços públicos e no planejamento e apoio à produção local, em curso na América Latina. Apesar da diversidade de experiências atuais, é possível identificar algumas semelhanças nos objetivos e estratégias dessas novas políticas participativas citadas, especialmente relacionadas às experiências de participação na execução das políticas e no planejamento e organização da produção local. Essa questão nos interessa especialmente por relacionar-se às ações das políticas de economia solidária.

Nesse sentido, é interessante notar que as novas experiências de participação - como as criadas nos colegiados do Programa Territórios da Cidadania, no Brasil, nos *consejos comunales*,

na Venezuela, nos *consórcios de gestión compartida para el desarrollo local*, na Argentina - se diferenciam de outras criadas anteriormente, como os conselhos setoriais (saúde, assistência social, educação etc.) e os orçamentos participativos (OPs), por apresentarem uma singularidade que ultrapassa a dimensão consultiva e deliberativa, qual seja, a participação na implementação e execução de políticas e no planejamento e organização da produção local.

Para ilustrar essa singularidade, como exemplo, em um *consejo comunal* venezuelano, a participação da população local pode ir mais adiante do que a deliberação sobre o local para a canalização de um córrego, e envolver a definição de questões sobre *como e por quem* será feito esse serviço. Da mesma maneira, após definir sobre a construção de uma escola, a população pode envolver-se em deliberações sobre a execução da obra e a gestão da futura escola. Ou seja, a participação nessas políticas extrapola as consultas e deliberações (como ocorrem em conselhos setoriais e OPs), e abrange a implementação e execução de políticas, a gestão de recursos e, também, o planejamento local da produção. Essa reflexão cria novos vínculos entre participação popular, espaço público e autogestão.

Além disso, no contexto atual de debate sobre o ressurgimento do autoritarismo em governos *de esquerda* no subcontinente, conhecer essas experiências participativas é ação fundamental para investigarmos os limites e possibilidades da democracia e do desenvolvimento na América Latina atual.

Por fim, é interessante, também, acrescentar o relato de algumas experiências participativas, bastante distantes de nossas referências latino-americanas, mas que trazem importantes elementos para nossa reflexão, como a experiência de Kerala (na Índia), com suas assembleias locais (MASCARENHAS, 2010), e o momento recente, na Islândia, de elaboração da nova Constituição, com contribuições da população via *internet*.

Na Índia, o estado de Kerala é considerado o estado indiano socialmente mais avançado, destacando-se por ter chegado a índices altos nos quesitos de qualidade de

vida. Esse desenvolvimento ocorreu por meio do custeio público, com políticas específicas, sem taxas elevadas de crescimento econômico. Segundo o economista indiano Amartya Sen (1999), um dos fatores fundamentais para isso foi a discussão pública, que permitiu não apenas a divulgação de informações, mas a emergência de novos valores compartilhados. As lutas para a melhoria da educação, da saúde e da seguridade social e a prática da democracia local são exemplos de sociedade organizada politicamente e de contribuições para a superação de desigualdades.

Nesse processo, o estado teve papel fundamental no incentivo e fortalecimento da participação popular. Desde os anos 50, Kerala teve diversos governos de esquerda, sendo que, em 1996, uma coligação de esquerda liderada pelo Partido Comunista instituiu instâncias locais de planejamento descentralizado em todo o estado, uma forma de participação direta da sociedade nas ações do estado. Sua implementação teve como base as experiências de ONGs locais, como o Kerala Sastra Sahitya Parishad (People's Science Movement). Atualmente, os *panchayats* (assembleias locais) são responsáveis por decisões locais, incluindo a escolha, a concepção e a implementação de planos de desenvolvimento da região, chegando a deliberar sobre, aproximadamente, 35% dos fundos governamentais para o desenvolvimento do estado. Segundo o Departamento de Autogoverno Local (*Local Self Government Department*) do Governo de Kerala<sup>21</sup>, existem hoje 1.209 Instituições Locais Autogovernadas, com a participação de mais de 20 mil pessoas.

Segundo os estudos de Thomas Isaac e Franke (2002), a administração descentralizada em Kerala difere de outras experiências de descentralização, pois nela houve grande envolvimento da população desde o início. Para os autores, a única experiência semelhante no cenário mundial seriam os OPs, porém, em uma menor escala<sup>22</sup>.

Outro exemplo de construção de práticas democráticas que articulam a atuação do Estado e a participação de cidadãos é o processo de elaboração da nova Constituição na Islândia, que vem acontecendo nos últimos meses, com a

utilização das novas tecnologias da comunicação. A partir da crise financeira de 2008, surgiu a iniciativa da criação de uma nova Constituição que contivesse a introdução de mecanismos de fiscalização e responsabilidades para o parlamento, mudanças nas eleições dos primeiros-ministros, entre outros. A partir das discussões de um Fórum Nacional, com quase mil islandeses para o debate das leis básicas, redigiu-se um primeiro documento que foi, então, analisado por um grupo de 25 cidadãos islandeses sem filiação política, escolhidos para esta função (Conselho Constituinte).

De abril a julho de 2011, esse conselho se utilizou de redes sociais na *internet* para incentivar a participação de qualquer cidadão que tivesse sugestões ao texto (mecanismo chamado de *crowdsourcing*) e de ferramentas para transmissão *online* das reuniões de discussão do documento. A participação da população foi viabilizada pelo fato de que dois terços dos 320 mil habitantes do país têm acesso à *internet*. O documento final será ainda submetido a referendo. Esse exemplo nos indica novas perspectivas para a participação social e a diversidade de formas pelas quais podem ocorrer nos diferentes contextos existentes.<sup>23</sup>

Para concluir essa parte do texto, as experiências participativas criadas por políticas de desenvolvimento local, territorial e comunitário, nos últimos anos no Brasil e em outros países da América Latina e do mundo, desenvolvem-se em meio à “confluência perversa” de projetos políticos democráticos em disputa na atualidade. Ao apresentarem a participação como o centro de suas estratégias de desenvolvimento, envolvendo-a no planejamento local da produção e na formulação, gestão e execução de políticas e serviços públicos, essas experiências apresentam novas questões para os desafios atuais de “democratizar a democracia” (SANTOS, 2002).

#### 4. Participação nas Políticas de Economia Solidária

Em entrevista, em maio de 2007, o Secretário Nacional de Economia Solidária, Paul Singer, destacou que, embora haja movimentos de economia solidária em diversos países, o Brasil

é pioneiro na criação de um Fórum reunindo todos os segmentos envolvidos, para a discussão de propostas para a consolidação e crescimento do processo; e acrescentou que a existência desse Fórum é essencial para a continuidade do movimento no Brasil.<sup>24</sup>

Para tratarmos sobre os espaços participativos das políticas de economia solidária, é fundamental conhecer a história de organização dos fóruns de economia solidária e de seu papel como principal interlocutor do movimento de economia solidária com o Estado. O FBES foi criado na III Plenária Nacional de Economia Solidária, ocorrida em Brasília, de 27 a 29 de junho de 2003. Segundo documento sobre seu histórico,

com mais de 800 representantes, delegados de 18 plenárias estaduais, a III Plenária Nacional cria o FBES, com a incumbência de articular e mobilizar as bases da economia solidária pelo país, em torno de uma Carta de Princípios e uma Plataforma de Lutas, ali aprovadas, e de fazer a interlocução junto ao governo, em especial junto à recém-criada SENAES (Secretaria Nacional da Economia Solidária) (HISTÓRICO, 2007).<sup>25</sup>

Nesta plenária, também, foram definidos a composição e o funcionamento do Fórum. São princípios gerais do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), de acordo com sua Carta de Princípios: “1) a valorização social do trabalho humano, 2) a satisfação plena das necessidades de todos, como eixo da criatividade tecnológica e da atividade econômica, 3) o reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino numa economia fundada na solidariedade, 4) a busca de uma relação de intercâmbio respeitosa com a natureza, e 5) os valores da cooperação e da solidariedade”.<sup>26</sup> O FBES é formado, basicamente, pela articulação entre três segmentos: empreendimentos econômicos solidários, entidades de assessoria e fomento e, ainda, gestores públicos. Organiza-se em: 1) Coordenação Nacional; 2) Coordenação Executiva; 3) Secretaria Executiva; e 4) Grupos de Trabalhos Temáticos.

O FBES, juntamente com outras importantes organizações da sociedade e órgãos

do governo que atuam com temas relacionados à economia solidária, compõem o Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES. O CNES foi criado pelo mesmo ato legal que, em junho de 2003, instituiu a Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES no Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. Conforme definido nessa normativa, ele foi concebido como “órgão consultivo e propositivo para a interlocução permanente entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária”. O CNES tem como principais atribuições: “a proposição de diretrizes para as ações voltadas à economia solidária nos Ministérios que o integram e em outros órgãos do Governo Federal, e o acompanhamento da execução destas ações, no âmbito de uma política nacional de economia solidária”.<sup>27</sup> Conforme relatado em documentos da SENAES-MTE, a composição do CNES resultou de um processo de negociações e debates que tiveram o objetivo de garantir uma ampla participação de atores da sociedade e do Estado. Atualmente, ele é composto por 56 entidades, divididas entre três setores: governo, empreendimentos econômicos solidários e entidades não governamentais de fomento e assessoria à economia solidária, conforme Decreto nº 5811, de 21 de junho de 2006, que dispõe sobre sua composição, estruturação e funcionamento (BRASIL, 2006).

A partir de deliberações desse conselho, foram realizadas duas Conferências Nacionais de Economia Solidária - CONAES, sendo a primeira delas realizada de 26 a 29 de junho de 2006, com o lema: “Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento”, e a segunda, ocorrida em 16 a 18 de junho de 2010, com o lema: “Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável”.<sup>28</sup> O Documento final da II CONAES é, atualmente, o principal texto de referência produzido de forma participativa, com orientação para as políticas públicas de economia solidária. Nessa última conferência nacional, conforme balanço realizado pela SENAES-MTE, publicado juntamente com análises do FBES e da Rede de Gestores de Economia Solidária, em artigo da Revista do IPEA:

“chama atenção o grande esforço de mobilização para a conferência, iniciado em janeiro de 2010. Foram realizadas 187 conferências regionais ou territoriais, abrangendo 2.894 municípios, com 15.800 participantes que elegeram 4.440 delegados para as 27 conferências estaduais e 1.460 delegados para a etapa nacional”.<sup>29</sup>

Entre os espaços de participação das políticas de economia solidária, encontram-se, ainda, as Comissões Gestoras Nacionais e Estaduais do Sistema de Informação da Economia Solidária (SIES), do Programa Nacional de Incubadoras (PRONINC), do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS), entre outras.

Com esse breve panorama, que busca dar elementos para avançarmos no debate sobre a centralidade da participação popular nas políticas públicas de economia solidária, concluímos apontando alguns de nossos principais desafios atuais.

## 5. Considerações Finais: desafios da participação

Há, atualmente, certo reconhecimento na sociedade brasileira de que a participação popular é fundamental para a democracia. Ela está prevista na chamada “constituição cidadã” de 1988, nos atos decisivos no exercício do poder e em diversos mecanismos que possibilitam a democracia direta e participativa. Contudo, identificamos que há ainda muitos desafios a serem enfrentados para que a participação se efetive em nosso sistema político.

Mais do que isso, vivemos um período de descrença dos espaços participativos e de sua efetividade. Após duas décadas de abertura política e experiência democrática, como tratamos anteriormente, chegamos a um novo momento histórico, de reconhecimento, inclusive por parte dos históricos atores envolvidos na militância pela participação social, de que os espaços participativos se relacionam com o sistema político

representativo, até mesmo, reproduzindo muitas de suas distorções. As distorções dos sistemas políticos participativos e representativos e as limitações impostas ao espaço efetivo de debate político, que caracterizam a crise da política (no sentido que buscamos resgatar neste texto), também estão presentes nos vários desafios enfrentados na construção das políticas públicas de economia solidária.

Frente a esses desafios, precisamos renovar e reinventar a política, atuando pelo fortalecimento do caráter associativo da sociedade, pelo enfrentamento do modelo de desenvolvimento e de política econômica vigentes, pela importância do reconhecimento e da participação da diversidade e pluralidade de sujeitos políticos, bem como pela disseminação da chamada pedagogia da participação no governo, nos partidos, nos movimentos sociais e na sociedade.

No contexto atual, é fundamental avançarmos na democratização da política e da economia, como propõem o movimento e as experiências de economia solidária na atualidade. É preciso relacionar, a partir de novos parâmetros, política e economia, assim como debater e atuar politicamente por uma economia autogestionária, justa e solidária.

A participação popular não tem sido historicamente prioridade de nenhum governo. Mesmo em governos formados por partidos oriundos das classes trabalhadoras e populares, há visões divergentes sobre o tema. Nessa última década, reconhecemos no Brasil a ampliação dos canais de participação, juntamente com o crescimento do acesso a recursos públicos por organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Contudo, a maior parte desses recursos está voltada para a execução de políticas públicas em parceria, e não para a formação política, fundamental à participação social. Assim, essas organizações e movimentos correm o risco de se transformar em meros executores de políticas, desviando-se de seus propósitos maiores.

No entanto, é possível verificar que,

nessas últimas décadas, no Brasil, tivemos importantes avanços no campo da participação, no que se refere à elaboração e à deliberação sobre as políticas públicas, mas pouco avançou-se com relação ao controle social.

A participação qualificada requer acesso à informação, formação e organização política. Nesse sentido, a participação precisa ser assumida pelos governos como política pública. Atualmente, está em debate, no governo federal, o Sistema Nacional de Participação Social, que busca fortalecer a relação entre as instâncias e os níveis de participação. Mais do que um novo sistema público, temos que consolidar e reinventar os instrumentos e espaços participativos no cotidiano das interações possíveis da sociedade com o poder público, assim como concretizar a participação popular como um princípio e um método de governo, presente em todas as políticas públicas.

## Referências

- ARENDRT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- \_\_\_\_\_. A tradição revolucionária e seu tesouro perdido. In: **Da revolução**. Brasília: Ática - UNB, 1988. p. 274-351.
- AVRITZER, L. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1994.
- BELLO, C. Orçamento participativo em São Paulo: uma invenção de limitado alcance. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo, Boitempo, 2007. p. 103-127.
- BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Atica, 1991.
- BORJA, J. **Movimientos sociales urbanos**. Buenos Aires: Siap-Planteos, 1975.
- BRASIL. **Decreto nº 5811**, de 21/06/2006. Dispõe sobre a Composição, Estruturação e Funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária da Secretaria Nacional de Economia Solidária - Ministério do Trabalho e Emprego, Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 38** de 25/02/2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania, Brasília, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Pesquisa Conselhos Nacionais. Dados básicos, organização, gestão atual, finalidade, composição e competências**. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. Brasília. 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista de Serviço Público**, n. 47, p. 7-40, jan./abr. 1996.
- CARDOSO, R. (Org.). **Aventura antropológica: teoria e pesquisa**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- \_\_\_\_\_. A trajetória dos movimentos sociais. In: Dagnino E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. p. 81-90.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- COMPARATO, F. C. **Ética**. São Paulo: Cia das Letras, 2006.
- DAGNINO, E. (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense,

1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Org.).

**Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

\_\_\_\_\_; OLIVERA, A.; PANFICHI, A. (Org). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2006.

DOIMO, Ana. **A vez e a voz do popular:** movimentos sociais e participação política no Brasil pós – 79. Rio de Janeiro : ANPOCS, Relume-Dumará, 1995.

FALS BORDA, O. Grietas de la democracia. La participación popular en Colombia. **Análisis Político**, n. 28, p. 65-77, 1996.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Carta de Princípios, Brasília, 2003. Disponível em: [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br). Acesso em: julho de 2007.

GERMANI, G. **Sociología de la modernización.** Buenos Aires: UBA, 1971.

HARNECKER, M. Democracia, participación y socialismo en Venezuela: una mirada crítica. Ponencia presentada en evento **Democracia, participación y socialismo** organizado por la Fundación Rosa Luxemburgo en Quito, Ecuador, 2-3/06/2010.

\_\_\_\_\_. **De los consejos comunales a las comunas.** Publicação do Centro de Investigación Miranda – CIM, Venezuela, abril de 2009.

HELLER, P.; THOMAS ISAAC, T. M. O perfil político e institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, B. S. (Org.).

**Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa . Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 499-540.

KOWARICK, L. **As lutas sociais e a cidade:** SP, passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_. **Escritos Urbanos.** São Paulo: Editora 34, 2000.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1981

MASCARENHAS, T. S. **O caráter educativo da economia solidária:** o caminho do desenvolvimento como liberdade a partir da experiência da Cooperafis. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MELLO, S. L. Solitário ou solidário. **Material de Apoio do Curso de Educação Popular, Cooperativismo e Economia Solidária,** organizado pela ITCP-USP, 2003. p.6.

OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia:** políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; RIZEK, C.S. Atas da revolução: o orçamento participativo em São Paulo. In: **Democracia Viva,** Rio de Janeiro: Ibase, 2003. p. 1-13.

\_\_\_\_\_. "A colonização da política". In: Conferência do ciclo de debates **O esquecimento da política,** São Paulo, 2006. Disponível em: [www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br). Acesso em: março de 2010.

