



**DESAFIOS À CO-PRODUÇÃO E À
SINERGIA ESTADO-SOCIEDADE NA
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA
ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS EM CURSO
NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO**

**Challenges for Co-production and State-Society
Synergy in Managing Public Policies for Rural
Development: an Analysis of on Going Experiments
in Brazilian Semiarid**

**Desafíos para la Coproducción y Sinergia Estado-
Sociedad en la Gestión de las Políticas Públicas para
el Desarrollo Rural: un Análisis de los Experimentos
en Curso en Semiárido Brasileño**

José Emanuel Medeiros Marinheiro (UNIVASF)*
José Raimundo Cordeiro Neto (UNIVASF)**

*Graduando em Administração pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF).

Endereço: Av. José de Sá Maniçoba, s/n, Campus Petrolina, Centro, CEP 56304-917, Petrolina - PE, Brasil.

E-mail: emanuel.mm@hotmail.com

**Professor assistente da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). Endereço: Av. José de Sá Maniçoba, s/n, Campus Petrolina, Centro, CEP 56304-917, Petrolina - PE, Brasil.

E-mail: raimundo.cordeiro@univasf.edu.br

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a participação de organizações sociais em políticas públicas de desenvolvimento rural no Semiárido brasileiro, buscando compreender as condições da inserção da sociedade civil em tais políticas. O arcabouço conceitual utilizado está centrado nos conceitos de co-produção e de sinergia Estado-Sociedade. A pesquisa caracteriza-se por sua natureza qualitativa, adotando, como estratégia, o estudo de casos múltiplos, de tipo exploratório,

e combinando os tipos descritivo e interpretativo desse método. Os dados foram coletados de fontes documentais e por meio de entrevistas qualitativas, realizadas junto aos envolvidos em experiências em curso nos estados de Bahia e Pernambuco, e analisados pela análise temática de conteúdo. Quanto à promoção de processos sinérgicos Público-Privado nessas experiências, apesar da existência de complementaridade dos recursos compartilhados entre Estado e Organizações Sociais, e da presença de atores de organizações e movimentos sociais permeando

o aparelho do Estado, a sinergia é dificultada, predominantemente, por problemas de ordem financeira e administrativo-burocrática dos programas do Estado.

Palavras-chave

Relação Estado-Sociedade. Semiárido Brasileiro. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This work aims to analyze the participation of social organizations in public policy for rural development in the Brazilian semiarid region, seeking to understand the conditions of inclusion of civil society in such policies. The conceptual framework used is centered on the concepts of co-production and synergy State-Society. The research is characterized by its qualitative nature, adopting, as a strategy, the multiple case study of exploratory and descriptive and interpretive combining this method types. Data were collected from documentary sources and through qualitative interviews conducted with those involved in ongoing experiments in the states of Bahia and Pernambuco, and analyzed by thematic content analysis. As for promoting Public Private synergistic processes in these experiments, despite the existence of complementarity shared between the State and Social Organizations resource, and the presence of actors in organizations and social movements permeated the state apparatus, the synergy is hampered predominantly by financial and administrative-bureaucratic programs of state order problems.

Keywords

State-Society Relations. Brazilian Semiarid. Public Policy.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar la participación de las organizaciones sociales en las políticas públicas para el desarrollo rural en la región semiárida de Brasil, tratando de entender las condiciones de inclusión de la sociedad civil en dichas políticas. El marco conceptual utilizado se centra en los conceptos de co-producción y la sinergia Estado-Sociedad. La investigación se caracteriza por su naturaleza cualitativa, adoptando, como estrategia, el estudio de casos múltiples de exploratorio y descriptivo e interpretativo que combina este tipo de métodos. Los datos fueron obtenidos a partir de fuentes documentales y mediante entrevistas cualitativas realizadas a los involucrados en los experimentos en curso en los estados de Bahía y Pernambuco, y se analizaron mediante análisis de contenido temático. En cuanto a la promoción de procesos sinérgicos Público-Privadas en estos experimentos, a pesar de la existencia de complementariedad compartida entre los recursos del Estado y de las organizaciones sociales y la presencia de actores en las organizaciones y movimientos sociales impregnaba el aparato del Estado, la sinergia se ve obstaculizada principalmente por programas financieros y administrativos burocráticos de los problemas de orden estatal.

Palabras clave

Relaciones Estado-sociedad; Semiárido brasileño; Políticas Públicas.

1. Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar a participação de organizações sociais em políticas públicas de desenvolvimento rural, numa região cujas relações Estado-Sociedade têm sido historicamente desafiantes: o Semiárido brasileiro.

Nessa perspectiva, busca-se compreender o processo recente de inserção da sociedade civil

em tais políticas, a partir da investigação sobre duas experiências desenvolvidas nos estados da Bahia e de Pernambuco. O aporte teórico-conceitual utilizado proporciona, a partir dos contextos empíricos estudados, discutir potencialidades e limitações dos casos em questão, em termos de promoção de relacionamentos sinérgicos entre Estado e Sociedade.

Para tanto, além desta introdução, o presente artigo está dividido em mais quatro seções. Na próxima seção, é apresentado o quadro conceitual de referência da pesquisa realizada. Em seguida, a terceira seção expõe o percurso metodológico da pesquisa realizada. Os resultados obtidos com a investigação são discutidos na quarta seção e, por fim, a quinta seção tece as considerações finais.

