



CADERNOS GESTÃO SOCIAL

ISSN: 1982-5447 | v.5 | n.1 | jan./jun. 2014





CADERNOS
GESTÃO SOCIAL

ISSN: 1982-5447 | v.5 | n.1 | jan./jun. 2014

Universidade Federal da Bahia

Reitor: Prof. Dr. João Carlos Salles Pires da Silva

Escola de Administração/ UFBA

Diretor: Prof. Dr. Francisco Lima Cruz Teixeira

Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS

Coordenadora: Profª. Drª. Tânia Fischer

.....

EQUIPE EDITORIAL

Coordenação Editorial

Airton Cardoso Cançado (UFT)

Conselho Editorial

Airton Cardoso Cançado (UFT)
Armindo 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)

Comitê Científico de Avaliadores

Airton Cardoso Cançado (UFT)
Ana Mercedes Sarria Icaza (UFRGS)
Carla Pasa Gomez (UFPE)
Edilson Tavares de Araújo (UFRB)
Eduardo Vivian da Cunha (UFC)
Eloisa Helena de Sousa Cabral (UNA)
Fábio Bittencourt Meira (UFRGS)
Francisco Ricardo Duarte (UNIVASF)
Genauto Carvalho de França Filho (UFBA)
Gildásio Santana Júnior (UESB)
Graziella Maria Comini (USP)
João Luiz Passador (USP)
José Antônio Gomes de Pinho (UFBA)
José Roberto Pereira (UFLA)
Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)
Magnus Luiz Emmendoerfer (UFV)

Marco Antônio Teixeira (EAESP-FGV)
Maria Ceci Misoczky (UFRGS)
Maria Elisabete Pereira dos Santos (UFBA)
Maria Suzana de Souza Moura (UFBA)
Patrícia Maria Emerenciano de Mendonça (CEAPG/EAESP-FGV)
Paula Chies Schommer (UDESC)
Rezilda Rodrigues Oliveira (UFPE)
Rogério Teixeira Masih (UFC)
Rosana de Freitas Boullosa (UFBA)
Rosimeri Carvalho da Silva (UFRGS)
Suely Salgueiro Chacon (UFC)
Sylmara Lopes Francelino Gonçalves Dias (USP)
Valeria Giannella Alves (UFC)
Washington José de Souza (UFRN)

Coordenação Executiva

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

Assistência no Open Journal Systems

Ives Romero Tavares do Nascimento (EA/UFBA)

Diagramação e Design

Márdel Pereira dos Santos (CIAGS/EA/UFBA)

Revisão da Língua Portuguesa

Maria Cândida dos Anjos Bahia (EA/UFBA)

Imagem da capa:

Arquivo de banco de dados (sxc.hu)

SUMÁRIO

Editorial	11-12
<i>Airton Cardoso Cançado (NESol/UFT)</i>	
1 Pesca Artesanal e Empresas de Petróleo: a Abordagem Participativa como Proposta de Desenvolvimento no Baixo-Sul da Bahia, Brasil	13-29
<i>Adriano Prysthon da Silva (EMBRAPA)</i>	
2 Gestão Social e Capacidades Institucionais no Território Rural Bico do Papagaio – Tocantins	31-45
<i>Waldecy Rodrigues (UFT), Keile Aparecida Beraldo (UFT/UFRGS), Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto (PGDR/UFRGS), Luécia Pereira Silva (UFT) e Luiz Norberto Lacerda Magalhães Filho (IFTO)</i>	
3 Gestão Social e os Processos de Tomada de Decisão entre os Krahô	47-61
<i>Miguel Pacífico Filho (UFT), Thelma Pontes Borges (UFT), Joilda Bezerra dos Santos (UFT) e Rosiane Silva Pereira (UFT)</i>	
4 Análise das Externalidades de Impacto Econômico com a Implantação do ICMS Ecológico no Pará	63-79
<i>Ynis Cristine de Santana Martins Lino Ferreira (UFPA) e Mário Vasconcellos Sobrinho (UFPA)</i>	
5 I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa: A Participação Popular na Gestão de Políticas Públicas Locais	81-98
<i>Carla Cristina da Silva (UFV) e Bruno Tavares (UFV)</i>	
6 Autogestão e Poder Simbólico: Proposições para uma Agenda de Pesquisa	99-113
<i>Ariadne Scalfoni Rigo (UFBA)</i>	
ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL – ENAPEGS 2014	
7 Desafios à Co-produção e à Sinergia Estado-Sociedade na Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural: uma Análise de Experiências em Curso no Semi-árido Brasileiro	115-129
<i>José Emanuel Medeiros Marinheiro (UNIVASF) e José Raimundo Cordeiro Neto (UNIVASF)</i>	
8 Mediações para a Solidariedade: um Estudo nas Ilhas de Porto Alegre	131-148
<i>Márcio André Leal Bauer (FURG)</i>	
9 Percepção dos Conselheiros Municipais e Representantes da Sociedade Civil Atuantes na 5ª Conferência Estadual das Cidades do Estado do Rio de Janeiro – Participar nas Decisões Públicas é Possível?	149-162
<i>Lamounier Erthal Villela (UFRRJ), Marcelo de Oliveira Vidal (UFRRJ) e Lucimar Ferraz de Andrade Macedo (UFRRJ)</i>	
PENSATA	
10 A Nova Conjuntura da Economia Solidária e o Papel da Rede de ITCPs no Processo da III Conferência Nacional de Economia Solidária	163-166
<i>Antônio Cruz (TECSOL-UFPEL)</i>	

POLÍTICA EDITORIAL

169-173

Orientações Gerais para Submissão

Normas para Apresentação

Política de Privacidade

TABLE OF CONTENTS

Editorial	11-12
<i>Airton Cardoso Cançado (NESol/UFT)</i>	
1 Artisanal Fisheries and Oil and Gas Companies: a Participatory Approach to Development Proposal on the Lower Southern of Bahia, Brazil	13-29
<i>Adriano Prysthon da Silva (EMBRAPA)</i>	
2 Social Management and Institutional Capacities in Rural Territory Bico do Papagaio – Tocantins	31-45
<i>Waldecy Rodrigues (UFT), Keile Aparecida Beraldo (UFT/UFRGS), Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto (PGDR/UFRGS), Luécia Pereira Silva (UFT) e Luiz Norberto Lacerda Magalhães Filho (IFTO)</i>	
3 Social Management and the Decision-Making Processes among Krahô People	47-61
<i>Miguel Pacífico Filho (UFT), Thelma Pontes Borges (UFT), Joilda Bezerra dos Santos (UFT) e Rosiane Silva Pereira (UFT)</i>	
4 Economic Impact Externalities Analysis by Ecological VAT Implementation in Pará	63-79
<i>Ynis Cristine de Santana Martins Lino Ferreira (UFPA) e Mário Vasconcellos Sobrinho (UFPA)</i>	
5 I Development Forum Viçosa: Popular Participation in Management of Local Public Policies	81-98
<i>Carla Cristina da Silva (UFV) e Bruno Tavares (UFV)</i>	
6 Self-Management and Symbolical Power: Propositions for a Research Agenda	99-113
<i>Ariadne Scalfoni Rigo (UFBA)</i>	
NATIONAL MEETING OF RESEARCHERS IN SOCIAL MANAGEMENT – ENAPEGS 2014	
7 Challenges for Co-production and State-Society Synergy in Managing Public Policies for Rural Development: an Analysis of on Going Experiments in Brazilian Semiarid	115-129
<i>José Emanuel Medeiros Marinheiro (UNIVASF) e José Raimundo Cordeiro Neto (UNIVASF)</i>	
8 Mediations for Solidarity: a Study on the Islands of Porto Alegre	131-148
<i>Márcio André Leal Bauer (FURG)</i>	
9 Perception of Local Councilors in the 5th State Conference of Towns of the State of Rio de Janeiro – Is it Possible to Participate in Public Decisions?	149-162
<i>Lamounier Erthal Villela (UFRRJ), Marcelo de Oliveira Vidal (UFRRJ) e Lucimar Ferraz de Andrade Macedo (UFRRJ)</i>	
PENSATA	
10 The New Context of the Solidarity Economy in Brazil and the Role of Technological Incubators of Popular Cooperatives University Network in the process of Third National Conference on Solidarity Economy	163-166
<i>Antônio Cruz (TECSOL-UFPEL)</i>	

EDITORIAL POLICY
Submission Guidelines
Appearance Standards
Privacy Policy

169-173

ÍNDICE

	Editorial	11-12
	<i>Airton Cardoso Cançado (NESol/UFT)</i>	
1	La Pesca Artesanal y las Compañías Petroleras: un Enfoque Participativo de la Propuesta de Desarrollo en Bajo Sur de Bahía, Brasil	13-29
	<i>Adriano Prysthon da Silva (EMBRAPA)</i>	
2	Gestión Social y las Capacidades Institucionales en el Territorio Rural Bico do Papagaio – Tocantins	31-45
	<i>Waldecy Rodrigues (UFT), Keile Aparecida Beraldo (UFT/UFRGS), Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto (PGDR/UFRGS), Luécia Pereira Silva (UFT), Luiz Norberto Lacerda Magalhães Filho (IFTO)</i>	
3	Gestión Social y los Procesos de Toma de Decisión entre los Krahô	47-61
	<i>Miguel Pacífico Filho (UFT), Thelma Pontes Borges (UFT), Joilda Bezerra dos Santos (UFT) e Rosiane Silva Pereira (UFT)</i>	
4	Análisis de las Externalidades del Impacto Económico con la Implementación del ICMS Ecológico en Pará	63-79
	<i>Ynis Cristine de Santana Martins Lino Ferreira (UFPA) e Mário Vasconcellos Sobrinho (UFPA)</i>	
5	I Foro de Desarrollo de Viçosa: Participación Popular en la Gestión de Políticas Públicas Locales	81-98
	<i>Carla Cristina da Silva (UFV) e Bruno Tavares (UFV)</i>	
6	La autogestión y poder simbólico: Propuestas para una Agenda de Investigación	99-113
	<i>Ariadne Scalfoni Rigo (UFBA)</i>	
	ENCUENTRO NACIONAL DE INVESTIGADORES EN LA GESTIÓN SOCIAL – ENAPEGS 2014	
7	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	115-129
	<i>José Emanuel Medeiros Marinheiro (UNIVASF) e José Raimundo Cordeiro Neto (UNIVASF)</i>	
8	Las Mediaciones para la Solidaridad: un Estudio en las Islas de Porto Alegre	131-148
	<i>Márcio André Leal Bauer (FURG)</i>	
9	Percepción de los Concejales Locales y Representantes de la Sociedade Civil que Actúan en 5ª Conferencia Estatal de Municipios del Estado de Río de Janeiro – Es Possible Participar en las Decisiones Públicas?	149-162
	<i>Lamounier Erthal Villela (UFRRJ), Marcelo de Oliveira Vidal (UFRRJ) e Lucimar Ferraz de Andrade Macedo (UFRRJ)</i>	

ENSAYO	163-166
10 La Nueva Conyuntura de la Economía Solidaria y el Rol de la Red de Incubadoras Universitarias de Cooperativas Populares en el Proceso de la III Conferencia Nacio- nal de Economía Solidaria de Brasil <i>Antônio Cruz (TECSOL-UFPEL)</i>	
POLÍTICA EDITORIAL	169-173
Instrucciones para el Envío	
Normas para la Presentación	
Política de Privacidad	

Editorial

Prezados leitores,

De modo especial, apresentamos a edição número 1 do ano de 2015 dos Cadernos Gestão Social. Esta nova edição inaugura um importante ano para nossa revista, quando ela completa três anos consecutivos desde a sua retomada em 2011 e passará por um novo processo de avaliação e requalificação pela Capes. Sendo assim, nós editores, estamos ansiosos e otimistas.

Desde sua retomada em 2011, a partir da iniciativa do professor Jeová Torres, quem convidou os professores Airton Cardoso Cançado e Ariádne Scalfoni Rigo para tomarem pelas mãos as atividades cotidianas da revista, muitos desafios foram superados e hoje podemos pensar em novas ideias para os Cadernos Gestão Social. Uma delas se refere à sua estrutura de gestão cotidiana e da própria governança. Esperamos em breve poder apresentá-la aos nossos usuários e à comunidade em geral.

Esta edição é aberta pelo artigo “Pesca Artesanal e Empresas de Petróleo: a Abordagem Participativa como Proposta de Desenvolvimento no Baixo-Sul da Bahia, Brasil” de autoria de Adriano Prysthon da Silva (EMBRAPA). Neste texto, encontramos os resultados da avaliação da participação na escolha de projetos co-financiados em nove comunidades pesqueiras na região litorânea do Baixo-Sul da Bahia.

Em seguida, apresentamos o texto “Gestão Social e Capacidades Institucionais no Território Rural Bico do Papagaio – Tocantins” de Waldecy Rodrigues (UFT), Keile Aparecida Beraldo (UFT/UFRGS), Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto (PGDR/UFRGS), Luécia Pereira Silva (UFT) e Luiz Norberto Lacerda Magalhães Filho (IFTO). Os autores analisam o desenvolvimento sustentável do território rural de Bico do Papagaio em Tocantins, a partir do Índice de Capacidade Institucional de Amartya Sen.

O terceiro texto desta edição, de autoria de Miguel Pacífico Filho (UFT), Thelma Pontes Borges (UFT), Joilda Bezerra dos Santos (UFT) e Rosiane Silva Pereira (UFT), é intitulado “Gestão Social e os Processos de Tomada de Decisão entre os Krahô”. Nesse trabalho, os autores verificam os mecanismos particulares de organização social e os processos de tomada de decisão numa aldeia indígena de Tocantins. A ideia foi verificar as similaridades dessa forma de gestão com a Gestão Social.

No artigo seguinte, “Análise das Externalidades de Impacto Econômico com a Implantação do ICMS Ecológico no Pará”, Ynis Cristine de Santana Martins Lino Ferreira (UFPA) e Mário Vasconcellos Sobrinho (UFPA) discutem o ICMS ecológico (ICMS-E) e as externalidades de impacto econômico advindas da implantação desse instrumento de política ambiental. Em particular, o artigo busca responder como o ICMS-E provoca externalidades de impacto econômico, tomando como referência analítica os municípios localizados na Região de Integração (RI) Tocantins e RI Lago de Tucuruí, ambas do estado do Pará.

O texto “I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa: A Participação Popular na Gestão de Políticas Públicas Locais”, de Carla Cristina da Silva (UFV) e Bruno Tavares (UFV), analisa as discussões ocorridas no âmbito dos quatro eixos temáticos discutidos no I Fórum de Desenvolvimento, promovido pela ADEVI (que contou com cerca de 100 pessoas representando 31 instituições, além de participações voluntárias). Esses eixos são: Políticas Sociais, Gestão Pública, Desenvolvimento Econômico e Aspectos Físicos e Territoriais.

O sexto artigo, de autoria de Ariádne Scalfoni Rigo (UFBA) e intitulado “Autogestão e Poder Simbólico: Proposições para uma Agenda de Pesquisa”, apresenta uma agenda de pesquisa dentro do campo da Gestão Social relacionada aos estudos sobre poder nas organizações autogeridas. Após uma breve apresentação dos aspectos e alguns problemas que circundam o objeto de estudo, a autora apresenta a concepção de poder simbólico de Bourdieu e sua pertinência para compreensão da autogestão.

Os três textos que seguem na sequência desta edição foram apresentados no ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL – ENAPEGS 2014, realizado em Cachoeira, em abril deste ano. O primeiro deles, “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” é de autoria de José Emanuel Medeiros Marinheiro (UNIVASF) e José Raimundo Cordeiro Neto (UNIVASF) e analisa 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 segundo texto dentro desta sessão, de autoria de Márcio André Leal Bauer (FURG) e intitulado “Mediações para a Solidariedade: um Estudo nas Ilhas de Porto Alegre”, reflete sobre as mediações que conduzem ao estabelecimento de relações solidárias numa abordagem dialética sobre a solidariedade. O caso estudado foi o processo de luta de um grupo de lideranças das “Ilhas de Porto Alegre”.

O terceiro texto proveniente do ENAPEGS 2014 é intitulado “Percepção dos Conselheiros Municipais e Representantes da Sociedade Civil Atuantes na 5ª Conferência Estadual das Cidades do Estado do Rio de Janeiro – Participar nas Decisões Públicas é Possível?”, de autoria de Lamounier Erthal Villela (UFRRJ), Marcelo de Oliveira Vidal (UFRRJ) e Lucimar Ferraz de Andrade Macedo (UFRRJ). O objetivo desse trabalho foi identificar as impressões e contradições nas percepções dos conselheiros municipais do Estado do Rio de Janeiro no que se refere aos critérios de análise da cidadania deliberativa, bem como a evolução e eficiência deste mecanismo de participação para a ampliação de seu alcance.

Por fim, apresentamos nesta edição um texto do professor Antônio Cruz (TECSOL-UFPEL) que circulou nos e-mails de pesquisadores e redes de Incubadoras em Economia Solidária por todo o Brasil. Apresentado aqui sob a forma de Pensata, o texto “A Nova Conjuntura da Economia Solidária e o Papel da Rede de ITCPs no Processo da III Conferência Nacional de Economia Solidária” inicia dois debates no interior da Rede de ITCPs. O primeiro deles diz respeito à necessária análise sobre as mudanças qualitativas do fenômeno da economia solidária. O segundo deles se refere à participação da Rede de ITCPs no processo da III Conferência Nacional de Economia Solidária. Acreditamos que este texto do professor Antônio Cruz marca um momento de necessária e profunda reflexão por parte das Incubadoras que atuam no campo da Economia Solidária, e o que nos fez convidá-lo a compor esta edição dos Cadernos Gestão Social.

Nos sentimos privilegiados com a composição desta nova edição e esperamos que todos façam boa leitura.

Ariadne Scalfoni Rigo (UFBA)

Coordenadora Editorial



**PESCA ARTESANAL E EMPRESAS DE
PETRÓLEO: A ABORDAGEM PARTICIPATIVA
COMO PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO
NO BAIXO-SUL DA BAHIA, BRASIL**

**Artisanal Fisheries and Oil and Gas Companies:
a Participatory Approach to Development Proposal
on the Lower Southern of Bahia, Brazil**

**La Pesca Artesanal y las Compañías Petroleras:
un Enfoque Participativo de la Propuesta de Desar-
rollo en Bajo Sur de Bahía, Brasil**

Adriano Prysthon da Silva (EMBRAPA)*

*Engenheiro de Pesca (UFRPE) e mestre em Recursos Pesqueiros e Aquicultura (UFRPE), atua como Pesquisador da Embrapa Pesca e Aquicultura nas áreas de Pesca e Sistemas Aquícolas em comunidades tradicionais. Atuou no setor privado em gestão participativa e monitoramento pesqueiro no ramo de petróleo e gás
Endereço: Endereço: Av. LO 1- 104 Sul- N 34 Conj.4, 1º Pavimento-Plano Diretor Sul, Palmas-Tocantins-Brasil. CEP 77020 020
Email: adriano.prysthon@embrapa.br

Resumo

O efeito da participação na escolha de projetos co-financiados foi avaliado em nove comunidades pesqueiras na região litorânea do Baixo-Sul da Bahia-Brasil, devido a uma exigência ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a uma empresa de petróleo e gás. Os objetos de estudo deste artigo foram a metodologia participativa (DRP), as etapas para a execução dos trabalhos de campo e a análise dos projetos eleitos nas comunidades. Mesmo com ponderações, a metodologia foi eficaz para o autoconhecimento das comunidades em diversos aspectos da pesca, como a sua importância para a segurança

alimentar e para o comércio local. Mesmo sendo eleitos de forma legítima pelas comunidades, os projetos não obtiveram o impacto esperado. A desarticulação institucional, aliada a práticas antidemocráticas e à política de paternalismo existente indicam que devem ser direcionados esforços para a consolidação de um arranjo institucional contínuo com elevado nível de consciência e promoção de mais espaços de discussão com os pescadores, a fim de fortalecer o capital social e, assim, avançar no desenvolvimento das comunidades pesqueiras daquela região.

Palavras-chave

Pesca Artesanal. Gestão Participativa. Baixo-Sul

da Bahia. Exploração Petrolífera.

Abstract

The effect of the participation in the choice of co-financed projects was evaluated in nine fishing communities of the coastal region of the Lower Southern of Bahia-Brazil, due an environmental requirement of an oil and gas company. The participatory methodology (RRA), the steps for the implementation of field work and the analysis of the chosen projects in the communities, were the objects of study. Even with critics, the methodology was effective for the self-knowledge of the communities in several aspects of the fishing activity such as its the importance on food security and the local market. Despite of being legitimately elected by the communities, the projects did not reach the expected impact. The institutional disarticulation, allied to anti-democratic practices and the existing political paternalism, indicate that efforts should be directed to the consolidation of a continuous institutional arrangement with high level of awareness and the promotion of more opportunities for discussion with the fishermen, strengthening the social capital to improve the development of fishing communities in this region.

Keywords

Artisanal Fisheries. Co-management. Lower-Southern of Bahia. Drilling Production.

Resumen

El efecto de la participación en la elección de los proyectos cofinanciados se evaluó en nueve comunidades pesqueras de la región costera del Bajo Sur de Bahía, Brasil, debido a un requisito ambiental a una empresa de petróleo y gas. Los objetos de estudio de este artículo fueron la metodología participativa (DRP), los pasos para la puesta en práctica del trabajo de campo

y las análisis de los proyectos seleccionados en las comunidades. Incluso con los pesos, la metodología fue eficaz para el auto-conocimiento de las comunidades en diversos aspectos de la pesca como su importancia para la seguridad alimentaria y el comercio local. Aunque fueran elegidos legítimamente por las comunidades, los proyectos no alcanzaron el impacto esperado. La desarticulación institucional, junto con las prácticas antidemocráticas y la política de paternalismo, indican que los esfuerzos por consolidar la estructura institucional con un alto nivel continuo de toma de conciencia y la promoción de más oportunidades para la discusión con los pescadores deben ser dirigidas, fortaleciendo el capital social para avanzar en el desarrollo de las comunidades pesqueras de la región.

Palabras clave

Pesca Artesanal. Gestión Participativa. Bajo Sur de Bahía. Exploración de Petróleo

1. Introdução

A pesca artesanal na região nordeste representa uma importante fonte de trabalho, alimento e renda para milhares de famílias. Além de ser a região mais produtora do Brasil, com 250 mil toneladas em 2011 (MPA, 2011), concentra quase a metade dos pescadores brasileiros, cerca de 490 mil (47%). O estado da Bahia é o quarto maior produtor do Brasil, com 70 mil toneladas em 2011, e abrange um contingente de 125 mil pescadores, 25% dos pescadores do nordeste (MPA, 2012). A grande maioria desses pescadores está no litoral, e o impacto das atividades de petróleo é mais um agravante para o desenvolvimento e preservação da pesca em pequena escala, principalmente, em ambientes considerados mais frágeis, como é o caso do Baixo-Sul. Essa região litorânea apresenta grande riqueza ecológica com diversos ecossistemas, como praias, baías, cachoeiras,

manguezais, restingas e complexos estuarinos. Porém, sua crescente ocupação desordenada já indica uma necessidade de melhor manejo e conservação (SILVA; SILVA, 2007). Na Ilha de Boipeba, por exemplo, o turismo e a exploração de Petróleo e Gás (PG) têm provocado profundas mudanças culturais na comunidade pesqueira, reconfigurando a ruralidade original (ALENCAR, 2011).

A indústria de exploração de PG no mar implica numa série de ameaças ao ambiente marinho e aos territórios pesqueiros explorados por comunidades de pescadores, as quais necessitam de atenção diferenciada, pois, além de formarem um dos grupos de maior vulnerabilidade social, há padrões de territorialidade e segregação espacial entre frotas e espécies capturadas (CORDELL, 1978; POOS, *et al.*, 2010). A possível interdição de pesqueiros, devido à área de abrangência das plataformas de PG, mesmo que por pouco tempo, pode causar impactos significativos na subsistência cotidiana dessas comunidades (VILARDO, 2007). O entendimento das interações entre o setor petrolífero e o pesqueiro é de extrema importância, para que sejam devidamente manejadas de modo a mitigar os efeitos negativos e evitar que a atividade pesqueira sofra a influência de mais um fator de insustentabilidade (IBAMA, 2010).

Segundo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, quando a avaliação de impacto ambiental indicar a possibilidade de impacto relevante na pesca artesanal, a empresa requerente deve observar duas premissas: (i) se a perfuração irá ocorrer em profundidade inferiores a 50 metros e (ii) se a perfuração ocorrerá em áreas de atividade pesqueira intensa.

Considerando essas questões, o IBAMA estabeleceu programas de mitigação de impactos, dentre eles, o Plano de Compensação da Atividade Pesqueira (PCAP). Tal determinação passou a ser exigida de forma sistemática a partir de 2003 e vem sendo aprimorada continuamente, com o objetivo de compensar as comunidades

pesqueiras devido às interferências causadas pelas empresas de PG. Atualmente, a evolução desses programas culminou com a determinação de as compensações serem direcionadas a projetos voltados ao fortalecimento da pesca artesanal e ao uso sustentável dos recursos pesqueiros. O IBAMA sugere, ainda, que as empresas exerçam a prática do diálogo com as comunidades pesqueiras. Mesmo havendo problemas históricos significativos no processo de licenciamento (PORTO *et al.*, 2007), tal iniciativa é benéfica e amplia os espaços de poder por intermédio do compartilhamento de decisões baseado no conhecimento empírico das comunidades pesqueiras. Estas ações devem ser prioritárias em regiões consideradas mais pobres como a região nordeste (PNUD, 2000).

Os primeiros PCAPs no Brasil evidenciaram que os recursos pagos pelas empresas de petróleo e gás aos projetos escolhidos pelos representantes dos pescadores quase não trouxeram benefícios diretos ou não foram distribuídos de forma equânime aos que deveriam ser os principais beneficiários. Portanto, o órgão licenciador recomendou o enfoque participativo na abordagem das comunidades pesqueiras pela empresa responsável pelo empreendimento.

Enfoques participativos vêm sendo empregados com sucesso em vários países, proporcionando espaços de discussão, planejamento e caminhos para a construção coletiva. A literatura é vasta e consensual quando cita esses fatores como chave para o desenvolvimento organizacional e institucional, tanto em ambientes marinhos como continentais (KALIKOSKI, *et al.*, 2009; BROWN *et al.*, 2005;). Por outro lado, projetos com pouca ou nenhuma participação resultam em insucessos devido ao baixo capital social envolvido, já que políticas são deliberadas, em nível de estado, sem a participação efetiva das comunidades (CUNHA, 2009). Os espaços de discussão coletivos ampliam a participação dos pescadores em diferentes estágios de construção de políticas do setor, como na formulação, implantação e fiscalização

(VOS; TATENHOVE, 2011).

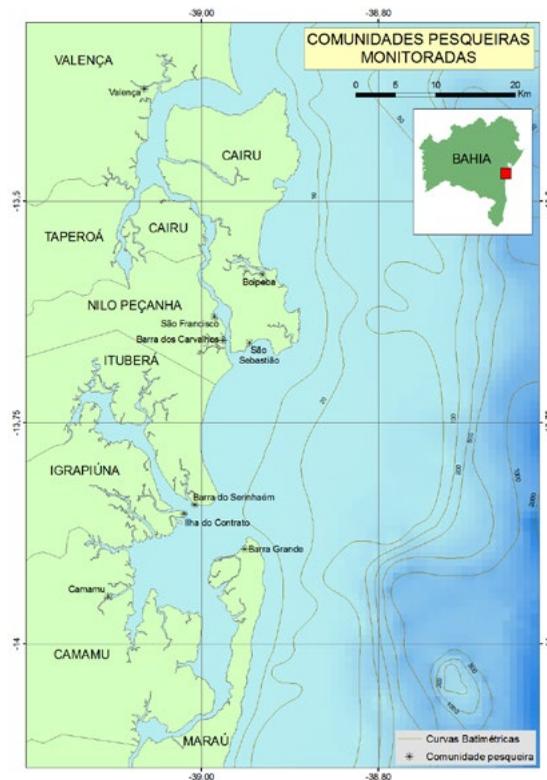
Neste contexto, propôs-se abrir um canal de comunicação por meio do qual a comunidade acessasse as informações sobre si mesmas e, a partir da compreensão da sua realidade, pudessem eleger os projetos mais significativos e sintonizados com suas aspirações e capacidades. No entanto, o diálogo e participação dependem muito do investimento de recursos, de confiança e reciprocidade. A El Paso Óleo e Gás do Brasil¹ transformou a obrigação legal numa oportunidade de aprofundar um relacionamento dialógico que não se iniciou com esse caso de compensação em si, mas como parte de um aprendizado histórico de dez anos presente na região. O objetivo deste estudo foi avaliar o efeito da abordagem participativa no processo de compensação ambiental em comunidades pesqueiras do Baixo-Sul da Bahia, levando-se em conta, principalmente, os projetos eleitos por elas.

2. O processo metodológico

Foi adotado o referencial teórico e metodológico que integra os enfoques de participação e gestão compartilhada em pescarias artesanais. Nesse sentido, foi assumido que as abordagens participativas se ajustam às realidades e especificidades das pescarias (CAMPELL; SALAGRAMA, 2001), sendo este o foco da pesquisa. Desta forma, proporcionou-se a geração de um “novo conhecimento”, fruto da combinação entre o conhecimento técnico-científico e o tradicional local (DIEGUES, 1995; GERHARDINGER, *et al.*, 2007). Esse processo foi conduzido em nove comunidades pesqueiras, pertencentes a sete municípios da região do Baixo-Sul da Bahia (Figura 1), durante o ano de 2007. As comunidades estão na área de influência do bloco de exploração BM-CAL-4² da El Paso. Escolheram-se tais comunidades por estas agregarem um maior número de pescadores e por atuarem em áreas de pesca abrangidas, direta ou

indiretamente, pelo Bloco BM-CAL-4.

Figura 1 – Localização das nove comunidades pesqueiras estudadas (fonte menor) e seus municípios (fonte maior) no Baixo-Sul da Bahia, Brasil



Fonte: elaboração própria.

As principais estratégias de pesca na região são o arrasto para camarão, redes de emalhe, linhas e mariscagem. As embarcações são em madeira, podendo ser motorizadas ou não. As motorizadas possuem autonomia para pesca em outros municípios litorâneos. São dotadas de casario e convés, e medem cerca de 8 metros de comprimento. Já as embarcações não motorizadas são canoas de atuação limitada aos estuários, e possuem em média 4 metros de comprimento. Quanto à organização social, as representações legais dos pescadores (Associações, Colônias e Cooperativas) possuem um nível baixo de administração, geralmente, apresentando paternalismo e pouca transparência na gestão.

Para análise de produtividade, considerou-se a Captura por Unidade de Esforço – CPUE. Seu cálculo foi baseado no monitoramento da frota pesqueira, durante 2007, realizado, também, pela empresa EL Paso. Para a CPUE, considerou-se a média anual em Kg/dia das principais modalidades pesqueiras e embarcações de cada comunidade.

Considerando a integração dos aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais nas abordagens das comunidades, uma equipe multidisciplinar foi selecionada, agregando profissionais das áreas de oceanografia, engenharia de pesca, sociologia, educação, psicologia e comunicação. Para otimizar as agendas e os trabalhos de campo, a equipe foi dividida em duas, atuando em diferentes comunidades pesqueiras ao mesmo tempo. Além desses profissionais, dois agentes comunitários foram selecionados para apoiar os grupos em campo, complementando a equipe.

Vale salientar que o PCAP é uma exigência ambiental do IBAMA, ou seja, um instrumento legal que balizou as ações desta pesquisa, não sendo, aqui, o foco de estudo. Porém, a metodologia participativa, as etapas para a execução dos trabalhos de campo e a análise do efeito dos projetos eleitos nas comunidades foram os objetos de estudo deste artigo. A partir dessa contextualização e de uma articulação institucional e regional das bases nas comunidades pesqueiras, planejaram-se e executaram-se as seguintes etapas do processo metodológico para atender o PCAP: (i) seleção da equipe técnica; (ii) capacitação da equipe técnica; (iii) mobilização das comunidades pesqueiras; (iv) incorporação dos agentes comunitários na equipe técnica; (v) reuniões de articulação institucional; (vi) execução de um Diagnóstico Rápido Participativo – DRP; (vii) análise coletiva dos resultados do DRP, e (ix) eleição e priorização de demandas. Todas as etapas foram devidamente documentadas, sistematizadas e compartilhadas com os líderes das comunidades ao final das atividades de campo.

3. A base metodológica para o diálogo

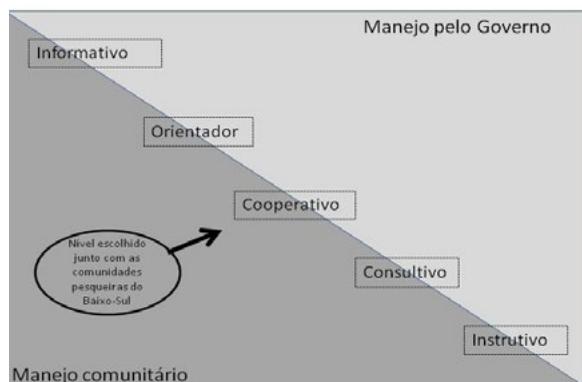
O Diagnóstico Rápido Participativo – DRP é um instrumento de reflexão derivado da Abordagem Rápida Rural (Rapid Rural Appraisal – RRA). Esse método foi desenvolvido a partir do final da década de 1980, por agências europeias governamentais e não governamentais que realizavam projetos em países em desenvolvimento, especialmente nos continentes da África e Ásia. A realização do DRP no Baixo-Sul se justificou por ser um caminho para estimular e apoiar os membros daqueles grupos sociais, a fim de que pudessem, num tempo representativo, investigar e avaliar seus obstáculos e chances de desenvolvimento, assim como tomar decisões fundamentadas, e relacionadas aos projetos futuros (CHAMBERS, 1992), no caso, subsidiar o PCAP. Outro motivo do uso dessa metodologia é a ausência de registros históricos sobre a pesca artesanal naquela região que pudessem oferecer um nível de detalhamento suficiente para entender os mecanismos que regem a gestão pesqueira local e, assim, alinhar melhor aos objetivos do PCAP.

O modelo de gestão compartilhada ou co-manejo representa, atualmente, uma alternativa que vem gerando resultados importantes na superação da crise da pesca artesanal e industrial (POMEROY; RIVERA-GUIEB, 2005). No Brasil, muitas experiências de co-manejo prezam pela participação dos pescadores nas discussões de projetos, porém, com metodologias adaptadas às diferenças regionais (SEIXAS; KALIKOSKI, 2009). Seixas *et al.* (2011) propõem sugestões para a construção de um programa nacional de gestão compartilhada dos recursos pesqueiros baseado nas experiências de co-manejo, nas oportunidades e fragilidades que a pesca artesanal brasileira apresenta.

O compartilhamento de poder é premissa para o co-manejo, o qual, por sua vez, divide as responsabilidades entre usuários e governo (HILBORN *et al.*, 2005). Jentof e MacCay (1995) estabeleceram as seguintes classificações para

sistemas de co-manejo dentro do espectro de divisão de poder (Figura 2), da direita para a esquerda: (i) co-manejo instrutivo: há uma força mínima de informação entre governo e usuários; esse tipo de regime diferencia-se de um manejo centralizado no sentido de que há mecanismos de diálogo entre os usuários, contudo, o governo apenas informa aos usuários as decisões, não havendo, uma via genuína de estabelecimento de diálogo; (ii) co-manejo consultivo: há mecanismos para o governo consultar os usuários, embora as decisões finais ainda sejam estabelecidas pelo governo; (iii) co-manejo cooperativo: governo e usuários cooperam como parceiros iguais na tomada de decisão – é caracterizado como a forma verdadeira de co-manejo e foi utilizado neste trabalho; (iv) co-manejo orientador: há a orientação do governo nas decisões de gestão nesses arranjos, as comunidades locais têm a possibilidade primária sobre o manejo e; (v) co-manejo informativo: as comunidades locais possuem maior responsabilidade nas decisões de manejo, implementação, monitoramento e fiscalização. Na ponta esquerda do espectro, o governo descentraliza a tomada de decisão delegando-a ao grupo de usuários que, em retorno, informam o governo das decisões adotadas nesses níveis.

Figura 2 – Classificação dos sistemas de co-manejo e indicação do nível escolhido no DRP no Baixo-Sul da Bahia



Fonte: adaptado de Jentof e MacCay (2001).

O estabelecimento de qualquer um dos níveis de gestão tratados acima é resultante de um processo dinâmico envolvendo duas variáveis-chave, segundo Ostrom (1990): (i) presença e fortalecimento de instituições locais; (ii) reconhecimento e legitimação dessas instâncias pelos demais níveis de tomada de decisão. No âmbito das compensações ambientais aos pescadores do Baixo-sul, o nível que mais se aproximou desse modelo conceitual foi o do co-manejo cooperativo (área em destaque na Figura 2).

A formação de uma equipe multidisciplinar deste trabalho acompanhou as tendências atuais dos estudos pesqueiros e ambientais que demandam soluções complexas e abordagens cada vez mais interdisciplinares para o melhor manejo dos ecossistemas marinhos e das populações que delas vivem (CHEONG, 2008; ISAAC *et al.*, 2009).

4. Das técnicas utilizadas a eleição dos projetos

Sendo o DRP o instrumento principal de diagnóstico, mobilização e fortalecimento das comunidades, uma capacitação foi realizada com os técnicos e representantes das comunidades pesqueiras. Durante a capacitação, os participantes foram nivelados sobre os princípios e execução dessa metodologia. Neste evento, foi também, construído o objetivo do DRP, que teve o propósito de: “Conhecer a realidade da pesca no Baixo-Sul em parceria com as comunidades pesqueiras, identificando os problemas e buscando as possíveis soluções” (EL PASO/SOMA, 2007, p. 9).

As abordagens nas comunidades foram anunciadas previamente e procuraram abranger todos os grupos sociais envolvidos na atividade pesqueira (homens, mulheres, jovens e experientes) e nas diversas funções da pesca, como pescadores, marisqueiras, beneficiadores, atravessadores, donos de embarcação, lideranças, comerciantes etc. A etapa de coleta de dados do

DRP durou, aproximadamente, trinta dias. Houve envolvimento direto das comunidades pesqueiras no conhecimento de sua situação atual e na discussão dos problemas e potencialidades. Portanto, os encontros em campo serviram de base para a geração de informações necessárias ao cumprimento do objetivo previamente acordado. Para isso, um conjunto de técnicas foi empregado para a coleta dos dados em campo, e foi baseado em manuais, tais como: Bunce *et al.*, 2000; Cordioli, 2001; Geilfus, 1997; FAO, 2001. Dentre as técnicas utilizadas em campo pela equipe, citam-se as principais: Entrevista Semiestruturada, Linha do tempo, Relógio de Rotina, Mapa Mental e Matriz de Avaliação. Um exemplo das técnicas utilizadas (Figura 4) ilustrou a riqueza de detalhes, no relato dos pescadores de Ilha do Contrato, sobre os principais pesqueiros e artes de pesca utilizadas. A riqueza de informações gerada é pouco observada em diagnósticos formais.

Figura 4 – Mapa mental dos pesqueiros frequentados pelos pescadores de Ilha do Contrato, município de Igrapiúna.



Fonte: elaboração própria.

As informações foram registradas e organizadas para apresentação pública nas comunidades, na fase chamada Devolutiva. Nessa etapa, foi realizada uma exposição pública dos resultados, empregando painéis com fotos e ilustrações das técnicas utilizadas na fase do DRP, mobilizando os mesmos grupos sociais ligados à pesca. A exposição foi um momento de validação

dos resultados e pré-análise dos mesmos. Em seguida, a comunidade foi mobilizada para aprofundar a análise de problemas que surgiram como muito importantes e para realizar a identificação das possíveis soluções na forma de projetos. A partir de uma lista de demandas, foi realizada uma categorização entre projetos/problemas de competência do poder público e aqueles possíveis de serem viabilizados pelo PCAP. As demandas foram submetidas a uma votação ponderada, em que cada participante teve direito a votos com pesos diferentes, em função do que considerava mais relevante.

O projeto mais votado foi financiado pela El Paso, de acordo com as regras estabelecidas pelo IBAMA, que excluiu demandas de responsabilidade pública, mesmo que representasse o principal anseio das comunidades. Os documentos e projetos construídos coletivamente serviram não apenas para validar e consolidar a decisão dos pescadores, mas, também, como instrumentos para que as comunidades pudessem buscar parcerias com outras instituições de forma independente, a fim de atender às demais demandas listadas. Neste sentido, após a escolha do projeto, houve a formação de uma comissão de moradores em cada comunidade para acompanhar o andamento dos projetos financiados pela El Paso, no âmbito do PCAP. O nível de participação das comunidades foi medido, principalmente, pelo número de atores comunitários envolvidos nos trabalhos de campo e na capacidade de elencar e priorizar os clamores que se transformaram em demandas e projetos reais.

5. Resultados e discussão

Os resultados do DRP e da Devolutiva indicaram que a expressividade social e econômica da pesca artesanal na região do Baixo-Sul é afirmada pelo papel do pescador na produção de alimentos, sobretudo, se considerarmos que o escoamento da produção oriunda dessas localidades

destina-se à subsistência e ao abastecimento do mercado local, regional e estadual. Mesmo com a importância socioeconômica dessa categoria, tanto o setor pesqueiro, o Poder Público e a sociedade civil demonstram dificuldades em oferecer informações sobre a pesca. As poucas informações existentes sobre a pesca nessas instâncias são, ainda, frágeis e descontínuas.

Não obstante, a literatura sobre o Baixo-Sul aborda de forma superficial as questões envolvendo a pesca e as comunidades que dela dependem. De outra parte, dado o alto grau de informalidade observado no setor pesqueiro artesanal, essas estimativas não contemplam critérios suficientemente abrangentes para suprir a realidade vivida nas comunidades.

No município de Nilo Peçanha, na comunidade de Barra dos Carvalhos, por exemplo, há conflitos significativos sobre a posse e uso da terra, já que a população, historicamente, utiliza-se da agricultura como complemento à renda e para a segurança alimentar (EL PASO/ SOMA, 2007). Esse é um exemplo de como o DRP promoveu uma reflexão crítica entre pescadores referente à delicada questão fundiária. Por outro lado, diagnósticos convencionais desconsiderariam ou não criariam as condições para que elementos importantes da comunidade fossem avaliados de forma participativa e não ofereceriam condições de promover uma intervenção que, de fato, fosse uma demanda dos pescadores.

O enfoque adotado no DRP permitiu gerar um conjunto de informações bastante expressivo, permitindo preencher lacunas de conhecimento sobre: *(i)* os grupos envolvidos na captura e no processamento de pescado (especialmente as mulheres); *(ii)* as necessidades de melhor infraestrutura de gelar para um razoável armazenamento e comercialização do pescado; *(iii)* o melhor escoamento do pescado por vias fluviais, já que muitas comunidades são ilhas e se localizam mais distantes dos grandes centros; *(iv)* a infraestrutura educacional para os filhos de pescador; *(v)* a poluição nas áreas de pesca, principalmente os estuários; *(vi)* a dificuldade de

regularização ambiental devido à burocracia; *(vi)* a difícil manutenção das embarcações devido ao custo de peças e baixa disponibilidade de mão de obra especializada; *(vii)* o esforço de pesca demasiado em alguns recursos, principalmente no uso desordenado de redes de arrasto e emalhe, associado ao período de defeso; *(viii)* o conflito com pescadores de outras comunidades pelo uso de áreas de pesca; *(ix)* quebra dos “códigos de conduta” da pesca, que são regras informais para a proteção de áreas de pesca consideradas importantes à manutenção do ecossistema; *(x)* a dificuldade de explorar outras áreas de pesca devido à pouca autonomia das embarcações; *(xi)* a reflexão sobre o papel das instituições que pouco interagem com comunidades pesqueiras, entre outras.

As comunidades realizam pescarias diversificadas, caracterizadas por uma complexa base de informação influenciada por costumes tradicionais. Portanto, o conhecimento influencia e é influenciado pelas estratégias de pesca (SILVANO, 2004). Cada comunidade possui descrições detalhadas de apropriação social dos espaços marinhos, balizados por uma série de acordos comunitários de manejo e gerenciamento de conflitos. Esses espaços marinhos, também chamados de “pesqueiros”, são símbolos de identidade territorial, pois indicam e mensuram as relações de respeito, regras formais e informais entre pescadores (BEGOSSI, 2004). Tais mecanismos informais de gestão foram mais eficientes e expressivos até as décadas de 1960 e 1970, os quais, a partir da introdução de algumas políticas e tecnologias de pesca, foram perdendo expressão em função da desvalorização do código de honra e respeito entre os pescadores (CORDELL, 1989). As discussões durante o DRP refletiram, também, diretamente na priorização das demandas em cada comunidade. Dessa forma, os projetos selecionados e as agendas construídas foram mais fiéis às necessidades, considerando a atual capacidade de gestão e a presença de parceiros institucionais para apoiar iniciativas de médio e longo prazo.

Um fator importante na avaliação do nível de participação das comunidades foi o envolvimento direto dos agentes comunitários e líderes da pesca no planejamento e execução do DRP. Os representantes foram os facilitadores do próprio processo de mobilização e imersão nas comunidades. Como consequência, promoveu-se a formação de um capital social que permitiu uma maior aproximação entre a El Paso e as comunidades, seguindo os princípios de ética, transparência e fortalecimento das relações de confiança. Os projetos selecionados atingiram os indicadores definidos pelas próprias comunidades e se diferenciaram de tantos projetos e ações que fracassaram na região.

Mesmo com o esforço de articulação institucional entre comunidades, governo e empresa, percebeu-se que há perspectivas distintas entre esses atores, provocando uma desarticulação generalizada que, em princípio, não oferece condições favoráveis para a implementação de um modelo de gestão compartilhado. Por parte das comunidades, há uma falta de entendimento dos processos e práticas de gestão e da capacidade e responsabilidade que eles podem exercer na definição de regras e medidas direcionadas à sustentabilidade das pescarias artesanais. Salienta-se, ainda, a forte presença e postura de entidades representativas da pesca que operam na política do assistencialismo, inibindo a participação dos pescadores nas tomadas de decisão.

No Brasil, outro fator agravante é o pouco diálogo entre as empresas de PG, principalmente quando exploram áreas próximas. Não há compartilhamento de conceitos metodológicos, custos e agendas, o que, constantemente, causa problemas de sobreposição de trabalhos num mesmo espaço geográfico. Essa desarticulação é danosa às comunidades, uma vez que levanta diferentes expectativas, podendo agregar ainda mais conflitos, descrença e dificuldade de entendimento aos pescadores.

Com relação às agências de fomento do governo (municipal, estadual e federal),

o panorama também é desfavorável. Historicamente, as atribuições legais dessas instituições não conseguem promover uma intervenção adequada. Uma prática comum é utilizar momentos político-eleitorais para manipular as comunidades e formar uma rede de benefícios ilegais. Dessa forma, as ações de desenvolvimento participativo e descentralizado tendem a ser mais pulverizadas e pouco eficientes. Ressalta-se que a boa governança é chave fundamental para o gerenciamento da pesca, principalmente em países em desenvolvimento que, geralmente, não possuem uma estrutura central de governo forte e suas regras de acesso são descentralizadas e pouco controladas localmente (HILBORN, 2007). Segundo Arns (2010), a governança, assim como a gestão participativa podem ser analisadas sob a abordagem da descentralização. O debate sobre a governança reforça questões referentes à cidadania, representatividade e legitimidade nos processos de tomada de decisões (PIRAUX *et al.*, 2010). Portanto, a governança de recursos pesqueiros necessita de enfoques que privilegiem a complexidade envolvida na pesca artesanal em lidar com a diversidade biológica e cultural (ARMITAGE *et al.*, 2009).

No caso do Baixo-Sul, o grau de participação dos pescadores no DRP e nas reuniões decisórias dos projetos, medido pela proporção de participantes em relação à população total (Quadro 1), foi um dos indicadores favoráveis ao modelo de gestão baseado na participação. A reflexão crítica das comunidades sobre suas realidades e desejos se concretizou na construção de uma lista de prioridades de demandas.

As comunidades mais engajadas politicamente foram as que mais sugeriram demandas (Valença, Barra dos Carvalhos e Barra Grande), principalmente as relacionadas à responsabilidade pública, como a construção de escolas técnicas, melhoria das estradas e da rede de água e esgoto etc. (Quadro 1). Já a maioria dos projetos possíveis de ser financiada pela El Paso foi de ordem tecnológica e infraestrutural, como a construção de fábricas de gelo, petrechos de

pesca, estações de abastecimento de óleo diesel, capacidades etc.

Percebe-se, ainda, no DRP, o alto grau de participação das comunidades menores, em que a população pesqueira atuante representa quase a totalidade da população, a exemplo de São Francisco, São Sebastião e Barra Grande, com 95, 94 e 95%, respectivamente (Quadro 1). Tal nível de participação refletiu diretamente na legitimidade dos projetos, fortalecendo a tomada de decisão coletiva.

A produtividade pesqueira em 2007 (CPUE), também, influenciou na priorização das demandas, tendo em vista que existem frotas que destinam um esforço maior em um determinado recurso, como o camarão, por exemplo. Barra de Serinhaém, por ser uma comunidade essencialmente camaroneira (arrasto para camarão) e por possuir embarcações dotadas de guincho, detém a maior CPUE, com 60,8 kg/dia, seguida por Camamu, Valença e Barra Grande, com 44,5; 41,8 e 39,6 kg/dia, respectivamente (Tabela 1). Camamu possui alta produtividade devido à área de atuação na Baía de Camamu, ambiente que proporciona grande diversidade e quantidade de peixes por ser uma região estuarina e por deter uma frota numerosa de canoas.

Valença, mesmo não apresentando alta produtividade em relação às demais (41 kg/dia), concentra a maior população pesqueira do Baixo-Sul, com 2.500 pescadores (Tabela 1). Mesmo sendo uma grande produtora e agregadora de pescado, a pesca é considerada uma atividade marginal em Valença, pois a comunidade pesqueira reside em locais considerados mais pobres e perigosos da cidade. No entanto, mesmo com o crescimento urbano e perda da expressão cultural ribeirinha, a distribuição espacial das famílias de pescadores é mantida nos mesmos patamares há trinta anos (BEGOSSI, 2006). Nas demais comunidades, a população pesqueira abrange quase a totalidade da população total, indicando que a pesca é a principal atividade econômica.

Os projetos eleitos no âmbito do PCAP foram discutidos em cada comunidade, de

forma consensual, obedecendo aos critérios estabelecidos pelo órgão licenciador. Citemos alguns exemplos de como a participação dos pescadores determinou a escolha dos projetos em Valença, Camamu e Barra de Serinhaém, comunidades escolhidas, aqui, por terem as maiores populações pesqueiras estudadas.

Valença

A organização social pesqueira em Valença é forte e conta com a maior infraestrutura de desembarque da região, possui portos equipados com bombas de abastecimento de combustível, fábricas de gelo e câmaras frias. Duas instituições representam os pescadores, a Colônia Z-15 e a Associação de Pescadores do Baixo-Sul (ABPesca). A primeira possui atuação mais forte, é mais estruturada e concentra a grande maioria dos pescadores filiados. Sua liderança está no poder há muitos anos e, também, ocupa lugar de destaque na política partidária municipal. Já a ABPesca possui atuação mais tímida e abrange um número bem menor de pescadores filiados. Não possui infraestrutura e pleiteia construir uma sede para executar suas atividades. Na eleição do projeto financiado pelo PCAP, houve uma convocação geral para toda a comunidade pesqueira. No entanto, houve maior presença dos associados da ABPESCA. Portanto, a escolha do projeto em Valença refletiu os anseios desse último grupo (Quadro 2).

A grande amplitude de atuação e poder entre as duas instituições ainda gera uma série de conflitos endógenos e até pessoais entre as lideranças. Muitos pescadores relataram durante o DRP que o conflito é evidente, ressaltando, principalmente, que os benefícios sociais não deveriam ser concentrados em uma só instituição: “É uma coisa que a gente pode resolver, interfere na vida do pescador na medida em que ele pode ter o benefício (seguro-defeso), se for colonizado. Se for associado, ainda não pode... a gente pode resolver, vai depender da gente, da nossa união” (FC, 2007).

Quadro 1 – Grau de participação nas reuniões e classificação de demandas levantadas pelas comunidades pesqueiras

Comunidade	Participantes em relação à população pesqueira total (%)	Lista de demandas ao final do DRP	
		De responsabilidade do poder público	Possíveis projetos a serem financiados no Âmbito do PCAP
Valença	16	Financiamentos; Escola técnica; Menos burocracia da Colônia; Melhoria do seguro ao pescador; Associação mais estruturada e organizada; Creche; Seriedade dos órgãos de representatividade; Mercado mais justo para o marisco; Centro de recuperação de viciados; Mais fiscalização; Rede e tratamento de esgoto	Artes e petrechos de pesca; Regularização de documentos; Capacitação; Cesta básica; Subsídios para combustíveis; Unidade de beneficiamento de marisco; Sede para a associação; Ponte de desembarque; Frigorífico; Embarcação; Maricultura; Oportunidade de emprego e renda para jovens; Curso de computação
São Francisco	95	Recuperação da estrada; Melhoria do serviço de saúde; Saneamento básico e Melhoria do serviço de educação	Apoio à regularização das embarcações; Cooperativa de pescadores e marisqueiras; Bomba de óleo diesel no porto
Ilha do Contrato	45	Fiscalização	Frigorífico/fábrica de gelo; Piscicultura; Curso de capacitação para turismo; Capacitação geral; Ambulancha
Barra Grande	95	Repovoamento do Manguezal; Base para receber os órgãos fiscalizadores	Financiamentos para embarcações e aviamentos; Criação de uma creche; Formação de uma sede para apoio aos órgãos fiscalizadores; Maricultura; Capacitação em informática para filhos de pescadores (inclusão digital); Aquisição de computadores; Conserto da câmara fria; Arrecifes artificiais; Consultório Odontológico
Camamu	35	Organização do tráfego de navegação nas áreas de pesca; Fiscalização permanente do IBAMA; Melhoras na saúde da comunidade	Finalização da Construção da Sede da Colônia dos Pescadores; Palestras de conscientização e Educação Ambiental para a comunidade
Barra de Serinhaém	75	---	Criação de um centro de informática; Colocação de um tanque de óleo diesel na comunidade; Apoio para estruturação da cooperativa
São Sebastião	94	Ambulancha; Criar um seguro para o siri; IBAMA fazer estudo detalhado sobre arrastão; União e ação dos órgãos fiscalizadores	Ter canoa para ir aos pesqueiros; Uma sede da colônia z-65; Cooperativa (comercialização); Local adequado para as marisqueiras; Capacitação para fortalecimento do associativismo; Buscar formas de trazer a capitania

Quadro continua pág. 24.