\_\_\_\_\_; RIZEK, C. S. (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007..

\_\_\_\_\_. Das invenções à indeterminação: política numa era de indeterminação: opacidade e reecantamento. In: OLIVEIRA, F. ; RIZEK, C. S. (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 221-370.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 311-348.

\_\_\_\_\_; SADER, E. Sobre 'classes populares' no pensamento sociológico brasileiro (Notas de leitura sobre acontecimentos recentes). In: CARDOSO, R. (Org.) **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 39-67.

FBES. "Histórico do Fórum Brasileiro de Economia Solidária". Brasília, 27 a 29 jun. 2003. Disponível em: [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br). Acesso em: julho de 2007.

PONTUAL, Pedro. Palestra proferida no Seminário 20 anos da Abong, São Paulo, 19 e 20 de setembro de 2011.

RANCIÈRE, J. O dissenso In: NOVAES, A. (Org.) **A crise da razão**. São Paulo: Cia. das Letras, 1996. p. 367-382.

ROMÃO, W. M. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo**. Tese (Doutorado) - Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena: as experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo – 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINGER, P. "Desenvolvimento solidário: significado e estratégias", Brasília, mimeo. 2004.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: MELLO, S. L. de. (Org.). **Economia solidária e autogestão – Encontros Internacionais**. São Paulo, NESOL-USP, ITCP-USP, PW, 2005, p.11-12.

SÍGOLO, V. **Trabalho em moviment'ação'**: a formação de movimentos sociais de economia solidária no Brasil e na Argentina pós-90. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM USP, São Paulo, 2007.

TELLES, V. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In: TELLES, V. **Direitos sociais – afinal do que se trata?** Belo Horizonte, UFMG, 1999. p. 13-56.

THOMAS ISAAC, T. M.; FRANKE, R. W. **Local democracy and development: the Kerala people's campaign for decentralized planning**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2002.

THOMPSON, E. P. **Costumes em comum**. São

Paulo: Cia das Letras, 1998.

\_\_\_\_\_. **A formação da classe operária inglesa I:**

a árvore da liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TOURAINÉ, Alain. An introduction to the study of social movements. **Social Research**, v. 52, n. 4, p.749-787, 1985.

YAZBEK, M. C. Y. Fome Zero: uma política social em questão. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 43-51, jan./jul. 2003.

**Documentos consultados**

II CONAES: “Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável” - Documento Final, Brasília, Junho de 2010.

Ley de los Consejos Comunales - Venezuela, nº.5.806 de 10/04/2006.

Constitución Bolivariana de Venezuela, de 30/12/1999.

Territórios da Cidadania, publicação do Governo Federal, 2008.

Decreto Federal nº 38 de 25/02/2008, que Institui o Programa Territórios da Cidadania.

**Notas**

1 Texto elaborado em outubro de 2011, a partir do trabalho e dos debates realizados no Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo (NESOL-USP) para o Curso de “Gestão Pública e Sociedade: Fundamentos e políticas públicas da Economia Solidária”. Colaboraram com a sua produção, especialmente: Sylvania Leser de Mello e Juliana de Oliveira Barros Braz.

2 Trecho de transcrição da conferência de Francisco de Oliveira, intitulada: “A colonização da política”, do ciclo de debates: *O esquecimento da política*, ocorrido em 2006. Disponível em: [www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br). Acesso em:

junho de 2010.

3 Texto escrito em 1986.

4 Entre os estudos produzidos, destacam-se: LOJKINE (1981); CASTELLS (1983); BORJA (1975); GERMANI (1971).

5 E. P. Thompson é uma das principais referências e inspira importante trabalho, no Brasil, como o de SADER (1988).

6 Perspectiva presente em trabalhos como: AVRITZER (1994), DAGNINO (1994) e FALS BORDA (1996).

7 Com diferentes abordagens, estudos como CARDOSO (1994), DOIMO (1995), TELLES (1999), OLIVEIRA e PAOLI (2000) apontam limites e fragilidades da participação social e das novas democracias.

8 Como referência: BRESSER-PEREIRA (1996).

9 Entre eles: Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (CENEDIC) da USP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e Grupo de Estudos sobre Construção Democrática (GECD) da IFCH-UNICAMP.

10 São referências as análises de OLIVEIRA, PAOLI e RIZEK (2003), PAOLI (2005), OLIVEIRA e RIZEK (2007), BELLO (2007), entre outras.

11 PAOLI (2005) é uma referência para o debate crítico sobre responsabilidade social e terceiro setor.

12 Movimento pela Iniciativa Popular pela Reforma do Sistema Político Brasileiro, que defende, entre outros temas, o financiamento público exclusivo para campanhas, a lista pré-ordenada de candidatos e o poder popular para revogação de mandatos: [www.reformapolitica.org.br](http://www.reformapolitica.org.br).

13 Programa federal criado, em 2008, com o objetivo de gerar desenvolvimento em regiões com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, envolve ações integradas de 19 ministérios e de diferentes níveis de governo. (Portal do Programa Territórios da Cidadania: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)).

14 Programa federal criado em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), visa à articulação e mobilização social pelo desenvolvimento local e a segurança alimentar. ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br))

15 As políticas de economia solidária, criadas por governos municipais, estaduais e federal, atuam na formação e fomento a empreendimentos econômicos associativos e cooperativos. Entre elas, no nível federal, há as políticas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (SENAES-MTE).

16 Portal do Programa Territórios da Cidadania: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br). Acesso em: nov/2011

17 Fonte: [www.consorcioba.com.ar](http://www.consorcioba.com.ar). Acesso em: nov/2011

18 *Ley de los Consejos Comunales* - Venezuela, nº.5.806 de 10/04/2006.

19 Fonte: [www.mpcomunas.gob.ve](http://www.mpcomunas.gob.ve). Acesso em: nov/2011

20 *Ley de los Consejos Comunales* - 10 de abril de 2006.

21 Fonte: <http://lsgkerala.gov.in>

22 Para mais informações sobre a experiência de Kerala, ver, também, HELLER; THOMAS ISAAC (2002).

23 Fontes: <http://www.cartacapital.com.br> ; <http://www.esquerda.net> ; <http://www.stjornlagarad.is> .

24 Entrevista divulgada pela assessoria de imprensa do Ministério do Trabalho e Emprego, em 09/05/07. [www3.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria\\_default.asp](http://www3.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_default.asp). Acesso: junho de 2007.

25 “Histórico do Fórum Brasileiro de Economia Solidária”. Disponível em: [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br). Acesso em: junho de 2007.

26 “Carta de princípios do Fórum Brasileiro de Economia Solidária”. Disponível em: [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br). Acesso em: junho de 2007.

27 <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>. Acesso em: junho de 2007.

28 Relatórios da I e II CONAES, disponíveis em: <http://portal.mte.gov.br/>. Acesso em: agosto de 2010.

29 *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, ano 15, agosto 2010. Disponível na Biblioteca Virtual do FBES: [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br). Acesso em: setembro de 2010.





Milena Pavan Serafim\*  
Rafael de Brito Dias\*\*

\*Doutora em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pesquisadora do Grupo de Análise de Políticas de Inovação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Endereço: Av. Júlio de Mesquita, 1054/10A. Campinas/SP. CEP: 13.0250-061.  
E-mail: milenaserafim@gmail.com

\*\*Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Endereço: Rua Pedro Zaccaria, 1300, Limeira/SP. CEP: 13484-350.  
E-mail: rafael.dias@fca.unicamp.br

## Resumo

Com este trabalho, pretende-se apresentar, após um esforço de revisão bibliográfica, uma reflexão crítica acerca de alguns dos principais conceitos e ferramentas frequentemente utilizados pela Análise de Política (ou *Policy Analysis*, aqui compreendida como um campo disciplinar semi-institucionalizado). A Análise de Política constitui um conjunto de elementos que possibilita um rico olhar explicativo-normativo sobre o processo de elaboração de políticas públicas. Trata-se de um estudo sobre a ciência do Estado em ação ou, ainda, de uma apreciação de uma particular metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta da autoridade pública. Partimos de algumas ponderações conceituais a respeito do Estado para discutir, em um momento posterior, os principais aspectos associados às políticas públicas (“aquilo que esse ator faz ou deixa de fazer”), associando esses elementos com a própria trajetória dos estudos de Análise de Política. Esperamos que este artigo possa servir como introdução para aqueles pesquisadores interessados em conhecer um pouco sobre esse

campo, suas possibilidades e suas limitações.

## Palavras-chave

Análise de Política. Estado. Políticas Públicas.

## Abstract

This paper presents, based on a review of the literature, a critical approach to some of the main concepts and tools frequently employed by Policy Analysis studies (here understood as a semi-institutionalized field). Policy Analysis constitutes a set of elements that allow an interest approach to public policy processes, both explicative and normative. It is in essence the study of the science of the State in action, or of a particular methodology of social research applied to the analysis of the actual behavior of public authorities. We begin by presenting some conceptual elements regarding the State and later discuss the main aspects regarding public policy (“that which is done or is not done by the State”),

linking these arguments with a brief presentation of the evolution of Policy Analysis studies. We expect this paper to serve as an introduction to those researchers interested in knowing a bit more about this field, its potentialities and limits.

## Keywords

Policy Analysis. State. Public Policies.

## 1. Introdução

Com este trabalho, tem-se o objetivo de apresentar alguns conceitos, teorias e ferramentas que nos auxiliarão na análise das políticas públicas. Seu foco não é o debate dos enfoques teóricos, suficientemente abordados pelos autores da ciência política, mas sim, explicitar conceitos e ferramentas de análise que compõem o campo da Análise de Política (*Policy Analysis*); este entendido como a ciência do Estado em ação ou, mais precisamente, como uma metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta das autoridades públicas (ROTH DEUBEL, 2006).

A importância deste campo é que ele nos permite compreender a conformação das políticas públicas em geral (nacional, estadual ou municipal) e a complexidade que a ela é intrínseca. A Análise de Política, ao focar no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, busca entender *o porquê* e *para quem* aquela política foi elaborada, e não só olhar o conteúdo da política pública em si.

Este artigo está dividido em três itens, além das considerações finais. No primeiro item, é analisado o debate e as visões teóricas acerca do Estado. Analisar o Estado é, também, escolher a “lupa” para tal. Ou seja, de qual percepção de Estado o analista parte? A importância desse item para o trabalho está justamente no fato de que a Análise de Política sozinha é apenas um conjunto de ferramentas e conceitos frágeis. O

segundo item caracteriza as políticas públicas enquanto fruto da conformação do Estado e de suas disputas, assim como as relaciona com a percepção conferida ao próprio Estado. Ou seja, se o analista compreende que o Estado é plural, ele também estende essa compreensão às políticas públicas. No terceiro item, é apresentado o campo da Análise de Política, que busca possibilitar o entendimento do processo de elaboração das políticas públicas e as suas características (quais instituições e atores sociais estão envolvidos, como ocorreu a identificação dos problemas que entraram na agenda política, as coalizões existentes e seus interesses, os mecanismos e intervenção existentes etc.). Por fim, encerramos este trabalho com algumas considerações finais.

## 2. Algumas Visões acerca do Estado

O que é o Estado? Esta questão tem sido, ao longo dos últimos três séculos, um dos principais alvos de debate em campos disciplinares diversos, como a Filosofia, a Ciência Política e, mais recentemente, a Economia e a Administração Pública. Surge, também, tal discussão, em diversos outros meios, muitas vezes de forma imprecisa.

Em especial nos países da América Latina, o Estado tem sido entendido como a principal entidade responsável por promover o desenvolvimento nacional, percepção esta gerada pelas próprias experiências históricas dos países da região. O mito do “Estado forte” - ou do “Estado desenvolvimentista” ou, ainda, do “Estado-empresário” - esteve (e ainda está) claramente presente no discurso e, mais sutilmente, na prática dos fazedores de política latino-americanos.

O problema do termo “Estado forte” está em sua imprecisão: ele é forte *para quem*? Por trás dessa ideia, aparentemente ingênua, esconde-se uma concepção de Estado e um projeto político pró-capital. Trata-se, na realidade, de uma visão *fetichizada* do Estado.

Essa ideia remete ao conceito de “fetiche da mercadoria”. A teoria marxista coloca que a forma com que a mercadoria é apresentada ao

consumidor acaba por ocultar as relações sociais envolvidas em sua produção. Quando olhamos para um automóvel, podemos enxergar um meio de transporte, um símbolo de *status* ou um bem supérfluo, de acordo com nossa visão de mundo, mas, dificilmente, conseguimos perceber que na essência daquela mercadoria há exploração, subordinação do trabalho ao capital etc.

É possível sintetizar as interpretações mais comuns acerca dessa questão de duas formas principais. A primeira delas situa o Estado no centro das relações Estado-Sociedade sendo, portanto, “Estadocêntrica”. A segunda, sociocêntrica, entende que o foco dessas relações está na sociedade, compreendida como um espaço complexo e contraditório, constituído por um conjunto diverso de atores.

De acordo com essa concepção, o Estado teria um significativo grau de autonomia em relação à sociedade. As decisões seriam tomadas no âmbito estatal, respeitando ou não as demandas e necessidades sociais, e simplesmente repassadas para a sociedade, por meio das políticas públicas. À sociedade caberia apenas acatar essas medidas. Seria como se o aparelho estatal (ou a máquina do Estado) fosse controlado por políticos e burocratas que tomariam as decisões de forma autônoma e as transferissem para a sociedade, que as aceitaria obedientemente. De fato, o Estado não tem plena autonomia em relação à sociedade. As ações estatais (e as próprias características do Estado) são produtos de processos sociais. Da mesma forma, tampouco são completamente dependentes da sociedade.

As relações que imprimem o padrão da interação entre Estado e sociedade são muito mais complexas do que essas concepções usualmente colocam. São dinâmicas, pois estão sempre em transformação, de acordo com os processos mais amplos de cada momento histórico. Dependem das particularidades de cada país ou região, podendo assumir diversas formas específicas. Desdobram-se, por fim, atravessando as relações entre as esferas federativas (federal, estadual e municipal) e entre os diferentes planos da relação Estado-Sociedade: funcional, material e político (OSZLAK, 1997).

Assim, não é adequado entender o Estado

como uma máquina alheia à sociedade. Ele é, ao mesmo tempo, produto e catalisador das relações sociais. Ele é a materialização das contradições e das tensões presentes na sociedade. Dessa maneira, a complexidade dessas relações não pode ser expressa de forma unidirecional e linear, como propõem as visões focadas apenas no estado ou na sociedade.

A forma específica assumida pelo Estado capitalista e as relações que estabelece com a sociedade são tão complexas e imbricadas quanto os fios de uma teia de aranha. Essa complexidade se manifesta de formas particulares, dependendo do contexto histórico. Para Oszlak (1997), *a essência do Estado não muda*: suas características constitutivas são as mesmas desde o momento de sua formação. O Estado capitalista, formado a partir da Revolução Industrial, é capitalista e ponto: atua sempre no sentido de balizar os conflitos entre capital e trabalho e tende, invariavelmente, a beneficiar o primeiro em detrimento do segundo. Nas palavras do próprio Oszlak, (1997), as regras sobre as quais estão baseadas as relações Estado-sociedade não têm variado. Estas seguem sendo as mesmas que sustentam o sistema capitalista como modo de organização social. As transformações nesse sentido têm sido mais superficiais que isso: o que tem mudado, segundo o autor, são alguns dos atores sociais, suas estratégias e formas de atuação e os resultados do “jogo” político.

Assim, é importante colocar que, embora as mudanças no Estado inegavelmente acomodem as novas exigências do capital, elas não alteram a essência do Estado. O que de fato muda é a *agenda do Estado*.

A agenda pode ser entendida como o “espaço problemático” de uma sociedade. Um determinado tema é incorporado à agenda quando é identificado como problema passível de se converter em política pública. Esse processo não deve ser entendido como estritamente técnico: a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos. As políticas públicas, por sua vez, seriam posicionamentos possíveis em relação a essa agenda, dadas as

possibilidades teóricas, políticas e materiais apresentadas aos atores que participam do jogo político.

Segundo Oszlak (1997), a configuração particular (ou a identidade) assumida pelo Estado em cada momento histórico depende da direção que é conferida à agenda. Na história republicana da América Latina, as agendas foram constituídas por questões fundamentais como “Ordem e Progresso”, no final do século XIX; “Segurança e Desenvolvimento”; “Estabilidade e Crescimento”; “Governabilidade e Produtividade”; “Ajuste e Revolução Produtiva”; e, mais recentemente, “Questão Social”.

As particularidades da atual forma assumida pelos Estados latino-americanos derivam de processos colocados no decorrer de sua trajetória. O Estado é aquilo que se faz, afirma Oszlak (1997). Ou seja, o Estado que temos hoje é produto da sobreposição das numerosas agendas que foram sendo construídas, negociadas, modificadas ou mesmo descartadas ao longo da história (em relação a esse último ponto, poderíamos afirmar, simetricamente, que “*o Estado é também aquilo que não se faz*”).