2. Referências teórico-conceituais: relação estado-sociedade

O final do século XX foi um período do tempo em que profundas transformações ocorreram. Mudanças culturais, econômicas, políticas e sociais foram sentidas por diversos países. Governos e sociedades foram e são influenciados por essas mudanças, tornando decisiva a necessidade de reverem os padrões de relacionamento entre estes, quando se tem como objetivo a promoção do desenvolvimento.

O caso brasileiro do relacionamento Público-Privado foi, por um longo período de tempo, caracterizado por uma cultura política estatizante. Isto porque os direitos sociais foram regulamentados por governos ditatoriais, ao passo que os direitos políticos eram reprimidos, o Executivo apresentava um aumento excessivo de poder, enquanto o Legislativo era fechado. Formava-se um cenário em que o Estado se consolidava como o onipotente frente aos interesses sociais, instituindo o público como estatal (COSTA, 2003).

Todavia, ao final do século XX, o Estado protagonista não mais se sustentava em um

mundo globalizado que estava sujeito às pressões de sucessivas crises (DINIZ, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2006; REZENDE, 2009). Faziam-se necessárias formas menos diretas de intervenção, em que o poder fosse difuso e não centralizado, as responsabilidades compartilhadas e as relações pautadas na cooperação, em busca de maior eficiência e eficácia. A perspectiva da “governança” surge, então, como uma alternativa na defesa de um desenho estratégico de atuação que envolve a participação de diversos atores sociais, potenciais contribuintes na identificação dos problemas coletivos e na implementação de políticas públicas (PETERS; PIERRE, 1998). O Estado busca minimizar a crise de gestão de políticas públicas compartilhando a sua capacidade governativa por meio de parcerias com a sociedade, com o estabelecimento de “redes”, ou seja, um arranjo organizacional composto por vários indivíduos ou instituições vinculadas a uma causa comum (COSTA, 2003).

Nesse sentido, autores como Evans (1993) deixam de lado as visões polarizadas do Estado, em defesa de uma terceira onda de pensamento sobre o Estado e desenvolvimento, qual seja, de um Estado dotado de maior capacidade de ação e que exerce um papel estratégico. Sendo assim, o que está na agenda não é o “desmantelamento do Estado” (segunda onda), com a justificativa da ação predatória deste e a supremacia do mercado, muito menos as visões utópicas relativas ao Estado enquanto poderoso instrumento solitário de desenvolvimento (primeira onda), mas, sim, a “reconstrução do Estado” em favor de uma atuação que se convencionou chamar de “estratégica”.

A atuação estratégica do Estado pressupõe seu posicionamento como ator dotado de “autonomia inserida”, presente em redes de articulação com agentes externos, e capaz de manter sua coerência interna frente aos interesses coletivos. O aparelho do Estado teria, assim, ampliadas a sua inteligência e as expectativas de implementação de políticas (EVANS, 1993).

A partir da atuação estratégica, defende-se a possibilidade do desenvolvimento ser catalisado por meio de interações entre o governo e cidadãos engajados. O potencial dessas interações estaria no seu caráter sinérgico (que remete à unidade, junção), do qual advém a denominação, por Evans cunhada, “sinergia Estado-Sociedade”. Tais relações seriam caracterizadas pela complementaridade de ações entre o governo e cidadãos engajados e pela existência de laços intensos que transcendam a divisão público-privada (EVANS, 1996).

Segundo Evans (1996), a complementaridade cria o potencial para as relações mútuas baseadas no contraste de propriedades. O Estado pode ter insumos que os cidadãos precisam para a produção de determinado resultado e os cidadãos podem ter capacidade de compartilhar da sua força de trabalho ou alguma outra forma de cooperação para alcançar este fim. O contraste de propriedades permite a cooperação, divisão de funções e compartilhamento de atividades; e tais interações promovem ganhos de eficiência. O modelo de co-produção traduz essa forma de relacionamento, caracterizado pela elaboração conjunta de um produto, um bem tangível, e pelo capital social que apesar de não ser o principal objetivo da co-produção, é resultado bastante desejável da complementaridade (OSTROM, 1996).

Mas co-produção, segundo o autor, não é sinônimo de sinergia. Aquilo que existe em termos potenciais somente é plenamente realizável a partir de bases organizacionais fundamentadas em profundos laços e fortes conexões entre indivíduos de agências do Estado e cidadãos comuns. Sinergia, portanto, é complementaridade mais imersão. E é justamente no seu caráter de imersão que se encontra o desafio ao saber convencional, baseado na divisória público-privada.

As fontes para a sinergia Estado-Sociedade podem ser encontradas nas dotações socioculturais de um determinado

sistema, sobretudo no capital social acumulado historicamente. Evans (1996) compreende, entretanto, que se o acesso à sinergia é tomado como completamente determinado pelo acúmulo histórico de capital social, diversos países e regiões teriam sérias dificuldades para catalisar o desenvolvimento por meio da sinergia, haja vista a debilidade da interação público-privado e a fragilidade de instituições governamentais, principalmente nos países em desenvolvimento e regiões marcadas por fortes desigualdades sociais, justamente as carentes de maiores avanços. Assim, esse autor destaca como outra fonte de sinergia os regimes organizacionais imaginativos, para além do determinismo histórico-cultural. Em tais regimes, é central o papel do empreendedorismo institucional, promovendo desenhos organizacionais que possibilitem a complementaridade e imersão.