Comunidade	Participantes em relação à população pesqueira total (%)	Lista de demandas ao final do DRP	
		De responsabilidade do poder público	Possíveis projetos a serem financiados no Âmbito do PCAP
Barra dos Carvalhos	96	Ter água de boa qualidade; Melhoria de estrada; Apoio jurídico e logístico para a posse da terra; Melhoria da assistência saúde; Acesso ao benefício do óleo diesel; Mais apoio e orientação dos órgãos públicos; Menos burocracia para pescador e marisqueira	Equipamento para beneficiamento de marisco; Associação de comercialização; Embarcação de fibra; Unidade de abastecimento de óleo diesel; Capacitação para melhorar a qualidade do pescado

Fonte: elaboração própria.

Tabela 1 – Localização, população pesqueira estimada e produtividade média (CPUE) das comunidades

Comunidade/ Município	Coodenadas geográficas. (Lat/Long)	População pesqueira estimada	Captura por unidade de Esforço (CPUE) em 2007 (kg/dia)
Camamu/Camamu	-13,948/-39,103	640	44,5
Ilha do Contrato/Igrapiúna	-13,853/-39,015	350	26,0
Barra de Serinhaém/Ituberá	-13,844/-39,01	416	60,8
Barra Grande/Maraú	-13,891/-38,953	98	39,6
Barra dos Carvalhos/Nilo Peçanha	-13,657/-38,973	120	21,9
São Francisco/Nilo Peçanha	-13,63/-38,985	150	37,1
São Sebastião/Cairu	-13,66 / -38,94	150	38,1
Boipeba/Cairu	-13,583/-38,93	112	35,9
Valença/Valença	-13.374/-39.0676	2.500	41,8

Fonte: elaboração própria.

Quadro 2 – Projetos eleitos financiados pela El Paso em cada comunidade pesqueira

Comunidade	Projeto contemplado pelo PCAP
Camamu	Finalização da construção da sede da Colônia
Ilha do Contrato	Fábrica de gelo em barra
Barra de Serinhaém	Tanque de óleo diesel
Barra Grande	Conserto de câmara fria, capacitação em informática e consultório dentário
Barra dos Carvalhos	Construção da sede da Associação dos Pescadores
São Francisco	Regularização da frota motorizada
São Sebastião	Capacitação em fortalecimento associativista
Boipeba	Fábrica de gelo em escamas
Valença	Construção da sede da Associação dos Pescadores de Valença (ABPesca)

Fonte: elaboração própria.

Barra de Serinhaém

Como citado anteriormente, a frota camaroneira de Barra de Serinhaém é responsável pela maior produtividade pesqueira da região. O DRP, nessa comunidade, promoveu uma reflexão sobre o principal custo de produção para manter a frota em atuação, o óleo diesel. No entanto, o local de abastecimento da frota fica a mais de duas horas de navegação, pois é oriundo da sede do município em Ituberá. Um revendedor de combustível é o único fornecedor desse insumo na comunidade, encarecendo ainda mais o produto por ser um intermediário. Vale lembrar que o benefício da subvenção econômica do óleo diesel do Governo Federal, revisado pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA, 1997; 2010), que promove a redução do preço e aumento de competitividade, não é acessado pelos pescadores dessa comunidade. Portanto, a presença de um tanque de óleo diesel permanente na comunidade resolveria parte dos problemas em relação ao custo desse insumo, sendo a instalação do tanque de tal óleo o projeto eleito no âmbito do PCAP (Quadro 2).

Camamu

Situada, estrategicamente, ao fundo da baía de Camamu, essa comunidade pesqueira se destaca por ser um polo concentrador de pescado da região; é canoieira por tradição e atua, principalmente, dentro da baía de Camamu, onde efetua uma gama de modalidades de pesca. Sua organização se dá pela única entidade representativa, a Colônia Z-17. Segundo informações do DRP, foram registradas muitas insatisfações em relação à gestão da Colônia, porém, vantagens sociais, como aposentadoria e seguro-defeso, criaram a imagem de que a instituição gera mais benefícios do que prejuízos.

Por concentrar a maior parte do pescado da região, os locais de desembarque necessitam de um adequado grau de manuseio

e armazenamento do pescado comercializado, seja para venda interna ou externa. No entanto, o espaço físico da Colônia disponível para tais serviços não oferece condições de receber e processar o pescado. A escolha do projeto pelos pescadores “Finalização da construção da sede da Colônia” (Quadro 2) reflete os anseios dos pescadores em poder manusear e comercializar seu pescado em condições adequadas de higiene. Mesmo havendo denúncias e descrenças em relação à Colônia, o investimento financiado pela El Paso reflete a necessidade de mudança dos pescadores em agregar valor ao pescado para proverem maiores rendimentos com a pesca.

Nas demais comunidades, os projetos escolhidos seguiram a mesma lógica de (i) grande participação dos pescadores na decisão dos projetos; (ii) considerar as informações e as reflexões críticas geradas no DRP e (iii) considerar as informações de CPUE geradas pelo monitoramento dos desembarques em 2007.

6. Considerações finais e reflexões

Os resultados alcançados atenderam aos compromissos gerados pelas condicionantes da licença ambiental (PCAP) e se mostraram interessantes a outras instituições de importância fundamental para o desenvolvimento da pesca. Os resultados gerados podem ser utilizados pela iniciativa privada ou pelo poder público, nos seus vários níveis, em oportunidades que busquem promover o desenvolvimento sustentável, pois foi construído de forma participativa e legítima. O exercício do DRP no Baixo-Sul da Bahia, ainda que no âmbito de uma atividade de curta duração (perfuração exploratória), criou a oportunidade para nove comunidades construírem e apropriarem-se de uma visão aprofundada da sua realidade, de forma a poderem buscar meios para uma melhor organização social. Ressalta-se o desenvolvimento humano e amadurecimento alcançado pelos cidadãos que se empenharam em refletir sobre as demandas e projetos escolhidos

e acreditaram na importância da participação na construção do diagnóstico.

A contribuição deste trabalho invoca o processo participativo como instrumento de compreensão sobre as necessidades e as formas viáveis de atendê-las, seja por esforço próprio das comunidades, seja pelo encaminhamento adequado de suas demandas.

Historicamente, há uma deficiente participação dos segmentos sociais da pesca nos processos de decisão, sendo esta a maior fragilidade dos insucessos na gestão dos recursos pesqueiros no Baixo-Sul da Bahia e no Brasil de forma geral. A desarticulação institucional, o paternalismo governamental e a falsa legitimidade de muitas lideranças pesqueiras são, também, cenários comuns na pesca artesanal, pois a pouca informação e o baixo grau de escolaridade das comunidades são aproveitados para torná-las massa de manobra para interesses não-coletivos. A mobilização social implica numa mudança profunda, principalmente na legitimidade dos representantes dos atores envolvidos diretamente com a pesca, para poder promover uma nova base de governança.

Mesmo sendo eleitos de forma legítima e participativa, os projetos não obtiveram o impacto esperado. Recomenda-se que se invistam no fortalecimento e na consolidação de um arranjo institucional liderado pelas instituições proponentes atuantes na região, no caso, as empresas de PG. Recomenda-se, também, investir fortemente numa maior participação social por meio de metodologias participativas, de forma gradativa e contínua. Para isto, é necessário elevar o nível de consciência e empoderamento das comunidades para que estas possam se inserir em um processo direcionado à manutenção da tradição e cultura local, conservação dos recursos naturais e melhoria da renda e qualidade de vida. Ainda neste contexto, é determinante a formação de equipes multidisciplinares, de maneira que as diferentes percepções do conhecimento possam atuar de forma integrada e complementar na elucidação de questões complexas que envolvem

comunidades pesqueiras.

Uma reflexão crítica desse processo no Baixo-Sul da Bahia nos leva a crer que a rede colaborativa criada entre diferentes instituições parceiras não teve continuidade até onde se sabe. A característica de compensação no curto período de tempo (ação pontual) aliada à falta de interação entre as lideranças pesqueiras (principalmente, devido a conflitos de territórios pesqueiros) e, ainda, às trocas constantes de gestores parceiros, sem dúvida, agravaram a continuidade de ações.

Outra crítica que se faz é ao DRP. Mesmo sendo uma metodologia inovadora para a reflexão e conscientização da realidade das comunidades envolvidas, esta pode não ter sido a melhor opção de abordagem. A expectativa gerada nas comunidades foi considerada alta em relação à possibilidade de resolução, a curto prazo, de todas as demandas levantadas. O tempo de execução do DRP e eleição dos projetos durou cerca de 11 meses, o que é considerado incompatível com as expectativas geradas nas comunidades, sendo necessário um horizonte de, no mínimo, cinco anos, aliado a ações multisetoriais, para atender às demandas levantadas no DRP.

No entanto, a estratégia e enfoque adotados para intervir no contexto das pescarias artesanais se mostraram eficientes e viáveis na possível superação da crise por meio da integração de parceiros institucionais. Consequentemente, novas posturas são esperadas de empresas de PG que atuam nas regiões costeiras para que possam desempenhar e apoiar a gestão e desenvolvimento das pescarias artesanais, baseados na participação.

Por fim, recomenda-se, que sejam feitos esforços para a consolidação de um arranjo institucional contínuo com elevado nível de consciência e a promoção de mais espaços de discussão com os pescadores, fortalecendo o capital social e, assim, avançar no desenvolvimento das comunidades pesqueiras daquela região.

Referências

- ALENCAR, C.M. Tensões entre pesca, turismo e exploração de gás, reconfigurando ruralidade na ilha de Boipeba – BA. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 23, p. 1-18, jul. 2011. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/made/article/view/19578>. Acesso em: 27 set. 2012.
- ARMITAGE, D.R.; PLUMMER, R.; BERKES, F.; ARTHUR, R.I.; CHARLES, A.T.; DAVIDSONHUNT, I.J.; DIDUCK, A.P.; DOUBLEDAY, N.C.; JOHNSON, D.S.; MARSCHKE, M.; MCCONNEY, P.; PINKERTON, E.W.; WOLLENBERG, E.K. Adaptive co-management for social-ecological complexity. **Front. Ecol. Environ.**, v. 7, n. 2, p. 95-102, 2009.
- ARNS, P.C. Um olhar sobre os dispositivos de governança. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2; v. 29, n. 1, p. 121-131, jan./2009 a jun./2010.
- BEGOSSI, A. Temporal stability in fishing spots: conservation and co-management in Brazilian artisanal coastal fisheries. **Ecology and Society**, v. 11, n. 1, p. 5-2, 2006.
- BEGOSSI, A. (Org.). **Ecologia de pescadores da Mata Atlântica e da Amazônia**. São Paulo: Hucitec: Nepam/Unicamp: Nupaub/USP: Fapesp, 2004.
- BROWN, D; STAPLES D.; FUNGE-SMITH, S. Mainstreaming fisheries co-management in the Asia-Pacific. In: APFIC REGIONAL WORKSHOP ON MAINSTREAMING FISHERIES CO-MANAGEMENT IN ASIA-PACIFIC SIEM REP Cambodia, 9-12 August 2005, Cambodia. **Proceedings...** Cambodia: APFIC, 2005.
- BUNCE, L., TOWNSLEY, P., POMEROY, R., POLLNAC, R. **Socioeconomic manual for coral reef management**. Townsville: Global Coral Reef Management Network, NOAA, IUCN, 2000 180p.
- CAMPBELL, J.; SALAGRAMA, V. New approaches to participation in fisheries research. In: **FAO Fisheries Circular**, n. 965. Italy: FAO, 2001.
- CHAMBERS, R. 'Rural appraisal: rapid, relaxed and participatory'. **IDS Discussion Paper** No. 311. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, 1992.
- CHEONG, S.M. A new direction in coastal management. **Marine Policy**, n. 32, 1090–1093, 2008.
- CORDELL, J. Social marginality and sea tenure in Bahia. In: _____ (Ed.). **A sea of small boats**. Massachussets: Cambridge, 1989. p. 1-16.
- _____. Carrying capacity analysis of fixed-territorial fishing. **Ethnology**, v. XVII, n. 1, p. 1-24, 1978.
- CORDIOLI, S. Enfoque participativo no trabalho com grupos. In: BROSE, M. (Org.). **Metodologias participativas: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. p. 21-42.
- CUNHA, E. J. **Políticas públicas e capital social para o desenvolvimento local da pesca e da aquicultura no Vale do Piancó - Paraíba (2003 – 2007)**. 2009. 81p. Dissertação (Mestrado) – Extensão Rural e Desenvolvimento, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2009.
- DIEGUES. A.C.S. **Povos e mares: leitura em sócio-antropologia marítima**. São Paulo: NUPAUB-USP, 1995. 269p.
- EL PASO & SOMA. **Projeto de compensação da atividade pesqueira: relatório descritivo fase II – DRP (revisão 01)**. 2007.
- FAO. **Análisis socioeconómico y de género: manual para el nivel de campo**, 2001, 140p.
- GEILFUS. F. **80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación**. San Salvador: IICA/GTZ, 1997.

GERHARDINGER, L.C.; FREITAS, M. O.; MEDEIROS, R. P.; GODOY, E. A.; MARENZI, R. C.; SILVA, M. H. **Conhecimento ecológico local e biodiversidade marinha no planejamento de áreas marinhas protegidas: uma análise crítica.** IBAMA/PNDPA, 2007. Disponível em: www.ibama.gov.br/pndpa/download.php?id_download=67. Acesso em: 07 set. 2013.

HILBORN, R. Reinterpreting the state of fisheries and their management. **Ecosystems**, n. 10, p. 1362-1369, 2007.

_____. PARRISH, J. K.; LITTLE, K. Fishing rights or fishing wrongs? **Reviews in Fish Biology and Fisheries**, v.15, n. 3, p. 191-199, 2005.

IBAMA/CGPEG/DILIC. A Interferência das Atividades Marítimas de Exploração de Petróleo e Gás na Pesca Artesanal: Exigências do Licenciamento Ambiental, 2010. Disponível em ANP: http://www.anp.gov.br/brnd/round9/round9/guias_R9/perfuracao_R9/pesca.htm. Acesso em: 19 jan. 2011.

ISAAC, V.J.; SANTO, R.V.E.; BENTES, B.; FREDOU, F.L.; MOURAO, K.R.M.; FREDOU, T. An interdisciplinary evaluation of fishery production systems off the state of Para in North Brazil. **J. Appl. Ichthyol**, n. 25, p. 244–255, 2009.

JENTOF, S.; McCAY, B.J. User participation in fisheries management. Lessons drawn from international experiences. **Marine Policy**, n. 19, p. 227-246, 1995.

KALIKOSKI, D; NETO, J.D; THÉ, A.P.G; RUFFINO, M.L; FILHO, S.M. **Gestão compartilhada do uso sustentável de recursos pesqueiros: refletir para agir.** Brasília, IBAMA, 2009. 184p.

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura. **Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura**, Brasil, 2011. Disponível em: http://www.mpa.gov.br/images/Docs/Informacoes_e_Estatisticas/Boletim%20MPA%202011FINAL3.pdf. Acesso em: 01 nov. 2013.

_____. **Boletim do Registro Geral da Atividade Pesqueira** – RGP, Brasil, 2012. Disponível em: <http://www.mpa.gov.br/images/Docs/Pesca/Boletim%20do%20Registro%20Geral%20da%20Atividade%20Pesqueira%20-%202012%281%29.pdf> Acesso em: 11 set. 2013.

_____. **Lei Nº 9.445, de 14 de março de 1997.** Concede subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais. Brasil, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9445.htm. Acesso em: 01 out. 2012.

_____. **Instrução Normativa nº 2 de 27 de Janeiro de 2010**, Estabelece o método de cálculo das cotas anuais de combustível, quantificada em litros, por modalidade de pesca. 2010. Disponível em: <http://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=78355>. Acesso em: 01 out. 2012.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.** New York: Cambridge University Press, 1990.

PIRAUX, M.; AZEVEDO, S. G.; TONNEAU, J-P. Os mediadores, os políticos e a sociedade civil: a realidade e os limites da governança territorial. O caso do território do TASPP no Nordeste brasileiro. **Revista Raizes**, v. 28, ns. 1 e 2; v. 29, n. 1, p. 97-108, jan./2009 a jun./2010.

POOS, J.J.; QUIRIJNS, F.J.; RIJNSDORP, A.D. Spatial segregation among fishing vessels in a multispecies fishery—ICES. **Journal of Marine Science**, n. 67, p. 155-164, 2010.

POMEROY, R. S.; RIVERA-GUIEB, R. **Fishery co-**

management : a practical handbook. Canada: International Development Research Centre (IDRC), 2005. Disponível em: <http://www.idrc.ca/openebooks/184-1/#>. Acesso em: 06 out. 2013.

PORTO, A.C.C.H; PORTO, R.A.P; BONE, R.B. Licenciamento das atividade de exploração e produção de petróleo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS – PDPETRO, 4., 2007, Campinas. **Anais...** Campinas/SP: ABPG, 2007.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano de 2000**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>. Acesso em: 19 jan, 2011.

SEIXAS, C.S.; KALIKOSKI, D.C.; ALMUDI, T.; BATISTA, V.S.; COSTA, A.L.; DIOGO, H.L.; FERREIRA, B.P.; FUTEMMA, C.R.T.; MOURA, R.L.; RUFFINO, M.L.; SALLES, R.; THÉ, A.P.G. Gestão compartilhada do uso de recursos pesqueiros no Brasil: elementos para um programa nacional. **Ambiente & Sociedade**, v. 14, n. 1, p. 23-44, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414753X2011000100003&lng=en&lng=pt. Acesso em: 26 set. 2012.

_____; _____. Gestão participativa da pesca no Brasil: levantamento das iniciativas e documentação dos processos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 20, dez. 2009. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/made/article/view/12729>. Acesso em: 27 set. 2012.

SILVA I. R.; SILVA, S. B. M. Caracterização geo-ambiental e de ocupação das praias da costa do dendê, litoral sul do estado da Bahia. **Geosul**, Florianópolis, v. 22, n. 44, p 27-46, jul./dez. 2007.

SILVANO, R.A.M. Pesca artesanal e etnoictiologia. In: BEGOSSI, A. (Org.). **Ecologia de pescadores da Mata Atlântica e da Amazônia**. São Paulo: Hucitec: Nepam/Unicamp: Nupaub/USP: Fapesp, 2004. p. 187-222.

VILARDO, C. **Avaliação ambiental de pesquisas sísmicas marítimas no Brasil**: evolução e

perspectivas. 2007. 228p. Dissertação (Mestrado) – Área de Concentração Planejamento Ambiental / Programa de Planejamento Energético, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

VOS, B.; TATENHOVE, J.P.M.V. Trust relationships between fishers and government: new challenges for the co-management arrangements in the Dutch flatfish industry. **Marine Policy**, n. 35, 218–225, 2011.

Notas

1 A El Paso Óleo e Gás do Brasil será denominada El Paso daqui por diante, para fins de simplificação.

2 Bloco Camamu Almada. Denominação dada pela Agência Nacional de Petróleo para nomear as áreas produtivas de petróleo e gás, leiloadas em 2000.





Waldecy Rodrigues (UFT)*
Keile Aparecida Beraldo (UFT/UFRGS)**
Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto (PGDR/
UFRGS)***
Luécia Pereira Silva (UFT)****
Luiz Norberto Lacerda Magalhães Filho (IFTO)*****

*Graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) com mestrado em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), Doutorado em Ciências Sociais - Estudos em Desenvolvimento Comparado - (UnB) e Pós-Doutorado em Economia (UnB). Atualmente é professor adjunto do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional, do Doutorado em Biodiversidade e Biotecnologia (Bionorte) e Pró Reitor de Pesquisa e Pós Graduação da Universidade Federal do Tocantins. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Interfaces entre Economia e Meio Ambiente, Desenvolvimento Regional e Urbano e Desenvolvimento Econômico Comparado.
Endereço: Universidade Federal do Tocantins, Campus de Palmas - TO / Departamento de Economia. Av. NS 15, Alameda C No 14 Bloco II. Centro. CEP: 77020-210 - Palmas, TO.
E-mail: waldecy@uft.edu.br

** Graduada em Economia, Mestre em Ciências do Ambiente, Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural PGDR/UFRGS, Professora de Economia e Administração Rural do Curso de Agronomia do Campus de Gurupi da Universidade Federal do Tocantins.
Endereço: Fundação Universidade Federal do Tocantins. Campus Universitário de Gurupi Rua Badejós 69/72. Centro. CEP: 77402970 - Gurupi, TO.
E-mail: keile@uft.edu.br

*** Possui graduação em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1975), mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1978), doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1994) e pós-doutorado pela Université de Paris X, Nanterre (2002). Atualmente é Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Consultor ad hoc da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul, Consultor da Fundação de Amparo à

GESTÃO SOCIAL E CAPACIDADES INSTITUCIONAIS NO TERRITÓRIO RURAL BICO DO PAPAGAIO – TOCANTINS

Social Management and Institutional Capacities in
Rural Territory Bico do Papagaio – Tocantins
Gestión Social y las Capacidades Institucionales en el
Territorio Rural Bico do Papagaio – Tocantins

Pesquisa do Estado de Alagoas, colaborador sem vínculo do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Revisor de periódico da Ensaios FEE, Revisor de periódico da Revista de Economia e Sociologia Rural e Membro de comitê assessor da Mercosul. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economias Agrária e dos Recursos Naturais. Atua, principalmente, nos seguintes temas: Economia, Política Econômica, Bovinocultura de corte, Produtividade, Tecnologia e Regionalização. Professor Adjunto do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR/UFRGS.
Endereço: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Ciências Econômicas. Av. João Pessoa, 31 - Sala 301 Centro. CEP: 90040-000, Porto Alegre - RGS
E-mail:mielitz@ufrgs.br.

**** Graduando em Engenharia Ambiental (UFT). Mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal do Tocantins. Tem experiência na área de Recursos Hídricos, com ênfase em Economia Ambiental, atuando principalmente na Gestão de Recursos Hídricos, além de já ter desenvolvido pesquisas na área de Economia Ambiental, Logística e Desenvolvimento Regional. Professor do IFTO Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Dianópolis Tocantins. Consultor de projetos em Desenvolvimento Territorial e uso de água.
Endereço: Av. João Pessoa 31. PGDR / UFRGS. CEP: 90040-000 Porto Alegre – RS

E-mail: luizlnf@gmail.com

*****Engenheira Agrônoma formada pela Universidade de Rio Verde (1997), pós-graduada em Agronegócio, pela UFT (2011) e mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, pela UFT (2011). Doutorado em andamento em Biodiversidade e biotecnologia - Rede Bionorte (Conceito CAPES 4). Universidade Federal do Amazonas, UFAM, Brasil. Orientador: Waldecy Rodrigues.
Endereço: Universidade Federal do Tocantins, Campus de Palmas - TO / Departamento de Economia. Av. NS 15, Alameda C No 14 Bloco II. Centro. CEP: 77020-210 - Palmas, TO.
E-mail: lueciapereira@uft.edu.br.

Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar o desenvolvimento sustentável do território rural do Bico do Papagaio – Tocantins, a partir do Índice de Capacidade Institucional, utilizando a concepção de Amartya Sen. Para tanto, utilizou-se a metodologia inspirada nesse autor, com a aplicação de um conjunto de questionários. O Território compreende 25 (vinte e cinco) municípios, e foram aplicados um total de 30 (trinta) questionários em 20 (vinte) cidades diferentes. O Índice de Capacidade Institucional apresentado, numa escala 0 a 1, foi de 0,356, considerado como médio baixo, sendo que a gestão do colegiado recebeu maior pontuação entre os entrevistados, e os mecanismos de solução de conflitos, a menor. Assim, pode-se afirmar que a capacidade de mobilização institucional do território influencia no seu desenvolvimento. Os resultados nos levam a concluir que o desenvolvimento do Território Rural do Bico do Papagaio deve estar atrelado não só a políticas públicas, mas, também, a ações locais que precisam ser fortalecidas e estimuladas.

Palavras-chave

Território. Desenvolvimento Rural. Capacidade Institucional.

Abstract

This paper aims at analyzing the sustainable development of rural areas of Tocantins, Parrot's beak from the index of institutional capacity within the conception of Amartya Sen. To this end, we used the methodology, inspired by Amartya Sen, with the application of a set of questionnaires. The territory comprises 25 (twenty five) municipalities, have been applied to a total of 30 (thirty) questionnaires in 20 different cities. Institutional capacity index presented on a scale 0 to 1, was considered to be low average 0.356. Being collegiate management received the highest score among respondents, and

mechanisms of conflict resolution the smallest. Thus, we can affirm that the ability of institutional mobilization and country influences in his development. The results lead us to conclude that the development of the Rural Territory of the Parrot's beak, must be coupled not only to public policy, but also, the local actions that need to be strengthened and encouraged.

Keywords

Territories. Rural Development. Institutional Capacity.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar el desarrollo sostenible de las zonas rurales del Pico del Loro - Tocantins, en el Índice de Capacidad Institucional en el diseño de Amartya Sen. Para ello, la metodología, inspirada por Amartya Sen, con la aplicación de una serie de cuestionarios. El territorio comprende 25 (veinticinco) condados, un total de treinta (30) cuestionarios se administraron en veinte ciudades diferentes. Capacidad Institucional Índice que aparece en 0-1, fue 0,356, considerado medio bajo. Desde la gestión de la universidad recibió la puntuación más alta entre los encuestados, y los mecanismos para la resolución de conflictos en lo más mínimo. Por lo tanto, se puede afirmar que la capacidad de movilizar el territorio institucional, influyen en su desarrollo. Los resultados nos llevan a concluir que el desarrollo de Pico Territorio Rural de Parrot, debe estar vinculada no sólo a la política pública, sino también las acciones locales que necesitan ser fortalecidos y alentados.

Palabras clave

Planificación, Desarrollo Rural, Capacidad Institucional.

1. Introdução

Este artigo é parte do resultado do projeto de pesquisa Avaliação da Efetividade do Programa Desenvolvimento Sustentável de Território Rural do Bico do Papagaio – TO, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário MDA/SDT – Gestão de Territórios Rurais, desenvolvido pelo Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional UFT – Universidade Federal do Tocantins, de 2010 a 2013.

Este texto, sem querer esgotar o tema, oferece algumas contribuições para a discussão sobre desenvolvimento rural. Tais contribuições se dão a partir de análise de regiões com altos índices de pobreza e miséria no campo e que buscam o enfrentamento desses problemas por meio das políticas de desenvolvimento territorial adotadas pelo governo brasileiro, a partir de 2003.

Segundo Schneider *et al.* (2010), ruralidade e desenvolvimento estão entre os principais temas que contribuíram para a renovação das pesquisas e investigações sobre os processos sociais rurais nos anos recentes. Em vários países da América Latina, assim como no Brasil, a partir de meados da década de 1990, assiste-se a uma renovação nas discussões e abordagens sobre a ruralidade e os processos de desenvolvimento. Com isso, tal tema volta a ganhar espaço nas agendas de pesquisa dos cientistas sociais e a atrair considerável atenção dos *policy makers*.

A natureza do enfoque territorial em diferentes abordagens pode implicar em possíveis vinculações com o desenvolvimento rural, já que território com seu conjunto de elementos tem sido um dos eixos centrais de política pública de desenvolvimento rural, desde o final dos anos 1990. Mas, no Brasil, essas análises ganharam uma nova roupagem, a partir de 2003, com a implementação de programas territoriais, como o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), em 2003, e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), em

2008, ambos de abrangência nacional.

Para Schneider *et al.* (2010), os territórios rurais imersos em processos sociais e econômicos vêm sendo apresentados com uma abordagem diferenciada nos estudos sobre desenvolvimento rural. Diante desse fato, este trabalho está inserido na concepção de desenvolvimento rural e busca acompanhar as ações implementadas, com este fim, no Território do Bico do Papagaio no estado do Tocantins.

A concepção sobre desenvolvimento rural assume conotações diferentes, conjugando os conceitos de participação, território e desenvolvimento, elementos que caracterizam uma nova perspectiva de desenvolvimento – o desenvolvimento territorial. Esse novo enfoque evidencia uma tentativa de romper com as políticas tradicionais de desenvolvimento rural, caracterizadas como centralizadas e setoriais (ROCHA, 2010).

A atual perspectiva sobre política de desenvolvimento rural, baseada na abordagem territorial, reflete, em grande parte, um cenário de críticas ao conjunto de políticas públicas de desenvolvimento até então adotadas, particularmente no meio rural, bem como um processo de revalorização da agricultura familiar e da sua importância socioeconômica na construção de uma nova proposta de desenvolvimento. Nesse contexto, se insere, também, um debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, em especial, nos espaços menos desenvolvidos (ROCHA, 2010).

De acordo com a SDT/MDA – Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a capacidade institucional medida pelo ICI – Índice de Capacidade Institucional refere-se às condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas do Território – considerando seu arranjo político-institucional – e às organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal/social, para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos seus projetos. Especificamente, sobre as organizações de

gestão dos territórios rurais, a compreensão das Capacidades Institucionais deve considerar as principais áreas de desenvolvimento institucional, no marco da política de desenvolvimento rural sustentável.

Mas até que ponto a capacidade institucional do território pode interferir no seu desenvolvimento? Este trabalho parte da hipótese de que existe uma relação entre o desenvolvimento do território e a sua capacidade de mobilização institucional.

Um dos méritos da abordagem das capacitações é, justamente, a necessidade de tratar dessa questão de modo explícito e não escondê-la. Na realidade, as recentes transformações nas políticas públicas, com a introdução de uma série de mecanismos institucionais de participação, representaram uma mudança institucional significativa. Contudo, os impactos desses novos desenhos institucionais ainda não estão claros e são bastante diferenciados em cada região do país, o que justifica serem analisados nos seus contextos particulares, como é o caso do Território do Bico do Papagaio no Tocantins.

O apoio da SDT ao desenvolvimento dos territórios rurais está baseado na utilização de diferentes estratégias e instrumentos para atingir os seus objetivos, pautado na abordagem territorial enquanto referência conceitual. O desenvolvimento sustentável dos territórios é compreendido como “[...] um processo que articula, de maneira integrada, as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental” (BRASIL, 2005, p. 12).

A participação social é, também, um aspecto básico do Programa, que tem como um de seus objetivos específicos promover e apoiar a “[...] gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais” (BRASIL, 2005, p. 7), focando, principalmente, nos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e nas populações rurais tradicionais.

Segundo documento do MDA

(BRASIL, 2005, p. 7), a estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais envolve um conjunto de ações cujo objetivo geral é “[...] promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural”. As institucionalidades são entendidas como espaços (novos ou já existentes) que possibilitam o diálogo entre o Estado e a sociedade civil.

Diante das questões apontadas, o objeto principal deste trabalho é analisar o desenvolvimento sustentável do Território do Bico do Papagaio, no estado do Tocantins, a partir do ICI (Índice de Capacidade Institucional).

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução, que realiza uma breve problematização e contextualização da área de estudo, bem como seu objetivo. Na segunda seção, faz-se uma breve apresentação sobre o referencial teórico referente à abordagem do desenvolvimento, do desenvolvimento rural e ao enfoque territorial do desenvolvimento. Na terceira, apresenta-se a metodologia e, por fim, na quarta seção, discutem-se os resultados do acompanhamento da gestão de territórios, obtidos a partir da aplicação de questionário, conforme metodologia da SDT/MDA.

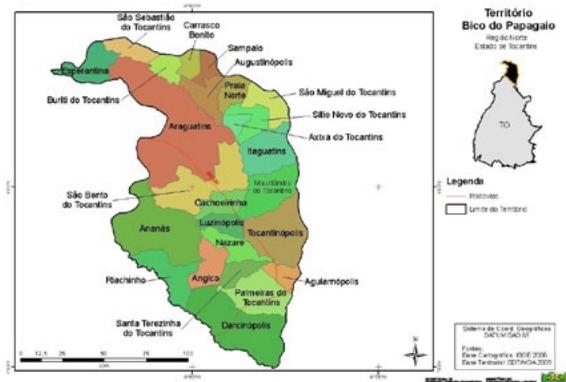
1.1 O território do Bico do Papagaio

O Bico do Papagaio é uma região localizada no extremo norte do Estado do Tocantins, entre os Estados do Pará e do Maranhão. Possui uma situação geográfica peculiar, pois está cercada por dois grandes rios, o Araguaia e o Tocantins, cujo formato da confluência, segundo a população local, inspirou o nome do lugar, conforme demonstra a Figura 1.

O Território da Cidadania Bico do Papagaio – Tocantins abrange uma área de 15.852,60 Km², sendo composto por 25 municípios. Está inserido no ecossistema de transição entre a Floresta Amazônica e o Cerrado, comumente chamado de Pré-Amazônia ou Zona de ocorrência

de Babaçuais, delimitado pelos rios Tocantins e Araguaia. É uma área de ocupação recente e sua população migrou, principalmente, do Maranhão e Piauí durante os anos 60 e 70. De acordo com os dados do MDA/SDT (2009), a população total do território é de 179.238 habitantes, dos quais 61.012 vivem na área rural, o que corresponde a 34,04% do total. Possui em torno de 7.406 agricultores familiares, 5.644 famílias assentadas e uma terra indígena. Seu IDH médio é 0,62, sendo considerado abaixo da média estadual que é de 0,756 e da nacional de 0,718. As principais fontes de renda são a pecuária bovina, produção leiteira e agricultura de subsistência, com destaque para a dependência da agricultura familiar, tendo sofrido forte influência exercida pelos movimentos sociais (RODRIGUES, 2010; ROCHA, 2011).

Figura 1 – Mapa de localização do Bico do Papagaio, em Tocantins



Fonte: Base Cartográfica IBGE (2004); Brasil (2013).

2. Desenvolvimento rural e a abordagem das capacitações

Para Miranda e Tibúrcio (2013), no Brasil, o debate atual sobre o desenvolvimento rural e, recentemente, sobre desenvolvimento territorial fundamenta-se, entre outros aspectos, na observação da persistente interligação entre pobreza rural e desigualdade social e regional,

e enquadra-se na discussão mais ampla sobre desenvolvimento econômico e sustentabilidade. Elementos importantes sobre a situação atual da pobreza no Brasil, nos meios urbano e rural, foram produzidos pelo Censo Demográfico de 2010 e apresentados por Bonnal (2013) que identificou os principais determinantes da pobreza no meio rural brasileiro, sendo eles: (i) a falta de terra; (ii) insuficiência de capacidades humanas; (iii) ausência de outras formas de capital; (iv) acesso e participação limitados nos mercados; (v) privação de renda e de acesso aos serviços básicos; (vi) carência de infraestruturas; e (vi) escassez de trabalho.

Esses mesmos elementos nos remetem à obra de Amartya Sen (2000) quando este rompe com a noção clássica de desenvolvimento ao propor a Abordagem das Capacitações, que soma dimensões humanas aos indicadores econômicos. No entanto, Sen (2000) trata da temática “desenvolvimento” de forma mais ampla, não centrando no rural. Ele inicia o livro “Desenvolvimento como Liberdade” afirmando que “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p. 17).

O debate sobre o desenvolvimento nasce no âmbito das ciências econômicas. Até o final dos anos 1980, as perspectivas teóricas existentes consideravam que a medida do desenvolvimento de determinado país ou região resumia-se, exclusivamente, a indicadores econômicos, ou seja, eram os números do PIB e da renda per capita que determinavam se as nações configuravam-se, ou não, como desenvolvidas. Sen (2000) desconsidera a importância do crescimento econômico, dentro dessa nova perspectiva, já que, de acordo com o autor, precisa-se enxergar muito além desse parâmetro, como, por exemplo, valorizar o direito à participação nas decisões políticas.

Para o autor, a condição de desenvolvimento é alcançada quando a sociedade oferece capacitações (capital disponível), intitamentos (recursos) e funcionamento

(condições de acesso). Por isso, olhar para os problemas sociais e para o desenvolvimento, a partir de uma perspectiva diferente, se torna necessário. Sen (2000) atribui ao Estado papel fundamental no processo de desenvolvimento por ser este o principal regulador das ações dos indivíduos e principal gerenciador das oportunidades sociais vinculadas aos serviços públicos. Trata-se de uma nova visão do desenvolvimento, que extrapola o domínio da economia já que se integra a outras ciências ao vislumbrar as dimensões social, ambiental e institucional, apoiando-se em diferentes paradigmas.

Sen (2000) propõe, então, um modelo que possibilite aos indivíduos terem acesso ao tipo de vida que gostariam de ter. Ao relacionar bem-estar e desenvolvimento, o autor afirma que a liberdade de participação ou dissensão política ou as oportunidades de receber educação básica são ou não são “conducentes com o desenvolvimento”, e que o padrão ou a qualidade de vida não se mede pela posse de um conjunto de bens, nem pela qualidade a eles inerente, mas reside nas capacidades dos indivíduos de utilizar esses bens para obter satisfação ou felicidade.

Oliveira (2010) destaca que a Abordagem das Capacitações, desenvolvida por Amartya Sen, tem bastante afinidade com a metodologia estabelecida para a elaboração do IDH e, também, dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD (publicado desde 1995). Por outro lado, a operacionalização dessa abordagem, tendo em vista a complexidade inerente de se trabalhar com múltiplas variáveis na composição de índices de desenvolvimento, pode ser considerada como em pleno desenvolvimento e com vasto campo potencial de aplicação nas mais diversas áreas. Apesar das críticas, neste trabalho, entende-se que a abordagem das capacitações, em conjunto com a abordagem territorial podem nos auxiliar a responder o objetivo aqui proposto.

2.1 Abordagem territorial do desenvolvimento rural

Favareto (2007) ressalta que os programas de pesquisa e as iniciativas públicas de desenvolvimento rural são, profundamente, marcados por uma lógica territorial. Os estudos sobre a performance diferenciada de áreas rurais mostraram, de forma clara, como as dinâmicas que respondem por sua direção obedecem a fatores desta ordem. Segundo o autor, para os estudos dos fenômenos relativos ao desenvolvimento rural, torna-se imprescindível uma abordagem territorial.

Porém, o projeto de transformação do rural brasileiro depende, ainda, da construção de uma articulação política entre os setores comprometidos com estratégias territoriais de produção e de desenvolvimento. Desse modo, a abordagem territorial do desenvolvimento pressupõe, ao mesmo tempo, a ação sobre o espaço e a mudança das relações sociais nele existentes, portanto, com objetivos instrumentais e práticos. Para Perico (2009), a aplicação de estratégias referentes ao enfoque territorial para o desenvolvimento rural vem resultando na geração de políticas públicas que trazem transformações significativas ao fatigado modelo de desenvolvimento rural que mostrou suas grandes limitações para enfrentar e solucionar as condições de desigualdade, deterioração ambiental e a baixa governabilidade no meio rural latino-americano.

De acordo com Schneider e Tartaruga (2005), para se utilizar o território na perspectiva do desenvolvimento, é necessário estabelecer a diferença entre o seu significado conceitual ou analítico e o seu significado instrumental ou prático. No primeiro, é necessário que se estabeleçam referências teóricas e epistemológicas e posterior experimentação empírica e reconstrução da sua forma abstrata e analítica. No segundo, não é preciso estabelecer as mesmas prerrogativas, podendo-se falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial, quando se refere aos processos ou contextos

de um determinado espaço demarcado por diferentes atributos.

Muitos autores destacam que a participação social é considerada fundamental para o sucesso da política pública territorial, não apenas no sentido de democratizar a gestão das políticas públicas e aproximá-las do público alvo, mas, também, no sentido de fortalecer a capacidade de auto-organização dos atores, do seu empoderamento no exercício pleno da cidadania e dos seus direitos, na medida em que estes participam, de maneira decisiva, na definição dos rumos do desenvolvimento nos territórios em que vivem (TEIXEIRA ROCHA; FILIPPI, 2008).

Entende-se por políticas públicas as ações que determinam o padrão de proteção social, promovidas pelo Estado e voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas públicas repercutem tanto na economia como nas sociedades, o que atesta Perico (2009) ao acompanhar o universo rural, quando observa que mudanças vêm ocorrendo na economia dos territórios. Segundo o autor, a integração dos espaços, na maior parte dos territórios, tem resultado num processo de modificação da economia rural, de forma que mais da metade da renda das populações rurais depende de atividades não agropecuárias, muitas vezes, resultado de políticas públicas implementadas nesses territórios, por meio de projetos que buscam o desenvolvimento territorial.

De acordo com Perico (2009), a concepção de território rural, adotada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, ainda está em construção. Porém, a adoção do desenvolvimento territorial como estratégia de execução do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, como componente fundamental da Agenda Social do Governo Federal, acarretou em uma grande visibilidade do Programa, bem como acelerou o processo de articulação de políticas públicas e o

fortalecimento institucional e desenvolvimento do capital social.

Delgado e Leite (2011) consideram muito recente a experiência brasileira de implementação de políticas de desenvolvimento territorial no meio rural; portanto, examinar os arranjos institucionais (as novas institucionalidades¹) construídos para viabilizar o desempenho de ações públicas dessa natureza pode, ainda, nos conduzir a uma reflexão não muito rica sobre o assunto. Mas, quando se trata de território e instituições, deve-se buscar uma explicação institucional para o desenvolvimento.

A abordagem territorial, também, requer a análise das instituições em torno das quais a interação social é organizada. Dentro dessa concepção, se entende que a abordagem territorial do desenvolvimento incentiva o estudo dos mecanismos de governança pública subjacente à composição e ao desempenho de desenvolvimento em torno da seguinte questão: eles são capazes de oferecer oportunidades, inovação organizacional e incentivar o empreendedorismo nos setores privado e público em suas regiões (ABRAMOVAY, 2006).

Segundo Favareto (2010), para as instituições, é importante, e muito, tratar de políticas públicas territoriais de desenvolvimento rural. O problema que envolve mudança institucional repousa, especialmente, nas instituições informais e nos conflitos entre instituições e organizações. Favareto (2010) ressalta que existem dificuldades dos Estados e governos locais em operarem com a nova visão de desenvolvimento rural, surgida da evolução, nas últimas três décadas, de estudos e orientações de políticas, já que o desenvolvimento territorial adota o mesmo enfoque do regional, realizando investimentos em áreas mais vulneráveis (ou menos desenvolvidas), sem que a escala geográfica seja a região. As desigualdades nas próprias regiões são visíveis, e aquelas em melhores condições, têm aproveitado mais das políticas regionais. Assim, as políticas públicas de desenvolvimento (em todas as suas dimensões)

são focalizadas em territórios definidos de acordo com características comuns, propostas pelo MDA (BRASIL, 2005).

3. Metodologia

Durante a execução do projeto (2010 a 2013), foram coletados dados por meio da aplicação de questionários desenvolvidos de acordo com a metodologia proposta pela SDT/MDA. Esse questionário faz parte de um conjunto de três questionários (Capacidades Institucionais, Acompanhamento da Gestão dos Colegiados Territoriais e Avaliação de Projetos de Investimento) que formam os Indicadores das Capacidades Institucionais. Neste caso, foi aplicado somente 01 (um) questionário por cidade, respondido por uma pessoa que tivesse conhecimento do conteúdo abordado. No caso do Território Rural do Bico do Papagaio, foi aplicado um total de 30 (trinta) questionários em vinte cidades diferentes. Dado que o Território em questão compreende 25 (vinte e cinco) municípios, em 05 (cinco) deles a aplicação não foi realizada.

As áreas identificadas para o cálculo do Índice de Capacidades Institucionais foram: Gestão dos Conselhos, Capacidade das Organizações, Serviços Institucionais Disponíveis, Instrumentos de Gestão Municipal, Mecanismos de Solução de Conflitos, Infraestrutura Institucional e, por fim, Iniciativas Comunitárias e Participação. Cada uma dessas áreas permite conhecer as capacidades das organizações nos territórios, bem como estabelecer diferenças entre eles.

- **Gestão dos Conselhos** – refere-se à gestão dos conselhos territoriais e atuação na análise dos projetos. Analisa os componentes sociais e ambientais dos projetos, a atuação em busca por fontes de financiamento e a promoção da integração dos projetos.
- **Capacidade das Organizações** – enfatiza a capacidade de gestão das organizações presentes e atuantes no território, tais como: cooperativas, grupos de mulheres, cadeias produtivas, acordos de comercialização, prestadores de serviços tecnológicos, organizações comunitárias, entre outras.
- **Serviços Institucionais disponíveis** – relacionam-se aos serviços prestados pelas organizações nos territórios, tais como: assistências técnicas, apoio tecnológico, informações sobre preços etc.
- **Instrumentos de Gestão Municipal** – referem-se aos instrumentos disponíveis nos municípios para o desenvolvimento de sua gestão, tais como: ordenamento de uso do solo, uso de produtos perigosos, manejo de dejetos, normas sobre impactos ambientais, mapeamento de zonas de risco, planos de gestão, projetos e estratégias de coordenação com instituições federais e estaduais.
- **Mecanismos de Solução de Conflitos** – dizem respeito aos mecanismos e instâncias utilizadas nos municípios dos territórios para solução dos conflitos, bem como fazem referência aos movimentos e expressões sociais presentes nos territórios, tais como: autoridades locais, comitês comunitários, organizações fora do município e mobilizações de grupos locais.
- **Infraestrutura Institucional** – refere-se à existência de infraestrutura pública para o desenvolvimento de atividades econômicas, sociais, culturais e políticas, nos territórios.
- **Iniciativas Comunitárias** – correspondem à expressão política territorial, refletindo os diferentes tipos de iniciativas das organizações sociais frente aos diferentes temas de importância para o desenvolvimento territorial, assim como a capacidade da população em estabelecer alianças para defender seus interesses, em especial, projetos e alianças para o desenvolvimento social, produtivo, cultural, ambiental, turístico, ente outros.

- **Participação** – diz respeito tanto ao grau de participação das organizações municipais, no território, quanto ao de participação dos beneficiários de projetos locais, sua demanda, elaboração e gestão.

Cada indicador de Capacidades Institucionais varia entre 0 (zero) e 1 (um), sendo que o valor 1(um) indica maior capacidade e 0 (zero), menor capacidade das instituições do território. O cálculo das Capacidades Institucionais é aferido a partir da média aritmética simples dos itens que compõem cada área de desenvolvimento institucional e padronizados, de 0 a 1, dividindo o somatório das medias de cada item pelo número total de itens. A partir dos dados que alimentam o sistema da SGE, são gerados a tabela e o gráfico com os valores que indicam maior ou menor capacidade institucional.

4. Resultados e discussão

4.1. Indicadores das capacidades institucionais

4.1.1 Acompanhamento da gestão dos colegiados territoriais

A partir dos resultados obtidos por meio da aplicação dos questionários, buscou-se demonstrar como a participação dos membros na gestão do Colegiado Rural do Território Bico do Papagaio, no estado do Tocantins, poderia influenciar no desenvolvimento daquela região. Procura-se mostrar, ainda, que gestão social implica no compartilhamento de ações e decisões entre o Estado e a sociedade civil, entendidos ambos como elementos que constituem um mesmo processo. A gestão social nos territórios ocorre através da criação e da consolidação de espaços institucionais capazes de viabilizar o diálogo e a negociação entre diferentes atores na construção de uma proposta de desenvolvimento.

Para Teixeira, Rocha e Filippi (2008), a política de desenvolvimento territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA

parte do princípio de que criará as condições necessárias para que as políticas finalísticas do MDA e de outros ministérios contribuam com o desenvolvimento rural sustentável, tenham maior eficácia. Em seus documentos referenciais afirma que desenvolve uma ação inovadora, em que os sujeitos sociais são partes integrantes do processo de elaboração, gestão e de decisão das políticas.

Ainda para Teixeira, Rocha e Filippi (2008), a SDT assumiu como missão apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e a integração de políticas públicas. Nesse sentido, o seu desafio é o de identificar e constituir institucionalmente os territórios a partir da composição de identidades regionais como elemento aglutinador e promotor do desenvolvimento sustentável.

De acordo com Rocha (2010), o Colegiado Territorial é considerado um dos espaços institucionais fundamentais em um território. A Plenária, sua instância máxima, tem um papel deliberativo e consultivo, tendo como atribuições a definição, a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território.

Após essas considerações, são apresentados os resultados do ICI que busca medir a capacidade institucional do Território do Bico do Papagaio via representação do Colegiado Territorial. Esses resultados permitem conjecturar sobre as razões, dentre as quais a participação dos representantes, o que nos ajuda a entender melhor o desenvolvimento rural do território a partir da proposta de Amartya Sen (2000), com relação ao estudo do desenvolvimento rural no Brasil.

4.1.2 Capacidades institucionais

Para melhor visualização, os indicadores de capacidade institucional gerados pelo sistema da SGE são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores de capacidade institucional do Bico do Papagaio

Indicadores de Capacidades Institucionais	0.356	Médio Baixo
1. Gestão dos Colegiados	0.572	Médio
2. Capacidades Organizacionais	0.484	Médio
3. Serviços Institucionais Disponíveis	0.264	Médio Baixo
4. Instrumentos de Gestão Municipal	0.283	Médio Baixo
5. Mecanismos de Solução de Conflitos	0.233	Médio Baixo
6. Infraestrutura Institucional	0.385	Médio Baixo
7. Iniciativas Comunitárias	0.508	Médio
8. Participação	0.399	Médio Baixo

Legenda:
 0,00 - 0,20 = Baixo
 0,20 - 0,40 = Médio Baixo
 0,40 - 0,60 = Médio
 0,60 - 0,80 = Médio Alto
 0,80 - 1,00 = Alto

Fonte: MDA/SDT SGE/CAI Território do Bico do Papagaio – Tocantins (BRASIL, 2013).

Os Índices de Capacidade Institucional apresentados foram de 0,356, em uma escala de 0 a 1, e estão entre Médio a Médio Baixo, sendo que a gestão do colegiado foi a que recebeu maior pontuação entre os entrevistados, e os mecanismos de solução de conflitos, a menor.

Com relação à Gestão dos Conselhos, os resultados demonstram como os municípios em que ocorreu a pesquisa estão organizados para atender as demandas da sociedade. Na pergunta, “Quais Conselhos e/ou Consórcios Públicos estão atuando no Município”, segundo os entrevistados, em cada município, há pelo menos um tipo de conselho atuando, com destaque para os conselhos de saúde que existem em todas as localidades pesquisadas. Os conselhos de segurança alimentar e da criança e adolescentes só não estão presentes em uma das cidades. Todos os outros conselhos têm participação significativa na região, sendo que todos estão em mais da metade dos municípios em que ocorreram as entrevistas.

Quando se trata de avaliar a Capacidade das Organizações, quanto ao nível de controle realizado pelos Conselhos Municipais na aplicação dos investimentos públicos, os resultados demonstram que seus respectivos

graus de controle sobre os investimentos públicos estão aquém do esperado pelos entrevistados. Se, por um lado, muito deles estão presentes na realidade das populações desses municípios, suas decisões, muitas vezes, por outro lado, não são consideradas pelos gestores nos momentos de tomada de decisão dos destinos dos recursos públicos. Em uma escala de um a cinco, em que um (1) significa que não há controle por parte dos conselhos, e cinco que há muito controle, a maioria das respostas ficou entre dois e três.

Quanto aos Serviços Institucionais Disponíveis, a resposta está relacionada à pergunta “Quais segmentos sociais realizam ações de apoio às áreas rurais do município”. Nesse item, os entrevistados destacaram as associações de assentados de reforma agrária, grupos religiosos, sindicatos, associações de agricultores familiares e grupos de mulheres. Se, por um lado, a existência de grupos históricos de defesa e apoio à reforma agrária e dos pequenos produtores rurais é bastante presente em todos os municípios dos entrevistados, por outro, as presenças das populações tradicionais (indígenas e quilombolas) são pontuais no território, e, por isso, foram citadas por apenas um pequeno grupo de entrevistados.

No item Instrumentos de Gestão Municipal, quanto aos investimentos municipais de estímulo ao desenvolvimento, estes são orientados por cadeias produtivas. Segundo a maior parte dos entrevistados (63%), os investimentos municipais são orientados para o fortalecimento de cadeias produtivas locais. Por enquanto, de modo geral, os resultados foram insatisfatórios.

Quanto à pergunta “Se existem acordos de venda da produção entre os produtores do município e organizações para comercialização”, pouco mais da metade dos entrevistados (53%) afirmou que em seus municípios há acordos de comercialização da produção entre os produtores e as organizações que comercializam, o que demonstra um fortalecimento das etapas das cadeias produtivas locais.

No que se refere à Infraestrutura Institucional, na questão sobre a quantidade de instituições de prestação de serviços tecnológicos (para apoio e melhoria das atividades produtivas) que existe no município, em quase todos os municípios pesquisados, a quantidade não passa de três, e em apenas um dos municípios a resposta ficou entre quatro e seis instituições dessa natureza.

Já a disponibilização de informações comerciais e de mercado aos produtores locais, segundo os entrevistados, é incipiente para boa parte dos municípios. Quando há, é fornecida por órgãos públicos municipais e/ou por órgãos de assistência técnica. Alguns entrevistados (sete) afirmam não existir tipo algum de serviço de informação, enquanto que a Internet fora observada por apenas um entrevistado como meio de busca de informações relativas ao comércio e a mercados.

Na questão “Quais os meios de divulgação das informações comerciais e de mercado no município”, os entrevistados consideraram tais formas ainda precárias, sendo o carro de som, de longe, a mais utilizada.