### 3. As Políticas Públicas no Âmbito do Estado Capitalista

A forma com que se entende uma política pública está diretamente relacionada com a percepção que se tem do Estado. Frequentemente, compreende-se a política pública como uma ação ou conjunto de ações por meio das quais o Estado interfere na realidade, geralmente com o objetivo de atacar algum problema. Essa definição se mostra um tanto quanto simplista, uma vez que trata o Estado como um ator que opera de forma autônoma e beneficia a sociedade como um todo através de suas ações.

Em um expressivo esforço de sistematização e detalhamento de conceitos referentes ao Estado e a políticas públicas, Souza (2006) resgata as contribuições dos principais autores que se dedicaram ao estudo desses temas. Para a autora,

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

É justamente nas contribuições de Dye e de Laswell que nos apoiamos em nossa argumentação. De fato, a definição proposta por Dye (1984) a torna, de forma particular, aderente ao que se observa na realidade. Políticas públicas não devem ser entendidas apenas como o que o Estado faz (sua dimensão mais facilmente percebida), mas também como aquilo que ele deixa de fazer. Suas ações - ou inações - refletiriam os comportamentos dos atores que nele atuam.

A definição proposta por Laswell (1958) é, também, interessante, pois gera uma reflexão acerca de questões absolutamente pertinentes em relação às políticas públicas. Sendo essas geradas no âmbito do Estado capitalista, as respostas a essas perguntas - e, em particular, para parte da primeira (“quem ganha”) - bem poderiam apontar para a classe dominante. Afinal, o Estado capitalista é, simultaneamente, um produto da estrutura de classes das sociedades capitalistas e a entidade que garante a preservação dessa estrutura (O’DONNELL, 1981). No âmbito do Estado, estão inseridos atores que dispõem de interesses, valores, ideologias e projetos políticos distintos. O Estado é um ambiente de sistemática disputa política. Não deve, portanto, ser compreendido como um ente independente

da sociedade e imune aos conflitos que nela se manifestam.

Ham e Hill (1993), oportunamente, lembram que as análises dos processos políticos devem levar em conta que estes ocorrem no âmbito do “Estado capitalista moderno” (o que chega a ser redundante, pois todo Estado capitalista é, também, moderno). Ora, se as características do contexto social influenciam os processos políticos dentro e ao redor do Estado, e se este é capitalista, é evidente que os conflitos entre classes sociais, típicos das sociedades capitalistas, também se manifestarão no âmbito do Estado.

Essa noção não é nova; pelo contrário, ela tem sido abordada por diversos autores, cujas análises englobam políticas públicas das mais diversas. Tal noção aparece, de forma implícita ou explícita, em trabalhos de autores como Offe (1994), Sposati (1997), Faleiros (2007), Brugué (2004) e Thwaites Rey (2008), para citar apenas alguns.

Os partidários da visão marxista entendem as políticas públicas como instrumentos por meio dos quais a classe dominante mantém a estrutura de dominação econômica e política da qual se beneficia. Nesse sentido, as políticas devem ser entendidas como resultados de determinantes superestruturais associados ao próprio sistema capitalista.

A relação entre Estado e políticas públicas é, portanto, dinâmica. Autores como O’Donnell (1981), partindo da abordagem marxista, fornecem elementos para a compreensão dessa relação. Se, inequivocamente, o Estado capitalista conforma um padrão particular de políticas públicas, ele é também por elas influenciado. A sucessão de agendas de diferentes governos configura o “mapa” do Estado. Nesse mesmo sentido, as políticas públicas, segundo Oszlak e O’Donnell (1995), apresentariam um importante caráter dual, ou seja, ao mesmo tempo em que geram processos externos ao Estado, geram também processos internos a ele.

Ainda na visão de Oszlak e O’Donnell

(1995), é possível afirmar que uma política estatal não constitui nem um ato nem um reflexo de uma resposta isolada, mas sim, um conjunto de iniciativas e respostas que permitem inferir a posição do Estado frente a uma determinada questão. Assim, as políticas estatais podem ser classificadas como “nós” do processo social, na medida em que refletem as diversas interações (inclusive disputas) entre os atores sociais.

De forma despretensiosa, podemos afirmar que as políticas públicas são o Estado em movimento. Não são, evidentemente, as únicas formas de ação estatal. Mas constituem, sem dúvida, aquela forma que melhor reflete a natureza do Estado capitalista. Não é trivial, portanto, que tanta atenção tenha sido despendida pelos analistas de políticas públicas ao momento da definição da agenda (HAM; HILL, 1993; ROCHEFORT; COBB, 1994; ROTH DEUBEL, 2006).

A agenda é, justamente, o instrumento que reflete a priorização de temas e problemas a serem trabalhados por um governo (ROTH DEUBEL, 2006). Precisamente devido a essa característica, a agenda é o espaço disputado entre os diversos atores que fazem parte do jogo político. É a particular arquitetura de poder existente em cada situação que irá determinar quais os temas que deverão compor a agenda e quais aqueles que não serão contemplados. E, como mostrou Lukes (1974) por meio da proposição do conceito de “conflitos latentes”, isso nem sempre ocorre de forma facilmente reconhecível.

São esses conflitos, acima de tudo, que viabilizam a blindagem da agenda por parte dos atores dominantes, não permitindo que as demandas e os projetos dos demais sejam incorporados a ela. Trata-se de um processo relativamente frequente nas políticas públicas.

Os elementos que apresentamos até aqui, embora não tenham de forma alguma sido debatidos com o grau de profundidade que sua própria complexidade demanda, nos auxiliará para compreender o item a seguir.

#### 4. Sobre o Campo da Análise de Política

As políticas públicas têm, cada vez mais, se convertido em objetos de análise que atraem a atenção de diversos grupos, dentre os quais gestores e pesquisadores, para se debruçarem sobre as diversas formas assumidas pela relação Estado-Sociedade. Ao longo das últimas décadas, um número crescente de estudos têm sido desenvolvidos com base na Análise de Política. Trata-se de um campo de pesquisa relativamente consolidado no exterior e, cada vez mais, também no Brasil.

Uma advertência inicial se faz necessária, antes de iniciarmos o tratamento das principais características e contribuições desse campo, qual seja, os esforços de análise de políticas públicas não devem ser confundidos com “avaliações de políticas públicas”. A análise envolve um conjunto de procedimentos significativamente mais complexos e exige um posicionamento ideológico claro por parte do analista (algo que a avaliação evita explicitar, embora não consiga eliminar).

A diferença semântica entre os termos “análise” e “avaliação”, muitas vezes, faz com que os “leigos” - mas também pesquisadores dedicados ao estudo das políticas públicas - entendam os dois conceitos como sinônimos. Isso explica o fato de que muitos trabalhos recentes sejam identificados como uma reflexão de análise de políticas públicas, quando são, na verdade, avaliações.

Embora compartilhem o objeto central que exploram (a política pública), a avaliação e a análise constituem exercícios bastante diferentes. O avaliador, por um lado, se ocupa, fundamentalmente, da apreciação dos resultados da política (ou ainda ações, programas e projetos), atentando para categorias como eficiência, eficácia e efetividade, derivados da comparação entre metas e resultados (CAVALCANTI, 2005). O analista, por sua vez, atenta para elementos de natureza muito mais sutil. Sua preocupação central é com o processo de construção da política pública, em especial no que se refere à definição

da agenda. A Análise de Política enfatiza aspectos como os valores e os interesses dos atores que participam do jogo político, a interação entre eles, a arquitetura de poder e tomada de decisões, conflitos e negociações etc. Assim, enquanto a avaliação propõe uma leitura *ex-post* da política pública, a Análise de Política reforça a importância da apreciação dos processos que, em última instância, determinam as características gerais da política (DAGNINO; DIAS, 2008).

Outra diferença significativa entre a avaliação e a Análise de Política remete ao fato de esta última, ao contrário da primeira, incorporar em sua leitura uma reflexão sobre as razões pelas quais a política pública não apresenta características diferentes (por exemplo, os motivos que levam as demandas de determinados atores a serem excluídas da agenda). Embora essa dimensão seja em parte especulativa, ela envolve uma reflexão que não pode ser desprezada, até mesmo porque constitui um importante exercício que pode levar ao aprimoramento da política pública.

Alguns fatores, como interesses e valores individuais, regras e procedimentos organizacionais, características do ambiente socioeconômico no qual operam as instituições políticas e a tendência de formação de subsistemas de política relativamente autônomos são, usualmente, enfatizados por cientistas políticos para entender os processos associados à política pública.

O reconhecimento de que valores e interesses dos atores envolvidos com a elaboração da política pública (em particular, com o momento da conformação da agenda) constituem elementos essenciais desse processo é uma das premissas básicas dos estudos de Análise de Política e, portanto, são foco de particular atenção dos trabalhos desenvolvidos no âmbito desse campo (LINDBLUM, 1991; HAM; HILL, 1993; VIANA, 1996).

A Análise de Política representa um campo disciplinar relativamente novo, como afirmamos anteriormente. A importância crescente que

esse campo vem adquirindo pode ser verificada, por exemplo, através do crescente número de programas de instituições de ensino superior que têm sido direcionados para a análise de políticas nos EUA (HIRD, 2005). Pode, também, ser inferida a partir da observação do aumento do número de trabalhos acadêmicos sobre o tema, os quais Parsons (2007) afirma poderem ser organizados ao redor de dois grandes eixos:

- i. *Análise do processo das políticas públicas*, que busca a compreensão de como se definem os problemas e as agendas, como se formulam as políticas públicas, como se tomam as decisões e como se avaliam e implementam as políticas públicas; e
- ii. *Análise em e para o processo das políticas públicas*, que abarca o emprego de técnicas de análise, pesquisa e proposição na definição de problemas, na tomada de decisões, na implementação e na avaliação.

Com efeito, o desenvolvimento do campo ocorre paralelamente ao processo de racionalização do Estado e das políticas públicas (a partir da década de 1970). Há, nesse sentido, um movimento de co-evolução entre a Análise de Política e as políticas propriamente ditas: ao mesmo tempo em que o objeto de estudo - as políticas públicas - se torna cada vez mais complexo, passa também a ser cada vez mais influenciado pelas reflexões sobre ele. Assim, a Análise de Política reforça algo que já vinha ocorrendo com a Ciência Política (SMITH, 1990) constituindo, como apresenta Hecló (1972, p. 83) uma “modernidade renovada”.

Evidentemente, reconhecer as últimas décadas como o momento em que as pesquisas a respeito desses temas apresentaram um avanço mais significativo não implica desconsiderar as contribuições anteriores. Marx e Weber são exemplos de autores que contribuíram em grande medida para as reflexões acerca do Estado e das

políticas públicas. Contudo, o fizeram em um momento em que essas reflexões eram ainda incipientes e esparsas. Apenas mais recentemente esses objetos têm se tornado elementos de análises frequentes por parte de pesquisadores e *policy makers* (fazedores de política).

As reflexões engendradas no âmbito do campo da Ciência Política, sobretudo aquelas que foram assumindo uma “abordagem de manual” (*textbook approach*), de acordo com Jenkins-Smith e Sabatier (1993), mostraram-se insuficientes para a compreensão de toda a complexidade dos processos atrelados às políticas públicas. A abordagem da Análise de Política se mostra, na opinião dos autores, muito mais promissora que as leituras tradicionais.

Uma definição bastante plausível para a Análise de Política é aquela proposta por Dye (1984), um dos trabalhos fundamentais do campo. De acordo com a visão do autor, a Análise de Política seria um conjunto de estudos que teriam como principal preocupação entender o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz. Contudo, a principal contribuição dos estudos desenvolvidos no âmbito do campo da Análise de Política, talvez, seja ainda uma outra: a compreensão de “como os governos fazem” ou, em outras palavras, como se desdobram os processos políticos que conformam as políticas públicas e, por extensão, o próprio Estado. Assim, a Análise de Política constitui, simultaneamente, um enfoque “da política” e “para a política” (GORDON; LEWIS; YOUNG, 1977; PARSONS, 2007).

A Análise de Política pode ser entendida como um conjunto de observações, de caráter descritivo, explicativo e normativo, acerca das políticas públicas, que corresponde, respectivamente, às perguntas a respeito de “o que/como é?”, “por que é assim?” e “como deveria ser?”. Essa última dimensão dos estudos de Análise de Política imprime aos estudos pertencentes ao campo um caráter bastante peculiar, no qual o “dever ser” assume uma importância fundamental. Essa característica constitui uma diferenciação ainda mais relevante em um contexto como o atual, em que às reflexões teóricas é imposta uma assepsia ideológica.

De acordo com Lasswell (1958), a Análise de Política já nasceu com algumas das características que lhe iriam conferir o formato que apresenta atualmente. Tratava-se, segundo o autor, de um campo de forte caráter contextual (preocupado com as especificidades de cada contexto), multidisciplinar, multimetódico e orientado por problemas. Wildavsky (1979) complementa essa leitura ao afirmar que a Análise de Política representa um campo cujas fronteiras (internas e externas) de investigação não obedecem a limites rígidos, sendo estabelecidas de acordo com a natureza do problema a ser analisado.

Gradualmente, afirma Parsons (2007), a evolução dos estudos de Análise de Política e a possibilidade da utilização de seus resultados no aprimoramento de políticas públicas contribuiu para a aproximação da cultura acadêmica e da administração pública. Isso permitiu, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1970, que o campo da Análise de Política se institucionalizasse e se desenvolvesse, tornando-se reconhecido tanto por pesquisadores quanto por *policy makers*.

Mas a expansão desse campo disciplinar não foi o único reflexo da aproximação dessas duas culturas. Outros desdobramentos importantes puderam ser observados no próprio processo de elaboração de políticas públicas, uma vez que os resultados dos estudos conduzidos pelos autores do campo foram, pouco a pouco, alterando conceitos e percepções dos *policy makers* acerca de suas ações. Em especial, o contato entre essas duas culturas gerou um dos traços mais característicos da Análise de Política: o reconhecimento de que tanto *policy makers* quanto acadêmicos, ao trabalharem com políticas públicas, devem abandonar o papel de técnicos ou cientistas neutros e adotar o papel de advogados com o objetivo de aprimorá-las.

Com o intuito de facilitar o entendimento sobre o processo de elaboração da política pública, o instrumental de Análise de Política diferencia três dimensões da palavra política.

Uma dimensão é a “*polity*”, que se refere às instituições políticas e ao sistema político. Outra dimensão é a processual, o processo político, denominado de “*politics*”. E a terceira dimensão é a material, a “*policy*”, que se refere às políticas públicas em si. Usamos esses conceitos em inglês, pois somente esse idioma nos possibilita essa diferenciação teórica de aspectos peculiares. Apesar dessa diferenciação ser interessante e proveitosa, tais “dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente” (FREY, 2000, p. 217).

Ainda quanto à definição dos conceitos, a materialização de uma política pública passa por alguns momentos de maturação. A modelização do processo de elaboração de uma política é denominada de ciclo da política (“*policy cycle*”). Uma extensa bibliografia (JONES, 1970; MENY; THOENIG, 1992; DYE, 1984; FREY, 2000), com a qual compartilhamos esse entendimento, divide o ciclo em cinco momentos sucessivos, interligados e dinâmicos: 1. identificação de problemas; 2. conformação da agenda; 3. formulação; 4. implementação e; 5. avaliação da política. Nossa análise está centrada, prioritariamente, nos três primeiros momentos, porque compreendemos que são estes os que configuram a racionalidade de uma política pública.

O primeiro momento do processo de elaboração da política se refere à identificação de um problema pelos atores que o reconhecem. Este reconhecimento procede de forma subjetiva e interessada por esses atores, ou seja, ele resulta do entendimento, dos valores, das ideias e métodos desses atores. O entendimento sobre a subjetividade da definição do problema ganhou corpo com o desenvolvimento da Análise de Política, pois, até então, esse elemento era considerado uma entidade objetiva e sequer era reconhecido como uma fase do ciclo da política. Reflexões posteriores indicariam que esse momento constitui, de fato, um dos principais focos dos estudos de Análise de Política, uma vez que é aquele no qual se podem observar com maior clareza assimetrias de poder, tensões entre agendas e conflitos encobertos ou latentes.

Dery (1984) trabalha com quatro definições de problemas: 1. Problema como situação - o problema é definido como uma simples situação não desejável ou um simples

estado de dificuldade observado; essa definição não observa as diferenças de concepções de problema social (a diferença de concepções entre neoliberais e social-democratas, por exemplo); 2. Problema como discrepância - o problema é definido como a discrepância entre o que é e o que deveria ser; essa definição pressupõe que todos tenham um conhecimento prévio e a mesma concepção do que deveria ser e das soluções, para se alcançar o ideal; 3. Problema como discrepância solucionável - esta definição oferece uma solução intermediária entre as duas posições acima, entre aquilo que é e aquilo que deveria ser; essa definição compreende que a solução de um problema melhoraria a situação inicial, mas não levaria ainda a uma situação ideal; 4. Problema como oportunidade - esta concepção entende que os problemas são subjetivos e não são fáceis de ser identificados, sendo necessária uma construção analítica sobre eles.