A sinergia, portanto, pode ser construída. Cabe às organizações governamentais a devida coerência que previna possíveis disfunções da imersão, mas isso não quer dizer centralização e isolamento. Os arranjos devem ser dotados de suficiente sofisticação, de forma que as organizações do governo suportem a descentralização e distribuam o poder. O propósito não é separar o Estado da sociedade nem permitir relacionamentos que degenerem em práticas perniciosas ao bem público, mas promover novas maneiras de desenvolver ações com maior eficiência e eficácia. O potencial está em relações sinérgicas Estado-Sociedade, promovidas por meio do uso de tecnologias flexíveis, arranjos organizacionais, percepção de problemas que necessitam de algum tratamento, identificação dos cidadãos com as causas e a sua capacidade organizativa (EVANS, 1996).

3. Procedimentos metodológicos

A estratégia de pesquisa adotada, a fim de analisar a inserção de organizações da sociedade civil em políticas públicas de desenvolvimento

rural, no Semiárido, foi o estudo de caso (YIN, 2010). Recorreu-se ao estudo de múltiplos casos, de participantes da operacionalização de ações em políticas de desenvolvimento rural, envolvidos em experiências implementadas pelas organizações não governamentais Instituto Caatinga, localizado em Ouricuri-PE, e Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada – IRPAA, localizado em Juazeiro-BA, os quais tiveram natureza instrumental no processo de pesquisa (STAKE, 2005; CRESWELL, 2007), dada a sua utilidade para a compreensão do objeto em estudo.

Em termos de delineamento da pesquisa, o presente trabalho assume caráter exploratório, preocupado em levantar os principais aspectos relacionados ao processo de interação de organizações da sociedade civil e organizações do Estado, na região Semiárida. O estudo de caso realizado, além de sua natureza exploratória, apresenta uma combinação entre os tipos descritivo e interpretativo desse método (GODOY, 2006). Desta forma, buscou-se produzir um relato detalhado da trajetória das experiências pesquisadas, atentando-se para características específicas das relações sociais pelas quais as ações de políticas públicas são desenvolvidas. Por outro lado, não se tratou de uma descrição completamente atórica, dado o esforço empreendido na análise do estudo a partir de processos de conceitualização e de abstração, envolvendo a utilização de categorias teóricas, oriundas da literatura sobre a vinculação Estado-Sociedade. Neste sentido, procurou-se identificar e caracterizar elementos no estudo de ações de co-produção e sinergia das relações Estado e Sociedade. Para tanto, foram utilizadas diferentes fontes de evidência (YIN, 2010; FLICK, 2009).

Os dados utilizados neste trabalho orientam-se por dois tipos de *corpus*, fontes documentais e entrevistas, os quais foram obtidos por meio de um desenho de pesquisa que divide o processo de investigação em duas etapas. No primeiro momento, de familiarização com o objeto de estudo, recorreu-se a documentos diversos,

utilizados como fonte secundária de dados, os quais permitiram compreender a trajetória das organizações selecionadas, em termos gerais, e os programas ou projetos públicos dos quais estas participam. Com a diversificação dos documentos utilizados, objetivou-se ampliar a variedade de representações no *corpus* trabalhado (BAUER; AARTS, 2002), constituído por materiais de divulgação, projetos, relatórios, editais, termos de convênio, notas de esclarecimento, dentre outras. Os documentos foram coletados nos arquivos disponibilizados na Internet, pelo Irpaa, Caatinga e governo federal, através do portal da transparência.

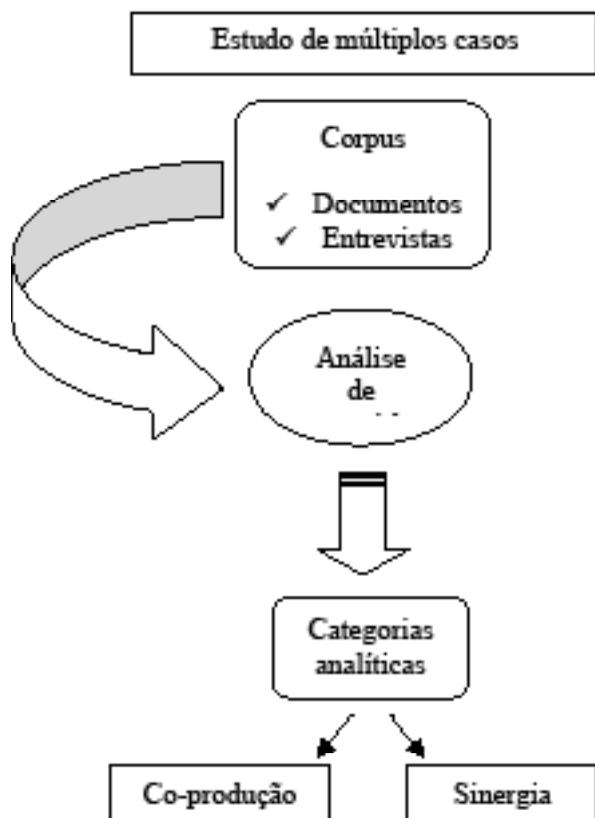
A segunda etapa consistiu na aplicação de entrevistas semiestruturadas, que possibilitaram a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos, a partir do contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender melhor a trajetória e as relações estabelecidas, segundo a perspectiva dos sujeitos da situação em estudo. Seguiram-se, também, os princípios da formação de um *corpus* de pesquisa, entendido como “uma coleção finita de materiais, determinada de antemão pelo analista, com (inevitável) arbitrariedade, e com a qual ele irá trabalhar” (BARTHES *apud* BAUER; AARTS, 2002, p. 44). Assim, recorreu-se à sistematização de dois estratos de entrevistados: a) membros de organizações da sociedade civil (doze entrevistas); e b) indivíduos ligados às organizações estatais (sete entrevistas).