Quanto ao questionamento se a prefeitura possui cadastro de imóveis rurais, um

dato preocupante observado na pesquisa é que, para 73% dos entrevistados, as prefeituras de seus municípios não têm cadastro de imóveis rurais. Fato este que pode dificultar ações do município no que tange ao desenvolvimento de seus setores agrários e à resolução de conflitos agrários por parte dos atores locais.

A questão ambiental foi abordada ao se perguntar se, nos últimos dois anos, as normas de acordo com a legislação ambiental foram expedidas pela prefeitura com o propósito de garantir a conservação dos recursos naturais do município. As respostas demonstram que conservação dos recursos naturais parece, ainda, ser uma realidade distante para a totalidade da região. No geral, exemplos de ações foram lembrados por, no máximo, oito entrevistados. Somente as “instruções para o monitoramento e avaliação do patrimônio ambiental” ultrapassaram essa marca. E esta, por si só, não garante a plena conservação dos recursos naturais dos municípios.

Ao se perguntar se existem mapas das áreas degradadas e de risco de degradação no município, as respostas trazem uma informação preocupante, pois, para 70% dos entrevistados, não existem tais mapas, o que dificulta a ação do poder público na contenção de empobrecimento do solo e de desertificação no território, mesmo em uma área caracterizada por terras relativamente férteis em relação às regiões próximas, como visto anteriormente.

A questão sobre quais os mecanismos de negociação e resolução de conflitos são adotados pela sociedade civil, no município, ressalta-se a importância atribuída aos conselhos comunitários, por parte dos entrevistados. Segundo estes, os conselhos é o caminho mais utilizado pela sociedade local para a resolução de seus conflitos; em seguida, aparecem as autoridades municipais e, mais atrás, o poder judiciário.

Quando se trata da quantidade de protestos ou manifestações sociais ocorridas durante o último ano, por mais que a região tenha

tido, na segunda metade do século passado, um histórico de conflitos sociais, principalmente ligados ao setor agrário (ROCHA, 2011), segundo a percepção dos entrevistados, foram poucas as manifestações e protestos sociais recentes. A maioria dos entrevistados chegou a afirmar que não presenciou sequer um protesto ao longo do último ano.

As Iniciativas Comunitárias foram abordadas quando pedimos para indicar as estruturas existentes para as atividades culturais no município; os espaços disponibilizados para essas atividades são exceções no território. Destaque, apenas, para salões de festas, que se trata de público e atividades bastante específicos, e, na opção outros, foram citados campos de futebol, praias e balneários; sendo que os dois últimos são aproveitados, geralmente, pela população, somente em período de veraneio.

No que diz respeito à pergunta se o município possui Secretaria de Desenvolvimento Rural, ou similar, grande maioria dos entrevistados respondeu afirmativamente (93%), enquanto que 7% negaram a existência de órgãos municipais responsáveis pelo desenvolvimento territorial. Quando questionados se a Secretaria de Desenvolvimento Rural, ou similar, possui quadro de técnicos permanente, a resposta foi afirmativa, porém, ainda falta uma assessoria técnica fixa para atender às necessidades dos produtores locais (80% dos entrevistados).

Quanto à questão referente às funções desempenhadas pela Secretaria de Desenvolvimento Rural, ou similar, em seus municípios, foram destacadas “o trabalho conjunto de instituições federais e estaduais com esses órgãos”, “formulação de projetos”, seguidas pela “elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial”. Já a “assistência técnica a produtores” foi lembrada por seis dos entrevistados.

O próximo item se relaciona à Participação, com a pergunta: Quais tipos de projetos de iniciativa comunitária ou de produtores são desenvolvidos no município, sem apoio dos governos? Dentre as iniciativas

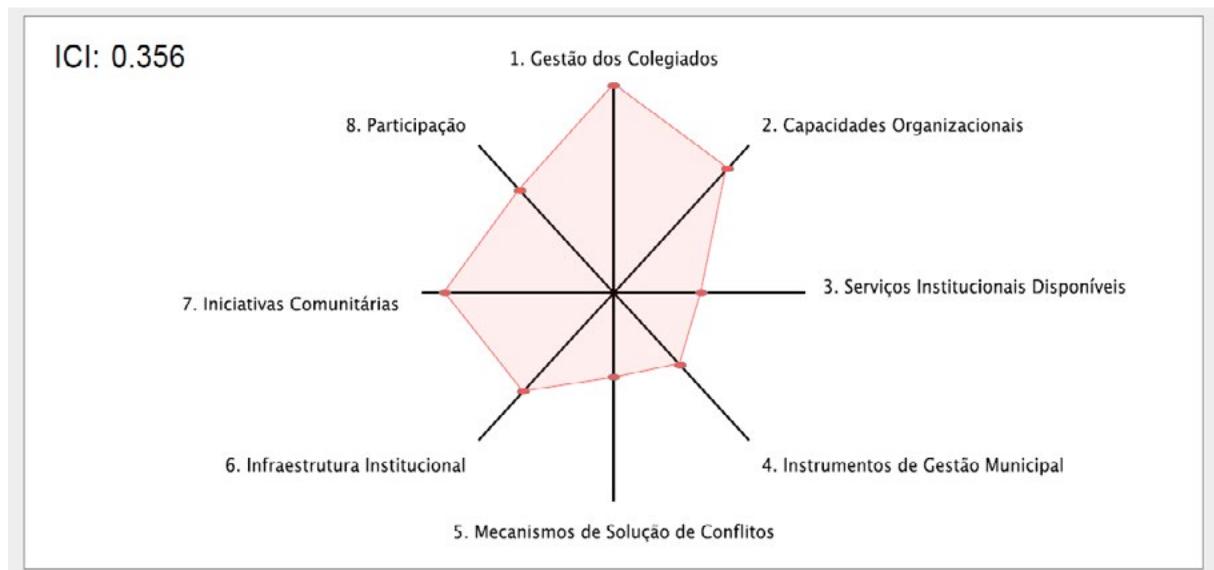
próprias das populações locais, destacam-se, segundo os entrevistados, as “iniciativas em projetos produtivos”, as “iniciativas em projetos ambientais” e os “projetos sociais”. De certa forma, a metade dos entrevistados respondeu já ter presenciado algum projeto exclusivo da comunidade e/ou dos produtores, vinculado aos eixos social, ambiental e econômico. Havendo parceria entre organizações de produtores e prefeitura municipal, foi questionado com qual finalidade esta ocorre. Quando há parceria entre organizações de produtores e os órgãos públicos municipais, esta é bem distribuída entre as demandas básicas da população. Segundo os entrevistados, destacam-se nessas parcerias projetos produtivos, de infraestrutura e de proteção ambiental.

Quanto à pergunta se, no município, há Secretaria Municipal de Planejamento, os entrevistados afirmaram que, apesar de os órgãos municipais de desenvolvimento agrário estarem presentes em quase todos os municípios, as Secretarias Municipais de Planejamento ainda são pontuais, segundo 17% das respostas dos 30 entrevistados. Tão importantes quanto àqueles, os órgãos de planejamento são ainda mais necessários quando se trata de melhorar os baixos índices de desenvolvimento e qualidade de vida da população, como é o caso do Território do Bico do Papagaio, no Tocantins.

A partir das respostas dos entrevistados, gerou-se um gráfico radar identificando o valor do ICV para o território investigado, conforme apresentado na Figura 1.

Os resultados demonstraram que, no Território Rural do Bico do Papagaio, apesar da atuação de diferentes movimentos sociais, de organizações sindicais e demais instituições representativas, e de seus posicionamentos na discussão de suas demandas, as instituições de nível local têm, ainda, dificuldades na resolução dos problemas das comunidades e dos produtores, o que provoca, na maioria das vezes, a necessidade da atuação de órgãos estaduais e federais em espaços que poderiam ser resolvidos

Figura 1 – Biograma representativo do índice de capacidade institucional (ICI)



Fonte: SGE/CAI Território do Bico do Papagaio – Tocantins (BRASIL, 2013).

pelos atores locais.

De acordo com os resultados da pesquisa, é interessante pontuar que a Capacidade Institucional do Território de Bico do Papagaio apresentou deficiências quanto aos mecanismos de solução de conflitos e aos serviços institucionais disponíveis, tais como assistências técnicas, apoio tecnológico e informações sobre preços. Tais carências acabam interferindo na produção agrícola da região, sendo a agricultura a principal fonte de renda da maioria das famílias que reside no território. Assim, pode-se afirmar que a capacidade de mobilização institucional do território pode influenciar nos mecanismos de acesso ao desenvolvimento, já que a ideia desse tipo de capacidade, de acordo com Sen (2000), está ligada à liberdade e ao acesso aos recursos que podem contribuir com a melhoria das condições de vida.

5. Considerações finais

Os resultados parciais deste trabalho são uma pequena amostra, mas nos ajudam a perceber que a capacidade institucional influencia na gestão e pode ser tomada como um dos elementos centrais na estratégia de desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial. Observa-se, porém, que os desafios relacionados ao processo de descentralização das políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento rural sustentável ainda são grandes e complexos, principalmente devido à necessidade de se atender às especificidades e às diferenças culturais dos vários grupos e povos existentes no país.

A abordagem das capacitações do desenvolvimento, proposta por Amartya Sen, e do desenvolvimento territorial nos permitiu atingir o objetivo principal elaborado no início deste trabalho, ou seja, a capacidade institucional interfere no desenvolvimento do território, principalmente quando há parceria entre

organizações de produtores e os órgãos públicos municipais, o que permite uma distribuição razoável entre as demandas básicas da população, comprovando a hipótese inicial.

Para Sen (2000), a liberdade e o desenvolvimento dependem de vários fatores determinantes, relacionados com as disposições sociais e econômicas e os direitos civis. Diante disso, os resultados nos levaram a concluir que o desenvolvimento do Território Rural do Bico do Papagaio deve estar atrelado não só a políticas públicas, mas, também, a ações locais, principalmente as que dizem respeito à produção agrícola familiar. Esta precisa ser fortalecida, dando sentido à construção de um “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável”. Assim, entende-se, a partir dos resultados, que o desenvolvimento rural é algo que deve ser buscado por meio de ações e de união entre as políticas públicas de diferentes órgãos, sejam estes federais, estaduais ou regionais.

Referências

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria de los estúdios territoriales. In: MANZANAL, Mabel; NIEMAN, Guillermo (Org.). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. 1 ed. Buenos Aires: Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad, 2006.

BONNAL, P. **Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais**. Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável, v.19).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005.

_____. SDT/MDA SGE/CAI. **Resultado da Gestão do Território Rural do Bico do Papagaio, 2013**.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Revista Dados**, v. 54, n. 1, p. 471-473, 2011.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu: FAPESP, 2007.

_____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, v. 28, n. 68, p. 299-319, 2010.

IBGE. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2002/IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004 393 p. Disponível em <www.ibge.gov.br > Acesso em: 5 out. 2011.

MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável, v.19).

OLIVEIRA, A. A. **Critérios de avaliação de qualidade e a consolidação de assentamentos de reforma agrária no Brasil: a experiência do “Programa de Consolidação e Emancipação (autossuficiência) de assentamentos resultantes de reforma agrária – PAC”**. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

ROCHA, A. G. P. **Políticas públicas e participação: os atores sociais na política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia**. 2010. Tese

(Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

RODRIGUES, W. **Avaliação da efetividade do Programa Desenvolvimento Sustentável de Território Rural do Bico do Papagaio** – TO. Palmas: PDR/UFT, SDT/MDA/CNPq, 2010 (Projeto de Pesquisa).

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural. In: **JORNADAS DE INTERCAMBIO Y DISCUSIÓN: El Desarrollo Rural en su Perspectiva Institucional y Territorial**, 2005, Flacso, Argentina. Buenos Aires: Universidade de Buenos Aires/Conicet, 2005.

_____. WAQUIL, P.; FILIPPI, E; RUCKERT, A; RAMBO, A; ADOMSKY, G; CONTERATO, M; SPECHT S. **Análise multidimensional e escalar do desenvolvimento territorial no Brasil**. Projeto de pesquisa realizado sob demanda da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), financiado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Porto Alegre: PGDR/UFRGS, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.

TEIXEIRA ROCHA, M. R.; FILIPPI, E. E. Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE DESARROLLO RURAL: Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI, 6., 2007, Bogotá. **Anales...** Bogotá (Colômbia), 2008. Disponível em: www6.ufrgs.br/pgdr. Acesso em: 24 mar. 2012.

_____. **A rede sociotécnica do babaçu no Bico do Papagaio (TO): dinâmicas da relação sociedade-natureza e estratégias de reprodução social agroextrativista**. 2011. Tese (Doutorado em

Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

Notas

1 Por novas institucionalidades, estamos entendendo o conjunto de instituições (regras de funcionamento, normas existentes – explícitas e implícitas – e organizações colegiadas) criadas pelos programas federais para conduzir a gestão social, a governança e a escolha dos projetos estratégicos da política territorial, com a participação de representantes do Estado e da sociedade civil (DELGADO;LEITE, 2011 p. 444).



Miguel Pacífico Filho (UFT)*
Thelma Pontes Borges (UFT)**
Joilda Bezerra dos Santos (UFT)***
Rosiane Silva Pereira (UFT)****

*Professor Adjunto III da Universidade Federal do Tocantins. Curso de Gestão de Cooperativas. Doutor e Mestre em História pela UNESP e Graduado em História pela UFOP.
Endereço: Rua Campos Elíseos, 600, Setor Noroeste. Cep: 77824-060 Araguaína – TO
E-mail: miguilim@uft.edu.br

** Professora Assistente II da Universidade Federal do Tocantins. Curso de Gestão de Cooperativas. Doutoranda em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pela USP, Mestre em Educação pela UNICAMP e graduada em Psicologia pela UNESP.
Endereço: Rua Campos Elíseos, 600, Setor Noroeste. CEP: 77824-060, Araguaína – TO
E-mail: thelmapontes@uft.edu.br

Resumo

O trabalho é parte integrante do Projeto de Educação Escolar Indígena Krahô Bilingue e Intercultural financiado pelo Observatório da Educação OBEDUC/CAPES que tem como proposta a realização de pesquisas e intervenções na aldeia Manoel Alves, distante 295 km de Palmas, capital do estado do Tocantins, a fim de subsidiar a construção de material pedagógico e políticas públicas adequadas a localidade. Especificamente, nosso trabalho visa verificar os mecanismos particulares de organização social e os processos de tomada de decisão desse grupo específico e verificar as similaridades

GESTÃO SOCIAL E OS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO ENTRE OS KRAHÔ

Social Management and the Decision-Making
Processes Among Krahô People

Gestión Social y los Procesos de Toma de Decisión
entre los Krahô

***Graduada em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal do Tocantins. Bolsista Iniciação Científica OBEDUC/CAPES/INEP
Endereço: Rua Espírito Santo, 51, Santa Terezinha, CEP: 77808-315, Araguaína-TO.
E-mail: joildabezerra@uol.com.br

****Graduada em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal do Tocantins. Bolsista Iniciação Científica OBEDUC/CAPES/INEP.
Endereço: Rua Campos Elíseos, 600, Setor Noroeste. Cep: 77824-060, Araguaína – TO
E-mail: rosianefelicidade1@hotmail.com

dessa forma de gestão com a Gestão Social. Para tanto, fizemos duas visitas a aldeia com a permanência de um total de 10 dias, realizando atividades do projeto geral e observações do cotidiano que permitissem visualizar seus modos de gerenciamento e a estruturação social da aldeia. Foram realizadas, também, entrevistas semiestruturadas com lideranças indígenas políticas, religiosas e indivíduos sem qualquer papel de destaque social. Tivemos como resultado que a estruturação social dos Krahô segue um modelo transmitido por gerações, o qual vislumbra uma organização estruturada de maneira a privilegiar processos democráticos de escolha dos caciques, alternância de poder

entre os grupos, participação democrática nas reuniões diárias realizadas no pátio, porém, com especificidades de sua cultura. Notamos que os elementos elencados como descritores da Gestão Social, entre eles, interesse bem compreendido, solidariedade, transparência e esfera pública, são percebidos na gestão dos indígenas, permitindo apontarmos algumas relações entre as formas de gestão. Inferimos que tanto as práticas sociopolíticas dos Krahô podem contribuir para formação em Gestão Social, quanto os elementos apontados de formação dessa população podem auxiliar os gestores públicos e a própria comunidade a pensarem intervenções na aldeia, que se firmem a partir da dialogicidade do “pátio” dos Krahô.

Palavras-chave

Gestão Social. Indígenas. Krahô.

Abstract

This paper integrates the project Indigenous Intercultural and Bilingual Education Krahô financed by the Observatory for Education OBEDUC/CAPEs, whose proposal is conducting researches and interventions in the Krahô village Manoel Alves, located in Itacajá city, distant 295 km from the Capital, Palmas, state of Tocantins, in order to subsidize the elaboration of didactic materials and proper public policies to this locality. Specifically, this paper aims to verify the particular mechanisms of social organization of this native group and their processes of decision making and compare the similarities of their form of management with the Social Management. For this purpose, the researchers visited the Krahô village twice, and spent ten days there, conducting the overall project activities and observations on their everyday life in order to comprehend the Krahô form of management and social structure. The researchers conducted semi-structured interviews among Krahô political and religious leaders and also among individuals without

any social highlight. As a conclusion, we noted that the Krahô social structure follows a model transmitted through generations which glimpses a structured organization that favors collective processes for choosing the caciques, alternation of power among the groups, participation in daily meetings held in the village courtyard, within the specificities of their culture. We also noticed that the elements listed as descriptors of the Social Management - among them, Self-Interest Rightly Understood, solidarity, transparency and public sphere - are found in the Krahô form of management, which allow us indicating some relationships with the forms of management. Likewise, we deduce that the Krahô socio-political practices contribute to our formation in Social Management, and also that the elements of this people may have contributions to the public managers, as well as to the own community regarding how to think about interventions in this village, which must be established from the dialogicity of the Krahô courtyard.

Keywords

Social Management. Indigenous. Krahô.

Resumen

El trabajo es parte integrante del Proyecto de Educación Escolar Indígena KrahôBilingüe e Intercultural financiado por el Observatorio de Educación OBEDUC/CAPEs que tiene como propuesta la realización de pesquisas y intervenciones en la aldea Manoel Alves, localizada en el municipio de Itacajá, distante 295 Km de la capital Palmas en el Estado de Tocantins, con la finalidad de subsidiar La construcción de material pedagógico y políticas públicas adecuadas a la localidad. Específicamente, nuestro trabajo visa verificar los mecanismos particulares de organización social y los procesos de toma de decisión de este grupo específico y verificar las similitudes de esta forma de gestión con la Gestión Social. No obstante, hicimos dos

visitas a la aldea con la permanencia de un total de 10 días, realizando actividades del proyecto general y observaciones del cotidiano que permitiesen visualizar sus modos de control y estructuración social de la aldea, fueron realizadas también entrevistas semiestructuradas con liderazgos indígenas políticos, religiosos e individuos sin cualquier papel de destaque social. Tuvimos como resultado que la estructuración social de los Krahô sigue un modelo transmitiendo por generaciones que vislumbra una organización estructurada de manera a privilegiar procesos colectivos de elección de los caciques, alternancia de poder entre los grupos, participación en las reuniones diarias realizadas en el patio, no obstante, con especificidades de su cultura. Notamos que los elementos enumerados como descriptores de la Gestión Social, como ejemplo, interés bien comprendido, solidaridad, transparencia, esfera pública, son percibidos en la gestión de los indígenas, permitiéndonos nombrar algunas relaciones entre las formas de gestión. Inferimos que tanto las prácticas sociopolíticas de los Krahô pueden contribuir para nuestra formación en Gestión Social, cuanto los elementos nombrados de la formación de esa población pueden contribuir a los gestores públicos y la propia comunidad en como pensar intervenciones en la aldea, que se firmen a partir del diálogo de “patio” de los Krahô.

Palabras Clave

Gestión Social. indígenas. Krahô.

1. Introdução

Nosso trabalho é parte integrante dos resultados obtidos a partir da aprovação do Projeto Educação Escolar Indígena entre os Krahô no Edital Capes Observatório da Educação Escolar (Edital 049/Projeto 11395). Tal proposta constituiu-se de uma equipe multidisciplinar composta por um linguista, uma psicóloga, um historiador e um matemático. O grupo compôs o projeto a partir

de quatro propostas distintas e complementares, cujo objetivo geral é o de buscar desenvolver instrumentos capazes de auxiliar na Educação Escolar Indígena do povo Krahô, residentes na Aldeia Manoel Alves, localizada no município de Itacajá, distante 295 quilômetros ao norte da capital do Estado do Tocantins, Palmas. Entre os objetivos, encontram-se questões como a observação dos processos de aquisição da língua materna, estudos de etnomatemática, criação de uma gramática e um dicionário da língua Krahô.

Nossa proposta, parte integrante do projeto, dedicou-se à observação de mecanismos particulares de sua organização social, a partir dos quais se desencadeiam processos de tomada de decisão. Propusemos como referencial teórico a Gestão Social, por entendermos esta como uma alternativa à Administração em seus moldes tradicionais, que tem seu foco na racionalidade. Ao delimitar o interesse bem compreendido como um de seus eixos, acreditamos que nossa pesquisa oferece possibilidades de acréscimo tanto à Gestão, por ofertar-lhe a possibilidade de verificar processos de tomada de decisão entre povos que não possuem como matriz cultural – portanto, política e social – procedimentos oriundos da democracia de inspiração grega, quanto aos Krahô, que poderão contar com um relato, para as sociedades não indígenas, sobre seus processos de tomada de decisão.

De suma importância é pontuar que tal demanda de pesquisa nasceu de solicitação dos próprios Krahô, residentes na Aldeia Manoel Alves Pequeno, ao Laboratório de Línguas Indígenas (LALI) da Universidade Federal do Tocantins, atuante há mais de uma década tanto entre os Krahô, quanto entre os Apinayé, bem como entre as demais etnias indígenas residentes em regiões localizadas ao norte do estado do Tocantins.

Cabe dizer que todas as propostas buscaram, como resultados finais, construir interpretações e produtos, caso do dicionário e da gramática, que, de alguma maneira, pudessem ajudar tanto as políticas públicas desenvolvidas pelo estado do Tocantins relativas à educação

indígena, quanto os Krahô, na medida em que, a partir dos elementos obtidos através das pesquisas, teriam disponibilizadas mais ferramentas capazes de auxiliar a elaboração de propostas de desenvolvimento de suas dinâmicas educacionais junto às políticas oficiais.

O desenvolvimento do trabalho partiu de três momentos específicos. O primeiro: levantamento e leitura de material bibliográfico composto de trabalhos de linguistas, antropólogos e historiadores, no sentido de verificar a história do povo Krahô, bem como suas formas de organização social. O segundo momento: levantamento e leitura de material bibliográfico sobre Gestão Social, entendida como propositora de mecanismos de gestão e tomadas de decisão pautadas na coletividade. O terceiro momento: duas visitas à Aldeia Manoel Alves Pequeno, cada uma delas com duração de cinco dias, quando utilizamos a observação participativa. Houve o convívio diário com os indígenas em suas tarefas cotidianas, quando buscamos selecionar para entrevistas indivíduos oriundos dos diversos setores sociais da aldeia, a saber: caciques, pajés, diretores de escola e pessoas sem qualquer papel de liderança. Foram realizadas, além das atividades gerais do projeto, observações específicas sobre o funcionamento social e político da aldeia e entrevistas semiestruturadas com atores sociais do grupo.

O texto encontra-se dividido, além desta introdução, em quatro partes. Na primeira, discutimos a formação histórica do povo Krahô; na segunda, demonstramos as estruturas política e organizacional da aldeia; na terceira, desenvolvemos um paralelo entre as concepções da Gestão Social e as práticas observadas entre os indígenas; e na quarta parte, como resultado, procuramos mostrar que a Gestão Social encontra paralelos em muitas das situações de decisão observadas entre os Krahô. No entanto, notamos, também, algumas particularidades nos procedimentos de participação característicos de sociedades cuja matriz não descende da democracia de origem grega.

2. Breve histórico do povo Krahô e da Aldeia Manoel Alves Pequeno

Conforme Mellati (1972), o povo Krahô encontra-se situado numa área territorial de 3.200 quilômetros quadrados entre os municípios de Goiatins e Itacajá, na Região Nordeste do estado do Tocantins. Em 1944, o Governo concedeu o direito de propriedade aos indígenas ocupantes dessa região mediante a criação do Decreto-Lei de nº 102 de 05 de agosto, estabilizando-os, assim, depois de diversos deslocamentos. Atualmente, a reserva indígena Krahô dispõe de 25 aldeias onde acomodam 2.637 indígenas (FUNASA, 2011), enquanto, no início da década de 60, esse povo contava apenas com cinco aldeias onde habitavam cerca de 520 indígenas, alguns pertencentes a outras tribos do ramo dos timbiras. Nessa época, já era frequente a miscigenação do povo Krahô com outros povos (MELLATI, 1972).

A sobrevivência dos Krahô está sustentada na agricultura, especificamente na plantação da mandioca e do arroz, mas cultivam também, milho, feijão, inhame, batata, entre outros. Além disso, utilizam a caça e a pesca para ajudar a suprir suas necessidades básicas, podendo ser realizadas individualmente ou em grupos (MELLATI, 1972). O povo Krahô, além do trabalho desenvolvido nas suas respectivas roças, presta serviços para os não indígenas, tanto na zona urbana quanto na zona rural, além de comercializar artigos artesanais. O que não produzem, os Krahô costumam comprar, como sal, armas, panelas e tecidos, produtos cuja necessidade surgiu após o contato com os não indígenas, quando passaram a adotar alguns comportamentos distintos dos seus ancestrais (MELLATI, 1972).

Os trabalhos que geralmente são executados em grupos, por exemplo, um mutirão, proporciona benefícios apenas a uma família elementar. Esta é considerada a principal unidade econômica dos Krahô, em que todos os artigos adquiridos por um homem ou um casal são destinados apenas à alimentação daquela família; mas, no caso do homem solteiro, os

artigos devem ser entregues a sua casa materna. Na reserva indígena, além da família elementar, há o grupo doméstico, ou seja, em uma única casa, reside mais de uma família elementar. Este povo tem como regra a uxorilocalidade, em que o homem, uma vez casado, passa a residir na casa da mulher. Além desses dois grupos, existe mais um denominado por Mellati (1972) de segmento residencial, que é representado por casas contíguas, ou seja, casas ligadas por meio dos parentes do sexo feminino.

De um modo geral, os Krahô contam com facções e dois partidos que representam as estações do ano (inverno e verão). Possuem vários líderes informais, como os caciques, prefeitos, pajés e os mais velhos.

Quando nos referimos à história do povo Krahô, não podemos deixar de destacar que a sua formação constitui uma das tribos timbiras ocidentais, cuja família linguística predominante é denominada de Jê (MELLATI, 1972).

Quanto à história dos Krahô da Aldeia Manoel Alves Pequeno, nosso objeto de estudo, sua comunidade encontra-se localizada, especificamente, no município de Goiatins, e possui uma escola bilíngue, intitulada 19 de Abril, e um posto de saúde. Atualmente, conta com 39 casas e 21 famílias, e as aldeias “têm suas casas dispostas em círculo; um caminho circular passa diante das habitações, partindo também de cada uma destas um caminho para o pátio central” (MELLATI, 2009, p. 37). Ainda de acordo com esse autor, a organização da aldeia em círculos pode ser explicada por meio de duas concepções: a primeira está relacionada aos costumes dos seus ancestrais, como parte de sua identidade; e a segunda é uma maneira de estimular e evidenciar a solidariedade existente entre o povo Krahô, que está baseada “nas relações que os elementos culturais mantêm entre si. [...] Portanto, forma da aldeia e solidariedade têm relação entre si” (MELLATI, 1974, p. 36). Entretanto, o autor enfatiza que essa relação pode ser analisada com maior precisão.

Além dos trabalhos executados nas roças,

como mencionando anteriormente, alguns dos indígenas possuem trabalho fixo e remunerado dentro da própria aldeia, como o caso dos professores indígenas que atuam na Escola 19 de Abril. Nessa aldeia específica, observamos que a maioria das mulheres indígenas fabrica e comercializa dentro e fora da comunidade seus artesanatos feitos de palha do buriti, cabaças e outros materiais; dinâmica que entendemos como uma alternativa para complementar a renda familiar. Entretanto, percebemos que o escambo funciona como outra forma de comércio ainda vigente na aldeia.

3. Organização política e social da Aldeia Manoel Alves Pequeno

Neste tópico, abordaremos a dimensão política e social que caracteriza a estrutura organizacional da aldeia Manoel Alves Pequeno, com a finalidade de compreender de que maneira ocorrem os processos de tomada de decisão e seus pontos de convergência com a gestão social.

Hoebel e Frost (2009, p. 321) definem a organização política como “[...] aquela parte da cultura que funciona explicitamente para dirigir as atividades dos membros da sociedade em direção às metas da comunidade”. Em uma sociedade, a organização política se dá a partir das divisões de parentesco, da economia ou de crença, em que se procura regulamentar as relações entre os indivíduos do mesmo grupo ou de grupos diferentes em sociedades divergentes, em prol de um objetivo comum.

Neste mesmo sentido, Batalha (2004) apresenta outra concepção a respeito da terminologia organização política que nos ajuda a reforçar a definição anterior.

A organização política tanto pode ter a ver com a organização de uma caçada como com a constituição de um exército. Ela reflete um sistema de relações sociais capaz de assegurar a coordenação e regulação

do comportamento coletivo, sobretudo nos aspectos em que esse comportamento está relacionado com a necessidade de manutenção de uma ordem pública (BATALHA, 2004, p. 223).

O autor corrobora com a ideia de que as organizações políticas apresentam diferentes formas baseadas nos diversificados tipos de sociedade, por exemplo, as aldeias possuem um sistema político descentralizado, enquanto os sistemas políticos adotados pelos estados são e necessitam ser centralizados. (BATALHA, 2004). A organização política pode ser considerada descentralizada devido à inexistência de excedentes na comunidade, pois o que se planta ou comercializa serve, apenas, à subsistência, sem a preocupação de acumular riquezas e, sim, de saciar necessidades básicas.

Baseados nas concepções expostas acima, demonstraremos elementos relacionados à formação e atuação das lideranças no que tange ao espaço público e privado da comunidade Krahô, contribuindo, assim, para a construção e descrição da identidade política desse povo.

Nas aldeias Krahô, os indígenas mais velhos são admirados e respeitados; funcionam como uma espécie de conselheiros da comunidade. Portanto os idosos, cacique, vice-cacique, pajés, ou melhor, as principais lideranças informais, políticas ou religiosas, possuem grande influência por meio de suas opiniões e se utilizam destas para manter a organização da aldeia.

Os principais líderes, como o cacique e o vice-cacique, são escolhidos por toda a comunidade com capacidade de tomar decisões. A idade é incerta, mas costumam envolver as crianças nas tomadas de decisões – participam, apenas, como ouvintes, sem poder de voto – para que estas adquirirem conhecimentos sobre esse processo: “[...] a gente envolve as crianças porque um dia eles vão crescer, tem que começar a entender, eles não vão ficar criança a vida toda, vão crescer, temos que começar a trabalhar com a mentalidade da criança” (Informação Verbal¹)

Neste processo de escolha, algumas características pessoais são imprescindíveis, como, por exemplo, a facilidade de se comunicar, conhecimento da língua portuguesa, respeito perante a comunidade e que tenha capacidade de representar e governar a aldeia. Portanto, é evidente que o processo de decisão das lideranças ocorre por indicação, por não haver concorrência e os indicados terem a liberdade de aceitar o convite ou rejeitá-lo. Segundo Mellati (1972, p. 9), o cargo de cacique “não é vitalício e nem hereditário [...] e o individuo nele investido só o mantém enquanto tiver o consentimento de uma grande parte dos habitantes da aldeia”.

A organização da aldeia conta com a formação de dois partidos: um representante da estação verão (wakàmjê) e o outro do inverno (Katàmjê). Os integrantes desses partidos são escolhidos de acordo com os nomes e as pinturas corporais (verticais e horizontais); cada uma dessas lideranças gerencia a aldeia na sua época, no entanto, o cacique permanece sendo a liderança superior dentro da aldeia, independentemente de qual partido esteja responsável pela sua administração.

Os partidos durante seu mandato procuram dar prioridade às atividades diárias da aldeia e às atividades rituais. Todos os assuntos de interesse da aldeia são debatidos e resolvidos no pátio central, com a participação de toda a comunidade, desde uma simples reunião até as diversificadas festividades. Porém, nas reuniões diárias, que costumam acontecer no período matutino e noturno, a participação das mulheres é quase inexistente. Estas são representadas por seus esposos, respeitando uma prática cultural que vem desde seus ancestrais, sem questionarem os motivos da exclusão feminina nesses encontros diários.

Já a organização social refere-se às diferentes maneiras de como as pessoas se relacionam entre si e suas expectativas referentes ao comportamento dos outros, isto é, a relação entre os indivíduos e o meio no qual estão inseridos, e as divisões de trabalho (BARTLER, 2008).

A principal estrutura da organização social dentro da aldeia é a família, em razão de a sua organização política ser baseada no parentesco, e apresenta três composições familiares: a família elementar, grupo doméstico e o segmento residencial. Esses grupos têm suas peculiaridades, embora estejam ligados por laços de parentesco, como, por exemplo, no grupo doméstico, o líder responsável por coordenar e organizar as atividades dos genros é o sogro. Segundo Mellati (1972, p.8): “como cada família elementar pode realizar exatamente as mesmas tarefas, uma certa coordenação dentro do grupo doméstico se faz necessária para diversificar as atividades a serem realizadas num determinado dia”.

Isso mostra que, devido à existência de várias famílias elementares dentro de uma mesma moradia, existe a necessidade de delegar e dividir as tarefas diárias para se evitar o desperdício de tempo com tarefas repetitivas. Por questões culturais, em que o respeito e obediência à sabedoria dos mais velhos são valorizados, o sogro é considerado a principal liderança dentro desse lar.

A comunidade Krahô sente-se representada de forma democrática pelos seus líderes, as mulheres, pelos seus maridos. Entretanto, segundo alguns relatos, nas casas onde o homem trabalha fora da aldeia e vive mais tempo na cidade, quem o representa nessas reuniões é a mulher ou os filhos, mas sem poder de decisão, somente como ouvinte para, posteriormente, repassar as informações ao seu esposo. Essa conclusão foi baseada na seguinte fala, após perguntarmos se as mulheres na ausência dos homens poderiam participar dessas reuniões específicas do pátio: “Pode ir porque daí ela tá no lugar meu, ela não tá como ela mesmo, ela vai pra ouvir nas reuniões. Eu não tou, aí ela vai pra poder passar pra mim ou então o filho pode ir também” (Informação verbal²).

Dentro do espaço privado de cada família, o chefe da mesma continua sendo o homem, situação em que ele é responsável por solucionar

os conflitos familiares. Mas, quando este não consegue, o conflito é levado para o cacique e conselheiros resolverem, com a participação de toda a comunidade no espaço público da aldeia.

No que se refere ao trabalho e agricultura, cada família possui uma roça particular e trabalham individualmente, mas quando a aldeia está em período de atividades rituais, como a corrida de tora, costumam fazer mutirões para ajudar uns aos outros e, desta forma, todos participarem do rito ou festividade. Na colheita, quando é uma plantação grande que necessita de ajuda, todos contribuem sem receber nada em troca, nem mesmo uma parte da colheita, já que a divisão desses alimentos só ocorre entre familiares. As atividades, geralmente, costumam ser divididas por sexo, sendo a responsabilidade das mulheres os afazeres domésticos e a dos homens, os serviços da roça.

Percebemos que existe apreço à cultura deixada pelos seus ancestrais, principalmente, no que se refere ao respeito à individualidade de cada família quanto a sua forma de trabalhar. Notamos que as descrições feitas por Mellati (1972), referentes aos Krahô, ainda se aplicam.

4. A gestão social e a gestão entre os Krahô

Podemos dizer que a Gestão Social é um campo de conhecimento recente tanto na comunidade científica internacional quanto no Brasil. No entanto, é possível afirmar que a mesma conta com importantes espaços de debate e exposição de trabalhos daqueles pesquisadores que se propõem a desenvolvê-la. Como exemplo, podemos citar o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), cuja primeira versão ocorreu no ano de 2007 na cidade de Juazeiro – CE. Outro espaço que, também, abriga o campo da Gestão Social é o Colóquio Internacional Sobre Poder Local, evento que já esta em sua 12ª versão e que é promovido pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS), ligado à Escola de

Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

De acordo com Cançado *et al.* (2012), esse campo tem sido intensamente debatido em diversos espaços, mas, em contrapartida, à medida que as concepções sobre o assunto se propagam, aumenta a sua banalização, comprometendo a construção de um campo teórico. Desta forma, França Filho (2003, 2008 *apud* Cançado, 2011, p.18) enfatiza “a necessidade de referenciais teóricos e metodológicos mais consistentes para a Gestão Social”, a fim de se evitar a vulgarização do termo.

Desde o início da década de 90, a expressão Gestão Social passa a integrar os cenários acadêmicos da América Latina. Tenório (2008) define gestão social como sendo

um processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais). O adjetivo *social* qualificando o substantivo *gestão* será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2008, p. 158).

Ainda de acordo com Tenório (2008), existem muitas divergências em torno do termo. Muitos costumam associar o termo, apenas, à gestão de políticas sociais, ou seja, políticas públicas direcionadas à redução da pobreza e ao terceiro setor, do que a uma gestão democrática voltada à formulação de políticas públicas, cujo elemento fundamental é a participação. A Gestão Social efetua-se por meio da “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697).

Cançado (2012) apresenta categorias teóricas essenciais para a construção do termo

gestão social. Essas categorias trazem elementos isolados que, juntos, se complementam e caracterizam a existência de uma gestão social em uma determinada organização ou grupo social, ou seja, um único elemento isolado poderia representá-la. Abaixo, trataremos dessas categorias.

O Interesse Bem Compreendido (IBC), um dos elementos da Gestão Social, defende que o bem-estar coletivo se reflete no bem-estar individual. Em outras palavras, o bem-estar individual só será possível com o alcance do bem-estar coletivo. De acordo com Cançado (2011), o interesse bem compreendido refere-se à internalização por parte dos cidadãos da participação política, por meio da administração pública, fortalecendo os laços entre as pessoas e estimulando a prática coletiva.

A solidariedade, outro elemento, diz respeito ao compromisso com o outro, a relação mútua entre interesses e deveres. Desta forma, nota-se que o IBC encontra-se vinculado à solidariedade, pois ambos percorrem no sentido da responsabilidade associada ao coletivo. Já a sustentabilidade, outra categoria, refere-se à conservação do ambiente interno e externo da organização, visualizando não apenas o presente, mas o futuro também.

Com relação à esfera pública, podemos defini-la como o espaço onde os indivíduos, de forma associada, têm a oportunidade e liberdade de lutar pelos seus direitos e de opinar nas tomadas de decisões que dizem respeito à sua vida, de maneira que os sujeitos se aproximem da política e tenham uma participação efetiva nas medidas concernentes ao seu presente e futuro. De acordo com Cançado (2010), a Gestão Social encontra-se diretamente associada ao desenvolvimento da esfera pública, em razão de possibilitar a emancipação dos sujeitos. A esfera pública abarca a democracia deliberativa, que pode ser considerada o processo decisório da Gestão Social, e diz respeito à participação de todos nas decisões relacionadas ao seu espaço de vida.

Baseada nas concepções de Cançado (2011), a emancipação, outro elemento da gestão social, está relacionada à liberdade e à coragem dos sujeitos de se tornarem donos de si, ou seja, retirar a autonomia que os outros têm sobre si, deixar de ser manipulado e tomar suas próprias decisões, ou seja, ser sujeito de suas ações.

Quanto às comunidades de práticas, estas são espaços onde as pessoas têm relacionamentos baseados no diálogo, agem em prol de objetivos e desafios comuns, compartilham ideias entre si e aprendem uns com os outros. Já as Interorganizações, podemos defini-las como organizações diferenciadas que agregam indivíduos diferentes com objetivos comuns, e que se unem e cooperam para atingir um resultado.

Para analisarmos a organização político-social da aldeia Krahô, realizamos uma pesquisa, com observações e entrevistas semiestruturadas com os diversos seguimentos da aldeia. No total, foram 10 entrevistas, incluindo o cacique, cacique mulher, pajé, professores, indígenas e professores não indígenas, com o objetivo de verificar como os indígenas tomam decisões e organizam sua vida social. Nesse processo, percebemos similaridades quanto às propostas da Gestão Social, porém, adequadas a um tipo específico de cultura e forma de ver o mundo. A análise das estruturas da aldeia nos fornece o funcionamento prático e histórico de formas políticas de se tomar decisões e resolver conflitos de maneira coletiva e participativa, com respeito àqueles que dispõem de mais experiência. O pátio central é o local de encontros e assembleias onde se deliberam questões relacionadas à vida de todos. Apresentamos, a seguir, um quadro com as categorias que construímos a partir da análise de conteúdo das falas dos entrevistados.

Quadro 1 – Estrutura sociopolítica dos Krahô

Categorias de análise	Descrição da categoria
Processos participativos de escolha	Líder – caciques e os mais velhos como referência. Alternância de poder – entre os dois grupos: inverno e verão. Assembleia – discussões coletivas e deliberativas. Com representatividade familiar realizada pelos homens.
Organização política	Família – núcleo das decisões e referência para o comportamento. Aldeia – núcleo das decisões coletivas e local de resolução de conflitos que a família não conseguiu resolver.
Princípios solidários e bem comum	Solidariedade e o bem comum são entendidos a partir da matriz cultural, com respeito aos direitos do núcleo familiar.
Resolução de conflitos	Ocorre em reuniões no pátio, em que todos opinam, porém, são os mais velhos e o cacique que decidem, a partir das discussões, a melhor saída para os conflitos.

Fonte: elaborado a partir de dados de pesquisa.

Na organização política dos Krahô, uma de suas tradições mantida desde seus antepassados é a divisão em dois grandes grupos (inverno e verão) que lideram e organizam a aldeia em períodos alternados, conforme as duas estações de ano. Quando um dos grupos está liderando, o outro não interfere. O período de liderança é curto e se alterna conforme a natureza, ou seja, no período de chuva e temperaturas amenas, o grupo do inverno lidera, no período de calor e seca, é a vez do grupo do verão. O cacique é o representante dos dois grupos e, por isso, é um grande catalisador, responsável pela manutenção da ordem, da busca de decisões e da solução de conflitos. Sua função é representar o grupo em todos os aspectos, buscando e lutando pelos interesses e o bem-estar coletivo da comunidade.

O pátio é um lugar sagrado para os indígenas, pois, nele, ocorrem as festividades, as

assembleias e as tomadas de decisões; é o espaço em que toda a comunidade participa de forma coletiva, sendo o local da esfera pública. Como diz Cançado (2011), a esfera pública é o local onde privado e público se encontram e tratam de questões sociais; é o espaço em que a política se vincula novamente ao homem e onde se deliberam questões referentes ao presente e futuro. Cabe ressaltar que as mulheres não participam das reuniões diárias, pois são representadas pelos seus maridos, no entanto, caso o homem não possa participar, as mulheres o representa. Percebemos que os processos participativos estão centrados nesses três pontos: cacique, assembleias e alternância de poder entre os dois grupos. A participação é representativa, uma vez que os caciques e os mais velhos têm a decisão final, contudo, a legitimidade das decisões se faz justamente pela capacidade de dialogicidade com os grupos e a participação nas reuniões no pátio.

Os processos de participação na aldeia respeitam as tradições e a organização social, não interferindo sem necessidade no grupo nuclear familiar. Assim, temos dois núcleos centrais, o familiar e a aldeia. A aldeia como um todo, que se faz aparecer nas reuniões, é o lugar da coletividade, de manutenção das tradições ancestrais, de busca pelo bem de todos, e de revitalização e manutenção da língua materna. É dentro dessa estrutura organizacional que se encontram o bem comum e a solidariedade, como é o caso dos mutirões para a colheita. Demonstramos no Quadro 2 a quantidade de famílias e o número de pessoas relacionadas a esse núcleo familiar, oferecendo-nos uma noção da dinâmica da aldeia e da organização do grupo, apesar de não conseguirmos informações referentes a todas elas:

Quadro 2 – Quantidade de núcleos familiares e membros

Família e casas	Total de membros
Família 1 – casas 1, 2 e 3	13 pessoas
Família 2 – casas 4, 5, 6 e 7	15 moradores
Família 3 – casas 8 e 9	13 moradores
Família 4 – casas 10 e 11	20 moradores
Família 5 – casas 12 e 13	9 moradores
Família 6 – casas 14 e 15	14 moradores
Família 7 – casas 16 e 17	10 moradores
Família 8 – casa 18	12 moradores
Família 9 – casa 19	8 moradores
Família 10 – casas 20, 21, 22, 23 e 24	Sem informação
Família 11- casas 25 e 26	15 moradores
Família 12 – casas 27 e 28	19 moradores
Família 13 – casa 29	11 moradores
Família 14 – casa 30	10 moradores
Família 15 – casa 31	Sem informação
Família 16 – casa 32	8 moradores
Família 17 – casa 33	5 moradores
Família 20 – casa 36	3 moradores
Família 21 – casa 37, 38, 39	Sem informação

Fonte: elaborado a partir de dados da pesquisa.

Notamos que cada núcleo familiar é composto por um número elevado de pessoas. Existem na aldeia 21 núcleos familiares que se formam por parentesco. A disposição das casas na aldeia é em via circular ao redor de um imenso pátio; cada casa é ligada ao pátio central por um caminho que muitos chamam de estrada. Nas casas, são abrigadas as mulheres que lá nasceram e os seus respectivos maridos que saem das casas das mães e vão morar na casa do sogro.

Como mencionado, o cacique é a liderança mais importante, porém, há outras figuras dentro da aldeia que têm elevada importância e são bastante respeitadas, como os idosos, considerados uma espécie de conselheiros da comunidade, que se sente representada de forma democrática por essas lideranças. Dentro do ambiente privado de cada família, como já dito, o chefe continua sendo o homem. Na maioria

das vezes, quando o sogro morre, um dos genros fica com a casa, e os demais, acompanhados de suas esposas e filhos, constroem outras casas ao lado da mais antiga. A organização das casas e das famílias não tem um líder bem definido, mas, quando há um homem mais velho na família, suas decisões costumam ser respeitadas.

Segundo alguns relatos, nas casas onde o homem trabalha fora da aldeia e vive mais tempo na cidade, quem comanda a casa é a esposa, porém, quando o esposo retorna, as decisões voltam às suas mãos. Há casos em que, mesmo com um filho em casa, é a matriarca que toma as decisões.

Mesmo com as peculiaridades de uma cultura distinta, foi possível perceber que, no modo de gerir a aldeia, o grupo se utiliza de elementos que são essenciais ao conceito da Gestão Social. Para ilustrar as análises, apresentamos alguns fragmentos das falas dos entrevistados, demonstrando que a organização político-social da aldeia tem similaridades com os conceitos que compõem a Gestão Social, conforme Quadro 3 (pág. 58).

Percebemos que estão presentes na organização da aldeia algumas categorias que definem a Gestão Social, como a democracia deliberativa, devido à participação de toda a comunidade no processo de escolha das lideranças que as representam e nas tomadas de decisões. Em outras palavras, a maioria da população indígena decide quem dentro da aldeia seria um bom representante, dando a liberdade de aceitar ou recusar o convite. Deste modo, subentendemos que, quando há oportunidade para que todos participem de alguma forma no que diz respeito à gestão e organização de um determinado ambiente, essas pessoas adquirem e utilizam seu senso político e crítico, contribuindo para sua possível emancipação. Sabemos que a democracia tem significados diferentes para povos diferentes, em diferentes tempos e diferentes lugares. Baseados nos relatos dos entrevistados, podemos afirmar que essa forma de gestão tem dado certo para os

indígenas, em virtude de ser um grupo pequeno, cuja representação ainda consegue abranger todos os anseios e necessidades do coletivo.

No espaço público e privado da aldeia, o diálogo prevalece entre as lideranças e a comunidade. Todos têm a liberdade de falar e, também, de ouvir, acatando o que foi decidido pela maioria, muitas vezes, mesmo sem concordar, devido ao respeito ao cacique e às outras lideranças. Talvez, tenhamos que conhecer melhor essas formas históricas e diferentes de se organizar socialmente, para pensarmos em como construir uma gestão social que permita a participação plena, sem manipulação de informação e/ou de poderes de grupos específicos. Devemos notar, também, que o interesse bem compreendido aparece vinculado, principalmente, à noção do bem do núcleo familiar, demonstrando elementos da Gestão Social encontrados num modo particular de organização social. É necessário se discutir na Gestão Social o papel da heteronomia e da autonomia enquanto conviventes de um mesmo processo, uma vez que a autonomia participativa passa, em diversos momentos, no que se refere à aldeia estudada, pela heteronomia e o respeito ao líder sábio e mais velho.

Quadro 03 – Categorias da gestão social na Aldeia Manoel Alves Pequeno

Categorias	Principais Trechos das Falas dos Entrevistados
Interesse Bem Compreendido	<p>Sra. T. Assim, hoje, não está acontecendo tantos problemas, mas antes das pessoas que já morreram, eles falam, que alguém fazer uma coisa errada, bater na esposa ou então brigar com uma pessoa, aí eles levam pro pátio, aí as lideranças e o cacique dá um conselho no meio do pátio.</p> <p>Sr. R. O pátio é lugar onde as pessoas se reúnem para tomar decisões.</p> <p>Sr. L. São chamados pra saber porque fizeram isso. A comunidade todinha vai participar e dá o conselho pra evitar.</p>
Solidariedade	<p>Sr D. Aí cada um ajuda outro, eles fazem o mutirão, de vez em quando. Quando é pra fazer corrida, aí eles não... Vamos fazer mutirão um mutirão na roça tal, pra nós correr, se não tiver corrida então cada um é cada um [...] A colheita é a mesma coisa, quem tem mais outros ajuda a colher, agora pra comer não, só dividem entre família mesmo assim, filhos, genros.</p>
Sustentabilidade	
Esfera Pública	<p>Sr. R. O pátio é lugar onde as pessoas se reúnem para tomar decisões.</p> <p>Sr. D. [...] pátio é o centro, onde acontece todos os acontecimentos, reuniões, festividades enfim...</p> <p>Sr. J. [...] Se reúnem no pátio [...] lá no pátio eles tomam decisões.</p>
Democracia Deliberativa	<p>Eleição das lideranças</p> <p>Sr. S. É a comunidade que escolhe [...] Toda a comunidade, eles sabem o jeito que querem. Todos juntos a partir, parece que dos 10 anos já pode votar. [...] Todo mundo vai achar bom, aí todo mundo vai votar pra aquela pessoa né, eles sabem, escolhe, a comunidade escolhe a pessoa.</p> <p>Sr. R. O cacique, na verdade, é pelo tipo, pelo tipo da pessoa, se tiver liderança, tiver voz na comunidade, tiver representativo na comunidade, a pessoa é escolhida [...] A comunidade que escolhe, é uma coisa democrática, as comunidades reúnem e ‘oh, vamos escolher aquela pessoa por que.’ [...] Não existe uma eleição, é uma coisa democrática, gostaram da pessoa. E também chama a pessoa e pergunta, olha nós queremos que você seja nosso cacique, aí se a pessoa quiser assume, se a pessoa não quiser, também normal.</p> <p>Organização</p> <p>Sr. R. Nós temos dois partidos, que são principais, digamos que são chamadas as principais organizações que nós temos, partido inverno manda na época de inverno, o partido de verão, por exemplo, nós estamos no verão, nosso partido que anos mandando, nós que governa a comunidade.</p> <p>Sr. D. Lá tem dois partidos, Katàmjê e wakàmjê, quer dizer tempo chuvoso e o tempo seco [...] Um grupo governa durante o tempo seco e outro grupo governa durante o tempo chuvoso.</p> <p>Conflitos</p> <p>Sr. S. Quando é uma coisa que dar pra resolver dentro de casa, lá com família, com tudo, é o dono da casa [...] quando o problema é na aldeia toda, tem que o cacique pedir o que sabe entender uma coisa, ajuntar, falar e acabar.</p> <p>Sr. D. Se a família tem conflito, tem vezes que eles mesmos resolvem, mas quando é uma coisa grave, feriu, aí vai ter que ter conhecimento para comunidade do que aconteceu.</p> <p>Sr. J. Eles já começam a convocar para uma reunião o pátio, vão discutir aquilo ali, ver o que tá acontecendo e naturalmente o que mais falam são os mais velhos, os conselheiros.</p>
Racionalidade	

Comunidade de Prática	<p>Sr. L. A comunidade que faz as coisas acontecer. Primeiramente, ele se organiza. Sempre que alguém traz uma coisa que é bom, a comunidade se reuni no pátio pra organizar as festas, mas as reuniões acontece mais é nas festas. Como vão receber as pessoas que vão chegar. Tem que ter organização, quem é que vai receber, onde vão ficar e que é que vão acompanhar eles pra pegar a comida. A comunidade junto com o cacique que faz acontecer.</p> <p>Sra. E. Quando vai ter festa, reuni no pátio, quando vai ter a limpeza da aldeia, tudo tem reunião no pátio e lá eles tomam as decisões. Não! Vamos pra aldeias que vai ter uma festa cultural. O que os homens vão fazer? O que as mulheres vão fazer? Aí faz uma divisão de trabalho tudo no pátio já e as maiorias das reuniões no pátio só participa os homens e as mulheres ficam em casa. O pessoal fala assim: que quando os homens vão pro pátio, as mulheres já deram a ordem do que eles vão fazer lá. Elas já sabem o que vai acontecer então cada um já vai mais ou menos sabendo o que vai falar. As mulheres não estão lá, mas já estão representadas.</p>
Dialogicidade	<p>Solução de Conflitos</p> <p>Sr. R. Conversa mesmo, a comunidade se reúnem e conversam [...] É chamada a atenção, olha isso não tá de acordo, mas sempre a pessoa é ouvida. Olha não tá aceitando mais...</p> <p>Sr. D. É muita conversa mesmo. Olha se a família tem conflito, tem vezes que eles mesmo resolve, mas quando é uma coisa grave, feriu, ai vai ter que ter conhecimento para comunidade do que aconteceu, se for uma coisa mais... Um tapinha, a família decide, agora se for uma coisa grave, é levado para a comunidade. Ai é levado ao pátio, no centro e toma caso.</p>
Intersubjetividade	<p>Transmissão das informações</p> <p>Sr. R. Não, quando fala na língua, é mais fácil, mas quando o kupen vem, precisa de intérprete.</p> <p>Sr. D. É igual vocês, quando você não entende, você procura se informar com alguém, isso aqui é por conta dele, quando eles não entendem, eles procuram outra pessoa que participou, como que é a organização e é assim.</p> <p>Sr. J. Não, geralmente eles entendem, até porque, quando eles tomam essas decisões ai, são os mais velhos que tomam essas decisões junto com o cacique, eles entendem, até porque não tem nada assim de...</p>
Interorganizações	
Emancipação	

Fonte: elaborado a partir de dados da pesquisa.