A decisão sobre o reconhecimento de um problema e a sua incorporação na agenda está ligada ou vulnerável a uma série de fatores externos e internos, sejam eles incentivadores ou não. Os fatores externos que influenciam na determinação da agenda governamental são: 1. crises ou escândalos; 2. emotividade e impacto emocional (a questão da fome de crianças); 3. magnitude da população afetada; 4. pressão dos grupos de interesse; 5. meios de comunicação; 6. momento do ciclo político (teoria da *policy window* do Kingdon, situações em que a arena política se encontra mais aberta e favorável); 7. tradição e cultura, ou valores sociais (PERÈZ; SEISDEDOS, 2006). Quanto aos fatores internos, Viana (1996) ressalta as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas etc.

Não obstante, apesar de Dery (1984), Perèz e Seisdedos (2006) criarem tipologias de identificação de problemas ou mecanismos para tal, entendem que tanto a escolha desses mecanismos quanto a escolha dos problemas estão, fortemente, relacionadas ao modelo cognitivo dos atores sociais que atuam no cenário político, bem como ao seu poder político e às articulações que constroem.

Vale ressaltar que a delimitação entre o término da identificação de problemas e o início

da conformação da agenda serve apenas para fins didáticos e de compreensão, pois estes dois momentos são interdependentes.

Após o reconhecimento desses problemas, que pode ser individual (quando o ator é forte e o legítima) ou coletivo, inicia-se o segundo momento. Este se refere ao ato de incorporar esse problema declarado público na agenda de governo e passar a dá-lo maior atenção como um assunto que, possivelmente, virará uma política pública. A agenda refletirá a priorização de problemas e assuntos a serem trabalhados num governo.

Os atores (de modo geral), segundo Perèz e Seisdedos (2006), que intervêm no processo de conformação da agenda são vários, mas podemos classificá-los em dois grandes grupos: os atores e os públicos. Os atores são aqueles que participam da conformação da agenda, conforme a sua relação com o problema. Os principais atores são o legislativo, o governo, a administração pública, os grupos de interesses, os partidos políticos e os grupos de especialistas (técnico ou especialista na área discutida, comunidade de pesquisa etc.). O público, por sua vez, é composto por espectadores e beneficiários-fins da política pública, ou seja, os cidadãos.

A forma com que os atores sociais são apresentados por esses autores parece ser muito simplista, ingênua e ignorante da estrutura das relações de poder entre grupos políticos distintos; todavia, ela serve apenas para clarear ao leitor os principais atores participantes (ou que deveria participar) de um processo decisório. Quando o peso de um desses grupos (ator ou público) for forte o suficiente para influenciar a agenda de governo, ele será compreendido como um *agenda setter* (formador da agenda). São eles, através do seu modelo cognitivo e da influência de outros fatores, que determinam a conformação da agenda governamental.

De acordo com Kingdon (1984), a agenda é o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. É importante ressaltar que, apesar disso, a passagem de um problema para a agenda não é, por si só, um requisito para que finalmente se elabore uma política pública para solucioná-lo.

É no processo de conformação da agenda que se verifica, com maior frequência, os fenômenos trabalhados por Bachrach e Baratz (1962) e, posteriormente, por Lukes (1974), referentes às diferentes faces do poder. De acordo com esses autores, os conflitos referentes a qualquer processo de tomada de decisão estão sujeitos à influência daqueles que detêm poder sobre ela e que buscam criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais. No caso, buscam continuar legitimando seu modelo cognitivo como o modelo da política. Assim, a transformação do modelo cognitivo de um ator no da política irá depender da relação de poder e dos conflitos que dela decorrem.

Bachrach e Baratz (1962) afirmam que existem duas faces associadas ao exercício do poder. A primeira delas é a face explícita, referente aos conflitos abertos envolvidos no processo de tomada de decisão; e a segunda é a encoberta, através da qual grupos políticos se articulam para suprimir os conflitos e impedir sua chegada à agenda, criando uma situação de “não-tomada de decisão” (*non decision-making*<sup>1</sup>).

Lukes (1974) complementa essa análise, argumentando que haveria, ainda, uma terceira face do poder, referente aos conflitos, que denominou de latente. Nessa situação, de natureza bem mais sutil que as outras duas, o exercício de poder se dá conformando as preferências da população, de maneira a prevenir que nem conflitos abertos nem encobertos venham a se manifestar. Esse tipo particular de conflito ocorre quando as opiniões ou preferências da sociedade são manipuladas, prevenindo, assim, o surgimento de eventuais conflitos no futuro. Devido a sua própria natureza, a existência de tais conflitos não pode, por definição, ser comprovada.

Retomando o foco da discussão, é importante destacar a classificação feita por Kingdon (1984) acerca dos três tipos de agenda: sistêmica (ou não-governamental), governamental e decisória. A primeira é composta por uma lista de assuntos que são de preocupação nacional há algum tempo, mas que ainda não receberam a devida atenção do governo. A governamental é composta por assuntos identificados pelo governo como importantes. A última das três, a decisória, é composta por assuntos priorizados na agenda

governamental a fim de serem efetivamente implementados.

Essas classificações das agendas servem apenas para diferenciar entre a intenção ou necessidade de se fazer algo e a tomada de decisão propriamente dita. De acordo com Perèz e Seisdedos (2006), geralmente, os problemas que compõem a agenda governamental são provenientes da agenda sistêmica.

O modo como ocorre a conformação da agenda nos mostrará o grau de democracia, se assim podemos dizer, numa determinada sociedade. De forma estilizada, podemos afirmar que, em regimes democrático-participativos, o acesso ao governo é aberto a todos os setores. Já em regimes autoritários, somente as demandas colocadas pelos grupos que de fato detêm o poder político passam a fazer parte da agenda.

Uma questão fundamental para análise é: por que alguns assuntos ou problemas, bem como alternativas, são selecionados para deliberação governamental e outros não? A resposta diz respeito, principalmente, às escolhas dos *agenda setters* e dos grupos de pressão (*advocacy coalitions*, *policy arena* e a *policy networks*) participantes da construção da agenda. A conformação da agenda se dá com base no entendimento, nos interesses, nos valores, na “visão de mundo” desses atores sociais.

Apesar de reconhecermos que os dois momentos anteriormente descritos (identificação de problemas e conformação da agenda) são fundamentais na definição da racionalidade da política, entendemos que é no momento da formulação da política pública que ela se materializa. Isso porque o fato de um problema entrar na agenda de governo não é requisito para que se elabore uma política pública para solucioná-lo. É apenas quando ocorre a formulação que isso de fato acontece.

Quando um governo reconhece a existência de um problema e a necessidade de fazer algo sobre ele, os fazedores de política precisam decidir ou não (o que configuraria uma situação de *não-tomada de decisão*<sup>2</sup>) sobre um curso de ação. Para fazer isto, eles exploram várias opções disponíveis para enfrentar o problema, ou seja, inicia-se o processo de formulação da

política pública<sup>3</sup>.

O momento da formulação é a fase em que opções são consideradas, aceitas ou rejeitadas. Para Aguilar (1993), este momento tem início na identificação do problema. Ou seja, de acordo com essa concepção, a solução partiria da própria definição do problema. A formulação dos objetivos e a busca das alternativas para a solução do problema já estão presentes na fase de identificação do próprio problema. No caso, ele compreende que *quem define é quem decide*.

Viana (1996) desmembra o momento de formulação em três subfases:

primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas (VIANA, 1996, p. 13).

Mondragón (2006) identifica dois momentos relativos ao processo de formulação da política. O primeiro é o *processo decisório*, no qual os atores políticos<sup>4</sup>, com base em variáveis diversas (valores políticos, de organização, pessoais, governamentais e ideológicos; projeção de resultados; recursos envolvidos; níveis de conflito; caráter objetivo ou subjetivo da política; intensidade de capital ou recursos humanos necessários à efetividade da política; dotação orçamentária<sup>5</sup> etc.) influenciam, consideravelmente, a escolha das alternativas e o esqueleto da política pública. O segundo é o *processo formal*, em que a decisão do primeiro momento se configura em política pública por meio de medidas administrativas necessárias para sua existência. Os espaços que legitimam e formalizam essas decisões são: legislativo (leis); executivo (decretos, medidas provisórias e resoluções); e judiciário (interpretam leis etc.).

Depois de formulada, inicia-se o momento da implementação da política, mediante os órgãos e seus mecanismos. Este momento, segundo Viana (1996, p. 13), se dá “em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de

procedimentos e rotinas”. Dependendo do grau de detalhamento na formulação da política, haverá a existência de uma discricionariedade por parte dos implementadores, para adequar a política à realidade. Nesse sentido, entendemos que, até esse momento, deve-se considerar que a política ainda está sendo formulada.

Meny e Thoenig (1992) entendem que a implementação é a fase de uma política pública durante a qual se geram atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos. É o conjunto de ações que pretendem transformar as intenções em resultados observáveis.

O último momento corresponde à avaliação da política pública. A avaliação pode ser usada apenas como um instrumento técnico ou como uma ferramenta política e útil na formulação da política (OLMO, 2006). Apesar de apresentarmos a avaliação como o “último” momento do *“policy cycle”*, ela não necessariamente ocorre após a implementação da política (avaliação *ex-post*). Ela pode ocorrer, também, no início do ciclo (avaliação *ex-ante*) ou ao longo dele, de forma concomitante.

A avaliação se apresenta como um instrumento técnico que permite o desenvolvimento de processos para a revisão e medição sistemática do estado do problema. Os resultados dessa avaliação podem ocasionar três situações: 1. auxiliar na melhoria da política e, assim, na sua continuação; 2. finalizar a política existente; e 3. desenvolver uma nova política.

Além de instrumento técnico, a avaliação é, também, uma ferramenta política. Os resultados dela são utilizados para melhorar os programas e para prestar contas aos cidadãos, contribuindo, assim, para a confiança e para a legitimidade do sistema.

A escolha por parte desses autores em dividir o *“policy cycle”* em cinco momentos ao invés de três se dá pelo entendimento de que uma política pública nasce do reconhecimento, por parte dos atores sociais, de que uma dada realidade é um problema social, bem como da necessidade de uma intervenção pública (ou política). Esse reconhecimento não é um processo simples, mas fruto de um complexo processo de disputas, interesses e valores entre atores

sociais que se reúnem em grupos de pressão, de interesses ou redes políticas para advogar sobre um problema ou uma questão específica. Para verificar esse complexo processo de disputas, conceitos como o de *advocacy coalitions*, *policy arena* e *policy networks* vêm sendo empregado por autores da Análise de Política.

São esses os conceitos básicos e fundamentais que um analista de política tem que compreender para a análise e o desenvolvimento de qualquer reflexão em relação ao processo de elaboração da política pública e do processo político.

## 5. Considerações Finais

O campo da Análise de Política surgiu nos Estados Unidos na década de 1960/1970, em função do crescente interesse dos fazedores de política (*policy makers*) e dos acadêmicos em explicar o processo de elaboração das políticas públicas. O fato é que a Análise de Política surge como uma abordagem que fornece novos elementos para a compreensão e tratamento de problemas de governo.

Ao contrário da Ciência Política, que está mais interessada na relação Estado-Sociedade, no sistema político-social que a engloba e no processo político, e da Administração Pública, que centra sua análise nas organizações e estruturas de governo, buscando otimizar o seu desempenho, a Análise de Política busca analisar o processo de elaboração da política pública, com foco no comportamento dos atores sociais envolvidos nesse processo. Os autores de Análise de Política partem do entendimento de que o reconhecimento de valores e interesses dos atores envolvidos com o processo de elaboração da política pública são elementos essenciais desse campo.

Com este trabalho, teve-se, portanto, o objetivo de apresentar alguns conceitos e ferramentas que auxiliarão o analista de política a reconhecer, a partir do comportamento dos atores, os valores e interesses deles envolvidos com o processo de elaboração da política pública. Na maioria das vezes, o analista compreenderá esses valores e interesses a partir da análise da

política pública em si. Ou seja, esses elementos estarão implícitos nos momentos do ciclo da política. Ao compreender esses elementos, assim como os atores envolvidos, o analista de política poderá atuar sobre a *policy* (política pública), a partir da *polity* (instituições políticas), fazendo *politics* (política).

## Referências

AGUILAR, L. F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Antologias de Políticas Públicas. México: Ed. Porrúa, 1993. V. III.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. Two faces of power. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BRUGUÉ, Q. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 29, p. 116, 2004.

CAVALCANTI, P. A. O conceito de avaliação de políticas, programas e projetos. In: PEREZ, J. R. R. e OUTROS (Org.). **Estudo, pensamento e criação: planejamento educacional e avaliação na escola**. Campinas: FE/Unicamp, 2005.

DAGNINO, R. P.; DIAS, R. B. A política de C&T brasileira: três alternativas de explicação e orientação. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 2, n. 6, p. 373-403, 2008.

DERY, D. **Problem definition in policy analysis**. Kansas: University Press of Kansas, 1984.

DYE, T.R. **Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

FALEIROS, V. P. **O que é a política social?** São

- Paulo: Editora Brasiliense, 2007.
- GORDON, I.; LEWIS, J.; YOUNG, K. Perspectives on policy analysis. **Public Administration Bulletin**, n. 25, p. 125-137, 1977.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres, RU: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HECLO, H. Review article: policy analysis. **British Journal of Political Science**, n. 2, p. 83-108, 1972.
- HIRD, J. A. **Power, knowledge and politics: policy analysis in the States**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2005.
- HOPPE, R.; GRAAF, V. H.; DIJK, V. A. Implementation as design problem. Problem tractability, policy theory and feasibility testing. IPSA Session on Policy Implementation and Policy Evaluation. Paris, 1985.
- JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. The study of public policy processes. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Org.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, p. 01-09, 1993.
- JONES, C. **Introduction to the study of public policy**. Belmont, CA: Wadsworth, 1970.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little Brown Publishing, 1984.
- LASSWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland, EUA: Meridian Books, 1958.
- LINDBLOM, C. E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Madri: Ed. Ministerio para las Admistraciones Públicas, 1991.
- LUKES, S. **Power: a radical view**. Londres, RU: Macmillan, 1974.
- LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica, EUA: Goodyear, 1980.
- MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, n. 5, p. 1-4, 1995.
- MENY, I.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.
- MONDRAGÓN, J. O processo de tomada de decisão pública: da formulação da decisão a destinação de recursos. In: SÀNCHEZ, M. P. (Org.). **Análisis de Políticas Públicas**. Granada: Ed. Universidad de Granada, p. 133-152, 2006.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura e Política**, n. 4, p. 71-82, 1981.
- OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **REDES - Revista de Estudios Sociales de la Ciencia**, v. 2, n. 4, p. 99-128, 1995.
- \_\_\_\_\_. Estado y sociedad: nuevas reglas de juego? **Revista Reforma y Democracia**, n. 9, p. 7-61, 1997.
- OLMO, M. T. M. A avaliação das políticas e programas públicos. In: SÀNCHEZ, M. P. (Org.). **Análisis de Políticas Públicas**. Granada: Ed. Universidad de Granada, 2006.
- PARSONS, W. **Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Miño y Dávila Editores, 2007.
- PÉREZ, N. O.; SEISDEDOS, S. R. Definición de problemas y diseño de la agenda. In: SÀNCHEZ, M. P. (Org.). **Análisis de Políticas Públicas**. Granada: Editora Universidad de Granada, p. 111-131, 2006.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, EUA: Chatham House, 1996.

ROCHFORD, D. A.; COBB, R. W. (Ed.). **The politics of problem definition: shaping the policy agenda**. Lawrence, EUA: The University Press of Kansas, 1994.

ROTH DEUBEL, A. N. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2006.

SMITH, B. L. R. **American science policy since World War II**. Washington, EUA: The Brookings Institution, 1990.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social e Sociedade**, n.55, p. 9-33, 1997.

THWAITES REY, M. ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 41, p. 35-56, 2008.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

WILDAVSKY, A. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. Boston: Little Brown, 1979.

5 Após a formalização da decisão, para esta virar um programa, é necessário haver dotação de recursos para implementar a política pública. Não podemos nos esquecer que, também, há disputa entre órgãos do governo pelos recursos financeiros.

## Notas

1 Lukes (1974) denomina as duas primeiras faces de “aberta” e “encoberta”, respectivamente.

2 Ver mais em Lukes (1974); Ham e Hill (1992).

3 Ver mais em Hoppe, Graaf e Dijk (1985).

4 Neste momento, utilizamos a denominação de atores políticos para diferenciar de atores sociais, algo mais amplo. No momento da formulação, compreendemos que, na sua maioria, a tomada de decisão se dá pelos atores políticos, participantes do processo político.



José Roberto Pereira\*  
Airton Cardoso Cançado \*\*

\*Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Professor Associado da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Endereço: UFLA, Diretoria de Contratos e Convênios – DICON, Prédio da Reitoria, Térreo, Lavras/MG. CEP: 37.200-000.  
E-mail: jpereira@ufla.br.

\*\*Doutor em Administração pela UFLA. Professor Assistente III na Universidade Federal do Tocantins (UFT). Endereço: Campus da UFT Palmas, Quadra 109 Norte, NS15, s/n, Bloco II, S.19, Caixa Postal 114, Plano Diretor Norte. Palmas/TO. CEP: 77001-090.  
E-mail: airtoncardoso@yahoo.com.br.