Em consonância com a perspectiva qualitativa adotada neste estudo, foi utilizada a técnica da análise de conteúdo para a análise dos dados (BARDIN, 2002). Quanto à análise das entrevistas, adotaram-se as técnicas apresentadas por Jovchelovitch e Bauer (2002), a partir dos seguintes passos: 1) transcrição detalhada do material verbal; 2) identificação dos elementos indexados nas histórias (que apresentam referências aos atores, acontecimentos, aspectos temporais e espaciais) e do material não-indexado (expressam, para além dos acontecimentos, valores e juízos); 3) utilização do material indexado

para, a partir das narrativas individuais, analisar e ordenar os acontecimentos; e 4) agrupamento das trajetórias dos indivíduos e estabelecimento do contexto que envolve as narrativas individuais, identificando trajetórias coletivas.

Sinteticamente, o desenho da pesquisa toma a forma exposta abaixo:

Figura 01 – Desenho da pesquisa



Fonte: elaboração própria.

4. Resultados e discussão

4.1. A inserção de organizações da sociedade civil em políticas públicas de desenvolvimento rural no Semiárido brasileiro

O contexto geral em que se desenvolvem as diversas ações estudadas envolvendo a interação entre organizações da sociedade civil e o Estado, em diferentes âmbitos, é marcado por duas características principais, uma de

ordem físico-climática e a outra sociopolítica: a) a irregularidade do regime de chuva da região Semiárida, além de suas elevadas médias de temperatura, ocasionando o problema do *déficit* hídrico regional; e b) um passado recente de ação governamental oscilante entre a negligência e as práticas patrimonialistas, combinado a políticas pautadas pela perspectiva do combate à seca, orientadas pelo socorro imediatista e descontínuo em áreas e períodos mais críticos (SILVA, 2006; CHACON, 2007; FERREIRA, 2009).

Investimentos efetuados entre os anos 1960 e 1980, por sua vez, foram conduzidos sob o propósito da transformação produtiva da região, fugindo da armadilha de tratá-la tão somente como área a ser assistida. Foram impulsionados por incentivos fiscais, por investimentos de empresas estatais e pelo crédito público, marcando o processo de modernização econômica do Nordeste. O dinamismo econômico emplacado, sobretudo, nas últimas décadas do século XX, no entanto, foi caracterizado pelo caráter seletivo dos investimentos estruturais realizados pelo Estado e pela diferença verificada entre o ritmo de aumento dos indicadores econômicos e a lentidão na melhoria dos indicadores sociais.

Diante desse quadro, a necessidade de construção de alternativas de desenvolvimento para o Semiárido emerge como constatação do fracasso das políticas de combate à seca e dos resultados não satisfatórios da modernização econômica conservadora, em que grande parte da população rural sofrera forte exclusão (SILVA, 2006).

Nesse contexto, novos atores sociais, a exemplo das organizações não governamentais, surgiram como alternativas institucionais às abordagens desenvolvimentistas vigentes, como promotoras de novas perspectivas para o desenvolvimento, com foco nas alternativas que pretendem reconstruir a relação entre estado e sociedade civil, em direção a formas mais inclusivas de gestão e implementação (FERREIRA, 2009).

Avritzer (1994) enfatiza o papel dos atores

da sociedade civil, sobretudo, movimentos sociais e as outras formas organizativas que atuam voltadas para a construção de novas relações com o sistema político-institucional. Nessa perspectiva, destaca-se a inserção das ONGs no cenário político, implicando em importantes mudanças nas relações com atores tradicionais como partidos políticos, movimentos sociais e com o Estado (PINTO, 2006).

Diante da legitimidade dada pelo Estado às iniciativas das organizações sociais, admite-se que houve avanços recentes nas políticas públicas (FRANÇA, 2010), já que se ampliaram as possibilidades de participação da sociedade civil, influenciando a própria conceituação de política pública e estabelecendo um contraponto entre seu entendimento enquanto uma intervenção direta e unilateral do Estado, numa situação problemática *versus* uma forma contemporânea de exercício de poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o estado e a sociedade. Nessa interação, são definidas situações sociais problemáticas, bem como formas, conteúdos, meios e sentidos da intervenção estatal (DI GIOVANNI, 2009).

Todavia, admite-se que esses avanços convivem com limites políticos e institucionais (FRANÇA, 2010), problema que se agrava ao analisarmos experiências de interação sociedade-Estado em regiões carentes de ações desenvolvimentistas, nas quais as condições para tal relacionamento são, quase sempre, adversas, a exemplo do que ocorre no Semiárido brasileiro, dado o padrão historicamente clientelista da política regional (FERREIRA, 2009).

Diante do exposto, o problema de pesquisa escolhido nesta investigação pode ser sintetizado no seguinte: quais seriam os fatores observáveis de restrições à emergência de arranjos organizacionais propícios à interação sinérgica entre as duas esferas, no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural no Semiárido brasileiro?

4.2. Fatores que levaram as organizações estudadas à inserção em políticas públicas

Nos estados da Bahia e Pernambuco, organizações não governamentais, como o Irapa (Juazeiro-BA) e o Instituto Caatinga (Ouricuri-PE), vêm ao longo de mais de 20 anos desenvolvendo experiências orientadas pela proposta de Convivência com o Semiárido (PONTES, 2011). Em suas ações, buscam novas formas de atuação nessa região por meio de iniciativas que pretendem difundir tecnologias apropriadas à agricultura da região e fomentar discussões sobre a participação da população rural excluída nos processos de desenvolvimento (ASSIS, 2010).