5. Considerações finais

Os estudos sobre os Krahô nos permitem visualizar práticas sociais vigentes e que se perpetuam pela tradição de um povo há, pelo menos, dois séculos, período em que os brancos iniciaram os contatos e passaram a divulgar os modos de ser e de fazer desse grupo. Acreditamos que nossa sociedade tem muito a aprender com grupos diferenciados e experientes em gestão de pessoas e de conflitos, tanto internos, inerentes ao grupo, como conflitos externos, típicos das relações de poder que se fizeram ao longo da história de nosso país com essa população. Longe

de quisermos aplicar um conceito a um grupo específico ou de transpormos seus conhecimentos à nossa sociedade, a percepção de gerenciamento como este aqui estudado enriquece o debate e possibilita novos olhares sobre a gestão social.

Inspirados em Maia (2005), verificamos que a Gestão Social é uma alternativa às relações contraditórias entre gestão e sociedade, e desenvolvimento do capital e desenvolvimento da cidadania. A Gestão Social, talvez, seja justamente uma resposta a essa contradição, pois permite a dignidade da vida a partir da convivência social e política emancipadora. Acreditamos que, nesse aspecto, os Krahô têm muito a contribuir. Vejamos

então: tratamos de um povo que não acumula, sua produção é para subsistência; as relações se formam a partir da parentalidade da mulher, agregando elementos novos à família conforme os casamentos se consolidam; a organização espacial de sua aldeia é simbólica, pois todas as casas e estradas conduzem ao centro, ao pátio, localidade em que o privado e o público se fundem em prol da coletividade; respeitam os mais velhos, devido ao acúmulo de conhecimento adquirido ao longo dos anos, assim como os caciques, eleitos para liderarem; possuem alternância de poder entre dois grupos tradicionalmente constituídos; e, por fim, organizam sua vida pública em reuniões e festividades que, além de terem por objetivo a deliberação dos conflitos cotidianos, funcionam como espaço de participação, manutenção e perpetuação de tradições de um povo quase dizimado.

Os elementos percebidos na organização social dos Krahô permitem vislumbrarmos diversas das características apontadas por Cançado (2011) e Cançado *et al.* (2012) como definidoras da Gestão Social, só que adequadas às características culturais desse povo. Mas, podemos, com tranquilidade, apontar que a organização social dos Krahô garante aquilo que é essencial, ou seja, há dialogicidade, transparência de informação, participação e, apesar da decisão final caber aos líderes, esta baseia-se em debate aberto realizado no pátio, com os indicativos claros das soluções e decisões a serem tomadas. O interesse bem compreendido é perceptível quando da compreensão de sua forma cultural de tradição, que valoriza os núcleos familiares como importantes, e aparece, também, nos discursos e preocupações em perpetuar a língua e os costumes para que o povo Krahô não desapareça.

Temos poucas experiências de gestão social pelo Brasil, e as existentes ainda são jovens para nos fornecer elementos claros de ajustes de seu processo e de seu conceito. As experiências dos Krahô vêm de séculos e devemos estar sensíveis a elas, com o intuito de verificar como em nossa sociedade esses aspectos irão se

desenvolver, caso queiramos uma transformação na maneira de se prover gestão pública. Tanto as práticas sociopolíticas dos Krahô podem contribuir para nossa formação em Gestão Social, quanto os elementos apontados de formação dessa população podem ajudar os gestores públicos e a própria comunidade a pensar intervenções na aldeia, que se firmem a partir da dialogicidade do “pátio”.

Referências

BATALHA, L. **Antropologia**: uma perspectiva holística. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004. Disponível em: < <http://www.iscsp.utl.pt/~lbatalha/downloads/antropologia2asprovas.pdf> > Acesso em: 17 dez. 2013.

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

_____; TENORIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR [online]**, v. 9, n. 3, 2011.

_____; SILVA JR., J. T.; TENÓRIO, F. G. **Gestão social**: aspectos teóricos e aplicações. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

FUNASA. Fundação Nacional de Saúde. **Relatório de Gestão do Exercício de 2010**. Palmas, 2011. Disponível em: < <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2011/10/to.pdf> > Acesso em: 18 dez. 2013.

HOEBEL, E. A.; FROST, E. L. **Antropologia cultural e social**. Tradução Euclides Carneiro da Silva. São Paulo: Cultrix, 2009.

MAIA, M. Gestão social: reconhecendo e construindo referenciais. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 4, dez. 2005.

MELLATI, J. C. **O messianismo krahô**. São Paulo: Herder, 1972.

_____. **Ritos de uma tribo timbira**. São Paulo: Ática, 1978.

_____. **Índios e criadores**: a situação dos Krahô na área pastoril do Tocantins. Brasília, 2009 (1ª impressão 1967). Disponível em: <<http://www.juliomelatti.pro.br/livros/livro67.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2013.

_____. Por que a aldeia Krahô é redonda? **Informativo Funai**, Brasília, n. 11/12, p. 36, 1974.

TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o conceito de gestão social. In: SILVA, J. et al. (Org.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

Notas

1 Entrevista concedida pelo indígena R.K. em maio de 2013.

2 Entrevista concedida pelo indígena D. em agosto de 2013.



ANÁLISE DAS EXTERNALIDADES DE IMPACTO ECONÔMICO COM A IMPLANTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NO PARÁ

Economic Impact Externalities Analysis by Ecological
VAT Implementation in Pará

Análisis de las Externalidades del Impacto Económi-
co con la Implementación del ICMS Ecológico en Pará

Ynis Cristine de Santana Martins Lino Ferreira (UFPA)*
Mário Vasconcellos Sobrinho (UFPA)**

* Contadora, Mestre em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (Núcleo de Meio Ambiente - Universidade Federal do Pará); Doutoranda em Administração (Programa de Pós-Graduação em Administração - PPAD; Universidade da Amazônia); Professora da Faculdade Metropolitana da Amazônia (FAMAZ).
Endereço: Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente - NUMA.
Rua Augusto Correa s/n - Chalé de Ferro, Guamá. CEP: 66075-900 - Belém, PA.
Email: ynisristine@yahoo.com.br

** Economista, Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (Universidade Federal do Pará); PhD em Estudos do Desenvolvimento (Swansea University, Reino Unido); Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia - PPGEDAM (Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará); Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração - PPAD (Universidade da Amazônia).
Endereço: Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente - NUMA.
Rua Augusto Correa s/n - Chalé de Ferro, Guamá. CEP: 66075-900 - Belém, PA.
E-mail: mariovasc@ufpa.br

Resumo

A partir de simulações contábeis, o artigo discute, na perspectiva municipal, o ICMS ecológico (ICMS-E) e as externalidades de impacto econômico (perdas e ganhos nas cotas-parte de ICMS) advindas da implantação desse instrumento de política ambiental. Em particular, o artigo busca responder como o ICMS-E provoca externalidades de impacto econômico, tomando como referência analítica

os municípios localizados na Região de Integração (RI) Tocantins e RI Lago de Tucuruí, ambas do estado do Pará. A análise é realizada a partir de simulações contábeis que permitem identificar ganhos e perdas incidentes nas cotas-parte de ICMS dos municípios. O simulador considerou critérios utilizados por estados que adotaram o ICMS Ecológico, entretanto, com adaptações à realidade paraense, realizadas a partir de entrevistas com especialistas da área jurídica, econômica e contábil. O estudo partiu da premissa de que o ICMS-E é um instrumento de política

ambiental limitado no seu escopo e propósito. O critério ambiental do ICMS-E não mudou a lógica de distorção observada na distribuição de ICMS das RI Tocantins e Lago de Tucuruí. O artigo demonstra lacunas teóricas e empíricas para o ICMS Ecológico, além de externalidades negativas de impacto econômico.

Palavras-Chave

ICMS Ecológico. Externalidades de Impacto Econômico. Estado do Pará.

Abstract

From a cost-effective simulator analysis, this paper debates the Ecological VAT at municipal perspective and its economic externalities (VAT changes) from implementation of this environmental policy tool. Particularly, the paper tries to answer how Ecological VAT incites economic impact externalities. It takes as analytical references the municipalities located in the regions of integration of Pará state called Tocantins and Lago de Tucuruí. The cost-effective simulator analysis shows that municipalities win and lose part of their VAT quotes. The cost-effective simulator took criteria that have been used by states that apply Ecological VAT. However, the simulator was adapted to Pará reality using criteria suggested by interviewed experts from economy, law and public accounts. The study took as hypothesis that Ecological VAT is limited in its scope and aim. The environmental criteria does not change the distortion observed in the VAT distribution in Tocantins and Lago de Tucuruí regions of integration. The paper shows theoretical and empirical gaps in the Ecological VAT proposal and also negative externalities of economic impact in its use.

Keywords

Ecological VAT. Economic Impact Externalities. Pará State.

Resumen

Aplicando simulaciones contables, el artículo analiza, desde la perspectiva municipal, el ICMS Ecológico (ICMS-E) y las externalidades de impacto económico (pérdidas y ganancias por las acciones de ICMS) que surgen de la aplicación de este instrumento de política ambiental. En particular, el artículo trata de responder cómo el ICMS-E causa externalidades de impacto económico, tomando como referencia analítica municipios ubicados en la Región de Integración (RI) Tocantins y RI Tucuruí Lake, ambas en el estado de Pará. El análisis se realiza a partir de simulaciones contables que representan la identificación de ganancias y pérdidas de las acciones de ICMS de los municipios. O simulador considero criterios utilizados por los Estados que han adoptado el ICMS Ecológico, sin embargo, adaptados a la realidad de Pará, realizadas a través de entrevistas con especialistas del área jurídica, económica y contable. El estudio partió de la premisa de que el ICMS-E es un instrumento de política ambiental de limitado alcance y propósito. Los criterios ambientales del ICMS-E no cambiaron la lógica de la distorsión observada en la distribución del ICMS en las RI Tocantins y Tucuruí Lake. El artículo demuestra deficiencias teóricas y empíricas para el ICMS Ecológico, además de las externalidades negativas del impacto económico.

Palabras clave

ICMS-ecológico. Externalidades de Impacto Económico. Pará.

1. Introdução

Tomando como base analítica a Região de Integração (RI) Tocantins e RI Lago de Tucuruí, por meio de simulações contábeis que permitem identificar as variações incidentes nas receitas dos municípios, o artigo discute o ICMS ecológico (ICMS-E) e as externalidades de

impacto econômico (perdas e ganhos nas cotas parte de ICMS) advindas da implantação deste. Em particular, o artigo busca analisar a relação entre o ICMS-E e as externalidades de impacto econômico.

Partiu-se da premissa de que o ICMS-E é um instrumento limitado no seu escopo e propósito e sua implantação, no Pará, não contribui para que os municípios que possuem áreas protegidas (AP) possam desencadear um processo de desenvolvimento. Isto porque estudos de Grieg-Gran (2000), Bentes (2009), Ferreira (2011) e Mendes (2009) demonstram que o ICMS-E, por si só, não é capaz de produzir aumento significativo e simultâneo, nas cotas parte de ICMS dos municípios de estados que possuem mais da metade de seus territórios com AP. Destaque-se que se entende como AP a extensão das unidades de conservação (UC) e/ou terras indígenas (TI).

No Brasil, no âmbito das políticas públicas para a área ambiental, ICMS-E tem sido apontado como um instrumento econômico de apoio à implementação do conceito de desenvolvimento sustentável (JOÃO, 2004; JOÃO; BELLEN, 2005; NASCIMENTO *et al.*, 2011; TUPIASSU, 2003). Este instrumento econômico de política ambiental consiste em uma parcela da receita do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) redistribuída aos municípios pelo estado, tendo como parâmetro critérios ambientais (JOÃO, 2004; NERY, 2006). Existem 15 experiências de utilização do ICMS-E no Brasil.

O ICMS é um imposto que possui característica tributária exigível, independente de qualquer atividade fiscal específica relativa ao contribuinte, e está embutido no preço de venda dos bens e prestação de serviços de transporte e comunicação. Possui característica fiscal, e uma de suas utilidades é custear despesas públicas (MENDES *apud* FERREIRA, 2011).

No âmbito do financiamento público, o ICMS se enquadra no tipo de transferência

livre ou por cotas, no sistema de transferências fiscais brasileiro, do tipo devolutiva, pois é de competência do governo estadual arrecadar o ICMS e repassar aos municípios uma parte dessa arrecadação. Nesse sentido, é essencial observar os critérios de repartição que determinam as transferências devolutivas, sobretudo a cota parte de ICMS. Portanto, o montante de receita a ser entregue ao município em que ela foi gerada por derivação se associa ao componente econômico e, conseqüentemente, governos locais e intermediários mais ricos recebem receitas maiores e vice-versa (SALES *apud* FERREIRA, 2011).

No tocante ao rateio de ICMS pelo estado aos municípios, a Constituição Federal, no art. 158, determina que 75% do montante arrecadado se destinem ao próprio estado e 25% aos municípios. O montante que cabe aos municípios, 25%, é redividido e deve ser distribuído obedecendo dois critérios: 75% com base no critério Valor Adicionado (VA) e 25% com base em critérios dispostos em lei estadual específica (BRASIL, 1988).

Assim, o ICMS-E não se constitui na criação de um novo imposto, não havendo ônus financeiro para o estado ou aumento da carga tributária dos contribuintes. Trata-se da adoção de critérios ambientais como parâmetros na distribuição de ICMS (TUPIASSU, 2003), não devendo haver destinação específica desta fonte de recursos por se tratar de um imposto. Assim, este recurso pode ser aplicado na rubrica que o município entenda como prioritária.

Este artigo discute do ICMS-E como instrumento econômico de política ambiental, bem como as teorias da economia ecológica, no viés das externalidades e da contabilidade ambiental.

O exame das externalidades de impacto econômico advindas da possível implantação do ICMS-E no Pará, a partir das RI Tocantins e Lago de Tucuruí, adotou a seguinte metodologia: análise de experiências brasileiras de ICMS-E, entrevistas com especialistas para identificação

dos critérios que poderiam ser adotados no Pará e, principalmente, a elaboração de um simulador contábil para identificar ganhos (externalidades positivas de impacto econômico) e perdas (externalidades negativas de impacto econômico) nas receitas públicas municipais, a partir da implantação do ICMS-E.

O presente artigo está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução e a conclusão. A seção dois, a título de referencial teórico, apresenta o desenho do ICMS-E e realiza uma breve discussão sob a ótica da economia ecológica, além da contabilidade ambiental e sua aplicação para o ICMS-E. A seção três expõe as externalidades de impacto econômico advindas da possível implantação do ICMS-E no Pará, tomando como base as Regiões de Integração Tocantins e Lago de Tucuruí, a partir de simulações contábeis especificamente elaboradas para a análise. Além da exposição das externalidades de impacto econômico, a seção três apresenta as notas metodológicas e as estruturas das simulações contábeis.

2. ICMS- E: instrumento de política ambiental

2.1. Desenho do ICMS-E

No contexto amazônico, na Região Norte, o ICMS-E está implantado nos estados do Acre, Amapá, Rondônia, Tocantins e Pará. Em face das especificidades amazônicas – acentuada diferença de área territorial dos municípios, diversos tipos de relevo, solo, vegetação, diversidade do tamanho, categoria e competência de UC, TI, características e diversidades de populações tradicionais e atividades econômicas distintas –, é imprescindível que haja estudos específicos para cada estado da região voltados para essa temática, tendo em vista os resultados apontados por, pelo menos, três estudos (GRIEG-GRAN, 2000; BENTES, 2009; MENDES, 2009), como descritos a seguir.

Primeiro, quanto às questões relativas às

UC, o estudo de Grieg-Gran (2000) sobre Minas Gerais demonstra que o fator de conservação do estado (porcentagem do total de UC no território) aumenta à medida que as UC são criadas. Como o critério ambiental é calculado pela divisão do fator de conservação do município (porcentagem da UC no território do município) pelo fator de conservação do estado, um município pode criar uma nova UC, mas ainda apresentar diminuição no seu índice ecológico (parte da cota-parte relacionada ao critério ambiental), pois muitos outros municípios também possuem e/ou estão criando UC.

É importante observar, de igual modo, a comparação entre os aspectos do ICMS-E em Minas Gerais e Rondônia, pois os resultados dessas experiências são, em alguns aspectos, idênticos. Esses aspectos se relacionam aos sistemas de distribuição das cotas-parte de ICMS antes e após a introdução do ICMS-E. Em Minas Gerais, ao se introduzir os novos critérios, houve a possibilidade de redução do VA, por este ser superior ao mínimo de 75% exigido pela Constituição Federal. Em Rondônia, o critério VA correspondia a 75% do ICMS a que os municípios tinham direito, quando o critério ambiental foi introduzido, e, por conseguinte, foi necessário reduzir os critérios população e partes iguais. Assim, essa redução afetou todos os municípios rondonienses, incluindo aqueles que possuíam UC. No entanto, o impacto do ICMS-E em Minas Gerais e Rondônia foi semelhante, pois em ambos os casos somente cerca de 60% dos municípios com UC foram beneficiados com ganhos em suas cotas-partes de ICMS. Porém, para os outros 40% dos municípios com UC, o impacto negativo da redução do critério de partes iguais (no caso de Rondônia) e o VA (no caso de Minas Gerais) anulou o impacto positivo esperado para o critério ecológico (GRIEG-GRAN, 2000). Isto indica que os incrementos e perdas nas cotas-parte de ICMS estão relacionados, principalmente, ao VA, maior critério para distribuição do ICMS, e não somente à regulamentação do ICMS-E. Foi observado um resultado econômico negativo para 40% dos

municípios que possuem UC.

O segundo estudo (BENTES, 2009) discute a possível regulamentação do ICMS-E no Pará, fazendo, para tanto, uma simulação. Nesse estudo, a autora utilizou o modelo de ICMS-E, bem como o fator de conservação ambiental, para os diversos tipos de manejo propostos por Loureiro (2002) para o Estado do Paraná. A partir dos resultados apontados por Bentes (2009), infere-se que a mera inclusão de um critério ambiental (existência de UC), excluídas as áreas sobrepostas, não foi suficiente para produzir ganhos de ICMS para todos os municípios paraenses com AP (UC e/ou TI). Isso porque apenas 82% dos municípios, selecionados na pesquisa por possuírem AP, apresentaram ganhos de ICMS com a utilização do ICMS-E, o que reforça a ideia de que o ICMS-E não apresenta resultados homogêneos para o conjunto dos municípios que possuem AP.

Já os resultados do terceiro estudo, desenvolvido por Mendes (2009), a respeito do Amapá, demonstram três pontos importantes: (1) em dez anos de existência, o ICMS-E não gerou nenhuma UC municipal – destaque-se que aproximadamente 61,60% do território amapaense são ocupados por diversas categorias de UC e AP (TI e áreas quilombolas) que não são consideradas para o ICMS-E; (2) entre os dez critérios de distribuição de ICMS no Amapá, pelos menos, seis critérios causam impactos e antropizam o meio ambiente, em especial, por favorecerem os municípios de Macapá e Santana, os mais populosos e dinâmicos em termos econômicos; e (3) após a adoção do ICMS-E, a concentração da repartição da receita tributária de ICMS aos municípios de Macapá e Santana aumentou, ao contrário da lógica observada em outros estados, em que os municípios mais ricos perdem arrecadação em função do benefício obtido por municípios que desenvolvem ações de proteção ambiental.

Dessa forma, é importante observar que, nos estados que adotam o critério ambiental para a distribuição do ICMS, os incrementos nos índices consolidados (cotas-parte de ICMS) são

o resultado de vários fatores e não apenas da introdução do ICMS-E, sendo o fator determinante o VA, maior critério de distribuição de ICMS (75%), disposto na Constituição Federal e principal causa de tais variações.

2.2. ICMS-E sob a ótica da economia ecológica

Sob a perspectiva da economia ecológica, a economia é um subsistema de um ecossistema físico, global e finito (ALIER, 2007), o que provoca o questionamento da sustentabilidade da economia em razão dos impactos ambientais e das suas demandas energéticas e materiais, igualmente devido ao crescimento demográfico. Assim, o ICMS-E se constituiu, inicialmente, como um instrumento econômico que influenciaria todo o ecossistema ao ter sido pensado como uma alternativa para a compensação financeira aos municípios que possuem AP em seus territórios, no sentido de garantir receita, relacionada ao desenvolvimento econômico, estimulando a preservação e conservação ambiental.

A economia ecológica utiliza o conceito de escala, relacionada ao volume físico de matéria e energia que é convertido e absorvido nos processos entrópicos da expansão econômica (*throughput*). A escala sustentável se adapta de forma gradativa às inovações tecnológicas, de modo que a capacidade de suporte não sofre erosão através do tempo (DALY *apud* MAY, 1995). Ou seja, os economistas ecológicos, tendo em vista os princípios teóricos físicos e econômicos, refletem sobre o que pode ser extraído e devolvido ao meio ambiente por meio do processo econômico, alcançando uma capacidade segura, entendida como escala sustentável. Nesse contexto, o ICMS-E, quando entendido como subsídio ambiental (NERY, 2006), possui a pretensão de funcionar como recompensa aos municípios por reduzir emissões ou degradações sobre o meio ambiente, o que influencia na busca de uma escala sustentável.

A economia ecológica intenciona a atribuição de valores monetários aos serviços e às perdas ambientais (ALIER, 2007). Nesse sentido, essa corrente teórica é fundamental para o estabelecimento de valores aos recursos naturais quando relacionados aos processos econômicos que envolvem os serviços e perdas ambientais. Nesse contexto, encontram-se as externalidades, compreendidas pelos custos, benefícios ou implicações que atividades de um determinado ente impõem a um indivíduo ou à coletividade, sem que sejam incorporados às suas próprias unidades, ou seja, alguns produtos circulam no mercado sem refletir em seus preços as vantagens ou malefícios suportados pela sociedade (TUPIASSU, 2003).

Dessa forma, o ICMS-E, baseado nos fundamentos da economia ecológica, remunera financeiramente quando existe uma externalidade positiva – benefício externo ao provedor de serviços ambientais. No entanto, em seu escopo, há a intenção de redução de cotas-parte de ICMS para municípios mais desenvolvidos economicamente e, por consequência, mais impactantes ao meio ambiente por sua estrutura produtiva, o que remete à existência de externalidades negativas de impacto econômico.

2.3. A contabilidade ambiental e sua aplicação para o ICMS-E

Como abordado, o uso dos recursos naturais afeta as relações econômicas e, por outro lado, o patrimônio das entidades. Assim, torna-se imprescindível relatar e medir esses processos, justificando-se a necessidade da contabilidade ambiental (FERREIRA, 2003). A contabilidade ambiental é um conjunto de informações que relatam adequadamente, em termos econômicos, as ações de uma entidade que modificam seu patrimônio, as quais são relativas à área ambiental. Esse conjunto de informações é uma especialização, não uma nova contabilidade, estando relacionada estritamente a registros em

relatórios financeiros das entidades (FERREIRA, 2003).

A aplicação da contabilidade ambiental não se confunde com a valoração de bens e serviços ambientais. Na área pública, o principal foco está na modificação dos Sistemas de Contas Nacionais (SCN), objetivando: a) internalizar os ativos e passivos ambientais nos relatórios contábeis dos órgãos públicos, bem como a utilização dos dados disponibilizados para efeito do controle externo ou do controle jurisdicional (LIMA, 2004); e b) modificar os principais indicadores macroeconômicos do SCN, dentre os quais o Produto Interno Bruto (PIB), para evidenciar o esgotamento e degradação dos recursos naturais utilizados no processo econômico (UNITED NATIONS, 1993; IUCN, 1996 *apud* DIAZ; AMIN, 2006).

De fato, o NECMA (2012) demonstra que existe uma correlação inversa entre o desempenho ambiental, qualificado pela equidade ambiental, e o desempenho econômico, caracterizado pelo PIB, das unidades federativas brasileiras, bem como a necessidade de se adotarem meios de compensação ou de políticas públicas que possam incentivar o desenvolvimento sustentável. O Pará é uma das unidades federativas que mais contribuem produzindo externalidades positivas, serviços ambientais, para o país (e, até mesmo, para o planeta); ao contrário, por exemplo, de São Paulo que é a unidade com o maior PIB, mas também com a maior taxa de depreciação ambiental (NECMA, 2012). Isto indica a necessidade de estudos que examinem o patrimônio líquido ambiental dos estados brasileiros apurado com base na metodologia “Balanço Contábil das Nações” (KASSAI *et al.*, 2008), também incluída no Compêndio de Indicadores de Sustentabilidade das Nações (LOUETTE, 2009), que, basicamente, considera o saldo residual entre as emissões e absorção dos gases de efeito estufa de cada unidade. O ativo ambiental é apurado com base no PIB, diminuído pela depreciação ambiental calculada com base na energia consumida em tonelada equivalente

de petróleo. E, dessa forma, o passivo ambiental representa o conjunto das externalidades negativas.

Assim, inserido no contexto do SCN, foco da contabilidade ambiental na área pública, encontra-se o ICMS-E como parte da Política Ambiental. Porém, nota-se um limite em se tratando da evidenciação da origem e aplicação dos recursos advindos do ICMS-E, além das externalidades de impacto econômico negativas e positivas advindas da implantação deste instrumento. Entende-se que não só a internalização de passivos e ativos ambientais devem ser considerados, mas, também, a evidenciação de forma segregada de receitas e despesas ambientais, pois as contas nacionais devem refletir a exaustão dos recursos naturais (MAY, 1995).

Atualmente, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional – STN¹, não é possível detalhar o código referente ao ICMS-E na classificação da receita municipal, o que impossibilita distinguir os recursos do ICMS-E do ICMS propriamente dito. É importante informar, contudo, que na despesa há possibilidade de detalhar a fonte ICMS-E. Sem o detalhamento do código de ICM-E não é possível a evidenciação da origem desse recurso, existindo a possibilidade de evidenciação somente da aplicação. Assim, existe, pelo menos do ponto de vista dos usuários da informação contábil, uma lacuna limitando a obtenção de informações em termos econômicos a respeito do ICMS-E, e, por conseguinte, a aplicabilidade do objetivo da contabilidade ambiental como sistema de informações (FERREIRA, 2003; KRAEMER, 2001) em pelo menos dois sentidos: para a administração pública e para o controle social.

No que tange à gestão pública dos recursos do ICMS-E, a impossibilidade de evidenciação compromete a tomada de decisão. Na perspectiva do controle social, o principal limite está relacionado à inacessibilidade dos valores de ICMS-E recebido pelo município, comprometendo a participação dos atores

sociais no processo decisório, um dos princípios do controle social. Assim, vislumbra-se como necessário que o planejamento dos recursos do ICMS-E a serem aplicados na conservação inclua a participação dos atores sociais no processo, pois não só os valores físicos e biológicos devem ser preservados, mas, também, deve haver garantia de que as pessoas tenham acesso à informação e a decisões de ordem social que podem afetar suas vidas.

3. Simulações contábeis e análise da implantação do ICM-E nas regiões de integração (RI) Tocantins e Lago de Tucuruí

3.1 Notas metodológicas

Como exposto na introdução, o exame das externalidades advindas da possível implantação do ICMS-E no Pará teve como foco de análise a RI Tocantins e Lago de Tucuruí, e percorreu a seguinte metodologia: análise de experiências brasileiras de ICMS-E, entrevistas com especialistas para identificação dos critérios que poderiam ser adotados no Pará e, principalmente, a elaboração de um simulador contábil para verificar os movimentos econômicos nas receitas públicas municipais a partir da implantação do ICMS-E.

Foram identificados, nas experiências brasileiras, critérios utilizados por outros estados e susceptíveis de serem aplicáveis ao cálculo de distribuição do ICMS-E no Pará: UC, sistema de gerenciamento de resíduos sólidos, desmatamento evitado, redução de queimadas, proteção dos mananciais de abastecimento, fontes de poluição (atmosférica, sonora e visual), sistema municipal de ambiente (órgão, política, conselho, fundo), reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica, terras e povos indígenas e conservação do solo.

As entrevistas foram realizadas com os especialistas da área jurídica, contábil, econômica, social e ambiental, além de representantes de órgãos públicos. Os especialistas indicaram

os critérios: AP, queimadas e desmatamento. É importante destacar, entretanto, que os especialistas reconheceram a dificuldade de adoção de fatores qualitativos, principalmente pela inexistência e/ou dificuldade de obtenção de informações. Dessa forma, optou-se por trabalhar com variáveis puramente quantitativas.

O simulador contábil foi construído no *software* Microsoft Excel 2010 baseado em SEFA (2010). Em termos de dados para as simulações, foram utilizados os secundários e oficiais (IDESP, 2010a; 2010b; IBGE, 2002; SEFA, 2011; INPE, 2010a; 2010b). Foram realizadas seis simulações, as quais objetivaram simular a cota-parte de ICMS para os 143 municípios paraenses. Destaque-se que esse era o número de municípios no momento da realização da pesquisa, em 2010. Atualmente, o Pará possui 144 municípios. Porém, esse artigo fundamenta a análise nos resultados de apenas uma simulação, tendo como base duas RI: Tocantins e Lago de Tucuruí.

A escolha da RI Tocantins se deu por esta possuir municípios com existência de AP (UC e TI) e, também, um município com acentuado desenvolvimento econômico, Barcarena, em relação aos demais municípios da região. Barcarena é um importante polo industrial do Pará, caracterizado pela industrialização, beneficiamento e exportação de caulim, alumina, alumínio e cabos para energia elétrica (SALES, 2010). Já a escolha da RI Lago de Tucuruí se deu por abrigar, no município de Tucuruí, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí.

3.2. Configuração da distribuição de ICMS aos municípios no Pará

A distribuição atual das cotas-parte de ICMS aos municípios paraenses obedece ao disposto no art. 158 da Constituição Federal e à Lei Estadual nº. 5.645 alterada pela Lei Estadual nº. 6.276 (SEFA, 2010). O Valor Adicionado é definido, segundo a Lei Complementar nº 63, para cada município, como o valor das mercadorias

saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil. Desse modo, a cota-parte de ICMS referente ao critério do VA é calculada com base na média geométrica dos índices de participação de cada município no VA do Estado, apurados nos dois anos civis anteriores à apuração SEFA (2010).

Segundo disposto na Lei Estadual nº. 5.645, alterada pela Lei Estadual nº. 6.276, a cota-parte de ICMS também deve ser apurada levando em consideração os seguintes critérios: 5% na proporção da população de cada município; 5% na proporção da área de cada município; e 15% distribuídos em partes iguais a todos os municípios (SEFA, 2010).

3.3. Simulação da implantação do ICMS-E no Pará

Para realização da simulação contábil, além do banco de dados, foram considerados os critérios recentes de distribuição de ICMS adotados atualmente pelo Pará (SEFA, 2010) e o critério ambiental (AP, desmatamento e queimadas). Por conseguinte, para inclusão do critério ambiental, houve diminuição do critério partes iguais de 15% para 3% e inclusão dos critérios AP (5%), desmatamento (3,75%) e queimadas (3,25%), conforme, Tabela 1.

Tabela 1 – Critérios atuais e considerados para a simulação de ICMS-E

Critérios	ICMS Atual	ICMS-E
Valor adicionado fiscal	75,00%	75,00%
População do município	5,00%	5,00%
Área do município	5,00%	5,00%
Partes iguais	15,00%	3,00%
Áreas protegidas	0,00%	5,00%
Desmatamento	0,00%	3,75%
Queimadas	0,00%	3,25%
TOTAL	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria a partir de SEFA (2010).

Desse modo, o Quadro 1 contém a síntese das fórmulas e critérios utilizados para a simulação contábil do ICMS-E:

Quadro 1 – Síntese das fórmulas dos critérios e cota-parte do ICMS-E

Fórmulas dos Critérios do ICMS-E			
Valor Adicionado $\Sigma_g = \sqrt{a_1 \cdot b_1} = \frac{VABR-2007}{VABR-2008} + 75b = \frac{VABR-2008}{VABR-2009} + 75$	População $C = \frac{POP_M}{POP_E} + 5$	Superfície $D = \frac{SAB_M}{SAB_E} + 5$	Áreas Protegidas $E = ((\text{sum } a_{2M}) / \sum a_{2E}) + 5$
Σ_g = Índice Geométrico a_{1M} = Valor Adicionado Municipal a_{1E} = Valor Adicionado Estadual	C = Critério População POP_M = População do Município POP_E = População do Estado	D = Critério Superfície SAB_M = Superfície do Município SAB_E = Superfície do Estado	E = Critério Áreas Protegidas a_{2M} = Áreas Protegidas do Município a_{2E} = Superfície do Município
Fórmulas dos Critérios e da Cota-parte do ICMS-E			
Partes Iguais $F = \frac{3}{143}$	Desenvolvimento $G = \frac{d}{dt} + 3,75$	Quilômetros $H = \frac{q}{qt} + 3,25$	Cota-parte do Município $CP = \Sigma_g + C + D + E + F + G + H$
Ordem: F = Critério Partes Iguais	Ordem: G = Critério Desenvolvimento d = Diminuição do incremento do desenvolvimento do Município. dt = Diminuição do incremento do desenvolvimento total no Estado.	Ordem: H = Critério Quilômetros q = Diminuição do número de focos de quilômetros identificados no Município qt = Diminuição do número de focos de quilômetros identificados no Estado.	Ordem: CP = Cota-parte

Fonte: elaboração própria a partir de SEFA (2010).

3.3.1. Caracterização da RI Tocantins

A RI Tocantins está localizada na região Nordeste do Pará (Figura 1) e possui uma área de 35.864,50 km², 649.955 mil habitantes (IDESP, 2010b). Os municípios que compõem essa RI são: Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia. A extensão das AP desta RI é 1.733,47 km², ou seja, 9,5% da extensão territorial (IDESP, 2010b).

As atividades econômicas da região são as atividades madeireiras, a indústria moveleira, o

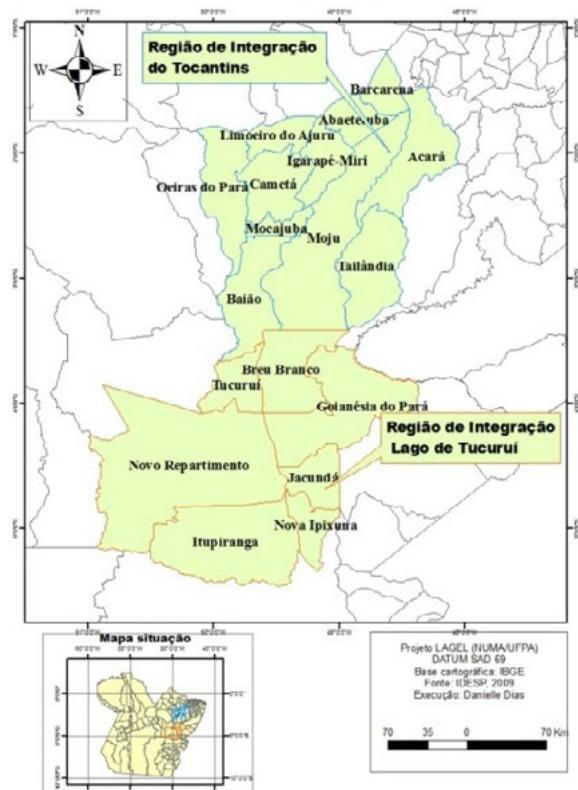
setor oleiro-cerâmico, o beneficiamento de fibras vegetais (fibra do coco) e a produção agrícola de açaí, mandioca e outras culturas permanentes, como o dendê, pimenta-do-reino e coco. A RI abriga o maior porto de Vila do Conde, localizado em Barcarena, por onde circulam bauxita, lingotes de alumínio, óleos combustíveis e madeira (SEIR, 2011).

Em 2009, a RI Tocantins se destacou na produção de dendê, açaí e madeira em tora. Tailândia, Acará e Moju foram os maiores produtores de dendê, com 300.502, 184.600 e 140.800 toneladas, respectivamente. A RI

apresentou a maior produção de extração vegetal de açaí (fruto) do Pará, sendo que os municípios Limoeiro do Ajuru, Oeiras do Pará e Igarapé-Miri produziram as maiores quantidades desse fruto, 19.267, 8.485, 6.200 toneladas, respectivamente. Baião produziu a segunda maior quantidade de madeira em tora, 598.426 m³ (IBGE, 2011a; 2011c).

O extrativismo mineral vem desenvolvendo a indústria metalúrgica de forma cada vez mais significativa naquela RI. Em Barcarena, é beneficiada boa parte da bauxita extraída em Oriximiná e, mais recentemente, em Paragominas. Barcarena é um grande produtor de alumínio e sedia uma das maiores fábricas desse produto no mundo (SALES, 2010).

Figura 1 – Mapa de localização das RI Tocantins e Lago de Tucuruí



Fonte: LAGEL (2012).

3.3.2. Caracterização da RI Lago de Tucuruí

A RI Lago de Tucuruí está localizada na região Sudeste do Estado do Pará (Figura 1), possui uma área de 39.871,20 km² e conta com uma população de 271.284 mil habitantes (IDESP, 2010b). É composta pelos municípios de Breu Branco, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento e Tucuruí (IDESP, 2010b).

A usina hidrelétrica de Tucuruí é a maior usina hidrelétrica brasileira em potência instalada (SEIR, 2011). Nesse contexto, Tucuruí possui maior desenvolvimento econômico da RI. Isso porque a significativa arrecadação é decorrente da reconfiguração econômica em função da forte migração provocada pelas obras de construção da usina e, posteriormente, da eclusa.

Em 2008, o PIB da RI do Lago de Tucuruí foi de R\$ 3,7 bilhões, em valor corrente, contribuindo com 6% para a geração do PIB paraense. Quanto ao valor produzido na Região, o setor Indústria foi responsável por 68%, Serviços por 26% e Agropecuária, 6%. A estrutura econômica da região é predominantemente industrial, porém, há concentração no município de Tucuruí que é responsável por 70% do PIB da Região. Os demais municípios apresentaram contribuição inferior a 10%: Breu Branco, 9,8%; Novo Repartimento, 5,6%; Jacundá, 5,4%; Itupiranga, 4,5%; Goianésia do Pará, 3,5%; e Nova Ipixuna, 1,5%. Destacam-se as atividades econômicas relacionadas à geração de energia elétrica, extração de silício, criação de bovinos (IBGE, 2011b) e lavoura.

3.4. Análise das externalidades de impacto econômico

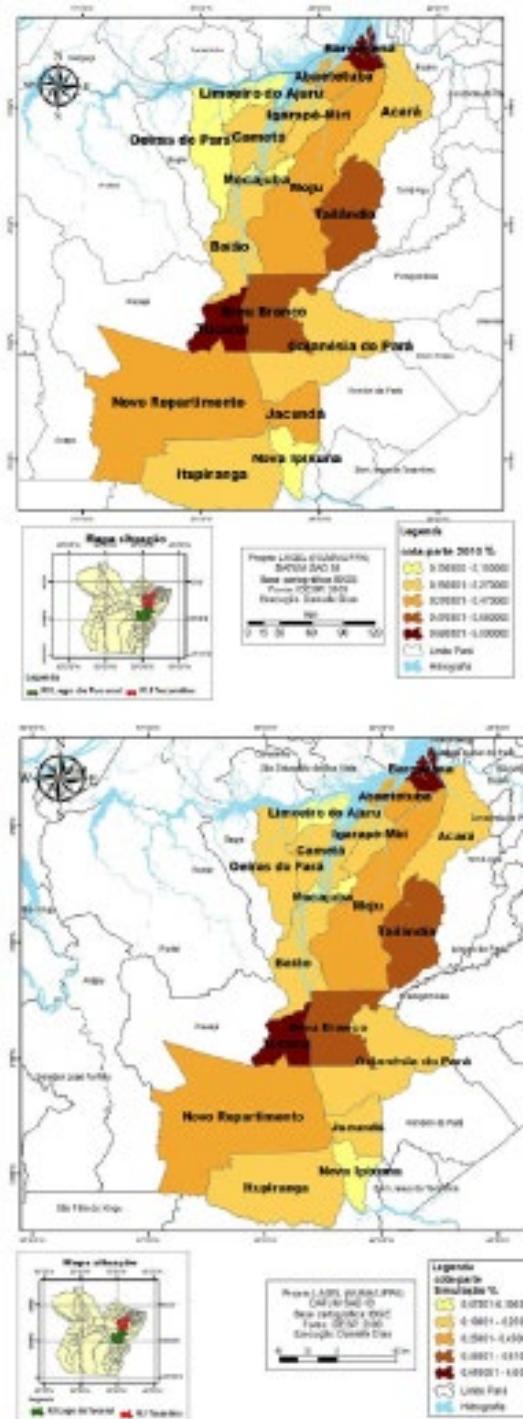
No exercício financeiro de 2010, conforme demonstra a Figura 2, na RI Tocantins, houve concentração da cota-parte de ICMS no município de Barcarena (5,53%). Os dados demonstram uma diferença muito acentuada entre a cota-

parte de ICMS de Barcarena, a maior da região, e a segunda maior cota-parte de ICMS, a de Tailândia (0,62%). Isto ocorre, sobretudo, porque Barcarena apresentou maior VA em 2007 e 2008: R\$ 3.145.134.391,03 e R\$ 3.132.323.494,69 (em valores nominais), respectivamente. Não obstante, Tailândia apresentou, em valores nominais, o segundo maior VA em 2007 e 2008: R\$ 233.192.871,72 e R\$ 293.255.689,39, respectivamente (SEFA, 2009).

De forma semelhante, na RI Lago de Tucuruí, há também uma diferença acentuada entre a maior cota-parte de ICMS (município de Tucuruí, 5,65%) e a segunda maior cota-parte de ICMS (Breu Branco, 0,66%). De fato, o município de Tucuruí apresentou maior desenvolvimento econômico evidenciado pelo maior VA em 2007 e 2008 R\$ 3.008.184.486,57 e R\$ 3.411.209.982,38,69 (em valores nominais), respectivamente. Igualmente ao que ocorreu na RI Tocantins, Breu Branco apresentou, em valores nominais, o segundo maior VA em 2007 e 2008: R\$ 290.315.058,66 e R\$ 305.581.950,14, respectivamente (SEFA, 2009).

Assim, em ambas as regiões de integração, existem municípios com desenvolvimento econômico muito maior do que o dos demais municípios, como são os casos de Barcarena (RI Tocantins) e Tucuruí (RI Lago de Tucuruí), conforme Figura 2. Conseqüentemente, há maior movimentação econômica de bens e serviços nos territórios, maior VA e, portanto, maior cota-parte de ICMS. Nesse sentido, é importante observar que o maior critério para distribuição de ICMS aos municípios paraenses é o VA (75%). Outro aspecto importante é que o cálculo das cotas-parte de ICMS de 2010 foi realizado em 2009 e teve como base o VA observado nos exercícios de 2007 e 2008.

Figura 3 – Cotas-parte de ICMS das RI Tocantins e Lago de Tucuruí



Fonte: adaptado de Ferreira (2011).

A literatura (LOUREIRO, 2002; VEIGANETO, 2000) mostra que o ICMS-E proporciona ganhos (aumento na arrecadação de ICMS) direcionados para municípios que possuem restrições quanto ao uso do solo e aproveitamento dos recursos naturais em seus territórios, impedindo-os de se desenvolverem economicamente de acordo com a perspectiva clássica. Sob a ótica da economia ecológica, é possível considerar o ganho advindo do ICMS-E como uma externalidade positiva de impacto econômico.

Os resultados da simulação de ICMS-E demonstram que nenhum município da RI Tocantins apresentou ganhos de ICMS, então, as perdas se configuram em externalidades negativas de impacto econômico (Tabela 2). Observou-se um custo de oportunidade do ICMS-E para os

municípios que possuem AP. Isso porque, para a implantação do ICMS-E, há a necessidade de redução de um ou mais critérios atuais de distribuição de ICMS aos municípios paraenses. Houve redução de critérios de distribuição de ICMS comuns a todos os municípios e os ganhos do ICMS-E não compensaram as perdas no critério comum reduzido.

A explicação para as perdas de ICMS na simulação de ICMS-E, para todos os municípios da RI Tocantins, se encontra, sobretudo: (a) na má qualidade ambiental nos municípios, evidenciada no incremento de desmatamento e focos de calor, e (b) na redução do critério partes iguais; critério que compõe a maioria da cota-parte dos municípios com baixo desenvolvimento econômico da RI Tocantins (Tabela 2).

Tabela 2 – Resultado das simulações contábeis de ICMS-E para RI Tocantins

MUNICÍPIOS	CP 2010 (%)	CPS (%)	DS (%)	AP (km ²)	TI (km ²)	UC (km ²)	VQ (Und.)	VD (km ²)
Abaetetuba	0,47	0,38	-0,09	0,00	0,00	0,00	0	1,3
Acará	0,21	0,12	-0,09	0,00	0,00	0,00	0	0
Baião	0,18	0,12	-0,06	668,14	108,26	559,88	0	0
Barcarena	5,53	5,41	-0,12	0,00	0,00	0,00	1	0
Cametá	0,25	0,16	-0,09	0,00	0,00	0,00	0	1,4
Igarapé-Miri	0,22	0,14	-0,08	0,00	0,00	0,00	5	3,3
Limoeiro do Ajuru	0,13	0,06	-0,07	120,73	0,00	120,73	0	0
Mocajuba	0,14	0,06	-0,08	0,00	0,00	0,00	0	0
Moju	0,36	0,27	-0,09	86,24	86,24	0,00	0	0
Oeiras do Pará	0,15	0,10	-0,05	23,78	0,00	23,78	6	1,1
Tailândia	0,62	0,51	-0,11	0,00	0,00	0,00	37	0
TOTAL	8,26	7,34	-0,92	898,89	194,50	704,39	49	7,10

Nota: CP 2010: Cota-parte de ICMS do exercício de 2010. CPS: Cota-parte de ICMS da simulação de ICMS-E. DS: Diferença da simulação de ICMS-E. As diferenças positivas evidenciam os ganhos de ICMS e as diferenças negativas evidenciam as perdas de ICMS. VQ: Variação de Queimadas, considerando a redução do número de focos de queimadas identificados no município entre os anos de 2007 e 2008. VD: Variação de Desmatamento, considerando a redução da área de incremento do desmatamento entre os anos de 2007 e 2008.

Fonte: adaptada de Ferreira (2011).

Três municípios da RI Lago de Tucuruí apresentaram ganhos de ICMS na simulação de ICMS-E: Goianésia do Pará, Itupiranga e Novo Repartimento. Os critérios VQ e VD influenciaram nesse fenômeno (Tabela 3). O maior ganho de

ICMS foi o de Novo Repartimento, pois a cota-parte de ICMS relativa a 2010 é 0,34% e a cota-parte de ICMS obtida pela simulação de ICMS-E é 0,43%. Os municípios de Goianésia do Pará e Itupiranga apresentaram ganhos nas cotas-parte de ICMS

menores (0,01%). Porém, Goianésia do Pará apresentou redução de focos de queimadas entre 2007 e 2008 (11) e incremento de desmatamento (17,6 km²), e Itupiranga apresentou redução de focos de queimada (150).

Os ganhos advindos do ICMS-E, ou seja, externalidades positivas de impacto econômico, não foram percebidos para todos os municípios da RI Lago de Tucuruí que possuem AP e/ou apresentaram redução no incremento do desmatamento e focos de queimadas (Tabela 2). Os municípios de Breu Branco, Jacundá, Nova Ipixuna e Tucuruí apresentaram perdas de cota-parte de ICMS (Tabela 3).

Os resultados da simulação de ICMS-E realizada, para os municípios das RI Tocantins e Lago de Tucuruí demonstram que o critério ambiental do ICMS-E não mudou a lógica de distorção observada na distribuição de ICMS. Assim, conforme demonstra a Figura 3, continuou havendo concentração das cotas-parte de ICMS para os municípios de Barcarena (66,95%) e Tucuruí (73,95), os mais economicamente desenvolvidos dessas regiões.

A análise da simulação de ICMS-E da RI Tocantins e Lago de Tucuruí demonstra, ainda, que, embora o ICMS-E seja apresentado como um subsídio que incentiva ações de sustentabilidade

Tabela 3 – Resultado da simulação contábil de ICMS-E para RI Lago de Tucuruí

MUNICÍPIOS	CP 2010 (%)	CPS (%)	DS (%)	AP (km ²)	TI (km ²)	UC (km ²)	VQ (Und.)	VD (km ²)
Breu Branco	0,66	0,61	-0,05	399,02	0,00	399,02	72	0,00
Goianésia do Pará	0,27	0,28	0,01	2.508,92	1.530,63	978,29	11	17,6
Itupiranga	0,26	0,27	0,01	1.569,01	1.388,73	180,28	150	0,00
Jacundá	0,32	0,30	-0,02	633,92	0,00	633,92	6	6,20
Nova Ipixuna	0,14	0,10	-0,04	298,59	0,00	298,59	4	4,20
Novo Repartimento	0,34	0,43	0,09	4.383,70	2.131,78	2.251,92	436	0,00
Tucuruí	5,65	5,64	-0,01	1.237,98	108,58	1.129,40	0	0,00
TOTAL	8,26	7,34	-0,03	11.031,14	5.159,72	5.871,42	679	28,00

Nota: CP 2010: Cota-parte de ICMS do exercício de 2010. CPS: Cota-parte de ICMS da simulação de ICMS-E. DS: Diferença da simulação de ICMS-E. As diferenças positivas evidenciam os ganhos de ICMS e as diferenças negativas evidenciam as perdas de ICMS. VQ: Variação de Queimadas, considerando a redução do número de focos de queimadas identificados no município entre os anos de 2007 e 2008. VD: Variação de Desmatamento, considerando a redução da área de incremento do desmatamento entre os anos de 2007 e 2008.

Fonte: adaptada de Ferreira (2011).

em municípios que possuem AP e, por isso, têm baixa arrecadação de ICMS (LOUREIRO, 2002; NERY, 2006; NETO, 2000; TUPIASSU, 2003), a baixa arrecadação de ICMS, bem como o baixo desenvolvimento econômico não são decorrentes, exclusivamente, da existência de AP, mas, também, da estrutura produtiva do município.

4. Reflexões conclusivas

As baixas arrecadações de ICMS nos municípios da RI Tocantins e Lago de Tucuruí estão ligadas à estrutura produtiva dos territórios e à pouca movimentação econômica, pois o ICMS é devolvido ao município onde ocorre o fato gerador em maior proporção pela média geométrica do VA. Em outras palavras, para o aumento de cota-parte de ICMS no município, é necessário que este fortaleça a movimentação

econômica e, conseqüentemente, aumente o VA. Nesse sentido, o caso da RI Tocantins e o da RI Lago de Tucuruí demonstram que o desafio para o Pará é proporcionar uma política pública que incentive o aumento da arrecadação de ICMS e assegure a conservação e preservação nas AP.

As perdas de cotas-parte de ICMS observadas na simulação de ICMS-E evidenciam externalidades negativas de impacto econômico. Assim, para o Pará, este instrumento econômico deve estar em consonância com outras políticas públicas, havendo necessidade de que o poder público proporcione meios para promover justiça fiscal, bem como internalização das externalidades negativas de impacto econômico.

Existem lacunas empíricas para melhor entender o ICMS-E no Pará, relacionadas às externalidades positivas e negativas de impacto econômico, pois os ganhos (externalidades positivas de impacto econômico) devem direcionar-se de forma homogênea para todos os municípios que possuem AP e/ou são provedores de serviços ambientais. Fato não observado nos resultados da simulação de ICMS-E da RI Tocantins e Lago de Tucuruí.

Em termos teóricos, o debate acerca do ICMS-E tem se concentrado em fatores relacionados apenas à conservação e preservação do meio ambiente natural, dando pouca atenção para o custo-benefício, ou seja, às perdas e ganhos de ICMS. Desse modo, os ganhos de receita de ICMS (externalidades positivas de impacto econômico) devem ser superiores aos custos de oportunidade (externalidades negativas de impacto econômico) ocasionados pela redução de um ou mais dos critérios de distribuição de ICMS adotados pelo Pará. Assim, esse incentivo se tornará importante para inversão da lógica apontada pela teoria, que contrapõe a qualidade ambiental ao desenvolvimento, ao sintetizar economia e ecologia.

E quanto ao aspecto da tomada de decisão pelos gestores municipais, a contabilidade ambiental, como sistema de informações úteis e relevantes para tomada de decisão, possui

um papel fundamental no fornecimento de informações econômicas e de demonstrativos contábeis/financeiros relacionados à questão ambiental. Porém, é evidente que o processo decisório, quanto ao ICMS-E, fica comprometido, pois não existe uma classificação específica para evidenciar a receita desse recurso. A indisponibilidade de informações contábeis e financeiras compromete, também, a participação dos atores sociais no processo decisório, bem como no acompanhamento da aplicação desse recurso em políticas públicas.

Portanto, existe a necessidade de concretizar o abstrato. Em outras palavras, para se afirmar que o ICMS-E é um subsídio (característica econômica) para aplicação na melhoria da qualidade socioambiental, é necessária a evidenciação contábil. Isso porque o ICMS-E está contido no ICMS, receita orçamentária, havendo, portanto, a necessidade da inclusão do ICMS-E no plano de contas nacionais. Para tal, é imprescindível o avanço da pesquisa referente ao ICMS-E, principalmente a respeito do Pará, para suprir a inexistência de uma produção acadêmica consolidada quanto ao tema.