## Resenha

O livro é o quarto volume da Série Coleção ENAPEGS, editada desde 2007, com o intuito de ser um espaço de discussão sobre a questão da gestão social. O conteúdo é constituído por uma seleção de trabalhos apresentados no IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – IV ENAPEGS, realizado em Lavras/MG, em maio de 2010. O texto foi organizado em quatro partes que tratam da gestão social no âmbito das relações entre Estado e Sociedade, da economia solidária e do cooperativismo, da responsabilidade social empresarial e meio ambiente, bem como das tecnologias sociais e metodologias de formação em gestão social.

A primeira parte, denominada “**Gestão Social e Gestão Pública no Âmbito das Relações entre Estado e Sociedade**”, foi organizada com cinco artigos de caráter teórico e teórico-empírico, em uma sequência conceitual que proporciona a possibilidade de uma leitura do geral para o específico, cujo fio teórico condutor

é o espaço público, onde se encontram e interagem os sujeitos sociais, especialmente, por meio das políticas públicas. No espaço público, todos esses cinco artigos exploram aspectos ou temas relacionados à participação social, inclusão social, cidadania, desenvolvimento local, educação, saberes locais, transparência pública e solidariedade, dentre outros, os quais constituem elementos estruturadores da gestão social em interface com a gestão pública. Por outro lado, transversalmente, esses artigos mostram as possibilidades de delimitação do campo da gestão social ao tratarem do público não estatal e do público estatal.

O texto de Eloísa Helena de Souza Cabral “Uma Abordagem Normativa para a Gestão Social no Espaço Público” é um ensaio teórico de natureza analítica, cujo objetivo é propor uma abordagem normativa para o campo da gestão social, caracterizado como um lugar intermediário relacional entre o Estado, o mercado e a comunidade. É destacado, no artigo, o conceito de “mistura de proteção social”, sistematizado por

Evers (1995), que significa a combinação entre os elementos que compõem o Estado, o mercado e a comunidade.

Segundo a autora, o terceiro setor constitui uma realização dessa “área intermediária” como resultado de uma conjugação de espaços no tratamento da questão social, o que permite diferenciar e superar, conceitualmente, o terceiro setor como apenas um conjunto de organizações que se assemelham por uma tipologia estabelecida. O Terceiro Setor é, assim, um espaço relacional que deriva do entrelaçamento de lógicas, discursos e racionalidades entre os três setores (Estado, Mercado e Comunidade), voltado para a proteção e desenvolvimento social.

A autora considera o espaço público como próprio para o desenvolvimento da abordagem normativa do Terceiro Setor, já que este é responsável pela produção de bens públicos devido ao seu caráter singular de “público”. E é no “espaço público” que se desenvolve o processo de gestão social, como um campo intermediário de sociabilidades, analisa a autora. Assim, na gestão das atividades sociais, entrecruzam-se as habilidades dos gestores no âmbito da gestão pública estatal, da gestão dos negócios mercantis e das práticas comunitárias, reforçando a noção de “mistura”. Neste contexto teórico-conceitual, a autora identifica várias dualidades da gestão social das Organizações do Terceiro Setor (OTS) e identifica, ainda, que a “missão” é a função mais importante dessas organizações, além de apontar alguns desafios para a gestão social. Por fim, a autora apresenta sugestões de pesquisa para o desenvolvimento da gestão social a partir da abordagem normativa, considerando a reprodução dos valores, o conjunto de Expectativas, Necessidades, Capacidades, Interesses e Representações Sociais, designado pelo acrônimo ENCIR, e o caráter híbrido do Terceiro Setor. Nesse sentido, a expressão do conceito de “público” torna-se prioridade para os estudos de gestão social.

O texto “A Relação entre a Sociedade Civil e o Estado na Formulação de Políticas Públicas na Microrregião de Garanhuns”, escrito por Fernando

Tenório, Lamounier Villela, Anderson Dias, Willian Melo e Jonathan Lopes é o resultado de uma pesquisa realizada no estado de Pernambuco. Esse estudo envolveu 40 representantes do poder público e da sociedade em seis municípios da microrregião de Garanhuns, com o propósito de analisar os processos participativos da sociedade civil local na formulação de políticas públicas. Os processos participativos foram analisados com base nas seguintes categorias: processo de discussão, pluralismo, inclusão, igualdade participativa, autonomia e bem comum.

Os autores argumentam que, a partir da Constituição Federal de 1988, a relação entre Sociedade Civil e Estado mudou no sentido de colocar o cidadão frente às questões sociais e ao próprio Estado, focalizando-se o papel do cidadão nesse contexto, especialmente, no que diz respeito à sua participação na formulação de políticas públicas. Para isso, os autores se fundamentam no conceito de democracia de Habermas, estruturado com base na cidadania deliberativa, nos direitos humanos, na soberania popular e nos processos de comunicação dialógica. Parte-se do pressuposto de que é por meio da dialogicidade dos atores sociais (sociedade civil e poder público local) que se pode chegar às possíveis soluções para as questões pertinentes ao “mundo da vida”, conceito desenvolvido por Habermas para tratar das interrelações entre cultura, sociedade e personalidade.

Os resultados da pesquisa mostram que a sociedade civil local espera, passivamente, soluções rápidas e pragmáticas para seus problemas sociais. Os entrevistados não percebem os fóruns, conselhos e sindicatos como espaços de participação de diálogo que possa mudar a qualidade de suas vidas ou da comunidade em que vivem. Verificou-se que o único espaço de participação que desperta interesse coletivo são as reuniões em que se discutem os programas federais assistenciais. Há uma dificuldade, ressaltam os autores, de os atores sociais daquela região desenvolverem um espírito crítico. Por outro lado, a pesquisa mostra alguns pontos positivos dos programas federais na região,

tais como: a possibilidade de reflexão sobre a realidade local e como transformá-la; esperança de melhoria nas condições de vida dos indivíduos beneficiados e; valorização cidadã.

Além disso, os autores constataram que os seis municípios são dependentes financeiramente dos recursos oriundos do Estado ou da União, o que reforça a fraca autonomia dos municípios em relação ao futuro das comunidades. Por fim, consideram que a região em estudo apresenta potencialidade de desenvolvimento via processos dialógicos, tendo em vista a presença de instituições socialmente organizadas.

O trabalho de Clarício dos Santos Filho, “Fundos Rotativos Solidários: dilemas na gestão social de recursos públicos por comunidades rurais no Nordeste do Brasil”, trata da análise da gestão compartilhada dos Fundos Rotativos Solidários, seus limites, avanços e perspectivas, em projetos implementados na região Nordeste, denominados de PAPPS – Programa de Apoio aos Projetos Solidários. O autor contextualiza, sinteticamente, a trajetória dos programas de crédito às comunidades rurais no Nordeste do Brasil, as práticas tradicionais de geração do crédito e a formação das redes sociais de crédito.

Segundo o autor, a racionalidade que serviu de referência para a elaboração da política pública dos Fundos Rotativos, em 2005, repousa sobre o princípio da dádiva (dar – receber – retribuir), presente nas formas associativas tradicionais no Nordeste brasileiro. É formado um “conselho” pelos chefes de família para gerir os fundos de recursos solidários, e todos os participantes assinam um termo de adesão, quando se responsabilizam, solidariamente, pelo uso dos recursos. Dessa forma, a gestão da política pública passa pelo controle da própria comunidade para a realização dos empréstimos. Além das comunidades, estão envolvidas no PAPPS várias instituições públicas, ONGs, Estado e movimentos sociais.

O autor apresenta suas observações em relação à gestão comunitária dos projetos e as principais dificuldades internas e externas no que diz respeito às relações entre o Comitê

Gestor Nacional, o comitê local e as entidades convenientes. Contudo, considera que as perspectivas do PAPPS são “estimulantes”.

Nas considerações finais, são apresentados quatro eixos de análise que podem ser explorados em futuras pesquisas a respeito dos Fundos Rotativos Solidários, quais sejam: fortalecimento da organização produtiva; tecnologias e demais saberes tradicionais; autonomia política em relação às práticas clientelísticas locais; desenvolvimento de novas relações homem – natureza, condizentes com a proposta de convivência com o semiárido e; ressignificações em suas identidades tradicionais.

O trabalho de Ambrozina Silva, Marco Aurélio Ferreira, Luiz Abrantes e Doraliza Monteiro, “Análise da Eficiência na Alocação de Recursos Públicos Destinados à Educação em Minas Gerais”, tem como objetivo avaliar a eficiência na alocação dos recursos destinados à educação em 404 municípios mineiros, com base em dados demográficos do ano de 2004, obtidos em fontes oficiais de informação, como IBGE e Fundação João Pinheiro (FJP). Os autores argumentam que a alocação eficiente de recursos públicos para atender às demandas sociais é um dos principais desafios às administrações municipais, estaduais e federais. A educação é uma dessas demandas que deve ser provida pelo Estado, de acordo com a Constituição Federal de 1988. Esta estabelece os seguintes percentuais que os entes federais devem destinar à educação, em relação às receitas com impostos e transferências: 25% para estados e municípios; 18% para o governo federal. Dessa forma, o Estado assume uma função alocativa de recursos para atender às demandas por Educação da sociedade brasileira.

Segundo os autores, ao alocar recursos públicos com maior eficiência, o Estado corrige falhas de mercado e possíveis distorções distributivas, mantendo a estabilidade econômica e social. As variáveis utilizadas para medir a eficiência de alocação de recursos públicos em educação foram: gastos *per capita* com educação e cultura (STN); Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*; taxa de atendimento escolar às crianças

de 4 a 6 anos; taxa de atendimento escolar às crianças de 7 a 14 anos; e taxa de atendimento escolar à adolescentes de 15 a 17 anos.

Os resultados encontrados mostraram que as taxas de atendimento escolar, nas faixas de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos, são altas, 95,62% e 78,59% respectivamente. No entanto, constatou-se baixa taxa de atendimento para a faixa de 4 a 6 anos. A média dos escores de eficiência encontrada pelos autores foi de 0,615, o que expressa maior número de municípios com baixo desempenho na alocação de recursos à educação, dentro do universo dos 404 municípios analisados.

Os autores verificaram em seu estudo que os municípios das regiões como Jequitinhonha e Norte de Minas obtiveram bons resultados, ou seja, estão alocando recursos em educação com eficiência. Por outro lado, os resultados mostram a maior concentração dos municípios com baixo escore de eficiência na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

No ensaio teórico “Governança Pública: transparência, controle e *accountability* sob a ótica da teoria do agente”, os autores Roberto Ferreira, Elaine Araújo, Patrícia Ashley, Luiz Gustavo Nazareh e Antônio Carlos dos Santos propõem apresentar as condições institucionais recomendáveis para a construção de um modelo de governança pública que possa atender aos municípios brasileiros em sua capacidade gerencial de desenvolvimento territorial de forma justa, democrática e sustentável.

Os autores argumentam que o Brasil enfrenta um problema de governança e não de governabilidade, pois o Estado apresenta capacidade limitada de governar em função da rigidez e ineficiência de seu aparelho burocrático. Segundo os autores, a governança pública envolve, dentre outros meios, transparência, *accountability* e controle, mecanismos estes que favorecem a participação popular; sendo, nesse sentido, os conselhos gestores de políticas públicas instâncias municipais deliberativas próprias da governança pública. Dessa forma, conforme o estudo, pode-se conceituar

governança como uma ampla estratégia de reforma das instituições da sociedade civil e de democratização do Estado, que pode tornar os governos abertos à participação popular, responsáveis e transparentes.

No intuito de propor elementos para a construção de um modelo de governança pública, os autores buscaram na “Teoria da Agência” fundamentos teóricos e mecanismos de controle que passam a ser utilizados. Consideraram os contratos de gestão um mecanismo de controle de governança pública, assim como a prestação de contas nas relações entre Sociedade e Estado.

Os autores chegaram à conclusão de que tanto a governança pública quanto a privada estão alicerçadas nos princípios da transparência, controle, equidade e prestação de contas. Portanto, consideram que as condições institucionais recomendáveis para a construção de um modelo de governança pública devem estar baseadas nos referidos princípios mencionados acima, e que são importantes na composição de tal modelo, cujo objetivo seja a maximização do bem-estar da sociedade, os seguintes aspectos: liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência.

A segunda parte, intitulada “**Interfaces entre Gestão Social, Economia Solidária e Cooperativismo**”, está estruturada, também, em cinco artigos de pesquisa, sendo dois a respeito de cooperativas e três sobre Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs). O espaço social construído pela atuação da economia solidária e do cooperativismo popular constitui a base para o desenvolvimento da gestão social, à medida que as organizações envolvidas nesse espaço estabelecem redes de relacionamento, de confiança, de solidariedade e passam a tratar os problemas sociais como problemas públicos. Nesse sentido, as ações das cooperativas e das incubadoras são caracterizadas como ações públicas, pois o interesse público norteia suas ações. O interesse público é aqui compreendido como aquele voltado para o bem comum e para a produção de bens públicos.

Nesse contexto de análise, os dois

primeiros artigos abordam as cooperativas na perspectiva social-reformista, em que estas constituem um meio de mudanças sociais e econômicas da sociedade, fundamentando-se nos princípios universais do cooperativismo. Nessa perspectiva, os associados da cooperativa se reúnem em torno de problemas, necessidades e objetivos comuns por meio da ajuda mútua, baseando-se na solidariedade, na liberdade, na igualdade e na justiça social. Procura-se, nesse caso, combinar a racionalidade econômica com equidade, seja pela busca de maior produção dentro do menor tempo possível e com dispêndio mínimo de recursos, seja pelos benefícios sociais obtidos por meio do trabalho realizado nas operações dos associados com a cooperativa.

Por outro lado, os três artigos que tratam das incubadoras mostram o papel que estas cumprem na sociedade e no mercado, bem como suas relações com o Estado, ao ressaltarem o desenvolvimento local, a geração de renda, a autogestão e as transformações de valores. Esses trabalhos mostram, também, como as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) se estruturam em uma rede social para enfrentarem, sobretudo, os desafios de superar o problema social e público do desemprego e do trabalho precarizado. Ao explorarem esses aspectos, os autores sinalizam para a necessária interface da economia solidária e do cooperativismo com a gestão social, por apresentarem características comuns, dentre as quais destaca-se o caráter público de suas ações. As reflexões teóricas nessa direção podem contribuir muito com a delimitação do campo científico da gestão social e potencializar as ações das incubadoras, das cooperativas populares e dos empreendimentos econômicos solidários em geral.

O primeiro artigo apresentado nessa segunda parte é o trabalho de pesquisa de Luciano Mendes e Fabiano dos Santos “Implicações sobre o Comércio Justo em duas Cooperativas Agroindustriais: possibilidades e limites”, cujo objetivo é identificar e analisar os limites e as possibilidades da certificação em comércio justo no Brasil por meio de

cooperativas.

Os autores contextualizam, sinteticamente, a origem e desenvolvimento do cooperativismo como uma das abordagens econômicas alternativas. Contextualizam, também, a trajetória do comércio justo no Brasil, entendido como uma forma de comércio baseada na transparência das relações, no diálogo, no respeito entre as partes e na solidariedade, com vistas ao fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários.

No artigo, informa-se que, no Brasil, há cerca de 40 operadores (produtores e comerciantes) certificados pela FLO (Fairtrade Labeling Organization), dentre os quais as duas cooperativas em análise. Os autores relatam as dificuldades burocráticas do processo de certificação no Brasil, mas são otimistas quanto ao crescimento do número de operadores, podendo chegar a 248 licenciados em 2011, de acordo com os dados do Instituto *Fairtrade* Brasil. Para os autores, quando o comércio justo se realiza por meio de cooperativas, consegue-se atingir um número de produtores muito maior, além de conciliar os princípios éticos comuns. Nesse sentido, as duas cooperativas estudadas chegam a mais de 200 produtores associados.

Analisa-se que os produtores associados às cooperativas em estudo percebem vantagens comparativas, tais como agregação de valor do produto, ampliação da renda e participação efetiva na cooperativa. Por outro lado, as dificuldades ou limitações identificadas pelos autores foram: a comunicação, na língua inglesa, entre as cooperativas e a certificadora; os prazos estabelecidos e o tempo de resposta da certificadora; a burocracia do processo de certificação; dificuldade de acesso às informações e aos novos mercados e; custos diretos e indiretos envolvidos com a certificação.

Os autores concluem que o comércio justo no Brasil ainda é pouco conhecido pelo público em geral e menos ainda no âmbito empresarial. Assim, consideram que há um grande espaço de crescimento desse mercado no Brasil.

O estudo de Élide Monteiro, Airton

Cançado, Vânia de Oliveira e Ariádne Rigo, “Práticas dos Princípios Cooperativistas: um estudo de caso na Cooperativa Adalzisa Moniz em Cabo Verde”, procura mostrar o distanciamento entre os princípios cooperativistas emanados pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI) e a prática dos práticos na cooperativa em estudo. A cooperativa em estudo - localizada em Cabo Verde, país situado na costa oeste da África, na cidade de Praia, capital - é filiada à Federação Nacional das Cooperativas de Consumo de Cabo Verde (FENACOOOP), associada à ACI e, portanto, orientada pelos princípios universais do cooperativismo. Os autores argumentam que o cooperativismo é uma opção viável no contexto da sociedade globalizada, tendo em vista que constitui uma forma de organização que valoriza o trabalho, as pessoas e o capital como um meio, não como um fim em si mesmo. Além disso, consideram de grande relevância estudos de caso em outro país à luz das interpretações já realizadas em casos semelhantes no Brasil. São descritos cada um dos sete princípios cooperativistas com base em diferentes autores, mas tomando-se como referência principal as definições da ACI. Os sete princípios que vigoram desde 1995 são os seguintes: Adesão Voluntária e Livre; Gestão Democrática; Participação Econômica dos Sócios; Autonomia e Independência; Educação, Treinamento e Informação; Intercooperação; Preocupação com a Comunidade.