Durante muito tempo, suas ações foram desenvolvidas com o apoio de recursos oriundos de organizações da sociedade civil, como ONGs e entidades religiosas, nacionais e, principalmente, internacionais. Recentemente, essa configuração da rede de atores envolvidos nos programas e projetos implementados pelo Irapa e pelo Caatinga modificou-se, sendo criado um quadro de parceria em que predomina a presença de organizações do Estado. O desenvolvimento de articulações entre essas ONGs e organizações públicas é resultado de fatores específicos.

Inicialmente, a assistência internacional, por meio dos recursos disponibilizados, mostrou dificuldades em proporcionar ações com efeitos mais profundos na realidade regional, haja vista as grandes carências da região, demandando investimentos mais intensos e estáveis. Além disso, tais fontes financiadoras foram redirecionadas, nas décadas recentes, para outros países, impulsionando as ONGs, juntamente com outros atores da sociedade civil, a buscarem institucionalizar suas ações por meio de políticas públicas nacionais

A legitimidade conferida pelo Estado para participação dessas organizações nas decisões e implementação de políticas é resultado dos ganhos que tais organizações tiveram no período em que atuaram à margem das ações do Estado. Além do desenvolvimento organizacional, o

apoio do Estado aos dispositivos coletivos das organizações da sociedade civil é determinado pelo próprio processo de reestruturação da administração pública, em que se estabelecem como objetivos a ampliação da capacidade de governar, a legitimidade política, a eficiência na provisão de bens e serviços e a inclusão social (REZENDE, 2009), resultando em reconhecimento e apoio institucional e financeiro a iniciativas dessas organizações.

Sendo assim, a identificação do público com o Estado e do privado com o mercado, consagrada pela Administração pública burocrática instaurada no Brasil com a reforma administrativa de 1936, se vê em um processo de transformação (BRESSER-PEREIRA, 2006), em que o poder público se mostra mais aberto à interação com a sociedade civil e maleável à incidência da lógica da convivência nas políticas públicas.

4.3. Interações entre as organizações sociais e o Estado

Os vínculos percebidos entre o Irpaa e o Caatinga, de um lado, e os atores estatais, de outro, configuram um quadro de interação diversificado. Assim, nesta seção, procura-se caracterizar as diversas vinculações existentes através da identificação de quatro eixos de interação: a) com organizações públicas locais; b) com administrações municipais; c) com governos estaduais; e d) com as políticas públicas federais.

4.3.1 Experiências com organizações públicas locais

As experiências de interação entre o Irpaa e o Caatinga com organizações públicas locais dizem respeito à atuação em conjunto com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), através da unidade CPATSA (Centro de Pesquisa do Trópico Semiárido); com a Companhia de Desenvolvimento dos Vale do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), através da superintendência regional localizada na região; e com Instituições de Ensino Superior, como a

Universidade Federal do Vale do São Francisco, Instituto Federal do Sertão e Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas e Sociais de Petrolina (FACAPE).

A aproximação entre essas organizações do Estado e as ONGs em questão pode ser compreendida como resultado dos vínculos existentes entre estas últimas e as comunidades rurais da região, as quais configuram um campo de extensão oportuno para a aplicação das pesquisas e projetos desenvolvidos pelas primeiras. Por outro lado, a colaboração das organizações públicas aprimora as ações das ONGs junto aos agricultores, levando a estes uma série de conhecimentos sobre técnicas de produção apropriadas ao semiárido e fortalecendo a proposta de convivência.

Neste sentido, são criadas possibilidades de realização das expectativas de implementação de ações por parte das organizações do Estado, que têm sua inteligência ampliada, ao passo que os cidadãos envolvidos conseguem alcançar um resultado desejável. Assim, pode-se citar o caso relatado por um dos entrevistados do Irpaa, em que aborda a assessoria da Embrapa na geração de tecnologia e informações decisivas para o processo de beneficiamento, por meio da agricultura familiar, de um fruto típico da região:

no caso do umbu, [...], foi decisivo mesmo a EMBRAPA nos ter assessorado com laboratórios de bromatologia deles lá, né, no processo de como produzir sem usar conservantes químicos [...]. (ENTREVISTADO HAROLDO, 2013).

As articulações entre essas organizações são viabilizadas pela presença, nas organizações públicas, de grupos ou agentes políticos que desenvolvem projetos e ações ligados à perspectiva da convivência com as condições semiáridas e à promoção do desenvolvimento daquela região. Desta forma, as experiências desenvolvidas em conjunto não são determinadas

pela existência de políticas públicas específicas, através de institucionalização das parcerias, e, em sua maioria, nem resultam nisto. Pelo contrário, são articulações informais determinadas pela iniciativa de certos atores dentro das organizações públicas, conforme observado na fala de um dos componentes do Irpaa sobre as ações da ONG com determinados atores de Instituições de Ensino Superior:

Então, tem professores simpatizantes da proposta e, a partir deles, a gente vai penetrando na disciplina dele. Ele introduz o tema, tem o projeto de pesquisa, vocês tão aqui agora né. Então, em cima desses projetos de pesquisa, vários alunos se envolvem, depois tem seminários, tem umas teses e, assim, foi se construindo (ENTREVISTADO MOACIR, 2013).