REFERÊNCIAS

ALIER, J. M. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.

BENTES, L. S. **ICMS-Ecológico: sustentabilidade e desenvolvimento para o Estado do Pará**. 2009. 126 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade da Amazônia, Belém, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > . Acesso em: 12 out. 2009.

DIAZ, M. C. V.; AMIN, M. M.. Estimativa do valor ambiental da exaustão dos recursos minerais do estado do Pará. **Amazônia: Ciência**

e **Desenvolvimento**, Belém, v. 2, n. 3, p. 157-180, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.bancoamazonia.com.br/bancoamazonia2/Revista/edicao_03/Estimativa%20do%20Valor%20A.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2011.

FERREIRA, A. C. S. **Contabilidade ambiental: uma informação para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, Y. C. S. M. L. **ICMS ecológico no estado do Pará: possibilidades e limites**. 2011. 136 f. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

GRIEG-GRAN, M. **Fiscal incentives for biodiversity conservation: the ICMS ecológico in Brazil**. London: IIED-International Institute for Environment and Development, 2000.

JOÃO, C. G. **ICMS - ecológico: um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade**. 2004. 240f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

_____; BELLEN, H. M. V. Instrumentos econômicos de política ambiental – Um levantamento das aplicações do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Ecológico no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 29, 2005, Brasília. **Anais ...** Brasília: ANPAD, 2005.

KASSAI, J. R. *et al.* The environmental equity of nation: a reflection in the scenario of climate change. In: ITALIAN CONFERENCE ON SOCIAL AND ENVIRONMENTAL ACCOUNTING RESEARCH, 2., 2008, Rimini. **PROCEEDINGS...** Rimini, Italy: Social and Environmental Accounting Research, 2008. Disponível em: <<http://www.fipecafi.org/salade-imprensa/releases/environmental-equity-nations-reflection-scenario-climate-change.pdf>>.

Acesso em: 20 mar. 2012.

KRAEMER, M. E. P. Contabilidade ambiental como sistema de informações. **Contabilidade Vista e Revista**, Belo Horizonte, v. 12, n. 3, 71-92, jun./jul. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico**, 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/default.asp>>. Acesso em: 3 jan. 2010.

_____. **Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011a. Disponível em: <<http://www.metadados.ibge.gov.br/detalhePesquisa.aspx?cod=VS>>. Acesso em: 3 jan. 2011.

_____. **Pesquisa Pecuária Municipal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011b. Disponível em: <<http://www.metadados.ibge.gov.br/detalhePesquisa.aspx?cod=PP>>. Acesso em: 3 jan. 2011.

_____. **Produção Agrícola Municipal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011c. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pam/2002/default.shtm>>. Acesso em: 3 jan. 2011.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ. **Zoneamento Econômico e Ecológico do Estado do Pará**. Belém: IDESP, 2010a. p. 1- 44.

_____. **Indicadores de Qualidade Ambiental (IQA) dos Municípios Paraenses (Versão Preliminar)**. Belém: IDESP, 2010b. 229f.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **PRODES Digital**. São José dos Campos, 2010a. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodesdigital.html>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

_____. **Queimadas**. São José dos Campos: 2010b. Disponível em: <<http://sigma.cptec.inpe.br/queimadas/>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

LABORATÓRIO DE PESQUISA E GESTÃO LOCAL (LAGEL). **Banco de dados primários e secundários e base cartográfica sobre os territórios das Regiões de Integração Paraenses**. Belém: UFPA, 2012.

LIMA, H. M. A contabilidade ambiental como instrumento de controle externo. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 9., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IBRAOP, 2004.

LOUETTE, A. **Compêndio de indicadores de sustentabilidade das nações – uma contribuição ao diálogo da sustentabilidade**. São Paulo: Willis Harman House Antakarana, 2009. Disponível em: <www.compendiosustentabilidade.com.br/2008/index.asp>. Acesso em: 20 mar. 2012.

LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS ecológico na conservação da biodiversidade no estado do Paraná**. 2002. 206 f. Tese (Doutorado na área de concentração em Economia e Política Florestal) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002. Disponível em: <http://www.floresta.ufpr.br/posgraDuacao/seminarios/wilson/contribuicao_do_icms.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2009.

MAY, P. H. Economia ecológica e o desenvolvimento equitativo no Brasil. In: MAY, P. H. (Org.). **Economia ecológica: aplicações no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1995. p. 1-17.

MENDES, P. S. A. **O ICMS ecológico previsto na Lei Estadual nº. 322/1996 como instrumento de política ambiental no estado do Amapá** 2009. 152f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas) – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2009.

NASCIMENTO, V. M. et al. O ICMS ecológico no Brasil, um instrumento econômico de política ambiental aplicado aos municípios. In: CONGRESSO USP de CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 11., 2011, São Paulo. **Anais...**

São Paulo: USP, 2011.

NÚCLEO DE ESTUDOS EM CONTABILIDADE E MEIO AMBIENTE (NECMA). **Braziliam Moster States**. Banco de dados do Núcleo de Estudos em Contabilidade e Meio Ambiente. São Paulo: USP, 2012.

NERY, M. A. **ICMS ecológico: análise do desenho brasileiro de um subsídio ambiental**. 2006. 98 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SALES, J. B. de. **Transferências intergovernamentais: análise da distorções dos mecanismos de repartição da cota-parte do ICMS no Estado do Pará – 1998-2008**. 2010. 186 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade de Trás-os-Montes e Alto Doro, Vila Real, 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Manual da Cota-parte dos Municípios: ICMS**. Belém: SEFA, 2010. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/site/inf_fazendarias/repass/cotaparte.htm#p15>. Acesso em: 20 jan. 2010.

_____. **Repasso de ICMS dos Municípios**: 2010. Belém: SEFA, 2011. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

_____. **Valor Adicionado dos Municípios Paraenses**: 2007-2008. Belém: SEFA, 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. **Regiões de Integração**. Belém: SEIR, 2011. Disponível em: <<http://www.seir.pa.gov.br/?q=node/728>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

TUPIASSU, L. V. C. **Tributação ambiental: utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. 2003. 294 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

VEIGA NETO, F. C. **Análise de incentivos econômicos nas políticas públicas para o meio ambiente:** o caso do “ICMS Ecológico” em Minas Gerais. 2000. 161 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

Notas

1 Informação recebida através de entrevista por e-mail.



I FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DE VIÇOSA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS

I Development Forum Viçosa: Popular Participation
in Management of Local Public Policies

I Foro de Desarrollo de Viçosa: Participación Popular
en la Gestión de Políticas Públicas Locales

Carla Cristina da Silva (UFV)*
Bruno Tavares (UFV)**

*Professora substituta no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Campus Poços de Caldas). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Interesses pelas áreas de gestão social, participação e arranjos produtivos locais.

Endereço: Rua Vicente de Paula, 80, Sagrada Família - Viçosa (Minas Gerais)

Email: carlacriss@gmail.com

**Professor Adjunto do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Tem interesse pelas áreas de gestão social, participação e arranjos produtivos locais.

Endereço: Av. PH Rolfs, s/n Campus UFV. Viçosa-MG 36.570-000

E-mail: brunoetavares@gmail.com

RESUMO

Com o objetivo de aglutinar e mobilizar a sociedade civil organizada para construir coletivamente um plano estratégico de desenvolvimento sustentável, o governo local de Viçosa – MG realizou o I Fórum de Desenvolvimento. Promovido pela ADEVI, o Fórum contou com cerca de 100 pessoas representando 31 instituições, além de participações voluntárias. Este artigo analisa as discussões ocorridas no âmbito dos quatro eixos temáticos discutidos no evento: Políticas Sociais, Gestão Pública, Desenvolvimento Econômico e Aspectos Físicos e Territoriais. Especificamente, o artigo tem por objetivo apresentar as conclusões destes eixos, validando a experiência

de participação popular na formulação de prioridades locais. A partir de uma metodologia qualitativa e descritiva, o método empregado foi à análise de conteúdo, tomando-se por base alguns critérios de categorização definidos a partir de trabalhos semelhantes. Os resultados apontam as fragilidades e as potencialidades do município, permitindo uma descrição ampla da realidade local a partir de diferentes olhares. Pode-se concluir que as dimensões de saúde e educação foram apresentadas como deficientes, havendo necessidade de maior atenção. Por outro lado, há possibilidade de melhoria por meio do fortalecimento das entidades sociais e da atenção do poder público às peculiaridades naturais e sociais.

Palavras-chave

Participação Popular. Planejamento Municipal. Administração Pública.

ABSTRACT

With the objective of uniting and mobilizing civil society organizations to collectively build a strategic plan for sustainable development, the local government of Viçosa - MG I realized the Development Forum. Promoted by ADEVI, the Forum was attended by about 100 people representing 31 institutions, and voluntary participation. This article analyzes the discussions held within the four themes discussed at the event: Social Policy, Public Administration, Economic Development and Physical and Territorial Aspects. Specifically, it aims to present the findings of these axes, validating the experience of popular participation in the formulation of local priorities. From a qualitative and descriptive methodology, the method used was content analysis, taking as a base some categorization criteria set out from similar work. The results show the weaknesses and potential of the municipality, allowing a broad description of the local reality from different perspectives. It can be concluded that the dimensions of health and education have been presented as deficient, requiring greater attention. On the other hand, there is room for improvement by strengthening social institutions and the attention of the government to the natural and social peculiarities.

Keywords

Popular Participation. Municipal Planning. Public Administration.

RESUMEN

Con el objetivo de unir y movilizar a las

organizaciones de la sociedad civil para construir colectivamente un plan estratégico para el desarrollo sostenible, el gobierno local de Viçosa - MG me di cuenta de el Foro de Desarrollo. Promovido por ADEVI, el Foro contó con la participación de 100 personas en representación de 31 instituciones, y la participación voluntaria. Este artículo analiza los debates celebrados en los cuatro temas discutidos en el evento: Política Social, de la Administración Pública, de Desarrollo Económico y físicas y aspectos territoriales. En concreto, se trata de presentar las conclusiones de estos ejes, la validación de la experiencia de la participación popular en la formulación de las prioridades locales. A partir de una metodología cualitativa y descriptiva, el método utilizado fue el análisis de contenido, tomando como base algunos criterios de clasificación establecidos por un trabajo similar. Los resultados muestran las debilidades y potencialidades del municipio, lo que permite una amplia descripción de la realidad local desde diferentes perspectivas. Se puede concluir que las dimensiones de la salud y la educación se han presentado como deficiente, lo que requiere una mayor atención. Por otro lado, existe margen de mejora mediante el fortalecimiento de las instituciones sociales y la atención del gobierno a las peculiaridades naturales y sociales

Palabras clave

La Participación Popular. La Planificación Municipal. Administración Pública.

1. Introdução

Gestão social é um conceito que tem ganhado atenção crescente por parte de acadêmicos e gestores públicos. O presente artigo tratará gestão social como um conceito que se fundamenta na prática de uma gestão comprometida com o diálogo, a cidadania deliberativa e criação de reais espaços de

articulação e de discussão. O papel do Estado na formulação e implementação de políticas passa a ser questionado a partir da década de 80, principalmente no que diz respeito à forma de gerir as demandas da sociedade, surgindo, assim, novas percepções para a gestão pública, com o objetivo de consolidar a democracia brasileira e difundir o conceito e a prática da cidadania. A democracia e a transferência de algumas responsabilidades do Estado para a sociedade civil fomentam a gestão social como um processo que contempla a participação nos espaços públicos (TEIXEIRA *et al.*, 2010; MILANI, 2008).

A partir da década de 80, intensificou-se a busca pela alteração nos padrões de desigualdade social, civil e política no Brasil. Ocorreram mudanças significativas no papel do Estado e na organização da sociedade civil, com a emergência dos movimentos sociais e das reivindicações em direção à democratização do Estado, e com a intensificação da participação social. Com a constituição federal de 1988 e o processo de democratização e descentralização político-administrativas do Estado brasileiro, o impacto e as mudanças políticas foram evidentes. Surgiram importantes inovações na gestão das políticas públicas, ampliando os canais de participação da sociedade nas decisões governamentais. A partir das reivindicações sociais, a sociedade civil passou a influenciar o projeto político do Estado, tendo como resultados a institucionalização da participação como princípio de organização e de gestão das políticas sociais, bem como a descentralização, as quais tiveram maior foco no âmbito local.

A descentralização político-administrativa ocorreu, principalmente, em decorrência de uma reforma na política fiscal, com a instituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a transferência para os municípios de políticas que tradicionalmente eram coordenadas e/ou executadas pelo governo estadual e federal. Além desse repasse e da arrecadação própria, os municípios recebem parcelas de recursos do ICMS, do ITR dos Fundos de Saúde, Assistência

Social e Educação (ARRETCHE, 2003). Neste processo, os espaços locais foram apontados como lugar privilegiado para o atendimento das necessidades dos cidadãos, enfatizando a importância da participação ativa da sociedade na gestão de programas, equipamentos ou serviços sociais implementados em nível local, como garantia de maior transparência das ações do Estado.

O objetivo da participação é contribuir para a definição de políticas mais viáveis e justas, com impacto significativo sobre a pobreza, a desigualdade e o desenvolvimento. As ações locais conduzidas com a participação dos diferentes segmentos representados da sociedade podem ter papel fundamental no compartilhamento de oportunidades e responsabilidades, com consequente diminuição da desigualdade social no país (CAMPANHOLA; SILVA, 2000). De acordo com Tendler (1998), numa visão otimista do processo de participação social, os atores são chamados a qualificar a elaboração das políticas públicas, trazendo à cena pública e ao debate suas visões e as demandas sociais, percepções e diagnósticos sobre problemas que enfrentam e alternativas que vislumbram para solucionar os mesmos. Diversos são os exemplos de participação da sociedade na implementação e formulação de políticas públicas, tais como orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, fóruns e redes de desenvolvimento local, círculos de estudos, conferências de construção de consenso, pesquisas deliberativas, júris de cidadãos, entre outros.

Na tentativa de tornar o planejamento das políticas sociais cada vez mais participativo, o governo local de Viçosa – MG realizou o I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa, que teve por objetivo aglutinar e mobilizar a sociedade civil organizada para construir coletivamente o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Viçosa e Região. Neste espaço, cerca de 100 pessoas, representando os atores sociais dos diversos conselhos e entidades representativas do município, ajudaram a construir um cenário

sobre as políticas sociais. A intenção foi pensar a realidade das políticas sociais, seus desafios e pontos positivos, bem como sugerir mudanças e reformulações. Analisando essas contribuições, procura-se apontar as representações sociais sobre a realidade das políticas sociais e a construção social de alternativas para melhorar a situação posta.

Este trabalho pretende analisar as contribuições da participação social no município de Viçosa, localizado na Zona da Mata Leste de Minas Gerais, para a qualificação e elaboração das políticas públicas no município. Mais especificamente, o presente texto procura apontar, à luz das discussões iniciadas acima, os resultados do I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa para a construção social dos limites e das possibilidades à formulação e implementação das políticas sociais no município.

O artigo está dividido em cinco partes, iniciando com esta introdução. Na seção seguinte, são apresentados os aportes teóricos para a gestão social e participação, e, na terceira seção, os resultados da participação no Fórum, bem como uma discussão sobre o assunto. Na sequência, apresentam-se projetos e ações futuras para as políticas sociais em Viçosa e, finalizando, as considerações finais.

2. Referencial teórico

2.1 Gestão social

Política pública é discutida em todas as áreas do conhecimento. Souza (2006) mostra, de uma forma geral, como esta é vista pela academia ao longo do tempo. Inicialmente, como um equilíbrio no orçamento entre receita e despesa; depois, como uma nova visão do estado, uma política restrita aos gastos; e, por último, como uma relação que existe entre os países desenvolvidos e os que iniciaram a sua caminhada democrática. De acordo com a autora, a maioria dos países, desenvolvidos e subdesenvolvidos,

ainda não conseguiram formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. A partir deste raciocínio, percebe-se que a gestão do Estado está presa em otimizar o capital investido, na qual a produção e reprodução de riquezas materiais e avanços são o foco.

Para Souza (2006, p.24), “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. Logo, contra esse tipo de pensamento reducionista, surge o conceito de gestão social que, sem deixar de lado a importância da sustentabilidade econômica, “se centra no processo de desenvolvimento, na proteção da vida, na preservação do meio ambiente, no atendimento das necessidades e no desenvolvimento das potencialidades humanas” (TENÓRIO, 2008, p. 40). Neste conceito, o Estado não perde sua importância, mas deixa de ter o monopólio do poder e, juntamente com a sociedade civil, passa a planejar, traçar diretrizes e tomar decisões capazes de potencializar as riquezas.

Segundo França Filho (2008), as ações ou práticas de gestão social são realizadas não apenas por atores governamentais, mas, também, por organizações não governamentais, associações e fundações. O setor privado, da mesma forma, pode ser incluído nessa prática quando suas iniciativas partem de noções de cidadania corporativa ou de responsabilidade social da empresa.

O conceito de gestão social está relacionado com a gestão das organizações e de suas relações com as mais variadas práticas sociais de diferentes atores (CARRION; CALOU, 2008). Esse tema está vinculado às relações sociais, nas quais a participação e a gestão democrática estão presentes na formulação de políticas públicas. Assim, segundo França Filho (2008, p. 26), gestão social pode ser entendida como “processo gerencial dialógico, onde a

autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação”. Esse conceito pode ser entendido sob a perspectiva da sociedade, em que esta se relaciona com a gestão das demandas e necessidades sociais, cujo termo vai além da função do Estado. Ou, então, pode ser entendido sob a perspectiva da gestão social, como uma modalidade específica de gestão, podendo ser pensada como um modo de orientação para uma ação organizacional, ou seja, uma forma de gestão organizacional que pretende relacionar à sua ação aspectos sociais, políticos, culturais e ecológicos.

De acordo com França Filho (2008), um avanço importante no conceito de gestão social é reconhecer que esta se refere a algo que acontece em um espaço público, podendo ser de cunho estatal e/ou social. Cabe, aqui, ressaltar a definição de esfera pública como uma “rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela, os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (TENÓRIO, 2006, p. 59). É na esfera pública que acontece a igualdade de direitos por meio de debates. Nesse agir comunicativo, constitui-se um espaço social que se caracteriza, diferentemente, de um espaço burocrático, A esfera pública deve identificar, compreender, questionar e propor as soluções dos problemas da sociedade, ao ponto destes se tornarem políticas aos olhos do governo. A gestão social é uma ação política das organizações no sentido de atuarem ou agirem num espaço público.

A sociedade civil, de acordo com Tenório (2008), é o suporte da estrutura de comunicação da esfera pública, podendo ser caracterizada como um conjunto de instituições de caráter não econômico e não estatal. Sua principal função é captar problemas da sociedade e levá-los para a esfera pública, com o intuito de promover a comunicação de um determinado conteúdo. Sendo ambos complementares, a esfera pública seria aquele espaço social onde ocorreria a

interação entre a sociedade civil e o Estado tomando decisões sobre políticas públicas, por meio de discussões, a fim de realizar atendimentos de caráter coletivo.

Para definir o conceito de gestão social, Tenório (2007) se baseia em alguns conceitos que ele denominou “pares de palavras-categorias”. Dois pares iniciais foram Sociedade-Estado e Trabalho-Capital, em que mostra a relação entre a sociedade e o Estado, enfatizando o papel da sociedade civil e o trabalho na interação entre sociedade e Estado. Posteriormente, para chegar ao entendimento sobre gestão social, o autor define outros dois pares de palavras, Gestão Estratégica e Gestão Social, em que o primeiro é determinado para o mercado, enfatizando o lucro, e o segundo prima pela solidariedade, sobressaindo o diálogo.

A compreensão desses pares de palavras juntamente com o conceito de cidadania deliberativa contribuiu para o entendimento de gestão social. Cidadania deliberativa enfatiza que processos de discussão, princípios da inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e o bem comum devem estar relacionados diretamente com a validade de qualquer decisão política (TENÓRIO, 2007). Esse conceito refere-se ao cidadão enquanto colaborador na gestão de interesses públicos.

Assim, a partir do entendimento dos referidos pares de palavras, o conceito de gestão social pode ser definido como:

(...) o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais). Esta ação pode ocorrer tanto em sistema público privado, ou de organizações não governamentais (TENÓRIO, 2008, p. 42).

A verdade, na gestão social, é um acordo

alcançado por meio da discussão, na qual todos os participantes da ação comungam da mesma decisão. Para o autor, todos são capazes de pensar sua experiência, ou seja, capazes de produzir conhecimento, “(...) participar é repensar o seu saber em confronto com outros saberes. Participar é fazer com e não para, (...) é uma prática social” (TENÓRIO, 2008, p. 46).

2.2 Participação social

A constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob-responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas e à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicou significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a se referir a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza.

A partir da metade da década de 1970 até o início dos anos 1980, surgiram tentativas de desenvolver um novo quadro paradigmático capaz de interpretar, com maior cautela e discernimento, os movimentos sociais emergentes na sociedade brasileira. Antes disso, as ações coletivas civis eram especialmente analisadas a partir do paradigma marxista clássico das lutas de classe, privilegiando os estudos sobre os movimentos sindicais, operários, ou nacional-populares (GOHN, 2003; ZICCARDI, 2004; DAGNINO, 2004).

De acordo com Albuquerque (2007), a participação da sociedade nas políticas e

programas sociais está associada à reforma do Estado que enfatizou a descentralização de tais políticas. A proposta de reforma das políticas sociais emerge desde o debilitamento dos antigos sistemas de proteção social, progressivamente abalados por diversas crises que se sucederam desde a perda de dinamismo do chamado “Estado desenvolvimentista”, até as fortes crises econômicas e fiscais dos anos 80 e 90. Os estudos sobre participação operaram a partir de grandes divisões espaciais e culturais. Segundo Avritzer (2007), as práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos.

A constituição proporcionou um processo de descentralização no país que trouxe a necessidade de democratizar as relações entre Estado e a sociedade civil, de reestruturar o Estado e de fiscalizar e acompanhar as ações do poder público, a fim de garantir a participação da sociedade nas definições e decisões de políticas públicas. Como resultado, muitos governos locais institucionalizaram várias experiências participativas, que vão desde conselhos municipais setoriais voltados para a decisão, participação na gestão e fiscalização de políticas sociais e de pequenas obras públicas, até a participação em fóruns e redes de desenvolvimento local, círculos de estudo, conferências de construção de consenso, pesquisas deliberativas, júris de cidadãos, orçamento participativo (OP), entre outras.

Para Tendler (1998), o principal mérito das instituições deliberativas ou da institucionalização da participação política da sociedade civil nos processos de tomada de decisão e, de modo mais amplo, nos mecanismos de governança, é sua contribuição para tornar os governos mais transparentes e diminuir o oportunismo que leva à corrupção. Além disso, a autora pondera que não restam dúvidas de que as ações locais, desde que conduzidas com a participação dos diferentes segmentos representados da sociedade, podem ter papel preponderante no compartilhamento de oportunidades e responsabilidades,

com conseqüente diminuição da acentuada desigualdade social presente no país.

De acordo com Bandeira (1999), podem ser desenvolvidas várias linhas convergentes de argumentação para destacar a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais nas ações voltadas para a promoção do desenvolvimento, seja em escala nacional, regional ou local:

- A necessidade da consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados, quando da concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos específicos, relacionados com o desenvolvimento, como meio para assegurar sua eficiência e sustentabilidade;
- A importância da vitalidade de uma sociedade civil atuante na vida pública para a boa governança e para o desenvolvimento participativo. Uma das conexões desse argumento é a implicação de que a participação da sociedade civil é importante para assegurar a transparência das ações e para permitir o combate eficiente à corrupção no setor público;
- O terceiro argumento vincula a participação à acumulação de capital social. Este é composto por um conjunto de fatores de natureza cultural que aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para empreender ações coletivas, constitui-se em importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento (BANDEIRA, 1999).
- O penúltimo argumento estabelece conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade sistêmica de um país ou de uma região.
- E, por fim, o último argumento ressalta o

papel desempenhado pela participação no processo de formação e consolidação das identidades regionais, as quais facilitam a construção de consensos básicos, entre os atores sociais, que são essenciais para o desenvolvimento.

Essas vertentes destacam dois aspectos da participação, quais sejam, seu caráter de elemento essencial da própria ideia de democracia e seu importante papel instrumental, derivado da funcionalidade da participação para a articulação de atores sociais e para a viabilização de processos de capacitação e de aprendizado coletivo, extremamente relevantes para a promoção do desenvolvimento. Essa é a ideia de Carole Pateman (1992) quando afirma que a participação possui, além de outras, a função de integrar, ou seja, de fornecer a sensação de que cada cidadão isolado “pertence” a seu território e precisa, conjuntamente, contribuir com ele. Além disso, a autora afirma que a participação tem uma função educativa, em que o indivíduo aprende a participar participando e, com isso, acumula um capital político.

Neste sentido, Gohn (2003, p. 43) argumenta que os processos participativos podem forjar “competências e habilidades a partir das experiências que vivenciam”. Assim, as práticas participativas representam a potencialização e a ampliação de práticas comunitárias, através do estabelecimento e ativação de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos efetivamente exercitáveis e estimulem estratégias de envolvimento e corresponsabilização.

Coelho (2007) destaca desafios para ampliar a participação, os quais estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos locais de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, onde os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam como base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo. É importante ressaltar que, de um modo geral, a contribuição de espaços de participação implica

a existência de uma sociedade civil organizada ou “robusta” que lhe dê suporte (TENDLER, 1998). Essa afirmativa está de acordo com Evans (2003) ao considerar que a efetiva participação social requer um contexto sólido de instituições formais. Tais instituições representam um meio mais efetivo para engajar os cidadãos envolvidos pelos projetos ou programas de desenvolvimento, possibilitando, de acordo com Peter Evans (2003, p. 22), “uma base mais sólida para avaliar as prioridades de desenvolvimento”. Além disso, corroborando o argumento de Sen, Evans (2003, p. 23) afirma que os espaços públicos “expandem o que o desenvolvimento oferece, dando aos cidadãos a oportunidade de exercer a capacidade humana fundamental de fazer escolhas”.

Portanto, os problemas sociais que o Estado busca sanar, concomitantemente ao incentivo à participação popular nos processos de desenvolvimento e planejamento das políticas sociais, devem buscar fomentar espaços de participação representativos e fortemente democráticos, para oferecer condições do exercício das mais importantes capacidades humanas, entre elas, na compreensão de Sen (2000), a de fazer escolhas.

Existem alguns pré-requisitos para que a participação seja efetiva, de acordo com Tenório e Rozenberg (1997 *apud* TENÓRIO, 2008). Inicialmente, o envolvido deve ter consciência sobre os atos e compreensão sobre o processo que está vivenciando. Depois, a participação não pode ser forçada, não pode ser uma mera concessão. E, por fim, na participação, deve existir a voluntariedade, sendo de interesse do indivíduo o envolvimento.

3. Metodologia

Este trabalho foi realizado a partir de uma abordagem qualitativa e tem caráter descritivo. Os dados primários foram coletados durante a realização do I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa, onde estavam presentes os diferentes

segmentos e representantes da sociedade viçosense. Durante o evento, os autores se concentraram nas discussões sobre políticas sociais, gestão pública, desenvolvimento econômico e aspectos físicos e territoriais, e, por meio de caderno de campo, ao longo das observações, realizaram-se anotações das falas dos participantes. A metodologia da discussão sobre as políticas sociais consistia na construção dos pontos fortes e fracos e oportunidades e ameaças das políticas sociais em Viçosa, e, também, o que a sociedade esperava do município até o ano de 2025. Todos os presentes davam suas contribuições em cada uma das questões colocadas.

Com essa dinâmica, foi possível compreender as representações sociais sobre a realidade social de Viçosa, e visualizar a construção social por meio das contribuições dos diferentes participantes a respeito das possibilidades e limites para serem implementadas políticas sociais, uma gestão pública e desenvolvimento econômico, nos aspectos físicos e territoriais. A intenção é descrever o resultado dessa dinâmica e apontar as oportunidades geradas por meio da participação social.

Para a análise dos dados, o método empregado foi a análise de conteúdo, utilizando-se a técnica de análise categorial por temas. Os procedimentos foram baseados na proposta de Bardin (1988). A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia). Desta forma, a categorização é alcançada por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias, segundo agrupamentos analógicos, e caracteriza-se por um processo estruturalista que classifica os elementos por seus aspectos congruentes.

A primeira etapa consistiu na pré-análise (conhecimento geral do material disponibilizado) e definição dos parâmetros. Para o recorte dos conteúdos, optou-se, como unidade de significação ou unidade de registro, pela utilização

dos depoimentos dos participantes.

Para a definição das categorias analíticas, foram levados em conta os apontamentos de análise (Oportunidades, Ameaças, Pontos Fortes e Pontos Fracos). Uma primeira categorização teve como foco a distinção dos elementos “positivos” (pontos fortes e oportunidades) dos negativos (ameaças e pontos fracos). Num segundo momento, houve uma reordenação buscando a identificação dos sentidos dos relatos, sendo reunidos por similaridade. Consideraram-se “propostas e ações” como uma categorização própria, dado que não são positivas ou negativas. Assim, as análises iniciam-se com a descrição da realidade em termos positivos e negativos, e encerram-se com a ordenação das propostas e ações. A seguir, são apresentadas as principais análises, segundo os critérios escolhidos.

4. Análise dos resultados

Neste tópico, serão apresentadas, sucintamente, as discussões do Fórum de Desenvolvimento de Viçosa. O objetivo da análise foi identificar os temas mais relevantes apresentados pelos participantes, de modo a evidenciar os pontos críticos a serem observados pelas entidades e pelo poder público local. Assim, o referido Fórum, como instrumento de participação social, pode resultar em contribuições para aproximar as demandas sociais às ações do governo, e o real ao esperado, quanto às políticas sociais, desenvolvimento econômico, aspectos físicos e territoriais e gestão pública.

Para a análise, buscou-se evidenciar o compromisso dos governos (nacionais e sub-nacionais) com o bem-estar da sociedade, manifestado por meio de ações governamentais que visam a garantir direitos e vida digna nos seus diferentes aspectos: Educação, Saúde, Trabalho, Assistência Social, Previdência Social, Justiça, Agricultura, Saneamento, Habitação Popular e Meio Ambiente.

Para apresentar o texto que se segue, os

apontamentos destacados pelos participantes foram organizados segundo a similaridade. As unidades de registro são as próprias contribuições dos participantes que construíram uma matriz SWOT, na qual são destacados os Pontos Fortes, Pontos Fracos, Ameaças e Oportunidades, com relação às políticas sociais, ao desenvolvimento econômico, aos aspectos físicos e territoriais, assim como à gestão pública do município de Viçosa. Além da matriz, foram colocadas algumas proposições de ações para neutralizar as ameaças e aproveitar as oportunidades. As unidades de registros de cada eixo (tema) foram organizadas em categorias, a saber, no Quadro 1:

Quadro 1 – Eixos e as respectivas categorias

Eixos	Categorias
Gestão Pública	1 - Políticas públicas; 2 - Parceria público-privado; 3 - Pessoas e capacitações; 4 - Conhecimento e saber; 5 - Participação social.
Aspectos Físicos e Territoriais	1 - Entidades e participação social; 2 - Uso e ocupação do solo; 3 - Setores econômicos; 4 - Poder público, legislação e projetos; 5 - Mobilidade urbana; 6 – Outros temas relevantes.
Desenvolvimento Econômico	1 - Empresas e setores; 2 - Características viçosenses; 3 - Pessoas e capacitações; 4 - Fatores externos; 5 - Fluxo monetário e renda; 6 - Conhecimento e saber.
Políticas Sociais	1 - Instituições de ensino; 2 - Serviços públicos e organização da sociedade civil; 3 - Ações dos governantes; 4 - Aspectos estruturais, sociais e ambientais do município Viçosa; 5 - Características da sociedade viçosense

Fonte: dados da pesquisa.

4.1 Discussões sobre a realidade

Neste item, será apresentada a análise dos apontamentos sobre os fatos identificados, por parte dos participantes do Fórum, como sendo pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades do município.

No que se refere ao eixo **Gestão Pública** do município, foram apresentadas suas características positivas e negativas. Os participantes identificaram os temas mais relevantes sobre gestão pública, de modo a evidenciar os pontos críticos a serem observados pelas entidades e pelo poder público local. As correspondências foram classificadas, ainda, em positivas e negativas, sendo as positivas, as que foram citadas nos Pontos Fortes e Oportunidades, e as negativas, aquelas citadas em Pontos Fracos e Ameaças, como exposto no Quadro 2.

Quadro 2 – Aspectos positivos e negativos de cada categoria do eixo Gestão Pública

Gestão Pública		
Categorias*	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
1	Infraestrutura, Incentivos	Planejamento, Organização da participação popular, Infraestrutura, Gestão
2	Desenvolvimento econômico, Desenvolvimento do conhecimento e cultura	Prazo dos projetos
3	Qualificação profissional	Capacitação deficiente
4	Construção do conhecimento	Descaso com a educação
5	Participação da sociedade	Aspectos políticos

* Vide Quadro 1

Fonte: dados da pesquisa.

Na primeira categoria, “Políticas públicas”, no eixo Gestão Pública, foram discutidas a criação e aplicação de planos, leis e programas, por parte do município, que buscam assegurar a cidadania, sendo apresentadas a estrutura física da cidade e seus impactos para a gestão e desenvolvimento do município, e as políticas de incentivo como aspectos positivos. O aspecto negativo desse eixo

se refere ao planejamento das políticas públicas, à participação da sociedade na elaboração das políticas e à gestão das políticas públicas.

A categoria “Parceria público-privado” enfatiza as relações entre o governo e os demais setores econômicos presentes no município, apresentando as parcerias e ações entre setor público, privado e sociedade que promovem a capacitação e o desenvolvimento cultural das pessoas e do município como um aspecto positivo, e os projetos de parceria público-privada que têm sua maturação no médio e longo prazo, o que não corresponde à necessidade de curto prazo de alguns investimentos, como um aspecto negativo.

Nível de escolaridade, força de trabalho e capital intelectual foram o foco da terceira categoria “Pessoas e capacitações”. A capacitação de pessoal e o desenvolvimento de potencialidades foram considerados aspectos positivos, enquanto ausência de pessoas capacitadas para cargos de gestão e relacionamento foi um aspecto negativo.

O eixo Gestão Pública foi analisado a partir do conhecimento e informação dos cidadãos de Viçosa, como fatores motivadores relacionados à geração, manutenção e disseminação do “Conhecimento e saber” no município e microrregião, devido ao fato desse local ser um polo universitário. Daí a necessidade de maior atenção para políticas educacionais.

Por fim, o eixo foi analisado sob o aspecto do envolvimento da sociedade nos processos de tomada de decisão e de elaboração das políticas públicas do município. Destaca-se a importância das organizações não governamentais (ONG’s) na “Categoria participação social”.

Outros aspectos focalizados no Fórum foram os Físicos e Territoriais, sendo analisados os temas mais debatidos, na forma de categoria, que dizem respeito à realidade Viçosense, retratados no Quadro 3.

Quadro 3 – Aspectos positivos e negativos de cada categoria do eixo “Aspectos Físicos e Territoriais”

Aspectos Físicos e Territoriais		
Categorias*	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
1	Número e a diversidade de entidades	Limitações por parte das entidades
2	Não foram citados pontos positivos por parte dos participantes	Ausência de direcionamento previamente estabelecido para as atividades
3	Existência de instrumentos disponíveis	Impedimentos estruturais para aplicação das leis e projetos
4	Construção civil, Atividades culturais, Entretenimento, Turismo	Financeiro, Transporte público, Extrativista (mineroduto)
5	Estrada de ferro	Ocupação das margens das rodovias, Dificuldade de acesso, Monopólio do transporte público
6	Localização regional	Infraestrutura urbana, Meio ambiente

* Vide Quadro 1

Fonte: dados da pesquisa.

No eixo Aspectos Físicos e Territoriais, são discutidos temas relacionados a “Entidades e participação social”, que se referem às entidades da administração pública indireta e suas ações. Nessa categoria, destaca-se a diversidade de entidades com caráter assistencialista no município. Entretanto, na categoria “Uso e ocupação do solo”, analisaram-se os elementos que condicionam e caracterizam os tipos de uso e as formas de ocupação do solo urbano e rural em Viçosa, sendo apresentada como

referência negativa a ausência de direcionamento previamente estabelecido para as atividades.

A administração pública direta e suas características, a legislação existente e projetos já apresentados, realizados ou não, foram tratados nesse eixo na terceira categoria “Poder público, legislação e projetos”, destacando como positivo a existência de instrumentos disponíveis, e negativos, os impedimentos estruturais para a aplicação das leis e projetos, a fragilidade na relação entre a UFV e a municipalidade e os limites da participação social.

Referências a setores econômicos foram, também, destacados nesse eixo, sendo apresentados como positivos os setores da construção civil, de atividades culturais e entretenimento e de turismo. As referências negativas foram relacionadas ao setor financeiro, transporte público e extrativista. Criou-se, ainda, uma categoria denominada “mobilidade urbana” que está relacionada com a facilidade de deslocamento no meio urbano e interurbano. A única referência positiva nessa categoria diz respeito à estrada de ferro, podendo-se inferir que tal estrutura pode ser potencialmente utilizada para melhorar a acessibilidade e favorecer o deslocamento intramunicipal. A dificuldade de acesso e o monopólio do transporte público são aspectos negativos.

Quadro 4 – Aspectos positivos e negativos de cada categoria do eixo “Desenvolvimento Econômico”

Desenvolvimento Econômico		
Categorias*	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
1	CENTEV e outras entidades, Instituições de ensino, Compras governamentais, Terceiro setor	Ineficiência pública, Relações entre agentes, Dependência da UFV
2	Setores empresariais, Turismo de negócios, Empreendedorismo e Pequenas empresas	Incentivo ao setor privado, Produtividade
3	Aspectos materiais e imateriais	Estrutura e infraestrutura urbana, Localização, Aspectos sociais
4	Capital humano, Empreendedorismo e investidores	Mão de obra técnica, Formação profissional e gerencial
5	Compras governamentais, Crescimento econômico	Cenário econômico, Medidas governamentais
6	Potencial econômico positivo, Renda universitária	Dependência econômica da UFV, Potencial econômico negativo
7	Polo de conhecimento, Pesquisa e desenvolvimento	Fuga do conhecimento gerado

* Vide Quadro 1

Fonte: dados da pesquisa.

Uma última categoria criada nesse eixo foi denominada “Outros temas relevantes”, a qual retratou assuntos que convergiram entre si. Conhecimento, saber, pessoas que tratam das informações existentes e qualificações de pessoal, no município e região, foram apontados como aspetos positivos. Já infraestrutura urbana

e meio ambiente, como negativos.

O terceiro eixo analisado se refere ao aspecto Desenvolvimento Econômico do município. Dividido em sete categorias, destacam-se os pontos positivos e negativos no Quadro 4.

Nesse eixo, percebem-se categorias que abrangem temas diversos, mas que, analisadas em profundidade, remetem ao tema desenvolvimento econômico. A primeira categoria “Instituições” refere-se ao conjunto de organizações sem fins econômicos e entidades representativas que foram citadas como responsáveis pelo desenvolvimento econômico de Viçosa e região. Apontaram-se algumas instituições como aspecto positivo: CENTEV, instituições de ensino, compras governamentais (diz respeito ao poder de compra do Estado) e terceiro setor. Sobre os aspectos negativos, destacam-se as relações das entidades entre si e destas com os cidadãos; e a relação entre a UFV e o Município de Viçosa, muitas vezes marcada pela dependência institucional deste em relação à universidade.

Uma segunda categoria analisada nesse eixo é denominada “Empresas e setores” e retrata os setores de atividade econômica e empresarial do município. Como aspectos positivos, citam-se os principais setores existentes no município, como o empresarial, principalmente os microempreendimentos. A baixa produção de recursos dentro do município no setor industrial e a dependência de produtos de outras regiões foram apontadas como fatores negativos.

Nesse eixo, foi criada a categoria “Características viçosenses” que retrata os aspectos gerais vinculados à Viçosa e que influenciam o desenvolvimento econômico. Foram citadas como positivas características materiais e abstratas, a exemplo da receptividade local, da cultura empreendedora e da “marca” Viçosa que é conhecida nacional e internacionalmente. Aspectos desanimadores foram identificados, como o meio urbano, problemas na estrutura viária, no abastecimento de água, na demanda por atendimento básico hospitalar, bem como dificuldades logísticas do município em relação a sua localização e, por fim, aspectos sociais,

relacionados a diferenças sociais e à criminalidade.

Nível de escolaridade, força de trabalho e capital intelectual do município constituíram a quarta categoria criada “Pessoas e capacitação”. Em Viçosa, há elevada qualificação de pessoal, sejam os profissionais que trabalham nas instituições (universidades e faculdades, principalmente), os profissionais formados que lá residem, os estudantes e ou profissionais já aposentados. Ao mesmo tempo, a cidade apresenta problemas de capacitação de mão de obra técnica e de nível médio, o que exige a formação de empreendedores no sentido gerencial, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Quanto aos “Fatores externos”, notam-se elementos econômicos, políticos, legais, tecnológicos, culturais e sociais fora do controle das instituições de Viçosa. Em relação aos pontos positivos, os assuntos comentados referem-se à possibilidade das micro e pequenas empresas participarem das compras governamentais, por meio da Lei Geral das MPE (cinco referências), e ao crescimento da Economia e, subsequente, aumento de investimentos. O atual cenário econômico é preocupante, assim como o são as medidas tomadas pelo governo, na esfera Federal, Estadual e Municipal que afetam o desenvolvimento econômico.

Sobre o “Fluxo monetário e renda” no município, segundo os participantes do Fórum, o poder aquisitivo em Viçosa é determinado pelo orçamento da Universidade Federal, o que representa um potencial econômico devido aos recursos trazidos pela população flutuante, decorrente da atividade universitária, e pela massa salarial paga aos servidores públicos federais. “Conhecimento e saber” foram citados como potencial do município, por meio da capacidade de pesquisa, porém, a dependência da universidade é vista de forma negativa.

Por fim, no evento, foram retratadas as **Políticas Sociais** do município, sendo identificados os temas mais relevantes, de modo a evidenciar os pontos críticos a serem observados pelas entidades e pelo poder público local.

Quadro 5 – Aspectos positivos e negativos de cada categoria do eixo “Políticas Sociais”

Políticas Sociais		
Categorias*	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
1	Ensino superior, Diversas redes de ensino, Parcerias entre prefeitura e UFV, Programas governamentais	Baixa remuneração na rede de ensino municipal, Infraestrutura das escolas, Acesso escolar para portadores de necessidades especiais
2	Sociedade civil	Investimento em projetos sociais, Incentivo ao emprego e renda, Escassez de áreas de lazer para adolescentes e crianças, Atendimento nos serviços públicos
3	Conselhos gestores, Legislação apropriada, Centro de referência especializada da assistência social, Centro de referência da assistência social	Espaços para atividades culturais e esportivas, Falta de um centro de atendimento psicossocial para álcool e drogas
4	Imagem educadora da cidade, Belezas naturais	Perspectivas de empregos efetivos, Desvalorização de mão de obra especializada, Assaltos e pequenos furtos, Calçadas, Organização imobiliária e comercial predatória
5	Cidade acolhedora, Ambiente promissor e empreendedor, Educação no trânsito dos motoristas, Diversidade cultural	Não foi citado pontos negativos por parte dos participantes

* Vide Quadro 1

Fonte: dados da pesquisa.

No eixo Políticas Sociais, cinco categorias foram criadas para melhor entender os pontos positivos e negativos citados pelos participantes.

Percebe-se que instituições de ensino, serviços públicos, organização da sociedade civil e ações dos governantes são as questões mais importantes debatidas em políticas sociais, e, por isso, carecem de maior atenção.

As “Instituições de ensino”, na cidade de Viçosa, tiveram grande destaque nos debates construídos nesse eixo, principalmente, as diversas redes de ensino existentes, de caráter público e privado. A educação foi destacada como ponto positivo, mas a baixa remuneração na rede de ensino municipal e a infraestrutura das escolas, principalmente daquelas situadas na periferia, foram o destaque negativo.

Com relação aos “Serviços públicos e organização da sociedade civil”, a existência de entidades representativas da sociedade civil, tanto em número quanto em variedade, é vista com bons olhos. A crítica dos participantes voltou-se para o baixo investimento em projetos sociais, a falta de humanização no atendimento na rede de saúde pública, a escassez de áreas de lazer para adolescentes e crianças, a falta de incentivo ao emprego e renda e a fragilidade na política de combate as drogas.

As “Ações dos governantes” apresentam-se como fracas, já que há carência de espaços para atividades culturais e esportivas para a população infanto-juvenil, principalmente nos bairros considerados mais pobres. Os participantes enfatizaram a precariedade dos serviços municipais na área de saúde e a não existência de um centro de atendimento psicossocial para álcool e drogas. Embora o número de usuários de drogas, lícitas e ilícitas, não seja desprezível, há pouca articulação entre as iniciativas do terceiro setor e iniciativas governamentais nessa área..

Nesse eixo, foram retratados os “Aspectos imateriais, estruturais e sociais” de Viçosa que estão mais relacionados com a cidade em si, e menos com as políticas sociais. Mas, como as discussões em torno dessa questão perpassaram pelo eixo de políticas sociais, considerou-se pertinente sua inclusão. No que se refere a aspectos estruturais, sociais e ambientais de

Viçosa, destacaram-se potencialidades, como ser uma cidade universitária e a existência da marca do doce de leite Viçosa. Essa penúltima categoria está ligada à última, “Características da sociedade Viçosense”, que retrata alguns aspectos da cidade de Viçosa de uma forma geral e as características da população.

4.2 Projeto e ações futuras para Viçosa

Os participantes do Fórum, após discutirem, por meio da matriz Swot, os pontos fracos e fortes, as oportunidades e fraquezas do município de Viçosa, divididos em quatro eixos de análise (gestão pública, políticas sociais, desenvolvimento econômico e aspectos físicos e territoriais), apontaram projetos e ações futuras para a cidade. Foi possível condensar a contribuição dos participantes de acordo com os eixos analisados.

No eixo **Aspectos Físicos e Territoriais**, os Projetos e Ações referem-se às medidas propostas pelos participantes do Fórum para melhorar os aspectos positivos ou sanar/reduzir os problemas apontados nos pontos negativos. As referências que foram apresentadas se voltam para quatro dos temas discutidos, quais sejam: entidades e participação social, mobilidade urbana e uso e ocupação do solo.

Sobre **Desenvolvimento Econômico**, foram apresentadas ações que se voltam para quatro dos temas discutidos: Características Viçosenses, Empresas e Setores, Instituições e Pessoas e Capacitação. Em relação ao primeiro tema discutido, os participantes indicaram ações quanto aos aspectos materiais, como o aeroporto local que necessita de estrutura que lhe dê condições de operar comercialmente. As propostas para o segundo tema voltam-se para quatro setores: Indústria, Comércio e Serviços (dezessete referências); Turismo (cinco referências); Agropecuária (quatro referências) e Empresas de Base Tecnológica (três referências). Para cada setor, foram feitas propostas específicas, tais como: criação de leis de incentivo, realização de diagnósticos e construção de programas de

apoio à realização de eventos e, por fim, ações conjuntas. E, para o terceiro tema, Instituições, foram mencionadas ações futuras voltadas ao aperfeiçoamento das entidades e às suas medidas dirigidas à sociedade em geral.

Quanto ao eixo **Políticas Sociais**, três pontos foram citados para ações futuras. Primeiro, as possibilidades de interações e parcerias entre várias instituições de Viçosa, com o objetivo de criar projetos entre instituições de ensino superior, governantes e empresas privadas. As parcerias poderiam contribuir para reduzir as deficiências sociais do município e, também, potencializar ações na área de cultura, lazer, esporte, cidadania, educação, saúde e segurança, principalmente voltadas para crianças e adolescentes, a serem desenvolvidas nos bairros. Houve ênfase em novas oportunidades educacionais, o que implica a necessidade de maiores investimentos nesse setor, com a criação de escolas profissionalizantes para jovens e adolescentes, como forma de tirá-los do caminho das drogas. As ações futuras para resolver tais questões seriam focadas na capacitação dos profissionais, no melhoramento físico das escolas, na instituição do período integral da Educação Básica, com inserção de atividades extracurriculares. Foram enfatizadas várias propostas, como estruturação dos serviços públicos, criação da vara da criança e da juventude e implementação de ações para a prevenção de drogas e álcool, como a instalação do CAPS-AD (Centro de Atenção Psicossocial álcool e drogas).

No eixo **Gestão Pública**, os participantes manifestaram a necessidade de melhorias futuras em programas específicos referentes a saneamento, à estrutura da cidade, gestão de pessoas na prefeitura, atividade empresarial, educação de base (ensino fundamental e médio), na busca da permanência dos estudantes que se formam no município e à participação da sociedade.

5. Considerações finais

O presente artigo apresentou as prioridades apontadas no I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa, a serem consideradas no âmbito da gestão pública, políticas sociais, desenvolvimento econômico e aspectos físicos e territoriais, tendo como suporte teórico a gestão social e a participação. O Fórum conseguiu gerar uma agenda e propor soluções alternativas a partir do diálogo entre os participantes, dando espaço para a democracia deliberativa (GOHN, 2003).

O evento realizou um primeiro passo para a efetivação da participação popular, gerando o entendimento comum dos problemas sociais da cidade de Viçosa e das futuras ações para a problemática apresentada, restando uma aproximação com o poder público e com outros agentes para a materialização das proposições, de modo que a democracia deliberativa aconteça de fato.

No que tange ao eixo gestão social, por exemplo, as discussões perpassaram os temas sobre educação e participação social como a base e o caminho para o avanço do município. No eixo que se refere aos aspectos físicos e territoriais do município, os pontos citados reforçam a ideia de que a cidade possui um potencial a ser explorado, representado, nessa categoria, pelo conhecimento e qualificação dos residentes, assim como o fato de ser um polo regional. Por outro lado, é evidenciado o mau uso dos seus recursos e a falta de infraestrutura necessária ao desenvolvimento. Nesse eixo, foi enfatizado o papel das entidades nos problemas concretos enfrentados pela população viçosense.

Quanto ao desenvolvimento econômico do município, percebe-se que a discussão enfatizou a importância das potencialidades de Viçosa. Para realizar essas potencialidades, são necessários o desenvolvimento gerencial e técnico, a qualificação da mão de obra e um maior incentivo aos setores econômicos, especialmente o de turismo e os de base tecnológica. As

vulnerabilidades e limitações detectadas são, basicamente, a precária infraestrutura urbana e a dependência econômica do município de Viçosa em relação à universidade federal.

No que se refere ao eixo gestão pública, nota-se que, de maneira geral, os apontamentos feitos pelos participantes do evento destacam a necessidade de maior participação do poder público local, especialmente por meio de programas/leis voltados para o desenvolvimento socioeconômico e para maior interação com organizações civis e faculdades/universidade instaladas na cidade.

No decorrer da análise, percebe-se uma confrontação entre o potencial e o real. As entidades civis são muitas, mas com ação fragmentada. O município foi apontado como possuidor de uma imagem externa favorável, mas sua estrutura social é desigual e a infraestrutura urbana, deficiente. Mesmo sendo produtor de conhecimento, há deficiências na qualificação para o mercado de trabalho.

As propostas e ações foram dirigidas no sentido de realizar o potencial do município e de reduzir os problemas relatados. O poder público municipal é chamado à responsabilidade em quase todas as propostas. A compilação extraída dos apontamentos sobre a cidade sonhada para 2025 é inspiradora, tanto pela forma quanto pelo apelo. O “Sonho para Viçosa” torna-se, assim, um conjunto de ideias que emerge do Fórum e que, se transformado em planos, poderá evoluir para ações que permitam atingir os objetivos sociais permanentes.

Assim, as análises a partir dos apontamentos dos participantes do I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa apontam para questões urgentes e chamam a atenção para uma atuação mais incisiva do poder público municipal em parceria com as entidades civis. Não se trata de apenas destacar os problemas. A própria realização do Fórum, do qual participaram representantes de várias entidades e, também, cidadãos sem vínculo institucional, reflete a disponibilidade para colaborar. O levantamento

empírico do Fórum permite, aos formuladores de políticas públicas do município, implementar diretrizes para ações futuras.

A experiência adquirida na realização do I Fórum, os temas e a forma de identificação de ações aqui destacados são subsídios para o aperfeiçoamento da prática cidadã por excelência, salientando que os planos formulados pela população devem ser aceitos pelo poder executivo local para que se efetivem.

1. Referências

ALBURQUERQUE, M. C. A. Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul. In: **Democracia, sociedade e participação**. Chapecó: Ed Argos, 2007. p. 443 - 464 .

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação social no Brasil. da autorização à legitimidade da ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1988.

CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.17, n.1, p.11-40, jan./abr. 2000.

CARRION, R. S. M.; CALOU, Â. Pensar a gestão social em terras de ‘Padinho Cícero’ (Prefácio). In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

- COELHO, V.S.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: **Democracia, sociedade e participação**. Chapecó: Ed Argos, 2007. p. 97-126 .
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004.
- EVANS, P. Para além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, v. 5, n. 9, p. 20-62, jan./jun. 2003.
- FRANÇA FILHO, G. Definindo gestão social. In: SILVA J. ; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. p. 26-36 .
- GOHN, M. G. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.
- MILANI, C.R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP- Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 551-579, maio/jun. 2008.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- SANTOS, B.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: _____. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- TEIXEIRA, J.C; ARAÚJO, P. G.; PIMENTEL, M. P. C. Reflexões sobre uma gestão pública adjetivada como social. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA – SEGeT, 7., 2010, Resende. **Anais...** Resende-RJ: AEDB, 2010.
- TENDLER, J. **O bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 1998.
- TENÓRIO, F. G. A Trajetória do programa de estudos em gestão social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1145-1162 , nov./dez. 2006.
- _____. **Gestão social: metodologia, casos e práticas**. 5 ed. (Rev. Amp.) Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- _____. (Re) Visitando o conceito de gestão social. In: Silva J. .; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. p. 48 - 58 .
- ZICCARDI, A. Espacios e instrumentos de participación ciudadana para lãs políticas sociales del âmbito local. In: _____. (Org.). **Participación ciudadana y políticas sociales del âmbito local**. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004. p. 1-20 .