Na sequência, os autores contextualizam o cooperativismo em Cabo Verde, ressaltando que o Estado escolheu o cooperativismo como meio de desenvolvimento do país desde a independência de Portugal, em 1975. Entretanto, relatam dificuldades no desenvolvimento do cooperativismo naquele país, em razão das questões culturais, como a hierarquia e a centralização, deixadas pela colonização portuguesa, apesar de permanecerem práticas de ajuda mútua como a *Tabanca*, *Djuda* e o *Djunta-mon*.

Nesse contexto, localiza-se a cooperativa Adalzira Moniz voltada para o consumo e educação, caracterizada como cooperativa

mista, fundada em 1985. Essa cooperativa conta, atualmente, com 120 associados ativos e possui três funcionários, uma das poucas cooperativas que sobreviveram em Cabo Verde, relata os autores.

Os resultados foram apresentados em um quadro, no qual os autores identificam e analisam os pontos fortes e pontos fracos das práticas de cada princípio cooperativista, obtidos por meio de entrevistas com os associados à cooperativa. Nesse quadro, um ponto forte é destacado pelos autores, qual seja, a origem comunitária da cooperativa, o que contempla o princípio da “preocupação com a comunidade”. No entanto, constata-se que há mais pontos fracos do que pontos fortes em relação às práticas cooperativistas universais. Por fim, os autores recomendam que a cooperativa seja (re)construída com os cooperados e não para eles, além de recomendarem a estruturação de um intenso programa de educação cooperativista.

O trabalho “Sociograma da Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares” é o resultado de uma pesquisa realizada por André Rennó, José Roberto Pereira e Luiza Mendes Santos. Foram pesquisadas 41 incubadoras de cooperativas, tendo como objetivo identificar o grau de interação entre elas por meio da frequência de comunicação no ambiente da *internet* (Yahoo! Grupos).

Segundo os autores, as ITCPs constituem uma forma de organização do conhecimento estruturado pelas instituições de ensino superior para assessorar grupos de trabalhadores – que se encontram desempregados ou que exercem trabalho precarizado – a organizarem cooperativas baseadas em princípios da economia solidária. As ITCPs formam uma Rede Nacional voltada para a troca de conhecimentos, informações e experiências em relação ao processo metodológico de incubação de cooperativas populares. Segundo os autores, boa parte dessa troca ou relacionamentos ocorre por meio da *internet*, no site do “Yahoo! Grupos”, no qual as ITCPs se comunicam formalmente. Há outros espaços de troca e de relacionamento, como os encontros regionais e nacionais, fóruns e reuniões,

mas é no ambiente da *internet* que ocorre maior intensidade de relacionamento. Nesse sentido, foram identificadas 2.178 mensagens entre ITCPs, no período de 20/09/2006 a 28/04/2009, classificadas em mensagens de Relação e de Divulgação, sendo consideradas, apenas, as de Relação, pois estas informam o relacionamento formal entre as ITCPs. Para gerar o Sociograma, utilizou-se o *software* PAJEK.

Os autores consideram que a Rede de ITCPs é bastante ativa, pois identificaram uma forma intensiva de trocas de mensagens virtuais entre elas, o que a caracteriza como uma rede de fortes vínculos sociais e de alto grau de relacionamento, na qual ocorre um processo de aprendizagem intenso em torno do conhecimento metodológico de incubação de cooperativas.

O resultado final da pesquisa foi o sociograma da rede de ITCPs, apresentado por meio de uma figura que mostra as ITCPs representadas por pontos vermelhos e ligadas entre si por meio de linhas finas e grossas que expressam maior intensidade e menos intensidade, respectivamente. As cinco ITCPs centrais representadas no sociograma foram: UFSJ, UFRPE, USP, UNEB e FURB. Essas incubadoras, com base nos critérios adotados pela pesquisa, são as que mais contribuem para o fortalecimento dos vínculos sociais e da interação social entre as ITCPs. Os resultados mostram, também, que a centralidade da ITCP-UFLA é o valor da mediana, o que significa que 50% das ITCPs possuem centralidade superior ou igual à da UFLA e a outra metade possui valores inferiores ou iguais à mesma.

O trabalho de Ives Nascimento e Jeová Torres Silva Junior, “Desenvolvimento Territorial, Geração de Renda e Fortalecimento da Autogestão: uma análise da ação de incubadoras universitárias de cooperativas populares do Brasil”, trata de uma análise de atuação de cinco Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) vinculadas às seguintes universidades: UFRJ, UFT, UNISINOS, UFLA e USP. O objetivo da análise é mostrar como essas incubadoras têm contribuído com o

desenvolvimento territorial, com a geração de renda e com a autogestão.

Os autores contextualizam, historicamente, o cooperativismo, diferenciando o cooperativismo popular do tradicional nos aspectos econômicos, administrativos e políticos. Uma das diferenças é o referencial teórico e ideológico da economia solidária que sustenta o cooperativismo popular. Segundo os autores, cada incubadora desenvolve o seu próprio processo metodológico de incubação. As incubadoras foram escolhidas por representarem casos exitosos e por estarem consolidadas em seus territórios de abrangência. Os autores mostram, sinteticamente, os resultados parciais de incubação, destacando as cooperativas que se emanciparam e estão atuando no mercado. Consideram, ainda, que os resultados de incubação representam “uma ação localizada, delimitada, mas, ao mesmo tempo, transformadora no território no qual atuam”.

O trabalho de Ayana Araújo, Adriano Santos e Gustavo Melo Silva, intitulado “A Formação de Formadores na ITCP/UFV: um estudo a partir das diversas concepções e das transformações simbólicas pertinentes à economia solidária”, diz respeito ao processo de formação de estudantes vinculados à ITCP da Universidade Federal de Viçosa (UFV), no sentido de mostrar os resultados alcançados em um duplo desafio: formar e qualificar estudantes em economia solidária e, ao mesmo tempo, atuar no processo de incubação de empreendimentos econômicos solidários, orientando trabalhadores desempregados ou em situação de trabalho precarizado.

Os autores contextualizam a origem e o papel das ITCPs e, especificamente, em relação a ITCP-UFV, seus propósitos, sua estrutura de funcionamento em equipes de assessorias, de estudos e de coordenação. Conforme apresentado no artigo, os estudantes vinculados à ITCP são denominados de *formadores*, em seu regimento interno, e passam por um processo de aprendizado de formação profissional voltado para a emancipação dos grupos incubados e para o próprio desenvolvimento pessoal, principalmente,

por meio dos “seminários de formação” que são oferecidos no início de cada semestre.

Na sequência, é apresentada uma discussão conceitual de economia solidária fundamentada em vários autores, dentre os quais se destaca Paul Singer, para o qual a economia solidária é um modo de produção e distribuição alternativo ao capitalismo. Assim, os autores consideram como desafios, na formação dos estudantes e na geração de trabalho e renda por meio da economia solidária, as transformações das crenças e dos valores da cultura capitalista. Por outro lado, são levantados os problemas que a economia solidária deve superar, como valores individualistas *versus* solidários, questões políticas, naturalização da opressão e sequestro do imaginário, os quais são discutidos nos “Seminários de Formação”, e que serviram de base para a elaboração do questionário aplicado junto aos estudantes da ITCP-UFV.

Os autores concluem que a ITCP-UFV prioriza o debate a respeito do associativismo e do cooperativismo popular, sobre os valores e princípios da Economia Solidária e o mundo do trabalho, mas deixam ausentes os problemas políticos.

A terceira parte, denominada “**Responsabilidade Social Empresarial e Meio Ambiente**”, está estruturada em dois artigos, sendo um deles resultado de pesquisa e outro, um ensaio teórico. Contudo, os dois textos mostram que as organizações privadas, mesmo visando ao lucro, possuem responsabilidade social e ambiental que as colocam no campo do interesse público, o que respalda o conceito de modernização ecológica tratado pelos autores. Isso demonstra que buscar o equilíbrio entre as ações de exploração econômica do meio natural pelas empresas e as ações de preservação do meio ambiente constitui, em essência, uma ação pública que envolve a Sociedade, o Mercado e o Estado e, como tal, um espaço de atuação da gestão social.

Ambos os artigos chamam a atenção para a necessidade de mudança de concepção e de prática quando se trata de responsabilidade para

com a sociedade e com o meio natural, pois não basta apenas boa vontade ou assistencialismo, é necessária a mudança efetiva. Assim, na perspectiva da modernização ecológica, devem-se estruturar meios para se conseguir, na concepção e na prática, um equilíbrio entre crescimento econômico e qualidade adequada do meio ambiente, o que atribui ainda mais importância à responsabilidade socioambiental das empresas.

O estudo de Simão Pereira da Silva, Kely Gomes e Natália Mesquita, “Responsabilidade Social nas Empresas de Pequeno Porte—Limitações e Perspectivas: uma análise em Minas Gerais”, trata da responsabilidade social das empresas de pequeno porte dos ramos industrial, comercial e de prestação de serviços, no vale do Rio Doce, Minas Gerais. Foram pesquisadas 15 empresas de pequeno porte a respeito da concepção, das iniciativas e das perspectivas que apresentam sobre responsabilidade social.

Os autores consideram como responsabilidade social o comprometimento que a empresa tem para com a sociedade e com o meio ambiente ao prestar contas, publicamente, de suas ações. Para medir esse comportamento, os autores utilizam três indicadores: certificação de responsabilidade social corporativa, balanço social e demonstração do valor adicionado. A Certificação é um tipo de atestado fornecido por uma instituição certificadora de que a empresa cumpre sua responsabilidade social por meio de critérios adotados e reconhecidos. O Balanço Social é uma forma de apresentar os resultados da empresa no que diz respeito à sua responsabilidade social, de forma quantitativa e qualitativa, tanto interna quanto externamente à empresa. A Demonstração do Valor Adicionado é uma demonstração obrigatória para todas as empresas abertas no que diz respeito ao quantitativo de riqueza que uma empresa produziu, bem como quanto e como essa riqueza foi distribuída ou retirada.

Os resultados da pesquisa mostram que, em termos de concepção de responsabilidade social, a maioria dos empresários entrevistados argumenta conhecer e entender, mas suas

iniciativas estão relacionadas a atividades passageiras e limitadas ao assistencialismo e ao filantropismo. Foram encontradas apenas quatro empresas de pequeno porte que possuem concepção adequada de responsabilidade social, mas praticam assistencialismo e filantropia como sendo responsabilidade social empresarial.

O ensaio teórico de Luciano Munk e Rafael Borim de Souza, “Desenvolvimento Sustentável ou Modernização Ecológica? Uma análise exploratória”, trata da análise de dois conceitos a respeito do meio ambiente: desenvolvimento sustentável e modernização ecológica. O objetivo do ensaio, segundo os autores, é analisar qual dos dois conceitos possui maior densidade teórica para explicar a realidade e ser capaz de indicar meios para a operacionalização do desenvolvimento sustentável. Embora os autores apresentem uma questão que resultaria em uma escolha entre duas alternativas, “Desenvolvimento Sustentável ou Modernização Ecológica?”, o conteúdo do texto trata especificamente da modernização ecológica como conceito e paradigma superior e adequado para explicar a realidade atual da sociedade e meio ambiente.

No artigo, são explorados o histórico, as diferentes abordagens e a estrutura conceitual de modernização ecológica, considerada um fenômeno social que se fundamenta em valores ambientais, capitalistas e institucionais voltados para o desenvolvimento; e, por isso, um termo “viável teoricamente”, na medida em que concilia os problemas ambientais com os interesses dos indivíduos capitalistas, oferecendo alternativas às conotações pessimistas em relação a tais problemas.

Segundo os autores, modernização ecológica compreende o meio ambiente como espaço autônomo e ilimitado para a tomada de decisão, bem como constitui uma resposta crítica ao “ambientalismo radical”. Nesse sentido, argumentam que o Estado deve dar a mesma importância à economia e ao meio ambiente, de modo que haja desenvolvimento tecnológico e financeiro.

A quarta e última parte do livro,

**“Tecnologias Sociais e Metodologias de Formação em Gestão Social”**, está estruturada em quatro trabalhos, resultados de oficinas e relatos de experiências realizados durante o IV ENAPEGS, os quais buscam promover a reflexão em torno dos temas abordados.

O trabalho de Edgilson Araújo, Rosana Boullosa e Ana Glória, denominado “Tão Longe, tão Perto: reflexões sobre a relação entre Gestão Social e Serviço Social como possibilidade da inovação e aprendizagem”, trata da possibilidade de inovação e aprendizagem que o campo de conhecimento em Serviço Social poderá trazer para a Gestão Social e vice-versa. Os autores constatam que essas áreas se mantiveram distantes ao longo de suas trajetórias, apesar de apresentarem semelhanças ou proximidades em vários aspectos, como o seu objeto e os instrumentos de trabalho e de pesquisa.

Os autores tecem algumas considerações a respeito de experiências, de abordagens e de formação profissional que estão distantes na prática entre as duas áreas, mas que poderiam se aproximar e promover ganhos para ambas. Nesse sentido, algumas questões foram levantadas, como, por exemplo: a gestão social institui uma nova profissão ou carreira?

Assim, com essa oficina, conduzida pelos autores no âmbito do IV ENAPEGS, objetivou-se promover a reflexão dos participantes a respeito das possíveis interações entre Gestão Social e Serviço Social à luz da perspectiva da inovação e da aprendizagem no trabalho social.

Outra oficina, proposta e realizada por Ósia Passos, Ana Rocha, Alessandra Azevedo e Aelson Almeida, intitulada “Oficina Paulo Freire: discutindo metodologias de incubação”, trata de discutir princípios e metodologias de incubação de empreendimentos solidários com base nos escritos de Paulo Freire.

Os autores consideram que, na literatura recente sobre Economia Solidária e, especificamente, sobre o processo de incubação de empreendimentos solidários, há uma distância entre o discurso de transformação e as práticas metodológicas no âmbito das

incubadoras. Chamam a atenção para o potencial transformador da metodologia educativa de Paulo Freire e da própria economia solidária em sua essência. A realização dessa oficina objetivou contribuir para a construção de uma metodologia de referência em processo de incubação de empreendimentos solidários, fundamentada na obra de Paulo Freire. Os autores buscaram refletir com os participantes até que ponto os escritos de Paulo Freire respondem aos desafios do processo de incubação.

A terceira oficina, proposta e realizada por Naira Pereira, Maria de Sousa, Tatiane Jorge, João do Nascimento e Gisele Teixeira, “Um Olhar sobre a Metatécnica do Devir Educativo do Laboratório Troca de Afetos – LATA”, diz respeito a uma experiência dialógica entre professor, aluno e comunidade, denominada pelos autores de “Metatécnica do Devir”. Conduziu-se essa oficina, com o objetivo de promover a reflexão dos saberes tradicionais e as práticas humanas em um processo de interação totalmente horizontal.

De acordo com os autores, a metodologia utilizada compreende dois procedimentos para a apreensão dos saberes, quais sejam: repetição e simulação. O procedimento de repetição é usado como exercício rítmico para (des)condicionar o corpo e o organismo. A simulação envolve um ensaio fotográfico para ser incluído no *blog* de projeto-acontecimento. Segundo os condutores dessa oficina, “a intenção é criar nas pessoas envolvidas no processo (Educativo e Afetivo) uma reflexão dos seus atos, para criar espaços de ação e indignação”.

Por último, o trabalho de Sílvia Oliveira e Silva, Maria Laís Leite, Raimundo Neto e Danilo Feitosa, “Descentralizando a Incubação de Empreendimentos de Economia Solidária: a experiência de incubação do projeto de educação ambiental e reestruturação da associação de catadores do município de Barbalha/CE”, trata de um relato de experiência a respeito da incubação de empreendimentos no Ceará, realizado por duas incubadoras: a Incubadora de Cooperativas Populares de Autogestão (ICPA/UFC) e a Incubadora Tecnológica de Empreendimentos

Cooperativos Solidários (ITEPS/LIEGS/UFC-Cariri). Os autores se fundamentam em uma revisão teórica sobre o conceito de economia solidária para tratar dos relatos de experiência do processo de incubação. Contextualizam, historicamente, a incubação de empreendimentos no Ceará, incluindo as duas incubadoras referenciadas acima, e informam que a ICPA/UFC incubou cerca de 37 empreendimentos ao longo de 10 anos de funcionamento, enquanto que a ITEPS, criada em 2009 por iniciativa do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS), assumiu a incubação de quatro empreendimentos, os quais são descritos pormenorizadamente no relato. Por último, são apresentadas as expectativas geradas pelo desenvolvimento do projeto socioambiental, quais sejam: implantação de uma usina de triagem de resíduos sólidos no município, elevação da dignidade e cidadania dos coletores, aumento da consciência ecológica que envolve a coleta seletiva e a reciclagem em casa, minimização de proliferação de doenças e de problemas de enchentes e geração de trabalho e renda.