É importante destacar que a colaboração dessas organizações públicas não é regular. Tratam-se de ações caracterizadas como pontuais e esporádicas, com recursos bastante escassos, determinando um apoio marginal. Nessa perspectiva, evidencia-se a ausência de uma ação institucional empreendedora, orientada para a criação de condições institucionais que permitam a ampliação das práticas que chegam às comunidades rurais, bem como um caráter duradouro das atuações.

4.3.2 Experiências com administrações municipais

O Irpaa se articula com poderes públicos de municípios localizados no Território do São Francisco, no estado da Bahia, como as administrações dos municípios de Casa Nova, Sobradinho, Juazeiro, Curaçá e Canudos. Já o Caatinga, situado na região do Araripe, em Pernambuco, apresenta parcerias com administrações de municípios dessa região, a exemplo de Ouricuri, Parnamirim e Santa Cruz.

Em sua maioria, a interação entre as ONGs e administrações municipais é determinada pela presença de programas específicos de outras instâncias da administração pública (estadual e federal), bem como de algumas organizações privadas. Nesse sentido, a participação dos poderes públicos locais em experiências com as ONGs é mais voltada para o apoio a certos programas desenvolvidos por outras organizações do que ações em que as administrações municipais atuam como principais promotores.

Compreende-se, portanto, que a quase totalidade dessas experiências não diz respeito à inserção do Irpaa e do Caatinga em polícias públicas municipais institucionalizadas, mas configuram atuações extremamente pontuais e esporádicas, dependentes da existência de projetos apoiados por outros atores, públicos e privados. A partir disso, pode-se perceber a ausência de um Estado capaz de compartilhar responsabilidades através do envolvimento de diversos atores sociais, contribuintes potenciais no processo de identificação de problemas e implementação de ações.

A pontualidade do apoio das administrações municipais aos diversos projetos desenvolvidos pelas ONGs é abordada com frequência durante as entrevistas. Como exemplo, tem-se o caso dos projetos de implementação de tecnologias para captação e armazenamento de água para produção, por meio dos quais as organizações sociais buscam o apoio das administrações municipais para a realização de determinadas atividades. Foi relatado por um dos componentes das organizações sociais, que:

[...] às vezes a gente consegue a máquina para cavar o buraco pra fazer a tecnologia. Às vezes a gente consegue o carro-pipa pra colocar água na cisterna, porque nesse tempo de seca é muito difícil. Então, a gente consegue algumas, a gente tem notado que nos últimos anos a gente tem conseguido

apoios mais pontuais, nesse sentido. (ENTREVISTADO GIOVANI, 2013).

Todavia, o estudo das experiências do Irpaa com administrações municipais apresenta casos raros de inserção dessa organização em políticas públicas voltadas para a contextualização dos currículos escolares municipais com as características regionais, sob a ótica da Convivência com o Semiárido. Tais experiências merecem ser destacadas, por fugirem à habitual colaboração esporádica.

Com a administração municipal de Curaçá, o processo de criação e desenvolvimento de uma política pública diferenciada foi ocasionado pelo incentivo e cooperação de organizações da sociedade civil, como Unicef e Fundação Abrinq, para realizações das ações de educação contextualizada na região. Adicionalmente, a demanda das famílias agricultoras do município pressionou para que o trabalho educativo de formação desenvolvido pelo Irpaa, com as famílias daquela localidade, fosse ampliado. Ao seu turno, a existência de coalizões de atores ligados à perspectiva de convivência com o Semiárido, ocupando espaços na gestão pública do município, permitiu materializar uma política pública local singular.

A institucionalização de tal política compreende a celebração de um contrato formal entre o governo do município e o Irpaa. Desta forma, implica dizer que a sua continuidade depende das alianças políticas, prioridades e estratégias daqueles que estejam à frente da gestão no município. Assim, com a própria reorganização das coalizões que caracterizam o início dessa relação e a mudança dos gestores no município, as ações no âmbito da educação desenvolvidas pelo Irpaa, com o apoio do município de Curaçá, foram paralisadas. Mesmo as atividades implementadas durante a parceria viram impossibilitada a concretização da educação contextualizada no município, haja vista a mudança constante de professores, devido à inexistência de quadro efetivo de docentes.

Notou-se que a debilidade da organização pública quanto ao atributo da coerência interna, cujo pressuposto básico é o recrutamento meritocrático, de natureza efetiva, acarretou na insustentabilidade da proposta.

No caso de Juazeiro, onde as ações estão em desenvolvimento, destaca-se que a relação entre o Irpaa e a administração do município diz respeito ao empreendedorismo desta na criação de propostas e estruturas que possibilitam o aperfeiçoamento das ações, cujos agentes possuem um histórico de relação com a ONG em outros trabalhos. Nessa experiência, a administração municipal conduziu a proposição de realizações de audiências com a participação de técnicos do Irpaa, professores da rede municipal, gestores de escolas, alunos e suas famílias, com o intuito de elaborar diretrizes curriculares para a educação contextualizada no município, constituindo-se como um arranjo organizacional que favorece a participação e colaboração mútuas, enfatizando o aspecto relacional. Ademais, tem sido desempenhada uma série de iniciativas que favorece o desenvolvimento das ações, como a realização de concursos públicos para contratação de quadro efetivo de servidores do município, investimentos infraestruturais nas escolas, entre outras.