AUTOGESTÃO E PODER SIMBÓLICO: PROPOSIÇÕES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA

**Self-Management and Symbolic Power: proposals for
a Research Agenda**

**Autogestión y Poder Simbólico: Propuestas para una
Agenda de Investigación**

Ariadne Scalfoni Rigo (UFBA)*

* Professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e do Núcleo de Pós Graduação (NPGA). Doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco. Pós-sui graduação em Administração de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa, MG. Pesquisa e atua nas áreas Organizações e Gestão Social, especificamente, temáticas relacionadas à Economia Solidária, Finanças Solidárias, Moedas Sociais e Território. Endereço: Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Avenida Reitor Miguel Calmon, s/n, 3º andar, sala 29 A. Vale do Canela, CEP: 41 910-110, Salvador – BA. Email: ariadnerigo@ufba.br

Resumo

As configurações das relações de poder em organizações autogeridas constituem uma agenda de pesquisa dos estudos organizacionais. Embora os estudos sobre o poder nas organizações tenham alcançado considerável volume, importância e profundidade, estes se concentram nas organizações empresariais e burocráticas. Este ensaio teórico apresenta uma proposta de pesquisa sobre o poder em organizações baseadas na autogestão. Após uma breve apresentação e alguns problemas que circundam o objeto de estudo, ou seja, as organizações que passam a ser autogeridas pelos trabalhadores após um processo de crise e consequente falência, apresentamos a concepção de poder simbólico

de Bourdieu, suas noções de campo e de *habitus*, a diferenciando das concepções “utilitárias” sobre poder, geralmente empregadas na análise organizacional.

Palavras-chave

Autogestão. Relações de Poder. Organização.

Abstract

The configurations of power relationship in self-managed organizations constitute a research agenda of organizational studies. Although studies on power in organizations

have achieved considerable volume, importance and depth, these studies typically focus on bureaucratic organizations. This theoretical essay presents a research proposal about power on self-management organizations. After a brief presentation of some aspects and problems that surround the object of study (ie, organizations that become self-managed by workers after a process of crisis and consequent bankruptcy), we present the concept of symbolic power of Bourdieu and his notions of field and habitus, differentiating it from 'utilitarian' conceptions of power, usually employed in organizational analysis.

Keywords

Self-managed. Power Relationship. Organization.

Resumen

Las configuraciones de las relaciones de poder en las organizaciones autogestionadas constituyen una agenda de investigación de los estudios organizacionales. Aunque los estudios sobre el poder en las organizaciones han logrado un volumen considerable, así como importancia y profundidad, éstos únicamente se concentran en las organizaciones empresariales y burocráticas. Este artículo teórico presenta una propuesta de investigación sobre el poder basado en la autogestión en las organizaciones. Después de una breve presentación de algunos aspectos y problemas que abordan el objeto de estudio, es decir, las organizaciones que se convierten en auto-administradas por los propios trabajadores después de un proceso de crisis y la consiguiente quiebra; se presenta el concepto de poder simbólico de Bourdieu, las formulaciones teóricas de campo y habitus, diferenciadas de las ideas de los "utilitaristas" respecto al poder, generalmente empleadas en el análisis organizacional.

Palabras-clave

Autogestión. Relaciones de Poder. Organización.

1. Introdução, Problematização e Justificativas da Proposta

As consequências sociais negativas provocadas pelo desmontamento e domínio de um modelo de produção excludente, como a degradação do trabalho, impulsionaram fortemente a criação de diferentes formas organizacionais vistas como possibilidades para relações mais justas e igualitárias. Estas organizações, sob a forma de cooperativas, sindicatos, associações e comunidades coletivas, ganharam espaço mediante o próprio princípio da ação liberal concentradora e geradora de desigualdades e desemprego. Hoje, resistem e continuam a surgir nas mais variadas formas e em todo o mundo (QUIJANO, 2005; SINGER, 2002 e 2005). Estas formas organizacionais constituem o diversificado campo da economia solidária e os estudos relativos a ele devem considerar essas diversidades e seus contextos, inclusive as diferenças culturais e regionais (FRANÇA FILHO, 2004).

A questão da autogestão, no Brasil, a partir dos anos 90, se inclui nos debates sobre economia solidária. Para este movimento, a autogestão é um conceito central e "um meio mais profícuo para a sua implantação". Contrariamente, para as ciências administrativas, ela é praticada para aumentar o lucro dos proprietários dos meios de produção, pois é frequentemente confundida com administração participativa (FERRAZ; DIAS, 2008, p. 106). A autogestão pode ser entendida, a princípio, como uma "forma de gerir a organização (da economia solidária) que propõe a eliminação das hierarquias e a posse total dos bens e do conhecimento de produção, além da participação direta de todos os envolvidos com a empresa em seu processo decisório" (FERRAZ; DIAS, 2008, p.

105). Neste ensaio, parte-se do pressuposto que a autogestão existe enquanto processo e não como um fim em si mesmo. Ou seja, é um elemento que deve ser constantemente buscado, portanto, uma situação idealizada.

Com um caráter multidimensional (social, econômico, político e técnico), autogestão demarca a distância das relações capitalistas, assistencialistas, acenando pela democracia. Para tanto, não basta querer implantá-la, ainda é preciso criar as condições para a sua efetivação (FERRAZ; DIAS, 2008).

As dificuldades relativas à implementação e sustentação da autogestão, comuns às experiências solidárias, indicam a importância de um avanço em direção ao entendimento da realidade das organizações autogeridas na contemporaneidade. Os problemas, desafios ou limites deste modelo democrático, direta ou indiretamente, podem ser associados com relações de poder que permeiam estas experiências e, por vezes, as descaracterizam. Isto chama a atenção para o estudo mais aprofundado e adequado das relações de poder neste ambiente organizacional e no seu contexto.

Este ensaio, estritamente teórico, intenta apresentar uma proposta de pesquisa e uma possibilidade de estudo sobre o poder em organizações baseadas na autogestão. A intenção é apenas instigar o leitor interessado no assunto a questionar como se configuram as relações de poder no contexto de tais organizações, defendendo a ideia de que uma abordagem desta natureza poderá fornecer informações acerca das condições para a efetivação e sustentação dessas experiências organizacionais. Embora estejamos atentos de que este ensaio se afasta dos formatos geralmente adotados na maioria dos espaços comuns de publicação, pelo menos no campo da Administração, o interesse pela elaboração e publicação desta proposta se assenta numa aparente (ou não) contradição em pesquisar poder – que presume desequilíbrio de autonomia entre os atores – em uma organização que, idealmente, se pretende democrática e justa.

Além disso, os problemas, desafios e limites¹ identificados em vários estudos em implantar e sustentar modelos autogestionários indicam a relevância em compreender melhor as condições relativas à autogestão.

Em apenas uma década, o significativo aumento de 331% do número de cooperativas, forma tradicional de autogestão, é um indicativo, embora geral, da relevância de estudar esses tipos de empreendimentos ou os aspectos que os circundam e os constituem. Em 1990, eram 4.666 cooperativas, e em 2001, 20.579 (SILVA *et al.*, 2003). Em torno desse aumento exponencial, sugeriram órgãos e outras organizações que, também, se inserem no contexto da economia solidária, como as Incubadoras de Cooperativas (as quais têm se organizado em rede), a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), a Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG), entre outras Centrais, Federações e Confederações.

No entanto, mais importante que os números é o caráter contraditório e, talvez por isso, desafiador destas formas organizacionais, pois “muitas críticas [em torno desse modelo] já nascem com as primeiras práticas cooperativas e se fazem atuais, na medida em que os empreendimentos do passado e do presente têm como base propostas semelhantes” (BARRETO; PAES DE PAULA, 2008, p. 212). Dentro do universo dos empreendimentos autogeridos “muitas vezes, as cooperativas e associações encontram-se num universo repleto de contradições e pluralidade, visto a multiplicidade de espaços e formas de atuação” (FERRAZ e DIAS, 2008, p. 109-110). Diferem em uma gama de aspectos como tamanho, estrutura, níveis de solidariedade, participação e, inclusive, autogestão. Especificamente sobre a autogestão, Albuquerque (2003, p. 23) alerta para a necessidade de contínuas reflexões sobre o termo no intuito de evitar “explicações falaciosas e equivocadas sobre o assunto”.

Barreto e Paes de Paula (2008) demonstram que “investigações sobre os fatores críticos” para

esses empreendimentos são necessárias, uma vez que poderiam contribuir para a sobrevivência dos mesmos se transformados em instrumentos e ações. Sendo assim, a análise e a melhor compreensão da autogestão sob a perspectiva do poder possuem potencial de contribuição, teórica e prática, para a área. Teórica por buscar relacionar abordagens ainda pouca relacionadas pelos estudiosos e, com isso, poder questionar conceitos e dar origem a novas ideias; e prática por ter potencial para subsidiar a elaboração de instrumentos pertinentes à aplicação em processos de intervenção ou mesmo de incubação de cooperativas. Embora a contribuição deste ensaio não seja prática, acredita-se que o mesmo possa estimular futuras pesquisas no campo.

Além disso, de acordo com Ferraz e Dias (2008), há uma dominância na literatura sobre autogestão que a relaciona, essencialmente, a aspectos econômicos, como a busca da eficiência e eficácia, ditadas pelo mercado. Estudar as relações de poder entre os atores envolvidos, embora não desconsidere totalmente as relações econômicas (pois o contexto deve ser levado em conta), seria uma forma de compreender outras questões, de caráter mais interno e estrutural, com potencial de fornecer informações igualmente relevantes para manutenção e efetivação desses empreendimentos na sociedade em que se inserem.

Existem trabalhos atuais que tipificam os empreendimentos da economia solidária de acordo com os traços solidários e de cooperação². Outros que se baseiam nos indicadores de autogestão da ANTEAG, os quais estão mais relacionados a sustentabilidade econômica, financeira e tecnológica dos empreendimentos³. Poucos trabalhos no Brasil investigam a autogestão sob a perspectiva do poder de forma direta e indireta.

Nas próximas sessões deste ensaio, apontaremos algumas especificidades acerca do campo de estudo em questão para, em seguida, expormos brevemente a perspectiva sobre poder que se defende aqui, qual seja,

o poder simbólico de Pierre Bourdieu. Nas considerações, procuramos, então, apontar algumas possibilidades teóricas e metodológicas para futuras pesquisas que relacionem estas duas dimensões.

2. Um amplo e desafiador campo de estudo

A história das ideias de autogestão coincide com algumas experimentações interessantes, embora controversas. Apesar das experiências humanistas anteriores, como a administração de caráter cooperativo de Robert Owen⁴ em suas fábricas, foi a partir das concepções de Joseph Pierre Proudhon, para quem “o progresso da miséria é paralelo e adequado ao progresso da riqueza” (PROUDHON, 1932 *apud* MOTTA, 1981) que se baseou grande parte das experiências autogestionárias. Para ele, a indústria, extrativa ou manufatureira, é destinada à formação de sociedades autogestionárias e igualitárias, pois deve

[...] tornar-se o local de uma sociedade com companhia de trabalhadores. A empresa a executar a obra a realizar é a propriedade comum e indivisa de todos aqueles que dela participaram. Assim, cada trabalhador participará dos lucros e perdas do estabelecimento, e terá voz deliberativa na sua administração (PROUDHON, 1932 *apud* ALMEIDA, 1983, p. 41).

Grande parte dos estudiosos concorda que a autogestão, como ideia e prática, é genuinamente iugoslava (ROUBAQUIM; QUINTAES, 1972; VENOSA, 1982). O rompimento de Tito com Stálin e, conseqüentemente, a saída da Iugoslávia do jugo do modelo Soviético do planejamento centralizado e compulsório, propiciaram o surgimento de um sistema econômico autogestionário nas empresas.

No entanto, até 1965, os trabalhadores iugoslavos tinham de cumprir um Plano de Desenvolvimento Nacional, resquícius da

planificação da economia. Mas, após 1965, a Iugoslávia aderiu mais à economia de mercado dando mais autonomia para as empresas e seus gerentes-trabalhadores (ALMEIDA, 1983). Para Almeida (1983, p. 44), o planejamento visto como um prognóstico não deve restringir “o direito inalienável do trabalhador gerenciar a renda, os meios e os resultados do seu trabalho”. Dessa maneira, alguns autores denominam essa fase inicial do sistema iugoslavo de co-gestão, uma vez que a participação dos trabalhadores-gerentes nas fábricas era estabelecida com base num planejamento partidário e não na livre iniciativa (VENOSA, 1982).

Assim, progressivas adaptações desse sistema possibilitaram, já na década de 1980, a visualização de um Sistema de Planejamento Social mais autônomo e adaptado ao sistema autogestionário. Atualmente, as reformas e, conseqüentemente, o estímulo à economia de mercado facilitaram a penetração capitalista (VENOSA, 1982). Um balanço da experiência iugoslava mostra ter havido um aumento significativo do nível dos salários e na qualidade de vida da população, embora tenha havido problemas como o êxodo rural e o aumento do custo de vida (VENOSA, 1982).

2.1 Um tipo específico de autogestão: as fábricas autogeridas no Brasil

Surpreende notar a ausência de evidências da relação mais direta entre o surgimento das experiências de autogestão e seu contexto. Aparecem em qualquer lugar do mundo, nos mais diversos meios culturais, econômicos e políticos. No Brasil e no resto do mundo vários exemplos podem ser apontados sobre empreendimentos geridos coletivamente⁵.

No Brasil, o engajamento dos governos numa política neoliberal que empreende reformas estruturais, concentra o capital, privilegia atividades financeiras e abre o mercado para iniciativas externas, apoiando menos as nacionais

e as atividades produtivas, têm sido apontadas como propício para o surgimento das fábricas autogeridas (GHIBAUDI, 2004).

Segundo Ghibaudi (2004), as empresas autogeridas dizem respeito ao fenômeno: fábricas em processo de crise, cuja gestão passa, de fato, para seus trabalhadores. Isso ocorre, geralmente, sobre “o discurso de esta ser uma forma mais igualitária de organização e redistribuição” (GHIBAUDI, 2004, p. 03).

No Brasil, as empresas autogeridas ganharam visibilidade em meados de 1994 por intermédio da criação da Associação Nacional dos Trabalhadores das Empresas de Autogestão (ANTEAG) agrupando, na época, seis fábricas que estavam nesta situação (SINGER, 2002). Em 2002 contava-se cerca de 140 empreendimentos, estando a maior parte deles concentrada no Estado do Rio Grande do Sul.

De acordo com Ghibaudi (2004), a localização destas experiências, apesar de acompanhar as atividades a elas relacionadas, não obedece a uma relação linearmente proporcional, permanecendo em aberto o questionamento acerca da superioridade da presença de tal fenômeno no Rio Grande do Sul, em relação às outras regiões industrializadas do país. O Quadro 1 (pág. 104), resume os aspectos das fábricas autogeridas no Brasil.

Além das características do Quadro 1 acima, ainda pode-se identificar que o corpo administrativo, tipicamente, não participa do novo processo de mudança de gestão. A maioria dos participantes do processo é da área de produção em número menor ao necessário para usar toda a capacidade da fábrica. Assim, os que ficam passam a desempenhar mais funções, dentre elas as gerenciais. Além disso, percebe-se a existência de uma divisão entre trabalhadores mais participantes das decisões de gestão e aqueles mais ligados à produção em si, havendo uma “inércia” (manutenção) da relação de trabalho assalariado.

Quadro 1: Aspectos Comuns às Fábricas Autogeridas Brasileiras

Aspectos	Fábricas Autogeridas Brasileiras
Temporalidade	Ganharam visibilidade em 1994 com a criação da ANTEAG e possuem crescimento constante
Apoio institucional	Movimento relativamente formal e organizado. Conta com o apoio da ANTEAG, CUT, Unitrabalho, ONG's, Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e centros universitários de estudos em economia solidária
Modelos de gestão	Cooperativas de trabalho
Estratégias adotadas no processo de transformação	Baseadas no acordo judicial para o arrendamento da fábrica. Há herança das dívidas, o perdão do fisco e, em alguns casos, apoio creditício bancário.
Participantes principais	Núcleo de trabalhadores da fábrica, pessoas externas ligadas a ação sindical, grupos de vizinhos e amigos dos trabalhadores sem ligação com a fábrica. Destaca-se o papel central do poder público
Escala territorial	Concentração territorial dos empreendimentos. No Brasil, presença significativa no Estado do Rio Grande do Sul.
Sector produtivo	Pequenas e médias empresas industriais orientadas para o mercado interno

Fonte: Elaboração própria baseada nos estudos de Ghibaudo (2004) e Saavedra (2003).

A maioria dos trabalhadores participantes conhece os princípios da autogestão somente quando estes são apresentados como uma alternativa para solicitar formalmente a continuidade do funcionamento da fábrica. Por fim, os estudos mostram haver problemas

de viabilidade econômica e financeira devido, principalmente, à deterioração das relações com fornecedores e clientes, dependência dos trabalhadores de ajuda externa, perda do conhecimento gerencial com a saída dos administradores, baixa educação formal dos trabalhadores que ficam entre outros (GUIBAUDI, 2004; VALLE, 2002).

Assim, não obstante as melhorias nas condições de trabalho nestas fábricas devido à maior participação, conhecimento do processo produtivo e retribuição mais igualitária do trabalho, as relações mercantis continuam a orientar a distribuição e retribuição do trabalho que ainda é visto como mercadoria (GHIBAUDI, 2004).

Outra observação é que diferentemente do identificado nas experiências iugoslavas, nas empresas autogeridas brasileiras a participação no processo autogestionário é maior entre os operários. Parece residir neles o medo de se verem fora da empresa, talvez por se sentirem menos “empregáveis”. Já na experiência iugoslava, os maiores defensores da autogestão eram os técnicos, administradores e executivos os quais permaneciam nos cargos para suprirem deficiências administrativas que viriam com a autogestão. Assim, os cargos de diretoria eram ocupados em sua maioria pelos mais qualificados, sendo a massa de trabalhadores representados apenas por cerca de 5% a 7% na diretoria (ROUBAQUIM e QUINTAES, 1972).

Assim, a ausência de uma “educação autogestionária” pela maioria dos que continuam na empresa dificulta a efetivação do modelo de gestão democrático, podendo ser identificada a manutenção da tradicional divisão do trabalho (entre os que fazem e os que pensam) e a manutenção da estrutura de poder anterior (no sentido utilitário do termo, como veremos adiante).

3. O Poder nas Organizações Autogeridas: Considerações para uma Agenda de Pesquisa

As configurações de relações de poder em organizações autogeridas constituem uma agenda de pesquisa dos estudos organizacionais. Embora os estudos sobre o poder nas organizações tenham alcançado considerável volume, importância e profundidade, estes se concentram nas organizações empresariais e burocráticas. Como sugerem Sá e Soares (2005, p. 12), no que diz respeito aos empreendimentos autogeridos, os estudos sobre o poder podem apoiar um processo de desenvolvimento teórico e metodológico no campo, e sugerem que

A multidimensionalidade conceitual da autogestão e a especificidade dessas organizações constituem pontos de partida para pesquisarmos o poder e o controle nas relações intra-organizacionais vinculadas tanto ao trabalho e à identidade organizacional, como à cooperação e competição intraorganizacionais.

A riqueza da literatura sobre o poder vista em diversos enfoques permite vislumbrar uma gama de possibilidades. Assim, tomando os devidos cuidados epistemológicos e prevenindo-se de confusões conceituais, pesquisas poderiam ser empreendidas utilizando-se, por exemplo, o enfoque weberiano, o marxista, o enfoque da psicossociologia ou sociologia clínica e o organizacional, como o foucaultiano (FARIA, 2003).

No entanto, defende-se neste ensaio, que as análises sobre o poder nas organizações com a particularidade da autogestão – mesmo enquanto processo de contínua busca, como dito anteriormente – devem se basear em concepções que entendam o poder não como algo acabado; mas relacional, constantemente construído e passível de mudança. É justamente esta concepção que nos permite acreditar na possibilidade de suplantar os desafios da autogestão, onde as relações de força podem se

(re)configurar diferentemente do que ocorre nas organizações tradicionalmente hierarquizadas.

Nesse particular, o contexto não pode ser visto como dissociado do surgimento e manutenção das relações de poder. Ou seja, o poder não pode ser visto como algo que é exercido apenas por meio dos modelos de gestão adotados pelas organizações, mas como algo fundamentado na natureza das relações sociais (SÁ e SOARES, 2005; CARVALHO e VIEIRA, 2007; FARIAS, 2003).

Carvalho e Vieira (2007) orientam aprofundamentos sobre esta temática nas empresas autogeridas, na medida que discutem e indicam as principais referências sobre o poder nas organizações. Dentre as leituras recomendadas pelos autores, Bourdieu parece consideravelmente pertinente para a análise organizacional e, particularmente nas organizações que passam por processos de autogestão. Procópio (2003) também argumenta que os estudos sobre poder em organizações orientadas para o social devem adotar abordagens que ofereçam um sentido das relações sociais, menos instrumentalizado e baseado no cálculo utilitário, qual seja: o poder simbólico.

No Quadro 2 (pág. 106), Procópio (2003, p. 66) compilou os aspectos essenciais das abordagens sobre poder, diferenciando o que denomina “poder utilitário” do poder simbólico. O conceito de poder utilitário se refere àquele em que “o processo de subordinação depende totalmente da ação de um ator específico, o agente do poder, necessariamente ativo, consciente, desejoso desta subordinação e, acima de tudo, hábil, perspicaz, e capaz de consegui-la pelo seu próprio mérito”.

Com base na diferenciação exposta e nas recomendações anteriores sobre a agenda de pesquisa ainda a explorar, especificamos a concepção de Bourdieu ressaltando que a resumida exposição que se segue não pretende dar conta da complexidade de sua abordagem.

Quadro 1: Noções comparativas entre poder utilitário e poder simbólico.

Concepções de poder	Noções comparativas		
	Ações	Fontes de poder	Legitimidade
Utilitário	Ocorre no nível do agente do poder e constitui ação deliberada e calculada de submeter um terceiro a uma condição desejada e necessária para o alcance de dado objetivo, acarretando o exercício do poder	Recursos empregados de forma sistemática e estratégica pelo agente do poder para seu exercício	É desejada e cultivada pelo agente do poder, como um recurso através do qual o exercício do poder se torna viável e eficiente
Simbólico	Representa a própria percepção de sentido, por parte de todos os atores envolvidos na relação. Não implica, necessariamente, no exercício do poder, mas na existência do poder	São parâmetros da relação de poder, tal como percebidos pelos dominados, que condicionam e orientam suas ações, independentemente do exercício do poder.	Está presente no sentido que os atores percebem na relação

Fonte: Adaptado de Procópio (2003, p. 118).

3.1 O poder simbólico de Pierre Bourdieu

A fundamental diferença da concepção de poder de Bourdieu em relação as principais abordagens empregadas na análise organizacional é que a maioria delas, baseadas na concepção weberiana, considera o poder como algo intencional e calculado proveniente de um ator (ou agente) em relação a outro de forma que a primeiro exerce influência deliberada sobre o segundo (CLEG e HARDY, 2001; FARIA, 2003; PROCÓPIO, 2003; CARVALHO e VIEIRA, 2007).

Para Bourdieu (2007, p. 7-8) o poder está onde menos ele se permite enxergar, portanto: “o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”. A abordagem de Bourdieu pode ser considerada mais ampla uma vez que não desconsidera a intencionalidade das ações e também considera ações e influências não deliberadas. Assim,

[...] uma ação qualquer de A pode influenciar B, **sem intenção de A**, mas diante **do sentido que B atribui à relação**

dele com A. Esta idéia não descarta o utilitarismo, mas vai além dele. Isso não significa que A não saiba que suas ações influenciem terceiros, embora não faça nada deliberadamente para que isso ocorra (PROCÓPIO, 2003, p. 87) [sem grifo no original].

Procópio (2003) resume que a proposta de Bourdieu é adequada a análise de organizações sociais, pois: a) não pensa o fenômeno organizacional apenas sob a perspectiva daquele que exerce o poder (agente de poder), b) não pensa o indivíduo somente como racionais e instrumentais, e c) considera contextos sociais, objetivos ou simbólicos, onde as relações ocorrem.

3.2 As Noções de Campo Social e de *Habitus*

A idéia de campo social em Bourdieu (2004) diz respeito a um universo intermediário entre dois pólos que, para ele, não estão ligados linearmente e diretamente: o texto (que expressa conhecimento científico) e o contexto (realidade

social). Sua hipótese é de que nesse universo intermediário “estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência (BOURDIEU, 2004, p. 20).

Os campos sociais, para o autor, são, necessariamente, ambientes de lutas e conflitos entre os atores pertencentes ao campo. No entanto, apesar da “regras do jogo” do campo, tais atores possuem disposições adquiridas, as quais Bourdieu denomina *habitus*, ou seja, “maneiras de ser permanentes, duráveis que podem, em particular, levá-los a resistir, a opor-se às forças do campo” (BOURDIEU, 2004, p. 28-29). Estas disposições ou *habitus* podem ou não ser aquelas exigidas pelo campo influenciando a disposição dos atores em resistir ou se submeter às disposições do campo.

O conceito de *habitus* não quer dizer hábito (o qual se refere à rotina), mas sim um conjunto de disposições, modos de pensar, de agir, de fazer, maneiras de estar e de entender que são incorporados pelos indivíduos de modo que os mesmos já não têm consciência deles (CARVALHO e VIEIRA, 2007). Em síntese,

Um campo é composto por um conjunto de relações históricas e objetivas ancoradas em certas formas de poder (tipo de capital), enquanto o *habitus* é composto por um conjunto de relações históricas **depositadas** dentro dos corpos individuais, sob a forma de esquemas mentais e corporais de percepção, compreensão e ação (MISOCZKY, 2003, p. 153). [grifos no original]

Na análise de Misoczky (2003), a abordagem de Bourdieu está focada na relação entre estruturas objetivas (campos sociais) e estruturas incorporadas (*habitus*), ou seja, entre objetivismo e subjetivismo. O campo social é o espaço de interações sociais relativamente autônomo e constituído de simbolismo particular que orientam a percepção e ação dos indivíduos inseridos neste espaço. Dentro do campo, o *habitus* pode ser entendido como a percepção

ou sentido que os indivíduos ou atores do campo tendem a ter em relação a determinadas coisas, ações ou relações (BOURDIEU, 2007; PROCÓPIO, 2003).

Além disso, o campo social não se restringe aos limites físicos da organização, mas contempla um espaço maior e dinâmico, com suas próprias leis e códigos, onde os atores lutam para ocupar ou se manter em certas posições (CARVALHO e VIEIRA, 2007). A autonomia relativa de cada instituição ou ator dentro do campo é evidenciada por meio da compreensão da “natureza das pressões externas, a forma sob a qual elas se exercem, créditos, ordens, instruções, contratos, e sob quais formas se manifestam as resistências que caracterizam a autonomia” (BOURDIEU, 2004, p. 21), isto é, compreender quais os mecanismos utilizados pelos atores para se libertarem das imposições externas e passarem a “reconhecer apenas suas próprias determinações internas”

Mas, como definir quais atores pertencem a determinado campo social? Para Bourdieu (2007, p. 31), “o limite do campo é o limite dos seus efeitos ou, em outro sentido, um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou que nele os produz”. Misoczky (2003) alerta para a dificuldade de delimitar os campos sociais pois a luta dos agentes dentro do campo é constante, tanto para mudar quanto para manter suas posições.

A posição do agente no campo é definida, primeiro, pela quantidade de capital de cada agente e, segundo, conforme a importância que cada tipo de capital possui para os atores dentro do campo. Sendo assim, “esta posição [dos atores no campo] determina os poderes atuais ou potenciais nos diferentes campos e as probabilidades de acesso aos ganhos específicos que eles ocasionam” (BOURDIEU, 2007, p. 135).

Bourdieu (1983) diferencia as formas de capital entre econômico, cultural e social. No entanto, todas as formas de capital podem, em certas condições, serem convertidas na forma econômica. Para o autor, o capital econômico é aquele imediatamente e diretamente conversível

em dinheiro e pode ser institucionalizado nas formas de direitos de propriedade. O capital cultural é conversível em capital econômico e pode ser institucionalizado nas formas de qualificações educacionais. O capital social é composto de obrigações sociais (*connections*), as quais são conversíveis em capital econômico. Em resumo

Os agentes sociais estão inseridos na estrutura e em posições que dependem do seu capital e desenvolvem estratégias que dependem, elas próprias, em grande parte, dessas posições, nos limites de suas disposições. Essas estratégias orientam-se seja para a conservação da estrutura seja para a sua transformação, e pode-se genericamente verificar que quanto mais as pessoas ocupam uma posição favorecida na estrutura, mais elas tendem a conservar ao mesmo tempo a estrutura e sua posição, nos limites, no entanto, de suas disposições (isto é, de sua trajetória social, de sua origem social) que são mais ou menos apropriadas à sua posição (BOURDIEU, 2004, p. 23).

De acordo com a concepção aqui resumida, a análise organizacional sobre o poder deve se orientar para a maneira como os agentes receptores de poder o percebem. Além disso, nas organizações autogeridas, onde idealmente o poder é ampliado e bem distribuído, a análise deve considerar que todos os envolvidos são, potencialmente, agentes e receptores de poder.

4. Considerações para se Pensar em Análises sobre Autogestão e Poder Simbólico

No intuito de tecer algumas considerações finais deste ensaio, procuraremos relacionar alguns aspectos levantados na literatura sobre o campo de estudo (fábricas autogeridas) e a concepção simbólica do poder de Bourdieu.

Tais considerações, no entanto, são fruto de inferências e visam propor possibilidades de pesquisas na área.

Num primeiro momento, a noção de campo de Bourdieu nos parece pertinente para iniciar a busca por uma melhor compreensão de dois aspectos notados por Ghibaud (2004): a) para as ausentes ou fracas evidências diretas entre o contexto e o surgimento das experiências autogestionárias; e b) para a concentração do número de fábricas autogeridas no Rio Grande do Sul, no caso do Brasil. Neste sentido, o delineamento ou mapeamento do campo relativo a estas organizações (ou a algumas em particular) poderia oferecer importantes informações sobre o ambiente político, institucional e econômico onde se elas se inserem e se (re)definem como outra (ou nova) forma organizacional.

O mapeamento dos atores no campo tem o potencial de oferecer, além do número, as posições destes atores dentro do campo. Como notado, as organizações após processo de crise que tem sua gestão passada para as mãos dos seus trabalhadores recebem apoio e influências de várias instituições como a ANTEAG, a CUT, Unitrabalho, SENAES e ONG's, bem como de centros universitários, incubadoras, organismos especializados em capacitação. Isso, sem contar os atores tradicionais da "nova organização", como clientes, fornecedores e prestadores de serviços.

Assim, a noção de campo permitiria analisar não apenas as relações internas as organizações autogeridas, mas as relações construídas com outros atores do campo. Sabe-se que as organizações autogeridas, para se constituírem e se manterem, sofrem e exercem diferentes influências de ordem econômica, social, cultural e, por vezes, político-partidária. Além disso, atores institucionais específicos, algumas vezes, influenciam sobremaneira o empreendimento tais como Prefeituras, consumidores exclusivos dos serviços e, inclusive, Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP's). Além disso, não se sabe quais

as influências (ou o potencial destas influências) das organizações autogeridas na elaboração ou manutenção de políticas e programas de fomento e apoios a elas próprias. Poderia ser indagado qual o grau de autonomia destas entidades dentro do campo.

Como dito, a posição dentro do campo social é dada pelo acúmulo de certos tipos de capital ou fontes de poder, os quais os atores adquirem por meio da constante luta de forças dentro deste campo. Da mesma forma, o campo social é estruturado (conservando-se ou transformando-se) pelo resultado dessas relações de poder que se configuram e se reconfiguram dentro dele. Nesse particular, uma análise profunda dessas relações de força poderia possibilitar melhor compreensão das formas de sustentação na destas organizações dentro do campo e na sociedade, como expresso nas preocupações de Quijano (2005) e de Ferraz e Dias (2006).

Uma outra preocupação central no âmbito das fábricas autogeridas no Brasil diz respeito à ausente “educação autogestionária”, dificultando ou mesmo impedindo a efetivação do modelo democrático. Neste ponto, alguns autores chamam a atenção para a “manutenção das estruturas de poder” nos processos de transformação da empresa para a fábrica autogerida (ROUBAQUIM e QUINTAES, 1972; VENOSA, 1982). Numa análise weberiana, por exemplo, recairíamos na questão de que toda organização é, por si mesma, uma estrutura de poder. Assim, uma análise com base na concepção utilitária de poder, como denomina Procópio (2003), corre o risco de condenar as fábricas autogeridas a permanecerem sem respostas ou alternativas para a efetivação da democracia.

Assim, a noção de poder simbólico de Bourdieu, apontadas por Misoczky (2003), como a organização como construção social e questão dos agentes serem considerados ativos dentro do campo, permite compreender a dinamicidade do campo e vislumbrar a possibilidade de mudanças dentro do campo. Diante disso, nos parece mais profícua a análise do poder simbólico, a qual

se volta para a compreensão do sentido das relações percebido pelos agentes, tendo ou não poder, exercendo ou não poder. A percepção das relações de poder dentro do campo pelos agentes é que os impele a agir, medir forças e lutarem dentro do campo.

Por fim, algumas considerações metodológicas ainda podem ser feitas, pois a noção de campo de Bourdieu, como o próprio autor explica, tem o papel de orientar as opções práticas da pesquisa: “Ela funciona como um sinal que lembra o que há que fazer, a saber, verificar que o objecto em questão não está isolado de um conjunto de relações de que se retira o essencial das suas propriedades” (BOURDIEU, 2007, p. 27).

Esta indicação nos leva a pensar o estudo de caso como estratégia de pesquisa. Além disso, a “clara necessidade pelos estudos de caso surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos” (YIN, 2001, p. 21). O caso em questão seria o próprio campo social construído pelo pesquisador em torno de um empreendimento autogerido cuidadosamente definido.

Embora a “delimitação” do campo seja visto como um processo de construção durante a investigação, poder-se-ia utilizar como ponto de partida um ou mais casos típicos das características de interesse para o estudo, como orientam Zouain e Torres (2005), Goulart e Carvalho (2005) e Yin (2000). No caso, uma ou mais fábricas autogeridas.

A idéia de delimitação de um campo, a necessidade de compreensão das relações de poder e a complexidade dentro deste campo sugerem a utilização, ainda, de um estudo etnográfico (que pode ser combinado ao estudo de caso ou do campo). De acordo com Bryman (1995 apud GOULART e CARVALHO, 2005) o estudo de caso é bastante adequado para abordagens multimetodológicas. Resumidamente, os estudos etnográficos “consistem no levantamento de todos os dados possíveis sobre uma determinada sociedade, comunidade ou grupo [...]. O intuito é melhor compreender o seu estilo de vida ou as especificidades das interações e relações sociais

que ali ocorrem” (VIEIRA e PEREIRA, 2005). Há, ainda, forte ênfase na exploração da natureza do fenômeno social e não há a preocupação de levantar dados para testar hipóteses (GOULART e CARVALHO, 2005).

Além disso, o fato dos estudos etnográficos serem adequados a um pequeno número de casos ou mesmo a um caso único, bem como propiciarem a explicitação de sentidos da ação humana e a interpretação dos sentidos das práticas sociais (VIEIRA e PEREIRA, 2005; ATKINSON e HAMMERSLEY, 1994 apud GOULART e CARVALHO, 2005), reforça a pertinência do seu emprego no estudo das relações de poder que constituem o campo social.

Por fim, o estudo da autogestão sob a perspectiva das relações de poder é viável na medida em que as opções dentro do movimento da economia solidária são muitas. Finalizamos este breve ensaio instigando o leitor interessado no assunto a questionar como se configuram as relações de poder nas organizações autogeridas, e a buscar identificar os elementos destas relações capazes de apoiar a sustentação das organizações autogeridas e da própria autogestão no contexto em que se inserem. Defendemos que o estudo das relações de poder, especificamente as baseadas na concepção de poder simbólico, possui potencial para oferecer algumas respostas.

Para encerramos mantendo a intenção de reflexão para uma agenda de pesquisas, deixamos em aberto as seguintes questões: por que nem todas as empresas falidas são recuperadas e passam a ser gerenciadas por seus trabalhadores? No Brasil, sabe-se de inúmeras empresas simplesmente fecham suas portas ou são vendidas. Que elementos sociais e subjetivos ou recursos organizacionais são decisivos a ponto de oferecer um diferencial para a ocorrência de recuperações em processos falimentares?

Referências

ALBUQUERQUE, P. P. Autogestão. In: CATTANI, A. D. (Org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.

ALMEIDA, Heloísa Maia Mendes de. **Autogestão: das idéias às práticas**. Rio de Janeiro: Revista de Administração de Empresas. V. 23(1), 37-57, jan/mar., 1983.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E EMPRESAS DE AUTOGESTÃO E PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA (ANTEAG). (2004). **Autogestão em Avaliação**. São Paulo: ANTEAG edições, 2004.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa/Portugal: Edições 70, 1977.

BARRETO, Raquel de Oliveira; PAES DE PAULA, Ana Paula. Os dilemas de Economia Solidária: um estudo acerca da dificuldade de inserção dos indivíduos na lógica cooperativista. Rio de Janeiro: **Cadernos EBAPE.BR**, v.7, n. 2, artigo 2, jun. 2009.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

_____, Pierre. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p. 17 – 43.

_____. **The forms of capital**. In: _____ Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt, Sonderheft 2). Goetting: Otto Schartz & Co., 1983. p. 183-198. Título Original: “Ökonomisches Kapital, kulturelles kapital, soziales kapital”. O artigo aparece pela primeira vez em inglês traduzido por Richard Nice.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **O poder nas organizações**. São Paulo: Thonsom Learning, 2007. (Coleção debates em administração)

CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia. Alguns ousam chamá-lo poder. In: CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Orgs ed brasileira). **Handbook de estudos organizacionais: reflexões e novas direções**. São Paulo. Atlas, v.2, 2001.

FAJN, Gabriel. **Fábricas Recuperadas: la organización en cuestión**, 2004. Disponível em: <<http://www.iisg.nl/labouragain/documents/fajn.pdf>>. Acesso em: 31/07/2006.

FARIA, José Henrique de. Poder e relações de poder nas organizações. In VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (orgs). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 67-121.

FERRAZ, Deise Luiza da Silva; DIAS, Patrícia. Discutindo autogestão: um diálogo entre os pensamentos clássico e contemporâneo e as influências nas práticas autogestionárias da economia popular solidária. Salvador: **Organização & Sociedade**, v.15, n.46, Jul./Set., 2008.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho; LAVILLE, Jean- Louis. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

GHIBAUD, Javier. **Una aproximación comparativa a las empresas recuperadas argentinas y las autogeridas em Brasil**, 2004. Disponível em: <http://www.iisg.nl/labouragain/documents/ghibaudi.pdf>>. Acesso em: 31/07/2006.

GOULART, Sueli; CARVALHO, Cristina Amélia. O pesquisador e o design da pesquisa qualitativa em administração. In VIEIRA, M. M. F; ZOUAIN, D. M (orgs). **Pesquisa Qualitativa em Administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 119 – 140.

MISOCZKY, Maria Ceci. Poder e institucionalismo: uma reflexão crítica sobre as possibilidades de interação paradigmática. In VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (orgs). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 141-176.

MOTTA, Fernando Prestes. **Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon**. São Paulo:

Brasiliense, 1981.

PROCÓPIO, Marcos Luiz. **Poder e análise organizacional: rompendo os limites da racionalidade instrumental**. Salvador: UFBA, 2003. (Dissertação).

PROUDHON, Pierre-Joseph. 1840. O que é a propriedade? In TEIXEIRA, Aloísio (org). **Utópicos, heréticos e malditos: os precursores do pensamento social de nossa época**. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 233 – 300.

QUIJANO, Aníbal. Sistemas alternativos de produção? In. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

RIGO, Ariádne Scalfoni. **As Propostas Autogestionárias: da Utopia às Tentativas**. In ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS (EnEO), XX, Belo Horizonte, 2008, **Anais...**, Belo Horizonte, CD Rom.

ROUBAQUIM, Antônio; QUINTAES, Roberto Antônio. Autogestão: alternativa socialista para o capitalismo. Rio de Janeiro: **Revista de Administração de Empresas**. V. 12(3), 96-99, jul/set., 1972.

SAAVEDRA, Laura. **La dinámica del trabajo desde lá perspectiva de las empresas recuperadas**

y auto-organizadas por los trabajadores. Laboratorio: Informe de Coyuntura Laboral, IFCS – Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2003. Disponível em: <http://catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/13_5.htm>. Acesso em: 11/08/2006

SÁ, Márcio Gomes de; SOARES, Guilherme José de V. Reflexões sobre poder e controle nas organizações da economia solidária (OES): um olhar à luz dos bichos de Orwell. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 3, n. 2, jul. 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **Produzir para Viver: os caminhos da produção não capitalista.** 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Emanuel Sampaio et al. Panorama do Cooperativismo brasileiro: história, cenário e tendências. [S.l.]. **uniRcoop**: v.1, #2, p. 75 – 102, 2003. Disponível em: <<http://www.unircoop.org/documents/coop/Brasil.pdf>>. Acesso em: 29 de novembro de 2009.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2002.

_____. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Produzir para Viver: os caminhos da produção não capitalista.** 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 81 – 126.

VALLE, Rogério (org). **Autogestão: o que fazer quando as fábricas fecham?** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

VENOSA, Roberto. A institucionalização de tipologias organizacionais. Um estudo de caso: a autogestão na Iugoslávia. Rio de Janeiro: **Revista de Administração de Empresas**. V 22(2), 23-36, abr/jun, 1982.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; PEREIRA, Bill Nunes. Estudos etnográficos em administração. In VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M (orgs). **Pesquisa Qualitativa em Administração: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 223 – 237.

ZOUAIN, Deborah Moraes; TORRES, Luciana da Silva. O método estudo de caso: experiências práticas comprovando a influência do desenvolvimento tecnológico sobre o desenvolvimento social. In VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M (orgs). **Pesquisa Qualitativa em Administração: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 199 – 222.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. Cap. 1 e 2, p. 19-54.

Notas

1 Ver sistematização de desafios e limites da autogestão em Rigo (2008).

2 Ver Icaza (2004 *apud* FERRAZ e DIAS, 2008).

3 Ver Jesus (2004 *apud* FERRAZ e DIAS, 2008) e ANTEAG (2004).

4 Robert Owen (1771-1858) é considerado como um dos precursores do cooperativismo. Segundo Maurer Júnior (1966, p. 25-26), quando se tornou dirigente de uma fábrica em New Lanark passou a “preocupar-se intensamente com o bem estar dos trabalhadores, dedicando-se à sua educação, reduzindo as horas de trabalho, organizando armazéns onde pudessem adquirir produtos a preços módicos. Mais tarde criou nos Estados Unidos, uma colônia de caráter comunista (a New Harmony), que terminou em malogro”. A importância de Owen não se resume a estas experiências, ele foi um ativo defensor da união das classes trabalhadora a nível nacional e internacional. Defendeu também um movimento que se intitulava Novo Mundo Moral que pregava a construção de um novo mundo através de colônias ou comunidades cooperativas (SCHNEIDER, 1999).

5 Ver, por exemplo, as experiências brasileiras publicadas por Valle (2002) referentes às empresas falidas que passaram a ser gerenciadas pelos trabalhadores. E, no âmbito internacional, ver a obra organizada por Boaventura de Souza Santos, “Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista”, em 2005.

6 Procópio (2003) propõe esta denominação com base no estudo das principais abordagens sobre poder empregadas na análise das organizações. Comparou as concepções weberiana, habermasiana, a de Lukes e outras. No entanto, ressalta-se que o autor não se utilizou do enfoque Foucaultiano e apenas tangenciou o marxista.



**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.

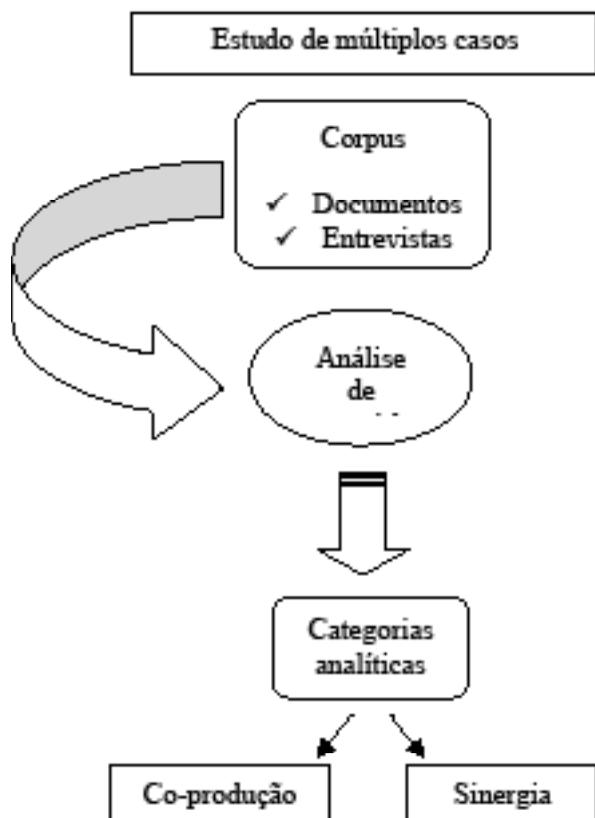
A segunda etapa consistiu na aplicação de entrevistas semiestruturadas, que possibilitaram a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos, a partir do contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender melhor a trajetória e as relações estabelecidas, 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.



**MEDIAÇÕES PARA A SOLIDARIEDADE:
UM ESTUDO NAS ILHAS DE PORTO
ALEGRE**

**Mediations for Solidarity: a Study on the Islands of
Porto Alegre**
**Las Mediaciones para la Solidaridad: un Estudio en
las Islas de Porto Alegre**

Márcio André Leal Bauer (FURG)*

*Doutor em Administração pela UFRGS. Professor Adjunto do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis - ICEAC/FURG. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Organização, Trabalho e Participação - NOTeP/FURG.

Endereço: Rua Duque de Caxias, 616, bloco 6, Apto. 401. CEP 96200-020, Centro - Rio Grande - RS.

E-mail: mlealbauer@gmail.com.br

RESUMO

O presente trabalho aborda a solidariedade sob uma perspectiva dialética, a partir da análise da organização que emerge da luta de um grupo de lideranças das “Ilhas de Porto Alegre”. O objetivo central deste é refletir acerca das mediações que conduzem ao estabelecimento de relações solidárias. A principal questão que se busca responder diz respeito à possibilidade de construção de uma solidariedade substancial portadora de elementos críticos e transformadores. A pesquisa realizada revelou a organização de algumas lideranças que se solidarizam para o exercício da gestão social do

território; procuram ocupar os espaços formais que o poder político constitui e transformá-los em espaços de fato deliberativos sobre as questões que mais interessam aos ilhéus. Assumem uma espécie de ética baseada em princípios sintetizados no *interesse* da comunidade e não em objetivos pessoais ou de uma organização particular. Concluiu-se que a solidariedade no Movimento dos Ilhéus configura-se em uma atitude que se orienta para a transformação das estruturas de dominação que sustentam o individualismo, o assistencialismo e o clientelismo ali presentes. Ela é, ao mesmo tempo, relação entre pessoas e ação política que se desenrola em diferentes esferas ou espaços.

Palavras-Chave

Solidariedade. Mediações. Gestão Social. Organização.

ABSTRACT

This paper analyzes the solidarity in a dialectical perspective, from the study of the organization that emerges from the relationships between a group of leaders of the “Islands of Porto Alegre”. The central aim is to reflect on the mediations that favor the establishment of relations of solidarity. The main question that seeks to answer concerns the possibility to construct a substantial solidarity that brings critical elements. The survey revealed the organization of leaders who unite to pursue the social management of the territory. They try to occupy the formal spaces that political power establishes and turn them into deliberative spaces on the issues that matter most to islanders. They assume a kind of ethics based on the interest in the community and not on personal goals or of a particular organization. It was concluded that the solidarity of the Islanders’ Movement is based on an attitude that guides the transformation of the structures of domination that sustain individualism, paternalism and clientelism.

Keywords

Solidarity. Mediations. Social Management. Organization.

RESUMEN

En este trabajo se aborda la solidaridad en una perspectiva dialéctica que analiza la organización que surge de las luchas de un grupo de líderes de las “islas de Porto Alegre”. El objetivo central es reflexionar sobre las mediaciones que conduzcan al establecimiento de relaciones de

solidaridad. La pregunta principal que buscamos responder se relaciona con la posibilidad de construir una solidaridad crítica. La encuesta reveló que la organización de líderes que se unen para perseguir la gestión social del territorio. Buscan a ocupar los espacios formales y transformarlos en espacios de deliberación sobre las cuestiones que más importan a los isleños. Asumen una especie de ética basado en el interés en la comunidad y no en metas personales. Se concluyó que la solidaridad del Movimiento de los Isleños es una actitud que guía la transformación de las estructuras de dominación que sostienen el individualismo, el paternalismo y el clientelismo presentes. Ella es, al mismo tiempo, la relación entre las personas y la acción política que se desarrolla en distintos ámbitos o espacios.

Palabras Clave

Solidaridad. Mediaciones. Gestión Social. Organización.

1. Introdução

Parece paradoxal tratar do tema da solidariedade em um tempo em que muitos afirmam o triunfo do individualismo. Entretanto, esta é uma das palavras mais utilizadas nos nossos dias. Como afirma Guareschi (1997), ela tornou-se uma espécie de palavra mágica que, uma vez dita, supõe-se entendida por todos de forma unívoca. Disseminada pelos meios de comunicação e assumida pelo senso comum, sua simples enunciação, seja como substantivo, seja como adjetivo, ela parece ser um remédio para todos os males do nosso tempo. No universo acadêmico, ela acaba também sendo um conceito analítico cujo “significado esvai-se na mesma medida em que todos a usam de forma genérica e indefinida” (LISBOA, 2003, p. 242). Fala-se em cultura solidária, em economia solidária, em comunidades solidárias, em governança solidária etc. Porém, essas formas de solidariedade nem

sempre têm o mesmo significado, havendo, portanto, a clara necessidade de uma melhor delimitação conceitual, antes de apropriá-la a trabalhos de natureza científica.

Diante disso, o presente trabalho aborda o fenômeno solidariedade sob uma perspectiva dialética de análise. Busca-se trazer as discussões a respeito deste tema para o campo da gestão social, tomando como objeto de estudo a organização que emerge da luta de um grupo de lideranças das “Ilhas de Porto Alegre”. Ao fazer isso, desloca-se o problema da solidariedade social de um simples estar junto para o agir junto; e, indo além, para como esse agir junto pode transcender os interesses particulares de um grupo ou categoria. O objetivo deste artigo é, portanto, refletir acerca das mediações que conduzem ao estabelecimento de relações solidárias. A principal questão que se busca responder diz respeito à possibilidade de construção de uma solidariedade substancial portadora de elementos críticos e transformadores em um território específico.

Na próxima seção, apresenta-se a discussão acerca do conceito de solidariedade e a necessidade de “mediações” para o estabelecimento de novas formas de solidariedade. A seguir, são apresentados os procedimentos metodológicos do estudo. Na seção seguinte, faz-se a análise da pesquisa à luz do tema da solidariedade; e conclui-se com o diálogo entre os resultados e os elementos teóricos.

2. Solidariedade: um fenômeno com muitas significações

A palavra solidariedade tem suas raízes no termo sólido, o que, em um sentido estático, representa algo compacto, inteiro, consolidado. Já em um sentido dinâmico, representa o ato de soldar, fundir e integrar. Na língua latina, os termos *solidus*, *soliditas* eram empregados tanto na construção como na jurisprudência. O direito romano, por exemplo, empregava o conceito

obligatio in solidum para significar o dever para com o todo, a responsabilidade geral, a culpa coletiva ou a obrigação solidária. Também, a palavra *soliditas* significava uma fraternidade. Em sua origem, portanto, a palavra solidariedade nos remete a uma unidade que é sólida devido à interdependência de seus componentes, significando, também, a vida humana articulada (ARDUINI, 2007; GUARESCHI, 1997; WESTPHAL, 2008).

Já no tempo presente, percebe-se não apenas um, mas muitos significados e expressões da solidariedade: a solidariedade econômica, constituída por associados no âmbito dos mercados; a solidariedade política, que congrega cidadãos no campo partidário e na busca do poder; a solidariedade filantrópica que socorre os necessitados, entre outras. (ARDUINI, 2007).

De uma maneira geral, muito do que se tem escrito sobre o tema solidariedade busca explicar o fenômeno a partir de díades de oposição. Sendo assim, a solidariedade dos antigos se opõe à dos modernos (LISBOA, 2003); a de laços de sangue, aos de razão (DUVIGNAUD, 1986); as herdadas, às construídas, (LAVILLE, 2006), e assim por diante. Tais díades lembram a oposição durkheimiana entre solidariedade mecânica e orgânica. A primeira seria resultante de uma consciência coletiva ou comum (fruto de crenças e sentimentos compartilhados que punham em jogo a totalidade da sociedade) e que permite a perenização do laço social. Já a segunda, seria oriunda da divisão do trabalho social em um sistema de funções diferenciadas (DURKHEIM, 2008).

Há, de outra parte, quem defenda que o momento atual também propicia que se estabeleça uma “solidariedade substancial”, que se empenha “em transformar estruturas socioeconômicas, para que a humanidade se conduza com autonomia e responsabilidade” (ARDUINI, 2007, p. 22-23, grifo meu). Esta seria uma solidariedade democrática (LAVILLE, 2006), “crítica” e “autocrítica” (DEMO, 2002, p. 34), advinda de uma atitude que emana do próprio

sujeito e busca o direito de emancipação dos outros sujeitos. Nesta concepção, a solidariedade seria a capacidade de ir além do vínculo mais estreito entre aqueles considerados próximos. Ela seria o que Assmann e Sung (2000, p. 69) chamam de solidariedade estrutural, que vai além da “solidariedade emergencial” e transitória, incorporando um “ingrediente” ético-político.