Finalizando esta resenha, ressalta-se a importância do ENAPEGS como espaço de discussão da gestão social como pode ser visto pelos trabalhos encontrados neste livro, que, mesmo na diversidade apresentada, se encontram sob o foco da construção do campo da gestão social no Brasil.

## Política Editorial

O Periódico **Cadernos Gestão Social (CGS)** foi criado em 2007 pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS), da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA). Os Cadernos Gestão Social perseguem o **objetivo** de ser um espaço plural, aberto às contribuições de pessoas preocupadas com as dimensões sociais, culturais, políticas e econômicas do desenvolvimento de territórios e com as diferentes temáticas relacionadas à gestão social.

No final de 2011, os CGS passaram por um processo de reestruturação administrativa e reformulação editorial. Mesmo mantendo-se vinculada institucionalmente ao CIAGS/EA/UFBA, os CGS assumem-se - em sua nova proposta editorial - como uma **publicação semestral** da Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS).

A **missão** dos CGS é disseminar o conhecimento produzido no campo da Gestão Social e áreas correlatas, por meio do oferecimento de trabalhos, originais e inéditos, sob as formas de artigos, ensaios, relatos de prática, resenhas de livros e pensatas. Os CGS estão abertos a propostas diferenciadas e não convencionais que demonstrem o caráter multi e transdisciplinar do campo da Gestão Social. Diante disso, os CGS tem como **visão para o futuro** tornar-se, nos próximos 05 anos, o periódico científico de referência para o campo da Gestão Social no Brasil.

Além das **chamadas contínuas e edições especiais**, os Cadernos de Gestão Social estão também abertos ao recebimento de trabalhos provenientes de **fast track de importantes eventos** relacionados à gestão social, a exemplo do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS) e do Colóquio Internacional sobre Poder Local. Em todos os casos, os trabalhos recebidos se submeterão às normas e ao processo de avaliação da revista.

A **avaliação** dos trabalhos submetidos aos CGS é realizada pelo método de revisão cega (*blind review*), por pelo menos dois avaliadores com experiência e competência profissional na respectiva área do trabalho, que emitirão parecer com base nos critérios de avaliação estabelecidos pelo corpo editorial dos CGS.

Os **trabalhos** podem cobrir as temáticas afins da Gestão Social na sua variedade de sub-temas, **teorias e práticas em diferentes setores, espaços territoriais e tipos organizacionais**.

Sobre as temáticas afins da Gestão Social, as quais podem gerar trabalhos publicáveis nos CGS, podem ser apontadas, dentre outras:

- Desenvolvimento Territorial, Redes e Arranjos Institucionais, Redes Solidárias;
- Gestão Pública, Esfera Pública, Co-produção de Bens e Serviços Públicos, Políticas Públicas e Sociais, *Accountability*, Governo Eletrônico;
- Terceiro Setor, Movimentos Sociais, Organizações da Sociedade Civil, Participação e Cidadania;
- Autogestão, Cooperativismo, Economia Solidária, Incubação de Empreendimentos Solidários e de Cooperativas;
- Empreendedorismo Social, Inovação Social, Negócios Sociais, Tecnologia Social;
- Gestão Ambiental, Sustentabilidade, Responsabilidade Social, Consumo Consciente, Comércio Justo; e
- Formação em Gestão Social, Ensino-Aprendizagem e Avaliação em Gestão Social, Metodologias Integrativas e Não-convencionais, Residência Social.

Os trabalhos submetidos com foco em sub-temas relacionadas às temáticas expostas ou, ainda, que tratem de outras temáticas poderão ser avaliados para publicação a depender da relevância e impacto do trabalho ou temática para o público dos CGS e para a Gestão Social. Com isso, o **foco** da CGS é atingir um público alvo interessado e preocupado com o desenvolvimento do campo da Gestão Social, dentre pesquisadores, estudiosos, gestores sociais e gestores públicos.

Finalmente, a partir da ação conjunta dos autores, avaliadores e todo corpo editorial dos CGS, as **expectativas de impacto** deste periódico estão relacionadas a: a) compreender melhor o campo da Gestão Social e temáticas afins, seus limites, desafios e perspectivas; b) contribuir com abordagens diferenciadas para o campo da Gestão Social; c) estabelecer e oferecer relações interessantes entre a Gestão Social e diferentes temáticas; d) Aprofundar a discussão teórica, epistemológica, metodológica e prática da gestão social e de duas áreas relacionadas; e e) oferecer análises das agendas para o campo da Gestão Social.

### **Orientações Gerais para Submissão de Trabalhos**

- Artigos, ensaios, relatos de prática, resenhas de livros e pensatas são os tipos de trabalhos científicos aceitos para avaliação nos Cadernos Gestão Social CGS;
- As chamadas abertas para publicação indicarão os tipos de trabalho que serão aceitos para a respectiva edição. As edições dedicadas com exclusividade para trabalhos oriundos de eventos terão a definição da quantidade e dos tipos de trabalhos a serem publicados, a partir de uma deliberação conjunta entre o editor da CGS e a organização do evento;
- Todos os trabalhos deverão ser submetidos unicamente via *web* por meio do *site* da CGS - **www.cgs.ufba.br**;
- O trabalho deve traduzir-se em uma contribuição original e inédita. Não serão aceitos trabalhos que estão em processo de avaliação em outro(s) periódico(s);
- Todos os trabalhos submetidos serão avaliados, pelo método de revisão cega (*blind review*), por pelo menos dois avaliadores com experiência e competência profissional na respectiva área do trabalho, que emitirão parecer com base nos critérios de avaliação dos trabalhos dos CGS;
- Os critérios para avaliação dos trabalhos incluem: originalidade, contribuição para corpo de conhecimento da área, adequação metodológica, clareza, atualidade, formato e apresentação dos resultados;
- Após a avaliação pelos avaliadores, os autores serão comunicados, eletronicamente, se o trabalho foi aceito, rejeitado ou aceito com necessidade de alterações. Neste último caso, será estabelecido um prazo para reenvio do trabalho com as alterações;
- Todos os trabalhos aceitos para publicação passarão por uma revisão ortográfica para se adequar às normas da língua portuguesa. Caso exista a necessidade de ajustes no texto, relativos à língua portuguesa, estes trabalhos serão novamente enviados para os autores. Uma vez alterado, os autores postam a versão final do trabalho;
- A versão final dos trabalhos aceitos para publicação ainda poderão sofrer adequações editoriais para facilitar sua clareza e entendimento sem alterar seu conteúdo;
- Os CGS permitem citações de seus conteúdos em outros veículos de informação técnico-científica, desde que seja citada como fonte;
- O tempo para conclusão de uma avaliação é de até 180 dias após a submissão. As submissões devem respeitar os *deadlines* das chamadas de trabalhos para as edições dos CGS;

- Já o tempo para publicação do trabalho aprovado e disponibilizado – pelos autores – em sua versão final é de até 360 dias a contar da data do *upload* desta versão no sistema. Em casos de chamadas de trabalhos para edições especiais dos CGS, este prazo poderá ser maior, mas nunca deverá ultrapassar os 540 dias.

### **Normas para Apresentação dos Trabalhos Submetidos**

O trabalho submetido deverá considerar todos os itens a seguir, sob pena de ser bloqueado para avaliação e devolvido para os autores do arquivo.

#### **1. Aspectos Gerais**

- a) O trabalho submetido para avaliação deverá atender aos requisitos propostos na Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei de Direito Autoral), às normas da Língua Portuguesa e da Língua Inglesa (no abstract) e às normas técnicas para redação do texto acadêmico da ABNT. O acesso para conhecimento acerca do que estabelece cada uma destas regulamentações é de absoluta responsabilidade dos autores;
- b) O texto deverá seguir, também, os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos no **Anexo 1**;
- c) A identificação de autoria do trabalho deverá ser removida do arquivo submetido, inclusive nas informações de propriedades e segurança do arquivo.

#### **2. Formato**

- a) O trabalho deve ser digitado em *software* editor de texto Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, e o arquivo deve ter tamanho máximo de 2MB.
- b) Tratando-se de artigo, o texto submetido deve conter no mínimo 14 e no máximo 22 páginas, incluindo a página do resumo/*abstract*, figuras, gráficos, tabelas, referências bibliográficas e notas de fim de texto. Em caso de relatos de práticas e ensaios, o texto deverá ter entre 08 e 15 páginas. Já para resenhas ou pensatas a quantidade páginas do texto deve ser limitada entre 03 e 08 páginas;
- c) O trabalho deverá ser formatado em A4 e as margens inferior (2,0cm), superior (3,0cm), direita (2,0cm) e esquerda (3,0cm);
- d) O título e o texto do trabalho deve ser em fonte “Times New Roman”, tamanho 12, com espaçamento 1,5 cm entre linhas. Já o resumo, palavras-chave, abstract, *keywords*, notas de rodapé, título e fonte das tabelas, figuras, gráficos, mapas e imagens devem ter fonte 11, com espaçamento simples;
- e) Os trabalhos não devem utilizar notas de rodapé no texto. As notas devem estar ao final do texto;
- f) Os autores não devem agrupar figuras, gráficos e tabelas no final do texto ou colocá-los como anexos ou apêndices. As tabelas, figuras e gráficos deverão ser inseridos ao longo do texto, logo depois de citados;
- g) Os trabalhos que contenham imagens (fotos, desenhos ou gravuras) devem ser encaminhados com as matrizes ou originais desses para garantir a fidelidade da reprodução. Recomenda-se que

os autores providenciem as imagens que queiram incluir em seus textos com formato de, pelo menos, 300 dpi;

- h) Todos os endereços de páginas da *internet* (URLs) citados devem ser incluídos como nota de final texto.

### 3. **Título, Resumo e Abstract**

- a) A primeira página do trabalho submetido deverá conter – seguindo esta seqüência – o título do trabalho, resumo, palavras-chaves, *abstract* e *keywords*. Nesta primeira página, jamais deverão ser indicado os nomes dos autores;
- b) Caso exista espaçamento suficiente na primeira página após todos estes elementos serem dispostos, os autores poderão continuar, ainda na primeira página, a apresentação dos aspectos introdutórios do trabalho;
- c) O título do trabalho, na primeira página, deverá ser exposto em língua portuguesa e língua inglesa. O título deve ser conciso e explicativo de forma que represente o conteúdo do trabalho;
- d) O resumo em língua portuguesa – precedido da palavra “RESUMO:” – deve ter no mínimo 150 e no máximo 350 palavras. Em seguida ao texto do resumo, devem vir a as PALAVRAS-CHAVE. Devem ser 03 palavras-chave digitadas com inicial maiúscula, em espaçamento simples sucedidas por ponto.
- e) O *abstract* (resumo) em inglês – precedido da palavra “ABSTRACT:” – deverá retratar, com o mesmo limite de palavras, o conteúdo do resumo em português e obedecer as normas gramaticais da língua inglesa. Após o *abstract*, devem vir *KEYWORDS* – que traduzam e representem os mesmos significados das palavras-chave – digitadas com inicial maiúscula, em espaçamento simples sucedidas por ponto.

#### **Política de Privacidade**

Os nomes e endereços informados nos CGS serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

## Anexo 1

### Recomendações para os Autores dos Trabalhos Submetidos aos Cadernos Gestão Social (CGS) a partir das Normas da ABNT

Exige-se a formatação do trabalho acadêmico submetido aos CGS segundo as normas da ABNT, sobretudo nas seguintes situações:

#### 1. Citações

##### a) Citações Diretas de até 3 Linhas

As citações diretas de até três linhas são inseridas no interior do parágrafo. O trecho citado deve estar contido entre aspas duplas (exemplos i ao vi) e as aspas simples são utilizadas para indicar citação no interior da citação (exemplo ii). A autoria da citação deve ser indicada na forma autor(es) – ano – página (exemplos i ao v). Quando a citação for retirada de um volume ou específico de uma obra, este volume ou tomo deve ser identificado (exemplo vi).

Neste tipo de citação direta, quando o(s) sobrenome(s) do(s) autor(es) – pessoa física ou instituição – estiver inserido na sentença deve ter apenas as letras iniciais maiúsculas (exemplos i ao iii). Por sua vez, quando o sobrenome do autor estiver ao final da citação e entre parênteses, todas as letras do(s) sobrenome(s) devem ser maiúsculas (exemplos iii ao vi).

Exemplos:

- i. Barbour (1971, p. 35) descreve: “O estudo da morfologia dos terrenos [...] ativos [...]”
- ii. Segundo Instituto... (1995, p. 27): “[...] por meio da mesma ‘arte de conversação’ que abrange tão extensa e significativa parte da nossa existência cotidiana [...]”
- iii. Oliveira e Leonardos (1943, p. 146) dizem que a “[...] relação da série São Roque com os granitos porfiróides pequenos é muito clara.”
- iv. “Não se mova, faça de conta que está morta”(CLARAC; BONNIN, 1985, p. 72).
- v. “Apesar das aparências, a desconstrução do logocentrismo não é uma psicanálise da filosofia [...]” (INSTITUTO, 1967, p. 293).
- vi. Parte de uma passagem da crônica de “14 de maio”, de A Semana: “Houve sol, e grande sol, naquele domingo de 1888, em que o Senado votou a lei, que a regente sancionou [...]” (ASSIS, 1994, v. 3, p. 583).

##### b) Citações Diretas com mais de 3 Linhas

As citações diretas com mais de três linhas devem ser destacadas do parágrafo com recuo de 4 cm da margem esquerda, com tamanho 10 pt, espaçamento simples e sem aspas. Exemplo:

A teleconferência permite ao indivíduo participar de um encontro nacional ou regional sem a necessidade de deixar seu local de origem. Tipos comuns de teleconferência incluem o uso da televisão, telefone, e computador. Através de áudio-conferência, utilizando a companhia local de telefone, um sinal de áudio pode ser emitido em um salão de qualquer dimensão (NICHOLS, 1993, p. 181).

### c) Citações Indiretas

Nas citações indiretas, a indicação da(s) página(s) consultada(s) é opcional (exemplos i ao iv). Todas as demais normas aplicadas às citações diretas, e indicadas anteriormente, se aplicam às citações indiretas.

- i. A exemplo, observaram Miro e Suliano (2009), que no Ceará, em 2006, os homens negros ganhavam um salário/hora médio que importava em 65% menor daquele auferido pelo homem branco.
- ii. A ironia seria assim uma forma implícita de heterogeneidade mostrada, conforme a classificação proposta por Authier-Reiriz (1982);
- iii. Em se tratando das relações entre indivíduos e instituições públicas e privadas que se articulam com vistas à institucionalização das finanças solidárias, trazem consigo a tentativa de síntese entre movimentos sociais de caráter “reivindicatório” e “propositivo”, principalmente porque entra em cena a captação de recursos para a efetivação das ações no setor (PAIVA, 2006);
- iv. Como alternativa ao moral *hazard* ou pela necessidade de ampliar a base social do crédito e mitigar a pobreza, emergem nos anos 1990 as tecnologias baseadas na gestão social do crédito, onde as relações de proximidade existentes nas comunidades, o associativismo e a cooperação entre atores locais são mobilizados para auferir o grau de confiança moral e econômica do pleiteante do crédito (ABRAMOVAY, 2003; FRANÇA FILHO, 2007).

### d) Orientações Gerais para Citações

Além das indicações já apresentadas, outras normas orientadoras da ABNT se aplicam para citações diretas e indiretas, e devem ser observadas nos trabalhos submetidos aos CGS.

- Quando vários documentos de um mesmo autor forem citados com datas iguais, devem ser distinguidos mediante acréscimo de letras minúsculas em ordem alfabética após a data.

Exemplos:

- i. Para citações diretas: (GONÇALVES, 2000a, p.15; 2000b, p. 30);
  - ii. Para citações diretas: Segundo Gonçalves (2000a, p.15; 2000b, p. 30)...
  - iii. Para citações indiretas: (GONÇALVES, 2000a; 2000b);
  - iv. Para citações indiretas: Conforme Gonçalves (2000a; 2000b)....
- O autor do trabalho submetido aos CGS pode optar por usar supressões [...] (exemplos i ao iii); comentários (exemplo iv), interpolações (exemplo v) e acréscimos (exemplo v) [ ]; ênfase ou destaques nas citações (exemplos vi e vii). No caso das ênfases nos trechos da citação, deve-se destacá-los indicando a alteração com a expressão grifo nosso (exemplo vi) – entre parênteses – após a chamada da citação, ou grifo do autor (exemplo vii), caso o destaque já faça parte da obra consultada.

Exemplos:

- i. Oliveira e Leonardos (1943, p. 146) dizem que a “[...] relação da série São Roque com os granitos porfiróides pequenos é muito clara.”;
- ii. Barbour (1971, p. 35) descreve: “O estudo da morfologia dos terrenos [...] ativos.”;
- iii. Segundo Instituto... (1995, p. 27): “[...] por meio da mesma ‘arte de conversação’ que abrange tão extensa e significativa parte da nossa existência cotidiana [...]”