4.3.3. Experiências com governos estaduais

Algumas ações de implementação de tecnologias de captação e armazenamento de água de chuva, assessoria técnica a produtores rurais e implementação de projetos produtivos são implementadas pelo Irpaa e pelo Caatinga a partir de inserção em políticas dos governos estaduais da Bahia e Pernambuco, respectivamente.

Na relação das ONGs com governos estaduais, mostra-se relevante a ocupação de determinados cargos da administração estadual por atores com histórico de atuação em organizações e movimentos da sociedade civil.

Eles contribuem para influenciar os processos de decisão e implementação de políticas públicas, gerando condições que possibilitam o acesso a recursos públicos por organizações da sociedade civil, conforme expõe um dos entrevistados do Caatinga quanto à aproximação do governo do estado:

[...] é que tem algumas pessoas que foram do movimento social, então, quando eles foram lá pra o governo começaram a elaborar alguns editais que davam condições pras ONGs concorrerem com esse recurso também (ENTREVISTADO MARCIO, 2013).

Nesse sentido, pôde-se observar elevada formalização das parcerias existentes entre as ONGs e os governos estaduais, haja vista a existência de editais e, conseqüentemente, celebração de contratos formais, mediando o processo de articulação entre essas organizações.

Ao seu turno, a presença de atores da sociedade civil ocupando cargos públicos parece ter sido decisiva para a criação de órgãos dentro do governo do estado que interagem com as organizações da sociedade civil, a exemplo das secretarias de agricultura familiar, tanto no estado de Pernambuco como no estado da Bahia, conforme o entrevistado Moacir (2013): “A secretaria de agricultura familiar foi pleiteada pela sociedade civil organizada, tem um órgão do governo dialogando diretamente”.

Essa permeabilidade do Estado e a participação de atores da sociedade civil no quadro de gestores dos governos criam condições para a efetivação de laços e conexões entre agentes do Estado e cidadãos comuns, fundamentos das bases organizacionais necessárias para realização da sinergia. Todavia, essa realização é obstaculizada por problemas relacionados à descontinuidade dos programas, atraso no repasse de recursos financeiros, excesso de procedimentos administrativo-burocráticos, entre outras dificuldades ocasionadas pela ausência de um desenho organizacional efetivo e

eficiente.

4.3.4. Experiências com políticas públicas federais

No âmbito federal, o Irapa e Caatinga estão inseridos em diversos programas ligados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e ao Ministério do Desenvolvimento Social. Os aspectos da interação entre as ONGs e os referidos ministérios são semelhantes aos apresentados na relação com os governos estaduais. Assim, tem-se a mediação de atores oriundos de movimentos sociais ocupando cargos nesses órgãos governamentais, a institucionalização das parcerias e os processos formais e burocráticos dos programas, bem como a necessidade de invenção e implementação de novos arranjos organizacionais.

Destaca-se, nesse caso, a problemática quanto ao processo de concorrência para escolha da organização que executará as ações dos programas. Assim, praticamente todos os entrevistados participantes das organizações sociais abordaram que esse processo é marcado pela instituição de critérios que desconsideram as diferenças existentes entre as organizações que concorrem ao edital, ONGs, empresas privadas e empresas públicas. Como exemplo, pode-se citar a seguinte fala: “As mesmas regras que o governo usa, que o Estado usa para fazer a relação com entidades do governo, são as mesmas regras para fazer a relação com a sociedade civil” (ENTREVISTADO CÍCERO, 2013).

A igualdade de critérios implica na criação de uma série de dificuldades para as organizações sociais que não são alvo de investimento público para estruturação organizacional, as quais veem dificultadas as possibilidades de inserção em políticas públicas federais.

4.4 Aspectos favoráveis e aspectos limitantes na promoção de processos sinérgicos nas experiências estudadas

O esforço analítico empreendido foi direcionado para identificação e caracterização de elementos relacionados a práticas de co-produção e sinergia das relações Estado e sociedade. Tais elementos foram fundamentais para compreensão dos aspectos favoráveis e limitantes na promoção de processos sinérgicos.

Esses elementos podem ser definidos e compreendidos como:

a) Aspectos favoráveis

- ✓ **Possibilidades de complementaridade:** diz respeito ao contraste de propriedades entre as organizações, ou seja, condições de compartilhamento de insumos diversos (recursos materiais, equipes, competências etc), oportunizando diferentes formas de cooperação;
- ✓ **Descentralização organizacional das entidades públicas:** compreende uma particularidade do desenho organizacional de entidades públicas, que permite a estas últimas se fazerem presentes em determinada região ou localidade. A descentralização, sob a forma de escritórios regionais, superintendências, agências locais ou estruturas semelhantes, possibilita processos mais amplos e intensos de enraizamento social e de proximidade dessas entidades com organizações sociais no âmbito local;
- ✓ **Presença de atores de organizações e movimentos sociais no aparelho do Estado:** relaciona-se à participação e ocupação de funções públicas por indivíduos com histórico de atuação junto a movimentos da sociedade civil e/ou trabalhos com organizações sociais;
- ✓ **Empreendedorismo de agentes públicos:** expressa a capacidade inventiva e realizadora

de agentes públicos em iniciativas de construção de propostas e estruturas propícias à relação público-privada, facilitando o aperfeiçoamento das ações; e

- ✓ **Iniciativas pontuais e esporádicas de colaboração:** consistem em ações de caráter eventual, desenvolvidas a partir da colaboração entre sociedade civil e organizações públicas. Embora nem sempre proporcionem a emergência posterior de formas sistemáticas de parcerias, promovem aprendizados não desprezíveis a serem utilizados em experiências futuras.