O primeiro passo dessa solidariedade seria aquele “pelo qual os homens se reconhecem membros da mesma sociedade, da mesma *politie* e, nesse sentido, têm a obrigação de olharem uns pelos outros” (CAILLÉ, 2002, p. 204). O segundo passo seria aquele em que se vai além da *relação* entre pessoas (fundamento das trocas e da reciprocidade), ou da pura e simples ação coletiva, para se chegar a uma “ação em vista de uma mudança escatológica para um “mundo novo”, o que possui vínculos estreitos com a democracia (WAUTIER, 2004, p. 115).

Buscando superar tanto as dicotomias quanto as tipologias, pode-se sintetizar a discussão acima em duas dimensões da solidariedade:

Interdependência: a solidez da solidariedade, constituída pelos laços entre pessoas e coletividades e associada à coesão social (ASSMANN; SUNG, 2000, GUARESCHI, 1997);

Atitude ética (ASSMANN; SUNG, 2000): a “eficiência e a eficácia” da interdependência, como “reação a uma prática social individualista” (GUARESCHI, 1997, p. 10-11).

As duas dimensões estão profundamente interligadas, na medida em que a solidariedade, enquanto atitude, nasce do reconhecimento de que a interdependência é uma necessidade para a “vida em geral, e a vida humana em particular” (ASSMANN; SUNG, 2000, p. 75). Tem-se, assim, o estar junto e o agir junto, como dimensões indissociáveis da solidariedade.

Contudo, vive-se, na atual sociedade o chamado individualismo moderno, cuja ideologia do ser moral, independente e autônomo (DUMONT, 1985) leva os indivíduos a ‘dessolidarizarem-se’ dos outros. É uma sociedade que prega a unicidade de cada pessoa, mas que

tende “sistematicamente a suprimir os laços sociais primários pelos quais as pessoas afirmam e criam” essa “unicidade” em benefício dos “laços secundários”, que tornam, pelo menos em teoria, “os indivíduos substituíveis uns pelos outros e anônimos” (GODBOUT, 1992, p. 27). “Ao passo que libera todas as suas forças e potencialidades, também os isola em suas famílias e só os promove opondo-os uns aos outros”. Logo, seria difícil esperar atitudes solidárias de uma sociedade que prospera (material e formalmente) ao preço de um “déficit permanente de solidariedade” (GODELIER, 2001, p. 317)

Diante disso, autores como Reis (1995), afirmam que a realidade em comunidades ditas carentes, como a do presente estudo, seria caracterizada pelo “familismo amoral”, ou seja, uma situação em que a solidariedade social e o sentimento de pertencimento não se prolongam fora do ambiente da família, impedindo que as pessoas ajam de modo conjunto em função do bem comum. O único motivo para mostrar preocupação com as questões públicas seria a perspectiva de um ganho material no curto prazo. Para a autora, embora existam inúmeros casos de iniciativas de autoajuda (estratégias familiares, tentativas informais de cooperação com vizinhos para a realização de tarefas básicas de sobrevivência, cuidado de crianças etc.), essas formas de “solidariedade” não se configurariam em termos públicos.

Pode-se dizer que a questão da solidariedade na modernidade está colocada desde as origens das ciências sociais. Sem dúvida, foi Durkheim quem mais se deteve na sua elaboração. O autor escreveu, no prefácio de *Da divisão do trabalho social*, o seguinte: “Se, nas ocupações que preenchem quase todo tempo, não seguimos outra regra que a do nosso interesse próprio, como tomaríamos gosto pelo desinteresse, pela renúncia de si, pelo sacrifício?” (DURKHEIM, 2008, p. X). Sacrifício é exatamente a palavra-chave para descrever as atitudes solidárias, seja de generosidade, dádiva ou doação, seja de luta por causas aparentemente

perdidas.

O sacrifício sempre foi entendido como uma dádiva de grau superior àquela feita entre os humanos, porque é feita a seres superiores aos indivíduos humanos (CAILLÉ, 2002). “A prática do dom estende-se, portanto, para além do mundo humano e torna-se elemento essencial de uma prática religiosa, ou seja, das relações entre os humanos, os espíritos e os deuses”. Ao transformar-se em “sacrifício aos espíritos e aos deuses”, a dádiva engrandece “as pessoas e as relações sociais, porque as sacraliza”. (GODELIER, 2001, p. 161). Por tudo isso, o sacrifício teria uma função social, pois muitas das crenças e práticas sociais que entram no sacrifício estão na base da moral comum (o contrato, o resgate, o castigo, o dom, a abnegação, as ideias relativas à alma e à imortalidade). A renúncia pessoal dos indivíduos ou dos grupos às suas propriedades alimenta as forças sociais. O ato de abnegação que está implícito em todo o sacrifício lembra às “consciências particulares” a presença das “forças coletivas, nutre-lhes precisamente a existência ideal”. Por isso, as “noções religiosas, porque nelas se acredita, existem; existem objetivamente, como fatos sociais. As coisas sagradas, com relação às quais funciona o sacrifício, são coisas sociais” (HUBERT; MAUSS, 2005 p. 226).

Destaca-se, dessa interpretação maussiana do sacrifício, dois elementos de importância capital ao presente estudo: a necessidade de um sair de si que leva à doação, como gratidão por ter recebido; e o fato que essa doação é feita na certeza de que haverá uma retribuição, um reconhecimento. Por isso, a dádiva não pode ser pensada como uma série de atos isolados, mas como uma *relação social* cujo interesse não é econômico nem de poder, mas baseado na obrigação de retribuir (GODBOUT, 1992). Eis aí toda a ligação da dádiva e, mais especificamente, do dom-sacrifício, com a solidariedade. Contudo, ainda resta em aberto a questão de Durkheim sobre o que possibilita tal atitude de dádiva e sacrifício.

O próprio Durkheim (2008) procura

responder a essa questão dizendo ser necessária a formação de um grupo, no qual fosse possível construir um sistema de regras até então inexistente. Vê-se, nesse autor, a necessidade de uma “mediação” para o estabelecimento dessa nova forma de solidariedade; mas o elemento responsável por tal mediação ainda não era de todo claro para ele.

3 - Mediações para a solidariedade

Habermas (2003; 2011), seguindo as pistas deixadas por Durkheim procura responder a essa questão afirmando que ela só é possível no contexto de uma “esfera pública”. Tal solidariedade não mais se encontra assegurada por um consenso normativo de fundo, mas seria conquistada a partir de uma relação reflexiva do sujeito consigo mesmo e alcançada “cooperativamente mediante os esforços individuais”, (HABERMAS, 2003, p. 122). O caráter essencial de seu argumento é que a “simples estrutura da intersubjetividade linguística obriga o ator a ser ele mesmo, exercendo sobre o sujeito uma “coação a individualizar-se”, o que favorece a ramificação da solidariedade social de uma maneira “pós-tradicional”, ou seja, de acordo com o “reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade suscetíveis de crítica” (HABERMAS, 2003, p. 102). A comunidade ideal de comunicação seria, então, o elemento *mediador* para que as pessoas aprendessem a se orientar dentro de um marco de referência universalista.

No entanto, segundo Nobre (2003), Habermas teria considerado a racionalidade comunicativa de uma maneira prévia ao conflito, abstraindo de sua teoria a *luta por reconhecimento*, cuja capacidade de constituir a subjetividade e a identidade individual e coletiva é inegável. Esta é a base da argumentação de Honneth (2003), o qual postula que a luta pela honra ferida pode levar à passagem da eticidade natural para a absoluta. O fundamento para a formação de uma comunidade ética seria, portanto, o conflito, ou os conflitos, em que a eticidade natural

despedaça-se e permite “desenvolver nos sujeitos a disposição para reconhecerem-se mutuamente como pessoas dependentes umas das outras e, ao mesmo tempo, integralmente individuadas” (HONNETH, 2003, p. 58). Assim, os indivíduos “isolados uns dos outros pela relação jurídica, podem se encontrar e reunir mais uma vez no quadro mais abrangente de uma comunidade ética” (HONNETH, 2003, p. 59). O autor apresenta, então, o conceito de solidariedade, retirado da teoria da eticidade do jovem Hegel, e que exprime uma forma de relação social que não “domina ou suprime, mas que reconhece a diferença e a semelhança do outro” (ROSE *apud* HONNETH, 2003, p. 59).

Todavia, é preciso voltar a Hegel para investigar o que permite a entrada deste *outro* nas relações de solidariedade. Para Hegel (2007), o reconhecimento é apenas uma etapa a ser vencida no processo de formação da autoconsciência. É justamente essa autoconsciência o fundamento ético de uma comunidade e não o desejo de reconhecimento. É claro que isso não invalida o argumento de Honneth (2003) de que a gênese dos conflitos sociais reside no desrespeito e na falta de reconhecimento. Contudo, isso é bastante diferente de fundamentar a solidariedade social na luta por reconhecimento.

Apesar de não explorar em profundidade a via interpretativa aberta por Hegel a partir da *Fenomenologia do Espírito* (2007), que coloca menos ênfase no processo intersubjetivo da geração de conflito do que em uma “autoprogressão dialética do espírito” na constituição da realidade social (HONNETH, 2007, p. 85), Honneth (2003) reconhece que, na construção hegeliana, outro tipo de luta ocupa lugar de destaque: a *luta de vida e de morte*. Segundo o autor, existem várias interpretações que atribuem a essa luta um sentido figurado que se refere a momentos de uma “ameaça” existencial. Kojève (2002), ao interpretar a ideia de morte e de crise em Hegel, afirma que é na angústia mortal que o homem toma consciência de sua realidade, do valor que o

simples fato de viver tem para ele. Só assim ele se dá conta da gravidade da existência, “mas ainda não toma consciência de sua autonomia, do valor e da gravidade de sua liberdade, de sua dignidade humana” (KOJÉVE, 2002, p. 27). É pelo trabalho que a consciência chega a si mesma; “é ao servir o outro, ao exteriorizar-se, ao solidarizar-se com os outros que alguém se liberta do terror escravizante provocado pela ideia de morte”.

Para Hegel (2007, p. 527), a conversão da consciência-de-si singular para a consciência universal é a morte do singular, do imediato, para a comunidade; é a morte do externo, do formal, da particularidade para o universal: “[e]sse saber é, pois, a animação pela qual a substância se tornou sujeito. Morreu sua abstração e carência-de-vida, e assim a substância se tornou consciência-de-si simples e universal”. Hegel apresenta esse movimento do sujeito como um círculo que retorna sobre si, um movimento de extrusão do *si* que submerge em sua substância e que sai dela como sujeito e a converte em objeto e conteúdo. A extrusão seria, então, o movimento que a partir do “sacrifício” estabelece o sujeito. O sujeito precisa “adentrar-em-si, no qual o espírito abandona seu *ser-aí* e confia sua figura à rememoração”; ele submerge “na noite de sua consciência-de-si”, para poder renascer em uma nova existência, em “um novo mundo”, o qual, apesar de ser um recomeço, apresenta-se em um “nível mais alto” (HEGEL, 2007, p. 544). A solidariedade em um contexto moderno necessita dessa superação – que Hegel vai chamar de supressão – que só acontece devido ao negativo, ou seja, à mediação.

Utiliza-se, aqui, o conceito de mediação no sentido hegeliano do termo, como a categoria que confere o movimento do *vir-a-ser* a tudo que é considerado estático. Para Hegel (2007), a mediação não é outra coisa senão a igualdade-consigo-mesmo semovente, ou o simples *vir-a-ser*. Sendo assim, ela é a negação do que está *dado*; a interrupção do fluxo que faz compreender o próprio movimento.

Buscando responder à questão acerca de

quais mediações conduziram ao estabelecimento de uma solidariedade crítica, desenhou-se este estudo empírico, a seguir descrito.

4. Procedimentos metodológicos

A pesquisa realizada inscreve-se no universo das pesquisas de caráter qualitativo em Administração, o qual atribui importância fundamental à descrição detalhada dos fenômenos e dos elementos que os envolvem; aos depoimentos dos atores sociais envolvidos; aos discursos; aos significados e aos contextos (VIEIRA, 2004). O estudo foi conduzido a partir de uma compreensão dialética da realidade, utilizando-se das conhecidas categorias fundamentais da dialética hegeliana: a realidade imediata (*em-si*); as mediações (*para-si*), ou seja, as rupturas e experiências significativas; e as superações, ou suprassunções (*em-si-e-para-si*).

A pesquisa envolveu distintos procedimentos, não necessariamente encadeados em etapas subsequentes, quais sejam: um procedimento descritivo – da problemática, das mediações, da constituição dos espaços e das organizações; um observacional – das práticas dos sujeitos nas organizações e espaços, das ações coletivas e relações, e dos incidentes reveladores e; finalmente, um dedicado à construção subjetiva e intersubjetiva a partir das narrativas das lideranças locais e de outros agentes envolvidos. Tais procedimentos objetivaram compreender o processo de construção da solidariedade no território.

Além dos procedimentos observacionais, foram selecionados, como sujeitos de pesquisa, 19 lideranças locais reconhecidas pela comunidade. Estas foram escolhidas devido à sua participação nas organizações e espaços do território, a partir da observação realizada no período inicial da pesquisa. Posteriormente, essas lideranças foram entrevistadas em profundidade. Neste artigo, selecionamos narrativas de três lideranças que consideramos representar o processo que

acontece no desenvolvimento da solidariedade no território e que são reconhecidas e apontadas pelas demais lideranças como referência. Também foram realizadas entrevistas com participantes de ONGs, do Poder Público e de outras organizações que atuam no território, além de conversas informais com moradores antigos. A maioria das entrevistas foi gravada e depois transcrita, para que nenhum elemento essencial fosse perdido – já que, diferente da análise de conteúdo, os temas ou categorias foram identificados pela importância e centralidade e não pela frequência em que ocorreram.

A observação sistemática também foi importante, quando da participação em eventos e reuniões de grupos, bem como de atividades cotidianas, permitindo captar os momentos de interação, os conflitos e as relações com as narrativas das lideranças, dando-lhe pleno sentido. Realizou-se, ainda, uma análise documental – pesquisas já realizadas no território, documentos produzidos pelos agentes de mediação, notícias de jornal e internet – que possibilitou, além de uma comparação entre os discursos e as práticas, compreender as orientações teóricas e metodológicas que sustentam as visões sobre o território e seus habitantes.

5. O território e as mediações

Apesar de o Arquipélago ser um dos bairros de Porto Alegre, a consciência de que as ilhas fazem parte da cidade não é algo de todo evidente, tanto para os moradores locais, quanto para os que estão do lado de lá da ponte. De um lado, está a capital dos gaúchos, cidade que se orgulha da sua cultura, da sua política, dos seus cidadãos e que construiu sobre si o “mito da ordem”. Do outro lado, estão “as ilhas”, um local de habitação de um conjunto de moradores tradicionais e de pessoas consideradas pobres. Nota-se que a denominação Arquipélago é, geralmente, invocada quando se quer associar a região a um local de lazer (as marinas e os

clubes) e de residência de uma classe com maior poder econômico; do contrário se utiliza “ilhas”. Há, também, a associação da região com sua denominação geográfica: o Delta do Jacuí. Nesse caso, para um conjunto significativo de pessoas, as ilhas são vistas mais como uma “paisagem natural” que está “fortemente alterada pelo uso e ocupação verificados ao longo do Delta do Jacuí” (CHIAPETTI, 2005, p. 34).

Conforme o Mapa da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre – que agrega 16 indicadores demográficos nas dimensões Renda, Educação, Longevidade, Vulnerabilidade Infanto-Juvenil, Desenvolvimento Infantil e Habitação –, o Arquipélago é o que possui o pior Índice de Vulnerabilidade Social dentre os bairros da cidade (PREFEITURA MUNICIPAL, 2006). A análise multidimensional da pobreza em Porto Alegre (COMIN *et al.*, 2006) aponta que os índices da região situam-se abaixo da média geral da cidade nas questões de Saúde, Nutrição, Educação, Conhecimento, assim como no quesito qualitativo de “amizade e confiança”. Paradoxalmente, esta mesma análise apresenta um dado no mínimo intrigante: em três indicadores, de caráter qualitativo (participação, solidariedade e liberdade/satisfação), a região supera a média da cidade. Poderia a solidariedade prescindir das relações de amizade? Para compreender esta aparente ambiguidade, é preciso mergulhar na realidade das ilhas.

De fato, aqueles que observarem mais detidamente o território perceberão que há uma solidariedade que se diz ser comum nos “meios populares” – “Falta pra mim, mas o que eu tenho eu divido com o outro. Ali nas ilhas isso se mantém um pouco também” (Integrante de ONG) – e que se expressa, também, nos momentos críticos, como é o caso dos alagamentos, em que moradores se organizam para poder atender aos desabrigados, seja fazendo refeições, seja cuidando de crianças. Há, ainda, a solidariedade assistencial, realizada pelas ONGs e pelo empresariado em momentos específicos, como no Dia da Criança e Natal – mas que, em muitas

situações, acaba sendo fonte de conflitos entre moradores. Porém, observa-se outro tipo de solidariedade presente no Arquipélago e que será analisada detalhadamente neste estudo. Trata-se da solidariedade praticada por um conjunto de lideranças do Arquipélago que se unem (*in solidum*) em um movimento, chamado daqui por diante de *Movimento dos Ilhéus*.

A partir das primeiras observações e de discussões que se teve com integrantes de uma ONG que atua no território, já se tinha a ideia da existência de uma “rede de solidariedade” no Arquipélago. Essa rede começou a se formar há muito tempo, a partir de diferentes mediações objetivas e subjetivas. Em outros trabalhos do presente autor, é possível ver, em detalhe, essas mediações objetivas, como as tentativas de desocupação por parte do poder público, ou mesmo a proibição da criação de porcos na região. De fato, há anos que a comunidade já brigava por seus direitos, seja através de abaixo-assinados (sua primeira estratégia de mobilização), seja através de protestos no centro da cidade. No entanto, eram lutas isoladas, travadas por organizações locais de cada ilha. Porém, a partir do início dos anos 1990, com a implantação do Orçamento Participativo (OP), lideranças dos ilhéus começam a se encontrar nos espaços de discussão e a perceber uma realidade comum.

A partir da participação no OP, os ilhéus conquistam, em 1998, um módulo da Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC, que se instala em um espaço cedido junto ao Clube de Mães (Organização Local liderada por Margarida, moradora da Ilha Grande). Ali, em 1999, com o apoio de profissionais da assistência social municipal, começa a articulação da comunidade em torno do espaço da Rede Integrada de Proteção à Criança e Adolescente do Arquipélago (RIPCA).

Após a criação da RIPCA, em 1999, começa a acontecer uma maior integração entre as lideranças das ilhas. Na visão dos ilhéus, essa solidarização entre as lideranças se deu pela necessidade de resistir à possibilidade de

desocupação, pois começaram a perceber que a pressão para a sua saída do Arquipélago estava aumentando e que não era só na Ilha Grande dos Marinheiros que havia problemas. Precisavam unir todas as ilhas em torno do direito de habitar no território. Isto fez com que se envolvessem na defesa de todos os que estavam ameaçados de expulsão do local.

Nas entrevistas, ficou claro que havia um grupo mais restrito de lideranças das diferentes ilhas que começou a reunir-se de forma sistemática para “garantir a permanência dos ilhéus no seu território” (Rosa, Liderança do Movimento dos Ilhéus).

Então a nossa equipe [as lideranças das ilhas]... nós sempre tivemos reunidos, provocando reuniões, encontros, com tudo que é autoridade e assim por diante, fazendo a coisa caminhar e acontecer, que então vinha se arrastando. E depois de cinco anos, conseguimos através de lei, porque decreto não resolvia. [...] E criou-se esta Área de Proteção Ambiental [APA] (Irmão Gerânio).

Onde quer que fosse, seja em audiências públicas, seja em reuniões, se o tema era a APA, lá estava o “grupo das ilhas”, ou a “equipe”, conforme as diferentes denominações que apareceram na pesquisa. Segundo Rosa, “essas chamadas ‘lideranças’ são muito unidas. Ficaram bem mais fortes depois da questão da APA. Deu uma caída e depois voltou de novo com muita força”.

O Movimento dos Ilhéus, diferentemente do que se tem visto em termos de novos movimentos sociais, não tem uma luta particular, centrada em uma identidade específica. Suas lutas apontam para a concretude do território.

Se tivesse uma luta só, não teria problema. Só que nós somos bombeiros o ano inteiro. Inclusive, a gente não consegue fazer uma coisa legal porque a

gente fica apagando incêndios. Horas a gente tá discutindo com o DMLU, horas a gente tá discutindo a questão da APA, horas vem a CONCEPA derrubando as casas. Por horas nós somos o Ministério Público, por horas nós somos advogados, por hora nós somos a comunidade, por hora nós somos conselheiros, por horas nós somos assistentes sociais. Nós somos vários em um. Porque quando a comunidade vem em ti, tu tem que pensar o que tu vai dizer pra ela. Tu não pode fazer ‘bah’ (Rosa).

A luta comum começou pelo reconhecimento do Arquipélago como um território único, separando-o em uma região do Orçamento Participativo independente. Em 2007, após várias manifestações, finalmente, a localidade tornou-se a décima sétima região do OP em Porto Alegre - Região Ilhas. Foi uma “decisão coletiva” dos ilhéus, afirmou Rosa, manifestando o caráter organizacional dessa luta, a fim de que pudessem, não só garantir “uma fatia do bolo tributário que entra no OP”, mas também fazer com que o poder público “se voltasse mais” para as ilhas. Segundo Rosa, “quando tu é uma região, tu acaba puxando mais o poder público pra dentro [...]. Tu lida com todas as instâncias, com todas as secretarias, então, tu acaba puxando pra lá”.

As ilhas elas são muito propositivas [...], elas têm essa coisa de correr atrás, de propor. Então, foi uma proposta das ilhas. Nós não queríamos mais ficar com o Humaitá. Não por nenhuma questão, porque o Humaitá muito nos ajudou. Nós muito ajudamos o Humaitá. Muito nós demandamos habitação pro Humaitá. Muitas das obras que hoje existem lá foi por demanda dos ilhéus, porque nós não podíamos ter demanda nenhuma que não fosse alguma demanda da assistência social, da saúde, não dava pra votar nada. Então, desmembrar significaria um interesse maior, uma participação maior nossa, um olhar maior, né, do governo municipal pras ilhas (Rosa).

Foi possível, também, acompanhar o esforço dessas lideranças para garantir que as ilhas fossem representadas nos diferentes espaços criados pelo poder público, como o Fórum de Planejamento 2 (FPLAN2), que trata das questões relativas ao Plano Diretor do município. A comunidade precisou, ainda, mobilizar-se para que saíssem do papel e entrassem em operação os Conselhos da APA e do Parque Delta do Jacuí. Mobilizaram-se para que nesses conselhos fossem incluídos representantes das organizações comunitárias das ilhas, pois a presença majoritária era de ONGs e órgãos públicos externos ao território. Por isso, a luta não é só pelo espaço, mas também pela sua ocupação por parte dos ilhéus.

Observou-se, ao longo da pesquisa, que a luta pela ocupação dos espaços não é individual, mas coletiva, uma vez que se reconhecem como um grupo: “Para ti eu posso dizer: é esse pequeno grupo de lideranças que fomenta e que mobiliza” (Rosa). É este grupo, ou a organização social do território, como preferimos chamar, quem mobiliza as ações de protesto como a que ocorreu em 2007 e levou centenas de moradores até a Prefeitura para cobrar uma maior atenção desta para com as organizações locais (o Clube de Mães, as associações de carroceiros e a Cooperativa da Ilha Grande). Constatou-se que a organização própria dos Ilhéus não acontece em um espaço definido, mas se dá em outros espaços, formais ou informais – embaixo de uma árvore, em um “boteco”, em reuniões da RIPCA ou do Fórum do Orçamento Participativo. Ali, um pequeno grupo de lideranças articula estratégias, ações ou manifestações de grande alcance.

[...] Os ilhéus eles não costumam deixar as coisas como estão [...] e um já comunica o outro de como é que vamos fazer. ‘Bom, vamos chamar... Bom, se não for esse, a gente pode chamar esse e depois chama o outro, mas queremos que venham aqui e nos ouçam. Isso eu acho muito importante, ela não é passiva [...] no sentido de ficar acomodado. [...]

Eu acho isso muito importante. Acho que é isso o que nos mantém vivos e lutando (Rosa).

Por outro lado, essa solidariedade não encontra uma univocidade entre todas as lideranças das ilhas. Foi possível observar lideranças que se voltam para a sua organização e que, em geral, não participam dos fóruns, apresentando como justificativa o fato de não terem sido convidadas, ou a falta de tempo. Porém, o que acontece, de fato, é que aquele espaço não as interessa, pois não se vislumbrava ali um resultado imediato na participação, só “blá, blá, blá, sempre a mesma coisa” (Liderança ligada à reciclagem). Quando há interesse, participa-se um tanto à contra gosto, pois “tem que tá ali, né” (Integrante de uma organização local).

Mesmo lideranças que pareciam partilhar de um projeto político mais abrangente, muitas vezes ligado a movimentos de caráter nacional, eram movidas por uma solidariedade que apontava para interesses externos ao território. Essa *solidariedade política* acabou por mantê-los presos ao jogo de um determinado *campo*, como foi o caso da luta dos carroceiros que acabou se fragmentando devido à filiação de suas lideranças a diferentes centrais sindicais (ver CARRION, 2009, para uma análise mais abrangente).

Por outro lado, a não participação das lideranças de grupos, como o dos catadores e carroceiros, nos espaços deliberativos, revela o fato de que, talvez, elas “queiram ser reconhecidas em outro espaço” (Educador social de ONG em reunião da RIPCA); elas estão “numa luta, mas não há reconhecimento do outro” (Cravo, Liderança do Movimento dos Ilhéus).

Diante disso, as lideranças do Movimento dos Ilhéus procuram lutar pela participação de todos e combater o fechamento das organizações locais em torno dos seus objetivos particulares, o que coloca em questão o caráter universal e particular da solidariedade.

Não estamos falando do umbiguinho, estamos falando do coletivo [...]. Quem se postula para estar à frente de uma comunidade tem que estar preparada para a crítica. [...] A ingratidão bate na porta de quem é liderança [...] Nas mãos de vocês está toda uma comunidade. [...] É muito triste ver uma comunidade sem governo (Rosa, em reunião na Ilha do Pavão, cobrando participação das lideranças daquela ilha).

Foi possível perceber, como lógica de ação que norteia o reconhecimento de uma possível liderança por parte dos integrantes do movimento, o que chamaram de “interesse na comunidade”.

Eu reconheço a minha causa, mas reconheço que a causa do outro é semelhante [...] Eu luto pelo reconhecimento da minha cidadania, mas a luta não é só minha [...]. A minha relação é com a comunidade... tenho que ter coerência de onde eu tô vindo. [...] Não é de voto, nem de cargo. (Cravo, em reunião da RIPCA sobre os carroceiros).

Mas o que leva essas lideranças a se orientarem para esses interesses mais gerais?

Em busca dessa resposta, analisamos a trajetória das duas principais lideranças do movimento, Rosa e Cravo, e uma liderança que retomou a luta recentemente após um período de afastamento. Vale ressaltar que as duas primeiras foram lembradas pela maioria dos entrevistados como lideranças que representam os interesses gerais dos ilhéus, enquanto a última foi considerada por Rosa como uma liderança que tem se destacado na RIPCA. Da análise das narrativas colhidas nas entrevistas em profundidade, foi possível perceber alguns elementos comuns a essas lideranças.

Em primeiro lugar, elas *viveram experiências significativas que marcaram a ruptura* com o curso natural de suas vidas.

Rosa, natural da Ilha da Pintada, relata que até a adolescência tinha uma vida bastante tranquila, “de rico”, até o momento em que os pais se separaram e ela foi com a mãe e os irmãos para Pelotas, onde diz ter vivido “anos de sofrimento intenso”. Essa experiência, que ela diz querer esquecer, foi a maior que pôde viver. Saíram de uma vida na qual tinham tudo, para uma “pobreza total”: “Se eu comesse, meus irmãos não tinham para comer. [...] A minha mãe não comia para dar de comer para nós. [...] Nós queríamos era vir para Porto Alegre”. Ela recorda de um Natal em que passaram debaixo da ponte sobre o Canal São Gonçalo em Pelotas e cuja ceia foi “Ki-Suco” com um “quarto de quilo de pão e um tablete de margarina”.

[...] Chegamos lá, tomamos banho, ficamos embaixo da ponte, comemos o pão,...[choro] a gente tomou aquele suco e a mãe disse: “Um dia a nossa vida vai melhorar. [...] Esse é o último Natal que nós vamos passar desse jeito. [...] Nós nunca mais vamos passar por isso, porque nós vamos ir para Porto Alegre, porque lá é o nosso chão, lá é a nossa terra [...] Busquei força em tudo isso, por todas essas coisas que minha mãe passou, por todas as coisas que a minha família e outros negros lá passaram” (Rosa).

Para transformar essas situações, que ficaram guardadas na sua memória, Rosa luta. Essa luta, ela entende que não é pelo caminho da guerra, mas dando o melhor de si para mostrar às pessoas a capacidade de cada um.

Cravo, também passou por Pelotas, na condição de interno do Instituto de Menores. Aliás, ele viveu muitos anos de sua vida como interno nas instituições educacionais do Estado. Entretanto, em sua narrativa, isso não parece ter um peso tão significativo quanto a crise que viveu quando foi morar na Ilha das Flores, após se separar da mulher por problemas de alcoolismo. Cravo disse que, nesse período, não se envolvia

com as questões da comunidade, que já sofria pressão para sair do local.

Eu não dava a mínima. [...] Tinha muitas reuniões dessas questões de entrega de comida, essas coisas. Isso eu nunca ia, porque a gente sempre trabalhou. [...] Sempre nessa questão do individual. Alienado à questão [política]... Trabalho, casa, trabalho. Comunidade nada. [...] Era uma época em que eu bebia bastante. Bebia e ‘comia’ cigarro. Aliás, eu trabalhava pra beber (Cravo).

Cravo acaba contraindo meningite, fica em estado grave e quase morre. No tempo em que passou no hospital, refletiu sobre a vida que levava: “Já saí determinado a não mais beber nem fumar”. Começa, então, a participar do projeto de criação de uma cooperativa: “... como eu ficava em casa, comecei a pensar sobre isso. E aí comecei a fomentar essa questão. [...] Fui me envolvendo, me envolvendo”. Depois de ter vivido a experiência da doença, que por pouco não o levou à morte, Cravo afirma: “Vou morrer, mas com a compreensão”.

Bromélia, moradora da Ilha Grande dos Marinheiros, tem uma história semelhante. Ela era atuante nas reuniões da RIPCA como representante da Cooperativa da Ilha Grande, mas depois acabou se afastando. Há pouco tempo, passou por uma experiência crítica em sua vida e que a fez voltar a atuar, segundo ela,

com mais força, com mais vontade [...] Porque até o risco que eu tava correndo lá eu achei que eu não ia poder fazer mais nada por ninguém [...]. No hospital, me disseram que eu tinha um por cento de chance [...]. Comecei a rezar, pedir... “Deus me dá uma oportunidade que eu quero fazer muito na minha vida” [...]. Aí eu disse assim “Deus me deu a chance que eu queria”. Aí eu voltei com mais força. Entendeu porque a força? (Bromélia)

Por certo essas experiências críticas são significativas para um despertar da consciência solidária, mas elas, por si só, não explicam a questão da participação, pois ouvimos outras histórias semelhantes de lideranças que, mesmo com este despertar, não avançaram para uma compreensão mais ampla de sua luta, ficando ainda restritas a uma luta por reconhecimento particular e não universal. Aqui, entra um elemento comum presente nas narrativas dessas três lideranças e que parece ser bastante significativo no seu processo de desenvolvimento: a *formação política*.

Para Rosa, os seminários, os encontros com a negritude, o movimento popular, vindo a inserção dos negros nos espaços de luta ajudaram a aprender o caminho da participação e a afirmação de sua identidade. A partir daí, começou a “participar de outros caminhos, de outros movimentos, como o Movimento Negro; e outros movimentos religiosos, dentro da tradição de matriz africana que vão fazendo com que tu te assumas e afirme isso. Tu não pode servir a dois senhores” (Rosa). Cravo revela, também, a importância de ter participado de atividades de formação em Educação Popular e envolver-se com organizações do meio popular e movimentos sociais, seja no IBRADE, dos jesuítas, seja em assentamentos do MST. Lembra, ainda, de sua viagem a Brasília, onde participou da Conferência Nacional de Economia Solidária, o que lhe ajudou em seu desenvolvimento como cidadão. “Fui ter um desenvolvimento melhor depois dos quarenta (risos)” e, refletindo sobre sua trajetória, se pergunta como pode “mudar de uma hora para outra”. Bromélia, por sua vez, vê a sua formação a partir da participação na RIPCA e nas reuniões organizadas pela ONG na qual Rosa trabalha.

Percebeu-se que existe nessas lideranças um *senso de identidade e territorialidade*, ou seja, de pertencimento a um povo. Cravo se reconhece como descendente de índios Guaranis “das Missões” e “filho de agricultor, neto de agricultor”, elementos que o “ligam a terra”. Já Rosa e sua família se assumem, hoje, como

“negros de matriz africana” que têm uma luta, a qual se soma às demais lutas da comunidade, com uma interação muito grande com a Igreja Católica, mas se posicionando: “somos negros de matriz africana e tocamos o nosso tambor. A minha identidade, depois que eu a encontrei, eu assumi ela”. Passou, assim, a entender que quando nasceu “já veio com esse compromisso”.

Porque essas coisas a gente não busca, a gente não pode ir pra faculdade aprender, são coisas que outros passam pra gente espiritualmente. [...] Eu como negra, como mulher, eu nasci pra isso. Eu vim para um resgate. [...] Eu tenho toda uma história, da minha avó, minha bisavó, tem uma história viva nisso. [...] Hoje eu entendo que eu vim para essa missão, porque eu fui sendo colocada nas coisas (Rosa).

Ao longo das narrativas evidenciou-se que essas lideranças têm pessoas significativas em suas vidas que as ajudaram a interpretar sua história e transformar em um projeto de vida. Para Rosa, foram os freis capuchinhos, que atuaram fortemente na Ilha da Pintada nos anos 1980: “Eles têm muito a ver com minha trajetória. Os freis capuchinhos têm essa facilidade, esse manejo de estar acolhendo com mais simplicidade a todos e todas nos mais diversos credos”. Na época, os freis estavam envolvidos com a criação de uma associação e incentivaram Rosa a participar. Cravo, por sua vez, recebeu o convite de sua professora de história do Ensino Médio (concluído recentemente) para participar das pastorais sociais, tornando-se o representante da Pastoral Operária. Há, também, uma relação muito próxima com um irmão marista, de quem lembra sempre as palavras de ânimo: “Deus tá contigo”.

Vê-se a importância dessas referências no fragmento abaixo extraído da narrativa de Cravo.

Eu já entrei em desespero pela questão da confiança e de não ter [com quem

falar]. De parar assim: ‘E agora? O que é que eu vou fazer?’ De me desesperar... e ... [...] Eu tive nessa situação e eu falei com [o Irmão]. - O Irmão Antônio às vezes aparece numas horas que a gente mais precisa - E eu falava: ‘Bah irmão, eu não esperava o senhor aí, mas eu tô com um problema. Tô desesperado, não sei, eu vou largar essas coisas, não quero saber, eu vou arrumar um trabalho pra mim e eu vou esquecer isso. É uma completa perda de tempo, e tu fica fazendo coisas e as coisas se voltam contra ti e ninguém te dá uma mão, ninguém faz nada. Eu vou arrumar um trabalho para mim eu vou trabalhar, não quero mais saber’. Aí ele na sabedoria dele, bem silencioso, pensou um pouquinho em silêncio [e disse]: ‘Tu vai ter uma vida de cachorro’. [...] E já tive nessa situação. E o irmão me ensinou muito a refletir e pensar (Cravo).

Para as novas lideranças, como Bromélia, são as lideranças locais que agora desempenham o papel que antes era desses conselheiros externos.

É preciso analisar, ainda, a aprendizagem e construção da solidariedade que acontece pela participação nos espaços e o envolvimento nas lutas ali travadas. Rosa vê exatamente nessa participação um momento de transformação da comunidade.

Já foi chegando o Orçamento Participativo, lá por oitenta e nove e a gente naquele crescente de querer ajudar e queremos isso e queremos mais água. Aí acabei participando de várias comissões: comissão para arrumarem a ponte [da Ilha Mauá], a comissão da própria igreja, que organizava gincana, festa junina. [...]. ‘Morreu fulano, vamos fazer um jogo de víspera, vamos sair com lista, vamos ajudar essa pessoa que está precisando. Enfim, a gente foi lutando. E luta no posto de saúde... As lutas eram várias, desde a defesa do campo de futebol, que no governo Britto

queriam nos tirar. Desde a questão de vir a água para a ilha, o calçamento, a rua, luz... Tudo foi com muita luta. Como nos mais diversos lugares, sem luta tu não consegue nada (Rosa).

Cravo, que começou a envolver-se na luta dos ilhéus já no início dos anos 2000, percebe, ao participar dos espaços, que outras lideranças, como “Rosa e Margarida, já vinham lutando há mais tempo. [...] Foi ocupando os espaços que eu conheci esse pessoal” (Cravo). Ao participar, passou, então, a compreender a dinâmica de poder ali existente. “Tinha uma meia dúzia de burguesão, as outras lideranças mais antigas. Quando eles começaram a falar, eu me dei conta do seguinte, que pelas falas nós estávamos sendo enrolados. E aí comecei a me meter... Nunca mais saí disso aí, nunca mais” (Cravo).

Bromélia começou sua participação nas reuniões da RIPCA como representante da cooperativa da Ilha Grande. “Aí eu comecei a ir, comecei a falar, comecei a me evoluir com as pessoas”.

Mas, participar dos espaços requer uma dose de sacrifício para aquilo que é visto por muitos como uma “causa perdida”. Cravo diz que “na luta comunitária não há um entendimento da própria família, porque tu não ganha nada e te incomoda muito”. Há lideranças que desistiram ao perceber “que a causa estava perdida” (Cravo). Para Cravo, este seria um problema de “consciência”. Ele enfatiza: “Consciência, consciência, consciência...”, e manifesta preocupação com as lideranças que não têm “consciência” da comunidade “como comunidade”. Diante disso, tanto ele como Rosa procuram agir de forma a mobilizar as diferentes lideranças para ocupar os espaços de representação política. Quando isso não acontece, chegam a representar organizações das quais não fazem parte para não perder o assento nos conselhos, como foi o caso de Cravo que representou a Cooperativa da Ilha Grande no Conselho da APA, pois seu presidente se recusava a participar.

Rosa, ao traduzir o significado de participação nos diferentes espaços, como a RIPCA, afirma: “Fazer parte da rede é doação; é quem se interessa pela comunidade”. Ela afirma que, enquanto tiver “perna, braço e respiração; enquanto tiver avanços, mesmo que pequenos”, vale a pena lutar, mas, reconhece que há um desgaste das lideranças, principalmente com a família: “São muitas reuniões [...]. Ontem reunião da Romaria das Águas, hoje [devido à reunião do Fórum de Planejamento] vou chegar às onze [da noite], quinta tem FROP. Às vezes eu me pergunto por que eu não desisto” (Rosa).

As falas de Rosa e Cravo nos dão uma ideia do sacrifício inerente à participação. “No momento que leva dois meses para trocar uma lâmpada, há um desgaste dos representantes”. Tu gasta e te desgasta. [...] É preciso compreender que as coisas não são assim, que há um tempo [...]. As pessoas não têm uma consciência do que é participar” (Rosa).

O cansaço das lideranças diante do sacrifício devido à participação nos espaços foi um tema recorrente nas reuniões:

A Violeta tá doente, tá esgotada. Fizeram cento e poucas inscrições aqui, graças à Violeta e à Orquídea, que ficaram sem almoçar. [...] Tem que ter outras pessoas à frente. [...] Nós somos sempre os mesmos, tem que haver uma troca. [...] Nós estamos já cansadinhos. [...] São seis anos de nossas vidas dedicados às ilhas. Estamos em todos os conselhos (Rosa).

Entretanto, é nesse esforço de poucas pessoas que acontece a Gestão Social no Arquipélago, ou seja, nos fóruns, nos espaços por onde transitam as lideranças que mobilizam e discutem temas do interesse geral da comunidade. Mesmo compreendendo que muitas lideranças não se sentiam seguras para tomar a frente e considerando, até certo ponto, positivo a existência de outros líderes “por trás, na retaguarda” (Rosa), as lideranças pareciam querer

encontrar uma fórmula que fizesse com que os outros tomassem “consciência” da importância da participação. Para elas, era uma vitória quando uma liderança compreendia o sentido da luta, como Jasmim, ou que voltava a participar, como Bromélia: “A Jasmim agora entendeu. Demorou para entender, mas agora está do nosso lado. A Jasmim é do [prefeito] Fogaça, mas a gente não tem partido, não tem sigla” (Rosa).

Por fim, foi possível observar que a lógica que rege as condutas dessas lideranças solidárias não é a do interesse utilitário, mas, sim, da dádiva, a partir da crença em uma realidade superior, o que inclui não só a vida material, mas uma relação com a ancestralidade e a dimensão espiritual. Isto faz com que não se criem muitas expectativas em relação ao retorno das ações.

[...] Então eu nunca espero nada. Eu não tenho que esperar nada, se eu vou receber isso ou aquilo. Não. Porque isso é muito perigoso. Não pro plano material, porque tu faz, faz e acontece... E o espiritual? Porque a minha resposta maior ela tem que ser espiritual, porque esse corpo não vale nada. Isso é uma questão de consciência (Rosa).

[a consciência] leva a uma necessidade de começar a agir... Uma obrigação. Tu percebe que tu tens que agir porque os outros não estão agindo. E quando tu começa a agir, tu começa a entrar em sintonia com teus semelhantes que têm as mesmas lutas “(Cravo).

O sentido oposto a esse interesse é apresentado por Rosa ao falar de Butiá, uma jovem liderança que os integrantes do Movimento dos Ilhéus, inclusive ela, estavam apostando. “Nós estávamos investindo nele, mas ele quer ser conselheiro tutelar”. Isto é revelado com um tom de decepção por Rosa, dando a entender que, no momento em que há um projeto como este, tudo passa a ser um meio. “Não que não se tenha que ter projetos. Eu tenho um projeto de vida...” (Rosa).

Com base nessa lógica, procuram distanciar-se do jogo político, embora exerçam a todo o momento a ação política. Rosa, por exemplo, já se recusou a ser candidata pelo PT:

Eu não tenho ninguém [do partido] por trás, só a comunidade.[...] São muitas articulações. Existe sempre o interesse de fazer o melhor pra se manter no poder. ‘Fazer bem feito pra nós podermos retornar’. A política é uma coisa muito traiçoeira, ela parece que entra no sangue das pessoas de tal forma que envenena. [...] Ficam possuídas por aquilo ali (Rosa).

Portanto, a busca de retribuição pessoal direta com a luta (a renda, o emprego, o poder) é imediatamente rechaçada. Em outras palavras, o interesse não pode ser pessoal, ou uma questão particular de um grupo, mas *da comunidade*.

6. Considerações finais

O presente trabalho abordou o fenômeno solidariedade sob uma perspectiva dialética, a partir da análise da organização que emerge da luta de um grupo de lideranças das “Ilhas de Porto Alegre”. O objetivo central deste foi refletir acerca das mediações que conduzem ao estabelecimento de relações solidárias. A principal questão que se buscou responder diz respeito à possibilidade de construção de uma solidariedade substancial portadora de elementos críticos e transformadores em um território específico.

Habermas (2003) postula que a estrutura de uma comunidade de comunicação e os espaços de palavra seriam capazes de levar a essa solidarização. Embora plausível, nos parece que o caso revela justamente o contrário. Parece ser necessária a capacidade do sujeito de orientar-se por princípios universais para o estabelecimento de relações solidárias e, a partir daí, a constituição de uma comunidade ideal de

comunicação.

No caso dos ilhéus, essa comunidade revela-se na organização de algumas lideranças que se solidarizam para o exercício da gestão social do território. Essas lideranças assumem a posição de sujeitos que resistem à dominação ao lutar por transformar a realidade dos demais moradores. Procuram ocupar os espaços formais que o poder político constitui e transformá-los em espaços de fato deliberativos sobre as questões que mais interessam aos ilhéus. Assumem uma espécie de ética baseada em princípios sintetizados no *interesse* da comunidade e não em objetivos pessoais.

Ao observar as trajetórias de algumas dessas lideranças, foi possível ver que essa ética brota de um processo dialético que é desencadeado com o negativo provocado por uma crise que marcou a ruptura com o curso natural de suas vidas. Mas, a crise, por si só, não é suficiente, pois é preciso extrair dela um sentido. É preciso colocar essa experiência em um processo de reinterpretação da realidade social, propiciando um *senso de identidade e territorialidade*, que está ligado a outros sujeitos. No caso dos ilhéus, isso foi facilitado por encontros de formação política e com pessoas significativas (integrantes de movimentos, agentes religiosos, lideranças locais) que reafirmam a necessidade de uma conduta solidária. É claro que a aprendizagem e construção da solidariedade acontecem, também, por meio da participação nos espaços e do envolvimento nas lutas ali travadas.

Isso equivale à “semântica coletiva” de Honneth (2003, p. 258), que permite “interpretar as experiências de desapontamento pessoal como algo que afeta não só o eu individual, mas também um círculo de muitos outros sujeitos”. Os fatos narrados neste trabalho corroboram com o autor no sentido de que “sentimentos de lesão desta espécie só podem tornar-se a base motivacional de resistência coletiva quando o sujeito é capaz de articulá-los num quadro de interpretação intersubjetivo” (HONNETH, 2003, p. 258), o que foi observado na maioria

das lideranças entrevistadas. Entretanto, algumas delas não conseguiram a chamada “transcendência do interior” (HABERMAS, 2003), que leva a uma abertura para a alteridade, já que ficaram fechadas em sua organização particular, em sua luta imediata. Parece haver a necessidade de uma experiência que vá além do desrespeito e da luta por sua superação, para fazer o sujeito “adentrar-em-si” e reconhecer “um novo mundo” a partir de em um “nível mais alto” (HEGEL, 2007, p. 544).

É esse *re-conhecimento* que leva as lideranças do Movimento dos Ilhéus a transcenderem o individualismo e a pertença a uma organização particular. Isso se dá, acima de tudo, a partir da crença em uma realidade superior, o que inclui não só a vida material, mas uma relação com a ancestralidade e a dimensão espiritual. Tem-se aí o móvel das atitudes solidárias, seja de generosidade, dádiva ou doação, seja de luta por causas aparentemente perdidas.

De outra parte, há lideranças que acabam por participar de maneira seletiva nos espaços, escolhendo aqueles que proporcionam a solução para seus problemas específicos, ou mesmo um maior retorno em termos de legitimidade ou prestígio político. Isso revela as diferentes facetas da solidariedade, que podem ser tomadas em termos de abrangência e que ajudam a compreender as constantes afirmações dos integrantes do Movimento dos Ilhéus de que não tinham interesse em “sigla ou partido”; ou em “cargo ou voto”. Isto significa dizer que as ações devem ter um sentido público que busca uma espécie de “sintonia” entre as diferentes organizações, espaços e lutas. Haveria, assim, uma orientação para a gestão social do território como um todo, referido como “a comunidade das ilhas”. O interesse existe, mas é social e comunitário. Busca-se o reconhecimento da comunidade e não apenas de sua identidade ou categoria. Luta-se, também, pelo outro.

Viu-se, a partir das histórias trazidas neste artigo, que essas lideranças não esperam

mudanças grandiosas, apenas agem com um sentido de obrigação o qual tem um caráter sagrado; um sacrifício. Sabem que, se não agirem, ninguém agirá; têm esperança, mas sem esperar o resultado imediato da participação, que levaria a frustrações. E são exatamente essas frustrações as principais causas do abandono da luta e da diminuição da participação.

A partir da observação dessas de lideranças, concluiu-se que a solidariedade no Movimento dos Ilhéus é uma síntese que traz consigo elementos arcaicos e modernos. É diferente da solidariedade assistencial do Estado e da interdependência funcional do mercado. Não se trata de uma solidariedade mecânica, de vínculo tradicional oriundo das relações entre próximos (grupos de parentesco e de proximidade), mas daquela obtida pela identificação com um propósito comum. Também não é uma solidariedade relativista, baseada na identidade e na diferença entre o nós e o eles. Ela supera, também, o vínculo de amizade, e configura-se em uma atitude que se orienta para a transformação das estruturas de dominação que sustentam o individualismo, o assistencialismo e o clientelismo ali presentes. Ela é, ao mesmo tempo, relação entre pessoas e ação política que se desenrola em diferentes esferas ou espaços.

Referências

- ARDUINI, J. **Ética responsável e criativa**. São Paulo: Paulus, 2007.
- ASSMAN, H.; SUNG, J. M. **Competência e sensibilidade solidária**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- CAILLÉ, A. **Antropologia do dom: o terceiro paradigma**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CARRION, R. M. Competição e conflito em redes de economia solidária: análise do projeto de implantação da Central de Comercialização de Resíduos Sólidos de Porto Alegre (Brasil). **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 547-557, dez. 2009.
- CHIAPETTI, A. **Ocupação do Parque Estadual Delta do Jacuí**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRGS, Porto Alegre, 2005.
- COMIN, F.; BAGOLIN, I.; AVILA, R.; PORTO JR. S. S.; PICOLOTTO, V. C. **Pobreza: da insuficiência de renda à privação de capacitações**. Uma aplicação para a cidade de Porto Alegre através de um indicador multidimensional. Porto Alegre: UFRGS, PPGE/FCE, 2006.
- DEMO, P. **Solidariedade como efeito de poder**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.
- DUMONT, L. **O individualismo: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna**. Rio de Janeiro, Rocco: 1985.
- DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- DUVIGNAUD, J. **A solidariedade**. Lisboa: Instituto Piaget, 1986.
- GUARESCHI, P. O novo rosto do amor. In: MADALOZZO, A. (Org.). **Da inteligência ao coração e à ação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997. p. 9-16.
- GODBOUT, J. T. **O espírito da dádiva**. Lisboa: Instituto Piaget, 1992.
- GODELIER, M. **O enigma do dom**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**. 4 ed. Madrid: Taurus, 2003. Tomo II.
- _____. **Direito e democracia: entre a facticidade e a validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. V.II.
- HEGEL, G. W. F. **Fenomenologia do espírito**. 4. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora

Universitária São Francisco, 2007.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.

_____. Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectivas na ordem moral da sociedade. In: SOUZA, J.; MATTOS, P. (Org.). **Teoria crítica no século XXI**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 79-93.

HUBERT, H.; MAUSS, M. Ensaio sobre a natureza e a função social do sacrifício. In: MAUSS, M. **Ensaio de sociologia**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. p. 141-227.

KOJÉVE, A. **Introdução à leitura de Hegel**. Rio de Janeiro: Contraponto: EDUERJ, 2002.

LAVILLE, J-L. Ação pública e economia: um quadro de análise. In: FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J-L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J-P. **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 21-37.

LISBOA, A. M. Solidariedade. In: CATTANI, A. D. **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz, 2003. p. 242-250.

NOBRE, M. Luta por reconhecimento: Axel Honneth e a teoria crítica. In: HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003. p. 7-19.

PREFEITURA MUNICIPAL de Porto Alegre. **Mapa da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre**. Gabinete do Prefeito/Secretaria do Planejamento Municipal. Ed. Revisada. Porto Alegre, 2006.

REIS, E. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do “familismo amoral” de Banfield. **Rev. Bras. Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 35-48, out. 1995.

WAUTIER, A M. T. G. E. **As relações de trabalho nas organizações de economia solidária**: um paralelo Brasil-França. 2004. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS, Porto Alegre, 2004.

WESTPHAL, V. H. Diferentes matizes da ideia de solidariedade. **Katálisis**, Florianópolis, v. 11, n. 1 p. 43-52, jan./jun. 2008.



Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)*
Marcelo de Oliveira Vidal (UFRRJ)**
Lucimar Ferraz de Andrade Macedo (UFRRJ)***

* Pós-doutor em Administração Pública - EBAPE/FGV, 2011, Doutor em Economia Aplicada pela Université Paris III (Sorbonne Nouvelle), 1999, Mestre em Planejamento Energético pela COPPE/UFRJ, DEA pela Université de Grenoble II. Professor Adjunto do Departamento de Economia do Instituto de Ciências Humanas e Sociais - ICHS, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas- PPGDT e Professor permanente do Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária - PP-GCTIA da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ.
Endereço: Rodovia BR 465 - Km 7, Campus Universitário - Seropédica, Rio de Janeiro - RJ, 23851-970
E-mail: lamounier.erthal@gmail.com

RESUMO

Os recentes estudos na área da Gestão Social e do Desenvolvimento Local defendem que deve existir a ampliação da participação popular nos processos decisórios e na elaboração de melhores políticas públicas. Neste contexto, os conselhos municipais surgem como uma alternativa para a viabilização da ampliação da participação popular. Assim, este trabalho tem como objetivo identificar as impressões e

PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS E REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL ATUANTES NA 5ª CONFERÊNCIA ESTADUAL DAS CIDADES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – PARTICIPAR NAS DECISÕES PÚBLICAS É POSSÍVEL?

Perception of Local Councilors in the 5th State
Conference of Towns of the State of Rio de Janeiro –
Is it Possible to Participate in Public Decisions?

Percepción de los Concejales Locales y
Representantes de la Sociedad Civil que Actúan en
5ª Conferencia Estatal de Municipios del Estado de
Río de Janeiro – Es Possible Participar en las
Decisiones Públicas?

** Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pelo IBGE (2009), Doutor em Economia Política Internacional pelo Instituto de Economia da UFRJ (2013) e Pós-doutorando em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas PPGDT / UFRRJ.
Endereço: Rodovia BR 465 - Km 7, Campus Universitário - Seropédica, Rio de Janeiro - RJ, 23851-970
E-mail: celovidal@hotmail.com

***Mestre em Desenvolvimento territorial e Políticas Públicas pelo PPGDT/UFRRJ
Endereço: Rodovia BR 465 - Km 7, Campus Universitário - Seropédica, Rio de Janeiro - RJ, 23851-970
E-mail: lluferraz@gmail.com

contradições nas percepções dos conselheiros municipais do Estado do Rio de Janeiro no que se refere aos critérios de análise da cidadania deliberativa, bem como a evolução e eficiência deste mecanismo de participação para a ampliação de seu alcance. Quanto aos aspectos metodológicos, além da revisão bibliográfica e pesquisa telematizada, a pesquisa foi centrada nas atividades de campo: participação em conferências, mediação de debates e coleta de dados na 5ª Conferência Estadual das Cidades

do Rio de Janeiro, ocorrida em outubro de 2013. Os resultados da pesquisa indicam que os conselhos estendem a participação da sociedade nas decisões públicas e cobram por aumento da transparência, pois criam espaços dialógicos inter e intraconselhos, bem como influenciam nas decisões públicas pelo fato de expor os problemas locais, porém, ainda precisam ampliar os resultados práticos defendidos pelos conselhos. Assim, acredita-se que o mecanismo de participação por conselhos é válido e que esta modalidade poderá alterar e/ou ampliar o exercício da democracia participativa, reduzindo posturas centralizadoras, aumentando a transparência das decisões tomadas pelos poderes públicos e reduzindo práticas clientelistas e patrimonialistas.

Palavras-chave

Participação social. Gestão Social. Conselhos Municipais. Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

Recent studies in Public Participation and Local Development suggest that the whole of local actors in decision-making processes is a prerogative for development. In this context, municipal councils emerge as a viable alternative to the expansion of popular participation. This study aims to identify the perceptions of municipal councilors of the State of Rio de Janeiro as regards the criteria for analysis of deliberative citizenship. The survey results indicate that councils practice expand society's participation in public decisions and demand for increased transparency, create dialogical spaces for the society, influence public decisions because it exposes local problems, but still need to expand its effectiveness in practical results. Thus, we believe that the mechanism of participation by councils is valid and that this modality may change and / or expand the exercise of participatory democracy,

increasing the transparency of decisions taken by public authorities and reducing clientelistic and patrimonial practices.

Keywords

Public Participation. Municipal Councils. Local Development.

RESUMEN

Estudios recientes en Gestión Social y Desarrollo Local argumentan que debería ser la ampliación de la participación popular en los procesos de toma de decisiones y el desarrollo de mejores políticas públicas. En este contexto, los consejos municipales surgen como una alternativa viable para la expansión de la participación popular. Este estudio tiene como objetivo identificar las impresiones y contradicciones en las percepciones de los concejales municipales del Estado de Río de Janeiro en cuanto a los criterios para el análisis de la ciudadanía deliberativa, así como el desarrollo y la eficacia de este mecanismo de participación para la expansión de su alcance. En cuanto a los aspectos metodológicos más allá de la revisión de la literatura y la investigación telemática, la investigación se centró en las actividades de campo: Participación en conferencias, discusiones de mediación, la recopilación de datos en 5ª Conferencia de las Ciudades del Estado de Río de Janeiro, que tuvo lugar en octubre de 2013. Resultados la investigación indica que los consejos amplían la participación de la sociedad en las decisiones públicas y cobrar por una mayor transparencia, ya que crean espacios dialógicos entre y dentro de los consejos, influir en las decisiones públicas ya que expone los problemas locales, pero aún es necesario ampliar los resultados prácticos sostenidos por los consejos. Por lo tanto, se cree que el mecanismo de la participación de un abogado es válido y que esta modalidad puede modificar y / o ampliar el ejercicio de la

democracia participativa , la centralización de la reducción de las posturas , el aumento de la transparencia de las decisiones adoptadas por las autoridades públicas y la reducción de las prácticas clientelares y patrimoniales.

Palabras clave

Participación Social. Gestión Social. Consejos Municipales. Desarrollo Local.

1. Introdução

A participação popular é o objeto central do presente artigo. Entretanto, esse conceito, por si só, é interpretado de diferentes formas. Procuramos defini-lo a partir do aporte teórico adotado por Habermas (2004), quando este aborda as questões de esfera pública, consenso e cidadania deliberativa. A cidadania deliberativa teorizada por Habermas, segundo Tenório (2007), vai além do modelo liberal, na medida em que prevê o estabelecimento de estruturas comunicativas voltadas à discussão e à busca de entendimento de caráter coletivo, sobressaindo-se o papel e a atuação da sociedade civil, o que contribui para o acompanhamento das políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu mecanismos que visaram aumentar a autonomia dos municípios e os espaços de participação da sociedade na gestão pública. Porém, a existência de tais mecanismos não garante que as práticas participativas sejam efetivadas, aliás, o que se observa é que o processo de democratização das decisões de políticas públicas é lento e gradual.

Para se ter uma melhor compreensão do sentido da participação popular, é interessante situar algumas definições de 'participação social'. De forma geral, participação popular compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas

públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, assistência social, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.).

Neste contexto, os conselhos municipais surgem como uma alternativa para a viabilização da ampliação da participação popular; se constitui como espaços públicos de composição plural entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva com a função de formular e controlar a execução das políticas públicas. Os conselhos municipais são os principais canais de participação popular encontrados nas três instâncias de governo: federal, estadual e municipal; e as conferências constituem a oportunidade máxima de participação e pactuação política, ao construir um espaço onde a sociedade compartilha a elaboração e avaliação das políticas públicas e a sua implementação.

Assim, o estudo visa identificar as impressões e contradições nas percepções dos conselheiros municipais do Estado do Rio de Janeiro no que se refere aos critérios de análise da cidadania deliberativa. Os resultados deste artigo estão centrados nas informações obtidas na 5ª Conferência Estadual das Cidades do Rio de Janeiro, nos dias 12 e 13 de outubro de 2013, ocorrida nas instalações da UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro. A conferência abordou o seguinte tema: Quem muda a cidade somos nós, reforma urbana já.

O artigo esta estruturado do seguinte modo: a primeira parte faz um breve resumo do conceitual teórico que embasou diretamente a pesquisa, sem a pretensão de ser completo, mas, apenas, introdutório à temática. Uma segunda seção descreve a metodologia elaborada pelo grupo de pesquisa. Por fim, são apresentados os resultados da pesquisa de campo e as considerações finais.

2. Referencial teórico

2.1 Políticas públicas e conselhos municipais

A partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), os municípios adquiriram a autonomia política, através da elaboração de sua própria lei orgânica e demais leis e da escolha direta de seus governantes, como, também, ampliaram sua competência em áreas importantes como a política urbana. Assumiram vários encargos e responsabilidades de outras esferas, o que os obriga a negociar recursos com os diversos programas federais ou estaduais. Teixeira (2002) pontua que a maioria dos municípios possui uma frágil base econômica, bem como ineficiência administrativa; os recursos próprios, na maioria dos municípios, não vão além dos 5% do total da receita. Dessa forma, a autonomia de realizar políticas próprias sem vinculação aos programas federais e estaduais é mínima.

Contudo, os municípios adquiriram autonomia de gestão para definir políticas e aplicar recursos, o que exige competência e encargos atribuídos a cada esfera governamental para realizá-la. As competências privativas ou exclusivas são definidas no art. 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988): a) legislar sobre assuntos de interesse local, expressão bastante abrangente, detalhada na Lei Orgânica; e b) instituir e arrecadar impostos sobre serviços, predial urbano, transmissão intervivos de bens imóveis, varejo de combustíveis líquidos.

Nas áreas objeto de políticas públicas, como assistência social, educação, meio ambiente, habitação e desenvolvimento urbano, saneamento, saúde etc., o município tem competência comum com a União e o Estado, a ser exercida com a cooperação dessas esferas de poder, por meio da transferência de recursos, ou pela cooperação técnica. Importante lembrar, devido ao nosso objeto de pesquisa, que o capítulo da Ordem Social da Constituição assegura, de forma clara, a participação da comunidade e a

gestão democrática (BRASIL, 1988).

Para Teixeira (2002), na política neoliberal, a descentralização é, principalmente, a transferência da responsabilidade da execução e custeio de políticas para a família e a sociedade. Em paralelo, mantém-se a transferência de subvenções sociais para entidades indicadas, com critérios políticos-eleitorais, por parlamentares ou outras instâncias do poder, pulverizando recursos sem priorizar as necessidades da população. Neste sentido, o autor pontua que propor, formular e participar da gestão de alternativas de políticas públicas através dos conselhos é um enorme desafio para a sociedade civil.

A criação dos conselhos no mundo ocidental teve o objetivo de servir como alicerce da democracia, o que permitiria uma crescente democratização interna do país e impediria o fortalecimento da reação. Loureiro (2010) destaca a importância histórica dos conselhos como forma política de organização democrática:

Eles surgiram no Ocidente pela primeira vez com a Comuna de Paris de 1871. Os conselhos visavam criar uma nova forma de soberania popular e pretendiam substituir (ou complementar) o Estado de direito burguês (com sua separação de poderes) por um novo princípio estatal. Numa democracia conselheira, o povo se organiza de baixo para cima em pequenas unidades: fábricas, comunidades, bairros, escolas. Eles seriam um meio de educar politicamente as massas na medida em que exerceriam funções de controle sobre toda a vida pública (LOUREIRO, 2010 p. 41-42).

Seja na revolução russa de 1905 ou na revolução alemã de 1918, os conselhos sempre surgiram em momentos de ruptura da ordem estabelecida (LOUREIRO, 2010). No Brasil, o Conselho das Cidades é criado nos anos 2000, período pós-neoliberal, por uma iniciativa do Ministério das Cidades que vislumbrava a necessidade de um instrumento que assegurasse

o desenvolvimento e acompanhamento da Política Urbana no país. Entre as muitas atribuições contidas em Regimento Interno dos conselhos, destacam-se: formular programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; estimular ações que visam proporcionar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas, assim como realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades; estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social; e acompanhar e avaliar o cumprimento das resoluções das Conferências Nacionais das Cidades (BRASIL, 2014).

Os municípios enfrentam desafios para descentralizar e implementar políticas públicas, daí, ressalta-se a importância da participação da comunidade e da gestão democrática. As experiências internacionais apontam a complexidade que é governar por contratos (GAUDIN, 2007), pois estes teriam a capacidade de pactuar interesses em uma sociedade, por meio do diálogo entre diferentes atores (Estado, sociedade civil e mercado), no âmbito dos ideais e dos planos. Neste sentido, as conferências das cidades seriam um espaço dialógico de definição de prioridades e pactuação de objetivos da sociedade. Os conselhos seriam, dentre outros, instrumentos de controle social e de avaliação contínua da persecução dos planos definidos pelos atores sociais.

Arendt (1974 *apud* LOUREIRO, 2010) considera que os conselhos alemães foram um tesouro perdido da tradição revolucionária da Alemanha. Loureiro destaca:

Os representantes dos conselhos eram eleitos para cumprir tarefas precisas e seu mandato era imperativo, ou seja, podia ser revogado a qualquer momento. A ideia é que o controle dos representantes pelos representados

impediria a criação de uma casta de políticos autônoma, a burocracia e a corrupção (LOUREIRO 2010 p. 42).

Desta forma, os conselhos passam a ser um instrumento de democratização das sociedades e seu papel se torna cada vez mais importante no desenvolvimento local e gestão social.

2.2 Desenvolvimento local e gestão social

No que se refere ao conceito de cidadania, utilizaremos a concepção adotada por Habermas (2004), quando este aborda as questões sobre esfera pública, consenso e cidadania deliberativa. O conceito de Habermas, segundo Tenório (2007), vai além do modelo liberal, na medida em que prevê o estabelecimento de estruturas comunicativas voltadas à discussão e à busca de entendimento de caráter coletivo, sobressaindo-se o papel e a atuação da sociedade civil, e contribuindo para o acompanhamento da política de desenvolvimento local.

Discutir sobre um modelo de desenvolvimento local diferenciado do modelo atual mercantil, neoliberal, implica uma visão crítica respaldada em políticas públicas que visem projetos de desenvolvimento regionais e locais. Tal visão pode parecer utópica, considerando as atuais determinações das políticas postas na sociedade atual. Segundo Brandão (2007), nas últimas três décadas, uma conjugação de determinantes, de natureza conjuntural e estrutural, contribuiu para que se processassem alterações profundas na ordem mundial: regime mundial de financeirização da economia, reorientação produtiva e organizacional, revolução tecnológica, redefinição do papel do Estado etc.

Como se pode observar, tais determinantes possuem um viés macro da dinâmica da nossa economia e sociedade, enquanto que o desenvolvimento local implica um conjunto de iniciativas dos governos locais que promove a

melhoria da qualidade de vida da população e a valorização da cidadania, com um olhar além do desenvolvimento econômico. Desta forma, tais iniciativas de caráter micro contribuem para a constituição e o fortalecimento de atores coletivos, propiciando a transformação social, com práticas cotidianas de defesa da cidadania, em que se reconhecem os atores sociais enquanto agentes promotores de desenvolvimento. As reflexões de Furtado (2002) apontam, claramente, a necessidade da democratização dos centros de decisão, quando assinala que o ponto de partida do processo de reconstrução que temos de enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisões. Sem isso, o desenvolvimento não se alimentará de autêntica criatividade e pouco contribuirá para a satisfação dos anseios legítimos da nação.

No que se refere à gestão social, observa-se que esta não obedece ao padrão de gestão estratégica, pois busca substituir a gestão burocrática e monológica por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o poder de decisão é deliberado pelos vários atores sociais envolvidos. Neste estudo, pensamos gestão social de acordo com o modelo de democracia deliberativa de Habermas (2004), na medida em que o alicerce de seu processo de tomada de decisão pressupõe a participação de todos os atores sociais que, direta ou indiretamente, tenham relações com o tema em debate. Neste sentido, os conselhos municipais têm papel fundamental; daí, a importância de se verificar a percepção dos conselheiros em relação a essas questões.

Segundo Tenório (2004), o conceito de gestão social é abordado como a construção de uma nova relação entre o poder público e a sociedade, se aproximando de um processo no qual a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo, isto é, em que os mais interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório. A gestão social é uma ação que busca o entendimento negociado e não o resultado, o que é típico do mundo empresarial privado. Na gestão social,

todos os envolvidos têm direito à fala, e a prática gerencial, na relação sociedade-Estado, deve ser incorporada à participação da cidadania desde o momento da identificação do problema à implementação de sua solução.

No contexto deste estudo, a gestão social é entendida como um instrumento de democratização na gestão das políticas públicas, na busca da implementação da política de desenvolvimento local com cidadania. Considera-se, assim, essencial a participação dos diversos atores sociais.

No cenário político atual, ampliou-se o debate acerca de políticas públicas, atreladas à democratização do Estado e da sociedade. Esse movimento introduz a participação da sociedade civil na formulação, gestão e controle de tais políticas. Segundo Habermas (*apud* TENÓRIO, 2012, p. 24), de acordo com a visão republicana, os direitos políticos – predominantemente direitos de participação e comunicação política – são liberdades positivas, pois garantem não a liberdade frente às pressões externas, mas, sim, a possibilidade de participar de uma prática comum, por meio do exercício que converte os cidadãos naquilo que desejam ser: atores politicamente autônomos de uma comunidade de pessoas livres e iguais.

Do ponto de vista republicano, o objetivo da comunidade pressupõe o bem comum. Porém, alcançar tal objetivo exige empenho político em definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de direitos daquela sociedade. Neste sentido, Tenório (2012), aponta que os direitos constitucionais estão postos; então, resta-nos, enquanto cidadãos, buscarmos efetivar o que a Constituição Federal define: participação cidadã não somente por meio de seus representantes eleitos (democracia representativa), mas, também, pela ação direta (democracia participativa). O autor aponta, ainda, que cidadania participativa de políticas públicas significaria o cidadão interagindo dentro de espaços públicos, pactuando os seus interesses em função do bem comum.

Quadro 1 – Cidadania deliberativa: critérios de análise

Categorias	Critérios
<p>Processo de discussão</p> <p>Discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<p>Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.</p>
	<p>Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p>
	<p>Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.</p>
	<p>Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.</p>
	<p>Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.</p>
	<p>Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p>
<p>Inclusão</p> <p>Incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<p>Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.</p>
	<p>Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.</p>
	<p>Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação</p>
<p>Pluralismo</p> <p>Multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.</p>
	<p>Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.</p>
<p>Igualdade Participativa</p> <p>Isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.</p>
	<p>Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.</p>
	<p>Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.</p>

Quadro continua pág. 156

Categories	Crêterios
Autonomia Isonomia efetiva de atua�o nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Origem das proposi�es: identifica�o da iniciativa das proposi�es e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administra�es locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em rela�o � condu�o descentralizadora do processo de delibera�o e de execu�o.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: institui�es, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
Bem comum Bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: rela�o entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprova�o cidadã dos resultados: avalia�o positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: extraído de Villela (2012, p. 39-40).

Acima, é apresentado o Quadro 1, no qual são apresentados os critérios de análise para cidadania deliberativa. Tais critérios elaborados por Tenório e Villela (2008 p. 10) tiveram origem nos preceitos teóricos de Habermas (2004), em que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.

Cabe ressaltar que, de acordo com Villela (2012), os critérios de análise de cidadania deliberativa contribuem como modelo na condu o de pesquisas que envolvam avalia o de políticas públicas, a es participativas ou de esfera pública. A utiliza o desses critérios possibilitará a cria o de instrumentos metodológicos que ajudarão buscar respostas para os objetivos a serem alcançados. A partir desse modelo, foi elaborado o instrumento de coleta de dados aplicado na 5  Conferência Estadual das Cidades do Rio de Janeiro e descrito nos resultados da pesquisa originária deste artigo.

3. Metodologia

O estudo apresentar  uma abordagem qualitativa, a partir da análise crítica da realidade,

a qual, segundo Minayo (2002), responde a questões muito particulares, com um nível da realidade que não pode ser quantificado. Para Flick (2009), a pesquisa qualitativa é de particular relevância ao estudo das rela es sociais, devido à pluralidade das esferas da vida e   dissolu o de "velhas" desigualdades sociais dentro da nova diversidade de ambientes, subculturas, estilos e formas de vida. Essa nova pluralidade exige, também, uma nova sensibilidade para o estudo empírico das questões. Apresentaremos, a seguir, o desenvolvimento da metodologia do estudo, consistindo em pesquisa exploratória, coleta e tratamento de dados.

Etapa 1 – Pesquisa Exploratória: a fase exploratória do estudo teve início com a composi o de um grupo de pesquisa que buscou abordar a participa o dos conselhos comunitários do município de Itaguaí no acompanhamento do Plano Diretor. A partir daí, começou-se a pensar na importância desses conselhos para a efetiva o da participa o cidadã junto ao poder público. Em fun o das constantes visitas e intera o junto às Secretarias de Finanças, Meio Ambiente e Planejamento do município de Itaguaí, o grupo foi convidado, por parte do Secretário de Planejamento, a proferir palestra na 5  Conferência Municipal da Cidade

de Itaguaí no dia 18 de maio de 2013.

Como etapa preparatória da participação na Conferência, o grupo, além da palestra, também elaborou o material para confecção de *banners* para os eixos temáticos, com os seguintes temas: Participação e Controle Social no Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano; Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano; Instrumento e Políticas de Integração Intersetorial e Territorial; e Políticas de Incentivo à Implantação de Instrumentos de Promoção da Função Social da Propriedade. Esses temas foram discutidos nos grupos pós-palestras, quando atuamos como facilitadores das discussões. O objetivo dos grupos pós-palestras era a elaboração de propostas municipais a serem encaminhadas à 5ª Conferência Estadual das Cidades do Rio de Janeiro. A partir dessa experiência, surgiram alguns questionamentos acerca da efetividade da participação popular nos processos decisórios e o desejo de nosso grupo em participar da 5ª Conferência, atuando, desta vez, como pesquisadores de campo, com o objetivo de identificar, justamente, as impressões e contradições nas percepções dos conselheiros municipais do Estado do Rio de Janeiro no que se refere aos critérios de análise da cidadania deliberativa.

Etapa 2 – Coleta de dados: foi escolhido, como instrumento de coleta de dados, o questionário fechado por permitir, segundo Gil (2002), obterem-se respostas que possibilitam a comparação com outros instrumentos de coleta de dados. Esse tipo de questionário facilita o tratamento e análise da informação, exigindo menos tempo. O questionário foi construído com base nas categorias e critérios destacados no Quadro 1. No primeiro momento, foi feito um pré-teste aplicado no ‘Curso de Formação Política e Cidadania: os Conselheiros Municipais como Referência’, que acontece todos os anos na Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Após alguns ajustes, o questionário foi aplicado pelo grupo a 33 (trinta e três) conselheiros municipais, durante a 5ª Conferência Estadual das Cidades do

Rio de Janeiro, entre os dias 12 e 13 de outubro de 2013, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ.

Etapa 3 – Tratamento dos dados: para o tratamento das informações colhidas, será identificado no questionário a adequação aos critérios contidos no modelo de avaliação de participação social, a partir das seguintes categorias de participação deliberativa: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum.

4. Resultados e análise

O Quadro 2 (p.158/159) apresenta, sinteticamente, as perguntas e a tabulação dos resultados obtidos junto a 33 participantes da 5ª Conferência Estadual das Cidades.

Os processos de discussão são fundamentais nos procedimentos decisórios desenvolvidos nas esferas públicas ou na condução de políticas públicas. A discussão constitui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem do objeto em análise. No questionário aplicado, verificou-se que 100% dos entrevistados afirmam participar dos debates e 76% afirmam que os demais conselheiros também participam. Na amostra analisada, apenas 24% acreditam que os conselheiros participam pouco ou muito pouco. Ao mesmo tempo, 60% dos entrevistados afirmam que há espaço para expressar opiniões, enquanto 40% acreditam que há pouco ou nenhum espaço. É importante lembrar, nesse caso, que a percepção de não haver espaço é bastante grande, principalmente quando consideramos que alguns dos conselheiros que responderam positivamente têm algum grau de influência ou acumulam a função de secretários de governo.

Ainda em relação aos processos de discussão, a maioria dos entrevistados (64%) afirmam que não há divulgação dos problemas locais, enquanto 36% acreditam que isso sempre

Quadro 2 – A cidadania deliberativa e os conselhos municipais do estado do Rio de Janeiro

Categoria analítica de acordo com Quadro I	Pergunta da entrevista	Resultados
Processo de discussão	- Você participa dos debates, discussões e soluções dos problemas do seu município?	100% dos entrevistados afirmam participar dos debates, tendo 25 afirmado “sempre” e 8 “quase sempre”
	- Você considera que outros conselheiros também participam dos debates, discussões e soluções dos problemas do seu município?	76% dos entrevistados afirmam que os demais conselheiros também participam dos debates, tendo 17 afirmado “sempre” e 8 “quase sempre”. 24% acreditam que os conselheiros participam pouco (4) ou muito pouco (4).
	- Você considera que há espaço para expressar as opiniões do conselho que você representa frente às políticas públicas?	60% dos entrevistados afirmam que há espaço para expressar opiniões, tendo 13 afirmado “sempre” e 7 “quase sempre”. 40% são mais pessimistas quanto à existência desse espaço, tendo 8 afirmado que há “pouco” espaço para expressar opiniões, 4 “muito pouco” e 01 “nenhum” espaço.
	- Os problemas locais são divulgados e todos têm acesso às discussões?	64% dos entrevistados afirmam que não há divulgação dos problemas e discussões, tendo 10 afirmado “pouco”, 7 “muito pouco” e 4 “nunca”. 36% acreditam que sempre (10) ou quase sempre (2) essa divulgação acontece.
	- Como você considera a conversa do seu conselho com os outros conselhos?	61% dos entrevistados afirmam que o diálogo de seu conselho com outros conselhos é excelente (4), muito bom (10) ou bom (6). 29% consideram essa comunicação razoável (10) ou ruim (3).
	- Como se dá seu diálogo com os membros do conselho que você representa?	91% dos entrevistados afirmam que seu diálogo com os membros de seu conselho é excelente (15), muito bom (3) ou bom (12). Apenas 9% (3) consideram essa comunicação razoável.
Inclusão	- Os problemas da população tem sido levados para as reuniões de discussão do seu conselho?	67% dos entrevistados afirmam que os problemas da população são discutidos em seus respectivos conselhos, tendo 17 afirmado “sempre” e 5 “quase sempre”. 33% afirmam que esses problemas são pouco (8), muito pouco (2) ou nunca debatidos (1).
	- Como você considera que a participação da sociedade local nas reuniões de discussão evoluiu nos últimos anos?	61% dos entrevistados afirmam que a participação da sociedade nas reuniões dos últimos anos evoluiu de forma positiva, tendo 7 considerado essa participação “excelente”, 13 “muito bom”, e 6 “bom”. Outros 39% consideram que essa modalidade de participação evoluiu de forma razoável (5) ou ruim (2).

Quadro continua pág. 159

Categoria analítica de acordo com Quadro I	Pergunta da entrevista	Objetivo
Pluralismo	- Como você considera que diferentes grupos participam das discussões para melhoria de vida na sua cidade?	73% dos entrevistados avaliam positivamente a participação de diferentes grupos nas discussões dos conselhos, tendo 5 afirmado que o nível dessa participação é “excelente”, 10 “muito bom” e 9 “bom”. Apenas 27% dos entrevistados consideram o nível da participação de diferentes grupos razoável.
Igualdade participativa	- Existe igualdade de influências nas decisões tomadas para melhoria da sua cidade?	58% dos entrevistados acreditam que influenciam na tomada de decisões em seu município, tendo 13 afirmado que “todos os representantes discutem e entram em um consenso” e 6 “a maioria discute e decide”. De outro lado, 42% dos entrevistados afirmam que não há igualdade de influências nas decisões tomadas para a melhoria das cidades, tendo 9 afirmado que “alguns representantes se posicionam acima dos outros”, 2 que “apenas um representante decide” e 3 que “não há qualquer tipo de igualdade de condições”
Autonomia	- Você se sente à vontade para expor as necessidades do seu grupo junto aos representantes do governo?	73% dos entrevistados afirmam que os grupos têm liberdade de expor suas necessidades juntos aos representantes do governo (23). Outros 27% afirmam que sofrem intervenções, tendo 5 afirmado que, apesar disso, são ouvidos pelos representantes do governo e 4 que não são ouvidos. Um entrevistado admitiu que o grupo que representa serve aos interesses do governo.
Bem comum	- As políticas propostas pelo grupo que você representa alcançaram o resultado planejado?	55% dos entrevistados consideram que as políticas propostas pelo grupo que representa não alcançaram o resultado planejado, tendo 5 entrevistados afirmado que alcançaram “pouco” resultado, 10 “muito pouco” e 3 “nunca”. De outro lado, 45% dos entrevistados declararam que as políticas propostas por seu grupo “sempre” (4) ou “quase sempre”(11) alcançam o resultado planejado.
	- Você considera que as decisões tomadas pelos poderes públicos beneficiam a todos?	70% dos entrevistados consideram que as decisões tomadas pelos poderes públicos não beneficiam a todos, tendo 14 afirmado que “raramente” beneficiam a todos, 4 que “beneficiam a poucos”, e 1 que “nunca” beneficiam a todos. De outro lado, 30% consideram que as decisões tomadas pelos poderes públicos “sempre”(4) ou “quase sempre”(6) beneficiam a todos.

Fonte: elaboração própria.

ou quase sempre acontece. Essa avaliação, bastante crítica, dos conselheiros indica que os processos de discussão entre as instituições públicas e a sociedade, de fato, ocorre de forma incipiente e que os próprios conselheiros são pouco capazes de sobrepor essa barreira, em parte, por falta de mecanismos, em parte, pela falta de interesse da própria população.

Se os processos de discussão que levam

em conta a população parecem não funcionar de forma adequada, a situação fica menos evidente na relação entre conselhos, ou do conselheiro entrevistado com seu o conselho. 61% dos entrevistados avaliam o diálogo de seu conselho com outros conselhos de forma positiva, enquanto 29% consideram essa comunicação razoável ou ruim. Ao mesmo tempo, 91% dos entrevistados avaliam seu diálogo com os membros de seu

próprio conselho também de forma positiva.

Na segunda categoria, inclusão, que avalia como se inclui os atores locais na abertura de espaços, na aceitação e na valorização da cidadania, observou-se que 67% dos entrevistados afirmam que os problemas da população são discutidos em seus respectivos conselhos, enquanto 33% afirmam que esses problemas são pouco ou nunca debatidos. 61% dos entrevistados afirmam que a participação da sociedade nas reuniões dos últimos anos foi positiva. Outros 39% consideram que essa modalidade de participação estagnou ou evoluiu de forma negativa. Embora o resultado geral pareça positivo, segundo a percepção dos conselheiros entrevistados, é importante ressaltar que 100% dos conselhos deveriam existir para discutir os problemas da população. Ao mesmo tempo, apesar de os conselheiros afirmarem, em geral, que a participação evoluiu de forma positiva, é importante perceber, como já foi verificado no item anterior, que esta participação popular é bastante limitada. Da mesma forma, a percepção de quase 40% dos conselheiros de que a participação popular foi negativa torna evidente o pouco diálogo e inclusão da população nas discussões que envolvem o poder público e mesmo os conselhos municipais.

A terceira categoria, pluralismo, enfatiza a descentralização de poderes e é justificada por identificar quais atores locais participam das decisões. No geral, a percepção dos conselheiros revela que há participação de diferentes atores locais no processo decisório. 73% dos entrevistados avaliam positivamente a participação de diferentes grupos nas discussões dos conselhos e apenas 27% consideram o nível da participação de diferentes grupos razoável. Na realidade, é de conhecimento público que a participação dos diversos atores locais no processo decisório entre os diversos municípios do Estado é pouco relevante. A percepção dos conselheiros, no entanto, pode indicar um envolvimento com o poder público (legítimo ou não), o pouco conhecimento das questões

relativas à necessidade de se ter uma sociedade plural ou mesmo o não entendimento da questão perguntada.

A quarta categoria elencada, igualdade participativa, se justifica pela avaliação da isonomia das oportunidades e de atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomada de decisão. Neste sentido, 58% dos entrevistados afirmam que há alguma igualdade de influências em seu município. De outro lado, 42% dos entrevistados afirmam que não há igualdade de influências nas decisões tomadas para a melhoria das cidades, tendo estes afirmado que alguns representantes se posicionam acima dos outros e que apenas um representante decide, na maior parte das vezes, o prefeito. A análise dessa categoria revela que boa parte dos conselheiros percebe e admite problemas no processo de tomada de decisões.

A categoria autonomia é justificada pela identificação da capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pelas próprias comunidades. Em relação a essa questão, 73% dos conselheiros entrevistados afirmam que, pelo menos, os grupos que formam os conselhos têm liberdade de expor suas necessidades juntos aos representantes do governo. Outros 27% afirmam que sofrem intervenções, tendo 5 afirmado que, apesar disso, são ouvidos pelos representantes do governo e 4 que não são ouvidos. Um entrevistado admitiu que o grupo que representa serve aos interesses do governo. A observação deste último entrevistado pode indicar tentativas de aparelhamento pelo poder público, no sentido de tornar os conselhos estéreis no que se refere à sua luta pelos interesses da população. De qualquer forma, é possível verificar que os conselheiros são ouvidos pelo poder público, ainda que suas reivindicações possam não ser implementadas.

Em relação ao bem comum, sexta e última categoria, esta é justificada pela identificação dos benefícios tangíveis e/ou intangíveis refletidos nas melhorias das condições de vida das comunidades analisadas. Nesta categoria, que se coloca de forma mais clara, é possível perceber

a contradição entre algumas respostas no que se refere à percepção dos conselheiros entrevistados. 70% deles consideram que as decisões tomadas pelos poderes públicos não beneficiam a todos, o que corrobora, de certa forma, a posição deste trabalho que defende a ampliação da participação popular para o sucesso das políticas públicas. De outro lado, 30% consideram que as decisões tomadas pelos poderes públicos sempre ou quase sempre beneficiam a todos.

5. Considerações finais

Neste artigo, foi possível analisar a percepção dos conselheiros que participaram da 5ª Conferência Estadual das Cidades do Rio de Janeiro, realizado na cidade do Rio de Janeiro, em outubro de 2013. A partir dos critérios de análise definidos pela Cidadania Deliberativa, elaborou-se um questionário que foi aplicado aos participantes durante o evento. Depois de realizadas a tabulação e a análise dos dados, procurou-se relacionar as categorias pré-definidas aos resultados obtidos.

No que se refere aos processos de discussão a pesquisa de campo indicou que os conselhos têm o potencial de ampliar a participação da sociedade nas decisões públicas, segundo preconizado pelos conselheiros questionados. A maioria dos entrevistados afirma que há pouco espaço para a divulgação dos problemas locais, ou seja, neste caso, os conselhos podem representar um espaço para expressão de opiniões, organização de informações e ideias de interesse da sociedade.

A pesquisa indicou que existe uma discussão entre os diferentes conselhos. Essa discussão dos problemas indica o potencial de evolução da participação dos conselhos nas decisões públicas. Os problemas locais são defendidos pelos conselhos, apesar de que a maioria dos conselheiros considera que as suas ações não influenciam o quanto gostariam nas decisões públicas. Neste sentido, na percepção

dos conselheiros, eles conseguem criar canais de comunicação, porém, consideram que pouco das suas demandas são atendidas pelos poderes públicos, ou seja, pouco resultado prático.

A partir da participação dos pesquisadores junto aos conselhos, pode-se perceber que alguns aspectos socioeconômicos, políticos e institucionais parecem dificultar a atuação dos conselhos, tais como:

- Dificuldade de saber o seu papel, devido às contradições apresentadas nos resultados;
- Cultura popular de não participação social nas decisões do poder público, devido ao reconhecimento de que a população não toma conhecimento das discussões;
- Centralização das decisões no poder público e no mercado.

A democracia participativa demanda uma forte atuação das representações sociais que sejam legítimas, institucionalizadas e capazes de dialogar, continuamente, com a sociedade, e que ampliem o controle social sobre o Estado e sobre o mercado, ou seja, os conselhos deveriam ser o alicerce para a democracia.

Referências

BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos decisão e poder. In: CORREIA, M. V. C. A relação estado e sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Serviço Social & Sociedade**, ano XXIV, n. 77, p. 22-45, 2007.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. **Prioridades Conferência Nacional dos Municípios**. Disponível em: << <http://www.cidades.gov.br/5conferencia/component/search/?searchword=prioridades&searchphrase=all&Itemid=480>>> Acesso em: 23 fev. de 2014.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed.

Porto Alegre: Artmed, 2009.

de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 35- 48

GAUDIN, J.P. **Gouverner par contrat**. Paris: Science Po, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Ed.Atlas, 2002.

HABERMAS, J. **Verdade e justificação**: ensaios filosóficos. São Paulo: Loyola, 2004.

LOREIRO, I. Herbert Marcuse, crítico da democracia burguesa: revolução ou reforma? In: SOARES, J.G. (Org.). **Escola de Frankfurt**: inquietudes da razão e da emoção. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2010. p. 56-83.

MINAYO, M.C.S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR - BA**, 2002. p. 01-11.

_____. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madri. **Anales...** Madrid, España: CLAD, 2004.

_____. (Org). **Cidadania e desenvolvimento local**. Ijuí: Unijuí, 2007.

_____. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

_____; VILLELA, L. E. Critérios para avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – EnAPG, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador, Bahia, ANPAD, 2008.

VILLELA, L. E. Escopo metodológico. In: TENÓRIO, F. **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios



**A NOVA CONJUNTURA DA ECONOMIA
SOLIDÁRIA E O PAPEL DA REDE DE ITCPS
NO PROCESSO DA III CONFERÊNCIA NA-
CIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**

**The New Context of the Solidarity Economy in Brazil
and the Role of Technological Incubators of Popular
Cooperatives University Network in the Process of
Third National Conference on Solidarity Economy**

**La Nueva Conyuntura de la Economía Solidaria y el
Rol de la Red de Incubadoras Universitarias
de Cooperativas Populares en el Proceso de la III
Conferencia Nacional de Economía Solidaria de Brasil**

Antônio Cruz - Incubadora (TECSOL-UFPEL)*

*Professor, doutor em economia aplicada pela Unicamp e mestre em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É professor da Universidade Federal de Pelotas, onde atua como professor de economia no Centro de Integração do Mercosul e como pesquisador/extensionista do Núcleo de Tecnologias Sociais e Economia Solidária.

Endereço: Centor de Integração do Mercosul UFPEL, Rua Andrade Neves, 1529 – Centro, Pelotas-RS. CEP 96020-080
Email: antonio.cruz@ufpel.edu.br

1. Propondo dois debates

O objetivo deste texto é iniciar dois debates no interior da Rede de ITCPs. O primeiro tema exige maior fôlego e exigirá de nós uma reflexão aprofundada e teoricamente bem fundamentada. Trata-se da necessária análise sobre as mudanças qualitativas do fenômeno da economia solidária, operadas nos últimos anos. Avaliar os cenários futuros que se abrem a partir dessa nova conjuntura e prospectar nossas tarefas fazem parte deste mesmo exercício. Algumas ideias contidas neste texto servem para disparar

o debate. Obviamente, dado o espaço e a pouca profundidade da análise e dos argumentos, ele não serve como posição conclusiva, mas apenas como um 'chute inicial'. O segundo debate que o texto propõe – muito mais urgente – diz respeito à participação da Rede de ITCPs no processo da III Conferência Nacional de Economia Solidária, cujos primeiros encontros preparatórios já se encontram em realização.

Para ambos os temas, a Rede e cada uma das ITCPs devem refletir coletivamente, estar atentas e serem propositivas.

2. A economia solidária em uma nova conjuntura

A economia e a sociedade brasileiras passaram por mudanças sensíveis ao longo dos últimos anos, marcados por uma retomada do papel do Estado, especialmente em dois âmbitos muito importantes para o desenvolvimento da economia solidária: (1) o desenvolvimento de uma política econômica anticíclica, que priorizou a manutenção dos níveis de emprego, especialmente os da economia formal/convencional; e (2) um conjunto de iniciativas (limitadas, mas importantes) na área das políticas sociais, destinadas a reduzir a pobreza e ampliar o consumo interno.

Por outro lado, as políticas públicas de apoio à economia solidária, substancialmente superiores – em volume e em qualidade – ao que foi desenvolvido anteriormente, foram insuficientes para promover um salto qualitativo efetivo no setor. Em que pese todos os esforços desenvolvidos pela SENAES, a economia solidária esteve longe de ser uma prioridade para o centro do governo federal e esteve mais longe, ainda, de ser considerada um projeto efetivo de construção de uma nova sociedade.

Então, como resultado combinado das duas políticas econômicas gerais fundamentais (política de nível de emprego e políticas sociais distributivas), teve-se a nítida redução do ritmo de crescimento do número e do volume de empreendimentos de economia solidária, apontando, ao mesmo tempo, para uma consolidação de empreendimentos existentes, mas também para uma estagnação na sua expansão como um todo, o que será confirmado estatisticamente pela publicação da nova edição do mapeamento da economia solidária.

Certamente, não se pode considerar essa trajetória como ‘negativa’ do ponto de vista dos trabalhadores, pois, embora a maioria dos empregos gerados seja de baixa remuneração (predominou a criação de postos de trabalho no setor de serviços, de tipo ‘assalariado’ ou ‘por conta própria’), os trabalhadores mais pobres

melhoraram sua condição de vida, obtendo acesso ao mercado de trabalho e reduzindo, significativamente, o desemprego; houve um decréscimo nos índices de pobreza absoluta e desigualdade social (pouco, mas sensivelmente), bem como abriram-se oportunidades importantes de acesso à educação para os setores populares. Ou seja: a economia solidária não cresceu, mas isto, por outro lado, não significou um aumento da exclusão dos trabalhadores, como verificado no período anterior. Ao contrário, as políticas econômicas anticíclicas combateram a exclusão e foram parcialmente exitosas nesse objetivo.

Ocorre que o impulso fundamental de crescimento da economia solidária, observado ao longo da década neoliberal, nos governos anteriores (1990-2001), resultou da confluência de uma conjuntura específica daquele período, apresentando-se como uma resposta socioeconômica de setores excluídos (trabalhadores desempregados e em situação de risco, sem-terras e pequenos agricultores, catadores, mulheres pobres etc.) a uma conjuntura que combinava (1) um processo de reestruturação produtiva marcado por altos índices de desemprego e de precarização do trabalho; e (2) uma acumulação social caracterizada pelos movimentos sociais dos anos 80, imbuídos dos valores de “participação de base”, democracia, inclusão etc. (que apontavam para valores relacionados à autogestão). Não foi sem razão que importantes setores dos movimentos sociais apoiaram, sem ressalvas, o aparecimento e o desenvolvimento de empreendimentos de economia solidária, de iniciativas de apoio e de políticas públicas para o setor.

Esses fatores, entretanto, como já dissemos, foram enfraquecidos pelas transformações conjunturais dos anos 2002-2014: (1) os índices de desemprego e o processo de destruição da agricultura familiar recuaram; (2) os movimentos sociais dos anos 80 (sindicatos, movimentos comunitários, teologia da libertação, movimento estudantil etc.) reduziram substancialmente sua capacidade de mobilização e sua inserção no cenário político

nacional (exceção ao MST que manteve sua mobilização, mas que, por outro lado, também parou de crescer).

Assim, há uma mudança qualitativa que está se processando na economia solidária neste momento: a EcoSol é, cada vez menos, uma ‘alternativa ao desemprego’, e passa a ser cada vez mais uma ‘alternativa ao modelo convencional de iniciativa econômica’, em todas as áreas: produção, consumo, crédito etc. A maioria dos empreendimentos nasce, agora, dos novos movimentos sociais e de suas experiências sociais ‘alternativas’: a agroecologia, as ocupações urbanas, o ambientalismo, o feminismo, a cultura criativa da periferia etc.

Os desdobramentos práticos dessa análise são inúmeros e significativos. Este texto não vai explorá-los, pois seria preciso dispormos de mais tempo e mais espaço, necessários a um aprofundamento adequado da questão. Nosso objetivo, aqui, é apenas disparar um debate sobre a importância das ITCPs avaliarem a importância do processo em curso, bem como da contribuição que podem oferecer à III Conferência Nacional de Economia Solidária.

A primeira questão que se coloca, então, é a caracterização do período que estamos vivendo e que procuramos expor, como interpretação seminal, nos breves parágrafos acima. Mas, sobretudo, é preciso perscrutar o período futuro que se aproxima e que, ao que tudo indica, será também qualitativamente diferente do período atual.

Portanto, nesta perspectiva, o período atual tem sido e deve continuar sendo um período de ‘acumulação’, isto é, um período em que os empreendimentos de economia solidária existentes precisam se consolidar, reforçar, crescer, aprender com a própria experiência e difundir o seu aprendizado. Esse período é especialmente importante porque poderá significar uma diferença qualitativa fundamental na nova conjuntura que se aproxima e sobre a qual pretendemos discutir na sequência.

3. A conjuntura atual corre o risco de ser superada brevemente

Os indicadores econômicos atuais – os baixos índices de crescimento econômico, o aumento da inflação e da taxa de juros, a redução das exportações, a ampliação do déficit público, as pressões exercidas sobre a taxa de câmbio etc. – apontam para uma outra conjuntura, nos próximos anos, de nova crise da empresa e do emprego convencionais (capitalistas), na esteira da atual crise internacional do capitalismo e, portanto, para um novo impulso da economia solidária, semelhante àquele tomado na América Latina nos anos 90 e que ocorre, neste momento, nos países europeus, especialmente aqueles mais atingidos pela crise.

Portanto, o período atual de acumulação precede, a princípio, a um provável período futuro de impulso, e dependendo do que ocorrer agora, nossas ações podem tornar qualitativamente diferente o processo de crescimento que virá.

É importante salientar que, na onda recessiva capitalista, os empreendimentos econômicos solidários, da mesma forma, são afetados duramente, embora com condições mais vantajosas de sobrevivência que as pequenas e médias empresas convencionais. Mesmo assim, é necessário reagir adequadamente aos efeitos da crise capitalista.

Mas se os empreendimentos, as organizações de apoio e as políticas públicas atuais forem capazes de reforçar a economia solidária como um todo, de acumular aprendizagens e de difundir esse conhecimento, gerando um setor solidário economicamente estável e socialmente inovador (democrático, cooperativo, autogerido, solidário), as experiências positivas do período atual tenderão a inspirar e modelar as novas experiências que surgirão no futuro, especialmente aquelas que aparecem durante as ‘ondas expansivas’ da EcoSol, que costumam ocorrer durante as crises recessivas/depressivas do capitalismo.

Neste sentido, as ITCPs podem contribuir de forma decisiva para que a economia solidária no Brasil se prepare para um novo período de crescimento robusto.

4. O que podemos e devemos fazer agora

Neste sentido, queremos apontar alguns elementos de ação comum que podem contribuir neste sentido, mas que exigem um esforço consciente dos coletivos das nossas ITCPs.

(1) O primeiro passo é cada ITCP preparar-se internamente e participar, de maneira ativa, do processo da III CONAES. É importante debater a conjuntura atual e a futura, avaliar os resultados do processo desenvolvido até aqui, bem como o papel que as ITCPs vêm cumprindo. É fundamental participarmos das conferências locais de forma cooperativa, contribuindo com o debate sobre a nossa condição de entidades de apoio, mas sempre cuidando de reforçar o protagonismo dos trabalhadores associados dos empreendimentos.

(2) Um segundo passo é contribuir com o debate da economia solidária, fora do processo de construção da CONAES, em relação ao momento e as tarefas atuais: reforçar os fóruns locais; contribuir para o adensamento das cadeias solidárias e para a formação de novas redes, bem como da ampliação e fortalecimento das já existentes. Devemos buscar auxiliar a ampliação das várias formas de intercooperação (comercialização e finanças solidárias, bancos comunitários, assessorias comuns, campanhas publicitárias educativas etc.), estimular novas iniciativas em áreas ainda pouco exploradas (energias renováveis, insumos e maquinário sociotecnicamente adequados para outros empreendimentos solidários, programas de substituição de produção convencional por produção associada etc.), pesquisar e implementar relações de comércio justo internacional, e assim por diante.

(3) As incubadoras devem assumir, neste

momento, um papel importante como suporte técnico para o funcionamento dos fóruns locais, onde seja necessário. Muitas incubadoras já realizam esta tarefa, mas é forçoso reconhecer que a maioria das ITCPs tem uma participação insuficiente nesse âmbito. É preciso reforçá-lo, sempre respeitando o protagonismo dos empreendimentos.

(4) Por fim, é preciso que as incubadoras continuem o processo já amplamente desenvolvido de apoio a projetos inovadores no campo da formação: educação continuada para os trabalhadores dos empreendimentos, desenvolvimento de pesquisas nas diversas áreas das tecnologias sociais, publicações especializadas, diálogo com as áreas tradicionais do conhecimento. Para além disso, porém, a nova conjuntura aponta para um ‘alargamento’ dos públicos geradores de iniciativas de economia solidária, exigindo a nossa intervenção – quem sabe – em projetos de educação formal, como ações no âmbito do ensino fundamental e médio, na formação de professores e no desenvolvimento de cursos regulares (graduações e pós-graduações) para a economia solidária.

No momento, era isto, ‘compas’.
“Há braços solidários”.

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 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, os 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 as 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 conjunto dos autores, avaliadores e todo corpo editorial dos CGS, as expectativas de impacto deste periódico estão relacionadas à: 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.

EDITORIAL POLICY

The periodical Social Management Journal/Cadernos Gestão Social (CGS) was created in 2007 by the Interdisciplinary Center for Development and Social Management (CIAGS), tied to the Business School at the Federal University of Bahia (EA/UFBA). Since 2011, the CGS has remained technically and institutionally linked to CIAGS/EAUFBA, but its editorial coordination is under the responsibility of the Brazilian Researchers of Social Management Network /Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS).

The CGS aims to disseminate the knowledge generated in the field of Social Management and related areas, through the publication of original and unpublished works as articles, white papers, essays, practical reports and book reviews. The CGS is open - through continuous requests for publication and special editions - to different and unconventional proposals that demonstrate the multi- and trans-disciplinary character of Social Management. Therefore, the CGS's vision for the future is to become, in the next few years, a journal of reference for this field in Brazil.

Papers submitted to the CGS are evaluated using a blind review. At least two reviewers with expertise and professional competence in their area of work analyze the paper, which will give an opinion based on evaluation criteria established by CGS editorial staff. The papers may cover topics related to Social Management in their variety of sub-themes, theories and practices in different sectors, territorial spaces and organizational types, such as:

- Territorial Development, Networks and Institutional Arrangements, Solidarity Networks;
- Public Management, Public Sphere, Co-production of Public Goods and Services, Social and Public Policy, Accountability, Electronic Government;
- Third Sector, Social Movements, Civil Society Organizations, Participation and Citizenship;
- Self-Management, Cooperatives, Solidarity Economics, Incubation of Solidarity Enterprises and Cooperatives;
- Social Entrepreneurship, Social Innovation, Social Business, Social Technology/Innovation;
- Environmental Management, Sustainability, Social Responsibility, Consumer Awareness, Fair Trade; and
- Social Management Training, Teaching-Learning and Evaluation in Social Management, Integrative and Non-conventional Methodologies, Social Housing.

POLÍTICA EDITORIAL

La revista Cuadernos de Gestión Social/Cadernos Gestão Social (CGS) fue creado en 2007 por el Centro Interdisciplinario para el Desarrollo y Gestión Social (CIAGS), de la Escuela de Administración de Universidad Federal de Bahía (EA/UFBA). Desde 2011, los CGS permanecen técnicamente e institucionalmente ligado a CIAGS/EAUFBA, pero su coordinación editorial está bajo la responsabilidad de la Red Brasileña de Investigadores en Gestión Social (RGS).

Los CGS tiene como objetivo difundir el conocimiento generado en el campo de la Gestión Social

y áreas afines, a través de la publicación de ponencias originales e inéditos en forma de papers, ensayos, reportes de prácticas y reseñas de libros. Los CGS están abiertos - por medio de llamadas continuas y ediciones especiales - para propuestas diferentes y no convencionales que demuestren el carácter de campo multi y transdisciplinario de la Gestión Social. Ante esto, la visión de los CGS para el futuro es convertirse para los próximos años, en una revista de referencia para este campo en Brasil.

La evaluación de las ponencias presentadas a los CGS se lleva a cabo mediante la revisión ciega (blind review) por al menos dos evaluadores con experiencia y competencia profesional en su área de trabajo, el cual emitirán comentarios sobre la base de los criterios de evaluación establecidos por el equipo editorial de los CGS. Las ponencias pueden abarcar temas relacionados a la gestión social en su variedad de sub-temas, teorías y prácticas en diferentes sectores, espacios territoriales y tipos de organización, entre los que se pueden mencionar:

- Desarrollo Territorial, Redes y Acuerdos Institucionales, Red de Solidaridad;
- Gestión Pública, Espacio Público, Co-producción de Bienes y Servicios Públicos, Políticas Públicas y Sociales, Accountability, Gobierno Electrónico;
- Tercer Sector, Movimientos Sociales, Organizaciones de la Sociedad Civil, Participación y Ciudadanía;
- Autogestión, Cooperativas, Economía Solidaria, Incubación de Emprendimiento Solidarios y Cooperativas;
- Empreendedorismo Social, Innovación Social, Tecnología Social;
- Gestión del Medio Ambiente, Sostenibilidad, Responsabilidad Social, Consumo Consciente y Comercio Justo; y
- Capacitación en Gestión Social, Enseñanza-Aprendizaje y Evaluación en Gestión Social, Metodología Integradora y Non Convencionales.

Orientações Gerais para Submissão de Trabalhos (*Submission Guidelines/ Instruções para el Envío*)

- Artigos, ensaios, relatos de prática, resenhas de livros e pensatas são os tipos de trabalhos científicos aceitos para avaliação nos Cadernos Gestão Social CGS. Estes trabalhos podem ser submetidos em português, inglês ou espanhol;
- 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 as normas da língua a qual o trabalho foi submetido. Caso exista a necessidade de ajustes no texto, relativos à língua, 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 *(Appearance Standards / Normas para la Presentación)*

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 os requisitos propostos na Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei de Direito Autoral no Brasil); as normas gramaticais da língua a qual o trabalho foi submetido (Português, Inglês ou Espanhol); e as 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 arquivo DiretrizesABNTparaAutores.pdf, disponível para download no site dos Cadernos Gestão Social (www.cgs.ufba.br);
- 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 MsOffice ou OpenOffice, 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. 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, keyword, resumen, palabras clave, notas de fim de texto, título e fonte das tabelas, figuras, gráficos, mapas e imagens que deve 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, Palavras-Chave, Abstract, Keywords, Resumen e Palabras Clave

- a) A primeira página do trabalho submetido deverá conter os seguintes elementos, na sequência exposta aqui: título do trabalho (em Português, Inglês e Espanhol), resumo, palavras-chaves, abstract, keywords, resumen e palabras clave. Nesta primeira página, jamais deverão ser indicado os nomes dos autores (faça o download do modelo de primeira página);
- 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, independente da língua no qual o trabalho foi submetido, deverá ser exposto em língua portuguesa, língua inglesa e língua espanhola. 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 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.
- f) O resumen (resumo) em espanhol – precedido da palavra “RESUMEN” – deverá retratar, com o mesmo limite de palavras, o conteúdo do resumo em português e obedecer as normas gramaticais da língua espanhola. Após o resumen, devem vir as “Palabras Clave” – que traduzam e representem os mesmos significados das palavras-chave – digitadas com inicial maiúscula, em espaçamento simples sucedidas por ponto.

Política de Privacidade
(Privacy Policy / Política de Privacidad)

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.

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).

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
www.rgs.wiki.br | cgs@ciags.org.br

ISSN 1982-5447



1982-5447