- iv. “Em se tratando das relações entre indivíduos e instituições públicas e privadas que se articulam com vistas à institucionalização das finanças solidárias [**Aqui entendidas como tipos de microfinanças que articulam aspectos do associativismo e solidarismo**], trazem consigo a tentativa de síntese entre movimentos sociais de caráter ‘reivindicatório’ e ‘propositivo’, principalmente porque entra em cena a captação de recursos para a efetivação das ações no setor” (PAIVA, 2006);
  - v. Como alternativa ao moral *hazard* ou pela necessidade de ampliar a base social do crédito e mitigar a pobreza, emergem nos anos 1990 as tecnologias [**sociais**] baseadas na gestão social do crédito, onde as relações de proximidade existentes nas comunidades [**ou territórios**], o associativismo e a cooperação entre atores locais são mobilizados para auferir o grau de confiança moral e econômica do pleiteante do crédito (ABRAMOVAY, 2003; FRANÇA FILHO, 2007).;
  - vi. “para que não tenha lugar a produção de degenerados, quer físicos quer morais, misérias, verdadeiras ameaças à sociedade.” (SOUTO, 1916, p. 46, grifo nosso).
  - vii. “desejo de criar uma literatura independente, diversa, de vez que, aparecendo o classicismo como manifestação de passado colonial” (CANDIDO, 1993, v. 2, p. 12, grifo do autor).
- Quando a citação incluir trecho traduzido pelo autor do trabalho submetido aos CGS, deve-se incluir a expressão tradução nossa, após a chamada da citação.

Exemplo:

- i. “Ao fazê-lo pode estar envolto em culpa, perversão, ódio de si mesmo [...] pode julgar-se pecador e identificar-se com seu pecado.” (RAHNER, 1962, v. 4, p. 463, tradução nossa).
- Um trabalho submetido aos CGS deve conter a expressão “*apud*” toda vez que uma citação for relacionada a um trecho de um outro autor citado na obra de referência. A citação do exemplo i, abaixo, está indicando que o trecho citado do autor Silva (1983) foi retirado do texto de Abreu (1999).

Exemplos:

- i. Segundo Silva (1983 *apud* ABREU, 1999, p. 3) diz ser [...]
- ii. “[...] o viés organicista da burocracia estatal e o antiliberalismo da cultura política de 1937, preservado de modo encapuzado na Carta de 1946.” (VIANNA, 1986, p. 172 *apud* SEGATTO, 1995, p. 214-215).
- iii. No modelo serial de Gough (1972 *apud* NARDI, 1993), o ato de ler envolve um processamento serial que começa com uma fixação ocular sobre o texto, prosseguindo da esquerda para a direita de forma linear.

## 2. Informação Verbal

A ABNT orienta, e o trabalho submetido aos CGS deve seguir tal norma, quando se tratar de dados obtidos por informação verbal (palestras, debates, comunicações, entrevistas). No corpo do texto, ao final do trecho oriundo de informação verbal, deve ser exposta, entre parênteses, a expressão “Informação Verbal” (exemplo i). Além disso, a origem da informação deve ser indicada em nota de final de texto (exemplo ii) e a fonte da informação verbal deve ser referenciada adequadamente na seção das Referências (exemplo iii).

Exemplos:

- i. **No corpo do texto:** Me mostre uma coisa aí e você vai ver seu eu não sei fazer, posso não fazer igual. Faço hoje ruim mas eu aperfeiçôo. Pega a figura de um santo, pega a posição dele eu faço igual (Informação Verbal)<sup>1</sup>;
- ii. **Na nota de fim de texto:** <sup>1</sup>Entrevista concedida por Mestre Monarca no município de Lamarão/Bahia em 10/04/2010;
- iii. **Nas Referências:** [Mestre Monarca]. [Mestre Monarca]: depoimento [10 abr. 2010]. Entrevistador: Rodrigo Maurício Freire Soares. Lamarão/Bahia, 2010. Áudio Digital. Entrevista concedida durante a realização do Projeto Maestria em Artes e Ofícios Populares.

### 3. Ilustrações

As Ilustrações são, sobretudo, os quadros, as tabelas e as figuras incluídas no trabalho submetido aos CGS. Estas ilustrações devem sempre aparecer após serem citadas no texto.

#### a) Figuras

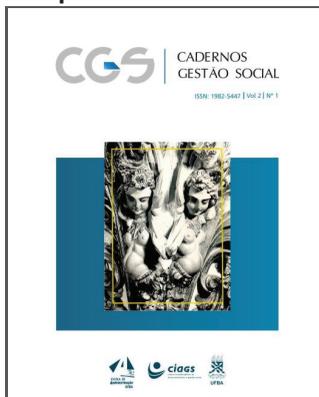
As figuras são diagramas que apresentam modelos de processos, esboço de objeto, desenho, esquema, fluxograma, organograma, fotografia, retrato, gráfico, mapa, planta, imagem, entre outros. A figura quando exposta no texto deve ser antecedida, na sua parte superior, pelo seu título. O título deve iniciar com a expressão “Figura”, seguida de um algarismo arábico (que representa a sequência das figuras ao longo do texto), um travessão e o respectivo nome atribuído a figura.

Após a figura, na parte inferior, deve ser indicada a fonte consultada (elemento obrigatório, mesmo que seja produção do próprio autor), iniciando com a expressão “Fonte:”. Em seguida, se for o caso, poderá aparecer legenda para se entender a figura. Caso existam outras informações adicionais necessárias para compreensão da figura, estas devem ser expostas em notas de fim de texto.

O título da figura deve ser exposto centralizado, em “Times New Roman”, tamanho 11, em negrito, com espaçamento simples entre linhas. Já a fonte da figura deve ser exposta em “Times New Roman”, tamanho 11, com espaçamento simples entre linhas e, apenas, a expressão “Fonte:” em negrito.

Exemplo:

**Figura 1 – Capa dos Cadernos Gestão Social**



**Fonte:** Cadernos Gestão Social (v. 1, n. 1, 2009)

## b) Quadros

Os quadros são definidos como arranjos, predominantes, de palavras dispostas em linhas e colunas, com ou sem indicação de dados numéricos. **Diferenciam-se das tabelas por apresentarem um teor esquemático e descritivo, e não estatístico.**

O quadro quando exposto no texto deve ser antecedido, na sua parte superior, pelo seu título. O título deve iniciar com a expressão “Quadro”, seguida de um algarismo arábico (que representa a sequência das figuras ao longo do texto), um travessão e o respectivo nome atribuído ao quadro.

Após o quadro na parte inferior, deve ser indicada a fonte consultada (elemento obrigatório, mesmo que seja produção do próprio autor), iniciando com a expressão “Fonte:”. Em seguida, se for o caso, poderá aparecer legenda. Caso existam outras informações adicionais necessárias para compreensão do quadro, estas devem ser expostas em notas de fim de texto. O título do quadro deve ser exposto centralizado, em “Times New Roman”, tamanho 11, em negrito, com espaçamento simples entre linhas. Já a fonte da figura deve ser exposta em “Times New Roman”, tamanho 11, com espaçamento simples entre linhas e, apenas, a expressão “Fonte:” em negrito.

Exemplo:

**Quadro 1 - Resultado do Grupo Focal**

PERGUNTAS-CHAVE	RESPOSTAS
Quanto à moeda social, o(a) Sr(a) acha que ela tem um papel importante nesse trabalho?	<p><b>Sr. Henrique</b> - “A moeda social representa crescimento, acessibilidade ampla. Não conheço o financiamento da moeda, mas as pessoas falam bem. Ela promove o desenvolvimento, pois circula dentro do Palmeiras, e se é gasta dentro da comunidade; gera renda pra ela”.</p> <p><b>Sr. Rafael</b> - “A circulação da moeda é legal, pois possibilita que as compras e as vendas sejam efetuadas no próprio bairro, além de sua praticidade”.</p>
Quanto à moeda social, qual a opinião do(a) Sr(a) sobre seu uso?	
Em sua opinião, em que aspecto o Banco Palmas poderia melhorar?	
Em sua opinião, o Banco Palmas tem ajudado o desenvolvimento do Conjunto Palmeiras?	<p><b>Sr. Henrique</b> - “O Palmas é o esqueleto de sustentabilidade de uma série de outros projetos que beneficiam o bairro. O Palmas deixou de ser só um banco. Ele se preocupa, além da parte econômica, com a parte social e cultural”.</p> <p><b>Sr. Irã</b> - “O Banco Palmas é uma referência de alto nível para o bairro; tá na mídia. Dá palestra em capitais. Eu fico orgulhoso por isso. Nasceu pequeno e hoje tem um grau de conhecimento avançado. Dá oportunidade a quem quer. A maior conquista foi a comunidade ser levada pela própria comunidade! A comunidade passa a fazer algo por ela mesma”.</p>
Em sua opinião, o que o Banco Palmas representa para o Palmeiras?	<p><b>Sr. Augusto</b> - “O bairro melhorou muito. As pessoas têm obrigação de defender o Banco Palmas. As pessoas que trabalham lá são muito competentes. Hoje é o bairro com o maior número de escolas públicas. O Banco Palmas trabalha pelo coletivo”.</p>

**Fonte:** elaboração pelos autores com base na metodologia da pesquisa

### c) Tabelas

Tabela é a forma não discursiva de apresentação de informações, representadas por dados numéricos e codificações, dispostos em uma ordem determinada, segundo as variáveis analisadas de um fenômeno. As tabelas devem ser padronizadas conforme recomenda o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A tabela quando exposta no texto deve ser antecedida, na sua parte superior, pelo seu título. O título deve iniciar com a expressão “Tabela”, seguida de um algarismo arábico (que representa a sequência das figuras ao longo do texto), um travessão e o respectivo nome atribuído a tabela. Após a tabela na parte inferior, deve ser indicada a fonte consultada (elemento obrigatório, mesmo que seja produção do próprio autor), iniciando com a expressão “Fonte:”. Em seguida, se for o caso, poderá aparecer legenda. Caso existam outras informações adicionais necessárias para compreensão da tabela, estas devem ser expostas em notas de fim de texto.

O título da tabela deve ser exposto centralizado, em “Times New Roman”, tamanho 11, em negrito, com espaçamento simples entre linhas. Já a fonte da figura deve ser exposta em “Times New Roman”, tamanho 11, com espaçamento simples entre linhas e, apenas, a expressão “Fonte:” em negrito.

Exemplo:

**Tabela 1 – Estado civil dos alunos do curso de administração da UFBA em 2009**

Estado civil	Turno			Total
	Matutino	vespertino	Noturno	
Solteiro	14	20	10	44
Casado	9	7	15	31
Separado/Divorciado	5	2	3	10
Viuvo	2	1	2	5
Total	30	30	30	90

**Fonte:** pesquisa de campo, 2009.

### 4. Referências

Todas as fontes citadas no trabalho submetido aos CGS devem ser apresentadas nesta sessão, seguindo as normas da ABNT. Deverão ser apresentadas em ordem alfabética ao final do trabalho. Vejam as orientações da ABNT para referenciar:

#### a) Livro até 3 autores

Exemplos:

- i. MOREIRA, W. W. **Educação física escolar**: uma abordagem fenomenológica. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1992.
- ii. SHUMWAY-COOK, A.; WOOLLACOTT, M. H. **Controle motor**: teoria e aplicações práticas. 2. ed. São Paulo: Manole, 2003.
- iii. MARCONDES, E.; LIMA, I. N. de (Coord.). **Dietas em pediatria clínica**. 4. ed. São Paulo: Sarvier, 1993.

#### b) Livro com mais de três autores:

Exemplo:

- i. URANI, A. et al. **Constituição de uma matriz de contabilidade social para o Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 1994.

### c) Capítulo de Livro

Exemplo:

- i. MOUTINHO, Carlos Alberto. La enseñanza del voleibol y la estructura funcional del voleibol. In: GRAÇA, Amândio; OLIVEIRA, José. **La enseñanza de los juegos deportivos**. Barcelona: Paidotribo, 1998. cap. 2, p. 40-63.

### d) Dissertação/Tese

Exemplos:

- i. BARROS, A. M. **A prática pedagógica dos professores de educação física e o tratamento da dimensão conceitual dos conteúdos**. 2006. 71f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Motricidade)-Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2006;
- ii. DUARTE, M. **Análise estabilográfica da postura ereta humana quasi-estática**. 2000. Tese (Doutorado em Educação Física e Esporte)-Departamento de Biodinâmica do Movimento do Corpo Humano, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

### e) Periódico Acadêmico ou Científico

Exemplo:

- i. CADERNO GESTÃO SOCIAL. Salvador: CIAGS/UFBA, v. 2, n.1, 2009 – Semestral. ISSN 1982-5447

### f) Artigos de Periódico Acadêmico ou Científico

Exemplo:

- i. ONLAND-MORET, N. C. et al. Age at menarche in relation to adult height. **American Journal of Epidemiology**, Baltimore, v. 162, no. 7, p. 623-632, 2005.
- ii. SEIDL, E. M. F.; ZANNON, C. M. L. C. Qualidade de vida e saúde: aspectos conceituais e metodológicos. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 580-588, mar./abr. 2004.

### g) Artigos de Jornal

Exemplo:

- i. GOLEADORA, equipe já é menos vazada que os times masculinos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 de ago. 2004. Caderno Atenas, p. 3.

### h) Documentos Oficiais Federais, Estaduais e Municipais

Exemplo:

- i. RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. **Programa estadual de Educação Física – 1987/1990**. Rio de Janeiro: ECEF/SEEC-RJ, 1987. Mimeografado.

### i) Entrevista

Exemplo:

- i. [Mestre Monarca]. **[Mestre Monarca]**: depoimento [10 abr. 2010]. Entrevistador: Rodrigo Maurício Freire Soares. Lamarão/Bahia, 2010. Áudio Digital. Entrevista concedida durante a realização do Projeto Maestria em Artes e Ofícios Populares.

**j) Evento - Cadernos de Resumos ou Anais Impressos**

Exemplo:

- i. REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE QUÍMICA, 20., 1997, Poços de Caldas. **Química**: academia, indústria, sociedade: livro de resumos. São Paulo: Sociedade Brasileira de Química, 1997

**k) Evento - Cadernos de Resumos ou Anais Eletrônicos**

Exemplo:

- i. CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UFPe., 1996, Recife. **Anais eletrônicos** Recife: UFPe, 1996. Disponível em: <<http://www.propesq.ufpe.br/anais/anais.htm>>. Acesso em: 21 jan.1997.

**l) Trabalhos Apresentados e Incluídos em Anais de Eventos**

Exemplo:

- i. NASCIMENTO, J. V.; GRAÇA, A. A evolução da percepção de competência profissional de professores de Educação Física ao longo da carreira docente. In: CONGRESSO DE EDUCAÇÃO FÍSICA E CIÊNCIAS DO DESPORTO DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, La Coruña, 6., 1998. **Anais...** La Coruña: INEF Galícia, 1998. p. 320-335.

**m) Documentos eletrônicos**

Exemplo:

- i. RABSKA, D. **Tecnica di Tiro Avanzata per arco ricurvo**. Disponível em: <(http://www.galdelli.it/tecnicaditiroavanzataperarcoricurvo.pdf)>. Acesso: 19 maio 2008;
- ii. SILVA, A. I. da; ROMERO, E. F.; TAKAHASHI, K. Análisis de los tests empleados por al FIFA para evaluar a sus árbitros. **Lecturas en Educación Física y Deportes**, año 8, n. 49, junio, 2002. Disponível em: <<http://www.efdeportes.com>>. Acesso em: 10 de ago. 2002.





O Periódico **Cadernos Gestão Social (CGS)** foi criado em 2007 pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS), da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA). Os Cadernos perseguem o objetivo de ser um espaço plural, aberto às contribuições de pessoas preocupadas com as dimensões sociais, culturais, políticas e econômicas do desenvolvimento de territórios e com as diferentes temáticas relacionadas à gestão social.

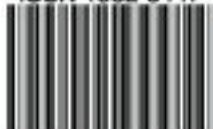
No final de 2011, a revista passou por um processo de reestruturação administrativa e reformulação editorial. Permanece técnica e institucionalmente sob a responsabilidade do CIAGS/EAUFBA, mas integra-se agora à Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS), como o seu periódico de referência.

O periódico visa disseminar o conhecimento produzido no campo da Gestão Social e áreas correlatas, por meio da publicação de trabalhos, originais e inéditos, sob as formas de artigos, ensaios, relatos de prática, resenhas de livros e pensatas. Os CGS estão abertos a propostas diferenciadas e não convencionais que demonstrem o caráter multi e transdisciplinar do campo da Gestão Social, tendo como visão de futuro tornar-se, nos próximos anos, o periódico científico de referência para esse campo no Brasil.

Além das chamadas contínuas e edições especiais, os Cadernos Gestão Social estão também abertos ao recebimento de trabalhos provenientes de fast track de importantes eventos relacionados à gestão social, a exemplo do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS) e do Colóquio Internacional sobre Poder Local.

[www.cgs.ufba.br](http://www.cgs.ufba.br)  
[www.rgs.wiki.br](http://www.rgs.wiki.br) | [cgs@ciags.org.br](mailto:cgs@ciags.org.br)

ISSN 1982-5447



1982-5447