b) Aspectos limitantes:

- ✓ **Mudanças de governo:** significa a alternância de equipes de governo, resultante, na maioria das vezes, dos ciclos eleitorais. Compreende rupturas desencadeadas pela modificação de alianças, prioridades e estratégias políticas dos grupos que conduzem a Administração Pública;
- ✓ **Problemas administrativo-burocráticos:** relacionam-se aos impasses oriundos dos processos formais e burocráticos da Administração Pública, os quais acarretam uma série de dificuldades, como descontinuidade das ações em determinados programas, desgastes na confiança construída entre os atores envolvidos, desvios de foco gerencial/operacional para as atividades intermediárias e não para as ações finalísticas, dentre outros; e
- ✓ **Condições de concorrência aos recursos públicos:** diz respeito à utilização de critérios, na seleção de entidades, para execução de recursos públicos, que não fazem distinção entre as realidades estruturais de organizações sociais, públicas e privadas.

Quadro 01: Aspectos favoráveis e aspectos limitantes à promoção de processos sinérgicos Estado-Sociedade

ELEMENTOS IDENTIFICADOS	EIXOS DE INTERAÇÃO			
	Organizações públicas locais	Administrações municipais	Governos estaduais	Políticas públicas federais
Possibilidades de complementaridades	X	X	X	X
Descentralização organizacional das entidades públicas	X			
Presença de atores de organizações e movimentos sociais no aparelho do Estado	X	X	X	X
Empreendedorismo de agentes públicos		X	X	X
Iniciativas pontuais e esporádicas dos agentes públicos	X	X		
Mudanças de governo		X		
Problemas administrativo-burocráticos		X	X	X
Condições de concorrência aos recursos públicos				X

Fonte: organização própria.

5. Considerações finais

A partir da análise de experiências envolvendo a interação entre organizações sociais e organizações públicas, no contexto dos casos pesquisados, foi possível identificar os fatores que contribuíram para o estabelecimento de parcerias entre essas organizações, os quais dizem respeito ao processo de desenvolvimento organizacional e diversificação das organizações sociais, a saída de organizações e fontes financiadoras do apoio de algumas de suas ações e a legitimidade de suas

iniciativas, adquirida junto ao Estado.

Diante deste contexto, as organizações sociais passaram a desenvolver experiências com organizações do Estado em quatro eixos: com organizações públicas locais; administrações municipais; governos estaduais; e políticas públicas federais.

Pôde-se observar que nas experiências estudadas predominam, como aspecto favorável à promoção de processos sinérgicos, as possibilidades de complementaridade entre as organizações públicas e organizações

sociais. Tal complementaridade diz respeito ao compartilhamento de insumos distintos, possuídos pelo Estado, de um lado, e por cidadãos, do outro (OSTROM, 1996).

As possibilidades de sinergia na interação Estado-sociedade nas experiências estudadas ampliam-se devido à presença de atores de organizações e movimentos sociais que permeiam o aparelho do Estado, aproximando-se da ideia de imersão, apontada por Evans (1996) como determinante das relações sinérgicas.

Todavia, a promoção de processos sinérgicos nessas experiências encontra limitações para sua efetivação. Estas estão relacionadas a problemas, predominantemente, de ordem financeira e administrativo-burocrática, a exemplo dos atrasos nos repasses de recursos e da descontinuidade dos programas gerenciados.

Assim, compreende-se que as experiências estudadas apresentam um padrão de relacionamento co-produtivo. Por outro lado, para a maior efetivação do potencial de relações sinérgicas, é necessário o empreendimento de arranjos organizacionais que minimizem os entraves representados pelos fatores desfavoráveis identificados.

6. Referências

- ASSIS, T. R. P. Sociedade civil e institucionalização de políticas públicas: o caso do P1MC. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 48., 2010, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: SOBER, 2010.
- AVRITZER, L. (Ed.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.
- BAUER, M. W.; AARTS, B. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: _____; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 39-63.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____; SPINK, P. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 75-121.
- CHACON, S. **O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido**. Fortaleza: BNB, 2007. Série Teses e Dissertações. Vol. 8.
- COSTA, M. A. N. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.21, p. 147-163, nov. 2003.
- CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.
- DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: globalização, estado e governabilidade reexaminadas. In: _____ (Org.). **Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007. p. 19-61.
- DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa n. 82**. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Campinas, 2009.
- EVANS, P. O estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n.28-29, p. 107-156. 1993.
- _____. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy.

- World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.
- FERREIRA, I. de A. R. **Água e política no sertão: desafios do Programa Um Milhão de Cisternas**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FRANÇA, C. G. Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural. **Desenvolvimento em Debate** (INCT/PPED), v. 1, p. 65-81, 2010.
- GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 89-112.
- JOVCHELOVITCH, S.; BAUER, M. Entrevista narrativa. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 90-113.
- OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.
- PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance without government: rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 8, p. 223-242, 1998.
- PINTO, C. R. J. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 49, n. 3, p. 651-670, 2006.
- PONTES, E. T. M. Avaliação de uma experiência de convivência com o semi-árido no Vale do Pajeú, Pernambuco. **Scientia Plena**, v. 7, n. 4, p. 1-16, 2011.
- REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. **Sociologia**, n. 21, p. 344-365, jun. 2009.
- SILVA, R. M. A. da. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento**. 2006. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DEZIN, N.; LINCOLN, Y. S. (Ed.). **The sage handbook of qualitative research**. London: Sage, 2005. p. 443-466.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.